

WYROK

Warszawa, dnia 11 maja 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Lasowice Wielkie

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Remondis Opole Spółka akcyjna w Opolu

orzeka:

1. odrzuca odwołanie w zakresie zarzutów 3 i 4 *petitum* odwołania,
2. w pozostałym zakresie uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Gminie Lasowice Wielkie – unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach i dokonanie ponownej oceny ofert,
3. kosztami postępowania obciąża wykonawcę „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach (w 2/5 kosztów postępowania odwoławczego) i zamawiającego – Gminę Lasowice Wielkie (w 3/5 kosztów postępowania odwoławczego) i:
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:
 - 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),
 - 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),poniesione przez wykonawcę „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach tytułem – odpowiednio – wpisu odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 3.2. zasądza od zamawiającego – Gminy Lasowice Wielkie – na rzecz wykonawcy „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach kwotę 11 160 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto sześćdziesiąt złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

.....

Sygn. akt: KIO 1490/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Lasowice Wielkie – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy Lasowice Wielkie”.

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

W dniu 2 kwietnia 2026 r. wykonawca „Naprzód” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Rydułtowach wniósł odwołanie wobec następujących czynności i zaniechań czynności zamawiającego:

- 1) wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Remondis Opole S.A.,
- 2) odrzucenia oferty odwołującego,

- 3) zaniechania badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego,
- 4) zaniechania ponownego wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie złożonych wyjaśnień.

Czynnościom i zaniechaniom czynności przez zamawiającego odwołujący postawił następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p., przez niezgodne z tymi przepisami odrzucenie oferty odwołującego i zaniechanie wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej oraz wyborze oferty wykonawcy Remondis Opole S.A., w sytuacji, gdy oferta odwołującego nie podlega odrzuceniu i po ocenie ofert będzie przedstawiać najkorzystniejszy bilans punktowy ceny, a w konsekwencji po dokonaniu kwalifikacji podmiotowej odwołującego, to oferta odwołującego powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza;
- 2) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p., przez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny i odrzucenie oferty złożonej przez odwołującego, mimo iż złożone przez odwołującego rzeczowe, kompletne i spójne wyjaśnienia uzasadniały podaną w ofercie ceny, a w konsekwencji cena podana nie jest ceną rażąco niską,
- 3) naruszenie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. poprzez jego błędne zastosowanie, podczas gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie przez odwołującego nie jest niższa o co najmniej 30% ani od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (jest wyższa) ani od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu
- 4) art. 16 pkt 1 ustawy P.z.p. przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania odwołującego
- 5) naruszenie art. 224 ust. 1 i 4 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie ponownego wezwania odwołującego o doprecyzowania elementów kalkulacji lub udzielenia szerszych informacji w zakresie pierwotnie przekazanych wyjaśnień, szczególnie że pierwotne wyjaśnienia są konkretne, kompletne i szczegółowe i zawierają odpowiedzi na wszystkie pytania zamawiającego.

Wskazując na powyższe odwołujący wniósł o merytoryczne rozpatrzenie odwołania, jego uwzględnienie w całości oraz:

- 1) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę Remondis Opole S.A.,
- 2) nakazanie zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego,
- 3) nakazanie zamawiającemu dokonania ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego,
- 4) obciążenie kosztami postępowania zamawiającego oraz zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kwoty 15 000 zł stanowiącej koszty poniesione z tytułu wpisu, a także kwoty wskazanej przez odwołującego na rozprawie według przedłożonych na niej dokumentów.

Odwołujący podniósł, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy P.z.p. Odwołujący jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia i w tym celu złożył ofertę. Oferta odwołującego, gdyby nie została odrzucona, to zostałaby sklasyfikowana na pierwszym miejscu, gdyż zawierała najniższą cenę przy kryterium oceny ofert cena 100%. W konsekwencji odwołujący uzyskałby zamówienie. Tym samym w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy odwołujący poniósł szkodę.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 6 maja 2026 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca Remondis Opole Spółka akcyjna w Opolu (dalej także: przystępujący). Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 6 maja 2026 roku wniósł o:

- a. odrzucenie, na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy P.z.p., odwołania w części, tj. w zakresie zarzutu zawartego w pkt 3 i 4 *petitum* odwołania jako spóźnionych i oddalenie odwołania w pozostałym zakresie, względnie – na wypadek uznania, że brak jest podstaw do odrzucenia odwołania w części) – o:
- b. oddalenie odwołania w całości.

Izba ustaliła, co następuje:

Przedmiot zamówienia składa się z trzech obszarów, tj.:

a. odbioru i zagospodarowania odebranych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Lasowice Wielkie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i odpadów komunalnych gromadzonych w sposób selektywny: szkła, tworzyw sztucznych, bioodpadów,

b. odbioru i zagospodarowania odpadów gromadzonych w sposób selektywny z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych: szkła, tworzyw sztucznych, bioodpadów, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niebezpiecznych, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi (igły, strzykawki), zużytych baterii i akumulatorów, odpadów wielkogabarytowych, odpadów tekstylnych, zużytych opon samochodów osobowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz wyposażenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych zlokalizowanego na terenie Gminy Lasowice Wielkie w miejscowości Trzebiszyn, w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, odbiór i zagospodarowanie odebranych z posesji Lasowice Wielkie 99A i Lasowice Małe, ul. Odrodzenia 28 odpadów komunalnych gromadzonych w sposób selektywny tj. przeterminowane leki i chemikalia,

c. odbioru i transportu do Punktu Selektywnych Odpadów Komunalnych II (46-282 Trzebiszyn 42b) odebranych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Lasowice Wielkie odpadów komunalnych gromadzonych w sposób selektywny tj. papier i tektura, butelki plastikowe PET z 13 sołectw (*dowód: SWZ*).

Zamawiający oszacował przedmiot zamówienia w następujący sposób:

Dowód: dokument „Szacunkowa wartość zamówienia” z dnia 12 stycznia 2026 roku

W zakreślonym przez Zamawiającego terminie swoje oferty na realizację przedmiotowego zamówienia złożyło łącznie 4 wykonawców, oferując zamawiającemu następujące ceny brutto:

- a. odwołujący – 1 417 290,05 zł,
- b. przystępujący – 1 559 449,80 zł,
- c. Wywóz Nieczystości oraz Przewóz Ładunków W.S. – 1 770 564,00 zł,
- d. Komunal Recycle sp. z o.o. – 1 787 412,60 zł (*dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 24 lutego 2026 roku*).

Pismem z dnia 24 lutego 2026 roku zamawiający poinformował o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia:

1) w 2026 r. – 1.014.850,00 zł brutto

2) w 2027 r. – 380.000,00 zł brutto

Łącznie: 1.394.850,00 zł brutto (*dowód: pismo z dnia 24 lutego 2026 roku*).

Odwołujący zaoferował stawki: za odbiór i zagospodarowanie segregowanych odpadów komunalnych (odpady budowlane i rozbiórkowe) kwotę 340 zł (łącznie 40 392 zł za okres od 01.04.2026 do 31.12.2026 i 11 016,00 zł za okres od 01.01.2027 do 31.03.2027), Odbiór i transport do PSZOK II segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura, butelki plastikowe PET) – 270 zł (łącznie 13 122,00 zł za okres od 01.04.2026 do 31.12.2026 i 4 374,00 zł za okres od 01.01.2027 do 31.03.2027) – *dowód: oferta odwołującego*

Pismami z dnia 5 i 10 marca 2026 roku zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie cen za odbiór i transport do PSZOK segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura, butelki plastikowe PET) (pismo z dnia 5 marca 2026 roku) oraz za odbiór i zagospodarowanie segregowanych odpadów komunalnych (odpady budowlane i rozbiórkowe) (pismo z dnia 10 marca 2026 roku).

W obu pismach zamawiający wskazał, co następuje:

Działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1320 ze zm.), w związku z tym, że cena jednostkowa za (tu: - odpowiednio - „odbiór i transport do PSZOK segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura, butelki plastikowe PET)” i „odbiór i zagospodarowanie segregowanych odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe”) Państwa oferty jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, Zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia wysokości ceny Państwa oferty w przedmiotowym postępowaniu.

Stan faktyczny:

Zgodnie z zapisami projektu umowy, stanowiącego załącznik do SWZ Wykonawca zobowiązuje się, że kierowcy samochodów służących do odbioru odpadów komunalnych, ładowacze odpadów komunalnych, pracownicy wykonujący czynności dot. obsługi administracyjnej przedmiotu zamówienia (m.in.: przygotowanie harmonogramów, sporządzanie miesięcznych raportów wraz z kartami ewidencji odpadów), zatrudnieni będą na podstawie umowy o pracę zawartej z Wykonawcą lub podwykonawcą.

Cena ofertowa musi tym samym uwzględniać wymogi w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę dla pracowników obowiązujące od 1 stycznia 2026 roku.

Tym samym, cena oferty musi bezwzględnie uwzględniać ww. kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę tj. koszt składek ZUS płaconych przez Pracodawcę, koszt pracy w godzinach nocnych, koszt ewentualnego urlopu, koszt ewentualnego zastępstwa pracownika w trakcie urlopu lub zwolnienia chorobowego, etc.)

Mając na uwadze powyższe, cena (tu: odpowiednio – 270,00 zł netto i 340 zł netto), zaoferowana przez wykonawcę, wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Przedłożone wyjaśnienia powinny dotyczyć w szczególności:

1) 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie (dowody: pisma z 5 i 10 marca 2026 roku).

Pismami z dnia 10 i 16 marca 2026 roku odwołujący złożył wyjaśnienia w zakresie wskazanych przez zamawiającego pozycji (dowody: pisma z dnia 10 i 16 marca 2026 roku).

Pismem z dnia 27 marca 2026 roku zamawiający poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty złożonej przez przystępującego. W tym samym piśmie zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty odwołującego, wskazując, co następuje:

Ofertę nr 4 odrzucono na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.).

Uzasadnienie faktyczne:

W toku badania i oceny ofert Zamawiający powziął wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny, która istotnie odbiegała od wartości zamówienia oszacowanej z należytą starannością, jak również od cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, Zamawiający wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Zamawiający w dniu 05.03.2026 r. wezwał Wykonawcę do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie odbioru i transportu do PSZOK segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura, butelki plastikowe PET). Następnie w dniu 10.03.2026 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie odbiór i zagospodarowanie segregowanych odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe).

Wykonawca w dniu 10.03.2026 r. oraz w dniu 16.03.2026 r. przekazał Zamawiającemu swoje wyjaśnienia.

Zamawiający informuje, iż oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), jako oferta zawierająca rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Wykonawca złożył wyjaśnienia, jednakże nie wykazał w sposób wystarczający, że zaoferowana cena ma charakter realny i umożliwi wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji postępowania. Przedstawione informacje nie zostały poparte dowodami potwierdzającymi możliwość wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, ciężar wykazania, że cena nie ma charakteru rażąco niskiej, spoczywa na wykonawcy (por. wyrok KIO z dnia 27 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 79/22; wyrok KIO z dnia 5 maja 2021 r., sygn. akt KIO 935/21). Jednocześnie wskazuje się, że wyjaśnienia muszą być konkretne, spójne i poparte dowodami, a nie mogą ograniczać się do ogólnych deklaracji (por. wyrok KIO z dnia 3 lutego 2021 r., sygn. akt KIO

159/21).

Ponadto worzecznictwie podkreśla się, iż zaoferowanie ceny niewiarygodnej ekonomicznie, nieuwzględniającej wszystkich kosztów realizacji zamówienia, stanowi podstawę do odrzucenia oferty (por. wyrok KIO z dnia 14 marca 2022 r., sygn. akt KIO 474/22).

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający uznał, że Wykonawca nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny, a złożone wyjaśnienia nie potwierdzają możliwości prawidłowej realizacji zamówienia za zaofferowaną kwotę.

Dot. odbioru i transportu do PSZOK segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura, butelki plastikowe PET)

Wykonawca w swoich wyjaśnieniach wskazał, że w swojej kalkulacji ujął jednostkową składniową związaną z realizacją odbioru (270 zł netto) dla następujących frakcji odpadów komunalnych:

- segregowane odpady komunalne (szkło)
- segregowane odpady komunalne (tworzywa sztuczne)
- segregowane odpady komunalne (papier i tektura)
- segregowane odpady komunalne (butelki plastikowe PET)

Wykonawca wyjaśnił, że przyjął odbiór odpadów (papier i tektura, butelki plastikowe PET) w tym samym dniu, co pozostałe frakcje odpadów – zgodnie z OPZ.

Wykonawca swoje obliczenia oparł na łącznym strumieniu wszystkich odpadów segregowanych, tj. (szkło, tworzywa sztuczne, papier i tektura, butelki plastikowe PET). Jednak w przypadku segregowane odpady komunalne (szkło) oraz segregowane odpady komunalne (tworzywa sztuczne) wykonawca otrzyma wynagrodzenie za „odbiór i zagospodarowanie”. Natomiast w przypadku segregowanych odpadów komunalnych (papier i tektura) oraz segregowanych odpadów komunalnych (butelki plastikowe PET) za odbiór i transport odpadów do PSZOK. W związku z czym łącznie kosztów w przypadku tych pozycji jest niewłaściwe, ponieważ w przypadku odpadów papier i tektura cena jednostkowa ma obejmować jedynie odbiór i transport odpadów.

Zgodnie z OPZ Wykonawca zobowiązany jest do transportu odpadów segregowanych (papier i tektura oraz butelki plastikowe PET) pojazdem do odbierania odpadów bez funkcji kompaktującej. W związku z czym wykonawca nie może zbierać jednocześnie z odpadami, które to mogą być zbierane do pojazdów z funkcją kompaktującą. Wykonawca w swoich wyjaśnieniach nie wskazał, że dla frakcji (papier i tektura, butelki plastikowe PET) uwzględnił odrębny pojazd, policzył oddzielne koszty operacyjne (paliwo, kierowca, czas, amortyzacja), czy cena nadal pokrywa rzeczywisty zakres. Zamawiający wymagał, aby każda z pozycji kalkulacji wyceniona była osobno, aby jednoznacznie można było wskazać, że Wykonawca nie optymalizuje kosztów w ramach innej frakcji odpadów.

Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 5 lutego 2024 r., sygn. KIO 11/24 Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, stanowiąca przesłankę odrzucenia oferty wykonawcy, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, ma miejsce w sytuacji, gdy zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom bądź też polega na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami zamawiającego.

Krajowa Izba odwoławcza w swoim wyroku wskazuje: Treść warunków zamówienia, to przede wszystkim zawarty w opisie przedmiotu zamówienia katalog potrzeb i wymagań zamawiającego, które mają być zaspokojone w wyniku postępowania przez zawarcie i zrealizowanie z należytą starannością umowy. Treść oferty to jednostronne zobowiązanie wykonawcy do wykonania oznaczonego świadczenia, które zostanie zrealizowane na rzecz zamawiającego, jeśli oferta złożona przez wykonawcę zostanie uznana za najkorzystniejszą i zostanie z nim zawarta umowa. (Wyrok KIO z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. KIO 36/24).

Kalkulacja cenowa stanowi integralny i niezbędny element oferty w przypadku, gdy rozliczenie za wykonane usługi realizowane będzie w zależności od ilości odebranych i zagospodarowanych/odebranych i przetransportowanych do PSZOK II odpadów, tj. tona (Mg) odpadów. Kalkulacja stanowi treść oferty, a jednostkowe ceny w niej podane będą podstawą rozliczeń na etapie realizacji umowy. Zsumowanie przez Wykonawcę poszczególnych frakcji odpadów i wskazanie wspólnych kosztów powoduje, że oferty nie są porównywalne (został wyceniony różny zakres usługi).

Zgodnie z OPZ transport odpadów zebranych selektywnie (papier i tektura, butelki plastikowe PET) do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych II odbywa się po uprzednim zważeniu wszystkich odebranych odpadów na legalizowanej wadze samochodowej. Koszty obsługi wagi ponosi Wykonawca. Wykonawca w swoich wyjaśnieniach nie

ujął kosztów wżenia.

Dot. odbioru i zagospodarowania segregowanych odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe)

Wykonawca w swojej ofercie i wyjaśnieniach przyjął założenie, że odpady przekazywane będą do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Dzierżysławiu.

Wykonawca do wyjaśnień nie dołączył, żadnego cennika, z którego wynikałoby, że podana cena zagospodarowanie odpadów nie jest zaniżona. W okolicznych instalacjach, znajdujących się w bliższej lokalizacji Zamawiającego niż zaofferowana instalacja przez Wykonawcę, cena za zagospodarowanie odpadów jest dużo wyższa i przekracza zaofferowaną kwotę za odbiór i zagospodarowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tj. 340,00 zł netto.

Zgodnie z dokumentami zamówienia warunkiem płatności za odbiór i zagospodarowanie odpadów będzie prawidłowo wystawiona faktura wraz z kartami przekazania odpadów do miejsca ich zagospodarowania. Zaofferowana cena za odbiór i zagospodarowanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych wskazuje, że odpowiednie zagospodarowanie odpadów jest wątpliwe.

„Zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz ze złożonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Oczywiście, że za takie „potwierdzenie”, które rzadko wprost wynika ze złożonych wyjaśnień wraz z dowodami, należy również poczytać sytuację, w której nie potwierdzają one, że cena oferty nie jest rażąco niska. De lege lata nie może być również wątpliwości, że niewykazanie przez wezwanego do wyjaśnień wykonawcę, że cena jego oferty nie jest rażąco niska mieści się w zakresie hipotezy normy prawnej dotyczącej oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, którą w takiej sytuacji, zgodnie z dyspozycją tej normy, zamawiający obowiązany jest odrzucić (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy (wyrok KIO z 20.04.2022 r., KIO 859/22).

W świetle powyższego, w ocenie Zamawiającego wykonawca nie wykazał, że zaofferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, w związku z tym oferta powinna być odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp.

Istotnym jest fakt, że Wykonawca nie załączył żadnego dowodu, z którego wynikałoby, że podana cena jest określona i skalkulowana w sposób prawidłowy. Oprócz dokumentu, który służyć by mógł jako wstęp do szerszej analizy i wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny Zamawiający nie otrzymał dodatkowych dowodów. Na konieczność przedstawienia szczegółowych wyjaśnień dodatkowo wskazuje fakt, iż wykonawca zobowiązany jest nie tylko do sformułowania twierdzeń dotyczących ceny oferty, ale również do przedstawienia dowodów na ich poparcie, tak aby na ich podstawie zamawiający mógł zweryfikować złożone wyjaśnienia. Prawo zamówień publicznych nie określa katalogu dowodów, które wykonawca zobowiązany jest złożyć zamawiającemu w celu uzasadnienia racjonalności i rynkowej wyceny swojej oferty. Oznacza to więc, że każdy dowód, który w ocenie wykonawcy potwierdza stanowisko prezentowane w wyjaśnieniach, może okazać się przydatny i pomocny zamawiającemu przy dokonywanej ocenie. Przypomnieć należy, że to na wzywanym wykonawcy ciąży ciężar dowodu wykazania, że oferta rażąco niskiej ceny nie zawiera.

Ponowne wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 Pzp naruszałoby przepisy ustawy, w tym w szczególności zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Wprawdzie przepisy Pzp nie regulują wprost kwestii, ile razy zamawiający może zwracać się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 Pzp i co do zasady brak jest wyraźnego zakazu kilkukrotnego wezwania, to dopuszczalność ponownego wezwania należy ocenić z uwzględnieniem podstawowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia oraz w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Powtórzenie wezwania do udzielenia wyjaśnień musi wynikać z obiektywnych okoliczności uzasadniających konieczność uszczegółowienia wyjaśnień złożonych przez wykonawcę na pierwsze wezwanie zamawiającego.

Ponadto biorąc pod uwagę to, że Wykonawca jest profesjonalnym podmiotem, który bierze udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a co za tym idzie, jest doświadczonym wykonawcą w zakresie objętym przedmiotem zamówienia, powinien był szczegółowo zaprezentować składniki, które złożyły się na wyliczoną cenę i udowodnić, że cena ta nie jest rażąco niska.

Powyższe tezy potwierdza Izba w orzecznictwie:

„Wystosowanie wezwania w trybie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp oznacza dla wykonawcy obowiązek wykazania, że zaproponowana przez niego cena lub proponowany koszt (względnie ich istotne części składowe) nie ma charakteru rażąco niskiego. Obowiązkiem wykonawcy jest więc dostarczenie wyczerpujących wyjaśnień. Co istotne, nawet skierowanie do wykonawców wezwanie o standardowej treści, bez skonkretyzowania swoich wątpliwości odnośnie ceny

ofertowej nie zwalnia wykonawcy z obowiązku złożenia wyjaśnień, które w zakresie przedstawionych przez niego informacji są konkretne, spójne i wyczerpujące. Wymaga podkreślenia, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie okoliczności właściwe wzywaniu do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, w jaki sposób okoliczności te spowodowały obniżenie ceny i jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać. Obowiązkiem wykonawcy jest zatem przedstawienie takich składników i wykazanie indywidualnych czynników wpływających na to, że wykonawca mógł zaoferować niższą cenę.

Dodatkowo, ustawodawca wymaga, aby wskazane w wyjaśnieniach informacje były poparte dowodami. Jeżeli zamawiający wzywa wykonawcę do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny oferty, to jego obowiązkiem, jako profesjonalisty biorącego udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jest zadośćuczynienie temu wezwaniu.

Składanie wyjaśnień ogólnych, niepopartych dowodami powoduje, że wykonawca ponosi negatywne skutki niewykazania zasadności swoich twierdzeń.” (wyrok KIO z 23.01.2024 r., KIO 24/24).

W związku z powyższym oferta podlega odrzuceniu (dowód: pismo z dnia 27 marca 2026 roku).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie podlega odrzuceniu w zakresie zarzutów 3 i 4 *petitum* odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy P.z.p., tj. z uwagi na ich podniesienie po upływie terminów wskazanych w ustawie P.z.p.

Zarzuty 3 i 4 dotyczą nieuprawnionego wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny. Wezwania te zostały wystosowane do odwołującego w dniach 5 i 10 marca 2026 roku.

Izba wskazuje, że zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy P.z.p. odwołanie wnosi się, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Tym samym termin do zakwestionowania czynności zamawiającego, polegających na wezwaniu odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny, upływał – odpowiednio – w dniach 16 (dzień 15 marca 2026 roku przypadał w niedzielę, zatem – na zasadzie art. 509 ust. 2 ustawy P.z.p. – termin ten upływał następnego dnia) i 20 marca 2026 roku. Podniesienie zarzutów na czynności wskazane w pismach z dnia 5 i 10 marca 2026 roku w odwołaniu wniesionym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 kwietnia 2026 roku należy uznać za dokonane po upływie terminów wskazanych w ustawie. Zgodnie zaś z art. 528 pkt 3 ustawy P.z.p. Izba odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu wskazanego w ustawie.

W pozostałym zakresie odwołanie jest zasadne i zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Odnosząc się do zarzutów odwołania Izba wskazuje, że zamawiający nie wykazał, iż cena zaoferowana przez odwołującego nosi znamiona ceny rażąco niskiej w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p. Wskazany przepis musi być interpretowany łącznie z innymi przepisami odnoszącymi się do rażąco niskiej ceny, w tym w szczególności – z art. 224 ust. 1 i 2 ustawy P.z.p.

Abstrahując od faktu odrzucenia zarzutu naruszenia przez zamawiającego art. art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. poprzez jego błędne zastosowanie, dokonując oceny zgodności czynności zamawiającego z przepisami ustawy P.z.p., należy mieć na względzie wszystkie czynności, które w efekcie doprowadziły do odrzucenia oferty odwołującego.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że cena zaoferowana przez odwołującego nie była 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 ustawy P.z.p. W rozpoznawanym przypadku nie zaszły zatem okoliczności obligujące zamawiającego do zastosowania art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. i wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień na podstawie tego przepisu.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że zamawiający zastosował art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. i wezwał odwołującego na jego podstawie do złożenia wyjaśnień dwóch części składowych ceny, co samo w sobie należy uznać za nieprawidłowe. Wskazany przepis nie znajduje bowiem zastosowania do wyjaśniania części składowych ceny, ale

ceny całkowitej oferty. Z treści art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. wynika, że ma on zastosowanie wówczas, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia z podatkiem VAT lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu. Tymczasem zamawiający w treści wezwań wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie cen jednostkowych, do których to wskazany przepis nie ma zastosowania. Podkreślenia wymaga, że art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. zawiera domniemanie prawne, z którego wynika, że cena całkowita oferty, wobec której można stwierdzić okoliczności wskazane w przepisie, nosi znamiona ceny rażąco niskiej. Domniemanie to może być obalone przez wykonawcę poprzez złożenie stosownych wyjaśnień. Przepis nie ustanawia natomiast takiego domniemania wobec cen jednostkowych oferty i nie może być wobec nich stosowany nawet w drodze analogii.

Nadto wskazać należy, że zamawiający w wezwaniach nie sformułował tezy, że globalna cena oferty odwołującego nosi znamiona ceny rażąco niskiej. Wobec tego podkreślić należy, że zamawiający nie mogą wykorzystywać instrumentu zawartego w art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. do bezpodstawnego wzywania wykonawców do złożenia wyjaśnień. Podkreślenia wymaga, że zredagowanie rzetelnych i kompleksowych wyjaśnień wymaga do wykonawcy zaangażowania bardzo dużego potencjału osobowego, czasowego itp. Z kolei złożenie wyjaśnień, które w następnej kolejności mogą zostać uznane za niewystarczające, rodzi zagrożenie odrzucenia oferty wykonawcy, który zaoferował cenę realną, nienoszącą znamion rażącej. Wszystkie te okoliczności przemawiają za tym, że zamawiający nie powinni korzystać z tego środka w sposób bezrefleksyjny i nieuzasadniony.

W sytuacji, w której zamawiający miał wątpliwości co do części składowych ceny ofertowej odwołującego, winien był zastosować wobec niego art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. Podkreślenia jednakże wymaga, iż przepis ten nie ma zastosowania do wszystkich części składowych ceny ofertowej, ale jedynie do tych, które są istotne. Zgodnie bowiem z art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., 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.

Zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie dwóch części składowych, niemniej jednak w wystosowanych wezwaniach nie wykazał, że części składowe ceny, o wyjaśnienie których wzywa, to części istotne.

Nie można również w powyższym przypadku przyjąć, że zamawiający w istocie wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień części składowych, jedynie przez pomyłkę lub z powodu niewiedzy wskazując jako podstawę wezwania art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p. Izba ponownie podkreśla, że zastosowanie art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. znajduje zastosowanie przy wyjaśnianiu istotnych części składowych zaoferowanej ceny. Zamawiający ma zatem obowiązek ustalić, które części składowe w jego opinii istotne i dać temu wyraz w wystosowanym wezwaniu. Tymczasem w wezwaniach z dnia 5 i 10 marca 2026 roku jest wskazane jedynie, iż: *cena jednostkowa (...) Państwa oferty jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert*. Samo wskazanie na różnicę pomiędzy cenami jednostkowymi w złożonych ofertach nie stanowi jeszcze o tym, że części te są istotne. Zaznaczyć należy, że Izba w postępowaniu odwoławczym nie może zastąpić zamawiającego i samodzielnie zdecydować, czy części składowe ceny odwołującego, o wyjaśnienie których został wezwany, są częściami istotnymi. Izba zwraca uwagę, że zarówno w ofercie odwołującego, jak i w szacunku dokonanym przez zamawiającego, zakwestionowane wartości stanowią jedynie kilka procent ogólnej wartości. Tym samym zamawiający – o ile uznał je za istotne części składowe – winien był dać temu wyraz zarówno w wystosowanych do odwołującego wezwaniach, jak i w informacji o odrzuceniu oferty odwołującego.

Zamawiający pismem z dnia 27 marca 2026 roku poinformował o odrzuceniu oferty odwołującego, niemniej jednak okoliczności, na jakie powołał się zamawiający, nie znajdują odzwierciedlenia w ustalonym stanie faktycznym. I tak zamawiający stwierdza, że *W toku badania i oceny ofert Zamawiający powziął wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny, która istotnie odbiegała od wartości zamówienia oszacowanej z należytą starannością, jak również od cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, Zamawiający wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.*

Odnosząc się do powyższego Izba stwierdza, że nie jest prawdą, iż zaoferowana przez odwołującego cena „istotnie odbiegała od wartości zamówienia” ani też „od cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu”. Cena zaoferowana przez odwołującego jest wyższa od wartości zamówienia, natomiast od średniej arytmetycznej złożonych ofert różni się o około 13% *in minus*. Nie jest również prawdą, że zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., bowiem – jak to już wyżej wskazano – zamawiający

zastosował wobec odwołującego art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy P.z.p., co Izba uznała za niewłaściwe.

Następnie zamawiający wskazuje, dlaczego uznał wyjaśnienia odwołującego za niewystarczające, niemniej jednak w dalszym ciągu nie wykazuje, że ceny jednostkowe, o wyjaśnienie których wezwał odwołującego, stanowiły istotne części składowe ceny oferty odwołującego. Zamawiający referuje do wyjaśnień odwołującego odnoszących się do dwóch części składowych, które – w istocie – stanowią niewielki procent ceny odwołującego, i na ich podstawie formułuje tezę, że cena oferty odwołującego jest rażąco zaniżona. Zamawiający w żaden sposób nie wyjaśnia, dlaczego – w jego przekonaniu – dwie z części składowych powodują rażące zniżenie ceny oferty.

Izba wskazuje, że w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że nie jest dopuszczalne uznanie ceny oferty za rażąco niską z powodu zakwestionowania kilku elementów cenotwórczych składających się na tę cenę, jeśli nie zostało wykazane, że wartość tych elementów jest tak duża, iż ich zniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty (tak: wyrok z dnia 2 listopada 2017 r., sygn. akt KIO 2155/17). W innym wyroku Izba uznała, że dopiero wykazanie, że cała cena (lub koszt) albo przynajmniej ich istotna część składowa została rażąco zaniżona, uprawnia zamawiającego do odrzucenia oferty (tak: wyrok z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. akt KIO 1176/19). Zatem jeżeli zniżenie ceny jednostkowej nie wpływa na całościową cenę oferty, to stwierdzenie rażąco niskiej ceny nie powinno mieć miejsca.

Wskazując na powyższe Izba doszła do przekonania, że zamawiający nie wykazał, że zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy P.z.p. cena odwołującego jest ceną rażąco niską. Dlatego też Izba nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i odrzucenia oferty odwołującego i dokonanie ponownej oceny ofert. Izba nie nakazała zamawiającemu dokonania ponownego wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień, pozostawiając tę decyzję zamawiającemu, który – na podstawie wszystkich okoliczności sprawy oraz wskazań zawartych w niniejszym wyroku – winien ustalić, czy w rozpoznawanym przypadku zachodzą przesłanki do ponownego wezwania odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny lub jej istotnych części składowych.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy P.z.p., czyli stosownie do wyniku postępowania, oraz na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....