

WYROK

Warszawa, 03 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Emil Kuriata

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 23 lipca 2026 r. przez wykonawcę WC Serwis Polska sp. z o.o. z siedzibą w Zabrze,
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Skarb Państwa - 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy TOI TOI Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę WC Serwis Polska sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę WC Serwis Polska sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Skarb Państwa - 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od wykonawcy WC Serwis Polska sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu na rzecz zamawiającego Skarb Państwa - 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Skarb Państwa - 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku, stanowiącą koszty 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.

Przewodniczący:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Skarb Państwa - 24 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Giżycku- prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, pn. „*Usługa sanitarna polegająca na zabezpieczeniu pododdziałów BGB NATO oraz szkoleń poligonowych w przenośne urządzenia sanitarne wraz z ich kompleksową obsługą serwisową w okresie 01.08.2026 r. – 31.07.2027 r. z podziałem na dwie części*”.

23 lipca 2026 roku, wykonawca WC Serwis Polska sp. z o.o. z siedzibą w Zabrzu (dalej „*odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołanie dotyczy części 1 zamówienia.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp — przez zaniechanie odrzucenia oferty TOI TOI w Części I, pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia z dnia 30.06.2026 r. wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny oraz jej istotnych części składowych, albowiem:
 - a) wyjaśnienia są wewnątrznie sprzeczne z załączoną do nich kalkulacją — w części opisowej deklarują i szczegółowo wyliczają koszty demontażu kontenerów sanitarnych (180 zł, 360 zł i 480 zł brutto), podczas gdy kalkulacja nie zawiera ani jednej pozycji obejmującej demontaż kontenerów, rozłączenie instalacji wodno-kanalizacyjnej i elektrycznej, przygotowanie urządzeń do transportu zwrotnego ani uporządkowanie i doprowadzenie terenu do stanu pierwotnego, mimo że obowiązki te wynikają wprost z OPZ i wzoru umowy;
 - b) kalkulacja pomija w całości koszty wykonania infrastruktury elektroenergetycznej wymaganej wprost przez OPZ (skrzynka elektryczna z zabezpieczeniami, kabel zasilający o długości ok. 50 m, dostawa i montaż osprzętu, montaż gniazd, wykonanie połączeń, uruchomienie instalacji oraz próby, sprawdzenia i pomiary), pomimo że zgodnie z OPZ prace te „*należy ująć w kosztach usługi*”, a wykonane złącze po zakończeniu umowy pozostaje po stronie Zamawiającego (dot. poz. 1, 2, 3, 5 i 7 tabeli nr 2 OPZ);
 - c) w pozycjach opcyjnych nr 4, 5, 6 i 8 kalkulacja obejmuje wyłącznie koszt paliwa do kotłowni (33437,76 zł/mies.)

oraz agregatów prądotwórczych (16444,80–16718,88 zł/mies.), z pominięciem jakichkolwiek kosztów samych urządzeń (najmu, amortyzacji, serwisu, przeglądów) oraz ich ciągłej obsługi wymaganej przez OPZ, przy czym twierdzenie wyjaśnień o dysponowaniu tymi urządzeniami na własność nie zostało poparte żadnym dowodem — załączone do wyjaśnień inwentaryzacji sprzętu

i pojazdów nie wykazują ani jednej kotłowni (kontenera grzewczego) ani jednego agregatu prądotwórczego;

d) kluczowe założenia cenowe nie zostały wykazane lub są nieaktualne dla okresu realizacji — w szczególności stawka paliwa, będącego obok kosztów pracy głównym czynnikiem kosztotwórczym usługi, została przyjęta w wysokości 5,71 zł/l brutto na podstawie faktury z 19.06.2026 r. wystawionej ze stawką VAT 8%, obowiązującą czasowo w ramach rządowego programu CPN jedynie do 30.06.2026 r., podczas gdy cały okres realizacji (01.08.2026–31.07.2027) przypada na okres stawki 23% — temu samemu poziomowi netto odpowiada wówczas cena brutto ok. 6,50 zł/l,

a niedoszacowanie samych pozycji „Paliwo do kotłowni” i „Paliwo do agregatu” wynosi ok. 193 000 zł rocznie, tj. ponad trzykrotność różnicy cen między ofertą TOI TOI a ofertą Odwołującego; kalkulacja operuje nadto dwiema różnymi cenami paliwa (5,71 zł/l i 6,48 zł/l) bez żadnego wyjaśnienia, koszty eksploatacji zamortyzowanego sprzętu i pojazdów zostały pominięte w całości, a koszt dojazdów ekip utrzymania czystości kontenerów nie został wykazany;

2.art. 224 ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp — przez dokonanie oceny wyjaśnień z pominięciem spoczywającego na wykonawcy ciężaru wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, i uznanie za wystarczające wyjaśnień opartych

w kluczowych elementach na deklaracjach niepopartych dowodami, co narusza zasady równego traktowania wykonawców i przejrzystości (Odwołujący, wezwany w tym samym trybie, wykazał analogiczne kategorie kosztów w pełnym zakresie);

3.art. 239 ust. 1 Pzp — przez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty, która podlega odrzuceniu.

Odwołujący wniósł o:

1)uwzględnienie odwołania w całości;

2)nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Części I;

3)nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty TOI TOI w Części I na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp;

4)nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert w Części I;

5)zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, według norm przepisanych.

Odwołujący wskazał, że złożył w Części I ofertę, która w rankingu zajęła drugie miejsce

z wynikiem 99,39 pkt, bezpośrednio za ofertą TOI TOI (100,00 pkt). Wszyscy wykonawcy uzyskali maksymalną liczbę punktów w kryteriach pozacenowych, o kolejności ofert decydowała więc wyłącznie cena, a różnica cen między ofertą TOI TOI (5 896 638,00 zł)

a ofertą Odwołującego (5 957 150,40 zł) wynosi 60 512,40 zł, tj. ok. 1%. Uwzględnienie odwołania i odrzucenie oferty TOI TOI skutkować będzie wyborem oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej. Odwołujący ma zatem interes w uzyskaniu zamówienia, a w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy może ponieść szkodę w postaci utraty zamówienia o wartości 5 957 150,40 zł brutto i związanych z nim korzyści.

Odwołujący uzasadniając zarzuty odwołania wskazał, co następuje.

Zarzut ad. 1 lit. a - koszty demontażu zadeklarowane w wyjaśnieniach, nieuwjęte w kalkulacji.

W części opisowej wyjaśnień (sekcja III pkt 8 „Demontaż”) TOI TOI oświadczył: „Wyliczenia dotyczące demontażu kontenerów wynikają z doświadczenia Wykonawcy przy podobnych usługach na rzecz Zamawiającego. Demontaż jednego kontenera sanitarnego przez trzech pracowników trwa 1,5 h. Zakładając stawkę za roboczogodzinę 40,00 zł brutto, koszt pracowniczy wynosi — 3 pracowników x 40 zł brutto x 1,5 h = 180 zł brutto”, a dalej analogicznie: dwa kontenery — 360 zł brutto, trzy kontenery — 480 zł brutto.

Tymczasem w kalkulacji, którą wyjaśnienia te mają uzasadniać, pozycja „Demontaż” występuje wyłącznie w odniesieniu do hali namiotowej („Demontaż hali” — 6 765,00 zł brutto; zadanie 7 podstawy oraz zadania 5 i 6 opcji). W żadnym z 21 arkuszy zadań nie ma pozycji demontażu kontenerów, demobilizacji, likwidacji przyłączy, rozłączenia instalacji wodno-kanalizacyjnej ani rozłączenia instalacji elektrycznej. Struktura kalkulacji wskazuje przy tym jednoznacznie, że sam wykonawca traktuje demontaż jako odrębną kategorię kosztową:

Element	Hala namiotowa (Zad. 7 podst.; Zad. 5 i 6 opcji)	Kontenery sanitarne (wszystkie zadania)
Montaż	TAK — 6 765,00 zł	TAK — pozycja „Montaż kontenerów” w każdym arkuszu

Transport docelowy i zwrótny	TAK — 3 075,00 zł	TAK — odrębna pozycja w każdym arkuszu
Demontaż	TAK — 6 765,00 zł	BRAK — zero pozycji

Obowiązek, którego koszt pominięto, wynika wprost z dokumentów zamówienia. Wzór umowy stanowi: „Po każdym demontażu i odbiorze urządzeń sanitarnych Wykonawca zobowiązany jest do uporządkowania terenu posadowienia urządzeń oraz terenu przyległego - w obrębie 1,5 m od miejsca ustawienia węzłów bądź pojedynczych urządzeń oraz doprowadzenia tego terenu do stanu pierwotnego.” [par. 3 ust. 5 Projektu umowy]. Zgodnie z pkt 9.1 OPZ usługa obejmuje „po zakończeniu realizacji przedmiotu zamówienia odbiór urządzeń wraz z uprzątnięciem terenu”.

Zachodzi zatem wewnętrzna sprzeczność wyjaśnień: koszt został przez wykonawcę zadeklarowany i wyliczony w części opisowej, lecz nie został ujęty w cenie. Wyjaśnienia, które twierdzą co innego niż kalkulacja stanowiąca ich integralną część, nie mogą zostać uznane za spójne i nie uzasadniają ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp. Pominięcie to ma przy tym bezpośrednie przełożenie na pozycję o marży śladowej: w zadaniu 8 zamówienia podstawowego (węzeł dwukontenerowy) miesięczny zysk pozycji wynosi 71,96 zł, podczas gdy sam zadeklarowany przez wykonawcę koszt demontażu dwóch kontenerów (360 zł)

w ujęciu zamortyzowanym na 12 miesięcy (30 zł/mies.) pochłania 42% zysku tej pozycji -

a koszt uporządkowania i doprowadzenia terenu do stanu pierwotnego nie został wyceniony w ogóle.

Zarzut ad. 1 lit. b - pominięcie kosztów infrastruktury elektroenergetycznej wymaganej wprost przez OPZ.

OPZ, w odniesieniu do pozycji 1, 2, 3, 5 i 7 tabeli nr 2 (prawo opcji), nakłada na wykonawcę obowiązek wykonania na własny koszt zasilenia węzła w energię elektryczną: „skrzynka elektryczna wraz z zabezpieczeniem, kablem zasilającym skrzynkę, podłączonym do złącza kablowego w miejscu wskazanym przez Zamawiającego, odległość około 50 m. Po zakończonej umowie wykonane złącze zostaje po stronie Zamawiającego” (pkt 4.2 lit. p OPZ).

Sekcja „Wymagania dot. przyłączy” OPZ (pkt 4.2) precyzuje, że obejmuje to: wykonanie przyłącza do istniejącego złącza kablowego w odległości ok. 50 m; dostawę, transport oraz montaż wszelkich niezbędnych kabli, przewodów i osprzętu instalacyjnego; wykonanie instalacji wraz z montażem gniazd; wykonanie wszystkich połączeń elektrycznych; uruchomienie instalacji oraz przeprowadzenie prób i sprawdzeń potwierdzających prawidłowe działanie — oraz wprost zastrzega: „Wszelkie prace związane z wykonaniem przyłącza, w tym podłączenie do złącza kablowego, leży po stronie Wykonawcy, co należy ująć w kosztach usługi”.

Nadto pkt 4.2 lit. t OPZ stanowi, że „podłączenie kontenerów do sieci elektrycznej jest po stronie Wykonawcy”, a pkt 8.6 OPZ nakłada obowiązek przedstawienia protokołów badań kontrolnych (pomiar samoczynnego włączenia zasilania urządzeń elektroenergetycznych, rezystancji izolacji, zabezpieczeń różnicowo-prądowych). Również wzór umowy - w postanowieniu określającym wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (par. 3 ust. 22 Projektu umowy) — wymienia „podłączanie kontenerów sanitarnych do sieci energetycznych” jako odrębną czynność wykonywaną przez ośmioosobowy personel montażowy.

W kalkulacji TOI TOI nie ma ani jednej pozycji odpowiadającej tym obowiązkom. Jedyną pozycją kalkulacji zawierającą słowo „przyłącze” jest „Materiał na ocieplenie przyłączy wody” (zabezpieczenie rur wodociągowych przed zimą) — pozycja rodzajowo odmienna. Część opisowa wyjaśnień (sekcje I–IV) o obowiązku wykonania infrastruktury elektroenergetycznej milczy całkowicie. W kalkulacji nie wykazano zatem kosztów: skrzynki elektrycznej z zabezpieczeniami, kabla zasilającego ok. 50 m, osprzętu i gniazd, robocizny wykwalifikowanego elektryka, ani obowiązkowych pomiarów elektrycznych z protokołami.

Znamienne, że obaj pozostali wezwani wykonawcy koszt ten wykazali. Odwołujący ujął w kalkulacji materiały przyłączeniowe, robociznę oraz pomiary elektryczne. Konsorcjum Rekord/WC Tron wyodrębniło składnik „Transport, montaż, podłączenie” w każdej pozycji kalkulacji, a w kosztach pracy wykazało serwisantów posiadających uprawnienia do wykonania podłączeń. Spośród trzech wezwanych wykonawców jedynie TOI TOI nie wykazał tej kategorii kosztu w żadnej formie.

Podkreślenia wymaga, że jest to koszt strukturalnie bezzwrotny: wykonane złącze po zakończeniu umowy pozostaje po stronie Zamawiającego, a więc wykonawca nie odzyskuje wartości materiałów ani nakładu pracy. Obrona oparta na dysponowaniu „własnym, zamortyzowanym sprzętem” jest w tym zakresie bezprzedmiotowa: robocizny, pomiarów i składnika przekazywanego Zamawiającemu nie sposób „zamortyzować”. Wartość pominiętego kosztu Odwołujący szacuje na co najmniej 3 000–4 000 zł netto na węzeł, co przy pięciu pozycjach objętych obowiązkiem daje 15 000–20 000 zł netto kosztu całkowicie nieujętego i niewykazanego. Dodatkowo przyjęty w kalkulacji czas montażu kontenerów (2–3 roboczogodziny na kontener, personel dwu-trzyosobowy) nie obejmuje czasu prac elektrycznych i pomiarów, co potwierdza, że czynności te w ogóle nie zostały objęte wyceną.

Niezależnie od wartości kwotowej, rozstrzygające jest to, że chodzi o kategorię kosztu, której ujęcie w cenie OPZ nakazuje wprost i literalnie („co należy ująć w kosztach usługi”). Wyjaśnienia, które całą tę kategorię pomijają — i w

warstwie opisowej, i w kalkulacji,

i w dowodach — nie uzasadniają ceny pozycji, których obowiązek dotyczy. Waga pominięcia jest tym większa, że koszty te mają charakter jednorazowy i poniesione zostaną w całości na początku realizacji danej pozycji opcyjnej, podczas gdy prawo opcji może zostać uruchomione w wymiarze częściowym — kalkulacja nie wykazuje, w jaki sposób koszty jednorazowe zostaną pokryte przy niepełnym wykorzystaniu opcji.

Zarzut ad. 1 lit. c — kotłownie i agregaty.

Kalkulacja TOI TOI zakłada w pozycjach opcyjnych całodobową pracę kotłowni (kontenerów grzewczych) oraz agregatów prądotwórczych. Jedynym kosztem tych urządzeń ujętym w kalkulacji jest paliwo:

Pozycja kalkulacji	Zadania	Kwota miesięczna	Założenia wg opisu kalkulacji
„Paliwo do kotłowni”	zad. 5 i 6 opcji	33 437,76 zł	dwie kotłownie, spalanie 4 l/h, praca 24 h/dobę przez 30,5 dnia, cena 5,71 zł/l
„Paliwo do agregatu”	zad. 4 i 8 opcji	16 444,80 zł	praca ciągła, cena 5,71 zł/l
„Paliwo do agregatu”	zad. 6 opcji	16 718,88 zł	praca ciągła, cena 5,71 zł/l

Poza paliwem kalkulacja nie zawiera żadnego kosztu samych jednostek: ani najmu, ani amortyzacji, ani serwisu, przeglądów czy materiałów eksploatacyjnych. Nie zawiera również kosztu obsługi, mimo że OPZ wymaga „ciągłej obsługi urządzeń zasilających przez wykwalifikowany personel” [pkt 4.5 lit. g OPZ]. Co znamienne, kalkulacja zawiera odrębną pozycję „Transport docelowy i zwrotny osprzętu (zbiorniki, kotłownie, pompy)” z przypisanymi kwotami — wykonawca wycenił zatem dowóz kotłowni, potwierdzając ich planowane użycie, lecz nie wycenił samych urządzeń.

Część opisowa wyjaśnień twierdzi, że „koszt paliwa do kontenera grzewczego, który jest własnością Wykonawcy”, został podany na podstawie doświadczenia, a w wykazie sprzętu wymienia „agregaty prądotwórcze” i „kontenery grzewcze” jako składniki majątku „w pełni zamortyzowanego”. Twierdzenia te nie zostały jednak poparte żadnym dowodem. Załączone do wyjaśnień inwentaryzacje — obejmujące łącznie ponad tysiąc pozycji sprzętu z numerami inwentarzowymi, rokiem produkcji, magazynem i statusem (zał. 7: kabiny i umywalki;zał. 8: kontenery, zbiorniki i pompy — 216 pozycji;zał. 9: pojazdy — 24 pozycje) — nie zawierają ani jednej kotłowni (kontenera grzewczego) i ani jednego agregatu prądotwórczego. Jedynym dokumentem dotyczącym agregatu jest karta katalogowa producenta (Himoinsa HSY-20 T5) określająca parametry spalania — dokument ten nie dowodzi dysponowania jakimkolwiek egzemplarzem urządzenia. Zastrzeżenie wyjaśnień, że wykaz stanowi „jedynie część dostępnych zasobów, przykładową ilustrację możliwości sprzętowych”, nie zastępuje dowodu: to na wykonawcy spoczywał ciężar wykazania okoliczności, na której opiera zerowy koszt urządzeń (art. 224 ust. 5 Pzp), a „przykładowa ilustracja” ciężaru tego nie realizuje w odniesieniu do urządzeń o krytycznym znaczeniu dla wyceny pozycji.

Odwolujący podkreśla: nie twierdzi, że TOI TOI urządzeniami tymi nie dysponuje — twierdzi, że okoliczność ta nie została wykazana, mimo że od niej zależy uzasadnienie ceny pozycji o marży śladowej. W zadaniu 5 opcji łączny bufor pozycji (zysk 3 686,36 zł + rezerwa 3 013,03 zł) wynosi 6 699,39 zł miesięcznie. Rynkowy koszt najmu kontenerowej kotłowni olejowej zdolnej do całodobowego zasilania w ciepłą wodę dwóch kontenerów prysznicowych to co najmniej 3 000–6 000 zł netto miesięcznie za sztukę.

Przy dwóch kotłowniach założonych w kalkulacji sam nieujęty koszt najmu (6 000–12 000 zł/mies.) przekracza lub konsumuje cały bufor pozycji — nie licząc kosztu wymaganej OPZ ciągłej obsługi. Jeżeli zatem wykonawca nie wykazał dysponowania urządzeniami na własność, pozycja skalkulowana „wyłącznie na paliwie” jest pozycją poniżej kosztów. Analogicznie w zadaniu 6 opcji (dwie kotłownie i agregat w pracy ciągłej) nieujęte koszty jednostek i obsługi konsumują przeważającą część zysku pozycji.

Zarzut ad. 1 lit. d — niewiarygodność i niespójność dowodów oraz założeń kosztowych.

1. Stawka paliwa — główny parametr kosztotwórczy przyjęty w wysokości nieobowiązującej w okresie realizacji. Usługa objęta zamówieniem jest w przeważającej mierze oparta na oleju napędowym: na jego cenie opiera się koszt transportu urządzeń, dojazdów serwisowych pojazdami asenizacyjnymi, a w pozycjach opcyjnych — całodobowej pracy agregatów prądotwórczych i kotłowni. Same tylko pozycje w całości paliwowe — „Paliwo do kotłowni” (2 × 33 437,76 zł/mies.) oraz „Paliwo do agregatu” (16 444,80 zł, 16 718,88 zł i 16 444,80 zł/mies.) — opiewają łącznie na 1 397 808,00 zł w skali roku, tj. ok. 31% wszystkich kosztów wykazanych w kalkulacji (4 486 384,42 zł). Cena paliwa zasila ponadto wszystkie pozycje transportowe i serwisowe kalkulacji. Stawka VAT 8% wskazana w fakturze była prawidłowa

w dacie jej wystawienia. Obowiązywała jednak wyłącznie czasowo — w ramach rządowego programu CPN, wprowadzonego w związku z konfliktem na Bliskim Wschodzie — i zgodnie z komunikatem Ministerstwa Finansów z 15.06.2026 r. została przedłużona jedynie do 30.06.2026 r. Od 1.07.2026 r. olej

napędowy jest ponownie objęty stawką 23% [dowód: wydruk komunikatu MF z 15.06.2026 r.]. Oznacza to, że cena brutto 5,71 zł/l — przyjęta w kalkulacji dla całego okresu realizacji zamówienia — przestała obowiązywać, zanim realizacja się rozpocznie. Kalkulacja TOI TOI jest prowadzona konsekwentnie w kwotach brutto. Temu samemu, wykazanemu fakturą poziomowi netto (5,287 zł/l) odpowiada przy stawce 23%, właściwej dla całego okresu 01.08.2026–31.07.2027, cena brutto ok. 6,50 zł/l. Pozycje paliwowe kalkulacji są zatem zaniżone o ok. 14% względem stanu prawnego obowiązującego w okresie realizacji. Skala tego niedoszacowania jest rozstrzygająca dla wyniku postępowania. W samych pozycjach „Paliwo do kotłowni” i „Paliwo do agregatu” (1 397 808,00 zł łącznie) korekta stawki brutto z 5,71 zł/l do ok. 6,50 zł/l oznacza wzrost kosztów o ok. 193 000 zł rocznie — ponad trzykrotność całej przewagi cenowej oferty TOI TOI nad ofertą Odwołującego (60 512,40 zł) — nie licząc analogicznej korekty wszystkich pozycji transportowych i serwisowych opartych na tej samej stawce. Już samo to pominięcie przesądza, że ranking ofert ukształtowała kalkulacja niedoszacowana. Wartości pozycji opcyjnych wchodziły przy tym w całości do ceny ofertowej podlegającej ocenie w kryterium ceny — niedoszacowanie tych pozycji wprost ukształtowało wynik postępowania.

Podkreślenia wymaga, że nie chodzi o zwykłe ryzyko wahań cen rynkowych, które obciąża każdego wykonawcę. Powrót stawki 23% z dniem 1.07.2026 r. był — w dniu złożenia wyjaśnień, tj. 30.06.2026 r., a więc w ostatnim dniu obowiązywania stawki obniżonej — okolicznością urzędowo ogłoszoną, znaną i pewną. Co więcej, okoliczność ta była znana jeszcze przed złożeniem oferty: komunikat Ministerstwa Finansów z 15.06.2026 r. poprzedzał o osiem dni termin składania ofert (23.06.2026 r., godz. 8:00), a o cztery dni — wystawienie faktury przedłożonej następnie jako dowód stawki (19.06.2026 r.). Wykonawca dysponował zatem pewną wiedzą o stawce właściwej dla okresu realizacji na każdym etapie: przy składaniu oferty, przy pozyskiwaniu dowodu i przy składaniu wyjaśnień. Wyjaśnienia mające uzasadniać cenę na okres 01.08.2026–31.07.2027 powinny były tę okoliczność uwzględnić, a milczą o niej całkowicie.

Odwołujący uprzedza przewidywalną obronę, jakoby stawka VAT pozostawała bez znaczenia, skoro cena netto paliwa nie uległa zmianie. Obrona ta nie ratuje wyjaśnień, lecz obnaża ich wadę: jedyna złożona kalkulacja prowadzona jest w kwotach brutto — koszty brutto zestawiono w niej z ceną ofertową brutto i z tego zestawienia wyprowadzono zysk każdej pozycji — a warstwy netto wyjaśnienia nie zawierają w ogóle. Jeżeli zatem kategorią ekonomicznie miarodajną miałyby być netto, to wykonawca przyznaje, że nie złożył kalkulacji w ujęciu, które sam uznaje za właściwe; jeżeli zaś miarodajne jest wybrane przez niego ujęcie brutto, to kalkulacja operuje stawką nieobowiązującą w okresie realizacji. W obu wariantach wyjaśnienia nie wykazują ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp, a przeliczenie kalkulacji na ujęcie netto na obecnym etapie stanowiłoby niedopuszczalne uzupełnienie wyjaśnień.

Wada ta jest strukturalnie tożsama z wadą, z powodu której oferta tego samego wykonawcy została odrzucona w poprzednim postępowaniu tego samego Zamawiającego na tożsamą rodzajowo usługę sanitarną (nr 62/2024), a odrzucenie to zostało utrzymane w mocy wyrokiem Izby z 16.01.2025 r., sygn. akt KIO 4761/24. Wówczas TOI TOI przyjął do kalkulacji koszty pracy według stawki 30,00 zł brutto za roboczogodzinę — stawki nieaktualnej dla okresu realizacji (rok 2025), w którym minimalny koszt pracy wynosił 33,73 zł/rbg. Izba oddaliła odwołanie TOI TOI, wskazując, że koszty pracy są w usłudze sanitarnej głównym czynnikiem kosztotwórczym, a „o rażącym zaniżeniu tego elementu świadczy natomiast sam fakt, że przyjęta do kalkulacji ceny stawka jest niższa od minimalnych kosztów pracy, nie ma natomiast rozstrzygającego znaczenia, jak bardzo stawka ta została zaniżona”.

W niniejszym postępowaniu ten sam wykonawca powiela tę samą wadę metodologiczną w odniesieniu do drugiego z głównych czynników kosztotwórczych: przyjmuje do kalkulacji prowadzonej w kwotach brutto stawkę paliwa właściwą dla stanu prawnego, który w okresie realizacji zamówienia nie obowiązuje — mimo że stan właściwy dla okresu realizacji był w dniu składania wyjaśnień urzędowo ogłoszony i pewny. Tak jak w sprawie KIO 4761/24 bez rozstrzygającego znaczenia pozostawało, „jak bardzo” zaniżono stawkę kosztów pracy, tak i tutaj o wadliwości kalkulacji przesądza sam fakt oparcia jej na stawce nieobowiązującej w okresie realizacji — przy czym skala zaniżenia (ok. 193 000 zł rocznie) i tak wielokrotnie przewyższa różnicę cen ofert.

Niezależnie od powyższego, faktura dokumentuje pojedynczą, historyczną transakcję na 6 000 l. Wyjaśnienia nie wykazują istnienia umowy gwarantującej wykonawcy cenę paliwa w okresie realizacji zamówienia.

2. Kalkulacja operuje równolegle ceną 5,71 zł/l (większość arkuszy) oraz 6,48 zł/l (zadanie 8 podstawy i zadanie 3 opcji) — bez słowa wyjaśnienia. Rozbieżność ta podważa spójność i staranność kalkulacji, która ma stanowić dowód rzetelności wyceny.

3. Wyjaśnienia wielokrotnie powołują się na pełne zamortyzowanie sprzętu i pojazdów jako źródło przewagi kosztowej. Amortyzacja księgowa nie eliminuje jednak wydatków eksploatacyjnych. Dla pojazdów (24 pozycje w wykazie, lata

produkcji 2002–2024) kalkulacja przewiduje wyłącznie paliwo i roboczogodziny kierowcy — nie wykazano kosztów serwisów

i napraw, ogumienia, akumulatorów, ubezpieczeń OC/AC, przeglądów ani części eksploatacyjnych. Dla kontenerów, zbiorników i pomp nie wykazano jakiegokolwiek kosztu napraw, wymiany armatury, oświetlenia, usuwania awarii ani sprzątania po uszkodzeniach — żadnego ryczałtu serwisowego. Pominięcie całych kategorii kosztów stałych eksploatacji, przy flocie i sprzęcie o znacznym wieku, czyni wycenę niekompletną. Analogicznie potraktowano koszty pośrednie: wyjaśnienia poprzestają na deklaracji, że utrzymanie baz „nie generuje dodatkowych kosztów związanych wyłącznie z realizacją przedmiotu zamówienia, ponieważ wydatki te rozkładane są na wiele kontraktów” — nie wskazując ani wysokości tych kosztów, ani klucza ich alokacji, ani jakiegokolwiek dowodu. Deklaracja rozłożenia kosztu na inne kontrakty nie jest wykazaniem, że przypadająca na niniejsze zamówienie część tych kosztów została ujęta w cenie.

Wymowne jest zestawienie tej deklaracji ze stanowiskiem konsorcjum Rekord/WC Tron, które — wychodząc z identycznej przesłanki wspólności kosztów — wskazało w swoich wyjaśnieniach, że koszty administracyjne, zarządu i ubezpieczenia OC „rozdzielone są na wszystkie kontrakty jakie realizuje Wykonawca, niemniej należy je uwzględnić w wycenie”,

i koszty te wykazało wraz z dowodem opłacenia polis. Analogicznie koszty utrzymania

i eksploatacji urządzeń oraz obsługi stanowią odrębne składniki każdej pozycji kalkulacji tego konsorcjum. Spośród trzech wezwanych wykonawców jedynie TOI TOI potraktował całe te kategorie jako nieistniejące.

4. Pozycje „Dyżur czystościowy kontenerów” (np. 6 100 zł/mies. w zadaniach 5 i 6 opcji) skalkulowano wyłącznie jako iloczyn roboczogodzin i stawki 40 zł/rbh (wraz z materiałami). Nie wykazano kosztu dojazdu osoby lub ekipy sprzątającej: pojazdu, paliwa ani czasu przejazdu pomiędzy lokalizacjami poligonowymi — jedyny ryczałt dojazdu (100 zł) dotyczy wyłącznie jednorazowego montażu. Wyjaśnienia nie wskazują, w jaki sposób wykonawca zamierza pokryć koszty przejazdów związanych z bieżącym utrzymaniem kontenerów, które -

w odróżnieniu od kabin serwisowanych w trasie asenizacyjnej - wymagają odrębnej obsługi dwa razy na dobę.

Każda z powyższych okoliczności z osobna mogłaby podlegać dyskusji co do wagi; łącznie składają się one — wraz z pominięciami opisanymi w pkt III–V - na obraz wyjaśnień, które nie realizują standardu z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp: opierają się na deklaracjach bez dowodów, na stawce cenowej nieaktualnej dla okresu realizacji oraz na kalkulacji pomijającej całe kategorie kosztów wymaganych dokumentami zamówienia.

Obrona „marżą całkowitą”.

Odwołujący antycypuje argument, że łączna marża kalkulacji (23,9%) i rezerwa absorbują wskazane pominięcia. Argument ten nie może odnieść skutku z następujących względów.

Po pierwsze, wynagrodzenie w niniejszym postępowaniu ma charakter kosztorysowy: podstawą ustalenia wartości usługi są protokoły odbioru poszczególnych, faktycznie zrealizowanych świadczeń (pkt 9.1 ppkt 2 OPZ; § 7 ust. 3 Projektu umowy), a rozliczenie następuje w cyklach miesięcznych według cen jednostkowych pozycji. Ceny jednostkowe pozycji stanowią zatem samodzielne podstawy rozliczeń — czyli istotne części składowe ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 i 6 Pzp, podlegające samodzielnej ocenie.

Zabezpieczenia takiego nie stanowi również rezerwa kosztowa. Zgodnie z samymi wyjaśnieniami (sekcja V „Rezerwa oraz zysk”) rezerwa została przewidziana „na pokrycie ewentualnych, nieprzewidzianych wydatków”, a „w sytuacji niewystąpienia dodatkowych kosztów rezerwa ta powiększy osiągnięty wynik finansowy”. Rezerwa na ryzyka nieprzewidziane nie może zastępować ujęcia w kalkulacji kosztów pewnych i znanych już w dniu składania wyjaśnień — takich jak koszt urządzeń grzewczych i zasilających wraz z obsługą, koszt infrastruktury elektroenergetycznej wymaganej wprost przez OPZ, koszt demontażu czy stawka paliwa właściwa dla okresu realizacji. Koszt pewny nie jest „nieprzewidzianym wydatkiem” — jego miejsce jest w kalkulacji, nie w rezerwie.

Po drugie, 74% wartości oferty przypada na prawo opcji, uruchamiane wybiórczo, stosownie do potrzeb Zamawiającego (art. 441 Pzp). Zamawiający może uruchomić wyłącznie pojedyncze pozycje opcyjne — w tym pozycję o marży 5,5% obarczoną największymi pominięciami (zadanie 5 opcji). W takim układzie „marża całkowita” nie istnieje jako realne zabezpieczenie: wykonawca realizuje wówczas wyłącznie pozycje deficytowe lub graniczne, a deficytowość pozycji nie jest hipotezą, lecz bezpośrednią konsekwencją konstrukcji zamówienia. Z tego samego względu odróżnić należy niniejszą sprawę od linii orzeczniczej, wedle której zaniżenie ceny jednostkowej ma znaczenie tylko wówczas, gdy przekłada się na całą cenę oferty (por. KIO 28/21, KIO 32/21 z dnia 26 lutego 2021) — pogląd ten wyrażono na tle wynagrodzeń, w których ceny jednostkowe nie stanowiły samodzielnych podstaw rozliczeń; w niniejszej sprawie jest przeciwnie.

Izba wprost wskazała, iż „>>istotność<< części składowych, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy Pzp, jest zatem okolicznością niezależną od tego czy cena końcowa ma charakter rażąco niski czy też nie. W doktrynie wskazuje się, że: „Istotnymi częściami składowymi ceny w rozumieniu art. 90 ust. 1 będą te części składowe ceny lub kosztu, które ze

względem na wielkość lub rozmiar (znaczący udział części składowej ceny w całości zamówienia)

i przypisane im ceny mogą spowodować nienależyte wykonanie lub niewykonanie zamówienia". Na podobnym stanowisku stoi orzecznictwo Izby: "Jak wskazuje orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, zapadłe nawet w uprzednim stanie prawnym, który w swych założeniach nie zakładał istnienia rażąco niskich cen jednostkowych, skutkujących odrzuceniem oferty, kwestionowanie poszczególnych cen jednostkowych, czy cen za niektóre elementy przedmiotu zamówienia, może odnieść zakładany skutek, o ile zostanie wykazane, że podważane ceny częściowe determinują cenę całej oferty.". Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 29 marca 2012 r. 14:

"Z powyższych przepisów, sformułowanych w sposób imperatywny, jasno wynika,

że zamiarem prawodawcy Unii było ustanowienie względem instytucji zamawiających wymogu, by dokonywały one weryfikacji składowych elementów rażąco niskich ofert, poprzez nałożenie na nie w tym celu obowiązku zażądania od kandydatów przedstawienia uzasadnienia koniecznego do wykazania, że oferty te są poważne.". Warto także odnotować, że orzecznictwo Izby jednoznacznie opowiada się za konstatacją, że uznanie, iż mamy do czynienia z istotną częścią składową może być pochodną nie tylko wartości tej części

w stosunku do całkowitej ceny oferty, ale i innych okoliczności, np. zakresu przedmiotowego lub specyfiki zamówienia. Oznacza to, że jeśli okoliczność inna niż wartość części przemawia za przyznaniem jest przynajmniej istotności, to wartość ta winna zejść na drugi plan (np. w wyroku z dnia 5 września 2018 r., Izba stwierdza, że nawet jedno czy kilkoprocentowy udział elementu w cenie całej oferty może zostać uznany za istotny)".

Podsumowując - za niczym nieuzasadnione uznać należy zaakceptowanie przez zamawiającego oferty, której istotne części składowe mają rażąco niski charakter. Przeciwnie — w orzecznictwie przyjmuje się, że badanie cen jednostkowych jest uzasadnione, gdy stanowią one istotną część składową ceny, w szczególności, gdy mają samodzielne znaczenie rozliczeniowe (por. wyrok SO w Warszawie z 24.03.2023 r., sygn. akt XXIII Zs 13/23; wyrok z dnia 15.01.2021 r., KIO 3324/20).

Po trzecie, skala pominięć nie jest kosmetyczna. Suma kategorii kosztów niewykazanych lub nieuwjętych (urządzenia grzewcze i zasilające wraz z obsługą; infrastruktura elektroenergetyczna pięciu węzłów; demontaż i doprowadzenie terenu do stanu pierwotnego; eksploatacja floty i sprzętu; dojazdy ekip czystościowych; korekta stawki paliwa w ujęciu brutto) jest wielokrotnie wyższa niż różnica cen pomiędzy ofertą TOI TOI a ofertą Odwołującego (60 512,40 zł, ok. 1% ceny). Pominięcia te nie są zatem obojętne dla wyniku postępowania — to one zadecydowały o pierwszym miejscu oferty TOI TOI w rankingu.

Po czwarte, ocenie podlega to, co wykonawca wykazał do dnia 30.06.2026 r. Ewentualne uzupełnianie wyjaśnień - dosyłanie inwentaryzacji urządzeń, umów paliwowych czy przeliczeń - na etapie postępowania odwoławczego jest niedopuszczalne i nie może sanować stanu,

w którym Zamawiający dokonał wyboru oferty na podstawie wyjaśnień niespełniających wymogów ustawy (por. przywołany w pkt II wyrok KIO 4761/24 zapadły, wobec tego samego wykonawcy).

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia, kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne. Krajowa Izba Odwoławcza podzielać w całości stanowisko zamawiającego i przystępującego

(za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: *Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów*"), wskazuje, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługę sanitarną dla pododdziałów BGB NATO oraz szkoleń polygonowych, w okresie 01.08.2026–31.07.2027, z podziałem na dwie części, o wartości

powyżej progów uniijnych,

z zastosowaniem art. 139 Pzp. Przedmiot Części I obejmuje 13 pozycji zamówienia podstawowego oraz 8 pozycji objętych prawem opcji (tabela nr 2 OPZ), przy czym wartość pozycji opcyjnych w ofercie TOI TOI wynosi 4 375 296,00 zł, tj. ok. 74% ceny oferty. Prawo opcji jest uruchamiane stosownie do potrzeb Zamawiającego (art. 441 Pzp), a rozliczenie następuje w cyklach miesięcznych na podstawie protokołów odbioru, które — zgodnie z pkt 9.1 ppkt 2 OPZ — „stanowią będą podstawę do ustalenia wartości usługi”. Wynagrodzenie ma zatem charakter kosztorysowy: wykonawca otrzymuje wynagrodzenie odpowiadające cenom jednostkowym pozycji faktycznie zrealizowanych (par. 7 ust. 3 Projektu umowy).

W Części I złożono cztery oferty:

Wykonawca	Cena brutto (zł)	Punkty — cena	Punkty łącznie
TOI TOI Polska Sp. z o.o.	5 896 638,00	60,00	100,00
WC SERWIS Polska Sp. z o.o. (Odwołujący)	5 957 150,40	59,39	99,39
konsorcjum Rekord Hale Namiotowe / WC Tron	6 627 772,08	53,38	93,38
mToilet Sp. z o.o.	10 095 181,20	35,05	75,05

Ceny trzech ofert były niższe o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o VAT. Zamawiający wezwał trzech wykonawców - TOI TOI, Odwołującego oraz konsorcjum Rekord Hale Namiotowe/WC Tron - do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 Pzp.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej wyjaśnienia złożone przez przystępującego odpowiadały treści wezwania wystosowanego przez zamawiającego, albowiem zamawiający nie sprecyzował w jakim zakresie cena oferty przystępującego budzi uzasadnione wątpliwości, które uniemożliwiają prawidłową realizację przedmiotu zamówienia.

Wskazać również należy, że wyjaśnienia złożone przez przystępującego zawierały zindywidualizowane obszary wyceny, które przystępujący zidentyfikował, jako mające decydujące znaczenie dla prawidłowej realizacji przedmiotu umowy. Okoliczność,

że odwołujący obszary te zdiagnozował na innym poziomie cenowym pozostają irrelewantne z punktu widzenia oceny prawidłowości złożonych przez przystępującego wyjaśnień.

Podkreślić również należy, że cena oferty badana w kontekście rażąco niskiej ceny zawsze musi być oceniana jako całość, czyli wynagrodzenie za realizację całego zamówienia. Kompleksowość badania ceny ofertowej oczywiście uwzględnia poszczególne składniki – elementy wyceny uwzględniające zakres przedmiotowy – jednakże w kontekście możliwości zrealizowania całego zamówienia za cenę podaną w ofercie. Pomiędzy cenami za poszczególne elementy przedmiotu zamówienia a ceną całościową oferty zachodzi zależność, która podlega ocenie, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia rażąco niskiej ceny. Nie mniej każdy z wykonawców, mimo tożsamości przedmiotu zamówienia, ma możliwość skalkulowania ceny ofertowej z uwzględnieniem zindywidualizowanej sytuacji podmiotowej wykonawcy uzależnionej od możliwości współpracy z podwykonawcami, dostawcami czy też dotychczasowym doświadczeniem wykonawcy w realizacji analogicznych przedmiotowo zamówień.

Przy dokonywanej ocenie ceny oferty w zakresie rażąco niskiej ceny trzeba wziąć również pod uwagę całokształt okoliczności związanych z cenami ofert pozostałych wykonawców

i różnicami między nimi. W okolicznościach przedmiotowego postępowania, różnica pomiędzy ceną oferty odwołującego a przystępującego wynosi jedynie ok. 1%. Oznacza to, że została zachowana konkurencyjność wykonawców i trudno jest uznać, że cena oferty przystępującego zawiera rażąco niską cenę.

Izba zwraca uwagę na okoliczność, że obowiązek wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w przedmiotowym postępowaniu, wynikał jedynie z faktu, iż cena ofert była niższa o więcej niż 30% od wartości szacunkowej zamówienia, który to parametr, w ocenie Izby, nie jest wymiernym wskaźnikiem wykazania rażąco niskiej ceny, a jedynie stanowi ustawową przesłankę do skierowania wezwania przez zamawiającego.

Ponadto, jak zasadnie podnosili zamawiający i przystępujący, wykonawca TOI TOI Polska sp. z o.o. w wyjaśnieniach co do rażąco niskiej ceny wykazał, że:

1. posiada doświadczenie - spółka funkcjonująca na polskim rynku od 1993 roku jest podmiotem z wieloletnim doświadczeniem w zakresie świadczenia usług w branży, której dotyczy zamówienie,
2. posiada zaplecze techniczne w bliskiej odległości od miejsca świadczenia usług objętych zamówieniem - filia wykonawcy znajduje się w Giżycku oraz wykonawca najmuje plac poligonowy w miejscowości (...),
3. ponoszone koszty pracy - miesięczny koszt zatrudnienia pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy na płacy minimalnej wynosi 5 790,28 zł (34,47 zł za jedną roboczogodzinę),
4. posiada sprzęt i narzędzia - pełne zaplecze sprzętowe niezbędne do prawidłowej obsługi przedmiotowego zamówienia: kabiny WC, kabiny WC typu VIP, Umywalki dwustanowiskowe, kontenery sanitarne wyposażone w 14 pryszniców oraz 14 umywalk, kontenery sanitarne prysznicowo-umywalkowe wyposażone w 5 pryszniców i 5

umywalek, zbiorniki na wodę

o pojemnościach od 5 000 l do 30 000 l, zbiorniki na fekalia o pojemnościach od 10 000 l do 30 000 l, agregaty prądotwórcze, kontenery grzewcze, kontenery gastronomiczne, kontenery typu VIP.

5. posiada pojazdy - zabezpieczone do wykonania prac objętych zamówieniem oraz że są w pełni zamortyzowane,

6. ponoszone koszty paliwa - zakup hurtowy paliwa (olej napędowy) po cenach korzystniejszych niż standardowe ceny detaliczne, co pozwala na optymalizację kosztów eksploatacyjnych związanych z realizacją zamówienia,

7. ponoszone koszty zakupu środków czystości (papier toaletowy, ręcznik papierowy, środki chemiczne) - działalność na szeroką skalę umożliwia uzyskiwanie korzystnych, preferencyjnych warunków przy zakupie hurtowych ilości środków czystości oraz materiałów eksploatacyjnych wykorzystywanych w kabinach i kontenerach,

8. kalkulację cenową złożonej oferty opisując i wyliczając:

- koszty wykonania usług serwisu kabin sanitarnych i umywalek,
- koszty wykonania usługi serwisu kontenerów,

9. rezerwa - przeznaczona na pokrycie ewentualnych, nieprzewidzianych wydatków, które mogą pojawić się w trakcie realizacji zamówienia:

- zysk - oszacowany na poziomie 24 % zaoferowanej ceny.

Powyższe twierdzenia przystępujący poparł stosownymi dowodami: (...). Wyjaśnienia przystępującego cechowały się podwyższonym miernikiem staranności uwzględniając przedmiot zamówienia. Przystępujący od wielu lat realizuje usługi najmu urządzeń sanitarnych wraz z ich kompleksową obsługą serwisową na rzecz Zamawiającego 24 WOG. Tym samym Wykonawca zna charakter działalności Zamawiającego i posiada duże doświadczenie w zakresie realizacji zamówienia polecającego na najmie urządzeń sanitarnych wraz z ich kompleksową obsługą serwisową. W stosunku do przystępującego Zamawiający nie stosowała kar umownych.

Niniejsze okoliczności faktyczne dawały Zamawiającym podstawę do uznania, że oferta przystępującego jest ofertą najkorzystniejszą z ceną zupełnie wiarygodną, pozwalającą na wykonanie zamówienia zgodnie z wymogami Zamawiającego i nieodbiegającą bardzo istotnie od warunków rynkowych, gdyż kolejna oferta w rankingu (samego odwołującego) uzyskała 99,39 pkt z ceną 5.896.638,00 zł.

W ocenie Zamawiającego zarzuty Odwołującego, iż wyjaśnienia co do rażącej ceny przystępującego:

- przedstawiają sprzeczność wyjaśnień z kalkulacją,
 - kalkulacja pomija koszty wykonania infrastruktury elektroenergetycznej, pominięciem najmu, amortyzacji, serwisu, przeglądów kotłowni i regeneratorów oraz ich ciągłej obsługi,
 - niedoszacowanie kosztów paliwa z uwagi na błędną stawkę VAT,
- są sprzeczne ze stanem faktyczny.

Przystępujący przedstawił spójną, logiczną i wiarygodną kalkulację cenową złożonej ofert zawierającą wszystkie istotne elementy cenotwórcze oraz wskazującą na zysk firmy. Wykonawca w swojej ofercie uwzględnił kompleksowe koszty wykonania usług serwisu kabin sanitarnych i umywalek oraz koszty wykonania usługi serwisu kontenerów – „zaoferowana cena obejmuje pełny zakres zamówienia”. Tym samym zarzuty wykazane w odwołaniu, że usługa została wyceniona bez kosztów demontażu, infrastruktury elektroenergetycznej, najmu, amortyzacji, serwisu, przeglądów kotłowni i regeneratorów oraz ich ciągłej obsługi jest sprzeczna ze stanem faktycznym.

Odwołujący w złożonym odwołaniu stawia zarzut niewłaściwego wskazania stawki podatku VAT przy zakupie paliwa oraz przedstawia własną, indywidualną kalkulację ceny zakupu paliwa. Zarzut niewłaściwej stawki VAT przy zakupie paliwa należy uznać za nietrafiony

z uwagi na fakt, iż wyjaśnienia składane były w czerwcu w chwili obowiązywania rządowego programu „CPN” oraz należy podkreślić, że kwota VAT podlega odliczeniu co stanowi koszt przedsiębiorcy. Zarzut odwołującego w przedmiocie niedoszacowania oferty przystępującego na kwotę 190.000 zł z uwagi na błędne przyjęcie przy kalkulacji stawki VAT na paliwo nie zostało poparte żadnymi dowodami, a jedynie indywidualną kalkulacją Odwołującego. Tym samym należy uznać niniejsze twierdzenia Odwołującego za gołosłowne.

Ad zarzut dotyczący kosztów demontażu.

Zarzut „wewnętrznej sprzeczności” (część opisowa opisuje demontaż, a kosztorys go rzekomo pomija) jest bezzasadny. Teza jest chybiona z trzech niezależnych powodów.

Po pierwsze, usunięcie sprzętu z terenu jest w kalkulacji wycenione - w każdej grupie pozycji, odpowiednio do rodzaju urządzeń. Serwis kontenerów obejmuje pozycje 1–9 zamówienia podstawowego oraz 1–8 opcji, natomiast serwis wolnostojących urządzeń przenośnych (kabin, umywalek, zbiornika) - pozycje 10–13 podstawy. W pozycjach kontenerowych wywiezienie kontenerów po zakończeniu realizacji ujęto wprost w pozycji „Transport docelowy i zwrotny kontenerów”, której część „zwrotna” obejmuje odbiór (usunięcie) urządzeń. Twierdzenie, jakoby koszt usunięcia sprzętu został pominięty, jest zatem wprost sprzeczne z treścią arkusza kalkulacyjnych. Należy przy tym odróżnić dwie rzeczy: transport zwrotny (wywiezienie urządzeń) jest ujęty w arkuszu, natomiast sama robocizna rozłączenia (demontażu)

węzłów – jako czynność jednorazowa, końcowa i w istocie mniej pracochłonna niż ich montaż – faktycznie nie została powtórzona w odrębnej rubryce szczegółowej kalkulacji. Wyjaśnienia należy jednak oceniać łącznie, tj. wraz z ich częścią opisową oraz arkuszami kalkulacyjnymi. Brak wyodrębnienia kosztu robocizny demontażu w osobnej rubryce arkusza nie oznacza, że koszt ten został zidentyfikowany dopiero na etapie postępowania odwoławczego. Przystępujący już w terminowych wyjaśnieniach określił nakład pracy oraz kwotę robocizny demontażowej dla jednego, dwóch i trzech kontenerów. Poniższe zestawienie nie tworzy zatem nowej podstawy kalkulacji, lecz wykazuje, że nawet po doliczeniu pełnego kosztu robocizny demontażowej do odpowiednich pozycji, koszt ten jest w całości pokrywany przez przypisane do nich rezerwy i zysk.

Po drugie, demontaż jest kosztem jednorazowym, niepowtarzalnym, a jego maksymalny koszt można precyzyjnie ustalić na podstawie nakładów pracy i stawek wskazanych już

w wyjaśnieniach z 30 czerwca 2026 r. Przystępujący wskazał wówczas, że koszt robocizny demontażu jednego kontenera wynosi 180,00 zł brutto, dwóch kontenerów – 360,00 zł brutto, natomiast trzech kontenerów – 480,00 zł brutto. Poniższe obliczenie nie stanowi zatem nowego założenia kalkulacyjnego, lecz wyłącznie zbiorcze odniesienie wartości wskazanych już w terminowych wyjaśnieniach do liczby urządzeń objętych poszczególnymi pozycjami zamówienia. W ramach zamówienia podstawowego przewidziano:

- trzy pozycje obejmujące pojedynczy kontener (poz. 1, 2 i 5) – $3 \times 180,00 \text{ zł} = 540,00 \text{ zł}$;

- cztery pozycje obejmujące węzeł dwukontenerowy (poz. 3, 4, 6 i 8) – $4 \times 360,00 \text{ zł} = 1 440,00 \text{ zł}$;

- dwie pozycje obejmujące węzeł pięciokontenerowy, którego koszt demontażu obliczono jako sumę kosztu demontażu zespołu dwóch i trzech kontenerów (poz. 7 i 9) – $2 \times (360,00 \text{ zł} + 480,00 \text{ zł}) = 1 680,00 \text{ zł}$.

Łączny koszt robocizny demontażu urządzeń objętych zamówieniem podstawowym wynosi zatem 3 660,00 zł brutto.

W ramach zamówienia opcjonalnego przewidziano:

- cztery węzły dwukontenerowe (poz. 3, 4, 7 i 8) – $4 \times 360,00 \text{ zł} = 1 440,00 \text{ zł}$;

- trzy węzły pięciokontenerowe (poz. 1, 5 i 6) – $3 \times (360,00 \text{ zł} + 480,00 \text{ zł}) = 2 520,00 \text{ zł}$;

- jeden węzeł dziesięciokontenerowy, którego koszt obliczono jako dwukrotność kosztu demontażu węzła pięciokontenerowego (poz. 2) – $2 \times 840,00 \text{ zł} = 1 680,00 \text{ zł}$.

Łączny koszt robocizny demontażu urządzeń objętych zamówieniem opcjonalnym wynosi zatem 5 640,00 zł brutto.

Maksymalny koszt robocizny demontażowej dla pełnego zakresu zamówienia podstawowego i opcjonalnego wynosi więc 9 300,00 zł brutto, tj. zaledwie około 0,158% ceny oferty wynoszącej 5 896 638,00 zł brutto. Kwota ta jest prawie 21-krotnie niższa od łącznej rezerwy przypisanej w kosztorysie do pozycji kontenerowych, wynoszącej 193 689,62 zł brutto, w tym 34 298,03 zł dla zamówienia podstawowego oraz 159 391,59 zł dla zamówienia opcjonalnego. Kwota 193 689,62 zł wynika z zsumowania rezerw jednostkowych wykazanych w arkuszach „Zad.1 podstawa” – „Zad.9 podstawa” oraz „Zad.1 opcja” – „Zad.8 opcja”, po uwzględnieniu dwunastomiesięcznego okresu realizacji każdej z tych pozycji. W każdym

z wymienionych arkuszy rezerwy określono na poziomie 5% sumy kosztów danej pozycji.

Co istotne, powyższa kwota obejmuje wyłącznie robocizną rozłączenia kontenerów

i przygotowania ich do odbioru. Koszt ich fizycznego wywiezienia został już odrębnie uwzględniony w arkuszach w pozycjach „Transport docelowy i zwrotny kontenerów”. Nie zachodzi zatem pominięcie całej czynności odbioru urządzeń, lecz co najwyżej brak wyodrębnienia w osobnej rubryce marginalnego, jednorazowego kosztu robocizny, który został rozpoznany już w pierwotnych wyjaśnieniach.

Nawet w pozycji o najniższej marży – zadaniu 8 zamówienia podstawowego, obejmującym dwa kontenery – jednorazowy koszt demontażu wynosi jedynie 360,00 zł, podczas gdy roczny bufor tej pozycji, obejmujący rezerwę i zysk, wynosi 3 414,44 zł. Uwzględnienie pełnego kosztu demontażu nie powoduje zatem deficytowości ani tej pozycji, ani żadnej innej ceny jednostkowej.

Po trzecie i rozstrzygająco - przedmiotem badania z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp jest to, czy rażąco niska jest cena oferty, a nie czy każdemu jednorazowemu składnikowi przypisano odrębną rubrykę kosztorysu. Zgodnie z wyrokiem KIO 1465/22 skupienie się na pojedynczych pozycjach nie wystarcza; decyduje, czy całe zamówienie pozostaje opłacalne. Nawet przy hipotetycznym doliczeniu pełnego kosztu demontażu do każdej pozycji wszystkie pozycje kosztorysu - łącznie z tą o najniższej marży - pozostają dodatnie, a cała oferta zachowuje marżę rzędu 24%. Kwestionowany składnik nie determinuje więc ceny całej oferty i nie może przesądzać o jej rażąco niskim charakterze.

Podkreślić należy również, że wezwanie z dnia 25 czerwca 2026 r. wystosowano w trybie art. 224 ust. 1 Pzp, w sposób ogólny. Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 10 maja 2013 r., KIO 962/13, przy tak sformułowanym wezwaniu wykonawca „nie miał obowiązku szczegółowego odnoszenia się do każdej pozycji kosztowej”, a brak jest podstaw do zarzucania wyjaśnieniom, że są niepełne. Podobnie wyr. KIO z dnia 20 stycznia 2023 r., KIO 65/23 – wykonawca „nie musi w szczegółach wyjaśniać każdej pozycji kosztowej, jeśli nie został do tego zobowiązany treścią wezwania”. To

treść wezwania, a nie twierdzenia konkurenta, wyznacza zakres wymaganych wyjaśnień (wyr. KIO z 21 marca 2023 r., KIO 641/23). Nadto – jak wskazano

w wyr. KIO z 28 marca 2013 r., KIO 592/13 – „jeśli ze złożonych wyjaśnień wynika, że cena nie nosi znamion rażąco niskiej (...), to sam brak dowodów nie może stanowić o wystąpieniu rażąco niskiej ceny”.

Ad zarzut dotyczący infrastruktury elektroenergetycznej.

Zarzut pominięcia kosztu przyłącza, obejmującego skrzynkę, kabel o długości około 50 m, gniazda, robociznę i pomiary, nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z wyrokami KIO z dnia 15 stycznia 2025 r., KIO 4805/24 oraz z dnia 10 lutego 2025 r., KIO 163/25, istotną częścią składową jest część, która „w znacznym stopniu, bardziej niż pozostałe składniki, przyczynia się do powstawania kosztów” i która musi być na tyle znacząca, aby wyjaśnienia co do niej mogły dać odpowiedź, czy cała cena oferty jest rażąco niska.

Składnik ten, przy przyjęciu – zgodnie z przekazaną poniżej informacją Przystępującego – kosztu w wysokości 3 500,00 zł netto (przyjęto średnią kosztu wskazanego przez Odwołującą na 30004000 zł netto, który zdaniem Przystępującego jest realny, choć w praktyce istnieje pole optymalizacji tego kosztu) na każde z 17 zadań kontenerowych, wynosi łącznie 59 500,00 zł netto, tj. 73 185,00 zł brutto. Stanowi to około 1,24% ceny oferty wynoszącej 5 896 638,00 zł brutto. Nawet gdyby uznać ten koszt za element istotnej części składowej ceny, jego pełne uwzględnienie nie ma znaczącego wpływu na realność ceny całej oferty ani nie prowadzi do jej deficytowości. Nie zachodzi zatem materialna przesłanka odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Niezależnie od tego należy odróżnić obowiązek zapewnienia skrzynki rozdzielczej i osprzętu niezbędnego do podłączenia wężła od szczególnego obowiązku wykonania przyłącza pozostającego następnie po stronie Zamawiającego. Zgodnie z dokonaną przez Przystępującego weryfikacją techniczną skrzynka rozdzielcza jest niezbędna przy realizacji każdego z 17 zadań kontenerowych. Natomiast obowiązek wykonania na koszt własny zasilenia wężła, obejmującego skrzynkę rozdzielczą i kabel do złącza kablowego o długości około 50 m, po którym wykonane złącze pozostaje po stronie Zamawiającego, został w pkt 4.2 lit. p) OPZ wskazany wprost w odniesieniu do pozycji 1, 2, 3, 5 i 7 tabeli nr 2. Okoliczność, że w odniesieniu do części zadań Zamawiający zapewnia energię elektryczną lub wskazuje punkt jej poboru, nie eliminuje jednak konieczności zastosowania przez Wykonawcę skrzynki rozdzielczej oraz odpowiedniego osprzętu służącego podłączeniu urządzeń do udostępnionego źródła energii.

Po stronie Wykonawcy pozostaje zatem dostarczenie skrzynki rozdzielczej oraz odpowiedniego osprzętu przyłączeniowego w każdym z 17 zadań kontenerowych, a w odniesieniu do pozycji 1, 2, 3, 5 i 7 opcji – również wykonanie przyłącza w zakresie szczegółowo określonym w pkt 4.2 lit. p) OPZ. Czynności instalacyjne, uruchomieniowe i pomiarowe wykonuje własny personel techniczny Przystępującego w ramach przyjętego nakładu pracy montażowej (w zakresie obowiązków monterów wynikających z umowy o pracę wchodzi m.in. „prace elektryczne w kontenerach”, co potwierdza egzemplarz umowy o pracę załączony do pierwotnych wyjaśnień), bez konieczności angażowania zewnętrznego podwykonawcy.

Niezależnie jednak od sposobu wewnętrznego przypisania poszczególnych roboczogodzin poniższa weryfikacja uwzględnia pełny koszt przyłącza wskazany przez Odwołującą, obejmujący również osprzęt, uruchomienie i wymagane pomiary. Materiały przyłączeniowe (przewody zasilające, szybkozłącza, rozdzielnice) stanowią przy tym własność Przystępującego i pochodzą z jego magazynów, co potwierdza załączona inwentaryzacja osprzętu elektroenergetycznego. Przystępujący dysponuje nimi we własnym zapleczu, m.in. w oddziale obsługującym rejon Giżycka oraz poligon w Bemowie Piskim. Dysponowanie materiałami własnymi eliminuje konieczność ich nabycia po cenach detalicznych specjalnie na potrzeby zamówienia oraz potwierdza techniczną wykonalność usługi.

Przystępujący nie twierdzi jednak, że wykorzystanie materiałów własnych jest ekonomicznie całkowicie obojętne. Właśnie dlatego, z ostrożności, wpływ tego nakładu zweryfikowano również przy przyjęciu pełnego kosztu w wysokości 3 500,00 zł netto, tj. 4 305,00 zł brutto, dla każdego z 17 zadań kontenerowych. Łączny koszt wynosi zatem 59 500,00 zł netto, tj. 73 185,00 zł brutto. Jest to jednorazowy nakład stanowiący około 1,24% ceny całej oferty i mieszczący się w łącznej rezerwie przypisanej do pozycji kontenerowych, wynoszącej 193 689,62 zł brutto. W kalkulacji ekonomiczny ciężar nakładów jednorazowych odniesiono do całego zakładanego okresu świadczenia usługi, wynoszącego 12 miesięcy zgodnie z zestawieniem cenowym, a nie wyłącznie do jednego miesiąca rozliczeniowego. Uwzględnienie pełnego kosztu osprzętu przyłączeniowego nie pozbawia zatem oferty rentowności.

Przy przyjęciu kosztu 4 305,00 zł brutto dla każdego z 17 zadań kontenerowych pełny koszt infrastruktury przyłączeniowej wynosi 73 185,00 zł brutto i jest w całości pokrywany przez rezerwę przypisaną do pozycji kontenerowych. Po jego uwzględnieniu pozostaje rezerwa w wysokości 120 504,62 zł, niezależnie od zysku wykazanego w kalkulacji. W zakładanym dwunastomiesięcznym okresie świadczenia koszt ten nie ma zatem znaczącego wpływu na realność ceny całej oferty ani nie prowadzi do jej

deficytowości.

Ad zarzut dotyczący kotłowni i agregatów prądotwórczych.

Urządzenia grzewcze i prądotwórcze stanowią własność Przystępującego i pochodzą z jego własnego zaplecza sprzętowego (część I pkt 4 oraz część III pkt 4–5 wyjaśnień; inwentaryzacje – zał. 7–8, specyfikacja agregatu Himinsa HSY-20 T5 – zał. 16). Fakt dysponowania tym sprzętem potwierdzają dodatkowo załączone do tego pisma inwentaryzacje własnych kontenerów grzewczych oraz agregatów prądotwórczych. Rozstrzygające jest to, że sprzęt ten stanowi własność Wykonawcy, a nie przedmiot najmu. Bez względu na sposób jego księgowego ujęcia oraz stopień amortyzacji, koszt najmu zakładany przez Odwołującą po stronie Przystępującego w ogóle nie powstaje. Jest to rzeczywista przewaga kosztowa podmiotu dysponującego własną bazą sprzętową, a nie „zerowy koszt” w rozumieniu zaniżenia. Przyjmowanie fikcyjnego czynszu za sprzęt własny byłoby sztucznym zawyżeniem kalkulacji. Ewentualne koszty eksploatacji, przeglądów, napraw oraz utraty wartości urządzeń pokrywane są z rezerwy i nadwyżki danej pozycji (paliwo ujęto w odrębnych pozycjach, pozostałe nakłady w stawce serwisowej oraz w wyodrębnionej rezerwie), o czym mowa niżej.

Teza o „zerowej” lub nieistniejącej pozycji kotłowni i agregatu jest niezgodna z treścią kosztorysu, który wiernie odwzorowuje przypisanie źródła zasilania wynikające z OPZ i zestawienia cenowego. Obowiązek zapewnienia niezależnego źródła zasilania (agregatów prądotwórczych) wraz z paliwem OPZ i zestawienie cenowe wiążą wyłącznie z pozycjami 4, 6 i 8 opcji; w pozostałych pozycjach energię elektryczną zapewnia Zamawiający. Kalkulacja Przystępującego dokładnie to odzwierciedla: pozycja „Paliwo do agregatu” jest dodatnio wyceniona wyłącznie tam, gdzie agregat zapewnia Wykonawca – 16 718,88 zł miesięcznie w zad. 6 opcji oraz po 16 444,80 zł miesięcznie w zad. 4 i 8 opcji – a wynosi 0 zł tam, gdzie zasilanie zapewnia Zamawiający (m.in. zad. 5 opcji oraz zadania podstawowe). Nie jest to zatem „pominięcie”, lecz celowe i prawidłowe przypisanie kosztu do właściwych pozycji.

Samo paliwo urządzeń grzewczych ujęto w odrębnej, dodatniej pozycji „Paliwo do kotłowni” – 33 437,76 zł miesięcznie (zad. 5 i 6 opcji).

Każdy arkusz zadania zawiera nadto wyodrębnioną pozycję „Transport docelowy i zwrotny osprzętu (zbiorniki, kotłownie, pompy – jeżeli wymaga tego zadanie)”, wypełnioną – tam, gdzie węzeł wyposażony jest w kotłownię – kwotą 202,76 zł miesięcznie (zad. 5 i 6 opcji), co dowodzi, że kotłownia jest traktowana jako sprzęt własny Wykonawcy, a jej dowóz i odbiór zostały wycenione.

Wymaganą przez OPZ (pkt 4.5 lit. g) ciągłą obsługę urządzeń zasilających przez personel ujęto w pozycji „Dyżur czystościowy kontenerów” (6 100,00 zł miesięcznie) oraz w stawce serwisowej 40 zł/rbg, a bieżące naprawy i awarie – w rezerwie.

Argument Odwołującej, jakoby rynkowy najem kotłowni „pochłaniał” bufor pozycji, jest chybiony u podstaw: dla sprzętu stanowiącego własność Wykonawcy koszt najmu w ogóle nie powstaje.

Chybione jest twierdzenie Odwołującej, jakoby kalkulacja w ogóle nie uwzględniała kosztów dojazdów ekip serwisowych. Koszty regularnych przejazdów związanych z wykonywaniem podstawowych czynności serwisowych zostały wycenione odrębnie, stosownie do rodzaju usługi. Przy kabinach rozproszonych dojazd ujęto w pozycji pracowniczej („12 minut z dojazdem do lokalizacji” = 1/5 roboczogodziny, 8,00 zł za serwis) oraz w zużyciu 1 l paliwa na każdy serwis, dostawę lub zwrot. Przy węzłach kontenerowych o stałej lokalizacji przejazdy pojazdów związane z transportem wody i nieczystości rozliczono w pozycjach „Biejący transport wody” i „Biejący transport nieczystości”, obejmujących zarówno czas pracy kierowcy według stawki 40 zł/rbg, jak i zużycie paliwa.

Odrębnie należy natomiast traktować ewentualne dodatkowe przejazdy związane wyłącznie z eksploatacją i obsługą agregatów prądotwórczych w zadaniach 4, 6 i 8 zamówienia opcjonalnego, w szczególności przejazdy związane z czynnościami technicznymi, przeglądami lub interwencjami serwisowymi, które nie pokrywają się z przejazdami dotyczącymi transportu wody i nieczystości. Koszt takich dodatkowych przejazdów nie został wyodrębniony w osobnej pozycji kalkulacji. Nie oznacza to jednak, że prowadzi on do nierealności ceny. Czynności te wykonywane będą przy wykorzystaniu własnego personelu i własnej floty Przystępującego, a ich koszt stanowi dodatkowy marginalny koszt eksploatacyjny, który znajduje pokrycie w rezerwie oraz zysku przypisanych do wskazanych pozycji. Również po jego uwzględnieniu zadania obejmujące agregaty, a tym bardziej oferta jako całość, zachowują dodatni wynik.

Koszty niezerowe zostały przy tym ujęte. Przystępujący ma świadomość poglądu, że nawet sprzęt zamortyzowany generuje koszty napraw i eksploatacji – koszty te są w kalkulacji pokryte: paliwo i transport ujęto w odrębnych pozycjach; robocizna obsługi mieści się w pozycjach serwisu (stawka 40 zł/rbg); bieżące naprawy i awarie pokrywa wyodrębniona rezerwa (5% pozycji kontenerowych).

Zarzut, że ujęto „wyłącznie paliwo”, jest zatem nieścisły. Kwestia „dowodu” dysponowania urządzeniami dotyczy zaś oceny dowodowej, a nie realności ceny. Już w wyjaśnieniach z 30 czerwca 2026 r. (pkt I.4) Przystępujący wprost wymienił agregaty prądotwórcze oraz kontenery grzewcze jako składniki własnego zaplecza sprzętowego, zastrzegając zarazem, że przedstawione zestawienia i załączone wykazy mają charakter przykładowy i obejmują jedynie część zasobów. Odwołująca nie twierdzi zresztą, że Przystępujący urządzeniami nie dysponuje.

Ad zarzut dotyczący stawki paliwa i zmiany stawki VAT.

Zarzut jest nietrafny przede wszystkim dlatego, że ofertę oraz wyjaśnienia dotyczące sposobu kalkulacji ceny sporządzono i złożono w czerwcu 2026 r., tj. w okresie obowiązywania obniżonej do 8% stawki VAT na paliwa. Stawka ta obowiązywała do 30 czerwca 2026 r.,

a zatem jej zastosowanie w kalkulacji odpowiadało stanowi prawnemu i gospodarczemu aktualnemu w chwili przygotowywania oferty oraz składania wyjaśnień. Nie sposób wymagać od wykonawcy, aby przy sporządzaniu oferty przewidział przyszłe decyzje prawodawcy dotyczące utrzymania, przedłużenia albo zakończenia czasowego programu obniżenia opodatkowania paliw. Program CPN miał charakter czasowy i był kilkakrotnie przedłużany, co samo w sobie potwierdza, że dalszy okres obowiązywania obniżonej stawki zależał od bieżących decyzji władz publicznych i zmieniających się uwarunkowań gospodarczych.

Zmienność cen paliw, stawek podatkowych oraz innych czynników regulacyjnych jest typowym ryzykiem związanym z realizacją długoterminowego zamówienia. Ryzyko takie zabezpiecza się poprzez ujęcie w kalkulacji odpowiedniej rezerwy, nie zaś poprzez przyjęcie z góry najbardziej niekorzystnego z możliwych wariantów każdej przyszłej decyzji legislacyjnej. Przystępujący taką rezerwę wyodrębnił, a przeprowadzony poniżej test skumulowany potwierdza, że również powrót do stawki 23% nie prowadzi do nierealności ani deficytowości oferty. Nie można przy tym wykluczyć, że w okresie realizacji zamówienia instrumenty analogiczne do programu CPN zostaną ponownie wprowadzone albo zmodyfikowane. Tym bardziej że od 3 lipca 2026 r. przedmiotem konsultacji jest poselski projekt zakładający ponowne czasowe obniżenie stawki VAT na wybrane paliwa do 8% (RPW/22692/2026), jak również ponownie pojawiają się publiczne deklaracje o powrocie programu CPN lub jego nowej odsłonie ogłaszane przez Prezesa Rady Ministrów (stan na 27 lipca 2026 roku).

Niezależnie od powyższego zarzut jest bezzasadny również z przyczyn ekonomicznych. Choć cena oferty została skalkulowana w wartościach brutto, dla przedsiębiorcy będącego czynnym podatnikiem VAT ekonomicznie miarodajną wielkością kosztu paliwa jest co do zasady jego cena netto – podatek naliczony przy zakupie podlega bowiem odliczeniu, w zakresie, w jakim prawo to przysługuje i nie obciąża wyniku jako koszt. Samo przejście stawki z 8% na 23% nie zwiększa zatem w tym zakresie ekonomicznego kosztu netto paliwa Przystępującego, lecz podnosi kwotę podatku naliczonego podlegającego odliczeniu. Teza odwołania, jakoby zmiana stawki VAT „wprost ukształtowała wynik postępowania”, jest z tego względu nietrafna.

Twierdzenie Odwołującej, jakoby wyjaśnienia „warstwy netto nie zawierały w ogóle”, jest niezgodne z ich treścią. Sekcja 6 „Koszty paliwa” podaje wprost: „koszt 1 litra paliwa (...) wynosi ok. 5,71 zł brutto (5,29 zł netto)”. Przeliczenie tej wskazanej już ceny netto według stawki 23% jest prostą operacją arytmetyczną na danych złożonych Zamawiającemu, nie zaś niedopuszczalnym uzupełnieniem wyjaśnień. Faktura HP/1341/2026, obejmująca wartość netto 31 722,22 zł przy 6 000 l paliwa, tj. 5,287 zł/l netto, została powołana jako dowód rzeczywistego poziomu ceny netto nabycia hurtowego, a nie jako źródło założenia, że stawka VAT obowiązująca w czerwcu 2026 r. będzie niezmiennie obowiązywała przez cały przyszły okres realizacji zamówienia. Aktualność przyjętej ceny netto potwierdzają nadto załączone faktury zakupu oleju napędowego z lipca 2026 r. – EPPOL Paliwa sp. z o.o. nr FS 2592/P/2026, FS 2594/P/2026, FS 2595/P/2026 oraz FS 2596/P/2026 – wystawione już według stawki VAT 23%. Cena netto nabycia wynosi w nich 5,355 zł/l, tj. 6,5866 zł brutto przy stawce 23%, a więc pozostaje niemal identyczna z ceną netto przyjętą w kalkulacji, wynoszącą 5,29 zł/l. Różnica wynosi jedynie 0,065 zł/l, tj. około 1,2% i mieści się z nadwyżką w rezerwie oraz nadwyżce kalkulacyjnej oferty. Faktury te potwierdzają również, że powrót do stawki 23% nie wiązał się z istotnym wzrostem samej ceny netto paliwa. Przy porównaniu według tej samej stawki 23% cena brutto wynikająca z kalkulacji wynosiłaby 6,5067 zł/l, natomiast cena rzeczywiście uzyskiwana wynosi 6,5866 zł/l. Różnica nadal wynosi zatem około 1,2%. Przyjęta w kalkulacji cena netto 5,29 zł/l była realna w chwili sporządzania oferty i pozostaje zbliżona do ceny możliwej do uzyskania po zmianie stawki VAT.

Odmienne niż w sprawie KIO 4761/24, gdzie przyjęto koszt pracy poniżej ustawowego minimum, w niniejszej sprawie nie doszło do zastosowania wartości sprzecznej

z obowiązującym prawem ani do istotnego zaniżenia kosztu netto paliwa. W czerwcu 2026 r. zastosowano obowiązującą wówczas stawkę VAT, a przyjęta cena netto różni się od ceny wykazanej na fakturach lipcowych jedynie o około 1,2%. Różnica ta ma charakter marginalnej zmiany rynkowej i znajduje pełne pokrycie w rezerwie oraz nadwyżce kalkulacyjnej oferty.

Co ostatecznie przesądza o bezzasadności zarzutu, oferta broni się również przy przyjęciu najbardziej niekorzystnej dla Przystępującego metodyki, tj. przy mechanicznym rozliczeniu całej ilości paliwa w pełnej wartości brutto według stawki 23%. Dla pełnej przejrzystości w dalszej części pisma, w ramach testu skumulowanego, przedstawiono także doliczenie całej różnicy wartości brutto paliwa. Również po takim doliczeniu – obok pełnych kosztów demontażu i infrastruktury przyłączeniowej – oferta zachowuje dodatnią nadwyżkę ceny ponad koszty, obejmującą rezerwę i zysk, w wysokości około 1,3 mln zł. Cena oferty nie jest zatem ceną poniżej kosztów, a tylko taka mogłaby zostać uznana za rażąco niską.

Oceny tej nie zmienia również przyszła zmienność cen paliw, ponieważ projekt umowy przewiduje mechanizmy zmiany wynagrodzenia w razie zmiany stawki VAT oraz waloryzacji w przypadku wzrostu cen materiałów lub kosztów realizacji. Potwierdza to, że Zamawiający nie wymagał od wykonawców wkalkulowania już w czerwcu 2026 r. najbardziej niekorzystnego wariantu wszystkich przyszłych zmian podatkowych i rynkowych, lecz dopuścił ich następcze rozliczenie.

Odwołująca antycypuje argument marży całości i deprecjonuje go, powołując kosztorysowy charakter wynagrodzenia. Stanowisko to nie może się ostać. Jak wskazano wyżej, zgodnie z KIO 1465/22 rozstrzygająca jest zależność między jednostkowymi zaniżeniami a ceną całej oferty; jeśli całe zamówienie pozostaje opłacalne, nie może być mowy o rażąco niskiej cenie. Marża Przystępującego wynosi 24% (koszt całkowity z rezerwą 4 486 384,42 zł wobec ceny 5 896 638,00 zł – zysk 1 410 253,58 zł), a wszystkie pozycje kosztorysu są dodatnie. Pozycje o marży 2% (zad. 8 podstawy), 4% (zad. 13) czy 6% (zad. 5 opcji) to pozycje rentowne; „niska marża” nie jest równoznaczna z rażąco niską ceną, skoro ta ostatnia oznacza cenę poniżej kosztu, której Odwołująca w żadnej pozycji nie wykazała.

Kalkulacja wykazuje dodatni wynik każdej z 21 pozycji. W ujęciu całościowym koszt brutto oferty wraz z rezerwą wynosi 4 486 384,42 zł. Łączna rezerwa wynikająca z poszczególnych arkuszy kosztorysu wynosi 230 853,02 zł, w tym 193 689,62 zł przypada na pozycje kontenerowe, a 37 163,40 zł na zadania 10–12 zamówienia podstawowego. Koszt techniczny wykonania przed uwzględnieniem rezerwy wynosi zatem 4 255 531,40 zł. Przy cenie oferty 5 896 638,00 zł zysk wynosi 1 410 253,58 zł, natomiast łączna nadwyżka ponad koszt techniczny, obejmująca rezerwę i zysk, wynosi 1 641 106,60 zł. Rezerwa została ujęta w kosztach oferty i nie jest liczona podwójnie; jej funkcją jest zabezpieczenie drobnych, dodatkowych lub nieprzewidzianych nakładów.

Odwołująca nie wykazała, aby kwestionowane przez nią składniki miały znaczący wpływ na realność ceny całej oferty albo prowadziły do jej deficytowości. Przeprowadzony poniżej test skumulowany potwierdza, że nawet po ich pełnym uwzględnieniu oferta zachowuje znaczącą dodatnią nadwyżkę ponad koszty wykonania.

Wnioski te wzmacnia doktryna. A. Gawrońska-Baran (Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2026, art. 224) podkreśla, że „żaden przepis prawa nie nakłada na wykonawcę obowiązku uwzględniania co najmniej minimalnego zysku (...), chociażby na poziomie 1%”, a zysk może mieć nawet wymiar niematerialny (doświadczenie, referencje) – tym bardziej pozycje o marży 2% czy 4%, wszystkie dodatnie, nie mogą świadczyć o rażąco niskiej cenie. Przywołany w komentarzu wyrok KIO z 19 maja 2023 r., KIO 1240/23, przesądza nadto, że dla należytego wykazania ceny „wystarczające jest zabezpieczenie rezerwowej kwoty na nieprzewidziane koszty” – którą Przystępujący wyodrębnił we wszystkich pozycjach poza zadaniem 13 zamówienia podstawowego; także w tym zadaniu, pomimo braku rezerwy, kalkulacja wykazuje dodatni zysk jednostkowy. Nadto oferta korzysta z domniemania rzetelności kalkulacji: zgodnie z KIO 1853/22 wykonawca jako podmiot profesjonalny kalkuluje ofertę na poziomie rynkowym pozwalającym na prawidłową realizację i zysk, a bez dowodów wskazujących na nierzetelność i zaniżoną kalkulację sam fakt rozbieżności cen (przy różnicy poniżej 30%) nie dowodzi rażąco niskiej ceny. Wreszcie „istotność” części składowej (art. 224 Pzp; KIO 4805/24, KIO 163/25) jest okolicznością stopniowalną i pochodną od udziału w cenie całości oraz realnego zagrożenia dla wykonania – Odwołująca nie wykazała ani jednego, ani drugiego.

Nawet gdyby – wyłącznie z ostrożności procesowej i bez przyznania zasadności któregośkolwiek z zarzutów Odwołującej – doliczyć do kalkulacji pełne koszty robocizny demontażowej, pełne koszty przyłączy w wysokości wskazywanej przez Odwołującą oraz rzeczywistą różnicę pomiędzy ceną paliwa przyjętą w kalkulacji a ceną wynikającą z faktur

z lipca 2026 r., oferta nadal zachowuje znaczący dodatni wynik.

W odniesieniu do paliwa nie ma podstaw do automatycznego doliczania do kosztów całej różnicy wynikającej ze zmiany stawki VAT z 8% do 23%. W zakresie, w jakim Przystępującemu przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego, zmiana stawki VAT nie zwiększa ekonomicznego kosztu paliwa. Dla pełnej transparentności Przystępujący jednak przedstawi zarówno „mechaniczne” porównanie wartości brutto, jak i rzeczywisty wpływ zmiany ceny netto paliwa. Łączna ilość paliwa uwzględniona w kosztorysie wynosi 342 300 l, w tym 39 900 l

w zamówieniu podstawowym oraz 302 400 l w zamówieniu opcjonalnym.

Ilość 39 900 l dla zamówienia podstawowego obejmuje:

–9 600 l paliwa w zadaniu 9, tj. po 25 l na każdy z 16 miesięcznych kursów transportu wody oraz transportu nieczystości, przez 12 miesięcy;

–30 300 l paliwa w zadaniach 10–13, tj. po 2 l na każdy serwis, przy liczbie odpowiednio 8 500, 400, 6 000 i 250 serwisów.

Ilość 302 400 l paliwa dla zamówienia opcjonalnego wynika z następujących założeń przyjętych w poszczególnych arkuszach kosztorysu:

–zadanie 1 – 9 600 l: transport wody oraz transport nieczystości, w każdym przypadku po 25 l paliwa na jeden kurs, przy 16 kursach miesięcznie przez 12 miesięcy: $2 \times 25 \text{ l} \times 16 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 9 600 \text{ l}$;

–zadanie 2 – 9 600 l: analogicznie transport wody i nieczystości, po 25 l na kurs, przy 16 kursach miesięcznie: $2 \times 25 \text{ l} \times 16 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 9 600 \text{ l}$;

–zadanie 3 – 4 800 l: transport wody oraz transport nieczystości, po 25 l na kurs, przy 8 kursach miesięcznie: $2 \times 25 \text{ l} \times 8 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 4 800 \text{ l}$;

–zadanie 4 – 39 360 l, w tym: paliwo do agregatu pracującego całodobowo przez 30 dni w miesiącu, przy spalaniu 4 l/h: $30 \text{ dni} \times 24 \text{ h} \times 4 \text{ l} \times 12 \text{ miesięcy} = 34 560 \text{ l}$,

oraz transport wody i nieczystości: $2 \times 25 \text{ l} \times 8 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 4 800 \text{ l}$; łącznie: $34 560 \text{ l} + 4 800 \text{ l} = 39 360 \text{ l}$;

–zadanie 5 – 79 872 l, w tym: paliwo do dwóch kotłowni pracujących całodobowo przez średnio 30,5 dnia w miesiącu, przy spalaniu 4 l/h każda: $30,5 \text{ dnia} \times 24 \text{ h} \times 4 \text{ l} \times 2 \text{ kotłownie} \times 12 \text{ miesięcy} = 70 272 \text{ l}$ oraz transport wody i nieczystości: $2 \times 25 \text{ l} \times 16 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 9 600 \text{ l}$; łącznie: $70 272 \text{ l} + 9 600 \text{ l} = 79 872 \text{ l}$;

–zadanie 6 – 115 008 l, w tym: paliwo do agregatu pracującego całodobowo przez średnio 30,5 dnia w miesiącu, przy spalaniu 4 l/h: $30,5 \text{ dnia} \times 24 \text{ h} \times 4 \text{ l} \times 12 \text{ miesięcy} = 35 136 \text{ l}$, paliwo do dwóch kotłowni pracujących w takim samym wymiarze: $30,5 \text{ dnia} \times 24 \text{ h} \times 4 \text{ l} \times 2 \text{ kotłownie} \times 12 \text{ miesięcy} = 70 272 \text{ l}$ oraz transport wody i nieczystości: $2 \times 25 \text{ l} \times 16 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 9 600 \text{ l}$; łącznie: $35 136 \text{ l} + 70 272 \text{ l} + 9 600 \text{ l} = 115 008 \text{ l}$;

–zadanie 7 – 4 800 l: transport wody i nieczystości, po 25 l na kurs, przy 8 kursach miesięcznie: $2 \times 25 \text{ l} \times 8 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 4 800 \text{ l}$;

–zadanie 8 – 39 360 l, w tym: paliwo do agregatu pracującego całodobowo przez 30 dni w miesiącu, przy spalaniu 4 l/h: $30 \text{ dni} \times 24 \text{ h} \times 4 \text{ l} \times 12 \text{ miesięcy} = 34 560 \text{ l}$ oraz transport wody i nieczystości: $2 \times 25 \text{ l} \times 8 \text{ kursów} \times 12 \text{ miesięcy} = 4 800 \text{ l}$; łącznie: $34 560 \text{ l} + 4 800 \text{ l} = 39 360 \text{ l}$.

Łącznie daje to: $9 600 \text{ l} + 9 600 \text{ l} + 4 800 \text{ l} + 39 360 \text{ l} + 79 872 \text{ l} + 115 008 \text{ l} + 4 800 \text{ l} + 39 360 \text{ l} = 302 400 \text{ l}$.

Wartości te wynikają z parametrów wskazanych w poszczególnych arkuszach kosztorysu, obejmujących liczbę dni pracy urządzeń, godzin pracy na dobę, spalanie w litrach na godzinę, liczbę kursów transportowych oraz dwunastomiesięczny okres realizacji.

Spośród łącznej ilości 342 300 l:

–337 500 l zostało wycenione w kosztorysie według stawki 5,71 zł/l brutto;

–4 800 l w zadaniu 3 opcji zostało wycenione według stawki 6,48 zł/l brutto.

Pierwotna łączna wartość paliwa przyjęta w kosztorysie wynosiła zatem: $337 500 \text{ l} \times 5,71 \text{ zł/l} + 4 800 \text{ l} \times 6,48 \text{ zł/l} = 1 958 229,00 \text{ zł}$ brutto.

Z faktur z lipca 2026 r. wynika cena 5,355 zł/l netto, która przy stawce VAT 23% odpowiada cenie: $5,355 \text{ zł/l} \times 1,23 = 6,58665 \text{ zł/l}$ brutto. Dla całej ilości 342 300 l wartość paliwa według ceny wynikającej z faktur lipcowych wynosi: $342 300 \text{ l} \times 6,58665 \text{ zł/l} = 2 254 610,30 \text{ zł}$ brutto.

„Mechaniczna” różnica pomiędzy wartością brutto paliwa wynikającą z faktur lipcowych

a wartością brutto przyjętą w kosztorysie wynosi zatem: $2 254 610,30 \text{ zł} - 1 958 229,00 \text{ zł} = 296 381,30 \text{ zł}$. Różnica ta nie stanowi jednak w całości wzrostu ekonomicznego kosztu Przystępującego. Jej zasadniczą część wynika wyłącznie ze zmiany stawki VAT i pozostaje neutralna ekonomicznie w zakresie, w jakim Przystępującemu przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego. Rzeczywisty wpływ zmiany ceny paliwa na kalkulację należy ustalić odrębnie dla obu stawek przyjętych pierwotnie w kosztorysie. Dla 337 500 l wycenionych według ceny 5,29 zł/l netto różnica pomiędzy ceną netto przyjętą w kalkulacji a ceną netto wynikającą z faktur lipcowych wynosi: $5,355 \text{ zł/l} - 5,29 \text{ zł/l} = 0,065 \text{ zł/l}$ netto. Łączny wzrost kosztu netto w odniesieniu do tej ilości paliwa wynosi zatem: $337 500 \text{ l} \times 0,065 \text{ zł/l} = 21 937,50 \text{ zł}$ netto. Dla zachowania porównywalności z wartościami brutto kosztorysu kwota ta, po przeliczeniu według aktualnej stawki VAT 23%, odpowiada: $21 937,50 \text{ zł} \times 1,23 = 26 983,13 \text{ zł}$ brutto.

W odniesieniu do 4 800 l w zadaniu 3 opcji kosztorys posługuje się natomiast stawką 6,48 zł/l brutto. Przy obowiązującej w chwili sporządzania kalkulacji stawce VAT 8% odpowiadała ona cenie: $6,48 \text{ zł/l} \div 1,08 = 6,00 \text{ zł/l}$ netto. Cena netto wynikająca z faktur lipcowych – 5,355 zł/l – jest zatem od ceny przyjętej w tej pozycji niższa o: $6,00 \text{ zł/l} -$

5,355 zł/l = 0,645 zł/l netto. W tej części kalkulacji nie występuje wzrost kosztu, lecz oszczędność wynosząca: $4\,800\text{ l} \times 0,645\text{ zł/l} = 3\,096,00\text{ zł netto}$, tj. 3 808,08 zł brutto po przeliczeniu według stawki VAT 23%.

Łączny rzeczywisty wpływ zmiany ceny netto paliwa na kalkulację wynosi zatem: 21 937,50 zł netto – 3 096,00 zł netto = 18 841,50 zł netto, co odpowiada 23 175,05 zł brutto według aktualnej stawki VAT 23%.

Przystępujący przedstawił najbardziej konserwatywny i niekorzystny dla siebie wariant obliczeniowy. Wariant ten zakłada – całkowicie hipotetycznie i z pominięciem neutralności podatku VAT – potraktowanie jako kosztu całej „mechanicznej” różnicy pomiędzy wartością brutto paliwa przyjętą w kalkulacji a wartością brutto wynikającą z faktur lipcowych, a ponadto doliczenie pełnych kosztów robocizny demontażowej oraz infrastruktury przyłączeniowej.

Nawet przy przyjęciu powyższego, skrajnie konserwatywnego wariantu, łączna korekta wyniosłaby 378 866,30 zł, a oferta nadal zachowywałaby dodatnią nadwyżkę ceny ponad koszty w wysokości 1 262 240,30 zł. Oznacza to, że również przy „mechanicznym” doliczeniu pełnej różnicy wartości brutto paliwa, bez uwzględnienia ekonomicznej neutralności podatku VAT, oferta nie staje się deficytowa i nadal pozwala na osiągnięcie znaczącego zysku.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:.....