

WYROK

Warszawa, 15 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 08 czerwca 2026 r. przez odwołującego: KOMA Olsztyn spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Olsztynie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: L.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Sprzętowo-Transportowe L.Z.,
ul. Twarda 11, 14-140 Miłomłyn

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego i 68 zł 00 gr (sześćdziesiąt osiem złotych zero groszy) poniesione przez zamawiającego z tytułu opłat skarbowych od pełnomocnictw.
3. Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3 668 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset zero groszy sześćdziesiąt osiem złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego.

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

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Olsztynie (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Transport odpadów o kodach 19 12 10 i 19 12 12 powstałych w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych do Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów w Olsztynie”, nr postępowania: MPEC/PE-EZ/20/26, zwane dalej postępowaniem.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 12 lutego 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 101810-2026, numer wydania Dz.U.

S: 30/2026.

08 czerwca 2026 r. wykonawca KOMA Olsztyn spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie w części nr III postępowania i zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w związku z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty L.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Usługi Sprzętowo-Transportowe L.Z., ul. Twarda 11, 14-140 Miłomłyn (dalej: Przystępujący) mimo że wykonawca nie sprostął ciężącemu na nim obowiązкови udowodnienia, że zaproponowana przez niego cena nie jest rażąco niska, w szczególności złożył wyjaśnienia nieprzekonujące i nie poparte należycie dowodami,

względnie

2. art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp przez zaniechanie wezwania Przystępującego do dalszych wyjaśnień ceny oferty, w sytuacji gdy przedstawione wyjaśnienia wraz z kalkulacją budzą wątpliwości co do rzetelności ich przygotowania oraz co do uwzględnienia wszystkich

kosztów związanych z realizacją zamówienia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części III postępowania,
2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert i odrzucenia oferty Przystępującego z powodu zaoferowania przez tego wykonawcę w ofercie rażąco niskiej ceny, względnie wezwania wykonawcy do udzieleni dalszych wyjaśnień dotyczących zaproponowanej ceny.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał m.in.:

Przystępujący nie wywiązał się należycie z ciążącego na nim obowiązku udowodnienia, że jego cena nie jest rażąco niska.

Analiza pisma Przystępującego stanowiącego wyjaśnienia ceny oferty pozwala dojść

do wniosku, że pokazuje on rzekome oszczędności w porównaniu z „innymi firmami” *de facto* nie znając kosztów ponoszonych przez tych przedsiębiorców. Zatem podawane kwoty, jakich wykonawca rzekomo nie ponosi, powodują jedynie iluzję oszczędności w porównaniu

z konkurencyjnymi ofertami. W swoich wyjaśnieniach Przystępujący skupia się raczej na tym jakich kosztów nie ponosi zamiast dokładnie opisać przyjęte założenia do kalkulacji, które jest załącznikiem do wyjaśnień, o kosztach faktycznie ponoszonych. W efekcie czego założenia kalkulacyjne są niewystarczająco wyjaśnione i udowodnione.

Załącznikiem do wyjaśnień jest kalkulacja – zestawienie podstawowych kosztów realizacji zamówienia.

Koszt paliwa zużywanego przez pojazdy wykorzystywane do realizacji zamówienia.

W kalkulacji koszt ten wykonawca przedstawił następująco:

Wadą opisu tego kosztu (paliwa) jest to, że wykonawca nie podaje długości przejazdu,

a ten powinien być liczony jako przejazd z bazy wykonawcy do miejsca odbioru odpadów -Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Sp. z o.o. Spytkowo 69 (11-500 Giżycko), następnie do instalacji Zamawiającego (Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów

w Olsztynie ITPO), mieszczącej się w Olsztynie przy ul. Bublewicza 6. Najkrótszą trasą przejazd z ZUOK Spytkowo do ITPO w Olsztynie – 104 km, w dwie strony zatem

208 km. Wykonawca podał, że przy spalaniu na poziomie 32 l/100 km jednym kursem

(tam i z powrotem) zużyje 67,2 l paliwa. Pozwala to na przyjęcie, że wykonawca założył,

że jednym kursem (tam i z powrotem) przejedzie 210 km. Powyższe oznacza, że Wykonawca nie założył kosztów paliwa dla przejazdów pojazdów z bazy i drogi powrotnej na bazę. Jednym z załączników do kalkulacji jest faktura za parkowanie pojazdów wystawiona przez Przedsiębiorstwo Transportowe Waldemar Dzieniszewski Import-Export, z adresu Elbląg

ul. Fromborska 28. Zakładając, że pod tym adresem będą parkowane pojazdy na potrzeby realizacji zamówienia będą one musiały codziennie pokonywać dodatkowo około 140 km

w jedną stronę (280 km w dwie strony), na potrzeby realizacji zamówienia. Zakładając,

że w roku jest 250 dni roboczych (w 24 miesięcznym okresie realizacji zamówienia 500 dni roboczych) a przynajmniej jeden pojazd w każdy dzień roboczy będzie wykonywał kursy na potrzeby realizacji zamówienia daje to dodatkowo:

- 140.000 km przebiegu

- 44.800,00 litrów zużytego paliwa

oraz

- **279 776 zł netto** (przy zastosowaniu ceny netto paliwa z kalkulacji - 6,245 zł/l) dodatkowego kosztu nieuwzględnionego w kalkulacji na potrzeby przejazdów z i do bazy, na której będą parkowały pojazdy wykonujące zamówienie.

Dodatkowo przejazd na w/w trasie wymaga poniesienia kosztu etoll w wysokości około 73,06 zł (vide wyliczenia opłaty w załączniku) za przejazd (w dwie strony 146,12 zł) x 500 dni roboczych co daje dodatkowo 73.060,00 zł nieuwzględnionego kosztu realizacji zamówienia.

Jeśli wykonawca będzie stacjonował pojazdy wykorzystywane na potrzeby realizacji zamówienia, w Miłomłynie ul. Twarda 11 (jak to robi obecnie m.in. na potrzeby zamówienia znak sprawy: MPEC/PE-EZ/35/25" cz. 4 – odbiór odpadów z Zakładu Utylizacji Odpadów

Sp. z o.o. – zdjęcia pojazdów w załączniku) wyliczenia przejazdu będą kształtowały

się odpowiednio 110 km w obie strony x 500 dni roboczych 17 600 litrów paliwa - 109 912,00 zł netto.

Dodatkowo przejazd na w/w trasie wymaga poniesienia kosztu etoll w wysokości około 35 zł (vide wyliczenia opłaty w załączniku) za przejazd (w dwie strony 70 zł) x 500 dni roboczych co daje dodatkowo 35.000 zł nieuwzględnionego kosztu realizacji zamówienia.

Wykonawca zaniżył w kalkulacji **koszty pracownicze** planowane do poniesienia na potrzeby realizacji zamówienia, ponieważ podał, że:

przy założeniu, że koszty „około pracownicze” nie będące wynagrodzeniem za prace takie jak szkolenia BHP, kaski

ochronne, kamizelki, obuwie i odzież robocza wyniosą około 200 zł miesięcznie, to na wynagrodzenie z pochodnymi pozostaje 7.800,00 zł, miesięcznie na jednego pracownika.

W tej sytuacji możliwe jest, że wykonawca:

1. nie uwzględnił przy w/w wynagrodzeniu kosztów pracodawcy, które przy wynagrodzeniu brutto 7800 zł wynoszą 1 597,44 zł co w przeliczeniu na cały okres zamówienia na obu pracowników powoduje nieuwzględnienie w kalkulacji kwoty -

76 677,12 zł (vide załącznik kalkulator wynagrodzeń),

2. uwzględnił w kalkulacji w kwocie 7800,00 zł koszty pracodawcy, wówczas wynagrodzenie brutto pracownika będzie wynosiło 6474,10 zł brutto (4743,71 zł

na rękę). Wówczas wyliczenia wykonawcy zgadzałyby się „na papierze” ale są faktycznie istotnie zaniżone, ponieważ wg. GUS w województwie warmińsko-mazurskim wg stanu na marzec 2026 r. średnie zarobki w transporcie i gospodarce magazynowej to 7474,00 zł, co oznacza, że zostały co najmniej o 1000 zł brutto zaniżone w kalkulacji wykonawcy – a zatem w tej części wyliczenia są niewiarygodne. Odbiegają bowiem od realiów rynkowych, a w takiej sytuacji wykonawca powinien udowodnić (jeśli faktycznie zatrudnia pracowników - kierowców z płacą na poziomie 6500 zł brutto), że w wyniku szczególnie sprzyjających okoliczności (zatrudnienie pracowników z niższym wynagrodzeniem od rynkowego) jest w stanie obniżyć swoją cenę. Jednakże wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów choćby w postaci umowy o pracę, dokumentującej ponoszenie kosztu wynagrodzeń pracowniczych

na tym poziomie.

W pozycji koszty pracownicze, wykonawca nie uwzględnił rezerwy na urlop wypoczynkowy pracowników (26 dni w roku x 2 pracowników = 52 dni w roku, a przez okres realizacji zamówienia 104 dni). Mając na względzie wynikającą z SWZ częstotliwość (Rozdział IV pkt 12 wiersz 3) – 12 kursów tygodniowo (tj. średnio 2,4 dziennie), koniecznym jest zabezpieczenie co najmniej dwóch kierowców w pełnym wymiarze czasu pracy (co zrobił wykonawca w swojej kalkulacji) – jednakże nie przewidział rezerwy na urlopy. Skoro dni roboczych w roku jest 250-252 to oznacza, że przez 52 dni (2x26 dni) tj. przez 10% tego okresu, któryś z dwóch kierowców będzie przebywał na urlopie. Oznacza to że w tym okresie będzie wymagane zastąpienie go innym kierowcą – a na to należy zabezpieczyć 10% ogółu wynagrodzenia z wiersza 2 kalkulacji (koszty pracownicze) – brakuje zatem w kalkulacji wykonawcy co najmniej 38.400,00 zł w całym okresie realizacji zamówienia, a po doliczeniu kosztów pracodawcy nieuwzględnionych (zgodnie z wyliczeniami z pkt 5 ppkt 1 powyżej) + 7.667,71 = **Razem 46 067,71 zł**. Rezerwa powyższa będzie wystarczająca przy założeniu braku absencji chorobowej pracowników, jeśli takowa wystąpi (a należy to zakładać) w/w środków nie wystarczy na pokrycie dodatkowych wynagrodzeń pracowniczych – kierowców na zastępstwo.

W pozycjach związanych z utrzymaniem floty, zaniżono koszty ze względu na błędne przyjęcie, że do realizacji zamówienia wystarczające będzie wykorzystanie tylko jednego zestawu (ciągnik + naczepa) w 100% a drugiego w 50% na potrzeby realizacji zamówienia

a w pozostałym zakresie na potrzeby realizacji innych zleceń. Powyższe założenie oraz oparte na nim skalkulowanie kosztów związanych z flotą w zaniżonej wysokości (o 25% mniej) jest błędne z dwóch powodów:

1. wykonawca nie wykazał stosownymi wyjaśnieniami, obliczeniami i dowodami,

że rzeczywiście będzie w stanie obsłużyć zamówienie wykorzystując drugi pojazd jedynie w 50% (i tym samym przyjęcie do kosztów w kalkulacji współczynnika x 1.5, zamiast x2).

2. wykonawca nie udowodnił, że posiada zamówienia i zlecenia na pojazd wykorzystany do zamówienia w 50%, co pozwoliłoby mu obniżyć koszty w kalkulacji. Nawet bowiem jeśli wykonawca wykazałby, że drugi pojazd nie będzie wykorzystany w pełni,

to aby na potrzeby kalkulacji obniżyć koszt tego drugiego zestawu musiałby wykazać, że pozostały czas – niewykorzystywania go w realizacji zamówienia będzie w stanie wykorzystać go w innej działalności, która pokryje pozostałe 50% kosztów/nakładów na ten pojazd.

Analiza dokumentacji zamówienia wskazuje, że ta nie zawiera podstaw do przyjęcia założenia z pkt 7 powyżej o częściowym wykorzystaniu drugiego z pojazdów. Zamawiający w rozdziale XI SWZ pkt 2.4 dla Części III przewidział warunek udziału w postępowaniu posiadania minimum dwóch pojazdów tj. ciągników siodłowych z naczepą. Wyjść należy z założenia,

że zamawiający przygotował postępowanie zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną

w art. 16 pkt 3 Pzp, która obliguje do stawiania wymagań, które nie wykraczają poza

to, co jest niezbędne do realizacji zamówienia. Oznacza to, że nie żąda się od wykonawców wyższych zdolności (np. zasobów) niż faktycznie potrzeba do wykonania danego zamówienia. Reasumując, skoro Zamawiający wymaga dysponowania dwoma pojazdami do realizacji zamówienia, na potwierdzenie spełniania warunku udziału w postępowaniu

to rzeczywiście dwa pojazdy (w pełnym zakresie) są niezbędne do wykonania umowy.

Wykonawca nie będzie w stanie wykonać średnio dziennie 2,4 kursu (częstotliwość wynikająca z SWZ Rozdział IV pkt 12 wiersz 3) wykorzystując drugi pojazd jedynie w 50%. Zauważyć należy, że przejazd 1 pojazdu na potrzeby realizacji zamówienia z bazy w Elblągu zajmie kierowcy około 6:30 h (screen z google maps w załączeniu pokazuje czas przejazdu

dla samochodu osobowego 5:50 h, należy go zwiększyć średnio o 10% ze względu

na ograniczenia prędkości dla samochodów ciężarowych i tym samym dłuższy czas przejazdu), doliczając do tego załadunek (w ZUOK Spytkowo) i rozładunek (w ITPO, zgodnie z SWZ Rozdział IV pkt 21, szacowany rozładunek do 4 minut) – razem około 1.5 h. Daje łącznie bez przerw w czasie pracy kierowcy – 8:00 h czyli w zasadzie pełny czas pracy jednego kierowcy. Przy takich założeniach drugi kierowca drugim zestawem zrealizuje drugi kurs danego dnia, spowoduje to pełne wykorzystanie dwóch pojazdów i dwóch kierowców,

bez możliwości innego komercyjnego wykorzystywania drugiego zestawu, jak założył wykonawca. Wątpliwe pozostaje natomiast jak wykonawca zrealizuje 3-ci kurs danego dnia, ponieważ zgodnie z podaną częstotliwością na tydzień (12 kursów), średnio w dwa dni

w tygodniu będą 3 kursy w pozostałe trzy dni będą to 2 kursy. Powyższe oznacza,

że do poniższych kwot należy doliczyć jeszcze 25 % (koszty niewliczonego udziału drugiego pojazdu) w pozostałych kosztach, gdzie wykonawca wyjaśnia, że proporcjonalnie pomniejszył koszty udziału drugiego pojazdu.

Razem jest **79 580 zł**, a powinno być o 25% więcej, **czyli o 19 895zł**, o taką kwotę w/w pozycje kalkulacji są zaniżone ze względu na błędne i niewykazane (nieudowodnione) założenie zaangażowania 2 pojazdów w niepełnym wymiarze.

Ponadto z niezrozumiałych względów w niektórych pozycjach wykonawca liczy do kosztów utrzymania floty oba pojazdy – tj. nie pomniejsza ich proporcjonalnie z powodu rzekomego wykorzystania jednego z nich w części do innych zadań (dotyczy pozycji kalkulacji 7,8,10). Powyższe oznacza brak konsekwencji wykonawcy i staranności w przygotowaniu wyliczeń

i wyjaśnień, zdaniem Odwołującego oznaczać to może przygotowanie argumentacji

o niepełnym wykorzystywaniu drugiego pojazdu wyłącznie na potrzeby zaniżenia (w kalkulacji) faktycznych kosztów realizacji usługi.

Twierdzenia wykonawcy o tym, że posiada własną flotę, nieobciążoną kredytem lub leasingiem bądź też umowa dzierżawy są gołosłowne, wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów choćby w postaci dowodów rejestracyjnych z których wynikałaby własność pojazdów które zamierza wykorzystać do realizacji zamówienia.

Przystępujący w poz. 9,10 i 11 w kosztach dotyczący napraw i serwisu pojazdów dwie naczepy i dwa ciągniki siodłowe zaplanował zaledwie 31 500 zł na 24 miesiące realizacji usługi.

Są to zdecydowanie zaniżone wartości (zdaniem Odwołującego faktycznie ponoszony przez wykonawcę koszt będzie 2 lub nawet 3 krotnie wyższy), jednakże dane podane przez wykonawcę są nieweryfikowalne, ponieważ ten nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających realność taki założeń.

W odpowiedzi na odwołanie z 15 czerwca 2026 r. Zamawiający wniósł o jego oddalenie.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia oraz stanowiska Stron

i Przystępującego oraz zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz dokumentów złożonych

i wskazanych przez Strony.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała odwołanie, uznając, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Podstawowe znaczenie w sprawie miało porównanie wezwania do wyjaśnienia ceny oferty, jakie Zamawiający skierował 21 kwietnia 2026 r. do Przystępującego z wyjaśnieniami złożonymi przez wykonawcę w odpowiedzi.

Wezwanie do wyjaśnień sprowadzało się do powielenia katalogu zawartego w art. 224 ust. 3 Pzp. Wezwanie miało zatem ogólny charakter, zatem Przystępujący miał prawo złożyć równie ogólne wyjaśnienia, sprowadzające się do przedstawienia podstawowych założeń kalkulacji ceny oferty.

Po przeprowadzeniu dowodu z wyjaśnień Przystępującego, wraz z załączonymi dowodami, Izba uznała, że wykonawca

złożył wyjaśnienia pod względem zakresu w pełni odpowiadające wezwaniu z 21 kwietnia 2026 r. Biorąc pod uwagę zarzuty odwołania, w szczególności ich uzasadnienie, Izba uznała za niecelowe przytaczanie tych wyjaśnień.

Podkreślenia wymaga przy tym, że Izba nie przesądza, że wyjaśnienia Przystępującego dawały podstawę do uznania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. Oddalenie odwołania wynika z samej jego konstrukcji i podniesionej argumentacji, nie jest potwierdzeniem,

że wyjaśnienia ceny oferty Przystępującego są prawidłowe.

Podstawowe znaczenie dla oceny odwołania miał art. 555 Pzp, zgodnie z którym Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu.

W zakresie podstaw faktycznych zarzutów, Odwołujący oparł się na hipotezach dotyczących domniemanego sposobu realizacji przedmiotu zamówienia przez Przystępującego. Odwołujący nie podjął przy tym choćby próby wykazania wiarygodności tych hipotez. Nie wyjaśnił też przyczyn, dla których uznał, że taki sposób realizacji przedmiotu zamówienia, jaki założył, jest na tyle prawdopodobny, że wnioski wyciągnięte na podstawie założeń są racjonalne.

Izba po analizie stanowiska Odwołującego doszła zatem do przekonania, że założenia

na których oparte zostały zarzuty, nie mają żadnego oparcia w rzeczywistości. Trudno

bowiem uznać, że – przykładowo - logicznie działający przedsiębiorca oprze realizację przedmiotu zamówienia na założeniu codziennych dojazdów z Giżycka czy Miłomłyna

do Olsztyna. Założenie takie byłoby o tyle pozbawione sensu, że dojazd do miejsca realizacji zadania nie wchodzi w zakres przedmiotu zamówienia.

W zakresie kosztów pracy niesporne między stronami było, że stawki przyjęte przez Przystępującego są wyższe niż stawki wynagrodzenia minimalnego wynikające z przepisów prawa.

Wobec hipotetycznego charakteru podstaw faktycznych odwołania, bez ich odniesienia

do faktycznej treści oferty Przystępującego czy wyjaśnień złożonych przez Przystępującego

w odpowiedzi na wezwanie z 21 kwietnia 2026 r., Izba odstąpiła od szczegółowej analizy każdego z twierdzeń Odwołującego wywiedzionych na podstawie tych podstaw. Nie miało bowiem znaczenia dla rozstrzygnięcia, czy wnioski Odwołującego są prawidłowe, skoro nie ma podstaw do uznania, że rzeczywiście odnoszą się one do oferty Przystępującego.

W konsekwencji Izba oddaliła odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania

(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący