

Sygn. akt: KIO 346/26
KIO 370/26

WYROK

Warszawa, dnia 23 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

1) w dniu 26 stycznia 2026 r. przez wykonawcę: **Klimatechnika Sp. z o.o.,
ul. W. Stwosza 73/1, 25-453 Kielce (sygn. akt KIO 346/26),**

2) w dniu 26 stycznia 2026 r. przez wykonawcę: **Spółdzielnia Rzemieśnicza Budmet, Os. Szkolne 3, 31-975
Kraków (sygn. akt KIO 370/26);**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego
Polskiej Akademii Nauk, ul. Radzikowskiego 152, 31-342 Kraków,**

orzeka:

1. oddala odwołania;

**2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę: Klimatechnika Sp. z o.o. (sygn. akt KIO 346/26) oraz
wykonawcę: Spółdzielnia Rzemieśnicza Budmet (sygn. akt KIO 370/26), i:**

**2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy
złotych zero groszy), w tym:**

**2.1.1. kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę:
Klimatechnika Sp. z o.o. (sygn. akt KIO 346/26) tytułem wpisu od odwołania;**

**2.1.2. kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę:
Spółdzielnia Rzemieśnicza Budmet (sygn. akt KIO 370/26) 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.

Przewodniczący:

Sygn. akt: KIO 346/26
KIO 370/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk z siedzibą w Krakowie, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „Pzp”, w przedmiocie: „Adaptacja istniejących pomieszczeń w budynku nr 2 do funkcji laboratoryjnej”. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych, ogłoszenie nr 2025/BZP 00532290 z dnia 14 listopada 2025 r.

Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty wraz z informacją o odrzuceniu oferty złożonej przez Spółdzielnię Rzemieśniczą Budmet z siedzibą w Krakowie. Zamawiający zamieści na platformie zakupowej w dniu 20 stycznia 2026 r. Zamawiający wybrał ofertę złożoną przez Konsorcjum: Stambud Sp. z o.o., 2K-Budownictwo sp. z o. o. sp.k. z siedzibą w Modlnicy, jako najkorzystniejszą w postępowaniu.

KIO 346/26

Wykonawca Klimatechnika Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach wniósł odwołanie wobec:

- 1) czynności szacowania wartości zamówienia,
- 2) zaniechania wezwania Konsorcjum: Stambud Sp. z o.o., 2K-Budownictwo sp. z o. o. sp.k., z siedzibą w Modlnicy do złożenia wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny,
- 3) czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum Stambud.

Zdaniem Odwołującego, wybór najkorzystniejszej oferty został dokonany z pominięciem obowiązkowego wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny, na skutek niestaranego, niezgodnie z ustawą szacowanie wartości zamówienia, którego wynik był znacznie zaniżony, co narusza przepisy ustawy i ma bezpośredni wpływ na wynik postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 28, art. 29 ust. 1 art. 34 ust. 1 pkt 2 Pzp oraz §8 i §10 Rozporządzeni Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym poprzez ustalenie szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia z pominięciem tych przepisów w oparciu o „badanie rynku” co doprowadziło do nieuzasadnionego zaniżenia tej wartości co doprowadziło do uniknięcia zastosowania przez Zamawiającego przepisu art. 224 Pzp,
- 2.art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp, poprzez zaniechanie wezwania Konsorcjum Stambud do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy cena całkowita oferty Konsorcjum Stambud jest niższa o ponad 30% od prawidłowo ustalonej wartości zamówienia,
- 3.art. 239 ust. 1 i ust. 2 Pzp oraz art. 224 ust. 5 i 6 Pzp, poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum Stambud przedwcześnie, tj. z pominięciem obowiązkowego etapu złożenia przez tego wykonawcę wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny, co mogło doprowadzić do odrzucenia i wyboru jajko najkorzystniejszej oferty Odwołującego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum Stambud,
2. zaktualizowania szacunku wartości zamówienia zgodnie z zasadami wynikającym z przepisu art. art. 28 i art. 34 Pzp,
3. wezwania Konsorcjum Stambud do złożenia wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny,
4. dokonania ponownej oceny i wyboru ofert z uwzględnieniem wyniku badania rażąco niskiej ceny oferty Konsorcjum Stambud.
5. Zasądzenia od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący wyjaśnił, że cena oferty Konsorcjum Stambud wynosi 6 930 000,00 PLN brutto. Oferta Odwołującego została oceniana jako druga. Cena tej oferty wynosi 8 759 334,15 PLN brutto. Z protokołu zamówienia wynika, że wartość szacunkowa przedmiotowego zamówienia została ustalona przez Zamawiającego w procedurze „badania rynku” na kwotę: 6.841.000,00 PLN netto, tj. 8.414.430 zł brutto.

O tym, że Zamawiający przyjął, jako wartość szacunkową zamówienia, kwotę 6.841.000,00 PLN Odwołujący dowiedział się z pisma Zamawiającego z dnia 22 stycznia 2026r.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 pkt 2 Pzp, wartość zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych ustala się na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego oraz obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Zgodnie z tym rozporządzeniem planowane koszty prac projektowych oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego i planowanych kosztów robót budowlanych, według wzoru podanego w rozporządzeniu (por. §8 ust. 1, 2 i 5 oraz § 10 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia). W § 8 ust. 2 i §2 10 ust. 2 ww. rozporządzenia określono, że podstawę obliczenia planowanych kosztów stanowią:

-program funkcjonalno-użytkowy;

-planowane koszty robót budowlanych i prac projektowych, które obliczane na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego i wskaźników cenowych przy zastosowaniu wskazanej w rozporządzeniu metody wskaźnikowej.

Planowane koszty prac projektowych stanowią sumę kosztów prac projektowych ustalonych odrębnie dla poszczególnych obiektów (§ 10 ust. 4 rozporządzenia). W wartości zamówienia na roboty budowlane uwzględnienia wymaga nie tylko przewidywany koszt wykonania robót budowlanych, ale również wartość dostaw lub usług, które zamawiający zamierza oddać do dyspozycji wykonawcy i które są niezbędne do wykonania tych robót budowlanych.

Zatem, przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych określają bardzo szczegółowo sposób dokonania prawidłowego szacunku wartości zamówienia typu „zaprojektuj i wybuduj” i nie przewidują dla tego rodzaju zamówienia ustalania wartości w oparciu o „badanie rynku”. Oferty, jakie otrzymał Zamawiający w większości wskazują, iż przyjęta przez Zamawiającego na podstawie badania rynku szacunkowa wartość zamówienia jest nierealna.

Zamawiający sam potwierdza nierealność swojego szacunku, gdyż w dokumentach zamówienia pojawia się również kwota, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, która jest wynikiem konkretnych obliczeń. Jest to kwota 10 305 099,58 PLN brutto, która wynika z umowy o dofinansowanie przedmiotowego zadania Nr 2322/0030/IB/SP/2025 jaką Zamawiający zawarł ze Skarbem Państwa – Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Do umowy tej dołączony jest wniosek, w którym znajduje się szczegółowy szacunek kosztów realizacji zamówienia,

wykonany zgodnie z zasadami szacunku tych kosztów określonymi dla zamówienia typu „zaprojektuj i wybuduj” tj. zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz §8 i §10 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, gdzie dokładnie zostały wyliczone przewidywane koszty wykonania przedmiotowego zamówienia. Odwołujący wyjaśnił, że wskaźnik cenowy danego składnika kosztów określa się na podstawie danych rynkowych lub w przypadku braku takich danych - na podstawie powszechnie stosowanych katalogów i informatorów cenowych. W tym wypadku Zamawiający przy obliczeniu kosztów realizacji inwestycji zawartej we wniosku o dofinansowanie posłużył się katalogami Secocenbudu z II kwartału 2024 r.

Zdaniem Odwołującego, Zamawiający, ustalając przed przystąpieniem do ogłoszenia zamówienia, powinien był oprzeć się na szacunku dołączonym do wniosku o dofinansowanie i w oparciu o tam zawarte szacunki powinien był zaktualizować szacunkową wartość zamówienia, którą posłużył się w ramach przedmiotowego postępowania. Ponieważ zaniechał takiej czynności to dopuścił się naruszenia obowiązku wynikającego z przepisu art. 28 Pzp dokonania szacowania wartości zamówienia z należytą starannością.

Postępowanie Zamawiającego narusza również przepis art. 29 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżyć wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Natomiast w przedmiotowej sprawie zaniżenie wartości szacunkowej zamówienia doprowadziło do uniknięcia stosowania przepisu art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, który w tym przypadku nakazywał obowiązkowe badania najkorzystniejszej oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, albowiem cena tej oferty, tj. 6.930.000,00 PLN brutto stanowi 67 % kwoty 10.305.099.58 zł, tj. oferta ta jest niższa o 33% od prawidłowej wartości szacunkowej zamówienia.

Zgodnie z przepisem art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. Ponieważ w niniejszej sprawie rozbieżność nie wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia Zamawiający zobowiązany był do przeprowadzenia badania oferty Konsorcjum Stambud i nie był uprawniony do dokonania wyboru oferty w/w Konsorcjum bez przeprowadzenia tego badania. W tym stanie rzeczy Zamawiający przedwcześnie dokonał wyboru oferty w/w firmy jako najkorzystniejszej.

W dniu 27 lutego 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o odrzucenie odwołania w części dotyczącej zarzutu szacowania wartości zamówienia i oddalenie odwołania w pozostałej części. W przypadku braku podzielenia stanowiska Zamawiającego - wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający wskazał, że Odwołujący wniósł odwołanie w dniu 26 stycznia 2026 r. Zamawiający w protokole postępowania w dniu 4 grudnia 2025 r., bezpośrednio po otwarciu ofert, wypełnił wartość aktualnie udzielanego zamówienia częściowego: 6 841 000,00 zł netto. W tym dniu Odwołujący miał możliwość przy zachowaniu należytej staranności, tj. z wystąpieniem z wnioskiem o udostępnienie protokołu postępowania, powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę wniesienia odwołania. Tym bardziej Odwołujący powinien być zainteresowany wartością udzielonego zamówienia, ponieważ na etapie szacowania wartości zamówienia Zamawiający wystąpił m.in. do tego wykonawcy o złożenie wstępnej niewiążącej oferty na przedmiot zamówienia. Odwołujący w odpowiedzi na powyższe przedstawił ofertę cenową na kwotę 4 450 000,00 zł netto. Zaskakujące jest obecnie, że ten sam wykonawca złożył ofertę w dniu 3 grudnia 2025 r. na ten sam przedmiot zamówienia o wartości 8 759 334,15 zł brutto, tj. o 60 % droższą. Zdaniem Zamawiającego, termin na złożenie odwołania dla Odwołującego na szacowanie wartości zamówienia zaczął biec od dnia 04.12.2025 r.

Niezależnie od powyższego Zamawiający wskazał, że mając na uwadze specyfikę realizowanej inwestycji, w szczególności jej złożony charakter, zakres technologiczny oraz konieczność zastosowania rozwiązań indywidualnych, dostosowanych do specyfiki pracy projektowanych laboratoriów, rzetelne oszacowanie wartości zamówienia w oparciu o ogólnodostępne wskaźniki cenowe nie było możliwe. W konsekwencji, Zamawiający, działając z zachowaniem należytej staranności, zgodnie z zasadą racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, dokonał oszacowania wartości zamówienia na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych oraz prac projektowych w oparciu o indywidualny preliminarz kosztów sporządzony na podstawie analizy indywidualnej, o których mowa w § 9 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów

robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. W ramach powyższego, w dniu 1 września 2025 r. Zamawiający skierował zapytania ofertowe do pięciu potencjalnych wykonawców, przekazując im treść programu funkcjonalno-użytkowego, który następnie został udostępniony w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zapytania ofertowe nie zawierały informacji o finansowaniu inwestycji ze środków Skarbu Państwa - Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, co uniemożliwiało wykonawcom ustalenie poziomu środków finansowych, jakimi Zamawiający dysponuje na realizację zamówienia.

Dwóch wykonawców, tj. K.C. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Automatica K.C. (jednocześnie członek zarządu Klimatechnika sp. z o.o.) oraz P.M. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.M. Elektro-max P.M., zgłosiło zainteresowanie przeprowadzeniem wizji lokalnej. Po przeprowadzeniu wizji lokalnych do Zamawiającego wpłynęły dwie oferty wstępne:

- oferta Klimatechnika sp. z o.o. na kwotę 4 450 000,00 zł netto, z dnia 25.09.2025r. ,

- oferta P.M. Elektro-max P.M. na kwotę 6 841 000,00 zł netto, tj. 8 414 430,00 zł brutto, z dnia 01.10.2025 r.

Obaj ww. wykonawcy złożyli następnie oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Oferta Klimatechnika sp. z o.o. przewyższa pierwotnie złożoną ofertę wstępną o 60 %, natomiast oferta P.M. Elektro-max P.M. jest niższa o 12 %.

Po uwzględnieniu ofert, które wpłynęły w toku procedury szacowania, Zamawiający dokonał ostatecznego ustalenia wartości przedmiotu zamówienia na kwotę 6 841 000,00 zł netto, tj. 8 414 430,00 zł brutto. Przy ustalaniu tej wartości Zamawiający nie uwzględnił oferty Klimatechnika sp. z o.o., która – w ocenie Zamawiającego – na etapie wstępnego szacowania charakteryzowała się nierealistycznie niskim poziomem cenowym i nie mogła stanowić miarodajnej podstawy do określenia wartości zamówienia.

Prawidłowość dokonanego oszacowania potwierdza fakt, iż ustalona wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia pozostaje zbliżona zarówno do ceny oferty złożonej przez Odwołującego (różnica 4%), jak i do średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert, która wyniosła 8 643 983,47 zł. Okoliczności te jednoznacznie dowodzą, iż Zamawiający dokonał oszacowania w sposób rzetelny i odpowiadający warunkom rynkowym.

Odnosząc się do zarzutów Odwołującego, Zamawiający wskazał, iż szacunek przedstawiony we wniosku o dofinansowanie został sporządzony w II kwartale 2024 r., a tym samym – wobec treści art. 36 Pzp – nie mógł stanowić podstawy do ustalenia wartości zamówienia. Na uwagę zasługuje również fakt, że rozbieżność pomiędzy wartością określoną we wniosku o dofinansowanie, ustaloną w oparciu o ogólnodostępne wskaźniki cenowe, a cenami uzyskanymi w toku szacowania wartości przedmiotu zamówienia, potwierdza zasadność stanowiska Zamawiającego, iż rzetelne oszacowanie wartości takiego zamówienia, z uwagi na jego specyfikę - adaptacja istniejących pomieszczeń w budynku nr 2 do funkcji laboratoryjnej, nie było możliwe przy wykorzystaniu ogólnodostępnych wskaźników cenowych i wymagało zastosowania indywidualnego preliminarza kosztów. Dodatkowo wskazać należy, że wartość wskazana we wniosku o dofinansowanie służy innym celom i ze środków tych także trzeba będzie pokryć inne wydatki, które powstaną w toku realizacji inwestycji, w tym np. związane z możliwością waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy realizującego przedmiot zamówienia. Szczegółowe wyjaśnienia w różnicy pomiędzy ww. wartościami obejmuje pismo Zamawiającego z 22.01.2026 r.

Odnosząc się do zarzutu zaniechania czynności wezwania Konsorcjum Stambud do złożenia wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny Zamawiający podniósł, że nie ma podstaw do uznania, że cena oferty ww. wykonawcy jest rażąco niska. Zdaniem Zamawiającego, różnice cenowe pomiędzy ofertami to naturalny element konkurencji. Wartość zamówienia Zamawiający ustalił na kwotę: 6 841 000,00 zł netto. Wartość zamówienia powiększona o należny podatek od towarów i usług wynosi: $6\,841\,000\text{ zł} \times 23\% \text{ VAT} = 8\,414\,430,00\text{ zł}$ brutto.

Cena 6 930 000,00 zł oferty najkorzystniejszej złożonej przez Konsorcjum Stambud stanowi 82,36% wartości zamówienia powiększonej o VAT, czyli jest niższa od niej o 17,64%, więc nie powstał po stronie Zamawiającego obowiązek żądania od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny.

Do wyliczenia średniej arytmetycznej Zamawiający przyjął wszystkie oferty niepodlegające odrzuceniu na art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 Pzp, czyli złożone w terminie, przez wykonawców nie pochodzących z państw trzecich (...) oraz niezawierających błędów w obliczeniu ceny. Średnia arytmetyczna ofert wynosi: $69\,151\,867,78\text{ zł}$ brutto : 8 = 8 643 983,47 zł brutto. Cena 6 930 000,00 zł oferty najkorzystniejszej złożonej przez Konsorcjum Stambud stanowi 80,17% średniej arytmetycznej, czyli jest niższa od niej o 19,83 %, więc Zamawiający nie był zobowiązany do żądania od wykonawcy wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny.

W ocenie Zamawiającego, zaferowana cena przez Konsorcjum Stambud nie wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i nie budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający podniósł, że zgodnie z art. 554 Pzp, to na Odwołującym spoczywa ciężar dowodu, skoro Odwołujący twierdzi, że wykonawca, którego oferta została wybrana zaferował za przedmiot zamówienia rażąco niską cenę, cenę nierealną to powinien to wykazać,

tymczasem wykonawca nie przedstawił na tę okoliczność żadnych dowodów.

Zamawiający wskazał, że nawet zakładając hipotetycznie naruszenie obowiązujących przepisów w tym zakresie, to w sposób prawidłowy zostały ustalone: właściwy tryb postępowania – tryb postępowania dla robót budowlanych, nie doszło do obejścia progów, została zastosowana właściwa procedura, a samo postępowanie zapewniło realną konkurencję – do postępowania wpłynęło 8 ofert, z tego średnia arytmetyczna tych ofert to: 8 643 983,47 zł jest bardzo zbliżona do ustalonej przez Zamawiającego wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia tj. 6 841 000,00 zł netto x 23% VAT = 8 414 430,00 zł brutto. Kwoty wynikające ze złożonych ofert, a także średnia tych kwot potwierdzają prawidłowość oszacowania wartości zamówienia i jej adekwatność do cen rynkowych. Ewentualne uchybienia przepisom dot. szacowania wartości zamówienia – nie miały zatem wpływu na tryb postępowania, nie ograniczyły konkurencji, nie wpłynęły na treść ofert, nie miały wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty – a tym samym nie doszło do wypełnienia przesłanki z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp.

Zamawiający wniósł o przeprowadzenie dowodu na potwierdzenie powyższych okoliczności z następujących dokumentów:

- 1) zapytanie ofertowe wysłane do firmy F.H.U. LUPIO-WENTYLACJA,
- 2) zapytanie ofertowe wysłane do firmy BART Sp. z o.o.,
- 3) zapytanie ofertowe wysłane do firmy Budimex S.A.,
- 4) zapytanie ofertowe wysłane do firmy P.M. ELEKTRO-MAX P.M.,
- 5) zapytanie ofertowe wysłane do firmy Automatica K.C.,
- 6) oferta firmy Klimatechnika sp. z o.o. korespondencja e-mail,
- 7) oferta firmy Klimatechnika Sp. z o.o. z dnia 23.09.2025 r.,
- 8) oferta firmy P.M. ELEKTRO-MAX P.M. korespondencja e-mail,
- 9) oferta firmy P.M. ELEKTRO-MAX P.M. z dnia 01.10.2025 roku,
- 10) notatki z ustalenia wartości zamówienia,
- 11) protokół postępowania w trybie podstawowym,
- 12) pismo Zamawiającego z 22.01.2026 r.

KIO 370/26

Wykonawca Spółdzielnia Rzemieślnicza Budmet z siedzibą w Krakowie wniósł odwołanie wobec czynności badania i oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej. Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp, poprzez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego pomimo, że nie zawiera ona rażąco niskiej ceny, a złożone przez Odwołującego wyjaśnienia ceny oferty uzasadniają podaną w ofercie cenę.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
- 3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert.

Odwołujący wyjaśnił, że skutkiem decyzji Zamawiającego o odrzuceniu oferty Odwołującego jest pozbawienie go możliwości uzyskania zamówienia, co rodzi po jego stronie szkodę w postaci pozbawienia go uzyskania zamówienia. W świetle przyjętych w dokumentach zamówienia kryteriów oceny ofert, złożona przez Odwołującego oferta sklasyfikowana winna być na pierwszym miejscu, co oznacza, że gdyby Zamawiający nie odrzucił jego oferty, to mógłby on uzyskać zamówienie. .

Jako podstawę prawną odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp. Zamawiający, uwzględniając treść art. 224 ust. 6 Pzp pozostającego w związku ze wskazaną przez Zamawiającego podstawą odrzucenia oferty tj. art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp uznał, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia ceny oferty wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, w szczególności co do braku potwierdzenia przez Odwołującego zgodności kosztów pracy z przepisami dot. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Odwołujący zauważył, że w odpowiedzi na otrzymane od Zamawiającego w trybie art. 224 ust. 1 Pzp wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty przedstawił on szczegółowe i wyczerpujące wyjaśnienia. Zamawiający nie wskazał w swojej decyzji, że wyjaśnienia te były ogólne, czy też, że nie odnosiły się do któregoś z aspektów cenotwórczych. Jedyнным aspektem tych wyjaśnień, który został podważony przez Zamawiającego są koszty pracy. Zarzuty odwołania są zatem ograniczone jedynie do tego aspektu złożonych wyjaśnień.

Zdaniem Odwołującego, Zamawiający w sposób błędny, w tym dowolny ustalił, że złożone w odpowiedzi na wezwanie wyjaśnienia wraz z dowodami nie potwierdziły zgodności ceny oferty z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Zamawiający błędnie ustalił, że wskazane „wadliwość” wyjaśnień dotyczących kosztów pracy automatycznie oznaczają, że cena całej oferty jest rażąco niska. W treści pierwszego wezwania do wyjaśnienia ceny oferty (pismo z dnia 11.12.2025 r.) Zamawiający nie wzywał Odwołującego do bezwzględnego przedłożenia wyjaśnień w zakresie zgodności kosztów pracy ze stosownymi przepisami. Wskazywał on jedynie, że wyjaśnienia mogą dotyczyć zgodności z

przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Treść wezwania była lakoniczna, Zamawiający nie wskazał jakich konkretnych dowodów i wyjaśnień oczekuje, w tym nie żądał np. szczegółów dotyczących rozbicia ceny ofertowej, jak też nie określił sposobu oczekiwanej prezentacji tej kalkulacji, jak i poziomu jej szczegółowości, np. w zakresie kosztów materiałowych, sprzętowych, robocizny itp.

W odpowiedzi na wezwanie Odwołujący oparł swoje wyjaśnienia na najbardziej miarodajnym dokumencie, tj. kalkulacji kosztów zamówienia sporządzonej przez Zamawiającego, która stanowiła dla niego podstawę do ustalenia wartości szacunkowej zamówienia. Każdą z pozycji tej kalkulacji Odwołujący wycenił w zgodności ze złożoną ofertą, przedstawił stosowne dowody, a w odniesieniu do kluczowych zakresów tej kalkulacji (roboty branżowe) Odwołujący przedstawił oferty podwykonawcze pochodzące od specjalistycznych firm. Zdaniem Odwołującego, skoro Zamawiający nie zakwestionował wycen/kalkulacji zawartych w dokumencie „kalkulacja kosztów”, to samo to oznacza wadliwość ustalenia, że cena oferty jest rażąco niska. Zamawiający nie wskazał w swojej decyzji, że kwestionuje realność kosztów założonych w ww. dokumencie właśnie ze względu na przyjęte koszty pracy.

Odwołujący zauważył, że jak wskazał w treści swoich wyjaśnień istotna dysproporcja w stosunku do wyceny Zamawiającego dotyczyła tylko niektórych pozycji tj. wymienionych w wyjaśnieniach robót branżowych. W odniesieniu do tych robót przedłożone zostały oferty podwykonawcze, zawierające przecież koszty pracy. Skoro to właśnie wyceny tych zakresów decydowały o dysproporcji w wycenie, a w stosunku do nich Zamawiający nie miał zarzutów, w tym w odniesieniu do dotyczących ich kosztów pracy (przyczyny odrzucenia oferty związane są z pracownikami członka spółdzielni, który nie jest dedykowany do wykonania ww. robót branżowych), to tym bardziej potwierdza to wadliwość odrzucenia oferty Odwołującego. Odwołujący podkreślił, że kalkulacja Zamawiającego nie zawierała odrębnej pozycji „koszty pracy”, co tym bardziej przeczy możliwości zakwestionowania złożonych wyjaśnień jedynie w oparciu o ten aspekt.

Niezależnie od przywołanej wyżej lakoniczności wezwania, Odwołujący przedłożył stosowne wyjaśnienia i dowody również w zakresie kosztów pracy, w tym wskazał w treści wyjaśnień (wyjaśnienia RNC – załącznik nr 1) założoną stawkę RBH (tajemnica przedsiębiorstwa). Bezsprzecznie jest ona zgodna z przepisami prawa dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia, czego zresztą w odniesieniu do niej Zamawiający nie zakwestionował. W treści wyjaśnień Odwołujący wskazał ponadto, że uwzględniając średnie stawki pracy na terenie Małopolski, kwota RBH ma charakter stawki rynkowej. Dodatkowo, niezależnie od przedstawienia kompleksowych ofert podwykonawczych na kluczowe zakresy branżowe (dokument te pośrednio również stanowiły potwierdzenie realności założonych kosztów pracy), w celu potwierdzenia realności wskazanej w wyjaśnieniach stawki RBH Odwołujący przedłożył przykładowe umowy o pracę z dwoma pracownikami.

Zamawiający, stwierdzając, że przedłożone umowy nie zawierają aneksów aktualizujących wynagrodzenia pracowników, skierował do Odwołującego wezwanie w oparciu o art. 224 ust. 4 Pzp (pismo z dnia 29.12.2025 r.). W odpowiedzi na to wezwanie Odwołujący przedłożył stosowne aneksy potwierdzające, że osobom tym przysługuje wynagrodzenie, zgodne z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W odniesieniu do pierwszego z pracowników przedłożono aneks do umowy o pracę nr 2/2021 r. zawarty w dniu 31.12.2021 r. gdzie w pkt 1 wskazano na zastosowanie automatycznej klauzuli waloryzacyjnej, zgodnie z którą pracownikowi przysługuje stałe wynagrodzenie naliczane od aktualnie obowiązującego wynagrodzenia minimalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W odniesieniu do drugiego z pracowników przedłożono w szczególności aneks nr 1/2025 z dnia 31.12.2025 r. gdzie wskazano na zastosowanie analogicznej jak wskazana wyżej klauzuli waloryzacyjnej.

Odwołujący uczynił zatem zadość otrzymanemu wezwaniu, tj. wykazał, że obecne wynagrodzenie ww. osób nie jest niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Zamawiający nie zakwestionował wynikającej z aneksów standardowo stosowanej w takich przypadkach klauzuli waloryzacyjnej. Odwołujący potwierdził, że przedłożone: aneks nr 2/2021 r. z dnia 31.12.2021 r. oraz aneks nr 1/2025 z dnia 31.12.2025 r. są ostatnimi zawieranymi ze wskazanymi pracownikami zmianami umów o pracę, a zawarte w nich klauzule stanowią dowód, że pracownikom tym przysługuje minimalne wynagrodzenie zgodne z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wskazana przez Zamawiającego okoliczność, że ww. aneksy odnosiły się do innych umów o pracę niż wynikające z wyjaśnień ceny oferty jest bez znaczenia. W odpowiedzi na wezwanie z dnia 29.12.2025 r. przedłożono właściwe i aktualnie obowiązujące umowy (aneksy), w oparciu o które pracownicy byli i są zgłoszeniu m.in. do ZUS. Zamawiający nie ma podstaw, w tym nie przedstawił żadnych dowodów, że ww. aneksy i związane z nimi umowy o pracę nie obowiązują, a na ich podstawie nie jest wypłacane pracownikom należne im wynagrodzenie, zgodne z przepisami dot. minimalnego wynagrodzenia za pracę. Podstawą do ustalenia wystąpienia rażąco niskiej ceny całej oferty, co Odwołujący wykazał, nie mogły być wskazane przez Zamawiającego okoliczności związane z przedłożonymi przykładowymi umowami o pracę/aneksami do nich dla dwóch pracowników.

Zamawiający nie wykazał, że rzekome niewykazanie przez Odwołującego zgodności kosztów pracy z przepisami dla dwóch przykładowych pracowników skutkuje powstaniem rażąco niskiej ceny całej oferty. Argumentację Zamawiającego można co najwyżej odnieść do jednego z wielu czynników cenotwórczych, nieodnoszącego się zresztą do kluczowych zakresów zamówienia, która nie oznacza automatycznie wystąpienia rażąco niskiej ceny całej oferty (ceny poniżej kosztów wykonania zamówienia). Dodatkowo należy wskazać, że Zamawiający nie stwierdził podstawy odrzucenia oferty wynikającej z art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp, a związanej m.in. z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Procedurę weryfikacji umów o pracę z pracownikami określił Zamawiający zresztą w innym punkcie SWZ (pkt 3.1 – kreuje obowiązek przedstawienia umów o pracę).

W złożonych wyjaśnieniach Odwołujący wykazał realność i rynkowość zaoferowanej ceny. Szczegółowa analiza tych wyjaśnień winna była doprowadzić Zamawiającego do wniosku, że szacując wartość zamówienia zawyżył koszty wykonania zamówienia w stosunku do aktualnych cen rynkowych. Okoliczność, w której Zamawiający ma przyznana dotację, której wysokość umożliwia mu sfinansowanie nawet droższej oferty, nie uzasadnia bezpodstawnej rezygnacji z wykonania zamówienia za cenę o 1,5 mln zł niższą.

W dniu 27 lutego 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający wyjaśnił, że w dniu 11 grudnia 2025 r., zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp, wezwał Odwołującego do wyjaśnień w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania i średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 Pzp.

Wartość zamówienia została ustalona przez Zamawiającego na kwotę 6 841 000,00 zł netto i powiększona o należny podatek od towarów i usług wynosi: 8 414 430,00 zł brutto. Zatem, cena oferty 5 484 800,00 zł brutto złożonej przez Odwołującego stanowi 65,18 %, wartości zamówienia powiększonej o VAT, czyli jest niższa od niej o 34,82 %. Średnia arytmetyczna cen ofert wynosi: 8 643 983,47 zł brutto, więc cena tej oferty stanowi 63,45 % średniej arytmetycznej, więc jest niższa od niej o 36,55 %.

W dniu 15 grudnia 2025 r. Odwołujący zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny do dnia 18 grudnia 2025 r. Zamawiający przychylił się do prośby i wyraził zgodę na złożenie wyjaśnień.

W dniu 18 grudnia 2025 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami. W celu potwierdzenia realności i dostępności wskazanych kosztów pracy przedłożył w załączeniu do wyjaśnień przykładowe dwie umowy o pracę zawarte z pracownikami: p. M.B. w dniu 1 lipca 2021 r. oraz p. K.Ł. w dniu 16 sierpnia 2021 r. Zamawiający zauważył fakt, że ustalone w umowach tych warunki wynagrodzenia są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2025 r. Zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp, Zamawiający był zobowiązany żądać wyjaśnień co najmniej w zakresie określonym w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp. Na podstawie art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp Zamawiający zażądał uzupełnienia wyjaśnień dotyczących 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Zamawiający zobowiązał wykonawcę do przedstawienia dokumentów, z których będzie wynikać, że obecne wynagrodzenie ww. osób nie jest niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W dniu 8 stycznia 2026 r. Odwołujący bez żadnych wyjaśnień przedłożył dokumenty (dowody): umowę o pracę zawartą w dniu 9 września 2016 r. z K.Ł., aneksy nr: 2/2024 z dnia 31 grudnia 2024 r. i 1/2025 z dnia 31 grudnia 2025 r. do umowy o pracę zawartej w dniu 9 września 2016 r. z p. K.Ł. oraz aneks z dnia 31 grudnia 2021 r. do umowy o pracę zawartej w dniu 17 sierpnia 2015 r. z p. M.B..

Zdaniem Zamawiającego, w sprawie nie doszło do arbitralnego odrzucenia oferty. Odwołujący nie udźwignął ciężaru dowodu wynikającego z art. 224 ust. 6 Pzp i nie wykazał zgodności kosztów pracy z przepisami prawa. W takiej sytuacji Zamawiający miał obowiązek odrzucić ofertę. Odwołujący w sposób nienależyty podszedł do ciężącego na nim obowiązku udowodnienia, że jego oferta jest realna, w tym także w odniesieniu do kosztów pracy. W odpowiedzi (uzupełnieniu wyjaśnień) brak było jakichkolwiek wyjaśnień, w tym dlaczego nie przedkłada dowodów, co do których został wezwany, a przedstawia inne dokumenty. Ponadto, przedstawione dokumenty nie odniosły się i nie wyjaśniły aktualnych wynagrodzeń w umowach, które zostały pierwotnie przesłane. Wykonawca nie wykazał zatem, że wynagrodzenia są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zaoferowane w tym zakresie przez wykonawcę dowody i wyjaśnienia są niespójne, a dodatkowo dotyczą one innego podmiotu, który nie uczestniczy w realizacji zamówienia i z tej przyczyny nie mogą stanowić dowodu kosztów pracy Odwołującego. Zamawiający podkreślił, że w przedmiotowym zamówieniu koszty pracy stanowią podstawowy element ceny oferty. Z przeprowadzonej analizy

otrzymanych dokumentów (umów o pracę, aneksów umów do pracy) wynika, że:

1) w dniu 9 września 2016 r. została zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony pomiędzy Zakładem Usług Remontowych P.B., a p. K.Ł. w wymiarze ½ etatu w charakterze pracownika ogólnobudowlanego i wynagrodzeniem wynoszącym 925,00 zł. Do umowy tej w dniu 31 grudnia 2024 r. zawarto aneks zmieniający warunki umowy o pracę w zakresie stawki płacy zasadniczej od dnia 1 stycznia 2025 r. z 2 150,00 zł brutto na 2 333,00 zł brutto. Następnie aneksem z dnia 31 grudnia 2025 r. stawka płacy zasadniczej od dnia 1 stycznia 2026 r. została zmieniona na 2 403,00 zł brutto. Dodatkowo, pomiędzy tym samym pracodawcą i pracownikiem w dniu 16 sierpnia 2021 r. zawarto kolejną umowę o pracę na pełny wymiar czasu pracy z wynagrodzeniem wynoszącym 4 450,00. Do umowy tej nie przedstawiono żadnych aneksów.

Reasumując, przedstawione umowy o pracę nie zostały zawarte pomiędzy wykonawcą, tj. Spółdzielnią Rzemieślnicza BUDMET, os. Szkolne 3, 31-975 Kraków, a p. K.Ł.. Pracodawcą jest przedsiębiorca p. P.B. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.B. Zakład Usług Remontowych (REGON: 351432041). Przedsiębiorca p. P.B. nie jest wykonawcą, nie został też wskazany jako podwykonawca (wykonawca Spółdzielnia Rzemieślnicza BUDMET oświadczył w ofercie, że nie przewiduje powierzenia realizacji zamówienia podwykonawcom) ani jako podmiot udostępniający zasoby. Brak też dowodów, że ustalone w umowie zawartej w dniu 16 sierpnia 2021 r. warunki wynagrodzenia nie są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2025 r. i 2026 r. (dokumenty uzupełniono w dniu 8 stycznia 2026 r.).

2) w dniu 31 grudnia 2021 r. zawarto aneks nr 2/2021 do umowy o pracę zawartej w dniu 17 sierpnia 2015 r. między Zakładem Usług Remontowych P.B., a p. M.B. zmieniający stawkę płacy zasadniczej z 2 800,00 zł brutto na: „pracownikowi przysługuje wynagrodzenie w stałej stawce miesięcznej w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy naliczane od aktualnie obowiązującego wynagrodzenia minimalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.” W dniu 1 lipca 2021 r. pomiędzy tym samym pracodawcą i pracownikiem zawarto umowę o pracę na pełny wymiar czasu pracy z wynagrodzeniem wynoszącym 4 500,00. Do umowy tej nie przedstawiono żadnych aneksów.

Reasumując, przedstawiona umowa o pracę i aneks do innej umowy o pracę nie zostały zawarte pomiędzy wykonawcą, tj. Spółdzielnią Rzemieślnicza BUDMET, os. Szkolne 3, 31-975 Kraków, a p. M.B.. Analogicznie, jak powyżej, pracodawcą jest przedsiębiorca p. P.B. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.B. Zakład Usług Remontowych (REGON: 351432041). Niezrozumiałe jest składanie aneksów do umowy z 2015 r., następnie przedstawianie nowej umowy z 1 lipca 2021 r. Brak też dowodów, że ustalone w umowie zawartej w dniu 1 lipca 2021 r. warunki wynagrodzenia nie są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2025 r. i 2026 r. (dokumenty uzupełniono w dniu 8 stycznia 2026 r.).

Zamawiający nie miał zatem podstaw do przyjęcia domniemania zgodności z prawem. Sam Wykonawca, pomimo tego, że to na nim spoczywa ciężar dowodu w tym zakresie, nie wykazał zgodności kosztów pracy z minimalnym wynagrodzeniem. W takiej sytuacji, art. 224 ust. 6 Pzp nakłada na Zamawiającego obowiązek odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp.

Zamawiający wskazał, że nawet gdyby odwołanie zostało uwzględnione, to przy ponownym badaniu i ocenie ofert - w tym oferty Odwołującego, to także inne dołączone dowody do wyjaśnień: oferta firmy SETA sp. z o.o., ul. gen. Władysława Sikorskiego 36, 32-400 Myślenice, oświadczenia hurtowni, akt notarialny, umowa przeniesienia własności, umowa sprzedaży oraz akt ustanowienia hipoteki dotyczą Zakładu Usług Remontowych P.B., a nie wykonawcy Spółdzielni Rzemieślniczej BUDMET. Zamawiającego wniósł o przeprowadzenie dowodu z:

- 1) wezwania Zamawiającego z dnia 11.12.2025 r. do wyjaśnienia kwestii dotyczących rażąco niskiej ceny,
- 2) wyjaśnienia Odwołującego z dnia 18.12.2025 r. dotyczących rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami dot. kosztów pracy,
- 3) wezwania Zamawiającego z dnia 29.12.2025 do uzupełnienia wyjaśnień,
- 4) odpowiedzi Odwołującego z dnia 08.01.2026 r. dotyczącej rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:
Odwołania nie zasługują na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że obaj Odwołujący wykazali posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

KIO 346/26

Izba nie uwzględniła wniosku Zamawiającego o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, jako wniesionego po upływie terminu określonego w ustawie. Odwołujący w dniu 22 stycznia 2026 r. otrzymał od Zamawiającego protokół postępowania, w którym wskazano wartość szacunkową zamówienia oraz sposób ustalenia tej wartości, który stanowi podstawę faktyczną zarzutów wniesionego odwołania. Odwołujący zakwestionował bowiem w

odwołaniu procedurę, w ramach której Zamawiający dokonał oszacowania wartości zamówienia, która zdaniem Odwołującego jest niezgodna z przepisami ustawy Pzp i skutkuje nieprawidłową oceną ofert, w tym nieprzeprowadzeniem weryfikacji ofert pod kątem rażąco niskiej ceny, którą wskazał Zamawiający w protokole postępowania, jako „badanie rynku”. Biorąc pod uwagę powyższe, termin do wniesienia odwołania we wskazanym wyżej zakresie należy liczyć od dnia, w którym Odwołujący powziął informacje, stanowiące podstawę do wniesienia odwołania, a to nastąpiło w dniu 22 stycznia 2026 r., w którym Odwołujący otrzymał stosowne informacje od Zamawiającego. Odwołanie zostało wniesione w dniu 26 stycznia 2026 r., a zatem w terminie ustawowym nieprzekraczającym 5 dni od tego dnia.

Izba ustaliła, co następuje:

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego dotyczy inwestycji, polegającej na adaptacji istniejących pomieszczeń w budynku nr 2 do funkcji laboratoryjnej. Przedmiotem zamówienia jest wykonanie dokumentacji projektowej a następnie wykonanie robót budowlanych, których zakres obejmuje dostosowanie pomieszczeń w przyziemiu budynku nr 2 do funkcji laboratoryjnej z niezbędnym zapleczem oraz remontem klatki schodowej w budynku numer 2, remontem części komunikacji ogólnej w przyziemiu budynku numer 5 oraz wykonaniem towarzyszących robót zewnętrznych opisanych w programie funkcjonalno-użytkowym. Zakres prac obejmuje wykonanie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie w imieniu Zamawiającego stosownych zgłoszeń/pozwoleń wymaganych prawem w zakresie czynności rozpoczynających prace oraz dokonanie czynności administracyjnych które umożliwią użytkowanie przedmiotu zamówienia (w tym jeżeli będzie to wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie). Opis przedmiotu zamówienia w przedmiotowym postępowaniu został dokonany w oparciu o program funkcjonalno-użytkowy opracowany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego w lipcu 2025 r. Jak wynika z opisu przedmiotu zamówienia, inwestycja ma złożony charakter, szeroki zakres technologiczny, wymaga zastosowania rozwiązań indywidualnych, dostosowanych do specyfiki pracy projektowanych laboratoriów. Wykonawca w ramach realizacji projektu powinien m.in. zweryfikować rozwiązania techniczne zaproponowane przez Zamawiającego, dokonać doboru szczegółowych rozwiązań technicznych wraz z przedłożeniem rozwiązań do akceptacji służb Zamawiającego. Po akceptacji technicznej rozwiązań (zatwierdzenie dokumentacji) wykonawca winien dokonać przedłożenia rozwiązań materiałowych (wymagana akceptacja materiału w postaci karty materiałowej), a następnie realizacji na podstawie zatwierdzonych dokumentów, po uzyskaniu stosownych zgód i pozwoleń wynikających z przepisów prawa, w tym w szczególności Prawa budowlanego, przepisów związanych oraz zgodnie z przepisami BHP odpowiadającymi przyszłemu przeznaczeniu pomieszczeń.

Zamawiający wyjaśnił w odpowiedzi na odwołanie, że biorąc pod uwagę powyższe, rzetelne oszacowanie wartości zamówienia w oparciu o ogólnodostępne wskaźniki cenowe nie jest w pełni możliwe. W tych okolicznościach Zamawiający dokonał oszacowania wartości zamówienia na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych oraz prac projektowych w oparciu o indywidualny preliminarz kosztów sporządzony na podstawie analizy indywidualnej, o których mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. W dniu 1 września 2025 r. Zamawiający skierował zapytania ofertowe do pięciu potencjalnych wykonawców, przekazując im treść programu funkcjonalno-użytkowego, który następnie został również udostępniony w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Po przeprowadzeniu wizji lokalnych do Zamawiającego wpłynęły dwie oferty wstępne: oferta Klimatechnika sp. z o.o. na kwotę 4 450 000,00 zł netto, z dnia 25.09.2025r. oraz oferta P.M. Elektro-max P.M. na kwotę 6 841 000,00 zł netto, tj. 8 414 430,00 zł brutto, z dnia 01.10.2025 r. Wskazani wykonawcy złożyli także oferty w przedmiotowym postępowaniu. Oferta Klimatechnika sp. z o.o. przewyższa pierwotnie złożoną ofertę wstępną o 60 %, natomiast oferta P.M. Elektro-max P.M. jest wyższa o 12 %.

Zamawiający, uwzględniając oferty, które wpłynęły do Zamawiającego w toku procedury szacowania, dokonał ostatecznego ustalenia wartości przedmiotu zamówienia na kwotę 6 841 000,00 zł netto, tj. 8 414 430,00 zł brutto. Przy ustalaniu tej wartości Zamawiający nie uwzględnił oferty Klimatechnika sp. z o.o., która – w ocenie Zamawiającego – na etapie wstępnego szacowania charakteryzowała się nierealistycznie niskim poziomem cenowym i nie mogła stanowić miarodajnej podstawy do określenia wartości zamówienia.

W protokole postępowania Zamawiający wskazał, że wartość szacunkowa przedmiotowego zamówienia została ustalona przez Zamawiającego w procedurze „badania rynku” na kwotę: 6.841.000,00 PLN netto, tj. 8.414.430 zł brutto.

W postępowaniu wpłynęło do Zamawiającego osiem ofert, spośród których trzy oferty zostały odrzucone. Cena oferty wybranej jako najkorzystniejsza (oferta Konsorcjum Stambud) wynosi 6 930 000,00 PLN brutto. Oferta

Odwolującego – druga w rankingu ofert – została złożona z ceną 8 759 334,15 PLN brutto.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 28, art. 29 ust. 1 art. 34 ust. 1 pkt 2 Pzp oraz §8 i §10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym poprzez ustalenie szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia z pominięciem tych przepisów w oparciu o „badanie rynku”, co doprowadziło do nieuzasadnionego zaniżenia tej wartości i w konsekwencji - do uniknięcia zastosowania przez Zamawiającego przepisu art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp, w sytuacji gdy cena całkowita oferty Konsorcjum Stambud Sp. z o.o., 2K-Budownictwo sp. z o. o. sp.k.jest niższa o ponad 30% od prawidłowo ustalonej wartości zamówienia, poprzez zaniechanie wezwania ww. wykonawcy, którego oferta została najwyższej oceniona, do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Odwolanie w zakresie powyższego zarzutu nie zasługuje na uwzględnienie.

Ustalenie wartości zamówienia publicznego jest podstawową czynnością na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Czynność ta spełnia przede wszystkim funkcję proceduralną i weryfikacyjną dla przygotowywanego postępowania. W ustawie Pzp nie ma definicji pojęcia wartości zamówienia, są natomiast wskazane podstawy do ustalenia tej wartości - podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy. Wartość zamówienia wyrażona jest w kwotach netto.

Wartość zamówienia powinna być ustalona z należytą starannością, co oznacza, że zamawiający powinien dokonać wyboru właściwej metody dokonania takiego szacunku oraz zastosować adekwatne techniki ustalenia szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy. Wartość zamówienia powinna być jak najbardziej zbliżona do ceny rynkowej danego zamówienia. Przy szacowaniu wartości zamówienia zawsze jest dopuszczalne zwrócenie się przez zamawiającego do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w przedmiocie zamówienia w formie „badania rynku” w celu uzyskania przez zamawiającego informacji o aktualnych cenach i dostępnych usługach, co może pomóc w dokładniejszym oszacowaniu wartości zamówienia. Izba podkreśla, że za ustalenie wartości zamówienia zawsze odpowiedzialny jest zamawiający, tym samym, nie jest on związany wyceną przedstawioną przez podmioty zewnętrzne, która ma charakter informacyjny.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp, zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Pzp, ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, z tym że w przypadku zamówień udzielanych w częściach powyższe terminy odnoszą się do wszczęcia pierwszego z postępowań.

Przepisy ustawy Pzp przewidują możliwość zmiany wartości szacunkowej zamówienia jedynie przed jego wszczęciem, co stanowi art. 36 ust. 2 Pzp. Zgodnie z ust. 2, jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia. Zamawiający może zatem uaktualnić wartość zamówienia ze względu na zmianę okoliczności faktycznych, w tym np. radykalną zmianę cen rynkowych.

Zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 pkt 2 Pzp, wartość zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych ustala się na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego oraz obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, planowane koszty prac projektowych oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego i planowanych kosztów robót budowlanych, według wzoru podanego w rozporządzeniu (por. §8 ust. 1, 2 i 5 oraz § 10 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia). W § 8 ust. 2 i §2 10 ust. 2 rozporządzenia określono, że podstawę obliczenia planowanych kosztów stanowią:

-program funkcjonalno-użytkowy;

-planowane koszty robót budowlanych i prac projektowych, które obliczane na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego i wskaźników cenowych przy zastosowaniu wskazanej w rozporządzeniu metody wskaźnikowej.

Odwolujący twierdził w ramach podnoszonej w odwołaniu argumentacji, że oferty jakie otrzymał Zamawiający w większości wskazują, iż przyjęta przez Zamawiającego na podstawie badania rynku szacunkowa wartość zamówienia jest nierealna, przy czym należy zauważyć, że jedna z tych ofert została złożona przez samego Odwołującego, który do

tej kwestii w ogóle się nie odniósł w swoim stanowisku.

Kwota, która Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w przedmiotowym postępowaniu, wynika z preliminarza dofinansowania, który został ustalony na podstawie kosztorysu inwestorskiego z II kwartału 2024 r. Jest to kwota 10 305 099,58 zł brutto, przy czym, jak wynika z treści umowy o dofinansowanie przedmiotowego zadania Nr 2322/0030/IB/SP/2025 jaką Zamawiający zawarł ze Skarbem Państwa – Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wartość dofinansowania projektu nie będzie przekraczała wartości wynikającej z zawartej przez Zamawiającego z wykonawcą umowy na realizację przedmiotowego zamówienia. Wniosek o dofinansowanie, w którym znajduje się szacunek kosztów realizacji zamówienia, został wykonany zgodnie z zasadami szacunku tych kosztów określonymi dla zamówienia typu „zaprojektuj i wybuduj”, tj. zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz §8 i §10 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jednak nie może on stanowić podstawy do określenia wartości przedmiotowego zamówienia ze względu na zbyt odległy termin jego opracowania w stosunku do daty wszczęcia postępowania - II kwartał 2024 r., a tym samym – wobec treści art. 36 ust. 1 Pzp – nie mógł on stanowić podstawy do ustalenia wartości tego zamówienia. Nie można zatem przyjąć wprost, jak twierdził Odwołujący, że wartość zamówienia powinna być ustalona na podstawie ww. opracowania na kwotę 10 305 099,58 PLN brutto. Sam Odwołujący wskazywał, że Zamawiający przy obliczeniu kosztów realizacji inwestycji we wniosku o dofinansowanie posłużył się katalogami Secocenbudu z II kwartału 2024 r. Nie ma zatem podstaw twierdzenie, że Zamawiający, ustalając przed przystąpieniem do ogłoszenia o zamówieniu, powinien był oprzeć się na ww. szacunku dołączonym do wniosku o dofinansowanie i w oparciu o tam zawarte szacunki powinien zaktualizować szacunkową wartość swojego zamówienia, którą posłużył się w ramach przedmiotowego postępowania. Powyższe okoliczności i twierdzenia Odwołującego nie mogą w konsekwencji stanowić podstawy do stwierdzenia naruszenia przez Zamawiającego obowiązku dokonania szacowania wartości zamówienia z należytą starannością wynikającego z przepisu art. 28 Pzp.

W ocenie Izby należy zważyć przede wszystkim w niniejszej sprawie, że prawidłowość dokonanej przez Zamawiającego oszacowania wartości zamówienia potwierdza fakt, że ustalona wartość zamówienia jest zbliżona do średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert w przedmiotowym postępowaniu, która wynosi 8 643 983,47 zł., w tym również do ceny oferty złożonej przez samego Odwołującego (8 759 334,15 zł brutto). Zamawiający dokonał oszacowania wartości zamówienia na poziomie odpowiadającym warunkom rynkowym, co potwierdziły wysokości cen złożonych przez wykonawców ofert.

Uwzględniając powyższe, Izba stwierdziła, że zarzuty przedstawione w odwołaniu są niezasadne. Izba podkreśla, że ewentualne naruszenie przez Zamawiającego obowiązujących przepisów w zakresie przyjętej procedury szacowania wartości zamówienia w przedmiotowym postępowaniu nie miało wpływu na wybór właściwego trybu postępowania – tryb postępowania dla robót budowlanych, nie prowadziło do obejścia progów - została zastosowana właściwa procedura. Zarzuty w tym zakresie nie były podnoszone przez Odwołującego. Jednocześnie zauważyć należy, że postępowanie zapewniło realną konkurencję – do postępowania wpłynęło 8 ofert, przy czym średnia arytmetyczna cen tych ofert wynosi: 8 643 983,47 zł, a zatem jest bardzo zbliżona do ustalonej przez Zamawiającego wartości szacunkowej zamówienia, tj. $6\,841\,000,00\text{ zł netto} \times 23\% \text{ VAT} = 8\,414\,430,00\text{ zł brutto}$. Ceny złożonych ofert, a także średnia tych cen potwierdzają adekwatność oszacowanej przez Zamawiającego wartości zamówienia do cen rynkowych, i w tym kontekście – potwierdzają prawidłowość oszacowania wartości zamówienia co do wysokości przyjętej kwoty.

W konsekwencji powyższego, należało uznać, że nie ma uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, że Zamawiający naruszył przepis art. 29 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym, zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. W ocenie Izby, Odwołujący nie wykazał, że w przedmiotowej sprawie zaniżenie wartości szacunkowej zamówienia doprowadziło do uniknięcia zastosowania przepisu art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, poprzez zaniechanie obowiązkowego badania najkorzystniejszej oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, albowiem cena tej oferty tj. 6.930.000,00 PLN brutto jest niższa o 33% od kwoty 10.305.099.58 zł, którą należało przyjąć jako prawidłową wartość zamówienia. Odwołujący w żaden sposób nie wykazał i nawet nie uprawdopodobnił, że prawidłowa wartość przedmiotowego zamówienia powinna wynosić 10.305.099.58 zł. Odwołujący nie wykazał również, że wartość zamówienia oszacowana przez Zamawiającego na kwotę 6.841.000,00 zł netto (8.414.430,00 zł brutto) jest zaniżona w stosunku do rzeczywistej wartości przedmiotu zamówienia odpowiadającej aktualnym warunkom rynkowym.

W danym stanie faktycznym Odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów, które wskazywałyby, że cena

zaoferowana przez Konsorcjum Stambud może choćby wydawać się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub że powinna wzbudzić wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Okoliczności powyższe nie zostały w żaden sposób wykazane przez Odwołującego w postępowaniu odwoławczym, zgodnie z dyspozycją art. 554 Pzp, który zobowiązuje strony do przedstawienia dowodów dla wykazania okoliczności, z których wywodzą one skutki prawne.

Nie potwierdził się w okolicznościach tej sprawy zarzut naruszenia art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, który stanowi, że w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia. W ustalonym w niniejszej sprawie stanie faktycznym nie ma uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, że Zamawiający zobowiązany był do przeprowadzenia badania ceny oferty Konsorcjum Stambud Sp. z o.o., 2K-Budownictwo sp. z o. o. sp.k. na podstawie wskazanego przepisu, ponieważ jak wskazano powyżej, kwota 10.305.099.58 zł nie może stanowić podstawy do porównania cen ofert w rozumieniu art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp. Tym samym, Izba stwierdziła, że w rozpoznawanej sprawie nie została skutecznie podważona przez Odwołującego czynność wyboru oferty najkorzystniejszej dokonana przez Zamawiającego. Ewentualne uchybienia Zamawiającego przepisom w zakresie metody szacowania wartości zamówienia – nie miały wpływu na wynik postępowania, a więc na wybór najkorzystniejszej oferty. Izba nie stwierdziła naruszenia art. 239 ust. 1 i ust. 2 Pzp ani art. 224 ust. 5 i 6 Pzp, poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Konsorcjum Stambud Sp. z o.o., 2K-Budownictwo sp. z o. o. sp.k. z pominięciem złożenia przez tego wykonawcę wyjaśnień odnośnie rażąco niskiej ceny oferty.

KIO 370/26

Izba nie stwierdziła naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, poprzez odrzucenie oferty Odwołującego. Nie potwierdziły się okoliczności, podnoszone w ramach tego zarzutu przez Odwołującego, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia ceny oferty uzasadniają podaną w ofercie cenę.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Zamawiający, odrzucając ofertę Odwołującego, podał jako podstawę prawną art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, uwzględniając treść art. 224 ust. 6 Pzp. Zamawiający uznał, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia ceny oferty wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, w szczególności w zakresie braku potwierdzenia przez Odwołującego zgodności przyjętych do kalkulacji oferty kosztów pracy z obowiązującymi przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Jak wynika z dokumentacji postępowania, Zamawiający w dniu 11 grudnia 2025 r., działając zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp, wezwał Odwołującego - Spółdzielnię Rzemieślniczą BUDMET - do wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oferty, gdyż cena całkowita tej oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania i średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10 Pzp.

Cena oferty Odwołującego wynosi 5 484 800,00 zł brutto i stanowi 65,18 %, wartości zamówienia powiększonej o VAT, tj. jest niższa o 34,82 % od wartości zamówienia. Średnia arytmetyczna cen ofert wynosi: 8 643 983,47 zł brutto, a wobec tego cena oferty złożonej przez Odwołującego stanowi jedynie 63,45 % średniej arytmetycznej, więc jest niższa o 36,55 % od średniej arytmetycznej cen złożonych ofert.

W dniu 18 grudnia 2025 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami. W celu potwierdzenia realności i dostępności wskazanych kosztów pracy Odwołujący przedłożył w załączeniu do wyjaśnień dwie umowy o pracę zawarte z pracownikami: p. M.B. w dniu 1 lipca 2021 r. oraz p. K.Ł. w dniu 16 sierpnia 2021 r.

Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 3 pkt 4 Pzp zażądał uzupełnienia wyjaśnień dotyczących 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Zamawiający zobowiązał Odwołującego do przedstawienia dokumentów, z których będzie wynikać, że obecne wynagrodzenie ww. osób nie jest niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Uzupełnienie wyjaśnień wraz z dowodami Odwołujący był zobowiązany złożyć w terminie do 8 stycznia 2026 r.

W dniu 8 stycznia 2026 r. Odwołujący przedłożył kolejne dokumenty: umowę o pracę zawartą w dniu 9 września 2016 r. z K.Ł., aneksy nr: 2/2024 z dnia 31 grudnia 2024 r. i 1/2025 z dnia 31 grudnia 2025 r. do umowy o pracę zawartej w dniu 9 września 2016 r. z p. K.Ł. oraz aneks z dnia 31 grudnia 2021 r. do umowy o pracę zawartej w dniu 17 sierpnia

2015 r. z p. M.B.. Odwołujący nie opatrzył tych dokumentów jakimkolwiek komentarzem czy wyjaśnieniem.

W ocenie Izby, ustalenia faktyczne w niniejszej sprawie nie potwierdzają, że Odwołujący, w odpowiedzi na otrzymane od Zamawiającego w trybie art. 224 ust. 1 Pzp wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty, przedstawił szczegółowe i wyczerpujące wyjaśnienia ceny oferty, co podnosił Odwołujący w niniejszej sprawie.

Zamawiający w decyzji o odrzuceniu oferty podważył wyjaśnienia Odwołującego w zakresie kosztów pracy. Ustalenie przez Zamawiającego, że złożone w odpowiedzi na wezwanie wyjaśnienia wraz z dowodami nie potwierdziły zgodności ceny oferty z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, nie jest ustaleniem błędnym bądź dowolnym, nie opartym na okolicznościach faktycznych wynikających z dokumentacji postępowania, co podnosił Odwołujący. Izba podkreśla, że wbrew twierdzeniom Odwołującego, „wadliwość wyjaśnień dotyczących kosztów pracy” jest wystarczająca i zobowiązuje Zamawiającego do stwierdzenia, że cena danej oferty jest rażąco niska.

Należy podkreślić, że chociaż treść pierwszego wezwania Zamawiającego była ogólna, to jednak, nie oznacza to, że wykonawca mógł złożyć wyjaśnienia nierzetelne, jakiegokolwiek, a w tym przypadku – jakiegokolwiek przykładowe umowy o pracę na potwierdzenie wysokości wynagrodzeń. Zamawiający nie ma obowiązku wskazywania w wezwaniu szczegółowo, jakich konkretnych dowodów i wyjaśnień oczekuje od wykonawcy, gdyż to wykonawcę obciąża ciężar dowodu, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. Wykonawca posiada swobodę w doborze informacji i dowodów przedkładanych Zamawiającemu. Swoboda ta nie oznacza jednak przyzwolenia na niezachowanie staranności przez wykonawcę w wyjaśnieniu w sposób rzetelny wszystkich aspektów dotyczących sposobu kalkulacji ceny oferty.

Odwołujący podnosił w odwołaniu, że przyczyny odrzucenia oferty związane są z pracownikami członka spółdzielni, który nie jest dedykowany do wykonania ww. robót branżowych, co potwierdza wadliwość odrzucenia oferty Odwołującego.

W odniesieniu do powyższego Izba stwierdziła, że to właśnie ta okoliczność dowodzi nierzetelności wyjaśnień złożonych przez Odwołującego, który przedłożył Zamawiającemu umowy o pracę innego podmiotu, który w ogóle nie bierze udziału w postępowaniu. Jednocześnie Izba podkreśla, że wyjaśnianie tych okoliczności na etapie postępowania odwoławczego nie wpływa na ocenę czynności Zamawiającego podjętych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Izba jest zobowiązana dokonać oceny czynności Zamawiającego podjętych w oparciu o dokumenty, którymi dysponował Zamawiający, dokonując oceny wyjaśnień złożonych przez wykonawcę.

Odwołujący nie uczynił zadość otrzymanemu wezwaniu, gdyż nie wykazał, że osoby którymi dysponuje na potrzeby realizacji zamówienia otrzymują za wykonywaną pracę wynagrodzenie nie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Złożone w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego dowody nie potwierdziły 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667). Wykonawca przedstawił bowiem aneksy do umów zawartych w innych terminach niż umowy przedstawione przez Odwołującego wraz z wyjaśnieniami z dnia 18 grudnia 2025 r. Jednocześnie Odwołujący przedłożył np. drugą umowę na to samo stanowisko ale na pół etatu oraz aneks do innej umowy niż przedstawiona pierwotnie. Przedłożone dokumenty nie wyjaśniły aktualnych wynagrodzeń w umowach, które zostały pierwotnie przesłane. Odwołujący nie przedstawił wraz ze złożonymi dowodami żadnych wyjaśnień ani komentarza do przedłożonych dokumentów, które w żadnym zakresie nie są spójne z dowodami złożonymi Zamawiającemu pierwotnie. Przedłożone dowody dotyczą innego podmiotu, który nie uczestniczy w realizacji zamówienia, więc nie mogą stanowić dowodu kosztów pracy Odwołującego. Przedsiębiorca P.B. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P.B. Zakład Usług Remontowych nie jest wykonawcą, nie został też wskazany w ofercie Odwołującego jako podwykonawca ani jako podmiot udostępniający zasoby. Odwołujący nie wyjaśnił Zamawiającemu ewidentnych niespójności treści przedkładanych Zamawiającemu przez Odwołującego dowodów.

Niewykazanie przez Odwołującego zgodności kosztów pracy z przepisami dla przedstawionych w ramach wyjaśnień przykładowych pracowników skutkuje wprost oceną, że wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanej ceny, a tym samym stanowią wystarczającą podstawę do uznania ceny za rażąco niską. Odwołujący nie udźwignął ciężaru dowodu wynikającego z art. 224 ust. 6 Pzp i nie wykazał zgodności kosztów pracy z przepisami prawa. W takiej sytuacji Zamawiający miał obowiązek odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: