Sygn. akt: KIO 3837/25

WYROK

Warszawa, dnia 21 października 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 11 września 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: DGP Clean Partner Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, CTG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy, 7 MG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy,
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością we Wrocławiu, Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa we Wrocławiu

orzeka:

1.oddala odwołanie,

2.kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: DGP Clean Partner Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, CTG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy, 7 MG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: DGP Clean Partner Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, CTG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy, 7 MG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy, tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

……..

Sygn. akt: KIO 3837/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu – działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm. – dalej ustawa P.z.p.), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest kompleksowe utrzymanie porządku i czystości w obiektach Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

Wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: DGP Clean Partner Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, CTG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy, 7 MG Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Legnicy (dalej: odwołujący) w dniu 11 września 2025 roku wnieśli odwołanie wobec niezgodnych z przepisami ustawy P.z.p. czynności zamawiającego oraz zaniechań czynności, do których zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy, podjętych w zakresie Pakietu 2 (Części B i C) polegających na:

1)wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością we Wrocławiu, Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa we Wrocławiu (dalej: „wykonawca” lub „przystępujący”),

2)błędnej ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę i błędnym uznaniu, iż przedłożone wyjaśnienia, spełniają wymagania określone w ustawie P.z.p. oraz odpowiadają na wątpliwości zamawiającego wyrażone w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 12 sierpnia 2025 r., a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę w sytuacji, gdy wykonawca złożył lakoniczne, ogólne, wybiórcze, niewystarczające, nierzetelne, niespójne wyjaśnienia, a tym samym nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie przedstawił dowodów na rzeczywistą możliwość pozyskania do realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych uzasadniających założoną kwotę dofinansowania, przedstawił samą kwotę dofinansowania bez zawarcia szczegółowych założeń co do ilości osób, etatów i określonych stopni niepełnosprawności, nie przedstawił

dowodów, iż osoby skierowane do realizacji zamówienia mogą pracować w wymiarze 8h na dobę, nie wyjaśnił i nie wykazał przyjętego przez siebie budżetu na poszczególne pozycje kosztowe, nie ujął w ogóle w wyjaśnieniach ceny kwot na następujące pozycje kosztowe: kosztów odzieży ochronnej i środków ochrony osobistej, brak kosztów badań lekarskich, brak kosztów szkoleń, brak kosztów PPK, a w konsekwencji:

–wybór oferty wykonawcy, mimo iż wykonawca nie udźwignął ciążącego na nim ciężaru wykazania i udowodnienia, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,

–zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego;

Ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia uchybienia 2 w zakresie Pakietu 2 (Część B i C)

3)uznaniu za skuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji znajdujących się w wyjaśnieniach ceny wraz z dowodami złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p., a zawartych w treści dokumentu datowanego na dzień 20 sierpnia 2025 r. w zakresie nieodtajnionym przez zamawiającego w dniu 9 września 2025 r. tj. w zakresie informacji znajdujących się:

–w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część B zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto na 36 miesięcy, wartości oferty brutto na 36 miesięcy,

–w tabeli pn. Tabela „koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część B w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,

–w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część C zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto, wartości oferty brutto,

–w tabeli pn. Tabela „koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część C w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,

–w zakresie informacji znajdujących się bezpośrednio pod Tabelą „ koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część C,

–informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: „Serwis dzienny – wg wymagań zamawiającego w godz. 7.00-15.00: po słowach „Cześć B:” oraz po słowach „Część C:”,

–informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: łączna liczba etatów przewidzianych do realizacji usługi utrzymania czystości w części B i w części C, w konsekwencji utajnieniu wyjaśnień ceny oferty wraz z dowodami w szczególności informacji zawartych w treści ww. dokumentów, zaniechaniu odtajnienia informacji znajdujących się w ww. dokumentach, zaniechaniu udostępnienia ww. dokumentów odwołującemu,

4)przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców co przejawiało się w poprzez (1) utajnienie informacji i dokumentów, które nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, (2) odmowie odtajnienia i udostępnienia informacji znajdujących się w opisanych powyżej dokumentach, (3) uniemożliwienie odwołującemu zapoznania się z pełną treścią wyjaśnień ceny wraz z dowodami wykonawcy (ww. dokumentów), ich weryfikację oraz uniemożliwienie wniesienia środków ochrony prawnej wobec ewentualnych uchybień dostrzeżonych w treści wyjaśnień i dowodów złożonych w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p., (4) wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy w szczególności bez umożliwienia odwołującemu jej rzeczywistej weryfikacji,

Zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom zamawiającego w zakresie Pakietu 2 (Część B i C) odwołujący zarzucił naruszenie:

1)art. 224 ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 239 w zw. art. 16 w zw. z art. 17 ustawy P.z.p. poprzez: błędną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę i błędnym uznaniu, iż: przedłożone wyjaśnienia, spełniają wymagania określone w ustawie P.z.p. oraz odpowiadają na wątpliwości zamawiającego wyrażone w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 12 sierpnia 2025 r., a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę w sytuacji, gdy wykonawca złożył lakoniczne, ogólne, wybiórcze, niewystarczające, nierzetelne, niespójne wyjaśnienia, a tym samym nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie przedstawił dowodów na rzeczywistą możliwość pozyskania do realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych uzasadniających założoną kwotę dofinansowania, przedstawił samą kwotę dofinansowania bez zawarcia szczegółowych założeń co do ilości osób, etatów i określonych stopni niepełnosprawności, nie przedstawił dowodów, iż osoby pozyskane do realizacji zamówienia mogą pracować w wymiarze 8h na dobę; poprzestał na rozbiciu na kilka ogólnych składowych nie wskazując w jaki sposób te składowe zostały ustalone (nie wyjaśnił i nie wykazał przyjętego przez siebie budżetu na poszczególne pozycje

kosztowe), nie ujął w ogóle w wyjaśnieniach ceny kwot na następujące pozycje kosztowe: kosztów odzieży ochronnej i środków ochrony osobistej, brak kosztów badań lekarskich, brak kosztów szkoleń, brak kosztów PPK, a w konsekwencji:

–zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę, mimo iż wykonawca nie udźwignął ciążącego na nim ciężaru wykazania i udowodnienia, iż cena oferty nie jest rażąco niska w szczególności wykazania, iż jest w stanie pozyskać osoby odpowiadające założonemu poziomowi dofinansowania,

–wybór oferty wykonawcy mimo, iż wykonawca nie udźwignął ciążącego na nim ciężaru wykazania i udowodnienia, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,

–zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego.

Zamawiający tym samym wbrew dyspozycji art. 224 ust. 6 ustawy P.z.p. jedynie formalnie dopełnił procedury wyjaśniającej, nie przeprowadzając pogłębionej merytorycznej analizy wyjaśnień złożonych przez wykonawcę, mimo iż wykonawca nie udźwignął spoczywającego na nim ciężaru dowodu, a tym samym nie wzruszył domniemania, że cena oferty jest rażąco niska,

–przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, co przejawiało się jak opisano powyżej.

Ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutu 1, tj. na wypadek uznania, iż złożone wyjaśnienia są wystarczające, w zakresie Pakietu 2 (Część Bi C) odwołujący zarzucił naruszenie:

2)art. 18 ust. 1, ust.2 i ust. 3 w zw. z art. 74 w zw. z art. 73 ust.1 ustawy P.z.p. w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 poz. 1233 ze zm. dalej jako „ustawa o znk") w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o znk w zw. z art. 16 w zw. z art. 17 w zw. z art. 239 ustawy P.z.p. poprzez:

błędną ocenę i błędne uznanie skuteczności zastrzeżenia przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji znajdujących się w wyjaśnieniach ceny złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p., a zawartych w treści dokumentu datowanego na dzień 20 sierpnia 2025 r. w zakresie nieodtajnionym przez Zamawiającego w dniu 9 września 2025 r. tj. w zakresie informacji znajdujących się:

–w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część B zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto na 36 miesięcy, wartości oferty brutto na 36 miesięcy,

–w tabeli pn. Tabela „koszty pracy"- powierzchnie wewnętrzne Część B w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,

–w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część C zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto, wartości oferty brutto,

–w tabeli pn. Tabela „koszty pracy"- powierzchnie wewnętrzne Część C w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,

–w zakresie informacji znajdujących się bezpośrednio pod Tabelą „koszty pracy"- powierzchnie wewnętrzne Część C,

–informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: „Serwis dzienny – wg wymagań Zamawiającego w godz. 7.00-15.00: po słowach „Cześć B:" oraz po słowach „Część C:",

–informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: łączna liczba etatów przewidzianych do realizacji usługi utrzymania czystości w części B i w części C polegającą w szczególności na przyjęciu, że wszelkie informacje zawarte w ww. części dokumentu wyjaśnienia ceny podlegają utajnieniu, że wykonawca prawidłowo oznaczył informacje jako stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, wykonawca prawidłowo wykazał, iż informacje zawarte w ww. części dokumentu spełniają przesłanki z art. 11 ustawy o znk,

Wykonawca przedłożył dowody potwierdzające spełnienie przesłanek z art. 11 ustawy o znk,

w konsekwencji:

a)zaniechanie uznania za bezskuteczne dokonanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa informacji zawartych w przywołanym powyżej zakresie, w przywołanych powyżej dokumentach,

b)zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) informacji zawartych w ww. dokumentach,

c)zaniechanie udostępnienia odwołującemu informacji znajdujących się w ww. dokumentach,

mimo iż:

(1) dokonane zastrzeżenie jest bezpodstawne, (2) wykonawca nieprawidłowo oznaczył informacje jako stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, (3) przedstawione wraz z wyjaśnieniami ceny uzasadnienie zastrzeżenia informacji jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa jest lakoniczne, znikome, ogólne, sztampowe i nie odnosi się szczegółowo do

uzasadnienia zastrzegania konkretnych informacji znajdujących się w wyjaśnieniach ceny wraz z dowodami w poszczególnych załącznikach, nie identyfikuje konkretnych informacji z uzasadnieniem konieczności każdorazowego wykazania wobec każdej z informacji przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy o znk, nie odnosi się do specyfiki zastrzeganych informacji, (4) wykonawca nie wykazał, że zastrzegane przez niego informacje mają walor tajemnicy przedsiębiorstwa, w szczególności nie wykazał łącznego spełnienia przesłanek opisanych w art. 11 znk, m.in. że są to informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne, przedstawiają wartość gospodarczą, czy też podjęto w stosunku do nich uzasadnione działania zmierzające do zachowania informacji w poufności, nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej (5) nie zostały przedstawione żadne dowody potwierdzające spełnienie przesłanek z art. 11 ustawy o znk, (6) wykonawca nie dokonał skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, (7) informacje te z uwagi na ich treść nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa (nie spełniają przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy o znk, nie przedstawiają wartości gospodarczej, są jednorazowe z uwagi na możliwości ich wykorzystania wyłączenie w niniejszym postępowaniu o udzielenie zamówienia a ich ujawnienie nie może narazić wykonawcy na szkodę),

d) wybór oferty wykonawcy, której wyjaśnienia ceny wraz z dowodami zostały niezasadnie zastrzeżone; gdy konsekwencją powyższych działań, jest brak możliwości pełnej weryfikacji czy oferta wykonawcy zawiera rażąco niską cenę, jest zgodna z warunkami zamówienia, nie zawiera błędu w obliczeniu ceny, jej złożenie nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji, a w konsekwencji postawienie stosownych zarzutów w odwołaniu.

Ponadto powyższe doprowadziło do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady jawności, zasady przejrzystości jak również zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców co przejawiało się poprzez utajnienie informacji i dokumentów: (1) które nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa, (2) co do których nie wykazano przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy znk, (3) które nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa; ponadto sama decyzja od odmowie udostępnienia nie zawierała żadnego uzasadnienia.

Wskazując na powyższe zarzuty w zakresie Pakietu 2 (Część B i C) odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania,
2) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na badaniu, ocenie ofert i wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę,
3) nakazanie zamawiającemu dokonania ponownego badania i oceny ofert, a w tym odrzucenie oferty wykonawcy,
4) wybór jako najkorzystniejszej oferty odwołującego,

ponadto wniósł o obciążenie kosztami postępowania odwoławczego zamawiającego, w tym zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów zastępstwa prawnego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia zarzutu 1 w zakresie Pakietu 2 (Część Bi C) odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania,
2) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na ocenie ofert i wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę, uznaniu za skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa, odmowie odtajnienia i udostępnienia informacji zawartych w zastrzeżonych dokumentach,
3) nakazanie zamawiającemu dokonania ponownego badania i oceny ofert, a w tym:
   a) uznania za bezskuteczne zastrzeżenia, jako tajemnicy przedsiębiorstwa, informacji zawartych w wyjaśnieniach ceny wraz z dowodami złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p., a zawartych w dokumencie datowanym na dzień 20 sierpnia 2025 r. w zakresie nieodtajnionym przez zamawiającego w dniu 9 września 2025 r. tj. w zakresie informacji znajdujących się:

– w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część B zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto na 36 miesięcy, wartości oferty brutto na 36 miesięcy,
– w tabeli pn. Tabela „koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część B w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,
– w tabeli pn. Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część C zawartych w kolumnie o nazwie koszt miesięczny lub wartość zaliczki w odniesieniu do wszystkich pozycji tam wskazanych, jak również w zakresie kolumny Opis /uwagi w odniesieniu do wszystkich pozycji usług dodatkowych, wartości oferty netto, wartości oferty brutto,
– w tabeli pn. Tabela „koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część C w zakresie wszystkich pozycji liczbowych, wartościowych zawartych w tych tabelach,
– w zakresie informacji znajdujących się bezpośrednio pod Tabelą „koszty pracy”- powierzchnie wewnętrzne Część C,
– informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: „Serwis dzienny – wg wymagań zamawiającego w

godz. 7.00-15.00: po słowach „Cześć B:" oraz po słowach „Część C:",

–informacji znajdujących się w *tiret* zaczynającym się od słów: „łączna liczba etatów przewidzianych do realizacji usługi utrzymania czystości w części B i w części C",

b)dokonania czynności polegającej na odtajnieniu (ujawnieniu) całości informacji zawartych w przywołanych powyżej dokumentach a złożonych w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p.,

c)udostępnienie odwołującemu powyższych dokumentów i informacji,

ponadto wniósł o:

4)obciążenie kosztami postępowania odwoławczego zamawiającego, w tym zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów zastępstwa prawnego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Ponadto odwołujący wniósł o dopuszczenie dowodu z dokumentów w postaci treści wyjaśnień ceny wraz z załącznikami złożonych w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Stołeczne Centrum Opiekuńczo-Lecznicze Sp. z o.o. w trybie przetargu nieograniczonego na: „usługi kompleksowego sprzątania pomieszczeń w Zakładach Opiekuńczo- Leczniczych wchodzących w skład Stołecznego Centrum Opiekuńczo- Leczniczego Sp. z o.o.", numer referencyjny: ZP/30/2024, ogłoszenie o zamówieniu: opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem: 286701-2024, Numer wydania Dz.U. S: 94/2024 Data publikacji: 15/05/2024 na okoliczności (fakt) braku dokonania przez wykonawcę zastrzeżenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa, nieuznawania informacji w nich zawartych jako zaliczanych do kategorii stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Odwołujący podniósł, że ma interes we wniesieniu odwołania, ponieważ jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie objętym przedmiotem zamówienia i złożył w postępowaniu ofertę, która powinna była zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą, a z odwołującym powinna zostać zawarta stosowna umowa na wykonanie tej części zamówienia. Jednak w wyniku naruszenia przez zamawiającego wskazanych powyżej przepisów ustawy P.z.p. interes odwołującego w uzyskaniu zamówienia w zakresie Pakietu 2 doznał uszczerbku i szkody w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia, a zatem osiągnięcia zysku z tytułu jego wykonania. Uwzględniając powyższe, bez wątpienia w przedmiotowej sprawie odwołujący ma interes w uzyskaniu zamówienia w zakresie Pakietu 2 i interes ten jest kwalifikowany szkodą, jaka zostanie przez niego poniesiona wskutek naruszenia przepisów ustawy P.z.p. przez zamawiającego. Skutkiem zaskarżonych czynności zamawiającego jest pozbawienie odwołującego możliwości realizacji przedmiotowego zamówienia w zakresie Pakietu 2 w sytuacji, gdy odwołujący w zakresie Pakietu 2 (Część BiC) złożył ofertę sporządzoną w sposób prawidłowy, która to stanowi dla zamawiającego „ofertę najkorzystniejszą", w znaczeniu określonym przez ustawę P.z.p. oraz zamawiającego, spośród ofert nie podlegających odrzuceniu, w szczególności jest ofertą z ceną rynkową gwarantującą należyte wykonanie przedmiotu zamówienia.

Uzasadniając interes we wniesieniu odwołania na czynność zamawiającego polegającą na uznaniu zasadności zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji zawartych wyjaśnienia ceny wraz z dowodami tj. w dokumentach złożonych w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p. jako wyjaśnienia ceny z dnia 20 sierpnia 2025 r. w zakresie nieodtajnionym przez zamawiającego w dniu 9 września 2025 r., a w konsekwencji zaniechaniu ujawnienia odwołujący wskazał, iż może ponieść szkodę w przypadku nieuprawnionego utrzymania w zastrzeżeniu informacji, które nie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, co do których nie wykazano iż taką tajemnicę stanowią, nie przedstawiono dowodów, iż stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, a w konsekwencji w przypadku odmowy ujawnienia i udostępnienia ww. informacji zawartych w ww. dokumentach. Odwołujący dąży do sanowania, w jego ocenie niezgodnej z ustawą czynności (zaniechań) zamawiającego, które pozbawia go pełnego wglądu do wyjaśnień ceny wraz z dowodami w szczególności takich elementów jak szczegółowa kalkulacja ceny i wszystkich jej składowych, sposób wyliczenia ceny, kosztów pracowniczych i innych okoliczności wprost wskazanych przez zamawiającego w wezwaniu z dnia 12 sierpnia 2025 r., które zawarte zostały ww. dokumentach datowanych na dzień 20 sierpnia 2025 r. Dostęp do informacji znajdujących się w przywołanych dokumentach może mieć dla odwołującego istotne znaczenia z punktu widzenia dowodowego, podczas kwestionowania pozostałych czynności zamawiającego m.in. prawidłowości oceny wyjaśnień ceny i jej istotnych części składowych, a w konsekwencji wyboru oferty wykonawcy jako najkorzystniejszej.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 9 października 2025 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością we Wrocławiu, Security & Cleaning System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa we Wrocławiu. Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 1 października 2025 roku wnieśli o oddalenie odwołania w całości.

Izba ustaliła, co następuje:

W postępowaniu na pakiet B i C wpłynęły 4 oferty, w tym:

1)oferta przystępującego z ceną brutto 4 056 607,16 zł;

2)oferta P.P.H.U. „KAMYCZKI MEG" B.L. w Radomiu z ceną brutto 5 065 722,42 zł;

3)oferta odwołującego z ceną brutto 4 450 898,97 zł;

4)oferta S.M.A.R.T. G.S. z ceną brutto 6 420 453,42 zł (dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 08.08.2025 roku).

Pismem z dnia 12.08.2025 r. zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny:

„W związku z prowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego informujemy, że zaproponowana przez Państwa cena oferty w zakresie Pakietu 2 Części B i C wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320), w związku z tym, że cena całkowita Państwa oferty w zakresie Pakietu 2 Części B i C jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania Zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny w szczególności w zakresie:

1)zarządzania procesem świadczonych usług,

2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług,

3)oryginalności usług 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 201 gr. 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.

Przedstawione przez Wykonawcę wyjaśnienia winny być jak najbardziej szczegółowe, powinny uwzględniać wszelkie aspekty mające wpływ na cenę, tak aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego i rzetelnego jej wyliczenia. Zamawiający zaleca zawarcie w wyjaśnieniach odpowiednich wyliczeń, katalogów lub innych dowodów, które potwierdzają realność i rzetelność zaproponowanej ceny” (dowód: pismo z dnia 12.08.2025 r.).

Pismem z dnia 20.08.2025 r. przystępujący udzielił następującej odpowiedzi *(część jawna wyjaśnień)*

„W odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny w zakresie Pakietu 2 Części B i C, przedstawiamy wyliczenie średniomiesięcznych kosztów składowych wraz z narzutem na koszty oraz wyjaśnienia.

Wykonawca podnosi, że wyliczenie okoliczności, o których mowa w art. 224 ust. 3 PZP ma charakter przykładowy i nie jest konieczne odnoszenie się do wszystkich czy jakichkolwiek z nich, jeżeli sytuacja Wykonawcy, w tym dostępne mu mechanizmy rynkowe i okoliczności prowadzonej działalności nie wymagają ich uwzględnienia1. Podstawowym przedmiotem wyjaśnienia jest bowiem kalkulacja ofertowa i jeżeli przyjęte na jej potrzeby składniki, nawet bez uwzględnienia szczególnych okoliczności rynkowych, wraz z załączonymi dowodami powodują, iż jest ona wiarygodna i umożliwia realizację zamówienia w zamian za zaoferowane wynagrodzenie, bezprzedmiotowe jest prowadzenia dalej idącego postępowania dowodowego czy udzielanie innych, szczególnych wyjaśnień. Jak trafnie wskazuje KIO w wyroku z dnia 2 lutego 2018 r. (sygn. akt KIO 115/18), wykazanie szczególnych okoliczności dotyczących Wykonawcy nie jest niezbędne do uznania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, jeżeli tylko cena jego oferty pokrywa wszystkie koszty realizacji zamówienia oraz zapewnia choćby minimalny zysk. W doktrynie wskazuje się (por. np. A. Matusiak [w:] M. Jaworska (red.), Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz, Warszawa 2019), iż dowodzenie twierdzeń zawartych w wyjaśnieniach może sprowadzać się do przedstawienia przez wykonawcę własnych i szczegółowych kalkulacji kosztów, związanych z wykonaniem określonego przedmiotu zamówienia, albowiem kosztorys ten wraz z poszczególnymi ofertami pozwala ocenić, czy poszczególne ceny nie odbiegają od cen rynkowych. Kosztorys taki winien potwierdzać realność zaoferowanych cen jednostkowych (tak też wyrok KIO z 27.4.2015 r., KIO 752/15, KIO 763/15).

W związku z powszechną praktyką niedbałego wyjaśniania podejrzenia rażąco niskiej ceny przez wiele podmiotów z branży usług sprzątania (co niestety często spotyka się z akceptacją Zamawiających), Wykonawca pragnie nadmienić, iż Ustawodawca w art. 224 Ustawy PZP precyzuje co i w jaki sposób należy wyjaśnić. W świetle przepisów ustawy i szerokiego orzecznictwa KIO niewystarczające tłumaczenie i nie przedstawienie kalkulacji jest przesłanką do odrzucenia wyjaśnień.

Mając na względzie powyższe, w ramach stosowania transparentności i profesjonalizmu, przedstawiamy wyliczenie średniomiesięcznych kosztów składowych wraz z narzutem na koszty (obejmującym rezerwę na koszty nieprzewidziane i zysk), potwierdzającą możliwość realizacji zamówienia w zaoferowanej cenie.

Wykonawca oświadcza, iż dysponuje środkami, wiedzą oraz kadrą wykonawczą do realizacji przedmiotowego zamówienia. Kalkulacja oparta została na zapisach SWZ i opisu przedmiotu zamówienia.
W tabeli Wykonawca przedstawił przyjęte do kalkulacji koszty realizacji zamówienia wraz z komentarzem wskazującym na szczególne elementy uwzględnione przy jej sporządzaniu, wynikające z SWZ, przepisów prawa lub doświadczenia Wykonawcy. Kosztorysy obejmują wszystkie elementy wynikające z SWZ i załączników do niej, w tym zwłaszcza Opisu Przedmiotu Zamówienia dla poszczególnych części, zarówno na etapie realizacji zamówienia, jak i związane z udziałem w postępowaniu o jego udzielenie.
Wyliczeń kosztów pracy Wykonawca dokonał w oparciu o przyjęte przez siebie założenia co do niezbędnej do skierowania do realizacji zamówienia siły roboczej (w tym ponad wymagane w SWZ minimum) i poziomu wynagrodzeń pracowników nie niższego niż minimalne wynagrodzenie za pracę, uwzględniając związane z nimi obciążenia publicznoprawne, ewentualne koszty zastępstw itp. Kalkulując koszty kadry wykonawczej, Wykonawca przyjął rynkowe stawki obowiązujące w swojej branży i poziom wynagrodzeń w swoim przedsiębiorstwie dla pracowników tego rodzaju. Szczegółowe wyliczenie kosztów pracy zawarto w Tabeli „koszty pracy".
Dowód: przykładowe umowy o pracę z pracownikami Wykonawcy, potwierdzające poziom wynagrodzeń w przedsiębiorstwie Wykonawcy.
Nadmieniamy, iż SCS Sp. z o.o. jest Zakładem Pracy Chronionej w związku z czym zamierza pozyskać do realizacji przedmiotu zamówienia osoby z orzeczeniami niepełnosprawności, co skutkuje dotacją z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Kwota dotacji do wynagrodzeń została przyjęta na bezpiecznym poziomie, niższym od faktycznej ilości osób niepełnosprawnych w strukturze zatrudnienia w spółce Wykonawcy, który wynosi obecnie ponad 50%. Dane te stanowią podstawę do oszacowania średniego udziału osób niepełnosprawnych w strukturze zatrudnienia na poszczególnych kontraktach.
Dowód: zaświadczenie o statusie ZPCHR
Należy mieć na względzie, że w realiach niniejszego zamówienia za istotną składową wynagrodzenia Wykonawcy w rozumieniu art. 224 ust. 1 PZP może być uznany wyłącznie koszt pracy pracowników, stanowi on bowiem (i to już po uwzględnieniu dofinansowania PFRON) około 75% kosztów realizacji zamówienia.
Tym niemniej Wykonawca przedstawia również szczegółowe wyliczenie pozostałych składników ujętych przy kalkulacji wynagrodzenia.
Koszty chemii i dezynfekcji obliczono dla środków o parametrach takich, jak określone w SWZ i załącznikach do niej, w oparciu o wewnątrzzakładowe normy ich zużycia (przy uwzględnieniu charakteru sprzątanych obiektów) w przeliczeniu na 1 m^2 sprzątanej powierzchni, przemnożone o powierzchnie pomieszczeń wskazane w SWZ i załącznikach do niej. Analogicznie w oparciu o normy wewnątrzzakładowe w połączeniu z zapisami SWZ prognozowano zużycie mopów, ścierek, worków, koszty prania itp. Wykonawca konstruując normy wewnętrzne opiera się na parametrach wynikających z wieloletniej współpracy z dostawcami, udzielającymi mu znacznych rabatów.
Dowód: oświadczenia dostawców
Koszty pracy maszyn odpowiadają ich rodzajowi i ilości określonym w SWZ i załącznikach do niej, w tym wymaganemu minimalnemu potencjałowi technicznemu określonemu w SWZ w kontekście kosztu ich nabycia i okresu amortyzacji, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania sprzętu w późniejszym czasie na inne potrzeby Wykonawcy i przeciętnego stopnia ich zużycia.
Wykonawca przewidział możliwość powierzenia Podwykonawcy części usługi utrzymania czystości dla których Zamawiający nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonania, w związku z tym przedstawiamy przykładową umowę na podwykonawstwo.
Dowód: przykładowa umowa na podwykonawstwo
Sposób wyliczenia pozostałych kosztów realizacji zamówienia opisano w tabeli.
Do tak określonego kosztu Wykonawca doliczył narzut, obejmujący w sposób zbiorczy koszty zarządu, rezerwę i zysk, na poziomie bezpiecznym z punktu widzenia interesu rynkowego Wykonawcy.
Szczegółowe wyliczenie na kompleksowe utrzymanie porządku i czystości w obiektach Uniwersytetu im. Kazimierza Pułaskiego – Pakiet 2 Część B i C:
Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część B (…)
Tabela „koszty pracy" - powierzchnie wewnętrzne Część B (…)
Wyszczególnienie kosztów – powierzchnie wewnętrzne Część C (…)
Tabela „koszty pracy" - powierzchnie wewnętrzne Część C (…)
Zamawiający wymagał zatrudnienia osób realizujących usługę sprzątania na podstawie Umowy o pracę w sposób określony w art. 22 par.1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz.U. z 2005 r. poz.277 ze zm.), o których mowa w art. 95 ust.1 ustawy Prawo zamówień Publicznych (Dz.U. z 2004 r. poz. 1320) . W związku z tym wykonawca wyjaśnia co następuje:

• Wysokość miesięcznych kosztów osobowych dla poszczególnych części została przedstawiona w tabelach powyżej
• Sprzątanie od poniedziałku do piątku oraz w ustalone soboty i niedziele – zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, uwzględniające zarówno serwis dzienny jak i sprzątanie popołudniowe
• Serwis dzienny – wg wymagań Zamawiającego w godz. 7:00 – 15:00:
a) Część B: (…)
b) Część C: (…)
• Serwis popołudniowy - wg wymagań Zamawiającego od godz. 15:00: Wykonawca dostosował ilość osób tak, aby zrealizować usługę należycie. Jako obecny Wykonawca usługi sprzątania obiektów Uczelni nr 2, 5, 7 i 8 (przez ponad 30 miesięcy), przy niewielkich zmianach w opisie przedmiotu zamówienia jesteśmy w stanie realnie ocenić i dostosować potrzebną ilość osób sprzątających;
• Łączna liczba etatów przewidziana do realizacji usługi utrzymania czystości w części B i w części C (…)
• Wszystkie normy co do środków chemicznych oraz normy zatrudnienia opierają się dodatkowo na analizie poprzedniej umowy, która obejmowała bardzo dużą część obecnego zamówienia.
Materiał do analizy obejmował 36 miesięcy aktualnie należycie realizowanego zamówienia na obiektach Uniwersytetu Radomskiego.
• Wykonawca uwzględnił w cenie ofertowej wymogi minimalnego wynagrodzenia za pracę dla pracowników wykonujących usługę sprzątania w ramach przedmiotowego postępowania obowiązujące od 1 stycznia 2025 roku, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14.09.2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej na rok 2025 (Dz.U. z 2004 r, poz. 1362) oraz szacowane na rok 2026 – na dzień składania oferty wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę na rok 2026 nie była jeszcze znana.
• Wysokość miesięcznych kosztów pośrednich obliczonych na dzień składania oferty została
przedstawiona w tabelach powyżej.
Wykonawca załącza dokumenty potwierdzające istnienie okoliczności sprzyjających dokonaniu wyceny niższej, niż przewidziana przez Zamawiającego szacunkowa wartość zamówienia. Wykonawca przesyła dokument potwierdzający status Zakładu Pracy Chronionej, dzięki któremu regularnie uzyskuje dofinansowania. Aby uwiarygodnić założone stawki i ilości osób z orzeczeniami Wykonawca załącza skany 5 przykładowych zanonimizowanych umów o pracę osób z orzeczeniem w stopniu umiarkowanym, których wynagrodzenie równe jest płacy minimalnej w dany okresie. Wykonawca załącza również oświadczenia dwóch głównych kontrahentów, odpowiedzialnych za dostarczanie środków i sprzętu, o udzielonych upustach i rabatach.
Jednocześnie Wykonawca pragnie zauważyć, że zarówno w kontekście spełniania przesłanek rażąco niskiej ceny, jak i jego własnej oceny, zaproponowane przez Wykonawcę wartości są normalnymi cenami rynkowymi wyliczonymi bez ponoszenia ryzyka operacyjnego. Ceny te nieznacznie odbiegają od szacunkowej wartości zamówienia oraz od cen ofert konkurencyjnych dla każdej z części, co potwierdza fachowość i rzetelność ich przygotowania oraz ich rynkowy poziom.
Podsumowując, Wykonawca dokonał szacowania wartości całości ceny oferty oraz jej składowych w oparciu o doświadczenie, znajomość realnych cen rynkowych dla branży oraz wszystkie przewidziane dla jego działalności przepisy prawne. Wszystkie elementy wyceny są zgodne z wymaganiami Zamawiającego wyrażonymi w SWZ oraz wszystkimi załącznikami i innymi dokumentami opublikowanymi przez Zamawiającego dla danego postępowania" (dowód: pismo z 20.08.2025 r.)
Pismem z dnia 02.09.2025 r. zamawiający poinformował o wyborze, jako najkorzystniejszej w Pakiecie 2 Część B i C, oferty przystępującego (dowód: pismo z dnia 02.09.2025 r.)

Pismem z dnia 02.09.2025 r. odwołujący zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie całości korespondencji pomiędzy Wykonawcami a Zamawiającym w tym w szczególności:

–wezwań do wyjaśnień, w tym wyjaśnień do rażąco niskiej ceny,
–uzupełnienia lub poprawienia treści złożonej oferty,
–dokumentów lub oświadczeń,
–odpowiedzi na w/w
–ewentualnych wniosków Wykonawcy/Zamawiającego i odpowiedzi na nie,
–protokołu z postępowania (dowód: pismo z dnia 02.09.2025 r.).

Pismem z dnia 04.09.2025 r. zamawiający udostępnił odwołującemu część zawnioskowanej dokumentacji, bez wyjaśnień zaoferowanej ceny. Zamawiający poinformował, że wyjaśnienia zostały przez przystępującego zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa (dowód: pismo z dnia 04.09.2025 r.).
W wiadomości z dnia 08.09.2025 r. przekazanej przez odwołującego poprzez platformę e-Zamówienia, odwołujący wniósł o udostępnienie mu uzasadnienie zastrzeżenia przez przystępującego tajemnicy przedsiębiorstwa (dowód: wiadomość z dnia 08.09.2025 r.)
W dniu 09.09.2025 r. zamawiający przekazał poprzez platformę e-Zamówienia przekazał odwołującemu uzasadnienie

zastrzeżenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jak również częściowo odtajnione wyjaśnienia ceny, za wyjątkiem tych, których ujawnienia domaga się odwołujący (dowód: wiadomość z 09.09.2025 r.).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie jest bezzasadne.

Izba stwierdziła, że odwołujący spełnia przesłanki określone w art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p., uprawniające go do wnoszenia środków ochrony prawnej przewidzianych w dziale IX ustawy P.z.p.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 224 ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 239 w zw. art. 16 w zw. z art. 17 ustawy P.z.p. poprzez błędną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę i błędnym uznaniu, iż przedłożone wyjaśnienia, spełniają wymagania określone w ustawie P.z.p. oraz odpowiadają na wątpliwości zamawiającego wyrażone w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 12 sierpnia 2025 r., a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty przystępującego.

W pierwszej kolejności Izba wskazuje, że zarzut został uzasadniony w sposób ogólny i lakoniczny. Mimo tego, że uzasadnienie jest obszerne, w istocie sprowadza się ono do twierdzenia, że przystępujący nie wykazał, że za zaoferowaną cenę jest w stanie wykonać przedmiot zamówienia. Odwołujący co prawda wskazuje na szereg elementów, w których ma zaistnieć niedoszacowanie ceny – jednakże dla żadnego z tych elementów odwołujący nie wskazał, ile wynosi niedoszacowanie oferty przystępującego. Już sam ten brak wskazuje, że zarzut rażąco niskiej ceny nie został przez odwołującego prawidłowo sformułowany. Odwołujący nie przedstawił również żadnego dowodu na poparcie swojego stanowiska.

W tym miejscu Izba wskazuje na argumentację zawartą w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 grudnia 2022 roku, sygn. akt KIO 3225/22, którą w pełni podziela i z której wynika, iż: „(…) zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontradyktoryjnym, co oznacza, że strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W przypadku rozpoznania zarzutu rażąco niskiej ceny, czy też zarzutu zaniechania wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w przedmiocie ceny na etapie postępowania odwoławczego ciężar dowodu rozkłada się analogicznie do tego w postępowaniu o udzielenie zamówienia (*vide*: art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). Oznacza to, że stosownie do art. 537 ustawy Pzp ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, bądź też, że cena nie budzi wątpliwości, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego albo na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Skład orzekający w tej sprawie podziela prezentowane w orzecznictwie Izby stanowisko, zgodnie z którym ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia odwołującego, który podnosi zarzut rażąco niskiej ceny, bądź zaniechania do wezwania w zakresie wyjaśnienia zaoferowanej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny, zgodnie z 534 ust. 1 ustawy Pzp, zwłaszcza w sytuacji, gdy zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Innymi słowy treść art. 537 ustawy Pzp nie uprawnia odwołującego do poprzestania na samych twierdzeniach i przerzucenia na uczestnika postępowania lub zamawiającego ciężar dowodu (zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia z dnia 26 kwietnia 2022 r., KIO 719/22 oraz wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 stycznia 2019 r., KIO 2617/18).”

Takie samo stanowisko przedstawia też Sąd Okręgowy w Warszawie – XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 9 czerwca 2022 roku, sygnatura akt XXIII Zs 19/22: „Pomimo jednak przeniesienia ciężaru dowodu na wykonawcę, którego oferty dotyczy zarzut rażąco niskiej ceny, w orzecznictwie przyjęło się, że odwołujący nie może pozostać dowodowo bierny i ograniczyć się jedynie do postawienia zarzutu. Rolą odwołującego w takim przypadku jest bowiem udowodnienie, że wyjaśnienia udzielone w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są niewystarczające, nierzetelne lub z innych względów wadliwe. Reasumując, pomimo że ciężar dowodu, że oferta nie zawierała niskiej ceny, spoczywa na przystępującym wykonawcy, to nie oznacza, że odwołujący w ogóle jest zwolniony z przedstawiania dowodów w odwołaniu lub podczas rozprawy i może jedynie w odwołaniu "rzucić" ogólnikowy zarzut zamiast go prawidłowo sformułować, tj. m.in. prawidłowo uzasadnić i chociaż uprawdopodobnić.”

Odwołujący podniósł, że przystępujący nie wykazał, iż wykonawca w żaden sposób nie wykazał, że będzie w stanie realnie i rzeczywiście pozyskać i skierować do realizacji zamówienia osoby, na które uzyska wskazane w wyjaśnieniach kwoty finansowania. Stwierdza, że z faktu, iż jest się zakładem pracy chronionej nie wynika, że przystępujący pozyska i skieruje do realizacji zamówienia na rynku lokalnym, na którym ma być realizowane zamówienie, w czasie właściwym do realizacji zamówienia. Wskazuje na – jego zdaniem – niespójność wyjaśnień przystępującego, który na str. 2 stwierdza, że „Wykonawca oświadcza, iż dysponuje środkami, wiedzą oraz kadrą wykonawczą do realizacji przedmiotowego zamówienia. Z drugiej strony w ostatnim akapicie tej samej strony wskazuje, że pozyska

osoby z niepełnosprawnością.

Odnosząc się do powyższego Izba zauważa, że odwołujący opiera swą argumentację w przeważającej mierze na zawartym w wyjaśnieniach ceny przystępującego z dnia 20.08.2025 r. sformułowaniu, iż „SCS Sp. z o.o. jest Zakładem Pracy Chronionej, w związku z czym zamierza pozyskać do realizacji przedmiotu zamówienia osoby z orzeczeniami o niepełnosprawności, co skutkuje dotacją z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych". Nie sposób nie zauważyć, że odwołujący zdanie owo wyrywa z kontekstu, mimo że sam w treści odwołania (str. 12) przyznaje, że przystępujący jest „zakładem pracy chronionej działającym na terenie całego kraju i osiągającym co do zasady określony poziom zatrudnienia niepełnosprawnych".

Izba zwraca uwagę na treść art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 roku, poz. 913 ze zm.), zgodnie z którym pracodawca prowadzący działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy, zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągający wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w pkt 1, przez okres co najmniej 6 miesięcy, uzyskuje status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej, jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi:

a) co najmniej 50%, a w tym co najmniej 20% ogółu zatrudnionych stanowią osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, albo
b) co najmniej 30% niewidomych lub psychicznie chorych, albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Jednocześnie Izba wskazuje na art. 30 ust. 3 wskazanej wyżej ustawy, zgodnie z którym wojewoda podejmuje decyzję stwierdzającą utratę przyznanego statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej w razie niespełniania warunków lub obowiązków, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1-3 lub art. 33 ust. 1 lub 3 pkt 1 lub odpowiednio art. 28 ust. 1 pkt 1-3, art. 29 lub art. 30 ust. 2b, z dniem zaprzestania spełniania jakiegokolwiek z tych warunków lub obowiązków.

Z powyższego wynika, że w sytuacji, w której wykonawca przestaje spełniać wymóg wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, traci status zakładu pracy chronionej. *A contrario* – założyć należy, że przystępujący, który taki status posiada, zatrudnia osoby niepełnosprawne. Odwołujący, nie dość, że temu nie zaprzeczył, to sam przyznał, że przystępujący jest podmiotem działającym na terenie całego kraju. Przystępujący na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą oświadczył, że zatrudnia ok 200 osób. Izba, wobec faktu, że odwołujący nie zaprzeczył prawdziwości oświadczenia przystępującego, dała wiarę informacji w nim zawartej.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy, że przystępujący wraz z wyjaśnieniami z dnia 20 sierpnia 2025 roku przedłożył dokument potwierdzający status Zakładu Pracy Chronionej. Tym samym zawarty w odwołaniu argument, iż winien był także przedłożyć orzeczenia o niepełnosprawności zatrudnianych osób nie znajduje podstaw.

Odnosząc się do stanowiska odwołującego, iż wykonawca nie przedstawia szczegółowych wyliczeń, założeń i sposobu dojścia do zadeklarowanego poziomu dofinansowania, Izba wskazuje, że przystępujący w złożonych wyjaśnieniach przedstawił wyliczenia uwzględniające m.in. ilość etatów oraz koszty pracy, w tym poziom dofinansowania PFRON. Izba przeanalizowała złożone wyliczenia i uznała je za rzetelne i wiarygodne, a przede wszystkim – za zgodne z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz pomocy publicznej wskazanymi w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy P.z.p. Na marginesie Izba wskazuje, że wiarygodność dokonanych wyliczeń została potwierdzona wyjaśnieniami przystępującego zawartymi w piśmie procesowym z dni 1 października 2025 roku str. 7-8.

Bezzasadne jest stanowisko odwołującego, iż przystępujący nie może uzasadniać ceny ofertowej otrzymywanym dofinansowaniem do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych, jako że pomoc publiczna została mu udzielona do realizacji innych umów niż umowa w sprawie przedmiotowego zamówienia. Izba wskazuje na art. 26a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, z którego wynika, że pracodawcy przysługuje dofinansowanie do pracownika niepełnosprawnego, o ile pracownik ten został ujęty w ewidencji zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Z przepisu tego nie wynika zatem uprawnienie do otrzymania dofinansowania na konkretne umowy, ale z tytułu zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego. Przystępujący wykazał, że zatrudnia osoby niepełnosprawne, zatem brak jest podstaw do przyjęcia, że dopiero będzie ubiegał się o otrzymanie dofinansowania.

Z uwagi na fakt, iż brak jest podstaw do stwierdzenia, że przystępujący będzie musiał zatrudnić nowych pracowników, niezasadne są również zarzuty dotyczące niewykazania informacji o kosztach rekrutacji, wdrożenia nowych osób pozyskanych do realizacji zamówienia, kosztów przeprowadzenia badań lekarskich czy szkoleń dla nowych pracowników.

Izba nie podziela stanowiska odwołującego, iż podanie ogólnych kwot na poszczególne pozycje kosztowe (koszty worków, koszty zakupu maszyn i amortyzacji sprzętu, koszty środków chemicznych i dezynfekcyjnych, zaliczki na maszyny do czyszczenia powierzchni, na poszczególne kategorie usług dodatkowych) jest jednoznaczne z zaniżeniem ceny oferty o tak istotny składnik kosztowy. Stanowisko takie jest w ocenie Izby niczym nieuzasadnione. Niezależnie od powyższego Izba wskazuje, że zamawiający w przedmiotowym postępowaniu nie wymagał od wykonawców konkretnego sposobu szacowania kosztów. Wymóg taki nie wynika również z wezwania z dnia 12 sierpnia 2025 roku do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny. Każdy z wykonawców był zatem uprawniony do dokonania szacunku zgodnie z prowadzonym przez siebie modelem biznesowym. Przystępujący przyjął model polegający na wycenie poszczególnych kosztów i brak jest podstaw do stwierdzenia, że taki sposób wyceny jest nieprawidłowy.

Odnosząc się do zarzutu nieuwzględnienia przez przystępującego kosztów odzieży ochronnej i środków osobistych, brak kosztów badań lekarskich, brak kosztów szkoleń, brak PPK, Izba wzięła pod uwagę stanowisko przystępującego zawarte w 1 października 2025 roku, iż koszty PPK nie są przez przystępującego ponoszone z uwagi na rezygnację z programu PPK przez pracowników, natomiast pozostałe koszty ujęte zostały w ogólnych kosztach obsługi kadrowej pracodawcy. Izba przeanalizowała wyjaśnienia przystępującego i stwierdziła, że przewidział on w nich taką pozycję, zatem brak jest podstaw do kwestionowania faktu ujęcia wskazanych kosztów w cenie oferty.

Izba oddaliła zarzut dotyczący naruszenia art. 18 ust. 1, ust.2 i ust. 3 w zw. z art. 74 w zw. z art. 73 ust.1 ustawy P.z.p. w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o znk w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o znk w zw. z art. 16 w zw. z art. 17 w zw. z art. 239 ustawy P.z.p. poprzez błędną ocenę i błędne uznanie skuteczności zastrzeżenia przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji znajdujących się w wyjaśnieniach ceny złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 ustawy P.z.p., a zawartych w treści dokumentu datowanego na dzień 20 sierpnia 2025 r. w zakresie nieodtajnionym przez zamawiającego w dniu 9 września 2025 r., a to z uwagi na dyspozycję art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy P.z.p., zgodnie z którym Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. *A contrario* – Izba oddala odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie, które nie miało lub nie mogło mieć wpływu na wynik postępowania.

Z treści odwołania wynika, że odwołujący postawił powyższy zarzut na wypadek niepodzielenia przez Izbę zasadności zarzutu 1. i uznania przez Izbę wystarczającego charakteru przedłożonych wyjaśnień. Jednocześnie odwołujący domaga się ujawnienia treści wyjaśnień ceny wraz z załącznikami.

Izba wskazuje, że – rozpoznając zarzut 1. – nie stwierdziła jego zasadności i uznała, że złożone przez przystępującego wyjaśnienia są wystarczające i uzasadniające zaoferowaną przez niego cenę. Tym samym kwestia rażąco niskiej ceny w ofercie przystępującego została rozstrzygnięta i odwołujący nie będzie już uprawniony do jej kwestionowania w kolejnym postępowaniu odwoławczym. Tym samym nawet ewentualne stwierdzenie naruszenia w zakresie zaniechania ujawnienia treści wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny nie będą miały wpływu na wynik postępowania, rozumiany w tym przypadku jako wybór najkorzystniejszej oferty.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 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 od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:……