Sygn. akt KIO 326/26

WYROK

Warszawa, dnia 13 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Rakowska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 lutego 2026 r. przez wykonawcę **CANNY CODE Sp.**
z o.o. z siedzibą w Krakowie, ul. Pawia 9, 31-154 Krakóww postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Krajowy Zasób Nieruchomości w Warszawie, ul. Nowy Świat 19, 00-029 Warszawa**

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **CANNY CODE Sp.**
z o.o. z siedzibą w Krakowie, ul. Pawia 9, 31-154 Kraków i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **7 500 zł 00 gr** (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **CANNY CODE Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, ul. Pawia 9,**
31-154 Kraków tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……..……..……..

Sygn. akt KIO 326/26

Uzasadnienie

Krajowy Zasób Nieruchomości w Warszawie, zwany dalej „zamawiającym", działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp", prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia pn.: „Sukcesywne sporządzenie do 100 operatów szacunkowych, dotyczących wyceny nieruchomości na potrzeby Krajowego Zasobu Nieruchomości"

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 26 listopada 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00557522/01

W dniu 22 stycznia 2025 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca CANNY CODE Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, zwany dalej „odwołującym", wniósł odwołanie wobec:

1.czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp,

2.czynności wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez innego wykonawcę,

3.zaniechania wyboru oferty odwołującego jako oferty najkorzystniejszej,

zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1.art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez bezzasadne uznanie, że złożone przez odwołującego wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają zaoferowanej ceny, mimo że wyjaśnienia te w sposób kompletny, spójny i szczegółowy wykazały realność wykonania zamówienia.

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę, mimo braku wykazania, że cena ta:

- nie pokrywa kosztów realizacji zamówienia,
- prowadzi do naruszenia prawa,
- uniemożliwia należyte wykonanie zamówienia.

3.art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasad przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, polegające na:

- zastosowaniu wobec oferty odwołującego pozaprawnych i uznaniowych kryteriów (hipotetyczny czas pracy rzeczoznawcy),
- próbie skorygowania wyników postępowania po fakcie, w celu „naprawienia" błędnie skonstruowanych kryteriów oceny ofert.

4.art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez dokonanie faktycznej ponownej oceny ofert z pominięciem kryteriów

określonych w SWZ i zastąpienie ich subiektywną oceną zamawiającego co do relacji cen i nakładu pracy.

Odwołujący wniósł o:

1.uwzględnienie odwołania w całości,

2.unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego,

3.unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

4.nakazanie zamawiającemu wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej,

5.zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych zarzutów, przywołując orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej.

Zamawiający w dniu 23 stycznia 2025 r. przesłał kopię odwołania do uczestników ubiegających się o udzielnie tego zamówienia za pośrednictwem platformy Marketplanet https://kzn.ezamawiajacy.pl/pn/kzn/demand/notice/public/195894/details oraz poprzez korespondencję emaliową z adresu p..

Termin na zgłoszenie przystąpienia upływał w dniu 26 stycznia 2026 r. W tym terminie do postępowania odwoławczego nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca.

W dniu 26 lutego 2025 r. (pismem z tej samej daty) zamawiający złożył „Odpowiedź na odwołanie", w której wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Odwołujący złożył w dniu 26 lutego 2026 r. REPLIKĘ ODWOŁUJĄCEGO na odpowiedź zamawiającego r odwołanie z dnia 26 lutego 2026 r.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść ogłoszenia o zamówieniu oraz treść SWZ, złożone oferty, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron złożone podczas rozprawy, skład orzekający Izby ustalił i zważył, co następuje:

Izba nie znalazła podstaw do odrzucenia odwołania w związku z tym, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba również stwierdziła, że wypełniono przesłanki istnienia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła także stanowiska złożone ustnie przez strony do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i załączone do odwołania dowody, tj.: załączniki do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Izba dopuściła zawnioskowany przez zamawiającego i załączony do odpowiedzi na odwołanie dowód, tj.: kopię wyjaśnień odwołującego z dnia 22 lipca 2024 r. złożonych w innym postępowaniu.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i złożone na rozprawie dowody, tj. plik dokumentów wskazujących na ceny operatów szacunkowych.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający Izby merytorycznie rozpoznał złożone odwołanie uznając, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Wartość szacunkową zamówienia zamawiający oszacował na kwotę 370 000,00 zł; VAT 23 %, wartość brutto 455 100,00 zł.

W postępowaniu złożono 4 oferty, a ich ceny brutto były następujące: oferta nr 1 złożona przez Rzeczoznawcę Majątkowego S.D. z siedzibą we Włocławku - cena brutto 535 050,00 zł; oferta nr 2 złożona przez odwołującego - cena brutto 362 850,00 zł; oferta nr 3 złożona przez wykonawcę CENTRUM PROCESÓW BANKOWYCH I INFORMACJI S o.o. z siedzibą w Warszawie - cena brutto 338 096,25 zł oraz oferta nr 4 złożona przez wykonawcę BUDOSERWIS Z.U.H. – cena brutto 55 965,00 zł.

Zamawiający, pismem z dnia 15 grudnia 2025 r., wezwał wykonawcę CANNY CODE, działając na podstawie art. 224 ustawy Pzp *„do złożenia wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanych istotnych części składowych oferty*.

Zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ, ponieważ cena istotnych części składowych oferty jest niższa o ponad 30% w stosunku do średniej arytmetycznej ofert niepodlegających odrzuceniu, złożonych w przedmiotowym postępowaniu, jak niżej.
Cena istotnych części składowych oferty:
1) Cena (wartość brutto) za wycenę wartości rynkowej nieruchomości zabudowanej obiektami nieużytkowanymi, składającej się z kompleksu działek o powierzchni łącznej nieprzekraczającej 5 ha, położonej na terenie miast na prawach powiatu): 1230,00 zł brutto.
Średnia arytmetyczna cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu: 6 626,63 zł brutto;
2) Cena (wartość brutto) za wycenę wartości rynkowej nieruchomości zabudowanej obiektami nieużytkowanymi, składającej się z kompleksu działek o powierzchni łącznej nieprzekraczającej 5 ha, położonej w miejscowościach innych niż miasta na prawach powiatu): 1230,00 zł brutto.
Średnia arytmetyczna cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu: 6 657,38 zł brutto.
(…) Zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi wyliczenia ceny oferowanych usług, w szczególności:
1. liczby roboczogodzin własnych lub zleconych podwykonawcy poświęconych na realizację każdej z usług;
2. należytego wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy w deklarowanym czasie realizacji zadań;
3. zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
4. zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. (…)".

W odpowiedzi na powyższe odwołujący złożył wyjaśnienia, załączając do nich dowody w postaci umów zlecenia oraz szczegółowej listy płac.

Zamawiający, pismem z dnia 22 stycznia 2026 r., poinformował odwołującego o odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp *„jako zawierającą rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. (…) W toku badania oferty Zamawiający stwierdził, że cena istotnych części składowych oferty nr 2 jest niższa o ponad 30% w stosunku do średniej arytmetycznej ofert niepodlegających odrzuceniu, złożonych w przedmiotowym postępowaniu. W związku z powyższym Zamawiający wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi wyliczenia ceny oferowanych usług. Wykonawca złożył wyjaśnienia.*
W związku ze wskazaniem liczby godzin jakie rzeczoznawca majątkowy zamierza przeznaczyć na sporządzenie wyceny wartości rynkowej nieruchomości zabudowanej obiektami nieużytkowanymi, składającej się z kompleksu działek o powierzchni 5 ha, która zdaniem firmy Canny Code sp. z o.o. powinna wynosić 10 godzin. Zmawiający odrzucił te wyjaśnienia, gdyż ich przyjęcie może spowodować nieprawidłowe sporządzenie wyceny w tak krótkim czasie. Wyliczenie średniego czasu niezbędnego do sporządzenia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości, przeprowadzone na podstawie czynności wskazanych w §79 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości, a także w oparciu o wyjaśnienia złożone przez Wykonawców składających oferty w postępowaniach przetargowych o tożsamym zakresie prac, powinno wyglądać następująco: (…) 35.
Ostateczny czas realizacji uzależniony jest od specyfiki nieruchomości, jej stopnia skomplikowania (zabudowana/niezabudowana) czy kompletności dokumentów. Jednocześnie jest zależny w dużej mierze od dostępności danych o nieruchomościach podobnych, a także, w przypadku braku wystarczających danych, konieczności zwiększania obszaru rynku. Czas dojazdu na miejsce oględzin przyjęto jako optymalną, natomiast w przypadku dużej odległości od siedziby rzeczoznawcy ilość ta może dodatkowo wzrosnąć.
Po przeprowadzeniu oceny złożonej oferty, Zamawiający poddał w wątpliwość wskazany czas realizacji zlecenia, co zweryfikowane zostało w oparciu o oferty cenowe otrzymane w postępowaniach przetargowych przeprowadzonych we wcześniejszym okresie dla zbieżnego zakresu prac.
Wątpliwości dotyczące informacji ujętych w wyjaśnieniach firmy Canny Code budzą również rozbieżności między wyceną nieruchomości zabudowanej a niezabudowanej, gdzie nakład pracy potrzebny do sporządzenia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości zabudowanej obiektami jest wyższy od nakładu potrzebnego do wyceny nieruchomości niezabudowanych. Tym samym gratyfikacja finansowa za sporządzenie operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości zabudowanych powinna być wyższa od wyceny nieruchomości niezabudowanych.".

Z decyzją tą nie zgodził się odwołujący i wniósł odwołanie.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp stanowi, że „*Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (…) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia*".

Art. 224 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że „*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.*".

Przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp nakazuje więc odrzucić ofertę, która zawiera rażąco niska cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Niemniej jednak w sytuacji, gdy 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. Jeśli natomiast cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT zamawiający obligatoryjnie zwraca się o udzielenie takich wyjaśnień.

Przenosząc powyższe na stan faktyczny niniejszej sprawy stwierdzić należy, że zamawiający, działając na podstawie art. 224 ustawy Pzp (taką bowiem podstawę wskazał w skierowanym do odwołującego wezwaniu), wezwał wykonawcę CANNY CODE do *„złożenia wyjaśnienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia zaoferowanych istotnych części składowych oferty".* W wezwaniu tym zamawiający wskazał, że zaoferowana cena „*wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ",*jak również podał, że jego wątpliwości budzi cena istotnych części składowych oferty, do których zaliczył „*Cenę (wartość brutto) za wycenę wartości rynkowej nieruchomości zabudowanej obiektami nieużytkowanymi składającej się z kompleksu działek o powierzchni łącznej nieprzekraczającej 5 ha, położonej w miejscowościach innych niż miasta na prawach powiatu"* oraz „*Cenę (wartość brutto) za wycenę wartości rynkowej nieruchomości zabudowanej obiektami nieużytkowanymi, składającej się z kompleksu działek o powierzchni łącznej nieprzekraczającej 5 ha, położonej w miejscowościach innych niż miasta na prawach powiatu"* a więc tych elementów ceny, które zostały przez zamawiającego wyspecyfikowane w treści załącznika nr 3 do SWZ. Tym samym stanowią one kluczowe elementy ceny oferty bowiem wpływają na realizację tego konkretnego zamówienia.

Zamawiający jednocześnie wskazał zakres informacji jakich oczekuje od wezwanego do wyjaśnień wykonawcy. Treść wezwania wyznaczyła więc zakres udzielanych wyjaśnień, określając przy tym granice ich oceny.

Wykonawca CANNY CODE złożył wyjaśnienia, w treści których przedstawił liczbę roboczogodzin dla każdego ze wskazanych przez zamawiającego elementów, która w każdym z nich wynosiła 10 roboczogodzin. Nie przedstawił jednak w tym zakresie żadnych dodatkowych informacji, mimo że wezwanie dotyczyło m.in. liczby roboczogodzin, a co oznacza, że zamawiający wymagał nie tylko ich podania, ale i wyliczenia kosztów na ich podstawie. Przywołane przez zamawiającego rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości nie określa czasu potrzebnego do prawidłowej wyceny nieruchomości. Rozporządzenie to określa natomiast: rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, sposoby określania wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego. Podaje więc rodzaje czynności, które mają być wykonane przy sporządzeniu operatu, nie wskazując przy tym czasu jaki ma być przypisany do realizacji poszczególnych czynności. Tym samym czynności te powinny być wycenione przez wykonawcę. Faktycznie – jak wskazał odwołujący - nie ma przepisu, który nakładałby na wykonawcę obowiązek przyjęcia określonej liczny roboczogodzin do wykonania określonych prac dokonywanych w ramach wyceny nieruchomości. Niemniej jednak przyjęcie określonej liczby roboczogodzin jest spowodowane zarówno określonymi czynnościami, jak i okolicznościami a te nie zostały jednoznacznie wykazane.

Zamawiający odwołał się także do wyjaśnień złożonych przez wykonawców składających oferty w postępowaniach przetargowych o tożsamym zakresie prac, w tym na wyjaśnień złożonych przez wykonawcę CANNY CODE w 2024 r., w treści których wykonawca dla zbieżnego zakresu prac przewidział 35 roboczogodzin. Wyższa liczba roboczogodzin była także podana w ramach wyjaśnień składanych w tym postępowaniu przez innego wykonawcę (64,85 rbh). Tak więc różnica w liczbie roboczogodzin wystąpiła i była znaczna. Co prawda wykonawca wskazał w treści złożonych wyjaśnień na „oszczędności metody wykonania zamówienia" wynikające z „zastosowania efektywnej organizacji pracy oraz wykorzystanie własnych już posiadanych zasobów sprzętowych i narzędziowych", posiadane doświadczenie w realizacji podobnych zamówień, co – jak dalej wyjaśnił – pozwoliło na zoptymalizowanie czasu i kosztów realizacji zamówienia. Przewidział także możliwość skorzystania z usług podwykonawcy działającego na rynku lokalnym, co miałoby zminimalizować koszty realizacji danego operatu, w tym – na co wskazał na rozprawie – kosztów dojazdu do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny. Nie wykazał jednak w jakim stopniu okoliczności te miały

wpływ na koszt roboczogodziny.

Jeśli chodzi o drugi z argumentów, który legł u podstaw odrzucenia oferty wykonawcy CANNY CODE, tj. rozbieżność między wyceną nieruchomości zabudowanej a niezabudowanej, gdzie nakład pracy potrzebny do sporządzenia operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości zabudowanej obiektami jest wyższy od nakładu potrzebnego do wyceny nieruchomości niezabudowanych stwierdzić należy, że w treści wyjaśnień tego wykonawcy (odwołującego) brak jest jakichkolwiek informacji na temat tego skąd wzięła się rozbieżność między wyceną nieruchomości zabudowanej a niezabudowanej. W ocenie zamawiającego gratyfikacja finansowa za sporządzenie operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości zabudowanych powinna być wyższa od wyceny nieruchomości niezabudowanych, gdyż nakład pracy przy wycenie nieruchomości zabudowanej obiektami jest wyższy od nakładu potrzebnego do wyceny nieruchomości niezabudowanych. Jednak do tych kwestii odwołujący się nie odniósł w treści złożonego odwołania, mimo że kwestia roboczogodziny dotyczyła elementów ceny jego oferty.

Podnieść także należy, że odwołujący, kwestionując czynność zamawiającego, wniósł odwołanie, w treści którego poza zarzutami i wnioskami w zasadzie nie zawarł żadnej argumentacji. Przywołał przy tym przypadkowe orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej nieznajdujące zastosowania w niniejszym stanie faktycznym.

Dlatego też Izba uznała, że zarzuty odwołania nie potwierdziły się.

Izba nie stwierdziła naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych przez odwołującego w treści wniesionego odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r., poz. 2437).

Przewodnicząca: ……..…….