

WACŁAWA STARZYŃSKA

wacstar@uni.lodz.pl

*Najkorzystniejsza oferta i wartość szacunkowa  
zamówienia publicznego a „rażąco niska cena” w systemie  
zamówień publicznych*

---

The Most Advantageous Offer and the Estimated Value of the Public Contract  
and “the Extremely Low Price” in the System of Public Procurement

**Słowa kluczowe:** najkorzystniejsza oferta w zamówieniu publicznym; cena jako jedyne kryterium oceny ofert; „rażąco niska cena”; środki ochrony prawnej

**Keywords:** the most advantageous offer; the lowest price bidder; “the extremely low price”; bid protest forum

**Kod JEL:** G28; H41; D02

## Wstęp

Zamówienia publiczne to ważny instrument wydatkowania środków publicznych. Ich skala jest duża, bowiem w ostatnich 5 latach szacowana wartość rynku zamówień publicznych wynosi od 8% do 11% PKB, w zależności od poziomu dopływu środków pomocowych UE, które muszą być wydatkowane zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych (Pzp) [por. UZP, 2016]. Mimo że Pzp ma na celu m.in. zapewnić przejrzystość i prawidłowość przy udzielaniu zamówień publicznych, to i tak ustawa ta rodzi wiele problemów praktycznych. Wynika to m.in. ze skomplikowanych procedur postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak też z wątpliwości natury interpretacyjnej wokół stosowania tych przepisów. Na linii

zamawiający – potencjalni wykonawcy danego zamówienia publicznego dochodzą do głosu sprzeczne interesy i napięcia. Dochodzenie racji wymaga głębokiej wiedzy i dużej biegłości w stosowaniu ustawy i towarzyszących jej rozporządzeń.

Określenie wartości zamówienia jest jednym z ważniejszych etapów procesu przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego [por. Ustawa z dnia 29 czerwca 2016 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2016, poz. 1020 z późn. zm., art. 32]. Ilekroć w ustawie Pzp jest mowa o cenie, należy przez to rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług [Dz.U. 2014, poz. 915]. Ustawa Pzp w wyniku nowelizacji z 2013 r. wprowadziła w art. 89 pojęcie „rażąco niskiej ceny”. Zgodnie z tym zapisem zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia [por. Pzp, Dz.U. 2013, poz. 907]. Omówiona ustawa nie definiuje pojęcia rażąco niskiej ceny. Ewentualne automatyczne uznanie przez zamawiającego danej ceny za rażąco niską i tym samym uniemożliwienie wykonawcom wykazania, że ich oferta jest rzetelna, jest sprzeczne z ustawą [Oksińska, 2016]. Naruszenie zasady równego traktowania wykonawców czy zachowanie uczciwej konkurencji to najważniejsze przyczyny odwołań wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO).

Celem artykułu jest próba oceny znaczenia ceny i wartości szacunkowej zamówienia, funkcjonujących w ustawodawstwie polskim oraz w świetle wybranych orzeczeń KIO, w zakresie „rażąco niskiej ceny”.

## **1. Aspekty finansowe zamówienia publicznego w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych**

Najważniejszym obowiązkiem zamawiającego jest dokonanie analizy rynku przed ustaleniem szacunkowej wartości zamówienia (netto), tzn. bez podatku VAT, a następnie – po dopuszczeniu oferty do dalszego etapu postępowania – jej dokładne zbadanie. Zaniechanie tych czynności może narazić zamawiającego na zarzut udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów prawa. Podmiot zamawiający posiada szereg narzędzi do prowadzenia analizy i oceny ofert. W Prawie zamówień publicznych, zgodnie z art. 32, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, wyznaczone przez zamawiającego z należytą starannością. Ponadto jednostka zamawiająca nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, zaniżyć wartości zamówienia lub wybierać dowolnie sposobu obliczania wartości zamówienia. Pojęcie „należytą starannością” definiuje Kodeks cywilny, który stanowi, że należąca staranność dłużnika to staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju [Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm., art. 355].

Warto podkreślić, że do lipca 2016 r. brak było jednoznacznej definicji „rażąco niskiej ceny”. Obecnie art. 2 ust. 5 ustawy Pzp przez najkorzystniejszą ofertę rozumie ofertę, która 1) przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kry-

teriów odnoszących się przedmiotów do zamówienia publicznego, w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała, albo 2) z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt.

Kolejnym aspektem wiążącym się z problematyką wyboru najkorzystniejszej oferty i ceny jest odrzucenie oferty, który w art. 89 ust. 1 ustawy Pzp przewiduje, że zamawiający odrzuca ofertę jeżeli m.in. zawiera:

- rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Ustawa Pzp przewiduje, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy.

W przypadku, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od:

- wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnień,
- wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1 art. 90.

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryteriami tymi są cena lub koszt albo cena, koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, takie jak: jakość, aspekty społeczne, aspekty środowiskowe, aspekty innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób realizujących zamówienia, serwis posprzedażowy, pomoc techniczna, warunki dostawy. Nowością w stosunku do lat poprzednich jest to, że zamawiający mogą zastosować jako jedyne kryterium oceny ofert cenę lub jako jedno z kryteriów cenę o wadze przekraczającej 60%, jeżeli wcześniej, w opisie przedmiotu zamówienia, zostały określone standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia, uwzględniając koszty życia produktu.

Kryterium kosztu można ustalić przy wykorzystaniu rachunku kosztów cyklu życia.

## **2. Wartość zamówienia i cena ofertowa a problematyka „rażąco niskiej ceny” (kosztu) w postępowaniu o zamówienie publiczne**

Z ekonomicznego punktu widzenia ważne są dwa parametry każdego zamówienia publicznego: cena najkorzystniejszej oferty i wartość szacunkowa zamówienia. Stosunek tych wielkości to tzw. wskaźnik „strat”, który jeśli jest mniejszy od 1, to

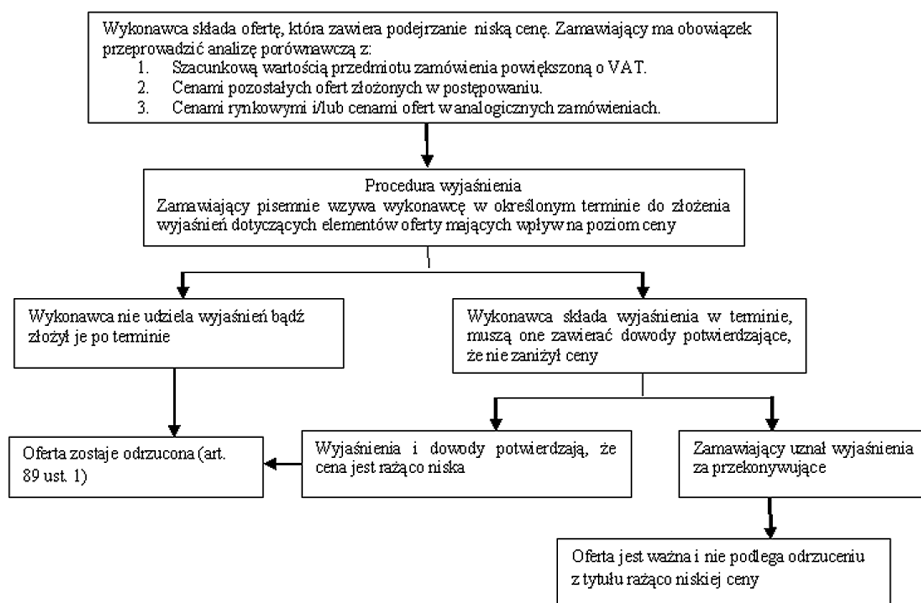
można mówić o oszczędnościach zamawiającego, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty jest niższa od wartości szacunkowej zamówienia. Jednak takie porównanie jest niewystarczające, gdyż zamawiający powinien powiększyć wartość zamówienia o należyty podatek od towarów i usług. Tego szacunku podmiot zamawiający dokonuje na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią ustawy Pzp, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż na 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, zaś w przypadku robót budowlanych – nie wcześniej niż na 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania. Na zamawiającym spoczywa obowiązek zwrócenia szczególnej uwagi na metodę ustalenia wartości szacunkowej odpowiedniej dla danego zamówienia, jak również na konsekwencje nieprawidłowego ustalenia zamówienia dla dalszych losów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego [UZP, 2011].

Aby dopełnić obowiązek należytej staranności, podmiot zamawiający powinien podjąć działania umożliwiające prawidłowe ustalenie wartości ewentualnego wynagrodzenia netto wykonawcy za realizację zamówienia, do których zalicza się: przeanalizowanie cenników, propozycji i folderów cenowych dotyczących analogicznych dostaw i usług; zwrócenie się z zapytaniem cenowym do potencjalnych wykonawców prowadzących działalność w branży planowanego zamówienia; dokonanie szacunku w ramach dialogu technicznego z potencjalnymi wykonawcami, również powołanie biegłego celem zlecenia mu sporządzenia stosownej ekspertyzy służącej określeniu wartości przedmiotu zamówienia. W przypadku nienależytego szacowania wartości zamówienia, jednostka zamawiająca powinna jeszcze raz dokonać jej ustalenia. Potencjalna modyfikacja tej wielkości, służąca ocenie właściwej wartości zamówienia, ma na celu wyłącznie ustalenie faktu wystąpienia lub braku rażąco niskiej ceny. Wartość zamówienia co do zasady nie ulegnie zmianie. W sytuacji postępowania o zamówienie publiczne o wartości poniżej progów unijnych zamawiający powinien rozważyć, czy nie zachodzi podstawa do unieważnienia postępowania w całości [Hlebowicz, 2016].

Przez cenę oferty rozumiemy cenę, niezbędną dla przedsiębiorców, którą precyzuje ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług z dnia 9 maja 2014 r. Cena musi uwzględniać również podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy w przypadku, gdy na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż danego towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się też stawkę taryfową [Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, Dz.U. 2014, poz. 915, art. 3, ust. 1, pkt 1, poz. 2].

Cena ma oczywisty wpływ na poziom zysku, ale również na postrzeganie produktów lub usług przez klientów. Produkt przesadnie tani może bowiem być kojarzony z tandetą, z wyjątkiem określonych sytuacji (np. promocja, przecena, wyprzedaż). Z kolei nadmiernie wysoka cena ma rację bytu w przypadku wprowadzenia do sprzedaży produktu będącego nowością, unikatem czy niezwykle modnym towarem. Jednak zwykle oczekiwana jest przez nabywców „wysoka jakość po rozsądnej cenie” [por. Kotler, 1994, s. 448].

W celu określenia wartości zamówienia zamawiający przeprowadza analizę rynku, dzięki czemu otrzymuje informację zwrotną na temat tego, czy kwota, jaką zamierza przeznaczyć na wykonanie zamówienia, jest kwotą realną. Zdarza się bowiem często, że zaplanowany budżet znacząco różni się od szacunkowej wartości zamówienia. Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 27 czerwca 2008 r. „wartość przedmiotu zamówienia należy ustalić w oparciu o przewidywane wynagrodzenie wykonawcy wyłonionego w drodze przetargu, adekwatnie do przedmiotu świadczenia, a nie w oparciu o kryterium ceny, jaką spodziewa się zamawiający zapłacić wykonawcy” [Wyrok KIO z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. KIO/UZP 588/08]. Pomimo występujących różnic pomiędzy wartością rynkową a wartością szacunkową zamawiający nie ma obowiązku zrównoważyć ze sobą tych wartości [Wyrok KIO z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. KIO 1132/15]. Zgodnie z wyrokiem KIO ustalenia wartości zamówienia pozostają na ogół w korelacji z kwotą, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Ta wielkość z jednej strony wyznacza możliwości finansowe zamawiającego, związane z wykonaniem zamówienia, z drugiej zaś świadczy o wartości rynkowej zamówienia. W zależności od przedmiotu zamówienia ustawodawca przewidział różne terminy sporządzania wyceny mającej na celu określenie wartości szacunkowej. W przypadku dostaw i usług wartość zamówienia należy ustalić nie wcześniej niż 3 miesiące przed rozpoczęciem procedury dotyczącej zamówienia publicznego, natomiast przy robotach budowlano-



Rys. 1. Mechanizm postępowania zamawiającego i wykonawcy w sytuacji podejrzenia, że oferta zawiera rażąco niską cenę

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 89–90).

nych wartość zamówienia musi zostać ustalona na 6 miesięcy przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego [por. art. 35 ust. 1–2 ustawy Pzp, Dz.U. 2016, poz. 1020 z późn. zm.].

Ścieżkę działania uczestników postępowania o zamówienie publiczne, mającą na celu uzyskanie wyjaśnień dotyczących oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, przedstawia rys. 1.

### 3. Analiza wybranych orzeczeń KIO w sprawie „rażąco niskiej ceny”

Ustawa Prawo zamówień publicznych wyróżnia dwa rodzaje środków ochrony prawnej. Pierwszym z nich jest odwołanie kierowane przez wykonawcę do Krajowej Izby Odwoławczej. Warto w tym miejscu zauważyć, że odwołanie, odmienne od wcześniej dopuszczalnego środka ochrony prawnej, jakim był protest, wnoszone jest bezpośrednio do organu, który będzie rozpatrywać zaistniały spór pomiędzy zamawiającym a wnoszącym odwołanie. Zamawiający ma możliwość zażegnania sporu, uznając zarzuty, które zostały przedstawione w odwołaniu. W takiej sytuacji zamawiający jest zobowiązany do wykonania lub unieważnienia czynności zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu [Niedziela, 2011, s. 482].

Przepisy Prawa zamówień publicznych wskazują na to, że odwołanie wnoszone jest do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w formie pisemnej lub elektronicznej, opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym, które weryfikowane jest za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu [Ustawa z dnia 29 czerwca 2016 r. – Prawo zamówień publicznych po nowelizacji, t.j.].

Odwołujący się ma obowiązek przesłać kopię odwołania zamawiającemu przed upływem terminu do wniesienia odwołania w taki sposób, aby zamawiający miał szansę zapoznać się z jego treścią przed upływem tego terminu.

Katalog czynności, wobec których można wnieść odwołanie, jest zatem bardzo szeroki. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości środki ochrony prawnej przysługują w odniesieniu do każdego zachowania czy działania lub zaniechania zamawiającego. Niezależne jest to od etapu procedury, na którym ma ono miejsce i od tego, kiedy ta procedura została wszczęta. W zależności od wartości przedmiotu zamówienia Prawo zamówień publicznych różnicuje prawo wykonawców do wniesienia odwołania (dotyczy to m.in. terminów wnoszenia odwołań).

Przykład orzecznictwa związanego z „rażąco niską ceną” sprzed nowelizacji ustawy Pzp z 2014 r. [Wyrok KIO z dnia 16 stycznia 2013 r.] dotyczy odwołania wniesionego przez Euro Cargo Sp. z o.o. jako potencjalnego wykonawcy w przetargu nieograniczonym na roboty budowlane „Przebudowa dróg leśnych nr inw. 220/680 oraz DL/07/03 w Leśnictwie Załuże i Wielki Las”. Procedura dotyczyła, zdaniem odwołującego, naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, art. 89 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 1 i 3, art. 92, do którego doszło poprzez uznanie przez zamawiającego, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę, co w konse-

kwencji skutkowało dokonaniem wyboru oferty z wyższą ceną. Firma Euro Cargo wnioskuje o unieważnienie czynności zamawiającego z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty, a także powtórzenia czynności wyboru oferty przez podmiot zamawiający.

W dniu 12 grudnia 2012 r., zgodnie z przedstawioną wcześniej procedurą odwoławczą, zamawiający wezwał odwołującego się do złożenia wyjaśnień. Pomimo wyjaśnień zamawiający stwierdził, iż „ceny przedstawione przez wykonawców są dalece zaniżone i wskazują na dość duże różnice w stosunku do pozostałych cen, które zamawiający pozyskał w celu ich weryfikacji i wprowadzenia możliwości wykonania zadania inwestycyjnego przez wykonawcę”. Jednak na podstawie dokumentacji postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oferty firmy Cargo oraz wyjaśnień tego wykonawcy KIO uznała, iż odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W argumentacji Izba zauważyła, że ocena wyjaśnień odwołującego nie mogła być prawidłowo przeprowadzona bez odniesienia się do ceny ofert brutto. KIO uznała, że argumenty zamawiającego były niedostateczne dla wskazania, że wykonanie przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę przez innego wykonawcę było niemożliwe. Tym samym oznaczało to, że czynności odrzucenia oferty Euro Cargo naruszyły przepisy ustawy Pzp, co miało automatycznie wpływ na wynik postępowania.

Kolejny przykład związany z ofertą z rażąco niską ceną dotyczy postępowania z dnia 22 maja 2013 r. Przedmiotem zamówienia był najem, bez limitu kilometrów, 19 szt. samochodów osobowych, które miały być przystosowane do egzaminowania na kategorię B prawa jazdy, z pakietem ubezpieczeń OC, AC, NNW, Assistance oraz z wyposażeniem w system rejestracji przebiegu egzaminu praktycznego. Potencjalny wykonawca zobowiązany był również do jednokrotnej wymiany samochodów stanowiących przedmiot umowy na fabrycznie nowe pojazdy tej samej marki i modelu. Cena powinna obejmować: dostawę, koszty transportu, ubezpieczenia, koszty przeglądów, napraw, serwisowania, wymiany samochodów na nowe egzemplarze oraz inne opłaty i podatki. Spośród trzech wykonawców oferta wykonawcy A wyniosła 9,12 zł, pozostałe dwie oferty zawierały ceny: 442 320 zł oraz 2 935 728 zł [„Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2014, luty–marzec]. Zamawiający wezwał wykonawcę A do złożenia wyjaśnień dotyczących takich elementów, jak: oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów.

Według zamawiającego cena zaoferowana przez wykonawcę A nie była rażąco niska. W wyjaśnieniach ów wykonawca powołał się na zysk ze sprzedaży samochodów po 2 latach. KIO zakwestionowała proponowany rodzaj kalkulacji cen samochodów marki Hyundai 20 na rynku wtórnym po dwuletnim okresie eksploatacji. W omawianym postępowaniu wartość szacunkowa zamówienia była ustalona na 228 tys. zł, a kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,

została ustalona na poziomie 273,6 tys. zł brutto. Wykonawca zaoferował cenę 9,12 zł, natomiast oferty pozostałych wykonawców wielokrotnie przekraczały kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Tym samym jego oferta powinna zostać uznana za najkorzystniejszą. Jednak w opinii KIO wykonawca A nie skalkulował ceny w sposób rzetelny, ponieważ nie uwzględnił całego zakresu przedmiotowego zamówienia. Wykonawca A nie wykazał, że zaoferowana przez niego cena nie była rażąco niska, zatem zamawiający mógł odrzucić złożoną przez wykonawcę A ofertę w trybie art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych [„Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2014, luty–marzec].

Problematyka wyjaśnień składanych przez wykonawcę na wezwanie zamawiającego w trybie art. 90 ust. 1 pojawia się także w rozstrzygnięciu wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w wyroku KIO z dnia 23 grudnia 2015 r. [sygn. KIO 2677/15]. Odwołujący się uważał, że ocena złożonych przez niego wyjaśnień, dokonana przez zamawiającego, była dla niego krzywdząca. Zamawiający bowiem miał nie uwzględnić tego, że „w ciągu ostatnich lat nie nastąpił wzrost ceny w branży budowlanej”, co spowodowało, że zaproponowane przez wykonawcę ceny, w jego opinii, miały charakter rynkowy, a tym samym „składniki wynagrodzenia określone w kosztorysie ofertowym nie mają znaczenia dla postępowania”. KIO uznała, że odwołujący nie tylko nie udowodnił, że nie nastąpił wzrost cen w branży budowlanej, ale też tego, że posiadał możliwości zakupu materiałów budowlanych po cenach hurtowych, bez marży i narzutów, posiadał własne zaplecze czy wieloletnie, korzystne dla niego, kontakty z podwykonawcami.

## Podsumowanie

Środki ochrony prawnej w systemie zamówień publicznych zajmują miejsce szczególne. Bardzo ważną rolę odgrywa Krajowa Izba Odwoławcza, na której spoczywa obowiązek orzekania w sprawach związanych z przestrzeganiem zasady równego traktowania czy zasady uczciwej konkurencji, z którymi problematyka „rażąco niskiej ceny” pozostaje w ścisłym związku.

Przed nowelizacją Prawa zamówień publicznych z 2016 r. ustawa ta nie definiowała pojęcia rażąco niskiej ceny. Brak legalnej definicji oraz jednoznacznych wyznaczników, jakimi należy się kierować przy weryfikowaniu oferty, gdy jedynym kryterium wyboru oferty była cena, mógł mieć wpływ na efektywność udzielanych zamówień publicznych.

W 2013 r. w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości poniżej progów unijnych cena jako jedyne kryterium oceny ofert, podobnie jak w 2012 r., wystąpiła w 92% postępowań.

Zmiana ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. – Prawo zamówień publicznych, obowiązująca od dnia 19 października 2014 r., wprowadziła konieczność stosowania innych, również pozacenowych, kryteriów oceny ofert. Wartość podkreślić, że w la-

tach 2015–2016 zaledwie w 12% i 9% postępowań o wartości poniżej progów UE cena była jedynym kryterium wyboru oferty. Ostatnia nowelizacja z czerwca 2016 r. definiuje pojęcie i uwarunkowania wystąpienia okoliczności pojawienia się „rażąco niskiej ceny”. Wydaje się, że dzięki tym zmianom liczba wniesionych odwołań do KIO w sprawie rażąco niskiej ceny może ulec wyraźnemu zmniejszeniu. Tym samym można ograniczyć przypadki bardzo niskiej jakości realizowanych zamówień publicznych czy nierealizowania zamówień w określonym terminie, powodujących określone skutki prawne w postaci utraty źródeł finansowania (np. dotacji unijnych). Porównanie liczby odwołań do KIO w 2016 r. w stosunku do 2015 r., wynoszącej odpowiednio 2496 wobec 2877, świadczy o pozytywnych zmianach w tym zakresie w systemie zamówień publicznych [UZP, 2017].

## Bibliografia

- Hlebowicz M., *Czynności zamawiającego przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, [www.pl/dokumenty/raporty/Hlebowicz\\_Mariusz.pdf](http://www.pl/dokumenty/raporty/Hlebowicz_Mariusz.pdf) [dostęp: 10.10.2016].
- „Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2014, luty–marzec.
- Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrożenie i kontrola*, Wydawnictwo Gebthner & S-ka, Warszawa 1994.
- Niedziela H., *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2011.
- Oksińska M., *Rażąco niska cena*, [www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/razaco-niska-cena](http://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/razaco-niska-cena) [dostęp: 08.10.2016].
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. 2014, poz. 915).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2016 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1020 z późn. zm.).
- UZP, *Kontrola udzielania zamówień publicznych. Prawidłowe szacowanie wartości zamówienia publicznego jako czynność poprzedzająca wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Informator Urzędu Zamówień Publicznych” 2011, nr 5.
- UZP, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r.*, Warszawa 2016 (czerwiec).
- UZP, *Sprawozdanie Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r.*, Warszawa 2017 (czerwiec).
- Wyrok KIO z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. KIO/UZP 588/08.
- Wyrok KIO z dnia 16 stycznia 2013 r.
- Wyrok KIO z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. KIO 1132/15.
- Wyrok KIO z dnia 23 grudnia 2015 r., sygn. KIO 2677/15.

## The Most Advantageous Offer and the Estimated Value of the Public Contract and “the Extremely Low Price” in the System of Public Procurement

Public procurement are an important tool of public expenditures. Necessity of applying the rules of the often modified Public procurement law caused that during the tendering processes doubts of interpretation nature of relation: public procurement entity – suppliers may produce some conflicts. The aim of the paper is to analyze the Public procurement law regulations and some of verdicts of National Appeals Chamber in the area of “the extremely low price” proposed by contractors in relationship with prices offered by others

suppliers and the value of public contract assessed by public entity in the public procurement procedure. Presented examples of National Appeals Chamber verdicts prove that the public procurement managers and contractors of public contract have not to forget about market price mechanisms.

### **Najkorzystniejsza oferta i wartość szacunkowa zamówienia publicznego a „rażąco niska cena” w systemie zamówień publicznych**

Zamówienia publiczne to ważny instrument wydatkowania środków publicznych. Konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych, które podlega licznym nowelizacjom, powoduje, że w toku postępowania o zamówienie publiczne mogą się pojawiać wątpliwości natury interpretacyjnej, a na linii zamawiający – wykonawcy mogą dochodzić do głosu sprzeczne interesy i napięcia. Artykuł ma na celu analizę przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i wybranych orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie problematyki „rażąco niskiej ceny” i szacunkowej wartości zamówienia. Przytoczone przykłady orzeczeń KIO wskazują, że wykonawcy i zamawiający, biorący udział w postępowaniu o zamówienie publiczne, nie mogą w swoich ofertach cenowych abstrahować od cen rynkowych.