

WYROK

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

Protokolantka: W.Z.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 lipca 2026 r. przez wykonawcę M.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.S. Inżynieria Sanitarna, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo Limanowa, przy udziale uczestnika po stronie odwołującego: wykonawcy Arkadis sp.z o.o. E3 sp.k. z siedzibą w miejsc. Czudec,

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i dalsze badanie i ocenę ofert, a w jej ramach odrzucenie oferty wykonawcy Andrzeja Olszowskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą A.O. A14 Usługi Projektowe Nadzory Budowlane;

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 17 zł 00 gr (słownie: siedemnaście złotych) poniesioną przez odwołującego tytułem opłaty skarbowej

od pełnomocnictwa;

2.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 11 117 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto siedemnaście złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający - Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo Limanowa prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie pn. *Pełnienie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót budowlanych pn. Przebudowa drogi leśnej Pod Gorcem o numerze inwentarzowym 220/629 w leśnictwie Gorc* (numer referencyjny: SA.270.1.15.2026), dalej zwane: „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 26 czerwca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00309688. Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 20 lipca 2026 roku wykonawca M.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „M.S. Inżynieria Sanitarna” (dalej: „Odwołujący”), działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie od czynności Zamawiającego polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę A.O. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „A.O. A14 Usługi Projektowe, Nadzory Budowlane” [dalej: „A14”] oraz zaniechania odrzucenia oferty ww. wykonawcy.

Odwołujący zaskarżonym czynnościami i zaniechaniem Zamawiającego zarzucił naruszenie następujących przepisów: art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w związku z art. 224 ust. 6 Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawcy A14, podczas gdy oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożył wyjaśnienia, które nie wykazały, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach Postępowania oraz przeprowadzenie ponownego badania i oceny ofert, a w jej ramach odrzucenia oferty wykonawcy A14.

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.

Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów. Wskazał, że skoro wyjaśnienia wykonawcy A14 są ogólnikowe, pozbawione dowodów oraz jakichkolwiek wartości liczbowych, a obiektywna kalkulacja wyklucza realność zaoferowanej ceny, to domniemanie rażąco niskiej ceny nie zostało obalone. Tym samym oferta wykonawcy A14 zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W ustawowym terminie wpłynęło zgłoszenie przystąpienia po stronie Odwołującego od wykonawcy Arkadis sp. z o.o. E3 sp.k. z siedzibą w miejsc. Czudec (dalej „Przystępujący”). Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez ww. wykonawcę po stronie Odwołującego

Izba nie dopuściła do udziału w postępowaniu odwoławczym wykonawcy A14, z uwagi na fakt, że złożył on oświadczenie o przystąpieniu po upływie terminu wynikającego z art. 525 ust. 1 Pzp, tj. dnia 26 lipca 2026 r. Z akt sprawy wynika, że kopię odwołania wszyscy wykonawcy otrzymali w dniu 21 lipca 2026 r. Okoliczność ta nie była kwestionowana także przez wykonawcę A14. Z kolei w myśl art. 525 ust. 1 Pzp, wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii, wskazując stronę, do której przystępuje, interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje, oraz twierdzenia, a także dołączając dowody na poparcie swoich twierdzeń lub w celu odparcia twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie. Powyższe oznacza, że termin na zgłoszenie przystąpienia upłynął 24 lipca 2026 r., zatem uchybienie temu terminowi skutkowało brakiem dopuszczenia do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcy.

Zamawiający, w dniu 3 sierpnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. Wyjaśnił, że prawidłowo zbadał ofertę wykonawcy A14: przeprowadził przewidzianą przepisami procedurę, uzyskał od wykonawcy wyjaśnienia, poddał je ocenie, a następnie na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału uznał, że brak jest podstaw do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przedstawił orzecznictwo Izby. Wskazał, że wyjaśnienia wykonawcy odpowiadały specyfice niniejszego zamówienia, zaś zasadniczym kosztem realizacji zamówienia jest praca osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Podkreślił, że Odwołujący nie wykazał jednak: które konkretne koszty nie zostały uwzględnione przez wykonawcę, które obowiązki wynikające z SWZ nie zostały objęte kalkulacją, dlaczego osobiste wykonywanie zamówienia nie mogłoby uzasadniać niższego poziomu kosztów, ani dlaczego przedstawione przez wykonawcę okoliczności nie mogły zostać uznane przez Zamawiającego za wystarczające.

W dniu 25 sierpnia 2026 r. Odwołujący złożył pismo, w którym wniósł o uznanie zgłoszenia przystąpienia Zgłaszającego przystąpienie A14 za nieskuteczne z uwagi na złożenie go po terminie oraz podtrzymał zarzut i wnioski zawarte w złożonym odwołaniu, w tym przede wszystkim wniosek o uwzględnienie odwołania w całości

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty zamówienia.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Pełnienie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót budowlanych pn. Przebudowa drogi leśnej Pod Gorcem o numerze inwentarzowym 220/629 w leśnictwie Gorc” (numer referencyjny: SA.270.1.15.2026).

W postępowaniu zostały złożone następujące oferty:

1) Wykonawca A14: 34 440,00 zł brutto;

2) Odwołujący: 87 579,86 zł brutto;

3) Arkadis sp. z o.o. E3 sp.k.: 175 000 zł brutto.

W dniu 6 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę A14 do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp. W treści wezwania Zamawiający zażądał złożenia dowodów oraz zwrócił się o wyjaśnienie: „czy Państwa oferta uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu.

Zamawiający wzywa Wykonawcę do złożenia szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w następującym zakresie:

1. Zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
2. 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 ze zm.) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;". Zaznaczył także, że wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego, złożonej przez Wykonawcę oferty oraz pouczył o treści przepisów art. 224 ust. 5 Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wykonawca A14 udzielił wyjaśnień w dniu 7 lipca 2026 r. Wykonawca ten oświadczył, że podtrzymuje zaoferowaną cenę. Oświadczył, że całość zadania wykonawca będzie realizował siłami własnymi, gdyż dysponuje osobami, które posiadają odpowiednie uprawnienia oraz długoletnie doświadczenie oraz że cena ofertowa obejmuje wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia, uwzględnia cały zakres przedmiotu zamówienia oraz ewentualne ryzyko wynikające z okoliczności, które można było przewidzieć. Dalej oświadczył, że: „Skalkulowana cena uwzględnia koszty związane z - udziałem w czynnościach nadzoru,

pobytami na budowie zapewniającej prawidłowy i skuteczny nadzór nad przebiegiem robót; - kontrolowanie zgodności realizacji zadania z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami prawa oraz zasadami wiedzy technicznej; - sprawdzanie jakości wykonywanych robót, wbudowanych urządzeń i wyrobów a w szczególności zapobieganie stosowania wyrobów wadliwych i niedopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie; - sprawdzanie i odbiór robót ulegających zakryciu, uczestniczenie w próbach technicznych sieci, instalacji, urządzeń technicznych i przewodów oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru robót końcowych. - udział w uzgodnieniach Zamawiającego z Wykonawcą dotyczących zmian rozwiązań technicznych mających wpływ na koszt zadania i jakość robót; - potwierdzanie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także na żądanie Zamawiającego kontrolowanie rozliczeń budowy; - przygotowania wymaganych przy odbiorze dokumentów, - udzielenia pomocy przy spisywaniu protokołu odbioru końcowego, - udzielenie pomocy w końcowym rozliczeniu robót. Głównym inspektorem nadzoru branży drogowej będę sam osobiście i jako właściciel firmy mój czas pracy nie podlega normą prawnym dotyczącym czterdziestogodzinnego tygodnia pracy. Oferowana cena jest zgodna z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do realizacji jest wyższa od wynagrodzenia minimalnego zgodnie z ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz.2207 ze zmianami) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Spełnia wymagania Zamawiającego w zakresie reprezentowania na budowie, jak i prowadzenia czynności administracyjnych i technicznych w tym prowadzeniu Rady Budowy przez Inspektora w branży drogowej. Z Nadleśnictwem Limanowa współpracuję od szesnastu lat, i nigdy nie były kierowane wobec mnie zarzuty że nie wywiązuję się z wymogów zawartych w umowach podpisywanych z Nadleśnictwem Limanowa, o czym świadczą wydane przez Państwa referencje.". Do wyjaśnień nie zostały dołączone żadne dowody.

W dniu 13 lipca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty jako najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę A14.

Izba zważyła, co następuje:

Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w terminie, nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. wykazał interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie podlegało uwzględnieniu w całości, zaś podniesione zarzuty potwierdziły się. Izba dokonała oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Odwołujący skonstruował jeden zarzut, wskazując na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp. Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Analiza przepisów Pzp prowadzi do wniosku, że ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, który otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień (art. 224 ust. 5 Pzp). W myśl z kolei art. 224 ust. 6 Pzp 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. Tym samym 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 określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę powinny poparte być stosownymi dowodami. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w zakresie zarzutów podniesionych przez Odwołującego, Izba wskazuje, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie potwierdził, że wykonawca A14 nie sprostął ciężarowi dowodu wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Wyjaśnienia z dnia 7 lipca 2026 r. nie potwierdziły, że wykonawca A14 prawidłowo skalkulował cenę, co przede wszystkim wynika z braku przedłożenia jakichkolwiek dowodów, ale także niepodania jakichkolwiek wyliczeń czy założeń przyjętych do wyceny. Ich analiza wskazuje, że opierały się one wyłącznie na gołosłownych oświadczeniach potwierdzających uwzględnienie wszystkich kosztotwórczych elementów.

Izba stoi na stanowisku, że przedkładając wyjaśnienia zawierające oświadczenia własne, należy wskazać także kalkulację założeń przyjętych do wyceny, a także w miarę możliwości dowody na ich potwierdzenie. W tym aspekcie wykonawca A14 całkowicie zaniechał przedłożenia jakichkolwiek dowodów, pomimo że treść wezwania – choć ogólna – wprost o tym obowiązku traktuje. Izba ma na uwadze, że nie zawsze na wysokość ceny wpływają wyjątkowe nadzwyczajne okoliczności, takie jak pomoc publiczna czy oryginalność oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych (o których przykładowo traktuje art. 224 ust. 3 Pzp), czemu odpowiadają możliwości dowodowe wykonawcy, składającego wyjaśnienia. Trzeba mieć jednak na względzie, że wyjaśnienia składane w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ust. 1 Pzp, mają objaśniać przyjęty sposób wyliczenia ceny, zaś ciężarowi dowodu Przystępujący sprostął w niniejszej sprawie.

Izba ponadto wskazuje, że wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny – nawet w przypadku zamówień o niskiej wartości czy też takich, jak usługi nadzoru budowlanego, gdzie głównym kosztem jest koszt osobowy - nie mogą polegać wyłącznie na gołosłownych, niepopartych dowodami czy wyliczeniami oświadczeniach potwierdzających, że wszystkie wymagane elementy zostały w kalkulowane. Wyjaśnienia dotyczące ceny mają charakter merytoryczny i dla osób prowadzących działalność w danym obszarze nie powinno nastręczać trudności ich przygotowanie – wszak przygotowując się do złożenia oferty, dokonawszy lektury dokumentów zamówienia oraz publikowanych wyjaśnień do ich treści, wykonawca poczynił pewien proces myślowy zakładający sposób kalkulacji ceny. Policzył własne koszty miesięczne prowadzenia działalności gospodarczej, takie jak w zaistniałej sprawie składki na ubezpieczenie społeczne, koszty dojazdu na plac budowy, koszty ubezpieczenia, zobowiązania podatkowe, oszacował czasochłonność niezbędną do realizacji zamówienia i ryzyka z tym związane, aby wreszcie po dodaniu zysku wypracować satysfakcjonującą go cenę. Wyjaśnianie ceny oferty lub ceny elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną ze względów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia w przyszłości z powodu niedoszacowania ceny oferty przez wykonawcę, zatem muszą być konkretne i na odpowiednim poziomie szczegółowości.

W tym zakresie nie wydaje się nadmiernym oczekiwanie, aby w składanych wyjaśnieniach ten proces myślowy ujawnić, celem udowodnienia, że zaoferowana cena jest ceną przemyślaną i realną. Także w aspekcie dowodowym – w warunkach niniejszego Postępowania, wykonawca A14 miał obowiązek wykazać szacowane koszty oraz poczynione założenia – czego zaniechał. Samo oświadczenie złożone z kilku ogólnych w swojej zdań było niewystarczające. Rację miał Odwołujący, który dostrzegł konkretne merytoryczne braki: o szacowanej czasochłonności wykonywania obowiązków inspektora, kosztów dojazdów na plac budowy z uwzględnieniem zaoferowanej w ramach kryterium oceny ofert częstotliwości, koszty zabezpieczenia należytego wykonania umowy i inne koszty związane z realizacją czy wreszcie kwotę zysku.

Izba dostrzega i rozumie specyfikę zamówienia, a także specyfikę prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, jednakże nie zmienia to faktu, że wykonawca ten powinien chociażby w minimalnym stopniu opisać kwestię dojazdu na plac budowy (w szczególności, że ich częstotliwość stanowiła kryterium oceny ofert, zaś siedziba wykonawcy A14 jest oddalona od placu budowy o ok. 90 km).

Sama okoliczność, którą przywoływał Zamawiający, że współpracuje z wykonawcą A14 od wielu lat oraz że jest to dobra współpraca były indyferentne dla rozstrzygnięcia, ponieważ tego rodzaju wiedza nie mogła zastąpić treści wyjaśnień, które powinny stanowić podstawę oceny Zamawiającego.

W konsekwencji, Izba uwzględniła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 7 ust. 1 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. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia. Do kosztów postępowania odwoławczego, zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, Izba zaliczyła wpis oraz stosownie do pkt 2 uzasadnione wydatki strony na podstawie przedłożonej do akt faktury w wysokości 3 600 zł brutto, obejmujących wynagrodzenie jednego pełnomocnika. Izba zasądziła także koszt opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....