

WYROK

Warszawa, dnia 27 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka
Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 października 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Ekotrade Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Ekotrade Serwis FM Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni, Silesia Services Sp. z o.o. z siedzibą w Siemianowicach Śląskich w postępowaniu prowadzonym przez: PGE Energia Ciepła S.A. z siedzibą w Warszawie, PGE Toruń S.A. z siedzibą w Toruniu, PGE Zielona Góra S.A. z siedzibą w Zielonej Górze, Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA S.A. z siedzibą we Wrocławiu

przy udziale wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: ERA sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, NOVIA sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, KOMES Ochrona sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, JANTAR sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku, JANTAR 2 sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku - uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione 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 4608/25

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Świadczenie usług ochrony fizycznej osób i mienia w PGE Energia Ciepła S.A., PGE Toruń S.A., Zespole Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA S.A., Elektrociepłowni „Zielona Góra” S.A.” prowadzone jest przez PGE Energia Ciepła S.A. z siedzibą w Warszawie, PGE Toruń S.A. z siedzibą w Toruniu, PGE Zielona Góra S.A. z siedzibą w Zielonej Górze, Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA S.A. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Zamawiający”). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod nr Dz.U. 2025/S 123-423155. Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie przetargu nieograniczonego.

I. W dniu 23 października 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Ekotrade Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Ekotrade Serwis FM Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni, Silesia Services Sp. z o.o. z siedzibą w Siemianowicach Śląskich (dalej: „Odwołujący”) wnieśli do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec:

1) błędnego przeprowadzenia badania i oceny oferty w części nr X (10) złożonej przez konsorcjum w składzie: ERA sp. z o.o., NOVIA sp. z o.o., KOMES Ochrona sp. z o.o., JANTAR sp. z o.o., JANTAR 2 sp. z o.o. (dalej łącznie

jako: „Konsorcjum Era”), w tym błędnego uznania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny jednostkowej (istotnej części składowej ceny), ujętej w formularzu ofertowym w pozycji: „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt”, a w konsekwencji, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny całkowitej,

- 2) błędnej ocenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, złożonych przez Konsorcjum Era w dniu 8 października 2025 r. i błędnego uznania, że wyjaśnienia te spełniają wymagania określone w ustawie Pzp oraz odpowiadają na wątpliwości Zamawiającego wyrażone w wezwaniu do wyjaśnień z 3 października 2025 r., podczas gdy złożone wyjaśnienia są ogólnikowe, wybiórcze, niewystarczające i nierzetelne, a ich treść wprost wskazuje na zaoferowanie przez Konsorcjum Era rażąco niskiej ceny, w tym rażąco niskiej ceny jednostkowej (istotnej części składowej ceny) za usługi ujęte w pozycji: „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI) - miesięczny ryczałt” poprzez nieuwzględnienie w poszczególnych pozycjach wszystkich kosztów niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia przypisanego do danej pozycji formularza ofertowego, a ponadto wyjaśnienia te nie zawierają żadnych dowodów na potwierdzenie stanowiska wykonawcy,
- 3) zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum Era w części nr X (10), pomimo tego, że zawiera ona cenę jednostkową (istotną część składową ceny) skalkulowaną nierzetelnie i będącą rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia, w tym zawierającą rażąco niską cenę jednostkową za usługi ujęte w pozycji: „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt”, w szczególności nieuwzględniającą wszystkich części składowych ceny i wszelkich kosztów, a przez to będącą wyceną dokonaną niezgodnie z SWZ, przepisami powszechnie obowiązującego prawa i warunkami zamówienia i nie obejmującą wyceny pełnego zakresu przedmiotu zamówienia, a więc i pełnego zakresu przyszłego zobowiązania umownego,
- 4) wyboru jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w części nr X (10) oferty złożonej przez Konsorcjum Era, pomimo tego, że oferta podlegała odrzuceniu jako oferta zawierająca rażąco niską cenę,
- 5) zaniechania wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 1 i ust. 2, ust. 3 ustawy Pzp w związku z art. 239 w zw. art. 16 ustawy Pzp w związku z art. 17 ustawy Pzp przez:
 - a. błędną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Konsorcjum Era w dniu 8 października 2025 r. i błędne uznanie, że wyjaśnienia te spełniają wymagania określone w ustawie Pzp oraz odpowiadają na wezwanie zamawiającego z 3 października 2025 r., a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum Era w sytuacji, gdy Konsorcjum Era w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego złożyło ogólnikowe, wybiórcze, niewystarczające i nierzetelne wyjaśnienia, w tym nie wykazało, że zaoferowana przez nie cena jednostkowa jest realna i rzetelna w zakresie jej zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a ponadto nie wykazało, że ceny jednostkowe (istotne części składowe ceny) za usługi ujęte w pozycji: „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt” pokrywają koszty wykonania zamówienia wynikające z warunków zamówienia i odrębnych przepisów, przy czym treść wyjaśnień wprost wskazuje na zaoferowanie przez wykonawcę rażąco niskiej ceny,
 - b. przyjęcie, że miesięczny koszt patrolu wskazany w pozycji: „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt” w wysokości 100,00 zł miesięcznie nie jest rażąco niski, podczas gdy w wyjaśnieniach z 8 października 2025 r. Konsorcjum Era wykazało koszty miesięczne funkcjonowania patrolu grupy interwencyjnej w wysokości 65.435,98 zł,
 - c. przyjęcie, że zaoferowany przez Konsorcjum Era koszt w wysokości 100,00 zł miesięcznie, jest wystarczający do pokrycia części miesięcznych kosztów funkcjonowania grupy interwencyjnej, wskazanych w wyjaśnieniach z 8 października 2025 r., podczas gdy wskazana cena jednostkowa nie stanowi merytorycznej odpowiedzi na wymagania stawiane przez Zamawiającego, w tym nie obejmuje pełnego zakresu przedmiotu zamówienia i nie stanowi ekwiwalentu świadczenia wykonawcy, a tym samym ekwiwalentu przyszłego zobowiązania umownego,
- 2) art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp przez wybór oferty Konsorcjum Era, podczas gdy nie była to oferta najkorzystniejsza spośród złożonych ofert, które nie powinny podlegać odrzuceniu, albowiem to Odwołujący zaproponował

najniższą cenę, wobec czego to jego oferta powinna zostać uznana za najkorzystniejszą.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
- dokonania ponownego badania i oceny ofert w Postępowaniu,
- odrzućcenia oferty Konsorcjum Era.

II. Pismem z dnia 20 listopada 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

III. Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: ERA sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, NOVIA sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, KOMES Ochrona sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie, JANTAR sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku, JANTAR 2 sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku (Konsorcjum Era).

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 3 października 2025 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Konsorcjum Era do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny realizacji zamówienia w zakresie części nr 10 - Świadczenie usług ochrony fizycznej osób i mienia w PGE Energia Ciepła S.A Oddział Wybrzeże, w szczególności za zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt.

W ww. wezwaniu Zamawiający wskazał m.in.: „Podana przez Wykonawcę cena 100 PLN netto za „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt”, może wydawać się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzić wątpliwości, co do możliwości należytego wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, jak regulacji dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej.

(...) W związku z powyższym, zgodnie z art. 224 ust. 1 i nast. Ustawy PZP, Wykonawca jest zobowiązany do złożenia wyjaśnień i dowodów, dotyczących wyliczenia ceny realizacji Zamówienia w tym w szczególności w zakresie:

- 1)zarządzania procesem świadczonych usług;
- 2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;
- 3)zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- 4)wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Zamawiający wymaga przede wszystkim potwierdzenia czy Wykonawca ujął w cenie wszystkie koszty niezbędne do realizacji zamówienia, w tym za zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej oraz przedstawienia sposobu wyliczenia miesięcznej ryczałtowej stawki 100 PLN netto za ww. usługę.

Zamawiający informuje, iż zgodnie z art. 224 ust. 5 Ustawy PZP, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie mogą mieć charakteru ogólnego, a w ramach składanych wyjaśnień Wykonawca powinien przedkładać dowody, które w jego ocenie uzasadniają przyjętą wycenę przedmiotu zamówienia. Celem składanych wyjaśnień jest bowiem przekonanie Zamawiającego i przedstawienie dokumentów, informacji prowadzących do stwierdzenia, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej oferty jest nieuzasadnione. Z wyjaśnień przedstawionych przez Wykonawcę jednoznacznie powinno wynikać, iż za cenę ofertową określoną dla zamówienia jest on w stanie zrealizować przedmiot zamówienia zgodnie z wymaganiami i warunkami określonymi przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia, a także potwierdzić racjonalność i rynkowość wyceny swojej oferty.

Wyjaśnienia dotyczące ceny oferty, w których podane są jedynie ogólne stwierdzenia, niepoparte konkretnymi kwotami i wyliczeniami żądanymi przez Zamawiającego, mogą co najwyżej uzupełniać konkretne i szczegółowe analizy i wyliczenia, jednak nie mogą stanowić wyjaśnień samych w sobie. Złożenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 Ustawy PZP, nie powinno sprowadzać się jedynie do przedstawienia Zamawiającemu pisma zatytułowanego „Wyjaśnienia”, ale

do przedstawienia merytorycznych informacji w przedmiotowym zakresie, które pozwolą na dokonanie przez Zamawiającego oceny poziomu i realności zaoferowanej ceny globalnej, w tym poprzez weryfikację cen jednostkowych i kosztów wykonania zamówienia występujących po stronie Wykonawcy."

Odpowiedzi na ww. wezwanie Konsorcjum Era udzieliło pismem z dnia 8 października 2025 r.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum Era jako zawierającej rażąco niską cenę.

Podniesione w odwołaniu zarzuty zostały oparte o okoliczności dotyczące ww. wezwania Konsorcjum Era do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oraz treści wyjaśnień udzielonych przez tego wykonawcę. Należy uznać, że wezwanie dotyczyło jednego z elementów składowych ceny, tj. ceny za „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt". W pozostałym zakresie wezwanie nie zostało skonkretyzowane. Odwołujący podniósł, że wyjaśnienia udzielone przez Konsorcjum Era w piśmie z dnia 8 października 2025 r. są zbyt ogólne, nie zawierają wielu istotnych informacji, zawierają błędy, wynika z nich niedoszacowanie ceny, a ponadto nie zostały poparte dowodami.

Przedstawiając stanowisko dotyczące zarzutów podniesionych w odwołaniu należy podkreślić, że oceny w zakresie zaistnienia podstawy do odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę co do zasady dokonuje się w odniesieniu do ceny całkowitej oferty. Zgodnie bowiem z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Natomiast zgodnie z przepisem art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Z kolei, jak wynika z przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, wezwanie do udzielenia wyjaśnień może mieć miejsce także w sytuacji, w której istotne części składowe ceny lub kosztu 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. Dokonując oceny „istotności” części składowej należy w szczególności rozważyć czy jej nieuzasadnione zaniżenie może spowodować, że: realizacja całego zamówienia stanie się dla wykonawcy nieopłacalna, istnieje ryzyko, że w związku z niedoszacowaniem tego elementu składowego zamówienie nie zostanie należycie wykonane (w całości lub w części). Jeżeli wyjaśnienia dotyczące sposobu wyliczenia istotnej części składowej nie mogą dać odpowiedzi na te pytania, zasadne (w przypadku występowania wątpliwości, o których mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp) jest skierowanie do wykonawcy wezwania do udzielenia wyjaśnień dotyczących całkowitej ceny oferty, a nie tylko jej istotnej części składowej. W konsekwencji, nie w każdym przypadku skierowania przez zamawiającego do wykonawcy wezwania do udzielenia wyjaśnień dotyczących części składowej ceny, udzielone przez wykonawcę wyjaśnienia będą mogły posłużyć do oceny oferty pod kątem występowania podstawy odrzucenia, o której mowa w art. 228 ust. 1 pkt 8 lub art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W odwołaniu Odwołujący nie wykazał, że cena za zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt w zakresie części nr 10 podlega kwalifikacji jako istotna część składowa ceny, mająca znaczenie w kontekście realizacji całego zamówienia.

W wezwaniu z dnia 3 października 2025 r. nie zostało wprost wskazane, że w taki sposób cena ta została zakwalifikowana przez Zamawiającego. Natomiast w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający stwierdził, że kwestionowana przez Odwołującego pozycja formularza cenowego pn. „Zewnętrzny monitoring systemów alarmowych wraz z zapewnieniem grupy interwencyjnej (GI)-miesięczny ryczałt” nie jest istotną częścią składową zaoferowanej ceny. Dalej Zamawiający wskazał: „Zarówno u Przystępującego, jak i Odwołującego, udział tej pozycji w całości ceny wynosi mniej niż 1%, tj. odpowiednio: - 0,03% u Przystępującego oraz - 0,77% u Odwołującego. Co więcej, u połowy wykonawców wartość tej pozycji nie przekracza 1,2% zaoferowanej przez nich ceny."

Mając na uwadze powyższe, Izba stwierdziła, że podnosząc zarzut zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum Era jako zawierającej rażąco niską cenę, Odwołujący nie wykazał, aby udzielone przez tego wykonawcę wyjaśnienia dotyczyły istotnej części składowej ceny lub kosztu, mającej znaczenie w kontekście realizacji całego zamówienia. W konsekwencji, nie ma potrzeby dokonywania oceny tych wyjaśnień – skoro nie zostało wykazane, aby ich treść miała znaczenie dla stwierdzenia zaistnienia podstawy odrzucenia oferty, o której mowa w art. 228 ust. 1 pkt 8 albo art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W tej sytuacji Izba uznała, że nie ma podstaw aby podzielić stanowisko Odwołującego i uznać że oferta Konsorcjum Era podlega odrzuceniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 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).

Przewodnicząca: