KIO 1742/25

WYROK

Warszawa, dnia 6 czerwca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 maja 2025 r. przez Odwołującego – Zakłady Usługowe "WSCHÓD" Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego - Sąd Okręgowy w Zamościu

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum firm: INWEMER Serwis sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi oraz INWEMER System sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 1 oraz nakazuje ponowną ocenę i badanie ofert a w jej wyniku odrzucenie oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum firm: INWEMER Serwis sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi oraz INWEMER System sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych,

2. kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……..

UZASADNIENIE

Zamawiający - Sąd Okręgowy w Zamościu prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 1320; dalej: „Pzp") postępowanie o udzielnie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Świadczenie usługi sprzątania z podziałem na części: Część 1 – Usługa sprzątania w budynku i na posesji Sądu Okręgowego w Zamościu przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 11; Część 2 – Usługa sprzątania w budynku Sądu Rejonowego w Krasnymstawie przy ul. Poniatowskiego 31; Część 3 - Usługa sprzątania w budynkach Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim przy ul. Zamoyskiego 94".

Numer publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: 153562-2025, numer wydania Dz.U.S: 48/2025, data publikacji 10 marca 2025r.

W dniu 5 maja 2025r. – wykonawca Zakłady Usługowe "WSCHÓD" Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie (dalej: „Odwołujący") wniósł do Prezesa krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, w części 1 zamówienia, którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz 6 Pzp, poprzez bezpodstawne i nieuzasadnione zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum firm: INWEMER Serwis sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi oraz INWEMER System sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „INWEMER" lub „Przystępujący") pomimo tego, że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, jak również dlatego, że wykonawca INWEMER nie złożył żadnych dowodów w zakresie wyliczenia podanej w ofercie ceny.

2) art. 239 ust. 1 Pzp poprzez dokonanie wyboru, jako najkorzystniejszej, oferty INWEMER, która to oferta podlega odrzuceniu.

Odwołujący w oparciu o tak skonstruowane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy INWEMER jako najkorzystniejszej,
2. dokonania ponownego badania i oceny ofert,
3. odrzucenia oferty INWEMER.

Uzasadniając zarzuty Odwołujący wskazał, że Zamawiający, 16 kwietnia 2025 r., w oparciu o art. 224 ust. 1 Pzp zwrócił się do INWEMER z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów w zakresie istotnych części składowych

oferty, w odniesieniu do części 1 zamówienia. Wątpliwości Zamawiającego, wyrażone w niniejszym piśmie dotyczyły ceny oferty, w tym istotnych części składowych tej ceny, które wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w SWZ oraz warunkach umowy lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Dlatego też, zgodnie z wezwaniem Zamawiającego, wykonawca zobligowany był do złożenia szczegółowych, i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w następującym zakresie:
1. kosztów zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, czy zostały uwzględnione koszty pracy w formularzu cenowym;
2. kosztów środków czystości, środków do dezynfekcji;
3. kosztów sprzętu do sprzątania;
4. innych kosztów (np. ubezpieczenia OC, organizacyjne), ewentualnych ryzyk;
5. zysku.

Zamawiający w piśmie poinformował ponadto, iż oczekuje wyjaśnień na tyle wyczerpujących, aby pozwoliły na dokonanie kompleksowej oceny oferty złożonej przez INWEMER.
Dowód: wezwanie w zakresie rażąco niskiej ceny z dnia 16 kwietnia 2025 r. (dalej: wezwanie)

W ocenie Odwołującego wykonawca INWEMER nie wykonał nałożonego na niego zobowiązania Zamawiającego, a tym samym nie udźwignął ciężaru dowodu zmierzającego do wykazania, że złożona oferta spełnia wymagania ustawowe w zakresie prawidłowego określenia oferowanej ceny. Wyjaśnienia złożone przez INWEMER nie przedstawiają argumentów pozwalających stwierdzić, że oceniana oferta została prawidłowo skalkulowana i zawiera cenę realną tj. uwzględniającą wszystkie koszty konieczne do należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Wręcz przeciwnie, wyjaśnienia te potwierdzają, iż przyjęta w ofercie kalkulacja jest obarczona błędem bo niezgodna z treścią specyfikacji. Błąd w kalkulacji ceny polega w szczególności na poważnym niedoszacowaniu kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników w ilości i wymiarze wymaganym przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia. Skutkiem tego, wyjaśnienia przedstawione przez INWEMER nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny istotnych elementów składowych oferty, ale także potwierdziły nieprawidłowość przedstawionych w ofercie kalkulacji.
Odwołujący wskazał, że Zamawiający w dziale XXVIII SWZ, w opisie przedmiotu zamówienia, jak również w § 2 projektu umowy wyraźnie wymagał od Oferentów wykonywanie Zamówienia przy udziale osób zatrudnionych na umowę o pracę: „Zamawiający wymaga zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez Wykonawcę (lub podwykonawcę) wszystkich osób wykonujących usługi sprzątania w trakcie realizacji umowy w zakresie całego zakresu usług objętych umową” (§ 2 ust. 2 projektu umowy).
Odwołujący zwrócił także uwagę, iż przedmiotem zamówienia w niniejszym postępowaniu są usługi sprzątania, czyli usługi proste oparte w głównej mierze na pracy człowieka. Co za tym idzie podstawowym i zasadniczym czynnikiem cenotwórczym takiej oferty jest koszt wynagrodzeń pracowników i innych kosztów wynikających ze stosunku pracy.
W dokumencie opisu przedmiotu zamówienia Zamawiający wskazał ponadto wyraźnie ilość osób, jaka powinna zostać skierowana do realizacji niniejszego zamówienia, tj.:
1) dla terenów wewnętrznych:
„Dla realizacji niniejszego zamówienia Zamawiający wymaga zatrudnienia co najmniej 14 pracowników na umowę o pracę oraz 1 koordynatora realizacji usługi również na umowę o pracę”. A także: „Wykonawca będzie wykonywał usługę sprzątania we wszystkie dni robocze w godzinach:
− 1 osoba od godz. 7.00 do 15.00,
− 1 osoba od godz. 9.30 do 15.30 – serwis dzienny (m.in. sprzątanie co dwie godziny łazienek dla interesantów oraz dla osób niepełnosprawnych, usytuowanych na każdym piętrze, kancelarii tajnej, utrzymanie korytarzy wejściowych, biura obsługi interesanta, biura podawczego, czytelni akt, punkt KRK, punktów dystrybucyjnych, sal rozpraw, pokojów gościnnych i innych w razie potrzeb);
− pozostałe osoby od godz. 16.00 do 20.00 – wymagana codzienna obecność;
− koordynator w pełnym wymiarze czasu pracy.
2) Dla terenów zewnętrznych Sądu Okręgowego w Zamościu przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 11:
− w zakresie sprzątania posesji: „Dla realizacji powyższego zamówienia Zamawiający wymaga zatrudnienia co najmniej 1 pracownika na umowę o pracę (w pełnym wymiarze czasu

pracy).
− w zakresie pielęgnacji zieleni przy budynku: „Dla realizacji powyższego zamówienia Zamawiający wymaga zatrudnienia co najmniej 1 pracownika na umowę o pracę z ponad rocznym doświadczeniem zawodowym przy pielęgnacji zieleni (w pełnym wymiarze czasu pracy).
Oznacza to, iż Zamawiający bezwzględnie wymaga realizacji zamówienia przez minimum 17 osób w łącznym wymiarze 10,75 etatów.
Co istotne, zgodnie z § 9 ust. 5 projektu umowy „Przypadki nieuzasadnionej nieobecności w obiektach, nierzetelnego, nieterminowego, niezgodnego z przedmiotem umowy wykonywania prac pod względem ilościowym bądź jakościowym będą uważane za nienależyte wykonanie umowy i upoważniają Zamawiającego do naliczenia kar umownych". Ponadto, zgodnie z OPZ „Wykonawca zobowiązany jest do utrzymania każdego dnia wskazanej w opisie przedmiotu zamówienia liczby zatrudnionych pracowników.". Tymczasem INWEMER, w złożonych wyjaśnieniach 17 kwietnia 2025 r. wskazał, iż kalkulując cenę oferty uwzględnił zatrudnienie na umowę o pracę jedynie 16 osób w łącznym wymiarze 10 etatów. Wyjaśnienia INWEMER potwierdzają, iż wykonawca ten nie zapoznał się w sposób należyty z zakresem i specyfiką prac, jakie ujęte zostały w postępowaniu, a obliczając cenę oferty nie przyjął rzetelnych założeń co do ilości pracowników, jakich powinien zatrudnić i tym samym przyjął błędną kalkulację najważniejszego elementu składowego ceny oferty jakim są koszty zatrudnienia pracowników.
Odwołujący zauważył również, iż po pierwsze, przyjęte w cenie oferty INWEMER koszty pracy (wynagrodzenia wszystkich pracowników wykonawcy realizujących usługę sprzątania oraz koordynatora), nie tylko powinny być kalkulowane w stawce nie niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2025r., ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, ale również powinny uwzględniać prognozowany wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2026r. do kwoty 5 070,00 zł brutto wraz z zobowiązaniami publiczno-prawnymi. Po drugie, powinny uwzględniać stałe, powszechnie znane i równe dla wszystkich wykonawców czynniki cenotwórcze, tj. między innymi: koszty urlopów, koszty badań wstępnych, szkoleń, odzieży roboczej. Mimo, że wynagrodzenie pracownika stanowi największe obciążenie dla pracodawcy, to z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich kosztów zatrudnienia. Odwołujący wskazuje w tym miejscu, iż niezwykle istotny w kalkulacji kosztów pracy jest koszt urlopu wypoczynkowego. Jak bowiem wynika z przepisów powszechnie obowiązujących, urlop wypoczynkowy to podstawowe prawo pracownika gwarantowane przez Kodeks Pracy. Zgodnie z art. 152 § 1 KP każdemu pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego i płatnego urlopu wypoczynkowego, którego nie można się zrzec. Długość urlopu zależy od stażu pracy i wynosi odpowiednio 20 dni w roku – dla pracowników ze stażem krótszym niż 10 lat oraz 26 dni dla pracowników zatrudnionych dłużej niż 10 lat. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu Pracy w nawiązaniu do art. 172 pracownikowi za czas przebywania na urlopie wypoczynkowym oraz za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy przysługuje takie samo wynagrodzenie, jakie otrzymałby, gdyby wykonywał pracę. Na czas nieobecności pracownika należy zorganizować zastępstwo, które jest kosztem dodatkowym. Brak wyliczenia kosztu zastępstw urlopów wypoczynkowych dla pracowników zatrudnionych do realizacji przedmiotowego zamówienia jest przejawem niedoszacowania kosztów pracy i nieuwzględnienia wszystkich elementów ceny oferty, które to wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego tj. Kodeksu Pracy.
Urlopy wypoczynkowe są mierzalne, a koszty zastępstwa urlopowego skutecznie można wyliczyć, gorzej jednak z nieprzewidywalną nieobecnością pracownika w pracy spowodowaną np. chorobą i w tym przypadku pracodawca powinien tak ustalić organizację pracy, aby dysponować osobą na zastępstwa. Według Odwołującego złożone przez INWEMER wyjaśnienia zupełnie pomijają te ważne okoliczności, wskutek czego, poza bezsprzecznie zaniżonymi danymi odnośnie ilości zatrudnionych osób, nie zawierają kalkulacji dotyczących kosztów pracowniczych, takich właśnie jak: zastępstwa urlopowe, wzrost kosztów z tytułu waloryzacji minimalnego wynagrodzenia od dnia 1 stycznia 2026 r. oraz konieczności zagwarantowania zastępstw w przypadku okoliczności nieprzewidywalnych np. choroba. Odwołujący przywołał wyjaśnienia Zamawiającego do treści SWZ, gdzie na pytanie wykonawcy: „Czy Zamawiający wyrazi zgodę na zatrudnienie pracowników przez Wykonawcę na podstawie umowy cywilno-prawnej w przypadkach nagłego zwolnienia lekarskiego pracownika, urlopu na żądanie, urlopu okolicznościowego, itp.?" Zamawiający odpowiedział, że nie wyraża zgody na takie rozwiązanie. Jak również, w udzielonych wyjaśnieniach Zamawiający wskazał wyraźnie, iż: „ryzyko wzrostu płacy minimalnej obciąża Wykonawcę, który powinien takie okoliczności przewidzieć i wkalkulować w cenę oferty wszystkie czynniki związane z realizacją przedmiotu umowy.". Odwołujący w odwołaniu przedstawił kalkulacje kosztów

związanych z zastępstwami w okresie urlopów przyjmując jego minimalny wymiar i jednocześnie podkreślił, że przy zwiększanym wymiarze koszty zastępstw urlopowych proporcjonalnie wzrosną.
Dalej Odwołujący wskazał, że INWEMER w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że podstawę wyliczenia kosztów pracy stanowi wartość nie niższa niż obowiązujące minimalne wynagrodzenie w 2025r. tj. 4 666 zł wraz z ZUS 5 622 zł, zupełnie pomijając w kalkulacji, że wartości te ulegną zmianie w okresie od 1 stycznia 2026r. przez kolejne 4 miesiące trwania umowy. Kwota ta jest znacząca, przy założeniu prognozowanego wzrostu minimalnego wynagrodzenia do kwoty 5070 zł brutto. Tym samym, gdyby wykonawca uwzględnił w kalkulacji cenowej ilość osób zatrudnionych na umowę o pracę, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, czyli 17 osób (10,75 et.), skalkulował wynagrodzenie urlopowe oraz prognozowane koszty wzrostu minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2026 r., to miesięczny zysk w wysokości 3 tys. zł, który wskazał w wyjaśnianiach z 17 kwietnia 2025 r., zostałby skonsumowany przez nieuwzględnione koszty pracownicze, wykazując jednocześnie stratę na realizacji przedmiotowego zamówienia. Odwołujący wskazał, że tylko koszt niedoszacowanego etatu (0,75) koreluje z prognozowanym zyskiem firmy INWEMER, w taki sposób, że konsumuje go w całości. Sumując koszty zastępstw urlopowych strata okazuje się znacząco zwiększać. Przy założeniu, że koszt urlopów wypoczynkowych to koszt rzędu 4 777,10 zł miesięcznie, to w skali roku jest to już kwota 57 325,20 zł. Jak wiadomo uczestnikom przedmiotowego postępowania zamówienie będzie realizowane w okresie, w którym ulegną zmianie przepisy dotyczące wysokości minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2026r. Zamawiający rozwiał wszelkie wątpliwości o możliwości waloryzacji wynagrodzenia należnego Wykonawcy, z tytułu zmiany przepisów o minimalnym wynagrodzeniu od 1 stycznia 2026r. udzielając jednoznacznej odpowiedzi na pytania do treści specyfikacji w dniu 4 kwietnia 2025r. (vide pyt.44) – „ryzyko wzrostu płacy minimalnej obciąża Wykonawcę, który powinien takie okoliczności przewidzieć i wkalkulować w cenę oferty wszystkie czynniki związane z realizacją przedmiotu zamówienia”. Oczywistym zatem jest fakt, że INWEMER powinien wkalkulować w cenę oferty koszt dotyczący waloryzacji wynagrodzenia swoich pracowników, zatrudnionych do realizacji niniejszego zamówienia. Jest to ryzyko kontraktu zawieranego na przełomie roku, gdzie zmianie ulegają przepisy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
Dowód: Zestawienie kosztów zatrudnienia pracowników do realizacji zamówienia.
W konsekwencji Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie przeprowadził w sposób rzetelny badania ceny wynikającej z oferty INWEMER w sposób jaki zadeklarował w treści wezwania. Oczekiwał bowiem od wykonawcy wskazania kosztów zatrudnienia pracowników na umowę o pracę (czy zostały uwzględnione koszty pracy w formularzu cenowym), a następnie przyjął za poprawne wyjaśnienia, w których INWEMER zadeklarował mniejszą niż wymagana w dokumentach zamówienia ilość osób, jaka zostanie zaangażowana w realizację zamówienia. Co równie istotne, do treści wyjaśnień INWEMER nie dołączył żadnych dowodów, które potwierdziłyby lub przynajmniej uprawdopodobniły treść złożonych wyjaśnień oraz pozwoliłyby na zweryfikowanie kalkulacji zawartych w wyjaśnieniach.
W związku z powyższym zdaniem Odwołującego, nie sposób jest, jak przyjął to Zamawiający - potraktować złożonych przez INWEMER wyjaśnień jako wyczerpujących, rzetelnych i uwzględniających wymagania Zamawiającego określone w dokumentach zamówienia, a nade wszystko zgodnych z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Odwołujący definitywnie podnosi, iż kalkulacja cenowa INWEMER jest niekompletna, niezgodna z treścią specyfikacji, gdyż nie uwzględnia wszystkich parametrów usługi wskazanych przez Zamawiającego. W szczególności nie obejmuje wszystkich kosztów wytworzenia usługi (realnych kosztów pracy pracowników zatrudnionych do wykonywania przedmiotu zamówienia). W treści jakże lakonicznych wyjaśnień INWEMER wskazuje w pkt. d), że przedstawiona cena oferty obejmuje wszystkie koszty wynikające z wymagań stawianych przez Zamawiającego w SWZ przedmiotowego zamówienia, co jednakże mija się z prawdą.
Zamawiający oraz Przystępujący w złożonych stanowiskach pisemnych wnieśli o oddalenie odwołania.
Krajowa Izba Odwoławcza na podstawie złożonych dokumentów, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska zaprezentowane przez strony i uczestnika postępowania ustaliła i zważyła:

odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłanki dla wniesienia odwołania określone w art. 505 ust. 1 i 2 Pzp, tj. posiadanie interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami, odpowiedź na odwołanie, zgłoszenie przystąpienia wraz z zaprezentowanym w nim stanowisku wraz oraz dowody złożone przez Odwołującego na posiedzeniu.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający pismem z dnia 16 kwietnia 2025r. działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp wezwał INWEMER do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w zakresie istotnych części składowych. Zamawiający wskazał, że cena Państwa oferty, w

tym istotne części składowe ceny, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. W związku z powyższym wezwał o wyjaśnienie, czy oferta ww. wykonawcy uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ, w tym w warunkach umowy i OPZ, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące je wykonaniu. Zamawiający wezwał do złożenia szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty w następującym zakresie:
- kosztów zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, czy zostały uwzględnione koszty pracy w formularzu cenowym;
- kosztów środków czystości, środków do dezynfekcji;
- kosztów sprzętu do sprzątania;
- inne koszty (np. ubezpieczenia OC, organizacyjne), ewentualne ryzyka;
- zysk.

Odpowiadając na powyższe wezwanie INWEMER wyjaśnił, że cena, jaką zaoferowaliśmy w ofercie wynika:
1) Z optymalizacji organizacji usługi dotyczącej zasobów osobowych i rzeczowych Spółek INWEMER Serwis oraz INWEMER System, w związku ze zrealizowaniem tożsamej umowy nr G-2271-1/23/1 -część nr 1 z dnia 03 kwietnia 2023r. z Zamawiającym
2) Z możliwości przeznaczenia do realizacji przedmiotowego zamówienia zamortyzowanego sprzętu będącego własnością INWEMER Serwis sp. z o.o.
3) Podstawę wyliczenia kosztów pracy, przy zatrudnieniu pracowników na umowę o pracę stanowiła wartość nie niższa niż obowiązujące minimalne wynagrodzenie w 2025 r. (tj. 4 666,00 PLN). Koszt pracy (średnio miesięcznie) wraz z obciążeniami publicznoprawnymi, wyliczony został na poziomie 5 622,00 PLN w przeliczeniu dla 1 etatu.
4) Przedstawiona w naszej ofercie cena obejmuje wszystkie koszty wynikające z wymagań stawianych przez Zamawiającego w SIWZ przedmiotowego postępowania.
5) Celem jednoznacznego rozwiania wątpliwości Zamawiającego dotyczącej zaoferowanej przez nas ceny przedstawiamy poniższą kalkulację przedstawioną w wartościach netto w zaokrągleniu do pełnych złotych średnio miesięcznie:

Cz.1	
Ilość osób	16
Ilość etatów	10,00
Wynagrodzenie brutto dla umowy o pracę	46 660,00 zł
Obciążenia publiczno - prawne wynagrodzeń	9 560,00 zł
Narzędzia, materiały, środki czystości	5 096,00 zł
Prace okresowe	1 543,00 zł
Pozostałe koszty ogólne (administracyjne)	3 800,00 zł
Razem koszt bezpośredni	66 659,00 zł
Marża	3 000,00 zł
Razem średnio miesięcznie netto	69 659,00 zł

Izba zważyła:

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy Zamawiający prawidłowo ocenił wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone w postępowaniu przez INWEMER, uznając je za wystarczające i wykazujące realność zaoferowanej ceny. Odwołujący podnosił, że wyjaśnienia Przystępującego przedstawiają nieprawidłowe założenia w zakresie wymiaru czasu pracy pracowników i liczby etatów, które stoją u podstaw wyliczeń kosztów pracy i wpływają na wystąpienie w nich błędów przesądzających, iż wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za obalające domniemanie, że cena jest rażąco niska.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że założone przez INWEMER koszty pracy zostały zaniżone w sposób, który wpływa na całkowitą cenę oferty i prowadzi do uznania, że jest ona rażąco niska, gdyż nie obejmuje wszystkich kosztów należytego wykonania zamówienia.

Rozstrzygając zasadność postawionych zarzutów odwołania Izba dokonała analizy treści wezwania oraz wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych na wezwanie Zamawiającego oraz zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w konsekwencji czego uznała, że złożone przez wykonawcę INWEMER wyjaśnienia nie uzasadniały podanej w ofercie ceny i nie wykazały jej realności.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 224 ust. 1 Pzp jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Zgodnie z ust. 3 ww. przepisu wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy; 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych; 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę; 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od, minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska; 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. Stosownie do ust. 5 ww. przepisu obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Natomiast zgodnie z ust. 6 odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Artykuł 226 ust. 1 pkt 8 Pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
W pierwszej kolejności zauważyć należy zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Izby, że za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Jeśli możliwe jest wykazanie, że za cenę wskazaną w ofercie wykonawca nie będzie w stanie należycie wykonać zamówienia, to znaczy, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską. Nie budzi więc wątpliwości, że istotą procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest wykazanie Zamawiającemu, że zaoferowana przez wykonawcę cena gwarantuje należyte wykonanie zamówienia, a założenie niższej ceny wynika z właściwości danego wykonawcy, zasobów kadrowych, sprzętowych, możliwości organizacyjnych czy też współpracy z określonymi podmiotami i pozostaje ceną rynkową. Na skutek ich złożenia zamawiający powinien uzyskać pewność, co do możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z wymaganiami za cenę podaną w ofercie, a także co do tego, że wątpliwości zamawiającego w zakresie zbyt niskiej ceny były nieuzasadnione. W odpowiedzi na wezwanie wykonawca powinien w rzetelny i jak najpełniejszy sposób wykazać, również poprzez złożenie dowodów odpowiadających wyjaśnianym składnikom ceny, że zaoferowane przez niego ceny nie noszą znamion rażąco niskich. Co jednak kluczowe, wyjaśnienia wykonawcy muszą odpowiadać wezwaniu, szczególnie w sytuacji, gdy zamawiający precyzuje szczegółowo, jakie elementy ceny budzą jego wątpliwości. W przeciwnym razie nawet obszerne wyjaśnienia, które nie odnoszą się jednak do kwestionowanych przez zamawiającego cen, nie będą mogły zostać uznane za uzasadniające ich zaoferowanie na niskim poziomie. Izba podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione w wyroku o sygn. akt KIO 3750/21 z dnia 18 stycznia 2022 r.: "(...) ocena wyjaśnień ceny złożonych przez wykonawcę musi odbywać się, w kontekście wezwania zamawiającego - jego szczegółowości oraz wyrażonych w nim skonkretyzowanych wątpliwości. Jeżeli Zamawiający wskaże w wezwaniu do wyjaśnień elementy ceny oferty, które jego zdaniem wymagają takich wyjaśnień to wykonawca zobowiązany jest udzielić wyjaśnień co najmniej w zakresie zakreślonym przez Zamawiającego. (...) obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Podkreślić trzeba, iż nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, ale także złożenie takich wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.".
Uwzględniając powyższe rozważania, Izba po analizie treści wezwania Zamawiającego z dnia 16 kwietnia 2025r. do wyjaśnienia ceny stwierdziła, że Zamawiający wezwał wykonawcę INWEMER do wyjaśnień przede wszystkim kosztów zatrudnienia pracowników na umowę o pracę w szczególności wykazania, czy uwzględnione koszty pracy w formularzu cenowym są zgodne z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz wymaganiami wynikającymi z OPZ.
W odpowiedzi INWEMER złożył wyjaśnienia, które w ocenie Izby zostały przez Zamawiającego nieprawidłowo ocenione. Izba podzieliła w całości wywody Odwołującego, że INWEMER dokonał błędnych założeń co do wymaganej w SWZ liczby etatów, co w konsekwencji powoduje zaniżenie kosztów pracy wpływających na cenę całkowitą oferty. Przystępujący w wyjaśnieniach wskazał bowiem, że mając na względzie liczbę godzin objętych kontraktem przewiduje 10 etatów oraz zatrudnienie 16 pracowników. Już w tym względzie podkreślić należy, że nie może budzić wątpliwości, na co słusznie zwrócił uwagę Odwołujący, że zgodnie z wymaganiami SWZ Zamawiający wymagał zatrudnienia 17 pracowników. Dlatego też dokonanie wyceny ofert z pominięciem wynagrodzenia jednego pracownika świadczy o zaniżeniu ceny oferty. Z wyjaśnień nie wynika również w jaki sposób Przystępujący określił liczbę etatów, niemniej jednak

z wyliczeń poczynionych przez Odwołującego, przy przyjęciu szczegółowo określonych w dokumentacji postępowania godzin świadczenia pracy, Izba uznała, że założenie INWEMER jest obarczone błędem, a Odwołujący wykazał konieczność uwzględniania w kalkulacji ceny 10.75 etatu. Skoro więc Przystępujący wycenił 10 etatów, co znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach, to izba stwierdziła, że kalkulacja ceny oferty została oparta o zaniżoną liczbę pracowników oraz liczbę etatów. Dlatego też niezrozumiałe jest bezrefleksyjne przyjęcie przez Zamawiającego złożonych wyjaśnień pomimo wprost potwierdzających rażący charakter ceny oferty.

Izba zgodziła się również z Odwołującym, że ze złożonych przez Przystępującego wyjaśnień wynika, że nie ujął on w kosztach pracy kosztów wynagrodzenia pracowników jak np. z tytułu urlopów, zwolnień lekarskich. Izba zauważa, że zgodnie z art. 161 kodeksu pracy pracodawca jest zobowiązany udzielić urlop pracownikowi w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik nabył do niego prawo. Tym samym INWEMER koszty takie musiał skalkulować w cenie oferty, biorąc pod uwagę 12 miesięczny okres realizacji zamówienia. Co istotne kwestia dodatkowych kosztów pracowniczych w ogóle nie została wykazana w złożonych wyjaśnieniach, nie można więc na ich podstawie wywieść twierdzeń Przystępującego wynikających z pisma z dnia 7 maja 2025r. Podkreślić należy, że doszczegółowienie złożonych wyjaśnień po upływie wyznaczonego terminu przez Zamawiającego należy uznać za spóźnione a więc nieskuteczne.

W konsekwencji Izba uznała, że dodatkowy koszt wynagrodzenia który winien być wliczony w koszty wykonania zamówienia z tytułu przebywania pracowników na urlopach wypoczynkowych, zwolnieniach lekarskich, sprawia, że niedoszacowanie z tego tytułu ceny oferty jest niewątpliwe. Ponadto złożony przez Odwołującego dowód dotyczący niedoszacowania w tym zakresie potwierdza, że założony przez INWEMER zysk będzie skonsumowany na pokrycie tylko nieznacznej wysokości straty generowanej przy realizacji zamówienia.

Kolejno odnosząc się do zarzutów Odwołującego dotyczących braku ujęcia przez Przystępującego w kalkulacji ceny oferty wzrostu wynagrodzenia w 2026r. to Izba w tym zakresie częściowo podzieliła argumentację Odwołującego. W ocenie Izby brak jest na obecnym etapie możliwości ustalenia wysokości niedoszacowania oferty Przystępującego z tytułu prognozowanego wzrostu wynagrodzenia minimalnego w 2026r. Akt prawny w tym zakresie nie został bowiem wydany. Nie mniej jednak zauważyć należy, że Zamawiający udzielając odpowiedzi na pytanie 44 cały ciężar z tym związany przerzucił na wykonawcę wskazując, że „ryzyko wzrostu płacy minimalnej obciąża Wykonawcę, który powinien takie

okoliczności przewidzieć i wkalkulować w cenę oferty wszystkie czynniki związane z realizacją przedmiotu zamówienia”. Dlatego też Izba uznała, że Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach winien był wskazać w jaki sposób ryzyko to skalkulował kalkulując cenę oferty. Takiego jednak argumentu zabrakło. Dlatego też Izba uznała, że Przystępujący nie uwzględnił takiej okoliczności w cenie oferty, co ponownie potwierdza jej niedoszacowanie.

Końcowo wskazać należy, że Izba zgodziła się z Odwołującym, że Przystępujący do wyjaśnień nie przedłożył jakichkolwiek dowodów potwierdzających wskazane w kalkulacji stawki, w związku z czym Izba uznała wyjaśnienia za gołosłowne i niemożliwe do weryfikacji założeń.

Podsumowując Izba stwierdziła, że w ofercie Przystępującego nie zostały ujęte w cenie ofertowej pełne koszty pracownicze, a ponadto doszło do niedoszacowania liczby etatów oraz przyjęto nieprawidłową liczbę pracowników, co miało wpływ na niedoszacowanie ceny oferty o jej rażący charakter. W konsekwencji Izba uznała, że Zamawiający dokonał nieprawidłowej oceny wyjaśnień Przystępującego, co stanowi także naruszenie zasad postępowania, dlatego uwzględniając odwołanie Izba nakazała odrzucenie oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp, jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego oraz koszt wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego oraz zasądzając od Zamawiającego na rzecz Odwołującego koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytuły wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Przewodnicząca: .....