

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 maja 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia GrupaAlfa Sp. z o.o. Sp.K. z siedzibą w Rokocinie, Alfa Guard Security Sp. z o.o. z siedzibą w Starogardzie Gdańskim w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miejski Urząd Pracy w Lublinie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Arma Service sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

oddala odwołanie,

kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia GrupaAlfa Sp. z o.o. Sp.K. z siedzibą w Rokocinie, Alfa Guard Security Sp. z o.o. z siedzibą w Starogardzie Gdańskim i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia GrupaAlfa Sp. z o.o. Sp.K. z siedzibą w Rokocinie, Alfa Guard Security Sp. z o.o. z siedzibą w Starogardzie Gdańskim tytułem wpisu od odwołania.

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:.....

Sygn. akt:KIO 1720/25

UZASADNIENIE

Miejski Urząd Pracy w Lublinie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Usługa stałej, codziennej, całodobowej, bezpośredniej, jednoosobowej ochrony fizycznej budynku administracyjnego, posesji i garażu MUP w Lublinie, świadczona przez okres 24 miesięcy” (znak postępowania: MUP.PKIII.371.8.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 6 marca 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00135381/01.

W dniu 2 maja 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia GrupaAlfa Sp. z o.o. Sp.K. z siedzibą w Rokocinie, Alfa Guard Security Sp. z o.o. z siedzibą w Starogardzie Gdańskim (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, z powodu rzekomego zawarcia przez Odwołującego rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego mimo złożenia szczegółowych wyjaśnień wraz z kalkulacjami kosztów i opisem podstaw stosowania dofinansowania PFRON,
- 2.art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp poprzez błędną ocenę wyjaśnień, które zawierały konkretne i mierzalne dane ekonomiczne, poparte wewnętrznymi zestawieniami kosztów i jednoznacznym wskazaniem liczby etatów oraz struktury zatrudnienia.
- 3.art. 16 ustawy Pzp - naruszenie zasady proporcjonalności i równego traktowania wykonawców poprzez uznaniowe i nadmiernie rygorystyczne podejście do formy dowodów, pomijające realia branży ochrony oraz dotychczasowe orzecznictwo KIO.
- 4.art. 16 pkt 1) i 2) ustawy Pzp – zasada równego traktowania i proporcjonalności. Zamawiający przyjął nierealistyczny standard dowodowy, faworyzujący podmioty o większym zasobie dokumentów „księgowych”, zamiast uczciwie ocenić realność wykonania usługi. Odwołujący wykazał możliwość zakontraktowania usługi zgodnie z przepisami, bez ponoszenia straty. Normatyw roboczogodzin (137 h/mies.) został oparty na przewidzianych ustawowo ograniczeniach dot. zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz uwzględnił konieczność zapewnienia rezerw na czas nieobecności. Dofinansowanie PFRON wskazane we właściwej wysokości nie wymagało dodatkowego potwierdzenia dokumentami pracowniczymi, gdyż nie taki obowiązek wynika z art. 224 ustawy Pzp.

5.art. 239 i 240 ustawy Pzp – wybór oferty droższej mimo braku podstawy do odrzucenia tańszej. Zamawiający wybrał ofertę ARMA Service, która jest droższa o 87 491,38 zł. Oferta Odwołującego powinna być oceniana i mogłaby zostać wybrana jako najkorzystniejsza. Brak zaakceptowania wyjaśnień opartych na realnych kosztach, korzyściach z PFRON i ekonomii skali prowadzi do nieuzasadnionego zawężenia konkurencji oraz naruszenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Odwołujący wniósł o:

1. Nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego.
2. Nakazanie powtórnej oceny oferty Odwołującego.
3. Ewentualnie – w przypadku uznania przez Izbę, że złożone wyjaśnienia wymagają doprecyzowania – Odwołujący wnosi o zobowiązanie Zamawiającego do wezwania go do ich uzupełnienia na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Nakazanie powtórnej oceny oferty Odwołującego wraz z pozostałymi ofertami.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 30 kwietnia 2025 r. (zawiadomienie o odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 2 maja 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 7 500,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 22 maja 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Arma Service sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność ww. przystąpienia.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz załączone do odwołania w postaci decyzji Wojewody Pomorskiego w przedmiocie nadania statusu zakładu pracy chronionej Odwołującemu (wraz ze zmianami).

Izba oddaliła na posiedzeniu również wnioski dowodowe Zamawiającego z zeznań świadka – p. K.S. - pracownika Zamawiającego, gdyż takie stanowisko sprowadzałoby się w istocie do powielenia stanowiska Zamawiającego, które zostało już przedstawione zarówno w treści odpowiedzi na odwołanie, jak i w trakcie rozprawy. Z tych też względów osoba ta powinna raczej występować w charakterze pełnomocnika Zamawiającego, co miało miejsce, a osoba ta miała możliwość wypowiedzenia się w ramach stanowiska Zamawiającego.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

Izba ustaliła, iż w sprawie stan faktyczny nie był sporny pomiędzy stronami oraz uczestnikiem. Istota sporu w tym postępowaniu odwoławczym sprowadzała się natomiast do interpretacji prawnej zaistniałych okoliczności faktycznych. Stąd też za zbędne Izba uznała przytaczanie w tym miejscu całego stanu faktycznego i powielanie treści dokumentów, których strony i uczestnik nie kwestionowali. Należy więc w tym miejscu tylko podkreślić, iż w toku badania i oceny ofert Zamawiający najpierw, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, skierował wobec Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień w dniu 19 marca 2025 r., wobec którego Odwołujący pismem datowanym na dzień 19 marca 2025 r., a podpisanym w dniu 21 marca 2025 r., udzielił wyjaśnień i załączył dwie własne kalkulacje dotyczące kosztów wynagrodzenia i kosztów realizacji zamówienia. W rezultacie Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, podając uzasadnienie czynności w zawiadomieniu z dnia 30 kwietnia 2025 r.

W tym miejscu przytoczyć należy treść przepisów ustawy Pzp, których naruszenia przez Zamawiającego upatrywał Odwołujący.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, 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.

Natomiast na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Nadto, według art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty, proporcjonalny.

Poza tym, jak stanowi art. 239 ustawy Pzp:

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

2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Natomiast art. 240 wskazuje, że:

1. Zamawiający opisuje kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały.

2. Kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach.

Z uwagi, iż Odwołujący zawarł jedno wspólne uzasadnienie dla wszystkich zarzutów, stąd też i Izba przyjęła tożsame rozwiązanie. W szczególności bowiem zwrócić trzeba uwagę, że istota sporu sprowadzała się do zakwestionowania dokonanej przez Zamawiającego oceny wyjaśnień Odwołującego, prowadzącej do odrzucenia jego oferty, a wszystkie podniesione zarzuty stanowiły wypadkową tejże oceny.

To właśnie przez pryzmat wyjaśnień wykonawcy, zamawiający ocenia, czy cena oferty jest rażąco niska, czy też nie. Koniecznym jest przy tym, aby wykonawca pamiętał o dołożeniu należytej staranności przy ich konstruowaniu, co należy rozumieć jako odniesienie się do wszystkich kwestii poddanych pod wątpliwość przez zamawiającego.

W odniesieniu do przeprowadzonej przez Zamawiającego procedury wyjaśniającej w zakresie zaoficerowanej ceny przez Odwołującego, zważyć należy, że treść wezwania Zamawiającego literalnie obejmowała wezwanie do złożenia szczegółowej kalkulacji poszczególnych składników ceny, w tym m. in. dotyczącej kosztów pracowniczych związanych z zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami. Zamawiający jasno też podkreślił w wezwaniu, że wymaga wskazania konkretnych czynników, które spowodowały obniżenie ceny oraz złożenia dowodów wskazujących na informacje podane w wyjaśnieniach i poparcie stawianych tam twierdzeń.

W ocenie Izby wyjaśnienia Odwołującego z dnia 21 marca 2025 r. nie były wystarczające dla wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. W przepisie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, mowa jest o wykazaniu, czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Chodzi tu przede wszystkim o przedstawienie konkretnych informacji, pozwalających później zamawiającemu na realną weryfikację wyceny. Dla wypełnienia obowiązku przez wykonawcę nie wystarczy zatem, aby ograniczył się on wyłącznie do ogólnych stwierdzeń, że w zaoficerowanej cenie wykona zamówienie. Należy też wskazać, iż niezależnie od stopnia skomplikowania przedmiotu zamówienia, wykonawca nie jest zwolniony z dochowania należytej staranności przy składaniu wyjaśnień.

Przy czym zwrócić trzeba uwagę na to, że wyjaśnienia powinny zostać poparte dowodami na potwierdzenie realności wyceny, na co wskazuje ustawa Pzp. Na konieczność przedstawienia dowodów potwierdzających wyliczenie ceny literalnie wskazywał w wezwaniu również Zamawiający. W ocenie Izby, przy argumentacji co do możliwości obniżenia kosztów pracy o kwoty dofinansowania z PFRON, Odwołujący nie zachował należytej staranności. Wyjaśnienia Odwołującego sprowadzały się w tym aspekcie do zapewnień o korzystaniu z dofinansowania z PFRON w kwocie 359 788,80 zł. Zgodzić trzeba się więc z Zamawiającym, że Odwołujący w żaden sposób nie wykazał, czy i w jakiej wysokości korzystał ani korzysta z takiej pomocy, czy spełnia wymogi ustawowe do uzyskania takiej pomocy. Natomiast z przedstawionej przez Odwołującego tabeli z kosztami pracowniczymi, stanowiącej jego oświadczenie własne w postaci wyszczególnienia kosztów, które po wykonaniu odpowiedniego działania istotnie składają się na sumaryczną wartość wymienionych kosztów, nie wynika w sposób bezsporny, że kwoty dofinansowania wynikają wprost z art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dwie z trzech stawek podanych w tabeli przez Odwołującego różnią się od tych podanych w art. 26a ww. ustawy).

Zarazem zastrzec trzeba, że postępowanie odwoławcze nie może służyć uzupełnianiu wyjaśnień czy dowodów, które powinny zostać złożone razem z wyjaśnieniami. Izba rozstrzyga bowiem prawidłowość czynności Zamawiającego w postaci analizy wyjaśnień i dowodów, którymi posługiwał się wykonawca w toku postępowania przetargowego. Natomiast nowa argumentacja czy dowody, zawarte przez wykonawcę dopiero na etapie postępowania odwoławczego nie są dopuszczalne. Stąd też Izba pominęła załączone do odwołania decyzje o przyznaniu statusu zakładu pracy chronionej

jako spóźnionych względem procedury wyjaśniającej.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Izby Odwołujący nie wykazał, że spełnia przesłanki ustawowe otrzymania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a do czego zobowiązywała Odwołującego treść wezwania do wyjaśnień. Mając na uwadze to, że wysokość dofinansowania istotnie (mowa jest bowiem o obniżeniu ceny o 359 788,80 zł, przy cenie oferty na poziomie 533 783,59 zł) wpływa na wycenę oferty Odwołującego, za wystarczające nie można uznać samej deklaracji, że takie dofinansowanie przysługuje i wprowadzenia pewnych założeń kwotowych z tym związanych do przedstawionej kalkulacji. Należy wskazać, że celem załączania dowodów do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny jest potwierdzenie możliwości obniżenia ceny względem rynkowej lub wynikającej z przepisów prawa w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę. W świetle powyższego taki dowód stanowi informacja o przysługującym dofinansowaniu z PFRON, która uzasadnia obniżenie kosztów pracy. Odwołujący nie załączył do wyjaśnień dowodu, który mógłby potwierdzić realność przedstawionych wyjaśnień i stawek, a których złożenie było obiektywnie możliwe. Powyższe okoliczności prowadzą więc do wniosku, że przedstawione przez Odwołującego wyjaśnienia w zakresie zaoferowanej ceny nie uzasadniały podanej w ofercie ceny. Jednakże zasadność decyzji Zamawiającego co do odrzucenia oferty Odwołującego nie oznacza zarazem, że Izba w pełni podziela stanowisko Zamawiającego podane w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego. W szczególności chodzi o uwagi poczynione przez Zamawiającego względem kosztów nadzoru, koordynatora, pojazdu i administracyjnych. Mowa jest bowiem o nieistotnych częściach składowych oferty, gdyż łączna wartość ww. pozycji nie przekraczała 10 tysięcy złotych (mniej niż 2% ceny oferty Odwołującego). Zatem niewykazanie wartości tych pozycji nie może prowadzić samoistnie do odrzucenia oferty Odwołującego. Ponadto za niezasadne i nieobiektywne należy uznać uwagi Zamawiającego co do chaotycznego sposobu przygotowania wycień przez Odwołującego. Brak jest ograniczeń co do metod prezentacji wycień wykonawcy, o ile w końcowym efekcie będzie możliwe wydedukowanie, że cena jego oferty nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Reasumując powyższe, w ocenie Izby nie doszło zatem do wprowadzenia nadmiernego rygoru w kwestii dowodzenia wyczonej ceny i błędnej oceny wyjaśnień, w wyniku czego Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego, a w konsekwencji brak jest powodów, aby kwestionować wybór jako najkorzystniejszej oferty ARMA Service. Odwołujący w uzasadnieniu odwołania wskazał dodatkowo, że Zamawiający naruszył zasadę efektywności gospodarowania środkami publicznymi z art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawy Pzp, wybierając ofertę droższą od oferty Odwołujący, co w kontekście powyżej dokonanej oceny pozostałych zarzutów nie może również spotkać się z akceptacją Izby. Tym samym wszystkie zarzuty Odwołującego okazały się niezasadne. Izba uznała więc, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatryła się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....