

WYROK

Warszawa, dnia 23 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 grudnia 2025 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ALBA Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dąbrowie Górniczej,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego - Gminę Zawiercie z siedzibą w Zawierciu,

przy udziale wykonawcy Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu – uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ALBA Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dąbrowie Górniczej i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i kwotę 851 zł 00 gr (słownie: osiemset pięćdziesiąt jeden złotych zero groszy) poniesioną tytułem kosztów podróży na rozprawę przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ALBA Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dąbrowie Górniczej tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego - Gminę Zawiercie z siedzibą w Zawierciu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ALBA Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dąbrowie Górniczej na rzecz zamawiającego - Gminy Zawiercie z siedzibą w Zawierciu kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodnicząca.....

Sygn. akt: KIO 5813/25

UZASADNIENIE

Zamawiający Gmina Zawiercie z siedzibą w Zawierciu prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów na terenie Gminy Zawiercie w ramach dwóch części.”

Zamówienie jest podzielone na dwie części: Część I: „Świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, powstałych na terenie Gminy Zawiercie”; Część II: „Prowadzenie Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla mieszkańców Gminy Zawiercie oraz zagospodarowanie odpadów w nim zebranych”.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 164/2025 w dniu 28 sierpnia 2025 r.

W dniu 22 grudnia 2025 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego ALBA Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Dąbrowie Górniczej (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu jako oferty najkorzystniejszej bez uprzedniego wezwania Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu do złożenia wyjaśnień w zakresie sposobu wyliczenia ceny oraz jej istotnych elementów składowych, w tym cen jednostkowych i zaniechanie wezwania Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu do złożenia wyjaśnień, pomimo że cena ofertowa, jak i ceny jednostkowe za 1 Mg poszczególnych frakcji odpadów z oferty Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu wydają się być rażąco niskie w stosunku do świadczeń nimi objętych oraz nie gwarantują wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego, bowiem znacząco odstają od realiów rynkowych i cen zaoferowanych przez innych wykonawców w postępowaniu, jak też cen po których wykonawca ten obecnie świadczy tożsamą usługę, co powinno wzbudzić wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów i skutkować wezwaniem Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu do wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Odwołanie dotyczy części pierwszej zamówienia.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o:

1. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu;
3. nakazanie zamawiającemu wezwania Zakładu Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu do złożenia wyjaśnień w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz jej istotnych części składowych, w tym cen jednostkowych.

Odwołujący podniósł, że złożył ofertę niepodlegającą odrzuceniu, która została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert. Wykonawca Zakład Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu zaoferował cenę niższą niż odwołujący, a jego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, co nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy. Uwzględnienie odwołania może doprowadzić do unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenia czynności badania i oceny ofert, a w konsekwencji wyboru oferty odwołującego jako oferty najkorzystniejszej. W związku z powyższym, w ocenie odwołującego, posiada on legitymację do wniesienia odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w dniu 31 grudnia 2025 r. zgłosił przystąpienie wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego Zakład Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Zawierciu (dalej: przystępujący).

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje:

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie zamawiającego z dnia 26 stycznia 2026 r. wartość przedmiotowego zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 28 listopada 2025 r., o udzielenie zamówienia ubiega się trzech wykonawców: 1. Zakład Gospodarki Komunalnej Bolesław sp. z o. o. z siedzibą w Bolesławiu, który zaoferował cenę 18.691.213,00 zł; 2. odwołujący, który zaoferował cenę 17.237.238,93 zł; 3. przystępujący, który zaoferował cenę 13.808.957,77 zł.

Zamawiający w dniu 12 grudnia 2025 r. dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, za którą uznał ofertę przystępującego.

Zdaniem odwołującego, czynność wyboru przez zamawiającego oferty najkorzystniejszej została przeprowadzona niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, albowiem pomimo zaistnienia przesłanek z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający zaniechał wezwania przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, oraz ich istotnych części składowych.

Odwołujący argumentował, że zamawiający jest zobligowany do skorzystania z instytucji wezwania do złożenia wyjaśnień w uzasadnionych sytuacjach, w celu zapewnienia uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz wyboru wykonawcy, który jest w stanie rzeczywiście wykonać zamówienie zgodnie ze wszystkimi wymogami.

Pomimo że nie zaistniały okoliczności uzasadniające obligatoryjne wezwanie przystępującego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, zaoferowana przez przystępującego cena wydaje się odwołującemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, a więc w jego ocenie zamawiający powinien wezwać przystępującego do złożenia stosownych wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Przystępujący zaoferował bowiem globalną cenę ofertową brutto niższą o 20% w stosunku do oferty odwołującego oraz o 26% niższą od oferty Zakładu Gospodarki Komunalnej Bolesław sp. z o. o. z siedzibą w Bolesławiu. Zdaniem odwołującego znaczy to, że zarówno cena globalna, jak i ceny jednostkowe zaoferowane przez przystępującego odbiegają od cen rynkowych oraz są znacznie niższe od cen zaoferowanych przez innych wykonawców.

Odwołujący zauważył ponadto, że ceny jednostkowe zaoferowane przez przystępującego są istotnie niższe od cen jednostkowych, za które przystępujący obecnie realizuje tożsamą usługę. Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 5 września 2024 r. cena ofertowa przystępującego na realizację usługi w 2025 r. to 15.830.766,06 zł, zaś obecnie - 13.808.957,77 zł. Zatem przystępujący znacząco obniżył ceny względem cen z poprzedniego postępowania, mimo że koszty realizacji usługi względem poprzedniego roku wzrosły. W 2026 r. dojdzie do kolejnej podwyżki płacy minimalnej. Z roku na rok wzrastają koszty zagospodarowania tzw. frakcji poprocesowych. Również opłaty za składowanie z roku na rok wzrastają. Stawki oferowane przez przystępującego są także nierynkowe. W gminach na terenie Śląska, w których liczba mieszkańców przewyższa 20.000 czyli podobnych do Zawiercia, stawki za odbiór i zagospodarowanie odpadów są znacznie wyższe. W ocenie odwołującego cena zaoferowana przez przystępującego nie pozwala na realizację przedmiotu zamówienia bez ponoszenia straty, gdyż nie pozwala na pokrycie wszystkich kosztów realizacji usługi, na dowód czego odwołujący przedłożył kalkulacje własne kosztów realizacji usługi obejmujące koszty logistyki oraz zagospodarowania odpadów. Zdaniem odwołującego również ogólna sytuacja finansowa przystępującego wskazuje na to, że przystępujący prowadzi działalność nierentowną i świadczy usługi poniżej rzeczywistych kosztów.

Wątpliwości odwołującego nie podzielił zamawiający. W odpowiedzi na odwołanie z dnia 13 lutego 2026 r. oświadczył, że nie miał wątpliwości co do możliwości wykonania przez przystępującego przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, dlatego też nie prowadził postępowania wyjaśniającego, w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych. Zamawiający nie zgodził się również ze stanowiskiem odwołującego, jakoby cena oferty przystępującego odbiegała od cen konkurencji. W ocenie zamawiającego na zaoferowaną cenę jednostkową jak i globalną ma wpływ między innymi to, że przystępujący realizuje usługi będące przedmiotem zamówienia nieprzerwanie na terenie gminy Zawiercie od samego początku funkcjonowania nowego systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce i jest w stanie oszacować cenę za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na niższym poziomie niż przedsiębiorca, który miałby dopiero taką usługę realizować na terenie gminy Zawiercie. W szczególności przystępujący nie ponosi kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne lub kontenery, ponieważ nieruchomości są już w nie wyposażone. Ponadto przystępujący posiada siedzibę w Zawierciu, a więc w miejscu świadczenia usługi, co generuje istotne oszczędności w kosztach transportu i logistyki (paliwo, czas pracy kierowców, amortyzacja pojazdów) w porównaniu do wykonawców z innych miast, takich jak Dąbrowa Górnicza czy Bolesław.

Zamawiający zauważył również, że przystępujący za odpady zmieszane zaoferował stawkę 850,00 zł/Mg. W postępowaniu prowadzonym przez Gminę Siewierz na świadczenie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy Siewierz w latach 2026-2027 najniższa cena jednostkowa brutto za zmieszane odpady komunalne wynosiła 842,40 zł/Mg co jest stawką niższą niż zaoferowana przez przystępującego, a wykonawcą, który zaoferował najniższą stawkę za zmieszane odpady komunalne w Siewierzu jest odwołujący. Przystępujący ze stawką 950,00 zł/Mg za odpady selektywnie zbierane plasuje się w ponadto w środku stawek rynkowych. Znacznie taniej jest w Szczekocinach (700,00 zł/Mg), Kroczytach (875,74 zł/Mg) oraz Siewierzu (909,07 zł/Mg). Najdrożej za odbiór surowców płaci się w gminach, gdzie ceny maksymalne sięgają 1296,00 zł/Mg. W postępowaniu prowadzonym przez gminę Siewierz na świadczenie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy Siewierz w latach 2026-2027 odwołujący zaoferował cenę jednostkową brutto za segregowane odpady komunalne w kwocie 950,40 zł/Mg, a więc cenę niemal identyczną ze stawką jaką przystępujący zaoferował zamawiającemu, co również potwierdza, że cena przystępującego nie jest znacząco zaniżona względem innych ofert w regionie. Jeżeli chodzi o odbiór popiołu, to cena przystępującego na poziomie 540,00 zł/Mg jest dokładnie taka sama jak w gminie Lełów na lata 2026-2027. Ponadto w gminie Lełów stawka minimalna za bioodpady wynosi zaledwie 299,16 zł/Mg, czyli jest trzykrotnie niższa od stawki zaoferowanej przez przystępującego, która wynosi 900,00 zł/Mg. Z kolei w gminie Łazy maksymalna stawka za bioodpady wynosi 1026,00 zł/Mg, więc jest niewiele wyższa od stawki zaoferowanej przez przystępującego. Z kolei stawka przystępującego za meble i odpady wielkogabarytowe wynosi 939,60 zł/Mg i jest wyższa od najniższej ceny w Łazach wynoszącej 864,00 zł/Mg.

Powyższe zdaniem zamawiającego dowodzi, że ceny jednostkowe zaoferowane przez przystępującego mieszczą się w realiach rynkowych regionu i nie odbiegają znacząco od cen oferowanych innym Gminom.

Krajowa Izba Odwoławcza, uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Przystępujący skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp.

Izba dopuściła w poczet materiału dowodowego niniejszej sprawy dowody przedłożone przez strony w toku postępowania odwoławczego na potwierdzenie wskazanych przez nie tez dowodowych i na ich podstawie uznała za udowodnione to, że odwołujący ma wątpliwości dotyczące ceny zaoferowanej przez przystępującego, zaś zamawiający wątpliwości tych nie ma.

W przedmiotowej sprawie podstawę odwołania stanowi zarzut zaniechania przez zamawiającego wyjaśnień ceny od przystępującego, przy czym sam odwołujący przyznaje, że zamawiający nie miał obowiązku wezwania przystępującego do takich wyjaśnień, a jedynie powinien mieć wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny z uwagi na realia rynkowe i wyższe ceny konkurencji.

Dokonanie oceny, czy wystąpiła przesłanka do żądania od wykonawcy wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wymagało więc ustalenia, czy zaoferowana przez przystępującego cena budziła wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub czy w świetle całokształtu okoliczności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinna budzić takie wątpliwości.

Niewątpliwie dyspozycja art. 224 ust. 1 ustawy Pzp skierowana jest do zamawiającego i to zamawiający, jako gospodarz postępowania, ma możliwość zastosowania procedury opisanej tym przepisem. Ustawodawca pozostawił więc zamawiającemu ocenę zaistnienia podstaw do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w przedmiocie wyliczenia ceny. Zamawiający powinien zatem wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w sytuacji, gdy poweźmie wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający nie jest natomiast zobowiązany żądać od przystępującego wyjaśnień ceny z uwagi na wątpliwości, jakie ma odwołujący.

Podkreślenia wymaga fakt, że w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą przedmiotem oceny jest przede wszystkim zgodność z prawem czynności lub zaniechań zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jest zaś żądanie od wykonawcy wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, jeżeli cena budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Powołany przepis nie obliguje zamawiającego do żądania wyjaśnień ceny, która nie budzi jego wątpliwości. Nie obliguje również zamawiającego do wezwania do wyjaśnień ceny na żądanie wykonawcy, który złożył konkurencyjną ofertę.

Odwołujący w odwołaniu porównał ofertę przystępującego z pozostałymi złożonymi ofertami, wskazał różnice pomiędzy obecną ofertą przystępującego a dotychczasowymi warunkami, na jakich świadczy tożsamą usługę na rzecz zamawiającego oraz przedstawił kalkulacje własne potwierdzające jego wątpliwości co do ceny zaoferowanej przez przystępującego. Zamawiający ze stanowiskiem odwołującego się zapoznał i wyraźnie oświadczył, że nie podziela wątpliwości odwołującego. Swoje stanowisko zamawiający poparł analizą ceny przystępującego przeprowadzoną na podstawie stawek rynkowych stosowanych w sąsiednich gminach. Zatem pewne jest, że zamawiający nie miał wątpliwości co do ceny oferty przystępującego i po zapoznaniu się z wątpliwościami odwołującego, wątpliwości tych nadal nie powziął.

W obowiązującym porządku prawnym nie ma przepisu, który zabraniałby w kontraktach handlowych stosowania stawek niższych niż dotychczasowe. Istotne w sprawie natomiast jest to, że dla zamawiającego rozbieżność w cenach przystępującego i odwołującego wynika z oczywistych okoliczności, które nie wymagają wyjaśnienia, wskazanych w odpowiedzi na odwołanie. Na zamawiającym nie ciąży więc obowiązek wezwania przystępującego do wyjaśnień ceny, albowiem zamawiający nie ma wątpliwości co do ceny oferty przystępującego, a wątpliwości takich jak odwołujący mieć nie musi.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. a i b oraz § 8 ust. 2 pkt 1).

Przewodnicząca: