

WYROK

Warszawa, dnia 17 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 maja 2026 r. przez odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: ENERGOKON – PLUS spółka

z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: ENERGOKON – PLUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) tytułem uiszczonego wpisu i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: ENERGOKON – PLUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego: Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu,

2.2. zasądza od odwołującego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego: ENERGOKON – PLUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu na rzecz zamawiającego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego. Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 2494/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Poznaniu - prowadzi w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych w podziale na 8 części, z czego część 1 dotyczy wykonania robót rozbiórkowych nieukończonego budynku mieszkalnego znajdującego się na działce numer 1/10 w miejscowości Kiełpin obręb Kiełpinek, gm. Lipka.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00154771 w dniu 13 marca 2026 r.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 793), zwanej dalej ustawą Pzp.

W dniu 25 maja 2026 r. odwołujący wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: ENERGOKON – PLUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu, dalej: odwołujący, wniósł odwołanie wobec wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie, mimo, że wykonawca ten w toku procedury

wyjaśniania ceny, o której mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp nie wykazał rentowności swojej oferty i jej istotnych części składowych tj. kosztów robocizny, sprzętu oraz utylizacji odpadów oraz nie przedstawił dowodów na rentowność oferty, a tym samym nie obalił domniemania, że cena jego oferty jest rażąco niska co oznacza, że zamawiający nie dokonując odrzucenia oferty wykonawcy EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie jako rażąco niskiej w okolicznościach w których był zobowiązany to zrobić naruszył ww. przepisy.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownej oceny i badania ofert, w tym odrzucenia oferty wykonawcy EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie jako zawierającą rażąco niską cenę oraz wybór oferty odwołującego jako najkorzystniejszej

w postępowaniu w Część 1: wykonanie robót rozbiórkowych nieukończonego budynku mieszkalnego znajdującego się na działce numer 1/10 w miejscowości Kielpin obręb Kielpinek, gm. Lipka.

Odwołujący argumentował, że wskutek niezgodnych z ustawą Pzp działań i zaniechań zamawiającego, utracił realną szansę na uzyskanie zamówienia. Natomiast po odrzuceniu oferty wykonawcy EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie, oferta odwołującego będzie najkorzystniejsza w Część 1 postępowania pn. wykonanie robót rozbiórkowych nieukończonego budynku mieszkalnego znajdującego się na działce numer 1/10 w miejscowości Kielpin obręb Kielpinek, gm. Lipka.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, odwołania uiszczonego wpisu, 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.

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 zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny i prawny:

Zgodnie z informacją zamawiającego z dnia 29 maja 2026 r. wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Na podstawie Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ):

„Dział III. 1.5. Zamawiający wymaga, aby prace rozbiórkowe i demontażowe były świadczone przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. – Kodeks Pracy. (...)

Dział XIV. 4. Cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe.

Dział XV. (...)

4. 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 istotnych części składowych.

5. 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 art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy Pzp zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, 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 pkt 4.”

Na podstawie załącznika nr 5 do SWZ - dokumentacja projektowo – kosztorysowa:

„Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych”, dalej: STWiORB:

Dział II.2. „Wykonawca zakupi od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa materiały porozbiórkowe (cegłany, stalowy, drewniany i betonowy (...)

4. Odpady bitumiczne (Wykonawca) zutylizuje na własny koszt i przekaze zamawiającemu dokument przyjęcia tych materiałów do utylizacji zgodnie z zapisami umowy

2.11. Zagospodarowanie całkowitej ilości materiału porozbiórkowego leży po stronie wykonawcy – zostanie przez niego zakupiony.

3.3 Wykonawca jest zobowiązany do zabezpieczenia terenu budowy.

3.4 W trakcie prac należy zapewnić ciągłe polewanie wodą gruzu i rozbieranych obiektów. Materiały rozbiórkowe należy segregować i przycinać do gabarytów posiadanego transportu. 3.5 konieczne jest doprowadzenie placu budowy do porządku poprzez oczyszczenie całej strefy objętej robotami oraz tereny okoliczne.”.

Wycena wartości netto materiałów porozbiórkowych, sporządzona przez dr inż. Piotra Bogacza:

„1. Gruz betonowy Ilość: $345,00\text{m}^3 \times 2,00\text{t/m}^3 = 690,00\text{t}$. Wartość odzyskanego materiału: $690,00\text{t} \times 30,00 \text{ zł/t} = 20\,700,00 \text{ zł}$ (netto).

2. Gruz z konstrukcji murowej Ilość: $100,16\text{m}^3 \times 1,20\text{t/m}^3 = 120,19\text{t}$ Wartość odzyskanego materiału: $120,19\text{t} \times 20,00 \text{ zł/t} = 2\,403,09 \text{ zł}$ (netto).

Suma całości: 23 103,88 zł netto”.

„Projekt budowlany” 2.0. „Powierzchnia zabudowy przeznaczona do rozbiórki: 350,27 m².

Kubatura przeznaczona do rozbiórki: 2655,05 m³”.

Na sfinansowanie zamówienia w części 1 zamawiający przeznaczył kwotę 178 677,52 zł brutto.

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło 6 ofert, w cenach brutto od 18 757,17 zł do 183 279,00 zł, w tym złożone przez EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie za cenę brutto 98 312,12 zł oraz odwołującego za cenę brutto 177 246,80 zł.

W dniu 10 kwietnia 2026 r. zamawiający na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp oraz zgodnie z działem XV pkt. 4 i 5 SWZ wezwał wykonawcę EKO TW spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Czerminie (dalej: wykonawca; EKO TW) o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny. Wyjaśnienia miały obejmować takie składniki cenotwórcze jak:

a) koszty zatrudnienia pracowników (kwoty brutto, kwoty netto, wysokość składek).

W przypadku zawartych umów załączyć kopie zanonimizowanych umów.

b) zaangażowanie sprzętu (w przypadku sprzętu będącego własnością wykonawcy należy załączyć dowód potwierdzający tę okoliczność),

c) utylizację odpadów (w tym azbestu jeśli dotyczy),

d) paliwo,

e) ewentualne marże wykonawcy,

f) koszty geodezji powykonawczej.

W odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2026 r. wykonawca oświadczył, że zaoferowane przez niego ceny na wykonanie rozbiórek zawierają wszystkie niezbędne elementy do należytego wykonania zamówienia.

W dniu 19 maja 2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty, za którą w części 1 uznał ofertę wykonawcy.

Zdaniem odwołującego cena zaoferowana przez wykonawcę jest rażąco niska. Wykonawca nie przedłożył umów o pracę, zaś obliczenia, które mają potwierdzać realność ceny są niespójne. Przykładowo EKO TW szacuje czas wykonania części 1 na 21 dni, następnie wylicza 24 dniówki $\times 3 = 23314,28 \text{ zł}$ oraz podaje: dieta i nocleg 100 zł; $66 \times 100 = 6\,600,00 \text{ zł}$, nie wyjaśniając skąd wzięł wartość „66”. Poważnym mankamentem w zakresie przedstawienia kosztów pracy w ofercie wykonawcy jest – zdaniem odwołującego - brak ujęcia kosztów zatrudnienia pracownika fizycznego. Koszt zatrudnienia pracownika to obecnie koszt co najmniej 5 790,28 złotych. Ponadto, EKO TW nie wskazał, czy ma własny sprzęt czy go wynajmuje. Gołosłowne oświadczenie o parku maszyn nie potwierdza własności sprzętu. Również wyliczenia w zakresie kosztów paliwa są błędne i niespójne z resztą wyjaśnień. Przykładowo koparka ma spalić 100 mtg (motogodzin), chociaż operator koparki ma pracować 21 dniówek. Podobnie wywrotka ma pracować jedynie 25 rg (roboczogodzin), co kłóci się

z szacunkiem liczby dniówek. Odległość między siedzibą EKO TW, a miejscem realizacji zamówienia to ok. 274 km. Odwołujący podkreślił, że w wyjaśnieniach brak jest także wykazania kosztów przewiezienia sprzętu tj. min. koparki na miejsce realizacji zamówienia. Wykonawca EKO TW nie przedstawił dowodu na to, że posiada sprzęt budowlany i transportowy, co rzekomo eliminuje konieczność wynajmu. Brak dowodu na ww. okoliczność powoduje, że gołosłowne deklaracje wykonawcy nie powinny być brane pod uwagę. Podobnie okoliczność bliskości zaplecza sprzętowego nie została wykazana. Skoro bowiem nie wykazano posiadania sprzętu trudno mówić o udowodnieniu, że zaplecze sprzętowe znajduje się blisko. Jako okoliczność sprzyjającą wykonaniu zamówienia wskazano niskie koszty nadzoru i przygotowania inwestycji ze względu na to, że ma to wykonywać jedna osoba. Nie wskazano jednak żadnego dowodu na

tą okoliczność. EKO TW wykupi materiał porozbiórkowy od zamawiającego, ale ten materiał jest niesprzedawalny. Konieczna jest jego utylizacja. Wykonawca EKO TW nie udowodnił, że ma możliwość sprzedaży materiału pochodzącego

z rozbiórki, wobec czego powinien doliczyć koszty jego utylizacji. Na materiał porozbiórkowy zgodnie z dokumentacją przetargową składa się: gruz betonowy: ok. 690 ton; gruz ceglany: ok. 121 ton. Zgodnie ofertą załączoną przez odwołującego do odwołania, wywóz i utylizacja gruzu kosztują 50 zł netto z transportem za tonę. Wobec powyższego EKO TW nie doliczył 40 550, 00 zł netto do swoich wyjaśnień. Zatem oferta EKO TW jest niedoszacowana w istotnej części składowej jaką jest koszt utylizacji. Ponadto wykonawca EKO TW nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających posiadanie konkurencyjnych umów ze składowiskami odpadów i firmami zajmującymi się recyklingiem, jak również nie przedstawił żadnych dowodów w zakresie posiadania nowoczesnego parku maszynowego renomowanych firm specjalizujących się w branży wyburzeniowej i recyklingu oraz specjalistycznego osprzętu.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wskazał, że roboty rozbiórkowe cechują się co do zasady nieznacznym stopniem skomplikowania i stosunkowo niezłożoną strukturą kosztów. Rozstrzygające znaczenie dla zaproponowanej ceny ma przy tym głównie założenie dotyczące sposobu wykonania zamówienia. W specyfikacji przetargowej zamawiający nie określił konieczności sporządzenia kosztorysu ofertowego, tym samym dając możliwość opracowania alternatywnych metod wyceny i zaplanowania kosztów prac, co znacząco mogło wpłynąć na rozbieżność kwot oszacowania realizacji zamówienia przez zamawiającego i poszczególnych wykonawców. W dokumentacji projektowej zamówienia (STWIOR pkt 3.4) projektant literalnie zaproponował jedynie użycie takiego sprzętu jak: koparka wyburzeniowa, drobny sprzęt mechaniczny oraz samochody samowyladowcze. W rozpoznawanej sprawie, czynnikiem istotnie kształtującym cenę jest zatem przede wszystkim przyjęta metodyka realizacji zamówienia w oparciu o różnorodne rozwiązania techniczne zależne od wykonawców oraz od ich zaplecza sprzętowego oraz podstawy dysponowania nim. Wymienione wyżej okoliczności mają swoje odzwierciedlenie w złożonych ofertach, bowiem każdy z wykonawców, z uwagi na zaangażowanie technologiczne, może uzyskać ten sam efekt z różnym nakładem środków. W tym zakresie zamawiający wyjaśnił, że porównanie ofert EKO TW i odwołującego wskazuje, iż istotnym czynnikiem, jaki mógł mieć wpływ na różnicę w cenie jest osobiste realizowanie zamówienia przez EKO TW, nie natomiast z udziałem podwykonawcy jak zaproponował odwołujący. Zamawiający wskazał również, że wezwał EKO TW do wyjaśnień ceny podając przykładowe czynniki cenotwórcze, spośród których wykonawca mógł wybrać i rozwinąć te, które w istotny sposób kształtowały zaproponowaną przez niego cenę. EKO TW ustosunkował się do każdego z wyspecyfikowanych składników cenotwórczych, poruszając dodatkowo również kwestie wynikające z przedmiaru jak chociażby opinia ornitologiczna i podsumowując całość swoim know-how, które czyni jego ofertę konkurencyjną na rynku, a które przy tej specyfice robót stanowi niemałe znaczenie. Wyjaśnienia EKO TW obejmowały szczegółowe dane dotyczące kosztów zatrudnienia, sprzętu, paliwa, geodezji, utylizacji, polis i organizacji robót. Zdaniem zamawiającego, argumentacja odwołującego opiera się na nieuprawnionym założeniu, że prawidłowa realizacja zamówienia wymaga określonego, z góry przyjętego modelu zatrudnienia,

w szczególności zatrudniania pracowników wyłącznie w pełnym wymiarze czasu pracy oraz według organizacji przyjętej przez odwołującego. Takie założenie nie znajduje żadnego oparcia ani w dokumentacji postępowania, ani w przepisach ustawy Pzp. Zamawiający nie ustanowił wymogu wykazania pełnoetatowego zatrudnienia określonej liczby osób ani nie narzucił wykonawcom konkretnej struktury organizacyjnej służącej realizacji robót. Dokumentacja postępowania pozostawiała wykonawcom swobodę w zakresie organizacji procesu realizacyjnego. Sam fakt, iż zatrudnienie części osób odbywa się w innym wymiarze czasu pracy niż zakłada odwołujący, nie może automatycznie prowadzić do zakwestionowania realności ceny ani stanowić dowodu na niemożliwość wykonania zamówienia. Odwołujący nie wykazał bowiem, aby przyjęty przez EKO TW model organizacyjny pozostawał sprzeczny

z dokumentacją postępowania, wymogami technicznymi lub doświadczeniem rynkowym. Jak wynika z kalkulacji Wykonawca przyjął średni miesięczny koszt zatrudnienia pracownika

w wysokości 6 800,00 zł brutto (za miesiąc uznając średnio 21 dni robocze). W ocenie zamawiającego z wyliczenia EKO TW wynika, że kwota 6 800 zł brutto stanowi wynagrodzenie za średnio 21 dni pracy, zatem wynagrodzenie za 24 dni wynosić będzie 7.771,42 zł co przy trzech pracownikach daje 23 314,28 zł. W odniesieniu do liczby 66 oznacza ona 22 diety

i noclegi trzech pracowników (22x3), tj. bez uwzględnienia dnia przyjazdu i wyjazdu. Są to proste działania arytmetyczne, oczywiste dla zamawiającego i nie wymagające żadnych bardziej szczegółowych kalkulacji. Zamawiający oświadczył, że nie dostrzega w nich żadnego błędu, który mógłby budzić jego wątpliwości. Ponadto odwołujący pomija osobiste zaangażowanie właściciela przedsiębiorstwa w realizację zamówienia (będącego jednocześnie kierownikiem robót). W sektorze robót budowlanych i rozbiórkowych własna praca przedsiębiorcy, bezpośredni nadzór nad robotami oraz osobiste wykonywanie części czynności stanowią powszechnie spotykany i ekonomicznie racjonalny element organizacji działalności. Okoliczność ta może w sposób naturalny wpływać na obniżenie kosztów osobowych bez uszczerbku dla

jakości lub terminowości realizacji robót. Zamawiający nie zgadza się także z twierdzeniem, iż konieczne jest zatrudnienie pracownika fizycznego. Odwołujący próbuje narzucić swój model organizacji wykonywania zlecenia oczekując, iż każdy z potencjalnych wykonawców będzie opierał się na takich samych założeniach. Zamawiający zauważył również, iż zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę na stanowisku kierowcy czy operatora nie wyklucza także powierzenia innych obowiązków w tym związanych z pracą fizyczną. Odwołujący nie wykazał natomiast, aby udział właściciela przedsiębiorstwa w realizacji zamówienia, wykorzystanie odmiennego modelu zatrudnienia lub inna organizacja pracy czyniły wykonanie zamówienia obiektywnie niemożliwym lub nierentownym. Zarzut sprowadza się zatem wyłącznie do prezentacji odmiennej koncepcji prowadzenia działalności gospodarczej i jako taki nie może stanowić podstawy do stwierdzenia rażąco niskiej ceny oferty EKO TW. Dokumentacja postępowania, w tym Specyfikacja Techniczna, nie narzucają wykonawcom obowiązku stosowania konkretnego parku maszynowego, określonej liczby urządzeń czy jednego sposobu prowadzenia prac. Specyfikacja Techniczna nie ustanawia obowiązkowego katalogu sprzętu wykorzystywanego przy rozbiórce. W treści Specyfikacji wskazano jedynie, iż przy prowadzeniu robót „proponuje się” użycie określonych maszyn

i urządzeń. Użycie tego sformułowania ma charakter wyłącznie instrukcyjny i pomocniczy, nie zaś normatywny. Odwołujący pomija przy tym, że EKO TW dysponuje własnym zapleczem technicznym i przedłożył dokumenty w tym zakresie w postaci polis. Posiadanie własnych maszyn, ograniczenie kosztów najmu oraz wykorzystanie sprzętu pozostającego już

w dyspozycji przedsiębiorcy stanowi typowy i ekonomicznie racjonalny element działalności wykonawców branży budowlanej i rozbiórkowej. Analogicznie należy ocenić zarzuty odnoszące się do paliwa. Odwołujący przyjmuje określony poziom spalania oraz czas pracy maszyn jako jedyny możliwy punkt odniesienia, podczas gdy rzeczywiste zużycie paliwa pozostaje wypadkową szeregu czynników. Nie istnieje jeden uniwersalny wskaźnik spalania, którego niespełnienie automatycznie przesądzałoby o nierealności ceny. Nie sposób podzielić stanowiska Odwołującego, zgodnie z którym liczba roboczogodzin pracy sprzętu przedstawiona przez EKO TW miałaby automatycznie świadczyć o nierealności kalkulacji ceny. Argumentacja ta opiera się na uproszczonym i arbitralnym przeliczeniu czasu pracy maszyn na przyjęte „dniówki”. Odwołujący wychodzi z błędnego założenia, iż określona liczba motogodzin sprzętu musi odpowiadać z góry ustalonej liczbie dni pracy oraz określonemu harmonogramowi realizacji robót. Tymczasem motogodzina sprzętu nie jest pojęciem tożsamym z „dniówką” ani nie podlega automatycznemu przeliczeniu według jednego uniwersalnego wzorca. EKO TW przedstawił kalkulację obejmującą koszty paliwa oraz organizacji robót. Odwołujący nie wykazał natomiast, aby przyjęte wartości były obiektywnie niemożliwe do osiągnięcia, sprzeczne z doświadczeniem życiowym lub technicznie niewykonalne. Ustosunkowując się do kwestii kosztów utylizacji zamawiający odwołał się do treści Specyfikacji Technicznej, w tym pkt 2.11, 1.3, 1.6, 3.4, STWIORB oraz Działu III pkt 1 SWZ. Dokumentacja postępowania wprost rozróżnia materiały porzbiórkowe nabywane przez wykonawcę (w tym przypadku gruz) od odpadów przeznaczonych do utylizacji (w tym przypadku papy). W pkt 2.11 wskazano, iż zagospodarowanie materiału porzbiórkowego leży po stronie wykonawcy, zaś pkt 1.3, 1.6 oraz 3.4 STWIORB odrębnie reguluje kwestię materiałów do utylizacji tj. papy. Z dokumentacji wynika zatem możliwość osiągnięcia przychodu z odzysku materiałów porzbiórkowych. Okoliczność tę dodatkowo potwierdza zestawienie wartości odzyskanego gruzu betonowego i materiałów murowych sporządzone przez projektanta. Brak odrębnego odniesienia się w wyjaśnieniach do gruzu nie może być utożsamiany z pominięciem obowiązku zagospodarowania materiałów porzbiórkowych ani

z niewykazaniem realności ceny. Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie stanowią szczegółowej dokumentacji technologicznej lub odpadowej robót, lecz mają wykazać możliwość wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę. W sytuacji, gdy SWZ posługiwała się pojęciem „zagospodarowania materiałów porzbiórkowych”, a nie obowiązkiem utylizacji każdej frakcji odpadu, wykonawca nie był zobowiązany do odrębnego opisywania sposobu postępowania z każdym rodzajem materiału, zwłaszcza takim, który może podlegać odzyskowi lub ponownemu wykorzystaniu i nie musi generować dodatkowego kosztu unieszkodliwienia. Zamawiający, zgodnie z pozycją kosztorysu ślepego, czytanego łącznie ze STWIORBem wskazał wprost, iż wyłącznym odpadem, który podlega utylizacji jest papa. Kosztorys w pozycji 12 zakładał, iż ilość papy będzie wynosić 1 543,68 kg w konsekwencji czego, EKO TW

w swoich wyjaśnieniach wyspecyfikował wyliczenie 1,6 t x 1 476 zł tj. 2 361,6 zł jako koszt utylizacji. Zamawiający w żadnym punkcie dokumentacji nie wymagał utylizacji gruzu, który wedle wyboru wykonawcy, może być zgodnie z przepisami ponownie zagospodarowany

i stanowić dla niego dodatkowy zysk. Dla zamawiającego istotnym elementem cenotwórczym był koszt odkupu gruzu, co przez wykonawcę zostało uwzględnione w wycenie zgodnie

z wartością określoną przez projektanta. Zdaniem zamawiającego, wykonawca nie był też zobowiązany do przedstawienia listów intencyjnych, umów o pracę, czy też ofert na utylizację kruszywa. Wykonawca w momencie składania oferty nie jest zobowiązany do zapewnienia realizacji wszystkich warunków wykonania zamówienia, o ile nie są wymagane na etapie składania oferty, zgodnie z SWZ. W szczególności, może nie dysponować jeszcze stosownym

sprzętem, wymaganymi decyzjami, personelem itd., jeżeli zamawiający nie wymaga tego na etapie postępowania. Podobnie, na etapie składania oferty, wykonawca nie musi mieć zagwarantowanych dostaw niezbędnych materiałów ani ich zbytu. Do uznania wyjaśnień rażąco niskiej ceny za wystarczające i należyte wystarczy kalkulacja ceny i kosztów i wykazanie zasadności ich przyjęcia w danej wysokości.

Na podstawie ustawy Pzp:

Art. 16. Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Art. 224. 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 art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, 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 ust. 1.

3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, 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 ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

- 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów 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 przepisami 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 ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6.

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.

Art. 226. 1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli (...):

- 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt przedmiotowej sprawy, w ocenie Izby kluczowe dla oceny zasadności zarzutów podniesionych przez odwołującego są postanowienia dokumentów zamówienia, w świetle których: cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe; wymóg dotyczący zatrudnienia na umowę o pracę dotyczył prac rozbiórkowych i demontażowych – bez wskazania ilości pracowników do zatrudnienia i rodzaju wykonywanej przez nich pracy; utylizacja dotyczy papy, zaś zagospodarowanie materiału porzobórkowego leży po stronie wykonawcy.

Podkreślenia wymaga fakt, że w wezwaniu do wyjaśnienia ceny, skierowanym do EKO TW zamawiający wskazał przykładowe składniki cenotwórcze, o czym świadczy sformułowanie „takie, jak”. Wykonawca nie był więc zobowiązany do mechanicznego omawiania każdego

z nich. Powinien natomiast przedstawić wyjaśnienia w takim zakresie, aby przekonująco wykazać zamawiającemu, że cena została skalkulowana prawidłowo i umożliwia należyte wykonanie zamówienia. Ciężar wykazania realności ceny spoczywa bowiem na wykonawcy, przy czym to zamawiający dokonuje oceny wyjaśnień według zasad logiki, doświadczenia życiowego i zawodowego.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego oparte są o założenia, które nie wynikają z treści wezwania zamawiającego, co więcej wyjaśnienia EKO TW odpowiadają na wątpliwości zamawiającego, które były przedmiotem wezwania do złożenia wyjaśnień. Okoliczność, iż odwołujący własną miarą i przy przyjęciu własnych zindywidualizowanych kryteriów próbuje wzbudzić wątpliwość co do prawidłowości czynności zamawiającego, nie oznacza, że są one zasadne. Oczywistym jest, co znajduje swoje potwierdzenie

w orzecznictwie jak i doktrynie, że nie ma jednego wzorca składanych wyjaśnień, dlatego też do każdej sprawy należy podchodzić indywidualnie, mając na względzie m.in. przedmiot zamówienia, jego zakres, czas realizacji, miejsce realizacji, a co najważniejsze indywidualne, właściwe danemu wykonawcy zasoby i doświadczenie w realizacji podobnych zamówień.

Odwołujący w swojej argumentacji całkowicie pomija faktyczną treść wyjaśnień złożonych przez EKO TW, w tym sensie, że nie uwzględnia okoliczności związanych z faktem, że cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe. Skupia się na braku ujęcia w kalkulacji kosztów zatrudnienia pracownika fizycznego, podczas gdy w dokumentach zamówienia zamawiający sformułował ogólnie, że prace rozbiórkowe i demontażowe mają być świadczone przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy. Obowiązek zatrudnienia pracownika fizycznego na umowę o pracę odwołujący domniemuje z zapisów STWiORB pkt 3.3 – 3.5. Jednak powołane zapisy określają czynności po stronie wykonawcy związane z realizacją przedmiotu zamówienia, takie jak zabezpieczenie terenu budowy, polewanie wodą gruzu, doprowadzenie placu budowy do porządku, a wymóg zatrudnienia na umowę o pracę dotyczy osób świadczących czynności rozbiórkowe i demontażowe. Zamawiający nie określił minimalnej liczby takich osób, więc co do zasady wykonawca sam organizuje sposób realizacji zamówienia. EKO TW w kalkulacji przewidział zatrudnienie pracowników: operatora koparki, kierowcę ciężarówki i kierownika budowy. Z dokumentów zamówienia nie wynika wprost obowiązek zatrudnienia pracownika fizycznego. Odwołujący nie kwestionuje zaś tego, że operator koparki, kierowca ciężarówki

i kierownik budowy to osoby świadczące czynności rozbiórkowe i demontażowe, ani tego, że trzech pracowników jest zdolnych do wykonania czynności rozbiórkowych i demontażowych będących przedmiotem zamówienia. Zatem należy uznać, że w tym zakresie wykonawca EKO TW sprostał wymogom zamawiającego. Rację ma natomiast odwołujący, że zamawiający

w odpowiedzi na odwołanie przedstawił własne obliczenia związane z kosztami pracowniczymi, które nie znajdowały się w treści wyjaśnień ceny, np. wyliczył wynagrodzenie za 24 dni na poziomie 7.771,42 zł, co przy trzech pracownikach doprowadziło go do wyniku 23 314,28 zł, czy wytłumaczył „66” jako 22 diety i noclegi trzech pracowników (22x3), tj. bez uwzględnienia dnia przyjazdu i wyjazdu. W ocenie Izby jednak zamawiający nie uzupełnił

w ten sposób wyjaśnień ceny za przystępującego, tylko przedstawił własną ocenę tych wyjaśnień i wskazał powody, dla których w jego ocenie wyjaśnienia te uzasadniają cenę podaną przez przystępującego.

Izba podziela stanowisko zamawiającego, że na etapie składania ofert nie oczekiwał od wykonawcy zatrudnienia pracowników na umowy o pracę. Ze sformułowania: „W przypadku zawartych umów załączyć kopie zanonimizowanych umów”, wbrew twierdzeniu odwołującego, nie sposób wyprowadzić wniosku, że wykonawca został wezwany do załączenia kopii zawartych umów. Wręcz przeciwnie, cytowane sformułowanie oznacza, że jeśli zawarto umowy, to należy dołączyć ich kopie. Zatem obowiązek złożenia kopii umów o pracę miał charakter warunkowy, o ile umowy zostały zawarte, a nie bezwzględny.

Odwołujący zarzuca również wykonawcy EKO TW, że w wyjaśnieniach ceny nie wykazał, że jest w stanie sprzedać materiał, który musi wykupić od zamawiającego, co doprowadziło odwołującego do wniosku, że wykonawca musi ponieść koszty składowania i utylizacji, których nie przewidział. Jednak w świetle dokumentów zamówienia materiały porozbiórkowe bezspornie mają wartość handlową. Wykonawca nabywa więc określone składniki majątkowe, a nie odpady przeznaczone do utylizacji. Założenie, że materiały te stanowią odpady, których wykonawca nie może wykorzystać i musi je zutylizować, niewątpliwie cechuje odwołującego, ale ocena odwołującego nie wiąże innego wykonawcy, tym bardziej kiedy nie znajduje oparcia w dokumentach zamówienia.

Ciężar wykazania, że oferta zawiera rażąco niską cenę, nie może zostać spełniony przez przedstawienie odmiennej

kalkulacji kosztów. Konieczne jest udowodnienie, że realizacja zamówienia za cenę oferowaną przez przystępującego jest obiektywnie niemożliwa albo prowadziłaby do wykonania zamówienia poniżej wymaganych standardów. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że ocena czy oferta zawiera rażąco niską cenę dokonywana jest z uwzględnieniem całokształtu wyjaśnień i dowodów przedstawionych przez wykonawcę, a nie na podstawie alternatywnej kalkulacji sporządzonej przez konkurencyjnego wykonawcę. Skoro EKO TW, składając wyjaśnienia ceny wykazał, że przyjęte przez niego założenia wynikają z indywidualnych uwarunkowań prowadzonej działalności, posiadanego zaplecza technicznego oraz przyjętej organizacji robót, to zamawiający obiektywnie nie miał podstaw do uznania, że cena oferty przystępującego jest rażąco niska. Tym bardziej, że cena oferty stanowi wynagrodzenie ryczałtowe. EKO TW przedstawił bowiem argumenty i dane potwierdzające możliwość wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę.

Rację ma również zamawiający, że samo odczucie odwołującego i jego analiza kalkulacji cenowej oferty wykonawcy są niewystarczające do odrzucenia jego oferty z uwagi na rażąco niską cenę. Niewątpliwie oferta EKO TW zawiera niższą cenę, niż oferta odwołującego, ale fakt ten sam w sobie nie przesądza o tym, że cena oferty EKO TW jest rażąco niska. Oczywiście jest również to, że odwołujący przedstawia kalkulacje własne oferty EKO TW po to, by wyeliminować ofertę korzystniejszą cenowo od własnej. Aby zarzut uczynić realnym odwołujący powinien był wykazać błąd w ocenie dokonanej przez zamawiającego, czego w odwołaniu nie uczynił. Izba podziela stanowisko zamawiającego, że w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wykonawca musi uprawdopodobnić realność cen, a w niniejszym postępowaniu brak jest wystarczających podstaw do przyjęcia, że cena oferty EKO TW jest nierealna i nierynkowa.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

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

Przewodnicząca: