

WYROK

Warszawa, dnia 17 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Maciej Sikorski

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lutego 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 grudnia 2025 r. przez wykonawcę ALBA Wielkopolska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu, w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Kołaczkowo,

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni,

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) (dalej: PZP), poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni, mimo że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, wynikającą z pominięcia w kalkulacji ceny wszystkich kosztów niezbędnych do należytej realizacji zamówienia,
2. w pozostałym zakresie oddala odwołanie,
3. kosztami postępowania obciąża odwołującego - ALBA Wielkopolska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

- a) 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy),
- b) 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),
- c) 1 041 zł 50 gr (słownie: jeden tysiąc czterdzieści jeden złotych pięćdziesiąt groszy)

poniesione przez odwołującego ALBA Wielkopolska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika i kosztów dojazdu na posiedzenie Izby,

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 PZP, na niniejszy wyrok, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Kołaczkowo – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez negocjacji, zgodnie z art. 275 pkt 1, ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP), którego przedmiotem jest: „*Odbiór oraz transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i części nieruchomości niezamieszkałych z terenu Gminy Kołaczkowo w 2026 roku*”

Szacunkowa wartość zamówienia wynosi 599.747,76 zł brutto i nie przekracza kwoty określonej w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 15 grudnia 2025 r. wykonawca ALBA Wielkopolska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegających na:

1. *zaniechaniu odrzucenia oferty Wykonawcy Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o., pomimo że oferta zawiera rażąco niską cenę i wyborze oferty tego Wykonawcy jako oferty najkorzystniejszej,*

ewentualnie

2. *zaniechaniu wezwania Wykonawcy Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny w trybie art. 224 ust. 1 p.z.p. w sytuacji zaistnienia okoliczności uzasadniających przyjęcie, że cena ta wykazuje symptomy ceny rażąco niskiej.*

W oparciu o powyższe Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

- 1.naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 p.z.p., poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o., mimo że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, wynikającą z pominięcia w kalkulacji ceny wszystkich kosztów niezbędnych do należytej realizacji zamówienia;
- 2.naruszenie art. 239 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 16 pkt 1 i pkt 2 p.z.p., poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o nieprawidłowo przeprowadzoną ocenę ofert, z pominięciem obowiązku weryfikacji realności zaoferowanej ceny, co narusza zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- 3.ewentualnie naruszenie art. 224 ust. 1 p.z.p., poprzez zaniechanie wezwania Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty, mimo że zaoferowana cena budziła uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji warunków zamówienia, w szczególności z uwagi na nieuwzględnienie istotnych kosztów realizacji zamówienia, obejmujących koszty dostarczenia i rozstawienia pojemników oraz kosztów zapewnienia pojazdów niezbędnych do odbioru i transportu odpadów.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
 - 2.ponowne badanie i ocenę ofert w postępowaniu, a w konsekwencji odrzucenie oferty Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. jako zawierającej rażąco niską cenę;
- ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku:

- 3.nakazanie Zamawiającemu wezwania Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 p.z.p., a następnie dokonania ponownej, rzetelnej oceny ofert z uwzględnieniem wyników tych wyjaśnień;

nadto, Odwołujący wniósł o:

- 4.dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania, a także dowodów opisanych szczegółowo w treści niniejszego odwołania oraz dowodów, które zostaną powołane i przedłożone na rozprawie;
- 5.obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Pismem z dnia 17 grudnia 2025 r. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni zgłosiło przystąpienie do postępowania po stronie Zamawiającego.

Następnie, pismem z dnia 9 lutego 2026 r., ww. podmiot przedstawił stanowisko procesowe.

Zamawiający w piśmie datowanym na dzień 6 lutego 2026 r. wniósł odpowiedź na odwołanie wnosząc o:

- 1.odalenie odwołania w całości jako bezzasadnego,
- 2.zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego zgodnie z art. 575 Pzp.

W piśmie z dnia 11 lutego 2026 r. Odwołujący oświadczył, że cofa zarzut nr 1, podtrzymuje zarzuty nr 2 i nr 3 odwołania i wnosi o uwzględnienie odwołania w tym zakresie.

Ponadto Odwołujący wniósł o:

- 1)unieważnienie umowy z dnia 23 grudnia 2025 r. zawartej między Gminą Kołaczkowo a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych sp. z o.o. z siedzibą we Wrześni – w przypadku gdy przed jej zawarciem nie zostało wydane postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej uchylające zakaz zawarcia umowy; lub
- 2)stwierdzenie, że doszło do naruszenia przepisów ustawy, a to art. 239 ust. 1 p.z.p. i art. 16 pkt 1 i 2 p.z.p. oraz art. 224 ust. 1 p.z.p. – w przypadku gdy do zawarcia umowy z dnia 23 grudnia 2025 r. między Gminą Kołaczkowo a Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych sp. z o.o. z siedzibą we Wrześni – doszło po wydaniu postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej uchylającego zakaz zawarcia umowy.

W toku posiedzenia przed Izbą w dniu 12 lutego 2026 r. Odwołujący oświadczył, iż domaga się stwierdzenia, że: doszło do naruszenia przepisów ustawy, tj. art. 239 ust. 1 PZP. i art. 16 pkt 1 i 2 PZP oraz art. 224 ust. 1 PZP.

Izba ustaliła, co następuje:

W toku postępowania prowadzonego przez Zamawiającego zostały złożone dwie oferty:

- 1)Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni z ceną 587.061,00 zł brutto oraz

2)Odwołującego z ceną 640.378,44 zł brutto.

Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia kwotę 600.000,00 zł brutto (wartość szacunkowa zamówienia to 599.747,76 zł brutto).

Średnia arytmetyczna złożonych ofert wynosi 613 719,72 zł.

Cena oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni jest niższa od wartości szacunkowej zamówienia o około 2,2%, od średniej arytmetycznej złożonych ofert – o około 4% i od ceny ofertowej Odwołującego – o około 8%.

Zamawiający nie przeprowadził procedury wskazanej w art. 224 ust. 1 PZP.

Izba zważyła co następuje:

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

Przystąpienie Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrześni (dalej: Przystępujący) do postępowania odwoławczego Izba uznała za skuteczne.

Wnioski dowodowe zgłoszone przez Odwołującego, Izba pominęła jako nie mające istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia (*a contrario* art. 531 PZP).

Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, polegającego na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego, mimo że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, wynikającą z pominięcia w kalkulacji ceny wszystkich kosztów niezbędnych do należytej realizacji zamówienia, na podstawie art. 568 pkt 1 PZP, a to z uwagi na fakt cofnięcia przez Odwołującego odwołania we wskazanym zakresie.

W pozostałym zakresie Izba oddaliła odwołanie uznając podniesione przez Odwołującego zarzuty za niezasadne.

Izba podkreśla, że weryfikacja elementów kalkulacji oferty następuje w ramach procedury wskazanej w art. 224 PZP, natomiast rozpoczęcie tej procedury jest warunkowane spełnieniem przesłanek prawem przewidzianych, co w przedmiotowej sprawie, w ocenie Izby nie miało miejsca.

Zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 PZP, poprzez zaniechanie wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty, mimo że zaoferowana cena budziła uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji warunków zamówienia, w szczególności z uwagi na nieuwzględnienie istotnych kosztów realizacji zamówienia, obejmujących koszty dostarczenia i rozstawienia pojemników oraz kosztów zapewnienia pojazdów niezbędnych do odbioru i transportu odpadów, Izba uznała za nieuzasadniony.

Zgodnie z brzmieniem art. 224 ust. 1 PZP:

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

Jak wynika z cytowanej regulacji, przesłankami warunkującymi możliwość wystąpienia do wykonawcy z żądaniem wyjaśnień są: a) cena, która musi się wydawać rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, b) wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z określonymi wymaganiami.

Użyte w art. 224 ust. 1 PZP sformułowanie „budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia” wskazuje na wrażenie zamawiającego charakteryzujące się dużym stopniem subiektywności. Przepisy PZP w tym zakresie nie wskazują żadnych przesłanek uzasadniających konieczność wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień.

W wyroku z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt KIO 820/16, wydanym jeszcze na kanwie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 roku, poz. 1843 ze zm.), ale zachowującym swą aktualność również pod rządami PZP, Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że zwroty „wydaje się” czy „budzi wątpliwości zamawiającego” są pojęciami nieostrymi i należy uznać, że celowo zostały wprowadzone przez ustawodawcę, by dać zamawiającym szerokie możliwości działania, a z których winni korzystać w uzasadnionych sytuacjach, dla zapewnienia uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz w celu wyboru wykonawcy, który za zaoferowaną

cenę rzeczywiście może wykonać zamówienie w sposób zgodny z oczekiwaniami i wymogami zamawiającego.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że Zamawiający nie powziął wątpliwości w zakresie ceny oferty Przystępującego. Co do zasady Izba zgadza się z poglądem wyrażanym w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (por. np. wyrok z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt KIO 820/16), że przepis zawarty w art. 224 ust. 1 PZP nie może być odczytywany jedynie jako uprawnienie zamawiającego, niepodlegające kontroli. Przeciwnie, norma prawna zawarta w tym przepisie przewiduje obowiązek przeprowadzenia procedury wyjaśniającej, a tym samym zaniechanie tego obowiązku – gdy okoliczności sprawy wskazują o istnieniu uzasadnionych podstaw do zastosowania art. 224 ust. 1 – może być podnoszone w ramach środków ochrony prawnej. Należy przy tym dodać, że przepis ten stanowi, że „zamawiający zwraca się” o udzielenie wyjaśnień i złożenie dowodów, a nie, że „zamawiający może zwrócić się”.

W rozpoznawanym przypadku Odwołujący jednak nie wykazał, że Zamawiający – rezygnując z wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 PZP – naruszył wskazany przepis. W ocenie Izby żadna ze wskazanych przesłanek nie została dowiedziona.

Wymaga odnotowania, że zestawienie cen zawartych w ofercie Odwołującego oraz Przystępującego, przy jednoczesnym odniesieniu się do kwoty wartości zamówienia, musi prowadzić do wniosku, że nie zmaterializowały się przesłanki mogące uzasadnić ewentualne wątpliwości Zamawiającego wobec rzetelności kalkulacji oferty Przystępującego. Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika bowiem, że cena oferty złożonej przez Przystępującego jest niższa od wartości szacunkowej zamówienia jedynie o około 2,2%, od średniej arytmetycznej cen ofertowych o około 4% i o około 8% od ceny oferty Odwołującego. W ocenie Izby wskazane różnice są na tak niskim poziomie, że ich wystąpienie można uzasadnić aktualnymi realiami rynkowymi.

Odwołujący upatruje zasadności odwołania w tym, że Przystępujący zaoferował korzystniejsze warunki cenowe niż w poprzednim postępowaniu. Izba podkreśla, że zaoferowanie niższej ceny nie jest niczym nadzwyczajnym i może być spowodowany wieloma czynnikami, niemniej jednak Izba nie znajduje powodu, by nakazywać zamawiającemu wyjaśnianie tej kwestii, a to z uwagi na wskazane wyżej znikome różnice pomiędzy ceną ofertową Przystępującego a wartością zamówienia, średnią arytmetyczną cen zaoferowanych w postępowaniu, a nawet ceną ofertową Odwołującego. Izba podkreśla, że dyspozycja art. 224 ust. 1 PZP różni się od tej, o której mowa w ust. 2 pkt 1 tegoż artykułu, który nakłada na zamawiającego obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny, w sytuacji, gdy zająd okoliczności o charakterze obiektywnym, tj.: 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 i 10 PZP. Wezwanie do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 PZP, mimo że odnosi się do subiektywnego wrażenia zamawiającego, nie jest instrumentem, z którego zamawiający może korzystać swobodnie, lecz jedynie w uzasadnionych przypadkach. W ocenie Izby takim przypadkiem nie jest okoliczność, gdzie cena ofertowa Przystępującego nie tylko nie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej złożonych ofert, ale nawet do tego progu się nie zbliża. Należy mieć na uwadze, że sporządzenie rzetelnych i przekonujących wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny jest dla wykonawcy czynnością czaso- i pracochłonną. Wzywanie do ich złożenia winno zatem być uzasadnione okolicznościami sprawy. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 16 pkt 3 PZP zamawiający obowiązany jest przygotować i prowadzić postępowanie w sposób proporcjonalny. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 28 lutego 2018 r. w sprawach połączonych C-523/16, C-536/16, *MA.T.I. SUD SpA v Centostazioni SpA i Duemme SGR SpA przeciwko Associazione Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza in favore dei Ragionieri e Periti Commerciali (CNPR)* (EU:C:2018:122) Trybunał wskazał, że zgodnie z zasadą proporcjonalności przyjęte środki nie powinny wykraczać poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu. W ocenie Izby wezwanie Przystępującego do złożenia wyjaśnień w sytuacji, w której nie było do tego podstaw, byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

Izba podziela pogląd zaprezentowany w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 lutego 2025 r. (KIO 294/25):

(...) Zamawiający nie jest uprawniony do stosowania wezwania wykonawcy w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych niejako z ostrożności, w sytuacji gdy brak jest racjonalnych podstaw do stwierdzenia, iż cena oferty jest ceną rażąco niską. Brak jest również podstaw do tego, aby przeprowadzenie przedmiotowej procedury nakładać na zamawiającego w odniesieniu do każdej oferty z najniższą ceną. (...)

oraz w wyroku z dnia 9 lipca 2025 r., (KIO 2255/25):

(...) Jak podkreśla Izba „Wezwanie do wyjaśnień mogłoby przekształcić się w obowiązek Zamawiającego dopiero w przypadku zaistnienia u niego wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia po zaoferowanej cenie.

Powyższe potwierdza również art. 69 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE. Zatem, warunkiem skorzystania z wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, w której oferta wydaje się Zamawiającemu rażąco niska. Punktem odniesienia są występujące u Zamawiającego (a nie u konkurenta) podejrzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem Zamawiającego. (...)

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 PZP. w zw. z art. 16 pkt 1 i pkt 2 PZP, poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o nieprawidłowo przeprowadzoną ocenę ofert, z pominięciem obowiązku weryfikacji realności zaoferowanej ceny, co narusza zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. W ocenie Izby zarzut ten oparty jest na tych samych okolicznościach faktycznych co zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 PZP, który to zarzut Izba uznała za bezpodstawny.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

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

Przewodniczący:.....