

WYROK

Warszawa, 24 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 13 października 2025 r. przez odwołującego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: TS Service spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi, ST Plus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu, Protector Plus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu oraz Protect Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Sąd Rejonowy w Koninie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia MM Service Monitoring spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kruszwowie, Maxus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi oraz MM Service Security spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 lit. a) do c) i nakazuje zamawiającemu:
 - 1.1 unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu,
 - 1.2 powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM Service Monitoring spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kruszwowie, Maxus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi oraz MM Service Security spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi.
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:
 - 3.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego, 453 zł 10 gr (czteryście pięćdziesiąt trzy złote dziesięć groszy) stanowiącą koszt dojazdu pełnomocnika zamawiającego na rozprawę oraz 17 zł 00 gr (siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego z tytułu opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;
 - 3.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 11 100 zł 00 gr (jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego

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

Przewodniczący

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym pn. „Świadczenie usług ochrony osób i mienia w Sądzie Rejonowym w Koninie, przy ul. Fryderyka Chopina 28”, numer referencyjny A.261.12.2025, zwane dalej postępowaniem. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 1 września 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00399777.

13 października 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: TS Service spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi, ST Plus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu, Protector Plus spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu oraz Protect Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku (dalej: Odwołujący), wnieśli odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM Service Monitoring sp. z o.o. z siedzibą w Kruszwowie, Maxus sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi oraz MM Service Security sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (dalej: Przystępujący) w sytuacji, gdy :
- a)Przystępujący złożył nierzetelne, ogólnikowe i lakoniczne wyjaśnienia co do ceny, nie przedstawił dowodów uzasadniających podniesione przez siebie twierdzenia
- w zakresie ceny oraz kosztu, w związku z czym nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia,
 - a złożone wyjaśnienia nie uzasadniają ceny i kosztu wskazanych w ofercie,
- b)Przystępujący w swojej kalkulacji przyjął zaniżony wymiar urlopu wypoczynkowego – 17,60 dnia zamiast obowiązujących 26 dni wynikających z przepisów Kodeksu pracy. Wskazana wartość 17,60 dnia nie znajduje żadnego oparcia w danych rzeczywistych ani w przepisach prawa, a Przystępujący nie przedstawił żadnych dowodów ani rachunkowego uzasadnienia, w jaki sposób doszedł do tej liczby. Zaniżenie wymiaru urlopu o 8,4 dnia rocznie (tj. o ponad 30%) prowadzi
- do istotnego pomniejszenia kosztu pracy, gdyż Wykonawca w kalkulacji pominął wynagrodzenia należne za te dni oraz związane z nimi składki ZUS, FP i FGŚP.
 - W konsekwencji przyjęcie błędnego wymiaru urlopu skutkuje zaniżeniem kosztu 1 rbh o około 1,46 zł, co w skali całego 30-miesięcznego kontraktu (49 380 rbh) oznacza niedoszacowanie kosztów rzędu 72 000 zł. Tak rażące zaniżenie podstawowego składnika kosztu pracy wprost potwierdza, że kalkulacja Wykonawcy nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia i prowadzi do zaoferowania ceny rażąco niskiej w rozumieniu art. 224 ust. 1 i ust. 5 Pzp.
- c)Przystępujący nie udzielił wyjaśnień na jakiej podstawie przyjął, że część pracowników, którym przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze 26 dni wykorzysta urlop za rok 2027 i 2028 dopiero po zakończeniu realizacji umowy
- na rzecz Zamawiającego, a w kwestii wykorzystania przez pracowników urlopu za rok 2026 nie wypowiada się w ogóle, podczas gdy termin wykonania zamówienia obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 30 czerwca 2028 r., a więc dwa pełne lata kalendarzowe i sześć miesięcy,
- d)Przystępujący w „Kalkulacji kosztów 1 rbh pracy” przyjął zerowe obciążenia z tytułu Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
- (FP i FGŚP), powołując się na zwolnienie wiekowe dla pracowników „powyżej 55 lat – kobieta / 60 lat – mężczyzna”, podczas gdy w wyjaśnieniach Przystępujący oświadcza, że dopiero planuje zatrudnić czterech bezrobotnych i przeszkolić ich w zakresie uprawnień KPOF, aby uzyskać dofinansowanie z Powiatowego Urzędu Pracy. Nie przedstawił jednak żadnego dowodu na to, że wszyscy pracownicy skierowani do realizacji zamówienia będą spełniać kryteria wiekowe pozwalające na zwolnienie z obowiązku opłacania składek FP i FGŚP przez cały 30-miesięczny okres realizacji umowy. W rzeczywistości większość z nich może nie osiągać progu wieku uprawniającego do zwolnienia, a tym samym obciążenie pracodawcy z tytułu FP i FGŚP powinno zostać uwzględnione w pełnej wysokości. Nieuzasadnione wyzerowanie tych składek powoduje zaniżenie kosztu pracy
 - o około 2,55 % funduszu płac (FP 2,45% + FGŚP 0,1%). Przy średnim wynagrodzeniu pracownika na poziomie 5 090,14 zł brutto (z uwzględnieniem dodatków nocnych) oznacza to ok. 130 zł miesięcznie na jeden etat, czyli
 - przy 12 etatowych pracownikach i 30 miesiącach realizacji zamówienia – łącznie około 46 800 zł niedoszacowanych kosztów. Powyższe w ocenie Odwołującego stanowi kolejny mierzalny dowód na nierzetelność kalkulacji kosztowej Wykonawcy i zaniżenie całkowitej ceny oferty.
- e)oferta zawiera rażąco niską cenę i koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
- 2.art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego, którego treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia w zakresie wymogu kierowania do ochrony obiektów Zamawiającego wyłącznie

pracowników posiadających wpis

na listę i posiadających ważną legitymację kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej, podczas gdy z wyjaśnień z 29 września 2025 r. wynika jednoznacznie,

że konsorcjum wykonawców planuje zatrudnić czterech pracowników bezrobotnych (nie mających wpisu na listę KPOF), których następnie przeszkoli w celu uzyskania stosownych uprawnień KPOF.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,

2.powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty Przystępującego.

6 listopada 2025 r. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron

oraz Przystępującego zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

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

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz ze wszystkich wnioskowanych i złożonych w postępowaniu przez Strony i Przystępującego dowodów pisemnych.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała odwołanie, uznając, że zasługuje ono na częściowe uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Podstawowe znaczenie dla oceny zarzutów miały wyjaśnienia ceny oferty złożone przez Przystępującego, w szczególności w zakresie planowanego wymiaru urlopów w ramach realizacji przedmiotu zamówienia, a także zakładanych obciążeń z tytułu składek na rzecz Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FP i FGŚP).

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z 24 września 2025 r. Przystępujący złożył następujące wyjaśnienia:

„Łączna liczba roboczogodzin do wypracowania w ramach niniejszego zamówienia wynosi

49 380, z czego 14 592 roboczogodzin wypracowanych będzie w porze nocnej. Tym samym praca w porze nocnej stanowi 29,55 % łącznego czasu pracy pracownika.

Termin realizacji zamówienia przypada na okres 30 miesięcy począwszy od 1 stycznia

2026 do 30 czerwca 2028. Łączny czas pracy w tym okresie wynosi 5008 rbh (wyliczenia własne Wykonawcy), co oznacza, że średniomiesięczna norma czasu pracy wynosi

166,933 rbh. Oznacza to, iż każdy z pracowników średniomiesięcznie winien wypracować 49,329 rbh pracy w porze nocnej (168 rbh x 26,6666%)

Mając na uwadze zapisy SWZ oraz Opisu Przedmiotu Zamówienia wykonawca przyjął założenie, iż całość przedmiotu zamówienia zrealizuje wyłącznie przy pomocy pracowników pełnosprawnych tj. nie posiadających orzeczenia o niepełnosprawności.

Wykonawca wskazuje, iż wszyscy pracownicy skierowani do realizacji przedmiotowego zamówienia zrezygnowali z uczestnictwa w PPK.

Na podstawie powyższych danych dokonamy wyliczenia średniego kosztu wynagrodzenia

za 1 roboczogodzinę pracy pracownika w ramach niniejszego zamówienia w całym okresie realizacji usługi. Minimalne wynagrodzenie obowiązujące od dnia 1 stycznia 2026 r. wynosić będzie 4806,00 zł brutto.

Przyjęty w kalkulacji wymiar urlopu pracowniczego w wymiarze 17,60 dnia wynika

z następujących okoliczności:

1.Część spośród pracowników wykonawcy, którym przysługuje urlop w wymiarze 26 dni wykorzysta urlop przysługujący za rok 2027 i za rok 2028 po zakończeniu kontraktu

z Zamawiającym. Należy tutaj zaznaczyć, iż koszt urlopu pracowniczego jest ponoszony w momencie jego faktycznego wykorzystania przez pracownika,

co potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w orzeczeniach oznaczonych sygnaturą: KIO 2242/24, KIO 1430/24, KIO 239/22, 240/22. Tym samym nie ma nic nadzwyczajnego w okoliczności, iż pracownik urlop wykorzysta po zakończeniu okres realizacji przedmiotowego zamówienia. Ponadto okres realizacji usługi nie

przypada na pełny rok kalendarzowy lecz de facto na 3 lata.

Uśredniony wymiar urlopu pracowniczego przyjęty w kalkulacji kosztów wynosi 17,60 dnia w z uwagi na okoliczności opisane powyżej.

(...)

Konsorcjum dysponuje funkcjonującym działem kadr i łącznie zatrudnia około 2000 pracowników na terenie całej Polski. Tym samym realizacji przedmiotowego kontraktu nie powoduje konieczności zatrudnienia dedykowanych pracowników do jego obsługi.

Ponadto wykonawca planuje w trakcie realizacji zamówienia zatrudnić 4 pracowników bezrobotnych, których następnie przeszkoli w zakresie uprawnień KPOF uzyskując z tego tytułu prawo do dofinansowania jego wynagrodzenia na podstawie art. 141 Ustawy z dnia

12 maja 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia. Dofinansowanie takowe wynosi 50% minimalnego wynagrodzenia czyli 2333 zł brutto i przysługuje przez okres (...). Biorąc

pod uwagę czas niezbędny na uzyskanie uprawnień pracownika kwalifikowanego Konsorcjum będzie mogło ich wykorzystać do realizacji przedmiotowego zamówienia przez okres

12 miesięcy. Tym samym kwota dofinansowania wyniesie:

12 miesięcy x 2333,00 zł x 4 osoby = 111 984,00 zł.

Konsorcjum sfinansuje we własnym zakresie koszt szkolenia oraz badań lekarskich

w wysokości 2000,00 zł od 1 osoby, co zostało wliczone w koszty przedmiotowego postępowania.

Stwierdzić należy, iż konsorcjum korzystało w przeszłości z tej formy wsparcia, co potwierdza, iż spełnia kryteria ustawowe. Jako dowód przedstawiamy kopie umów zawartych z Urzędem Pracy (...).

Po przeprowadzeniu dowodu z dokumentacji postępowania, w tym SWZ i innych dokumentów określających warunki zamówienia oraz oczekiwany przez Zamawiającego sposób realizacji przedmiotu zamówienia i uznała, że zarzuty nr 1 lit. d oraz nr 2 się nie potwierdziły. Z żadnego

z dokumentów zamówienia nie wynika, by wykonawcy mieli dysponować określonymi pracownikami na potrzeby realizacji zadania już na etapie składania ofert. W świetle warunków zamówienia nie jest więc zabronione zatrudnienie i przeszkolenie pracowników specjalnie

na potrzeby realizacji tego zadania. Założenia przyjęte przez Przystępującego w zakresie zatrudnienia osób w wieku „powyżej 55 lat – kobieta / 60 lat – mężczyzna” są w pełni dopuszczalne, a Odwołujący nie wykazał istnienia podstaw do przyjęcia przeciwnego wniosku. Twierdzenia Odwołującego w zakresie założeń przyjętych przez Przystępującego w zakresie obciążeń z tytułu składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Izba uznała za nieudowodnione. Zarzuty te mogłyby się ewentualnie potwierdzić w sytuacji, gdyby Zamawiający (niezależnie od kwestii prawnej dopuszczalności takiego wymogu) żądał dysponowania pracownikami już na moment składania ofert. Wobec braku takiego wymogu omawiane zarzuty podlegały oddaleniu.

Potwierdziły się natomiast zarzuty nr 1 lit. a) do c), czyli zarzuty dotyczące przyjętych przez Przystępującego założeń kalkulacji ceny oferty z uwzględnieniem wymiaru urlopu pracowniczego równym 17,60 dnia rocznie zamiast odpowiednio 20/26 dni.

W toku rozprawy Przystępujący wyjaśnił, że możliwe jest wykorzystanie zaległych urlopów przez pracowników tak, by wypełnić obowiązki wynikające z Kodeksu pracy. Izba nie miała również zastrzeżeń co do spójności i kompletności wyjaśnień Przystępującego w tym zakresie. Co jednak istotne – przyjęcie do kalkulacji tak obniżonego wymiaru urlopu możliwe byłoby jedynie wówczas, gdyby pracownicy, którym dany urlop przysługuje, wyrazili zgodę na przyjęte przez Przystępującego założenia. Przystępujący przyjął wymiar urlopu 17,6 dnia rocznie całkowicie w oderwaniu od faktu, że zasadą jest, że pracownikowi przysługuje 26 dni urlopu rocznie i jednocześnie pracownik ma prawo do wykorzystania tego urlopu w danym roku. Zatem jest to czynnik, w zakresie którego Przystępujący jest całkowicie zależny od swoich pracowników i ich zgody na opóźnienie w wykorzystaniu przysługującego im urlopu. Bez udowodnienia, że Przystępujący ma taką zgodę, założenie 17,6 dnia urlopu rocznie Izba uznała za całkowicie nieudowodnione. Mimo braku wymogu ze strony Zamawiającego – Przystępujący musiałby już na moment składania ofert dysponować konkretnymi pracownikami na potrzeby realizacji zamówienia choćby po to, by móc udowodnić, że ci pracownicy zgadzają się na opóźnienie w wykorzystaniu przysługującego im urlopu. Takiego dowodu Przystępujący jednak nie złożył w ramach wyjaśnień ceny oferty. Zamawiający nie miał zatem podstaw przyjąć „na wiarę”, że założenia Przystępującego co do kalkulacji ceny oferty są prawidłowe. Zamawiający winien zachować krytyczny stosunek do tej części wyjaśnień, szczególnie że dotyczą one uprawnień pracowników wynikających z Kodeksu pracy. Zamawiający nie miał więc podstaw do uznania, że Przystępujący zrealizował swoje obowiązki co do koniczności wyjaśnienia ceny oferty, a zatem winien być zastosowany art. 224 ust. 6 Pzp.

Zgodnie z tym przepisem 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. Wyjaśnienia dotyczące wymiaru urlopu miały istotny charakter – jest to jedno z podstawowych założeń kalkulacji ceny oferty, co wprost wynika z przytoczonych wyżej fragmentów wyjaśnień. Brak udowodnienia prawdziwości i realności tych założeń winien skutkować uznaniem przez Zamawiającego, że wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny,

a w konsekwencji uznania, że wypełnione zostały przesłanki z art. 224 ust. 6 Pzp.

Przepis ten zawiera sankcję zrównania oferty, której cena nie została uzasadniona, z ofertą zawierającą rażąco niską cenę. Odrzucenie oferty Przystępującego winno więc nastąpić

na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp na skutek zastosowania art. 224 ust. 6 Pzp.

Zaniechanie takiego działania przez Zamawiającego zostało wskazane w omawianych zarzutach i przesądziło o ich potwierdzeniu się.

Oddaleniu podlegał natomiast zarzut nr 1 lit. e) – Odwołujący nie wykazał, by cena oferty Przystępującego jako taka nie pozwalała na prawidłową realizację przedmiotu zamówienia.

O ile to na Przystępującym ciążył ciężar udowodnienia, że jego oferta pod tym względem

ma realny charakter (art. 537 pkt 1 Pzp) to Odwołujący nie jest zwolniony z obowiązku wykazania zasadności swoich twierdzeń.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący