Sygn. akt: KIO 3714/25

WYROK

Warszawa, dnia 20 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 września 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: **MM SERVICE MONITORING sp. z o.o., ul. Trybunalska 21, 95-080 Kruszów** oraz **MAXUS sp. z o. o., ul. 3- go Maja 64/66, 93- 408 Łódź**,

w postępowaniu prowadzonym przez: **Sąd Okręgowy w Katowicach, ul. Francuska 38, 40-028 Katowice**,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego, tj. wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: **DGP Security Partner sp. z o.o., ul. Rotmistrza Witolda Pileckiego 63, 02-781 Warszawa, „DERSŁAW" sp. z o.o., Zawada 26, 28-230 Połaniec, SECURITY 24 sp. z o.o.,ul. Spokojna 6, 62-053 Pecna** oraz **SECURITY SERVICE sp z o.o., ul. Rotmistrza Witolda Pileckiego 63, 02-781 Warszawa**,

orzeka:

1. **oddala odwołanie,**
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego oraz kwotę 673 zł 00 gr (słownie: sześćset siedemdziesiąt trzy złote zero groszy) tytułem kosztów związanych z dojazdem pełnomocnika zamawiającego na rozprawę,

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 4 273 zł 00 gr (słownie: cztery tysiące dwieście siedemdziesiąt trzy złote zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego.

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

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 3714/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Sąd Okręgowy w Katowicach, ul. Francuska 38,40-028 Katowice, prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Usługa ochrony osób i mienia w budynkach Sądu Okręgowego w Katowicach przy ul. Francuskiej 38 i ul. Andrzeja 16/18", numer referencyjny: OG.261.3.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 12.06.2025 r., nr 2025/BZP 00275460/01.

W dniu 01.09.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: MM SERVICE MONITORING sp. o.o., ul. Trybunalska 21, 95-080 Kruszów oraz MAXUS sp. z o.o., ul. 3-go Maja 64/66, 93-408 Łódź (dalej: „Odwołujący"), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp", poprzez zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy konsorcjum: DGP Security Partner sp. z o.o., Dersław sp. z o.o., Security 24 sp. z o.o., Security Service sp. z o.o., która zawiera rażąco niską cenę,

2) art. 16 pkt 1 i art. 239 ustawy Pzp poprzez zaniechanie dokonania wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego oraz dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty ww. konsorcjum DGP zawierającej rażąco niską cenę, która powinna zostać odrzucona.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty ww. konsorcjum DGP jako najkorzystniejszej,

2) odrzucenia oferty ww. konsorcjum DGP, która zawiera rażąco niską cenę,

3) dokonania czynności wyboru oferty spośród pozostałych nieodrzuconych ofert.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie: DGP Security Partner sp. z o.o.,ul. rtm. Witolda Pileckiego 63, 02-781 Warszawa, „DERSŁAW" sp. z o.o., Zawada 26, 28-230 Połaniec, SECURITY 24 sp. z o. o., ul. Spokojna 6, 62-053 Pecna oraz SECURITY SERVICE sp.

z o.o., ul. rtm. Witolda Pileckiego 63, 02-781 Warszawa (dalej: „Przystępujący"). Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

W dniu 10.10.2025 r. Zamawiający przekazał odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania. W dniu 10.10.2025 r. Przystępujący przedstawił swoją argumentację, również wnosząc o oddalenie odwołania.

W trakcie rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia jest usługa ochrony osób i mienia w budynkach Sądu Okręgowego w Katowicach przy ul. Francuskiej 38 i ul. Andrzeja 16/18. Przedmiot zamówienia został podzielony na dwie części, z których pierwsza obejmuje ww. usługę w budynku przy ul. Francuskiej 38, a druga - w budynku przy ul. Andrzeja 16/18.

W rozdziale X specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ") Zamawiający wskazał:

„1. Zamawiający wymaga, aby Wykonawca podał w Formularzu ofertowym cenę całkowitą ryczałtową za wykonanie przedmiotu zamówienia.

2. Cena podana w formularzu oferty nie podlega zmianie, w przypadku jeśli Wykonawca nie wycenił w jej zakresie wszelkich aspektów związanych z wykonaniem zamówienia, które winien był przewidzieć jako podmiot profesjonalnie zajmujący się świadczeniem usług stanowiących przedmiot zamówienia.

3. W związku z powyższym cena oferty musi zawierać wszelkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia wynikające z dokumentów zamówienia jak również w niej nie ujęte a wynikające z obowiązujących przepisów prawa.

4. Cenę oferty należy obliczyć w oparciu o kalkulację ceny oferty. Kalkulację ceny oferty należy załączyć do oferty. W kalkulacji ceny ofertowej należy uwzględnić wszystkie koszty niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia. W kalkulacji ceny oferty Wykonawca powinien przyjąć odpowiednią ilość osób, konieczną do należytego wykonania zamówienia zgodnie ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia oraz wysokość minimalnego wynagrodzenia określoną ustawą z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773). W kalkulacji należy uwzględnić również dodatki pracowników za pracę w godzinach nocnych, urlopy pracowników, koszty umundurowania pracowników, koszty wyposażenia pracownika, koszty patrolu interwencyjnego, koszty działalności przedsiębiorstwa Wykonawcy oraz zakładany zysk. Brak załączenia do oferty kalkulacji ceny oferty stanowić będzie podstawę do odrzucenia oferty. Brak uwzględnienia w kalkulacji ceny ofertowej wymaganych składowych stanowić będzie podstawę do odrzucenia
oferty."

W dniu 16.07.2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze w obu częściach postępowania ofert Przystępującego jako najkorzystniejszych.

W dniu 21.07.2025 r. Odwołujący wniósł odwołanie, w którym zakwestionował wybór jako najkorzystniejszych ofert Przystępującego oraz zaniechanie badania tych ofert pod kątem rażąco niskiej ceny.

W dniu 25.07.2025 r. Zamawiający poinformował o unieważnieniu wyboru najkorzystniejszej oferty w obu częściach postępowania.

Postanowieniem z dnia 22.08.2025 r. o sygn. akt KIO 3047/25 Izba umorzyła postępowanie odwoławcze na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp

Pismem z dnia 25.07.2025 r. Zamawiający wezwał Przystępującego, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień i dowodów dotyczących wyliczenia m.in. wynagrodzenia urlopowego. W uzasadnieniu Zamawiający wskazał:

„*Wykonawca w kalkulacjach cen dla obu Części wskazał, iż wiek zatrudnianych pracowników przekraczał będzie 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn. Biorąc pod uwagę wskazany wiek oraz przepisy KP z bardzo dużym prawdopodobieństwem (graniczącym wręcz z pewnością) przyjąć należałoby, iż osoby we wskazanym wieku będą miały prawo do 26 dni urlopu w skali roku.*

Wykonawca w kalkulacjach ceny wskazał koszty wynagrodzenia urlopowego na poziomie:

1) dla Części 1 – 62 807,26 zł w ujęciu całościowym,

2) dla Części 2 – 62 536,75 zł w ujęciu całościowym.

Przyjmując metodę obliczeń wskazaną w treści odwołania, w odniesieniu do kosztów pracowniczych kwoty te wynoszą odpowiednio:

*1) dla Części 1 – 62 807,26 zł / 778 909,90 zł * 100 % = 8,0634 %,*

*2) dla Części 2 – 62 536,75 zł / 775 553,12 zł * 100 % = 8,0635 %.*

Oznacza to, iż Wykonawca przewidział w okresie obowiązywania umowy urlop wypoczynkowy (na 1 etat) w wymiarze:

*1) dla Części 1 – 2000 rbh * 8,0634 % = 161,268 rbh = 20,1585 dnia,*

*2) dla Części 2 – 2000 rbh * 8,0635 % = 161,27 rbh = 20,1587 dnia.*

Z powyższego wynika, iż Wykonawca przyjął wymiar urlopu niższy niż wynikałoby z KP. Obliczając wymiar urlopu zgodnie

*z zapisami KP (26 dni) należy stwierdzić, iż dla każdej z Części wynosi on 208 rbh (26 dni * 8 rbh), co przekłada się na 10,4 % udział wynagrodzenia urlopowego w kosztach pracowniczych (208 rbh / 2000 rbh * 100 %).*
Przyjmując powyższe wyliczenia koszty zastępstwa urlopowego w kalkulacjach cen winny kształtować się na poziomie:
*1) dla Części 1 – 10,4 % * 778 909,90 zł = 81 006,63 zł*
*2) dla Części 2 – 10,4 % * 775 553,12 zł = 80 657,52 zł*
Powyższe wyliczenia znacząco odbiegają od kwot wskazanych w kalkulacjach cen dla każdej z Części – kwoty wskazane w kalkulacjach ceny są niższe odpowiednio o 18 199,37 zł dla Części 1 oraz o 18 120,77 zł dla Części 2.
Nawet w przypadku, gdy od wskazanych w kalkulacjach kosztów pracowniczych odliczone zostaną składki ZUS (17,19%) i jako podstawę do wyliczania wynagrodzenia urlopowego przyjęta zostanie tak obliczona kwota wyniki wyglądają następująco:
Wykonawca w kalkulacjach ceny wskazał koszty wynagrodzenia urlopowego na poziomie:
1) dla Części 1 – 62 807,26 zł
2) dla Części 2 – 62 536,75 zł
W odniesieniu do kosztów pracowniczych kwoty te wynoszą odpowiednio:
*1) dla Części 1 – 62 807,26 zł / 664 655,60 zł * 100 % = 9,44 %*
*2) dla Części 2 – 62 536,75 zł / 661 791,21 zł * 100 % = 9,44 %*
Oznacza to, iż Wykonawca przewidział w okresie obowiązywania umowy urlop wypoczynkowy (na 1 etat) w wymiarze:
*1) dla Części 1 – 2000 rbh * 9,44 % = 188,8 rbh = 23,6 dni,*
*2) dla Części 2 – 2000 rbh * 9,44 % = 188,8 rbh = 23,6 dni.*
Z powyższego wynika, iż Wykonawca przyjął wymiar urlopu niższy niż wynikałoby z KP.
*Obliczając wymiar urlopu zgodnie z zapisami KP (26 dni) należy stwierdzić, iż dla każdej z Części wynosi on 208 rbh (26 dni * 8 rbh), co przekłada się na 10,4 % udział wynagrodzenia urlopowego w kosztach pracowniczych (208 rbh / 2000 rbh * 100 %).*
Przyjmując powyższe wyliczenia koszty zastępstwa urlopowego w kalkulacjach cen winny kształtować się na poziomie:
*1) dla Części 1 – 10,4 % * 664 655,60 zł = 69 124,18 zł*
*2) dla Części 2 – 10,4 % * 661 791,21 zł = 68 826,29 zł*
Powyższe wyliczenia także odbiegają od kwot wskazanych w kalkulacjach cen dla każdej z Części – kwoty wskazane w kalkulacjach ceny są niższe odpowiednio o 6 316,92 zł dla Części 1 oraz o 6 289,54 zł dla Części 2."

Przystępujący złożył wyjaśnienia, w których wskazał m.in., że: „*wiek pracownika, choć może stanowić przesłankę pomocniczą w ocenie jego możliwego doświadczenia zawodowego, nie przesądza samodzielnie o wymiarze przysługującego urlopu wypoczynkowego. Zgodnie bowiem z art. 154 § 1 pkt 1 oraz art. 155 § 1 i 2 Kodeksu pracy: do okresu pracy, od którego zależy wymiar urlopu wypoczynkowego, wlicza się zarówno okresy poprzedniego zatrudnienia (również u innych pracodawców), jak i okresy nauki, natomiast nie wliczają się okresy świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych, tj. umów zlecenia, umów o dzieło itp. Aby do stażu pracy wpływającego na wymiar urlopu zostały wliczone okresy zatrudnienia (na umowę o pracę), okresy nauki - te okresy muszą zostać udokumentowane przez pracownika. Jeśli pracownik: nie dostarczy świadectw pracy z poprzednich miejsc pracy, nie przedłoży dyplomu ukończenia szkoły lub uczelni, to pracodawca nie ma podstaw prawnych, aby je uwzględnić przy wyliczeniu stażu urlopowego. Jeżeli pracownik świadczył usługę na podstawie umowy cywilnoprawnej to, ten okres również nie wlicza się do stażu pracy, wpływającego na wymiar urlopu*".

Do wyjaśnień Przystępujący dołączył dwa zestawienia w postaci tabel z nazwiskami osób, ich datami urodzenia, wiekiem (najmłodsza kobieta – 56 lat, najmłodszy mężczyzna – 60 lat) i podstawą wymiaru urlopu – 20 dni, podpisane przez dyrektora ds. personalnych.

W dniu 27.08.2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze w obu częściach postępowania ofert Przystępującego jako najkorzystniejszych.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępującego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane zaniechanie Zamawiającego.

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

Przechodząc do zarzutów zawartych w odwołaniu, w pierwszej kolejności należy przytoczyć właściwe przepisy.

Zgodnie z art. 224 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp:

1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.
5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.
6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności Izba zwraca uwagę, że w myśl przytoczonych wyżej przepisów wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny jego oferty musi nie tylko złożyć wyjaśnienia, które będą zawierać szczegółowe, spójne i rzetelne informacje pozwalające na ustalenie, w jaki sposób została skalkulowana cena jego oferty i jakie konkretne czynniki umożliwiły wykonawcy przyjęcie w tej kalkulacji kosztów w określonej wysokości, ale musi też dołączyć dowody potwierdzające wiarygodność informacji zawartych w tych wyjaśnieniach, zwłaszcza zaś w zakresie tych czynników, które mają największy wpływ na cenę oferty. Ustawodawca nie przesądził przy tym, jakiego rodzaju dowody wykonawcy powinni składać, gdyż precyzyjne wyliczenie takich dowodów nie byłoby możliwe. W zależności bowiem od specyfiki danego zamówienia i okoliczności, na które powołuje się wykonawca w swoich wyjaśnieniach różnego rodzaju dowody będą niezbędne do wykazania wiarygodności danych przywołanych w wyjaśnieniach czy w samej kalkulacji.

W niniejszej sprawie Przystępujący wskazał w wyjaśnieniach, że zamierza skierować do realizacji zamówienia osoby w wieku powyżej 55 lat dla kobiet i w wieku powyżej 60 lat dla mężczyzn, którym przysługuje prawo do urlopu w wymiarze tylko 20 dni. Jak wyliczył Odwołujący (i ani Zamawiający ani Przystępujący tego nie kwestionowali), dzięki takiemu wymiarowi urlopu dla ww. osób Przystępujący jest w stanie zrealizować zamówienia bez poniesienia straty i z najniższą ceną w obu częściach postępowania. Gdyby zaś choć jedna z ww. osób miała prawo do 26-dniowego urlopu, oferta Przystępującego przestałaby być rentowna.

Nie jest sporne między Stronami, że zgodnie z przepisami kodeksu pracy do stażu pracy, od którego uzależniony jest wymiar urlopu, wlicza się okresy zatrudnienia, również u poprzednich pracodawców, oraz okresy nauki, natomiast nie wlicza się okresu pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych, tj. umów zlecenia, czy umów o dzieło. Pracodawca ustala zaś okres zatrudnienia i nauki danej osoby w oparciu o składane przez nią dokumenty. Skoro zatem osoby wskazane do realizacji zamówienia przez Przystępującego złożyły dokumenty, z których nie wynika ich staż pracy czy okres nauki uprawniający do 26-dniowego urlopu, to Przystępujący nie miał podstaw, żeby koszty takiego 26-dniowego urlopu uwzględnić w cenie oferty, bez względu na wiek ww. osób.

Powstaje natomiast pytanie, czy Przystępujący wykazał, że rzeczywiście dysponuje osobami w wieku emerytalnym i przedemerytalnym posiadającymi uprawnienie tylko do 20-dniowego urlopu. Przystępujący wskazał w wyjaśnieniach, że jako dowód w tej sprawie załącza „*wydruk z programu kadrowo-płacowego TETA (załącznik nr B oraz załącznik nr C), zawierający dane o przysługującym wymiarze urlopu wypoczynkowego, ustalonym w momencie zatrudnienia pracownika na podstawie dostarczonej przez niego dokumentacji*". Ostatecznie jednak do wyjaśnień dołączył, podpisane przez dyrektora ds. personalnych, dwa zestawienia w postaci tabel z nazwiskami osób, ich datami urodzenia, wiekiem (najmłodsza kobieta – 56 lat, najmłodszy mężczyzna – 60 lat) i podstawą wymiaru urlopu – 20 dni. Jak tłumaczył Przystępujący w piśmie procesowym z 10.10.2025 r., z uwagi na to, że dane potrzebne do wykazania zasadności zastosowania urlopu w wymiarze 20 dni znajdują się w różnych kartotekach programu TETA, dyrektor ds. personalnych zrobił na ich podstawie zestawienie ułatwiające przedstawienie tych danych.

Izba uznała, że zestawienia podpisane przez dyrektora ds. personalnych zawierające ww. informacje, w tym konkretne nazwiska i daty urodzenia pracowników oraz ich wymiar urlopu są w tym wypadku wystarczającym dowodem na to, że Przystępujący dysponuje osobami, dla których koszty pracy pozwalają mu na skalkulowanie ceny na oferowanym poziomie.

Odnosząc się przy tym do powołanego przez Odwołującego wyroku z 02.11.2022 r. o sygn. akt KIO 2773/22 Izba zwraca uwagę, że stan faktyczny tamtej sprawy nie był identyczny z niniejszą. W sprawie KIO 2773/22 wykonawca nie złożył żadnych dowodów dotyczących wymiaru urlopu pracowników, a jedynie wskazał w wyjaśnieniach: „*Oświadczam, że pracownicy nie udokumentowali stażu pracy uprawniającego do 26 dni urlopu wypoczynkowego*". Takie oświadczenie Izba uznała za niewystarczające.

Po pierwsze jednak, należy zauważyć, że oświadczenie wykonawcy w sprawie KIO 2773/22 i zestawienia

złożone w niniejszej sprawie różnią się szczegółowością, a co za tym idzie - mają różną wartość informacyjną. W tamtej sprawie wykonawca złożył wyłącznie ww. enigmatyczne oświadczenie, podczas gdy w tej sprawie złożył zestawienia zawierające konkretne nazwiska, konkretne daty urodzenia i wymiar urlopu. Mimo, że w obu przypadkach mamy do czynienia z oświadczeniami wykonawcy, to jednak oświadczenie Przystępującego w niniejszej sprawie złożone w postaci szczegółowych zestawień powoduje, że ich wiarygodność jest zdecydowanie większa niż „gołego" oświadczenia złożonego w sprawie KIO 2773/22.

Po drugie, w sprawie KIO 2773/22 Izba rzeczywiście stwierdziła, że wykonawca *„mógł wykazać uprawnienie ww. osób do jedynie 20-dniowego wymiaru urlopu poprzez złożenie podpisanych przez nie CV lub oświadczeń o wykształceniu i stażu pracy. Niepodobna uwierzyć, że 70 osób miałoby zbiorowo odmówić złożenia takich oświadczeń lub CV, zatem przedstawienie dowodów w tej postaci nie powinno stanowić dla przystępującego niemożliwej do pokonania przeszkody*". Takie stwierdzenie Izby wynikało jednak z faktu, że w trakcie rozprawy wykonawca ze sprawy KIO 2773/22 podnosił, że: „*Pracodawca dysponuje dokumentacją pracowniczą, a nie oświadczeniami jak CV*" (str. 5 protokołu posiedzenia i rozprawy z 02.11.2022 r.). Dlatego Izba wskazała, że przedstawienie CV lub oświadczeń pracowników o ich wykształceniu i stażu pracy nie powinno być przeszkodą i wykonawca mógł je dołączyć do wyjaśnień jako dowody, nie ograniczając się jedynie do złożenia w tej sprawie lakonicznego oświadczenia. Wyżej przytoczone stwierdzenie Izby należy jednak traktować jako przykład dowodów, jakie mogą być złożone na potwierdzenie wymiaru urlopu, a nie jako wskazanie jedynego możliwego dowodu, który może być w tym zakresie złożony.

Po trzecie, Odwołujący podnosi, że zestawienia podpisane przez dyrektora ds. personalnych i dołączone jako dowody do wyjaśnień Przystępującego są tylko oświadczeniami własnymi wykonawcy, co nie pozwala traktować ich jako dowód, ale z drugiej strony nie zauważa, że oświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia też miałyby w istocie taki sam charakter. Zarówno bowiem dyrektor ds. personalnych, jak i osoby mające pełnić funkcję w zakresie ochrony, są z punktu widzenia prawa po prostu pracownikami Przystępującego. Zatem z formalnego punktu widzenia oświadczenia dyrektora i oświadczenia pracowników ochrony miałyby taki sam status.

Ponownie należy zatem podkreślić, że lakoniczne oświadczenie złożone przez wykonawcę w sprawie KIO 2773/22 nie może być zrównane pod względem wiarygodności z zestawieniami zawierającymi konkretne dane przedstawionymi przez Przystępującego w tej sprawie, a ponadto stwierdzenie Izby o zasadności złożenia jako dowodów oświadczeń pracowników ochrony odnosiło się do konkretnych twierdzeń wykonawcy w tamtej sprawie i powinno być traktowane jako wskazanie przykładowego, a nie jedynego dowodu potwierdzającego wymiar urlopu. W konsekwencji nie można automatycznie porównywać sytuacji w niniejszym postępowaniu do sprawy KIO 2773/22, bo stany faktyczne w obu tych sprawach nie są identyczne.

Izba zgadza się przy tym z Zamawiającym i Przystępującym, że trudno wykazać fakt negatywny, czyli w tym wypadku – brak stażu pracy i wykształcenia uprawniających daną osobę do 26-dniowego urlopu i że w zasadzie należałoby w tym celu składać jako dowody akta personalne poszczególnych osób, na podstawie których zamawiający samodzielnie ustalałby, jaki wymiar urlopu przysługuje danej osobie. Nie oznacza to jednak, że jest to jedyny dowód, jaki może być składany w takich sprawach, a ponadto wymagałby on ze strony zamawiającego analizowania dokumentów w świetle prawa pracy, a i tak jego wiarygodność mogłaby być podważana pod kątem np. kompletności przekazanych danych.

Podobnie Izba zgadza się z Odwołującym, że właściwym dowodem mógłby być druk ZUS RCA zawierający kod tytułu ubezpieczenia, w którym poszczególne cyfry oznaczają m.in. prawo do emerytury lub renty czy stopień niepełnosprawności, choć jak wskazuje Przystępujący, można złożyć jego korektę, co oznacza, że jego treść też może być różna w różnych okresach czasu.

Jak wynika z powyższego, na potwierdzenie zasadności skalkulowania 20-dniowego urlopu wykonawcy mogą składać różne dowody, niemniej jednak nie ma gwarancji, że ich wiarygodność nie będzie mogła być kwestionowana. Z pewnością wystarczającym dowodem nie jest lakoniczne oświadczenie wykonawcy w tej materii, natomiast im więcej szczegółów i konkretnych informacji na temat osób kierowanych do realizacji zamówienia zawiera dany dowód, tym bardziej jego wiarygodność rośnie.

W tym stanie rzeczy dowód dołączony przez Przystępującego do jego wyjaśnień w postaci podpisanych przez dyrektora ds. personalnych dwóch zestawień z nazwiskami osób, ich datami urodzenia, wiekiem i urlopem – 20 dni, Izba uznała za dowód dopuszczalny, właściwy i wystarczający do potwierdzenia wymiaru urlopu. Dlatego odwołanie zostało oddalone jako niezasadne.

Jedynie na marginesie (bo składanie dowodów w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny dopiero w postępowaniu odwoławczym jest już działaniem spóźnionym) Izba zauważa, że informacje zawarte w ww. zestawieniach pozostają w zgodzie z informacjami zawartymi w skanach kartotek z programu TETA (stan na 30.07.2025 r.) dołączonych przez Przystępującego do jego pisma procesowego z dnia 10.10.2025 r.

Odnosząc się natomiast do podniesionej przez Odwołującego na rozprawie kwestii łącznej liczby etatów

wynikającej z ww. skanów kartotek w programie TETA, która jest niezgodna z wyjaśnieniami złożonymi przez Przystępującego i niewystarczająca do realizacji zamówienia, Izba zwraca uwagę, że zarzut ten nie został podniesiony w odwołaniu.

Tymczasem zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Ponadto art. 516 ust. 1 pkt 7 - 10 ustawy Pzp stanowi, że odwołanie powinno wskazywać czynność lub zaniechanie zamawiającego, którym zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, określać żądanie oraz wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania. Oznacza to, że zarzut to nie tylko przepisy wraz z krótkim opisem zamieszczane zwyczajowo we wstępnej części odwołania (petitum), ale także cała dalsza argumentacja, czyli okoliczności faktyczne i prawne zawarte zwykle w uzasadnieniu tego odwołania. I tylko tak rozumiane zarzuty zawarte w odwołaniu podlegają rozpoznaniu przez Izbę. Jeżeli zatem odwołujący na dalszym etapie postępowania odwoławczego np. w kolejnych pismach procesowych lub na rozprawie, będzie chciał podnieść nową argumentację (czyli nowe okoliczności faktyczne lub prawne) niezawartą wcześniej w odwołaniu, argumentacja ta nie będzie mogła być wzięta przez Izbę pod uwagę, gdyż stanowi już nowe zarzuty. Tym samym po wniesieniu odwołania odwołujący może jedynie składać dowody na poparcie zarzutów zawartych w odwołaniu (do zamknięcia rozprawy – art. 535 ustawy Pzp) i odnosić się do stanowiska zamawiającego lub przystępującego po stronie zamawiającego. Nie może natomiast rozszerzać swojej argumentacji faktycznej i prawnej zawartej w odwołaniu, np. z tego powodu że dopiero po wniesieniu odwołania powziął określone informacje lub zorientował się, że dobrze byłoby podnieść kolejny argument lub że dobrze byłoby zmienić coś w dotychczasowej argumentacji. Takie nowe lub zmienione argumenty stanowią w istocie nowe zarzuty, które zgodnie z art. 555 ustawy Pzp nie mogą być przez Izbę rozpoznane, bez względu na to, kiedy odwołujący dowiedział się o okolicznościach stanowiących ich podstawę.

Powyższa zasada po pierwsze, ma na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której odwołujący przedstawiając nowe zarzuty po wniesieniu odwołania w istocie wydłużałby sobie ustawowy termin na jego wniesienie. Po drugie, należy zwrócić uwagę, że jeśli zamawiający np. dopiero na rozprawie dowiadywałby się o tym, jakie konkretnie zarzuty kierowane są pod jego adresem, uniemożliwiłoby mu to przygotowanie argumentacji i zgromadzenie ewentualnych dowodów przemawiających na jego korzyść. Dlatego zakaz rozpoznawania przez Izbę zarzutów niezawartych w odwołaniu ma charakter nie tylko formalny, ale służy też respektowaniu zasady równości stron w postępowaniu odwoławczym przed Izbą.

Powyższe znajduje potwierdzenie w konsekwentnym orzecznictwie Izby i sądów, w tym np. w wyroku z dnia 09.05.2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 16/24, w który Sąd Okręgowystwierdził: „*Izba jest związana zarzutami odwołania i nie może wyjść poza ich zakres. Jednoznacznie wskazuje to zatem na konieczność ich przemyślanego i precyzyjnego formułowania przez odwołującego. Możliwość stawiania zarzutów upływa z terminem na wniesienie odwołania. Jeżeli więc odwołujący na późniejszym etapie postępowania odwoławczego podnosi okoliczności, które nie zostały wyraźnie i wprost ujęte w treści wniesionego odwołania, to ich spóźnione wskazywanie nie może być brane przez Izbę pod uwagę. Nawet jeżeli odwołujący próbowałby powiązać nowe zarzuty z ogólnie zakreślonymi okolicznościami faktycznymi wskazanymi w odwołaniu. Brak precyzyjnego przywołania podstawy prawnej i uzasadnienia zarzutu prowadzi do braku możliwości rozpatrzenia tego zarzutu przez Izbę (…). Stosownie zaś do treści art. 535 ustawy PZP odwołujący może przedstawiać dowody aż do zamknięcia rozprawy, natomiast okoliczności faktyczne, z których chce wywodzić skutki prawne, musi uprzednio przedstawić precyzyjnie w odwołaniu, pod rygorem ich nieuwzględnienia przez Krajową Izbę Odwoławczą z uwagi na treść wspomnianego już art. 555 ustawy PZP*".

Reasumując, w świetle art. 555 ustawy Pzp Izba rozpoznaje tylko zarzuty zawarte w odwołaniu, co oznacza, że okoliczności faktyczne i prawne podnoszone przez odwołującego już po złożeniu odwołania, jako nowe zarzuty, nie mogą zostać przez Izbę rozpoznane. Z tego powodu Izba pominęła nową argumentację (nowe zarzuty) Odwołującego dotyczącą liczby etatów, gdyż nie była ona zawarta w odwołaniu.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. a) i b) 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).

Izba zasądziła na rzecz Zamawiającego koszty wynagrodzenia pełnomocnika oraz koszty związane z dojazdem na rozprawę, tj. koszty noclegu w kwocie 673 zł. Natomiast nie uwzględniła wniosku pełnomocnika Zamawiającego o zasądzenie kosztów samego dojazdu na rozprawę samochodem w kwocie 905,28 zł mając na uwadze, że

rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (t.j. Dz.U. Nr 27, poz. 271 ze zm.), w oparciu o które rozlicza się koszt tzw. „kilometrówki" dotyczy kosztów jedynie pracownika, którym nie jest przecież pełnomocnik działający w ramach zewnętrznej kancelarii.

Analogiczne stanowisko Izba wyraziła w wyroku z dnia 06.09.2025 r. o sygn. akt 2840/24: „*Brak jest podstaw do przyjęcia, że koszty związane z przejazdem Odwołującego na rozprawę powinny być rozliczane ryczałtowo według stawki 1,15 zł za 1 przejechany kilometr, określonej w określonej w § 2 pkt 1) lit. b) ww. rozporządzenia. Stawka ta jest maksymalną stawką, według której pracodawca pokrywa koszty używania przez pracownika w celach służbowych do jazd lokalnych samochodów osobowych o pojemności solnika powyżej 900 cm3 niebędących własnością pracodawcy. Brak jest zaś uzasadnienia dla uznania, że pełnomocnik Odwołującego jest pracownikiem, któremu pracodawca pokrywa koszty używania samochodu osobowego niebędącego własnością pracodawcy ani iż ww. stawka znajduje zastosowanie do kosztów używania samochodu osobowego przez pełnomocnika Odwołującego do jazd innych niż jazdy lokalne, jakimi niewątpliwie są przejazdy na trasie Olsztyn - siedziba Urzędu Zamówień Publicznych i z powrotem*".

Na ww. orzeczenie Izby została wniesiona skarga do Sądu Okręgowego w Warszawie, który w postanowieniu z dnia 27.11.2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 153/24, stwierdził wprawdzie, że koszty dojazdu pełnomocnika mogą być dodatkowo doliczane do wynagrodzenia, ale jednocześnie wskazał, że koszty te muszą być wykazane jako koszty rzeczywiście poniesione, a nie ryczałtowo według stawek dla podróży służbowych pracowników. Sąd wskazał też, że m.in. ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury dotyczy obszaru prawa pracy i wyłącznie stron stosunku pracy, a zatem „*niedopuszczalne jest stosowanie bez wyraźnej podstawy prawnej przepisów dotyczących pracowników do osób niemających takiego statusu*".

W tym przypadku pełnomocnik Zamawiającego, który złożył fakturę wskazującą na działanie w ramach Kancelarii Adwokackiej z siedzibą w Katowicach nie wykazał rzeczywistego poniesienia kosztów dojazdu samochodem, a jedynie ww. kwotę 905,28 zł za „*dojazd na rozprawę Katowice – Warszawa – Katowice, 640 km zgodnie z rozporządzeniem stawka 1,15 zł/km*". Dlatego w myśl ww. rozporządzenia oraz orzeczeń Izby i Sądu nie jest należny zwrot kosztów dojazdu pełnomocnika samochodem na rozprawę.

Przewodnicząca ...……...