

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Adriana Urbanik
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 maja 2026 r. przez wykonawcę AG-COMPLEX Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Ursus

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego:

A.wykonawcy SOUTH STREAM S.A. z siedzibą w Kotorydzu
orzeka:

1.uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu:

- 1.1.unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 1.2.odrzuć ofertę złożoną przez SOUTH STREAM S.A. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), jako oferty zawierającej rażąco niską cenę,
- 1.3.powtórzenie badania i oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej z uwzględnieniem skutków odrzucenia oferty SOUTH STREAM S.A., zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych oraz kryteriami oceny ofert określonymi w SWZ,

2.kosztami postępowania obciążyć zamawiającego i:

- 2.1.zaliczyć 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 00 groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
- 2.2.zasądzić od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych 00 groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania,
- 2.3.zasądzić od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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 2093/26

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Utrzymanie czystości i porządku na terenie Dzielnicy Ursus m. st. Warszawy. Część 3. Kompleksowe utrzymanie ulic gminnych w Dzielnicy Ursus m. st. Warszawy”, nr referencyjny: UD-XI-WZP.271.6.2026.MGI, zostało wszczęte ogłoszeniem, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 12 marca 2026 r., numer wydania Dz.U. S: 50/2026, numer publikacji ogłoszenia: 172294-2026, przez zamawiającego Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Ursus, Plac Czerwca 1976 r. nr 1, 02-495 Warszawa.

Do wyżej wymienionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), dalej „ustawa Pzp”.

4 maja 2026 r. odwołanie złożył wykonawca „AG-COMPLEX” Sp. z o.o., ul. Płytowa 14, 03-046 Warszawa, od niezgodnych z przepisami ustawy czynności zamawiającego w postępowaniu, polegających na wyborze oferty najkorzystniejszej SOUTH STREAM S.A., ul. Piaseczyńska 16, Kotorydz, 05-55:

Tarczyn.

Odwolujący zarzucił zamawiającemu naruszenie przepisów:

1) art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1–3 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne uznanie za wystarczające wyjaśnień rażąco niskiej ceny, które nie odpowiadały zakresowi i treści wezwania zamawiającego, a w konsekwencji nie usuwały wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny;

2) art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp poprzez uznanie za wystarczające wyjaśnień, które nie zawierały weryfikowalnych danych kosztowych, pomimo że ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywał na wykonawcy, co doprowadziło do zastąpienia tej oceny domniemaniami zamawiającego;

3) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1–6 oraz art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy SOUTH STREAM S.A., mimo że oferta ta zawiera rażąco niską cenę, a złożone przez wykonawcę wyjaśnienia nie wykazały, że zaoferowana cena umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego, w szczególności określonymi w SWZ, w tym w Opisie Przedmiotu Zamówienia,

4) art. 239 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty wykonawcy SOUTH STREAM S.A. jako najkorzystniejszej, pomimo że zamawiający nie miał podstaw do uznania jej zgodności z ustawą Pzp, w szczególności wobec niewykazania przez wykonawcę realności zaoferowanej ceny i braku podstaw do przyjęcia, że oferta ta gwarantuje należyte wykonanie zamówienia;

5) art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców) będące konsekwencją naruszeń wskazanych w zarzutach 1–3, poprzez zaniechanie faktycznej weryfikacji realności ceny w zakresie objętym wezwaniem, co prowadzi do uprzywilejowania wykonawcy, który nie wykazał kalkulacji kosztowej, wobec wykonawców składających oferty rzetelnie skalkulowane.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu:

1) uwzględnienie odwołania w całości;

2) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej dokonanej przez zamawiającego;

3) nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty złożonej przez SOUTH STREAM S.A.

na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, jako oferty zawierającej rażąco niską cenę, w związku z tym, że złożone przez wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a wykonawca nie wykazał, że zaoferowana cena umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego określonymi w SWZ, w tym w Opisie Przedmiotu Zamówienia;

4) nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem skutków odrzucenia oferty SOUTH STREAM S.A., zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz kryteriami oceny ofert określonymi w SWZ;

5) nakazanie zamawiającemu dokonania wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej, jako oferty niepodlegającej odrzuceniu i spełniającej wszystkie wymagania określone w dokumentach zamówienia;

6) zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania oraz kosztów zastępstwa prawnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

4 maja 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił przystąpienie

7 maja 2026 r. wykonawca South Stream S.A., Kotorydz, ul. Piaseczyńska 16, 05-555 Tarczyn.

14 maja 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z 13 maja 2026 r., w której przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o oddalenie odwołania.

27 maja 2026 r. odwołujący złożył pismo procesowe z wnioskiem o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego i fakturą na kwotę 3600 zł.

31 maja 2026 r. wykonawca South Stream S.A., Kotorydz, ul. Piaseczyńska 16, 05-555 Tarczyn, złożył pismo procesowe z 29 maja 2026 r. i wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca South Stream S.A., Kotorydz, ul. Piaseczyńska 16, 05-555 Tarczyn.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w niniejszej sprawie dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez zamawiającego, a takżeawnioskowane i złożone w toku postępowania odwoławczego.

Przy rozpoznawaniu sprawy izba wzięła pod uwagę także stanowisko wynikające z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, pism procesowych oraz stanowiska i oświadczenia stron i przystępującego na posiedzeniu i rozprawie, złożone ustnie do protokołu.

Odnosząc się do podniesionych w treści odwołania zarzutów, stwierdzić należy, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba dokonała następujących ustaleń faktycznych:

Pismem z 1 kwietnia 2026 r. zamawiający wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny:

„(...) Zgodnie² [art. 224 ust. 1 ustawy Pzp,] Zamawiający żąda od Państwa wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, gdyż zaoferowana przez Państwa cena wydaje się Zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Ponadto Zamawiający jest zobligowany, na podstawie³ [art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp,] do zażądania od Państwa wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, kosztu lub ich istotnych części składowych, gdyż zaoferowana przez Państwa cena za całość przedmiotu zamówienia jest niższa o 36,37 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Wyjaśnienia prosimy przedstawić w odniesieniu do następujących pozycji formularza cenowego:

- 1.Posypywanie nawierzchni jezdni chlorkiem sodu o gęstości 30 g/m² (poz. 5);
- 2.Płukanie jezdni (poz. 6);
- 3.Płukanie z posypywaniem nawierzchni jezdni chlorkiem sodu o gęstości 30 g/m²(poz. 7).

Zamawiający żąda, aby wyjaśnienia zawierały co najmniej informacje na temat:

- 1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług;
- 2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;
- 3)oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę;
- 4)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;
- 5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6)zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Wyjaśnienia powinny być przedłożone w sposób wyczerpujący, w celu kompleksowej oceny przez Zamawiającego złożonej przez Wykonawcę oferty, powinny być jak najbardziej szczegółowe i powinny uwzględniać aspekty, mające wpływ na cenę tak, aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego i rzetelnego jej wyliczenia. Zasadne jest, aby złożone wyjaśnienia były odpowiednio umotywowane, przekonujące, że zaproponowana oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Wykonawca winien wyjaśnić, czy zaproponowana cena została określona z należytą starannością i czy gwarantuje ona wykonanie zamówienia w sposób rzetelny. Wykonawca zobligowany jest do wskazania w jakiej wysokości założył zysk z realizowanego zamówienia. Wykonawca winien przedstawić odpowiednie kalkulacje, dowody (np. wstępne oferty cenowe, oferty podwykonawców, kalkulacje cenowe, faktury), które potwierdzają realność zaproponowanej ceny.

Niedostarczenie przez Wykonawcę żądanych wyjaśnień spowoduje, że Zamawiający odrzuci Państwa ofertę jako ofertę Wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień

w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny oferty, zgodnie⁴ [art. 224 ust. 6 Pzp,]

Zamawiający podkreśla, że zgodnie⁵ [art. 224 ust. 5 Pzp.], obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na Wykonawcy, od którego Zamawiający zażądał wyjaśnień.

Zamawiający żąda złożenia wyjaśnień wraz z dowodami w nieprzekraczalnym terminie do dnia 9 kwietnia 2026 roku.

Jednocześnie Zamawiający informuje, że zgodnie⁶ [art. 223 ust. 1 zdanie drugie Pzp.] niedopuszczalne jest prowadzenie między Zamawiającym a Wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w treści oferty

z wyjątkiem poprawy omyłek. (...).

Pismem z 8 kwietnia 2026 r. przystępujący złożył wyjaśnienia, w których

w szczególności wskazał na różnice pomiędzy swoją ofertą, a ofertą odwołującego o mniej niż 400 000 zł, to jest około 9,5%, natomiast oferta Fagus spółka z o. o. znacząco przewyższa oferowane w województwie poziomy cen i nie jest miarodajna dla wartości rynkowych obowiązujących na terenie województwa. Przedstawił tabelę zawierającą porównanie cen jednostkowych celem wykazania, że ceny zaoferowane postępowaniu nie są rażąco niskie. Przedstawił w tabeli ceny jednostkowe z oferty, ceny jednostkowe

z umowy z Powiatem Pruszkowskim, umowy z Gminą Raszyn, umowy z Gminą Piastów. Odniósł się do kalkulacji ceny w oparciu o posiadanie własnego zamortyzowanego zaplecza sprzętowego, dostaw soli niezbędnej do zimowego utrzymania dróg, upustów, które otrzymuje we współpracy z bezpośrednimi producentami, jak również to, że jest beneficjentem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, a także uzyskał wsparcie finansowe w ramach subwencji polskiego Funduszu Rozwoju, pozyskane środki przeznaczył na rozwój zaplecza technicznego i optymalną lokalizację procesów operacyjnych. Wskazał, że wszyscy pracownicy są zatrudnieni zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przystępujący od kilkunastu lat realizuje tożsame prace na podstawie tożsamych postępowań wielu gminach ościennych, w każdej z umów pozycje kosztorysowe odpowiadające kwestionowanym pozycjom są wielokrotnie niższe. Ponadto wskazał na fakt realizacji przez ostatnie 1,5 roku podobnych postępowań na terenie Dzielnicy Ursus m. st. Warszawy. Powołał się na decyzję na zbieranie odpadów

i możliwość przyjmowania i składowania odpadów, co wpływa na korzystne warunki współpracy w zakresie utrzymania letniego i zimowego utrzymania dróg. Wskazał: „Podsumowując i mając na uwadze niedoszacowanie trudnych do określenia każdorazowo kosztów pośrednich oraz innych zdarzeń kosztotwórczych wydaje się,

że spółka wygeneruje satysfakcjonujący zysk dlatego też należy podkreślić,

że przedłożona oferta jest wynikiem profesjonalizmu i skali działalności.” Ponadto wskazał, że do kalkulacji ceny przyjęto trzyletni okres obowiązywania umowy, założył odpowiedni margines bezpieczeństwa na ewentualne wahania cen soli, piasku, energii oraz paliw, oszacował zmienność kosztów nieprzekraczającą 7% w skali roku, efekt synergii realizowanych zadań na obszarze dzielnicy Ursus przełoży się na optymalizację kosztów materiałowych i stałych ponoszonych w ramach prowadzonej działalności. Wskazał na swoje doświadczenie, które przekłada się na znajomość lokalnej topografii organizacji ruchu oraz uwarunkowań technicznych i logistycznych, co ułatwia planowanie i realizację prac, ciągłość zatrudnienia pracowników, co ogranicza koszty, związane

z rekrutacją nowych pracowników, relokacją personelu, koszty delegacji, ewentualne zapewnienie zakwaterowania. Podał, że w przypadku uznania przedstawionych wyjaśnień za niewystarczające, pozostaje gotowy do przedłożenia dalszych bardziej szczegółowych kalkulacji oraz dokumentów źródłowych z zastrzeżeniem, że część informacji stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, obejmuje dane o charakterze poufnym, których ujawnienie nastąpi wyłącznie w zakresie niezbędnym dla potrzeb postępowania.

Do wyjaśnień kalkulacji ceny przystępujący załączył dowody – umowy z Gminą Raszyn, Powiatem Pruszkowskim, Gminą Miastem Piastów, fakturę na zakup soli drogowej.

22 kwietnia 2026 r. zamawiający dokonał wyboru oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej.

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 16 pkt 1 i 2:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;”;

2)art. 224 ust. 1-6:

„1. 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.

2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

- 1) 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 , i , zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w , chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;
- 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w .

3. Wyjaśnienia, o których mowa w , mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- 4) 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 z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 5) zgodności z prawem w rozumieniu o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 7) zgodności z z zakresu ochrony środowiska;
- 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w , co najmniej w zakresie określonym w i .

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.”;

3) art. 226 ust. 1 pkt 8:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;”;

4) art. 239 ust. 1:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.”.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust. 1 ustawy Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału dowodowego (art. 542 ust. 1 ustawy Pzp), izba stwierdziła, co następuje.

Odwołujący w uzasadnieniu odwołania w szczególności wskazał na art. 224 ust. 6 ustawy Pzp i wywiódł z niego, że samo złożenie jakiegokolwiek pisma zatytułowanego wyjaśnienia nie jest jeszcze spełnieniem obowiązku. Wyjaśnienia muszą odpowiadać

na wątpliwości zamawiającego w sposób weryfikowalny. Jeżeli wyjaśnienia nie uzasadniają ceny w szczególności w elementach uznanych przez zamawiającego

za istotne, to zamawiający nie może uznać ich za wystarczające. Odwołujący wskazał

na wezwanie o złożenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny i zakres przedmiotowy wymaganych wyjaśnień, a także obowiązek złożenia dowodów. Wskazał, że zamawiający określił minimum treściowe wyjaśnień, które miały dotyczyć konkretnych pozycji kalkulacji cenowej, to jest pozycji 5-7, a także wykazać realność ceny, zawierać kalkulację, dowody, uwzględniać element zysku. Zamawiający sam wskazał, że ciężar wykazania realności ceny spoczywa na wykonawcy. Tymczasem z wyjaśnień przystępującego wynika, że wykonawca skoncentrował się jedynie na ogólnej

argumentacji, że jego oferta nie odbiega od cen rynkowych, wynika z efektu skali i posiadanego zaplecza, jest porównywalna z ofertą konkurenta, a także, że wykonawca realizuje podobne umowy dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zauważył również, że przystępujący przedstawił dane o cenie soli, informacje o posiadaniu własnych solarek i sprzętu, argumenty o zakupach sezonowych, upustach. Jednakże w tych wyjaśnieniach brak jest przedstawienia kalkulacji kosztowej dla każdej z pozycji. Na przykład koszt jednostkowy posypywania 30 g/m², koszt 1 km płócenia, koszt 1 km płócenia z posypywaniem, brak jest pokazania struktury kosztów wymaganych pozycji (materiał plus robocizna plus paliwo plus sprzęt plus narzuty plus zysk), brak jest powiązania wskazanych ogólnych danych, na przykład ceny soli z parametrem zamówienia wskazanym w pozycji 5 i 7, to znaczy gęstością 30 g/m², a więc brak jest przełożenia cena tony soli na zużycie na jednostkę,

na koszt jednostkowy pozycji na marżę, zysk. Odwołujący wskazał, że wykonawca nie uzasadnił cen jednostkowych w 3 wskazanych pozycjach w sposób pozwalający je sprawdzić. Co do zysku zauważył, że zamiast podania zysku przystępujący

w wyjaśnieniach posługuje się sformułowaniami typu „satysfakcjonujący zysk”, „marża wystarczająca”, „margines bezpieczeństwa”, ale nie wskazuje w jakiej wysokości założył zysk ani kwotowo, ani procentowo, ani w odniesieniu do pozycji 5-7. Zauważył,

że wezwanie dotyczyło konkretnych pozycji formularza cenowego, a więc dowody powinny odnosić się do kosztów i realnych stawek niezbędnych do wykonania czynności posypywania i płócenia oraz pozwalać na weryfikację kalkulacji jednostkowych, a same kontrakty z innymi jednostkami samorządu terytorialnego czy ogólne wskazanie,

że wykonawca ma własny sprzęt, nie stanowią jeszcze dowodu realności konkretnej ceny jednostkowej w ramach pozycji 5-7 w postępowaniu. Stąd wywiódł, że wyjaśnienia pozostają nieadekwatne do przedmiotu wezwania. Tym samym wyjaśnienia te nie mogły zostać uznane za wyjaśnienia, które wraz z dowodami uzasadniają podaną w ofercie ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zamawiający nie mógł takich wyjaśnień zaakceptować, nie miał podstaw do uznania, że procedura wyjaśnienia RNC została prawidłowo przeprowadzona. Ponadto odwołujący również wskazał na to,

że zamawiający nie powinien przejmować roli wykonawcy w poszukiwaniu argumentów

i wypełnieniu luk kalkulacyjnych, natomiast wezwanie do ponownego wyjaśnienia ma charakter wyjątkowy i nie może prowadzić do udzielania drugiej szansy na przedstawienie brakujących elementów w kalkulacji, które mogły i powinny zostać złożone już

w odpowiedzi na pierwsze wezwanie. Odwołujący również zarzucił, że zaakceptowanie wyjaśnień o charakterze opisowym i narracyjnym pozbawionych weryfikowalnych danych kosztowych i dowodów odnoszących się do pozycji wskazanych w wezwaniu, oznaczało w praktyce zastąpienie obowiązku dowodowego wykonawcy własnymi domniemaniami zamawiającego co do realności ceny i możliwości wykonania zamówienia, co pozostaje

w sprzeczności z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, który jednoznacznie przerzuca ciężar wykazania braku rażąco niskiej ceny na wykonawcę oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który uzależnia możliwość utrzymania oferty w postępowaniu od tego, czy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami rzeczywiście uzasadniają cenę. Odwołujący także podniósł,

że przystępujący wskazał na posiadanie własnego zamortyzowanego sprzętu oraz podał przykładową cenę soli, a te mają charakter punktowy i bez przedstawienia przeliczeń oraz dokumentów źródłowych odnoszących się do przyjętych założeń kosztowych nie tworzą podstawy do obiektywnej oceny realności kalkulacji. Odwołujący podsumowując podał, że zamawiający naruszył art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, ponieważ zaakceptował wyjaśnienia, które nie spełniały funkcji dowodowej przewidzianej w ustawie, nie dostarczały weryfikowalnych danych kosztowych i nie były wsparte materiałem umożliwiającym kontrolę kluczowych założeń kalkulacyjnych, przez co nie mogły uzasadniać ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, w konsekwencji realność ceny została przyjęta nie dlatego, że wykonawca ją wykazał, lecz dlatego, że zamawiający

domniemał jej wykonalność. Odwołujący także wskazał, że zamawiający wobec braku wykazania realności ceny w trybie art. 224 ustawy Pzp nie był uprawniony do utrzymania oferty w postępowaniu, lecz powinien był zastosować skutek ustawowy przewidziany

w art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, to jest potraktować ofertę jako ofertę z rażąco niską ceną,

a następnie odrzucić ją na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku

z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Akceptacja wyjaśnień nieweryfikowalnych i nieadekwatnych do wezwania, doprowadziła do zaniechania odrzucenia oferty, co stanowi bezpośrednią podstawę zarzutu numer 3. Istota zarzutu numer 3 polega na tym, że rezultat procedury nie odpowiada wymaganiom ustawy, po złożeniu wyjaśnień i ich analizie zamawiający powinien był doprowadzić do sytuacji, w której ma podstawę na stwierdzenie, że cena jest realna i uzasadniona. Skoro jednak na tle zarzutów 1 i 2 materiał przedstawiony

w odpowiedzi nie dawał podstaw do przyjęcia, że cena została skutecznie bronią

w trybie art. 224 ustawy Pzp, to zamawiający nie mógł legalnie utrzymać oferty w postępowaniu, skutkiem ustawowym był obowiązek odrzucenia oferty, a nie jej wybór. W konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty przystępującego stanowi naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Natomiast dokonanie jej wyboru jako najkorzystniejszej, naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy Pzp. Zarzut numer 4 jest konsekwencją pozostawienia w postępowaniu oferty, która wobec niespełnienia ustawowego testu realności ceny nie powinna być brana pod uwagę w rankingu ofert, zamawiający dokonał oceny wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o nieprawidłowo ustalony zbiór ofert. Wskazane w zarzucie numer 4 naruszenie art. 239 ustawy Pzp wywiera bezpośredni wpływ na realizację podstawowych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mechanizm konkurencji pomiędzy wykonawcami zostaje zaburzony na etapie rozstrzygającym o wyniku postępowania, konkurencja pomiędzy wykonawcami nie odbywa się na równych zasadach, lecz premiuje ofertę, która nie została poddana rzeczywistej kontroli zgodnej z ustawą. Natomiast przepisy artykułu 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, tam określone zasady wymagają, aby każdy wykonawca podlegał takiemu samemu standardowi badania i oceny ofert, a ich oferty były porównywalne dopiero po wyeliminowaniu ofert nie spełniających wymogów ustawowych. Zaniechanie takiej eliminacji prowadzi wprost do naruszeń wskazanych w zarzucie numer 5.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający w szczególności wskazał, że w odniesieniu do zapytań o konkretne pozycje formularza cenowego przystępujący przedstawił ceny jednostkowe obowiązujące na terenie Powiatu Pruszkowskiego Gminy Raszyn oraz Gminy Piastów dla wskazanych usług i załączył umowy na realizację usług dotyczących zimowego utrzymania dróg gminnych czy powiatowych. Wyjaśnił, że cena wskazana w ofercie została skalkulowana w sposób rzetelny i uwzględnia wszelkie obiektywne oraz dostępne wykonawcy czynniki cenotwórcze determinujące możliwość należytej realizacji zamówienia, a w podsumowaniu poinformował, że wygeneruje satysfakcjonujący zysk. Zamawiający powołał się na analizę wyjaśnień przystępującego, powołując dowód numer 1 – Badanie oferty z 10 kwietnia 2026 r. Wskazał, że w analizie odniósł się do porównania oferty przystępującego z wartościami szacowania dla 5, 6 i 7 pozycji formularza cenowego, to szacowanie z cenami jednostkowymi przedstawionymi przez przystępującego dla zamówień w Powiecie Pruszkowskim, w Gminie Raszyn oraz Gminie Piastów. Zamawiający stwierdził, że analizy wskazują, że możliwe jest wykonanie usług przez przystępującego. Ceny z sąsiadujących gmin są znacznie korzystniejsze niż szacowane dla m. st. Warszawy. Dla dalszych diagnoz porównano drugą w kolejności ofertę odwołującego z wartościami szacowanymi oraz ofertą przystępującego.

We wskazanych badanych pozycjach 5-7 zaproponowane ceny jednostkowe przez odwołującego były niższe niż przystępującego. Zamawiający obliczył cenę całkowitą oferty przystępującego w stosunku do średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu, która według obliczeń wyniosła 85,61%, co ponownie potwierdziło, że cena zaoferowana przez przystępującego nie jest ceną rażąco niską. Zamawiający wziął także pod uwagę w szczególności argumentację przystępującego, że w ostatnim czasie realizował kilka podobnych umów dla sąsiadujących gmin, a to znacząco obniża koszty transportu dla świadczonych usług oraz ułatwia możliwości logistyczne. Zamawiający stwierdził, że nie było powodów do dalszego badania analizy oferty pod kątem nisko rażąco niskiej ceny i uznał, że wyjaśnienia w pełni potwierdzają, że realizacja usługi jest możliwa do wykonania.

Przystępujący w piśmie procesowym w szczególności podał, że wykazał realność zaoferowanej ceny, w sposób oparty na obiektywnych i weryfikowalnych dowodach, a zamawiający prawidłowo ocenił złożone wyjaśnienia, natomiast odwołujący nie przedstawił żadnego dowodu, podważającego te ustalenia.

W pierwszej kolejności izba wskazuje, że w rozpoznaniu sprawy kluczowe znaczenie mają dokumenty zamówienia - to jest wezwanie do złożenia wyjaśnień kalkulacji ceny i wyjaśnienia przystępującego. Wyjaśnienia przystępującego przedstawione na rozprawie, a wykraczające ponad treść złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyjaśnień nie mogą być wzięte przez izbę pod uwagę przy rozpoznaniu sprawy.

W drugiej kolejności izba podnosi, że jak wynika z ugruntowanego już orzecznictwa, wyjaśnienia kalkulacji ceny wykonawca ma obowiązek złożyć na wezwanie zamawiającego adekwatnie do treści tego wezwania. Nie ulega także wątpliwości

w ocenie izby, że złożone wyjaśnienia winny być kompletne, aby na ich podstawie zamawiający mógł stwierdzić, czy oferowana cena jest realna, nie jest rażąco niska.

W przypadku gdy zamawiający wzywa wykonawcę do wyjaśnienia istotnych składników ceny, wykonawca ma obowiązek złożenia wyjaśnień co do tych istotnych składników ceny. Tak jak wykonawca ma obowiązek złożenia adekwatnych wyjaśnień w stosunku

do wezwania zamawiającego, tak w ocenie izby zamawiający ma obowiązek ocenić składane wyjaśnienia w kontekście

adekwatności do treści wezwania. W przypadku, kiedy wykonawca nie składa adekwatnych, kompletnych wyjaśnień w stosunku do nieskarżonej treści wezwania, zamawiający nie jest uprawniony poszukiwać uzasadnienia realności ceny i ignorować fakt, że wykonawca nie zastosował się do treści wezwania zamawiającego.

Izba podziela stanowisko, wyrażone przez Sąd Okręgowy w Warszawie, XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych, w wyroku z 13 czerwca 2025 r., sygn. akt XXIII Z: 67/25:

„(...) Wskazać należy z całą stanowczością, że ocena wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny zależy od tego jak zostało skonstruowane wezwanie przez Zamawiającego.

Zaś kształt takiego wezwania jest podyktowany specyfiką danego zamówienia. (...)

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że z treści wezwania jednoznacznie wynika,

że dotyczyło ono całości ceny, zaś wyjaśnienia złożone przez (...) w C. są lakoniczne

i przedstawione jedynie w zakresie małego wycinka. W związku z tym należy podzielić stanowisko prezentowane przez Skarżącego, że co do większości wezwania Wykonawca nie złożył wyjaśnień. W związku z tym oferta podlegała odrzuceniu na podstawie ustawy PZP w zw. z ustawy PZP. W sytuacji bowiem kiedy Zamawiający powziął wątpliwości powinien być konsekwentny w zgodnym z przepisami Prawa zamówień publicznych prowadzeniu procedury wyjaśniającej z ustawy PZP. W tych okolicznościach, gdy Zamawiający już wezwał Wykonawcę (...) w C. do złożenia wyjaśnień to powinien w pełni konsekwentnie, nawet jeżeli chciał nadal współpracować z obecnym Wykonawcą, traktować go równo, tak samo jak każdego innego wykonawcę. Prawo zamówień publicznych opiera się na zasadzie równego traktowania wykonawców wyrażonej w ustawy PZP, aby każdy podmiot, który świadczy usługi lub dostarcza towary miał takie samo prawo do korzystania z pieniędzy publicznych za dostarczane przez siebie towary lub usługi na równych zasadach.

Nie powinno być żadnych wątpliwości, że zamówienie jest udzielane w sposób jasny, rzetelny, transparentny wykonawcy, który zaoferował najlepszą cenę skalkulowaną w ten sposób, że w cenie tej mieści się wszystko, co związane jest z wykonywaniem tego zamówienia. (...) Reasumując, biorąc pod uwagę oczekiwania Zamawiającego co do wyjaśnień ujęte w piśmie do Wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę, a cena była jedynym kryterium oceny w tym postępowaniu oraz mając na względzie bardzo lakoniczne i niepełne wyjaśnienia, to w ocenie Sądu Zamówień Publicznych przyjąć należało,

że oferta zawierała rażąco niską cenę i należało ją odrzucić. W związku z tym wybór tej oferty jako najkorzystniejszej został dokonany z naruszeniem ustawy PZP, ustawy PZP, ustawy PZP, ustawy PZP.(...)”.

W sprawie nie było sporne, że zamawiający wezwał do wyjaśnienia kalkulacji ceny trzech pozycji formularza ofertowego i wymagał podania wysokości zysku, natomiast przystępujący nie udowodnił, że w swoich wyjaśnieniach odniósł się w sposób szczegółowy do tych pozycji, przedstawił wysokość zysku.

W ocenie izby zatem potwierdziły się zarzuty odwołania co do naruszenia przez zamawiającego danych przepisów ustawy Pzp.

Skoro przystępujący złożył niekompletne wyjaśnienia, z uwzględnieniem ogólnych sformułowań w odniesieniu do pozycji cen jednostkowych i zysku, to tym samym nie złożył adekwatnych do wezwania wyjaśnień kalkulacji ceny.

Zamawiający zaakceptował niekompletne wyjaśnienia przystępującego, choć nie były wystarczające, aby rozwiązać wątpliwości zamawiającego, ponieważ zamawiający dokonał dodatkowo analizy, co udowodnił przedstawiając dowód nr 1.

W konsekwencji takiego działania zamawiający naruszył przepisy ustawy Pzp, ponieważ nie odrzucił oferty przystępującego, który nie złożył wyjaśnień, ponieważ nie złożył adekwatnych, kompletnych wyjaśnień, a ponadto dokonał wyboru oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej.

Biorąc powyższe pod uwagę izba stwierdziła, że przystępujący nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny oferty, a co za tym idzie odwołujący udowodnił,

że zamawiający naruszył zarzucane mu w odwołaniu przepisy ustawy Pzp, w tym nie zachował zasad równego traktowania wykonawców i nie zapewnił zachowania uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, co stanowi konsekwencję czynności zamawiającego w postaci oceny i wyboru oferty przystępującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zaniechania odrzucenia oferty przystępującego jako oferty z rażąco niską ceną na skutek złożenia niekompletnych, nieadekwatnych do wezwania wyjaśnień kalkulacji ceny.

Izba związana jest przy orzekaniu zarzutami odwołania, przez co rozumie się także przytoczone fakty w odwołaniu i nie orzeka w zakresie wykraczającym poza te zarzuty

(art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba uwzględniła odwołanie na podstawie art. 553 ustawy Pzp. O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 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. poz. 2437), stosownie do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania zamawiającego. Odwołanie zostało uwzględnione, dlatego też izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, na podstawie faktury złożonej przez odwołującego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: