

WYROK

Warszawa, dnia 19 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

**Przewodniczący: Robert Siwik**

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 kwietnia 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: P.G., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **PHU P.G. z siedzibą w Szczecinie** oraz **EVO RECYKLING sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie** („Odwołujący”),

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim** („Zamawiający”),

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego: wykonawcy **ECO-PLAN S.A. z siedzibą w Słupsku** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego,

**orzeka:**

**1. Oddala odwołanie.**

**2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego w następujący sposób:**

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę **1 124 zł 70 gr** (słownie: jeden tysiąc sto dwadzieścia cztery złote siedemdziesiąt groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem kosztów dojazdu na posiedzenie i rozprawę oraz kwotę **3060 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćdziesiąt złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem kosztów noclegu;

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę **4 184 zł 70 gr** (słownie: cztery tysiące sto osiemdziesiąt cztery złote zero siedemdziesiąt groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Zamawiającego poniesione z tytułu dojazdu na posiedzenie i rozprawę oraz kosztów noclegu.

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.

**Przewodniczący:.....**

**UZASADNIENIE**

Zamawiający – 16 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Drawsku Pomorskim (dalej jako **Zamawiający**) prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „**ustawą Pzp**” lub „**Pzp**”, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „*Usługa sprzątania powierzchni zewnętrznych w rejonie odpowiedzialności 16 WOG w Drawsku Pomorskim*” (znak postępowania: 462/2025).

Ogłoszenie o zamówieniu ww. postępowania zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 22.10.2025 r. pod numerem 694672-2025.

Dnia 13 kwietnia 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie zostało wniesione odwołanie przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: P.G., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **PHU P.G. z siedzibą w Szczecinie** oraz **EVO RECYKLING sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie** („**Odwołujący**”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie: „art. 224 ust. 5 i 6 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy *Eco-Plan S.A.* w zakresie zadań nr 1, 2 i 3, pomimo że w złożonych wyjaśnieniach dotyczących ceny wykonawca nie wykazał, iż jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, czego skutkiem był nieprawidłowy wybór oferty wykonawcy *Eco-Plan S.A.* jako najkorzystniejszej w zadaniach nr 1, 2 i 3 oraz zaniechanie wyboru oferty *Odwołującego* jako najkorzystniejszej”.

W związku z opisanymi naruszeniami *Odwołujący* wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

3; „1) unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy Eco-Plan S.A. jako najkorzystniejszej w zadaniach nr 1, 2 i 3;

2) przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert;

3) odrzucenia oferty wykonawcy Eco-Plan S.A. w zadaniach nr 1, 2 i 3;

4) wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w zadaniach nr 1, 2 i 3”.

Odwołujący wskazywał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, bowiem: „... gdyby Zamawiający prawidłowo przeprowadził proces badania i oceny ofert, to nie dokonałby wyboru oferty Eco-Plan jako najkorzystniejszej i odrzuciłby tę ofertę. Wówczas Odwołujący uzyskałby przedmiotowe zamówienie we wszystkich trzech zadaniach, bowiem złożona przez niego oferta jest najkorzystniejsza spośród ofert niepodlegających odrzuceniu. Natomiast w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez Zamawiającego Odwołujący utracił możliwość prawidłowego wykonania zamówienia, osiągnięcie z tego tytułu zysku ekonomicznego oraz otrzymania potwierdzenia jego prawidłowego wykonania.”

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca ECO-PLAN S.A. z siedzibą w Słupsku.

W dniu 30 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację na oddalenie odwołania. W odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Odwołujący w piśmie procesowym z dnia 15 maja 2026 r. złożył dodatkowe stanowisko procesowe, z kolei Przystępujący Eco-Plan S.A. w piśmie z dnia 17 maja 2026 r. złożył swoje stanowisko wobec twierdzeń zawartych w piśmie Odwołującego z dnia 15 maja 2026 r. oraz uzupełnił stanowisko odnośnie do zarzutów odwołania.

**Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:**

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Izba stwierdziła skuteczność zgłoszonego przystąpienia po stronie Zamawiającego.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów przez nich składanych, które w całości zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Strony składali wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodów z dokumentów na okoliczności wskazywane przy ich składaniu. Izba postanowiła dopuścić wszystkie wnioskowane dowody w poczet materiału dowodowego i na ich podstawie przeprowadzić dowody. W sytuacji, w której dany dowód miał znaczenie dla rozstrzygnięcia, znajdzie to wyraz w dalszej części uzasadnienia.

Osią sporu w niniejszej sprawie jest ocena prawidłowości złożonych przez Przystępującego wyjaśnień zaoferowanej ceny oferty w kontekście wezwania Zamawiającego z dnia 3.12.2025 r. W treści wezwania Zamawiający oczekiwał m.in.: odpowiedzi „... czy przy szacowaniu przedmiotu zamówienia Wykonawca uwzględnił wszystkie koszty pośrednie mające wpływ na jej wartość. W treści wyjaśnień należy podać wszystkie elementy (składniki cenotwórcze) mające wpływ na wysokość ceny oferty za wykonanie przedmiotu zamówienia oraz wskazać czy Wykonawca nie popełnił błędów podczas obliczenia ceny oferty. (...) W związku z tym proszę wskazać elementy cenotwórcze w sposób możliwie skrupulatny, rzetelny, szczegółowy i niebudzący wątpliwości. Pełną kalkulację oraz wyjaśnienia poparte konkretnymi dowodami tj. aktualne faktury kosztowe, ceny oferowane w innych postępowaniach, kopie umów, itp....”.

Odwołujący w treści odwołania wskazywał, że wyjaśnienia Przystępującego „nie spełniają ani wymogów określonych w wezwaniu, ani wymogów ustawowych. Mają one jedynie pozornie charakter szczegółowych, bo przedstawiono w nich strukturę przypominającą kalkulację. W rzeczywistości jednak przyjęte „założenia” kosztowe opierają się na danych przyjętych całkowicie dowolnie, bez żadnego oparcia o uzasadnienie merytoryczne. W dodatku – danych nieweryfikowalnych, opartych tylko o twierdzenie o „doświadczeniu wykonawcy” co uniemożliwia ocenę ich rzetelności”.

Zasadnicza argumentacja Odwołującego sprowadzała się *de facto* do wykazywania, że przedstawione przez Przystępującego wyjaśnienia nie stanowią „kalkulacji”, nie prezentują w „strukturalny sposób” schematu budowy ceny ofertowej.

Izba wskazuje na wstępie, że określony w art. 537 pkt 1 ustawy Pzp ustawy ciężar dowodu nie zwalnia Odwołującego od rzetelnego przedstawienia zarzutów odwoławczych dotyczących wystąpienia rażąco niskiej ceny u konkurencyjnego wykonawcy.

Ww. przepis nie może być rozumiany w ten sposób, że Odwołujący może poprzestać na samych twierdzeniach i przerzucić na uczestnika postępowania ciężar dowodowy (tak: wyrok KIO z dnia 25 października 2023 r., KIO 2979/23).

Na tożsamym stanowisku stanął Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 68/22, w którym wskazał, że: *„Zdaniem SO nie jest bowiem tak, jak zadaje się twierdzić skarżący, iż ciężar dowodu w opisywanej kwestii zawsze i w całości obciąża wykonawcę do którego skierowane było żądanie w trybie art. 224 ust. 1 Pzp. Jest jasne, że taki ciężar spoczywa na nim, ale wobec zamawiającego (art. 224 ust. 5 Pzp). Jeśli natomiast chodzi o powoływany w skardze art. 537 pkt 1 Pzp to należy go interpretować w połączeniu z pozostałymi przepisami dotyczącymi odwołania do KIO (art. 506 i n. Pzp). Obowiązkiem odwołującego jest wykazanie, że działania zamawiającego były niezgodne z prawem. W przypadku zarzutu (...) także obowiązkiem odwołującego jest wskazanie na czym konkretnie polegały domniemane błędy zamawiającego przy dokonywaniu przez niego oceny wyjaśnień danego wykonawcy co do (...). Nie jest wystarczające ani w postępowaniu przed KIO, ani w postępowaniu skargowym przed SO samo podniesienie zarzutu (...), ale konieczne jest wykazanie, że zamawiający błędnie ocenił wyjaśnienia złożone w wyniku procedury z art. 224 ust. 1 Pzp.”*

W związku z powyższym Odwołujący w treści odwołania powinien przedstawić szczegółowe argumenty i dowody uzasadniające twierdzenie, że Zamawiający błędnie ocenił złożone przez wykonawcę wyjaśnienia. Zdaniem Izby Odwołujący zaniechał powyższemu obowiązkowi, a więc zasadnym jest oddalenie odwołania. Skrupulatna analiza odwołania Odwołującego potwierdza, że odwołujący tak naprawdę starał się *li tylko* fragmentarycznie podać przykładowe części z wyjaśnień ceny Przystępującego, podważając jedynie ich wycenę, zapewne czyniąc to jedynie na potrzeby sformułowania odwołania; liczył zapewne na to, że to Przystępujący zgodnie z art. 537 pkt 1 ustawy Pzp podejmie inicjatywę argumentacyjną przed Izbą.

Uszło niewątpliwie uwadze Odwołującego, że prawo zamówień publicznych nie definiuje jednego, sztywnego schematu kalkulacji ceny. Każdy wykonawca ma własną politykę i może przy wycenie uwzględnić inne aspekty, kalkulując koszty w oparciu o własne realia oraz wiedzę branżową. Izba w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywała, że: *„(...) nie istnieje jeden wzorzec czy schemat konstruowania wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Każdy z wykonawców przygotowując ofertę, może zwrócić przy wycenie uwagę na inne aspekty zamówienia, każdy z wykonawców ma własne zasady polityki cenowej, funkcjonuje w innych realiach polityki cenowej własnej firmy. Nie ma jednego katalogu minimalnego ani zakresu maksymalnego zagadnień, do którego powinien odwoływać się dany wykonawca, sporządzając kalkulację ceny oferty. A zatem założenia czynione przez jednego wykonawcę nie wykluczają poprawności założeń innego wykonawcy”* (tak wyrok KIO z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt KIO 2309/19).

W ocenie Izby nie wystarczy bowiem wskazanie, że wyjaśnienia są zdawkowe i niepełne, jak w przeważającej, w zasadzie wyłącznej części, czynił to Odwołujący. W takim przypadku, w razie uwzględnienia odwołania, to *de facto* Izba musiałaby przedstawić za Odwołującego argumentację, która uzasadnia ww. twierdzenie, co jest oczywiście sytuacją niedopuszczalną w świetle treści art. 534 ust. 1 ustawy PZP, zgodnie z którym to strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne.

W odniesieniu zaś do fragmentarycznych wyliczeń prezentowanych przez Odwołującego to nie można uznać, że wyliczenia te stanowią jedyne miarodajne wyliczenia. Nie można bowiem wskazać, że stawki (wyliczenia) wskazywane przez Odwołującego są prawidłowe, a te znajdujące się w wyjaśnieniach Przystępującego błędne. Zdaniem Izby wyliczenia przedstawione przez Odwołującego świadczą jedynie o tym, że Odwołujący kalkuluje cenę (określone pozycje, albo też zwraca na nie w kontekście wybranych przez siebie aspektów) w określony sposób, co nie przesądza o wadliwości kalkulacji, czy szerzej wyjaśnień Przystępującego. W tym zakresie zasadnym byłoby raczej odwoływanie się do dowodów obiektywnych, np. ofert podwykonawczych czy też innych ukazujących ceny rynkowe, a nie subiektywną kalkulację (wyliczenia) Odwołującego.

Podkreślić należy, że stanowisko orzecznictwa w podobnych stanach faktycznych jest z reguły jednolite. Okolicznością notoryjną, a więc niewymagającą żadnego dowodu jest fakt, że na cenę oferty ma wpływ cały szereg okoliczności i czynników indywidualnie dotyczących każdego przedsiębiorcy. Różne podmioty, o odmiennej historii na

rynku, różnej wiarygodności finansowej, różnych relacjach handlowych, właściwym dla siebie potencjale technicznym i zawodowym oraz własnym know-how, są w stanie zaoferować różne ceny ofertowe, co nie świadczy jednak o rażąco niskiej cenie jednego z tych wykonawców oraz o cenie rynkowej drugiego z nich (tak m. in: wyrok KIO z dnia 13 kwietnia 2022 r., KIO 823/22).

Trzeba zatem uznać, że założenia Odwołującego co do jego własnych założeń kalkulacyjnych (wyliczeń) nie mogą zostać uznane za jedyne wzorcowe założenia. Każdy z wykonawców kalkuluje cenę oferty w oparciu o swoje, indywidualne założenia, które mogą się różnić w zależności od okoliczności.

Tytułem podsumowania należy wskazać, iż Izba przeanalizowała wyjaśnienia ceny Przystępującego i uznała, że stanowią one adekwatną odpowiedź na wezwanie Zamawiającego. Odwołujący nie wykazał zasadności swoich twierdzeń, a co za tym idzie należy uznać, że czynność Zamawiającego polegająca na pozytywnej ocenie złożonych wyjaśnień była prawidłowa.

Na zakończenie Izba przypomina, że postępowanie przed Izbą stanowi postępowanie kontradyktoryjne, czyli sporne, a z istoty tego postępowania wynika, że spór toczą strony postępowania i to one mają obowiązek wykazywania dowodów, z których wywodzą określone skutki prawne w myśl zasady - *ei incumbit probatio qui dicit non qui negat* (na tym ciąży dowód kto twierdzi a nie na tym kto zaprzecza).

W trakcie postępowania odwoławczego to Odwołujący kwestionuje podjęte przez Zamawiającego czynności, co oznacza, że to na Odwołującym ciąży ciężar dowiedzenia, że stanowisko Zamawiającego jest nieprawidłowe. Ciężar dowodu rozumieć należy z jednej strony jako obarczenie strony procesu obowiązkiem przekonania sądu (w tym przypadku Krajowej Izby Odwoławczej) argumentacją oraz dowodami o słuszności swoich twierdzeń, a z drugiej konsekwencjami zaniechania realizacji tego obowiązku, lub jego nieskuteczności, zaś tą konsekwencją jest zazwyczaj niekorzystny dla strony wynik postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 293/07).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Izby Odwołujący w ogóle nie odnosił się w swoich stanowiskach do nieprawidłowości kalkulacji, a nawet jakiegokolwiek wyceny ceny ofertowej Przystępującego, nie podważał jej zakresu merytorycznego (rzeczonego). Taki sposób podejścia do sprawy świadczy o tym, że Odwołujący nie udźwignął ciężącego na nim ciężaru udowodnienia, iż oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę. Cała argumentacja Odwołującego referowała de facto li tylko do sposobu ujęcia składników cenotwórczych, które w ocenie Odwołującego nie stanowiły „kalkulacji”, a operowały wyłącznie „wskaźnikami”.

Izba w dalszej części podkreśla za dotychczasowym orzecznictwem, że: „...z samego braku dowodu nie można jeszcze wywodzić, że cena jest rażąco niska, a w takiej sytuacji przedmiotem oceny pozostają wówczas wyjaśnienia samego wykonawcy” (tak np. wyrok KIO z dnia 18 sierpnia 2023 r. sygn. akt KIO 2288/23). Dlatego też jak wskazywał Odwołujący brak dostarczenia dostatecznych (jego zdaniem) dowodów na poparcie wyjaśnień ceny ofertowej nie może a priori negować samej kalkulacji, złożonego kosztorysu i co za tym idzie wyceny oferty Przystępującego.

Ponadto Izba wskazuje, że „wykonawca nie musi w szczegółach wyjaśniać każdej pozycji kosztowej, jeśli nie został do tego zobowiązany treścią wezwania. Co oznacza, że wykonawca nie ma obowiązku każdorazowo udzielać wyjaśnień co do wszystkich składowych mających wpływ na cenę lub koszt oferty. Wykonawca obowiązany jest rozwiązać wątpliwości zamawiającego przede wszystkim w tym zakresie, jaki wynika z wezwania do wyjaśnień” (tak wyrok KIO z dnia 1 września 2023 r. sygn. akt KIO 2446/23).

W okolicznościach sprawy Izba nie miała wątpliwości, że Przystępujący w sposób adekwatny i kompletny odpowiedział na wezwanie Zamawiającego, dostarczając mu stosownych dowodów na realność zaoferowanej przez siebie ceny.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

**Przewodniczący:.....**