sygn. akt:KIO 219/26

WYROK

Warszawa, dnia 10 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski

Protokolant:Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 stycznia 2026 r. przez wykonawcę J.B. – Bolimów, w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Skarbowi Państwa – Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec:

–unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy T.S. w zakresie pakietu IV (leśnictwo Michałów),
–odrzucenie oferty wykonawcy T.S. w zakresie pakietu IV (leśnictwo Michałów),
–powtórzenie czynności badania i oceny złożonych ofert w zakresie pakietu IV.

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

a)15.000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),
b)3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),
c)548 zł 55 gr (słownie: pięćset czterdzieści osiem złotych pięćdziesiąt pięć groszy),
d)17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych zero groszy)

poniesione przez wykonawcę J.B. – Bolimów tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika, kosztów dojazdu na posiedzenie Izby oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,

e)3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od zamawiającego – Skarbu Państwa – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec – na rzecz wykonawcy J.B. - Bolimów kwotę 19.165 zł 55 gr (słownie: dziewiętnaście tysięcy sto sześćdziesiąt pięć złotych pięćdziesiąt pięć groszy), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:……..

sygn. akt KIO 219/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Grójec– prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP), którego przedmiotem jest: „Wykonywanie usług z zakresu gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa Grójec w roku 2026”

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 PZP.

Przedmiot zamówienia został podzielony na części („Pakiet”)

Pakiet I leśnictwo: Rytomoczydła,

Pakiet II leśnictwo: Modrzewina,

Pakiet IIIleśnictwo: Wilczoruda,

Pakiet IVleśnictwo: Michałów,

Pakiet V leśnictwo: Mogielnica,

Pakiet VIleśnictwo: Borowina,

Pakiet VIIleśnictwo: Borowiec,

Pakiet VIIIleśnictwo: Skuły, Radziejowice, Szkółka Leśna,

Pakiet IXleśnictwo: Osuchów,

Pakiet X leśnictwo: Chojna,

Pakiet XIleśnictwo: Głuchów.

Pismem z dnia 15 stycznia 2026 r. wykonawca J.B. (dalej: Wykonawca) wniósł odwołanie od czynności Zamawiającego polegających na:

1)Niezgodnym z przepisami ustawy PZP wyborze, jako najkorzystniejszej oferty Wykonawcy FHU T.S. Nowa Wieś 43, 37-740 Bircza, NIP 7952285048 (dalej: „Wykonawca"), podczas gdy oferta zawiera rażąco niską cenę/ złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu/Wykonawca ten nie wykazał, iż jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej,

2)Zaniechaniu przez Zamawiającego dokonania czynności w przedmiotowym postępowaniu, polegającej na odrzuceniu oferty Wykonawcy w ramach pakietu IV, do czego był zobligowany zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP, bowiem oferta Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a przedłożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny,

3)Naruszeniu art. 239 ust. 1 PZP poprzez niedokonanie wyboru oferty Odwołującego, która jest ofertą najkorzystniejszą zgodnie z określonymi w postępowaniu kryteriami oceny oferty;

Ewentualnie:

4)art. 226 ust. 1 pkt 4 i 8 ustawy PZP w zw. z § 1 – 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. – poprzez zaniechanie odrzucenia i wybór oferty Wykonawcy jako oferty najkorzystniejszej, podczas gdy przyjął on koszty wynagrodzenia osób zaangażowanych do realizacji zamówienia, poniżej kwot zapewniających wypłatę wynagrodzenia pracownikom według stawek wskazanych w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu.

Ewentualnie:

5)zaniechanie dalszego wezwania Wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny co czego był zobowiązany na podstawie art. art. 224 ust. 1 ustawy PZP, podczas gdy przedłożone wyjaśnienia rodzą poważne wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia przez Wykonawcę zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego za zaoferowaną cenę.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP przez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy jako oferty która zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia w ramach pakietu IV, gdyż wyjaśnienia złożone przez Wykonawcę nie potwierdzają możliwości wykonania zamówienia w oferowanej cenie dla pozycji, w zakresie których został wezwany do złożenia wyjaśnień;

2)art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty Wykonawcy, w sytuacji gdy oferta tego wykonawcy winna podlegać odrzuceniu,

Ewentualnie:

3)art. 226 ust. 1 pkt 4 i 8 ustawy Pzp w zw. z § 1 – 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. poprzez zaniechanie odrzucenia i wybór oferty Wykonawcy jako oferty najkorzystniejszej, w sytuacji w której przyjął on koszty wynagrodzenia osób zaangażowanych do realizacji zamówienia, który uczestniczyć będzie w realizacji przedmiotowego zamówienia publicznego, poniżej stawek wskazanych w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu.

Ewentualnie w przypadku nieuznania powyższych zarzutów, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

art. 224 ust. 1 ustawy PZP poprzez zaniechanie dalszego wezwania Wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, podczas gdy przedłożone wyjaśnienia rodzą poważne wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia przez Wykonawcę zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego za zaoferowaną cenę,

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności polegającej na dokonaniu wyboru oferty Wykonawcy FHU T.S., jako oferty najkorzystniejszej w zakresie pakietu IV – (leśnictwo Michałów),
2)odrzucenia oferty FHU T.S. w zakresie pakietu w zakresie pakietu IV – (leśnictwo Michałów), na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP,
3)powtórzenia czynności badania i oceny złożonych ofert w sposób zgodny z przepisami prawa zamówień publicznych oraz SWZ w pakiecie IV;

Ewentualnie:

1)unieważnienia czynności polegającej na dokonaniu wyboru oferty Wykonawcy FHU T.S., jako oferty najkorzystniejszej w zakresie pakietu IV – (leśnictwo Michałów),
2)dalszego wezwania do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 PZP w zakresie rażąco niskiej ceny przez Wykonawcę w postępowaniu w pakiecie IV – (leśnictwo Michałów),
3)powtórzenia czynności badania i oceny złożonych ofert w sposób zgodny z przepisami prawa zamówień publicznych oraz SWZ i dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu w pakiecie IV – (leśnictwo Michałów);

Pismem z dnia 2 marca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie w treści, której wniósł o oddalenia odwołania jako bezzasadnego.

Izba ustaliła, co następuje:

Pismem z dnia 27 listopada 2025 r. Zamawiający skierował do T.S. – Nowa Wieś – Bircza (dalej: Wykonawca), wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu w zakresie następujących pozycji:

1)Pozycja nr 3 – oferowana stawka 90 zł, co odpowiada zaledwie 68,81% ceny kosztorysowej.
2)Pozycja nr 4 – oferowana stawka 90 zł, tj. 74,79% wartości kosztorysowej.
3)Pozycja nr 5 – oferowana stawka 400 zł, co stanowi jedynie 50% ceny przyjętej przez Zamawiającego.
4)Pozycja nr 13 – oferowana stawka 15 zł, odpowiadająca jedynie 14,49% ceny kosztorysowej; stawka ta nie pokrywa minimalnych kosztów pracy.
5)Pozycja nr 16 – oferowana stawka 2 000 zł, tj. 60,92% ceny inwestorskiej.
6)Pozycja nr 23 – oferowana stawka 35 zł, co stanowi 63,82% wartości kosztorysowej,
7)Pozycja nr 24 – oferowana stawka 100 zł, tj. 62% ceny kosztorysowej.
8)Pozycja nr 25 – oferowana stawka 20 zł, co stanowi 40% wartości kosztorysowej.
9)Pozycja nr 26 – oferowana stawka 20 zł, tj. 40% ceny kosztorysowej.
10)Pozycja nr 27 – oferowana stawka 35 zł, odpowiadająca 70,80% ceny kosztorysowej; są to znacznie obciążające prace ręczne.
11)Pozycja nr 28 – oferowana stawka 40 zł, tj. 66,67% wartości kosztorysowej; prace te wymagają użycia pilarki, co generuje istotne koszty pracy, paliwa, amortyzacji i środków ochrony indywidualnej.
12)Pozycja nr 33 – oferowana stawka 80 zł, co stanowi 66,67% ceny kosztorysowej; są to godziny ppoż., które wymagają pełnej gotowości i ponoszenia odpowiedzialności w sytuacji zagrożenia klęską żywiołową.

poprzez przedstawienie wyjaśnień dotyczących kalkulacji cen jednostkowych dla wskazanych pozycji oraz wykazania, że wykonawca jest w stanie zrealizować zamówienie należycie, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz przepisami prawa.

Jednocześnie, Zamawiający poinformował Wykonawcę, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub koszt spoczywa na wykonawcy.

Wykonawca w piśmie z dnia 5 grudnia 2025 r., stanowiącym odpowiedź na ww. wezwanie Zamawiającego, w zakresie wyjaśnienia kalkulacji cen jednostkowych dla wskazanych w wezwaniu pozycji oświadczył m.in.:

(…) Ceny zaproponowane przez Wykonawcę z pozycji nr.3,4,5,13,16,23,24,25,26,27,28 i 33 nie są cenami rażąco niskimi. (…)

oraz że:

(…) Oferta cenowa uwzględnia i spełnia wszelkie wymagania określone w SWZ, jak również jest pełna, tj. obejmuje wszystkie koszty i wydatki jakie zamierzam ponieść z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotowego zadania. Oferta została przygotowana z zachowaniem najwyższej staranności, według obmiarów załączonych do postępowania przetargowego. Wszystkie elementy oferty są jak najbardziej realne i zostały wycenione na bazie aktualnie stosowanych przez moją firmę składników cenowych. (…)

Izba zważyła co następuje:

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Wnioski dowodowe złożone tak przez Odwołującego, jak i Zamawiającego, Izba pominęła jako niemające istotnego znaczenie dla rozstrzygnięcia w oparciu o art. 531 PZP *a contrario.*

Izba na wstępie zaznacza, że uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Taki stan rzeczy skutkuje koniecznością oceny tak działań, jak i zaniechań tych podmiotów na płaszczyźnie definiowanej przez art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 PZP. Otóż zgodnie z dyspozycją powołanej regulacji:

Należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Tym samym próg należytej staranności w stosunku do Zamawiającego, jak i wykonawców, jest z definicji wyższy.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP przez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy jako oferty, która zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia w ramach pakietu IV, Izba zarzut ten uznała za uzasadniony.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na treść dyspozycji art. 224 ust. 1 PZP

1. *Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.*

Jak wynika z cytowanego przepisu, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, jeżeli zaoferowana cena budzi wątpliwości zamawiającego.

Ponadto, Izba podziela stanowisko zaprezentowane w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 stycznia 2020 r. sygn. KIO 2664/19 zgodnie z którym:

(….) W przepisie mowa jest o "wykazaniu", czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Tym samym wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, zawierającej ogólne informacje o działalności wykonawcy lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, niepoparte stosownymi dowodami. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie okoliczności właściwe wzywanemu do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, w jaki sposób okoliczności te spowodowały obniżenie ceny i jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać. W zależności od przedmiotu zamówienia, wykonawca powinien wykazać przykładowo: ceny poszczególnych materiałów, ceny ofertowe dostawców, przyjętą technologię i organizację robót) usług, koszty wynagrodzeń, koszty podwykonawców, koszty stałe (paliwa, energia), koszty zarządzania, koszty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, koszty ubezpieczenia, rezerwę, zysk. Obowiązkiem wykonawcy jest zatem przedstawienie tych składników i wykazanie indywidualnych czynników wpływających na to, że wykonawca mógł zaoferować tak niską cenę. Dodatkowo, ustawodawca wymaga, aby wskazane w wyjaśnieniach informacje były poparte dowodami, którymi - w zależności od rodzaju zamówienia i treści wyjaśnień - mogą być przykładowo oferty uzyskane od dostawców, w tym zawierające uzgodnione upusty, umowy wstępne z podwykonawcami, umowy o pracę, czy zawarte w samych wyjaśnieniach obliczenia wskazujące na prawidłowość kalkulacji cenowej i zysk (….)

W ocenie Izby, wyjaśnienia złożone przez Wykonawcę mają walor wyłącznie formalny, jako że – pomimo dość precyzyjnego wskazania przez Zamawiającego zakresu wyjaśnień – Wykonawca tych wyjaśnień nie przedstawił, w szczególności nie przedstawił kalkulacji, której oczekiwał Zamawiający. Nie zaoferował również żadnego materiału

dowodowego, w oparciu o który to materiał Zamawiający mógłby podjąć próbę weryfikacji założeń finansowych oferty.

Dalej, Izba zwraca uwagę za zapis art. 224 ust. 5 i ust. 6 PZP:

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Pomimo obowiązku wynikającego z treści art. 224 ust. 5 PZP Wykonawca nie wykazał, że warunki finansowe przez niego zaproponowane w złożonej ofercie, pozwolą na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. W ocenie Izby, wyjaśnienia Wykonawcy mają charakter ogólny, nie zostały poparte jakimkolwiek materiałem dowodowym, w blisko 50% opierają się na cytatach z orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej.

W tym miejscu Izba wskazuje na treść wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 maja 2019 r. sygn. KIO 747/19, który podziela, a zgodnie z którym:

(….) Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Nadto wskazać należy, iż sytuacja prawna wykonawcy, który w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w przedmiocie rażąco niskiej ceny, w ogóle ich nie złożył oraz wykonawcy, który złożył wyjaśnienia ogólnikowe i niepoparte dowodami, jest taka sama. W obu bowiem przypadkach oferta wykonawcy podlega odrzuceniu (….)

Izba stwierdza, że dyspozycja art. 224 ust. 6 PZP, znajduje zastosowanie do Wykonawcy, gdyż złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, tym samym oferta ta podlega odrzuceniu.

W ocenie Izby, trudno mówić w niniejszej sprawie o złożeniu wyjaśnień odpowiadających treści art. 224 ust. 1 PZP. *De facto* złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia tylko z nazwy stanowić mają wyjaśnienia, o których mowa w powołanym przepisie, gdyż w istocie „wyjaśnienia" te mają charakter wyłącznie pozorny.

Powyższe uzasadnia odrzucenie oferty Wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP, zgodnie z którym:

1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

(….)

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia; (…)

W konsekwencji uwzględnienia zarzutu nr 1 oraz mając na uwadze powyższą argumentację Izba uznała za zasadny zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 PZP polegający na wyborze oferty T.S. jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta powinna zostać odrzucona jako zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:…….