

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

**Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak**

**Protokolantka: Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie 18 listopada 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 10 października 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **STRABAG PFS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Pruszków, KRS 0000092960, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna**, Warszawa, KRS 0001025154

przy udziale przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – uczestnika **EVER FS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Warszawa, KRS 0000395528

**orzeka:**

**1 Oddala odwołanie.**

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego STRABAG PFS Sp. z o.o. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu.

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:.....**

KIO 4342/25

### **Uzasadnienie**

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Polskie Porty Lotnicze S.A. z/s w Warszawie w trybie przetargu nieograniczonego na *świadczenie usługi w zakresie administrowania oraz wykonywania drobnych napraw w tym wsparcia technicznego w zakresie udrażniania sanitariatów w obiektach oraz terenie należącym do Polskich Portów Lotniczych w Warszawie* (nr postępowania: 31/PNZP/TL/2025) ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 21.05.2025 r., OJ S 97/2025 328956-2025, wobec wadliwej oceny wyjaśnień i wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 10.10.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy STRABAG PFS Sp. z o.o. z/s w Pruszkowie (sygn. akt KIO 4342/25).

Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej złożonej przez EVER FS Sp. z o.o. – 30.09.2025 r.

Odwołujący zarzucił 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 ust. 6 pzp w zw. z art. 16 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy EVER z powodu rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wyjaśnienia przedstawione przez Wykonawcę EVER w piśmie z dnia 22.07.2025 Wykonawca nie wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowiedzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i umożliwia wykonanie zamówienia - nie obalił domniemania rażąco niskiej ceny (a tym samym Zamawiający dokonał błędnej i dowolnej oceny wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę) w szczególności na to, że:

a) Wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających prawidłowość kosztów zawartych w tabeli pozycji: „Kosztów szkoleń”, „Kosztów administracyjno-biurowych”, „Kosztów ubrań”, „Wyposażenia biura i materiałów eksploatacyjnych”,

b) Wyjaśnienia wykonawcy sprowadzają się do pewnych ogólnikowych zapewnień co do prawidłowości wyceny ofertowej, a wyjaśnienia są ogólnikowe, abstrakcyjne i nieoparte dowodami, a wskazane w kalkulacji koszty nie poparte odpowiednimi dowodami uniemożliwiają przeprowadzenie merytorycznej kontroli sposobu wyliczenia poszczególnych kwot zawartych w Tabeli podziału kosztów.

2) art. 226 ust. 1 pkt 8) pzp w zw. z art. 224 ust. 1 pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 pzp w zw. z art. 16 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy EVER z powodu rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy cena ofertowa Wykonawcy EVER nie pozwala na zrealizowanie zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami Zamawiającego, w sytuacji gdy:

a) z wyjaśnień z dnia 22 lipca 2025 r. wynika, że EVER w cenie oferty nie uwzględnił konieczności poniesienia dla

wszystkich osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia niezbędnych szkoleń wymaganych w § 14 ust. 2 Projektu Umowy (Załącznika nr 3 do SWZ), § 2 ust. 2 lit. b) w zw. z pkt. 4.5 Załącznika nr 1 (OPZ) do Projektu Umowy (Załącznika nr 3 do SWZ), lub rażąco zaniżył koszty wyżej wymienionych szkoleń;

b)z wyjaśnień z dnia 22 lipca 2025 r. wynika, że EVER w cenie oferty nie uwzględnił wszystkich kosztów administracyjno-biurowych wynikających z § 14 ust. 4 Projektu Umowy (Załącznika nr 3 do SWZ), lub rażąco zaniżył koszty wyżej wymienionej pozycji. Co ma zasadniczy wpływ na brak możliwości wykonania przez EVER zamówienia w Cenie.

3)ewentualnie w razie uznania zarzutów określonych w pkt 1 i w pkt 2 powyżej za przedwczesne:

a)naruszenia art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pzp poprzez zaniechanie żądania wyjaśnień dotyczących treści oferty EVER w zakresie wykazanych w wyjaśnieniach EVER z dnia 22 lipca 2025 r. w Tabeli podziału kosztów pozycji: „Koszty szkoleń” oraz „Koszty administracyjno-biurowe”, w sytuacji, gdy Zamawiający - po analizie wyjaśnień EVER z dnia 22 lipca 2025 r. był zobowiązany powziąć wątpliwość czy oferta jest w tym zakresie zgodna z SWZ, tj. Projektem Umowy stanowiącym Załącznik nr 3 do SWZ i czy uwzględni wszystkie wymagania wynikające z ww. postanowień SWZ

4)art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) pzp poprzez wybór jako najkorzystniejszej oferty w Postępowaniu, oferty złożonej przez Wykonawcę w sytuacji gdy złożona przez niego oferta podlega odrzuceniu z uwagi na fakt, że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a dodatkowo Wykonawca nie udzielił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego, a w konsekwencji nierówne traktowanie wykonawców i naruszenie zasad uczciwej konkurencji, przez co też postępowanie straciło walor przejrzystości.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i nakazanie odrzucenia oferty EVER z postępowania, ewentualnie wezwania wykonawcy EVER do dalszych wyjaśnień w zakresie kosztów podziału pozycji „Koszty szkoleń” oraz „Koszty administracyjno-biurowe”.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący odnosi się do oceny wyjaśnień złożonych przez EVER w piśmie z 22.07.2025 r. na podstawie wezwania z 16.07.2025 r. do wyjaśnienia kalkulacji ceny w związku z podejrzeniem zaoferowania rażąco niskiej ceny. Po odtajnieniu wyjaśnień, co nastąpiło w wyniku wykonania wyroku KIO z 26.09.2025 r., sygn. akt KIO 3450/25, odwołujący stwierdził, że wyjaśnienia jako lakoniczne i nieoparte dowodami nie obalały domniemania zaoferowania rażąco niskiej ceny. Dalej odwołujący odniósł się do niedostatecznej treści wyjaśnień, w tym braku wykazania prawidłowości wyliczonych kosztów: „Kosztów szkoleń”, „Kosztów administracyjno-biurowych”, „Kosztów ubrań”, „Wyposażenia biura i materiałów eksploatacyjnych”. EVER nie udowodnił, aby pracownicy, którzy mają uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia posiadali szkolenia wymagane na podstawie § 14 ust. 2 Projektu Umowy (Załącznika nr 3 do SWZ), § 2 ust. 2 lit. b) w zw. z pkt. 4.5 Załącznika nr 1 (OPZ) do Projektu Umowy (Załącznika nr 3 do SWZ), co przy jednoczesnym zestawieniu z informacjami zaprezentowanymi w piśmie z EVER z dnia 22 lipca 2025 r. w Tabeli podziału Kosztów w pozycji „Koszty szkoleń” prowadzi do wniosku, że EVER nie uwzględnił kosztów wszystkich szkoleń lub rażąco zaniżył te koszty. Zgodnie z przywołanymi postanowieniami, pracownicy muszą przejść szkolenia i uzyskać pozwolenia na wstęp do strefy zastrzeżonej lotniska oraz uzyskać uprawnienia do prowadzenia samochodu po terenie lotniska. Na podstawie cennika szkoleń opublikowanego na stronie zamawiającego, ich koszt odwołujący wyliczył na 9.274,20 zł brutto (dla zadeklarowanego personelu w ilości osób 29), a wykonawca w kalkulacji uwzględnił ten koszt w kwocie 2.400,00 zł.

Dalej odwołujący wyliczył, że w cenie należało uwzględnić koszt uzyskania przepustek dla zadeklarowanej liczby personelu, tj. 6.420,60 zł oraz czterech przepustek samochodowych w wysokości 2.902,80 zł oraz zezwolenia na przemieszczanie się pojazdów po terenie lotniska w wysokości 492,00 zł. Koszty administracyjne powinny również uwzględniać koszt zatrudnienia na ½ etatu specjalisty ds. Kadr i Płac (przy 29 etatach przewidzianych dla tego kontraktu). O wysokość tych kosztów miały zostać zaniżone „koszty administracyjno-biurowe”.

Zamawiający mając na uwadze treść wyjaśnień EVER z dnia 22.07.2025 r., w szczególności zaniżenie kosztów w zakresie „Kosztów szkoleń” oraz „Kosztów administracyjno-biurowych” powinien był skorzystać z dyspozycji art. 223 ust. 1 pzp i skierować do EVER dodatkowe wezwanie w tym trybie.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca – EVER FS Sp. z o.o.

### **Stanowisko Izby**

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako

Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego.

### **Izba ustaliła.**

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usługi w zakresie administrowania oraz wykonywania drobnych napraw w tym wsparcia technicznego w zakresie udrażniania sanitariatów w obiektach oraz terenie należącym do Polskich Portów Lotniczych w Warszawie w latach 2025-2026.

Zgodnie z rozdziałem swz - XIV. Opis sposobu obliczenia ceny:

*1. Wykonawca określi łączną cenę realizacji zamówienia poprzez wskazanie jej w formularzu „Oferta” sporządzonym wg. Wzoru stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ Podstawą obliczenia ceny jest wskazanie w tabeli formularza „Oferta”, miesięcznego wynagrodzenia netto za świadczoną usługę, następnie pomnożenie go o VAT w wysokości 23%, co pozwoli uzyskać miesięczne wynagrodzenie brutto za świadczone usługi. Pomnożenie okresu świadczenia usług przez miesięczne wynagrodzenie brutto pozwoli uzyskać łączną wartość brutto oferty.*

Kryterium oceny ofert stanowiła cena – 100%.

Zamawiający oszacował wartość zamówienia na kwotę ..

Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia kwotę brutto – 8.587.782,57 zł.

W postępowaniu złożonych zostało pięć ofert z cenami: STRABAG PFS Sp. z o.o. – 5.257.290,60 zł (oferta nr 1) MICRON Sp. z o.o. – 6.917.274,00 zł (oferta nr 2), EVER FS Sp. z o.o. – 6.273.000,00 zł (oferta nr 3), IMPE SYNERGIES Sp. z o.o. – 5.773.301,28 zł (oferta nr 4), ESBUD Sp. z o.o. – 1.799.899,95 zł (oferta nr 5).

Zamawiający przewidział aukcję elektroniczną przy złożeniu co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu. W aukcji udział wzięło czterech wykonawców (oferty 1-4).

W toku aukcji, która odbyła się 16.07.2025 r. zaoferowane zostały ceny: 4.924.230,00 zł (oferta EVER), 4.927.290,60 zł (oferta STRABAG), 5.238.000,00 zł (oferta IMPEL), 6.917.274,00 zł (oferta MICRON).

Wykonawca EVER został wezwany na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Ustawy pismem z 16.07.2025 r. do wyjaśnienia zaoferowanej w toku aukcji ceny 4.924.230,00 zł.

W odpowiedzi z 22.07.2025 r. wykonawca EVER FS Sp. z o.o. przedstawił ogólne założenia przyjęte do kalkulacji ceny, a także tabele z podziałem kosztów z przewidywanym zyskiem. W wyjaśnieniach znajdują się również konkretne dane dotyczące składowych kosztów i ich wyliczenia, z podziałem na: personel i organizacja pracy, wraz ze strukturą zatrudnienia kluczowego personelu, wyposażenie i środki trwałe. Do wyjaśnień załączone zostały również dowody dla wykazania tajemnicy przedsiębiorstwa ale także dowody w postaci zestawu narzędzi, umów o pracę (w części zanonimizowane) oraz faktury wykupu pojazdów.

Wykonawca STRABAG również składał wyjaśnienia ceny sprzed aukcji – wyjaśnienia z 04.07.2025 r. prezentując w nich koszty w rozbiciu na cztery pozycje.

### **Izba oddała odwołanie.**

Zarzuty w odwołaniu dotyczyły oceny wyjaśnień zaoferowanej przez EVER ceny, której ostateczna wysokość została ustalona po aukcji elektronicznej, w której udział brało czterech zaproszonych wykonawców. Dwie najtańsze oferty złożyli EVER - 4.924.230,00 zł oraz odwołujący - 4.927.290,60 zł. Różnica pomiędzy ofertami wyniosła ok 3.000 zł brutto. Uzasadnieniem dla uznania, że wyjaśnienia nie obaliły domniemania zaoferowania rażąco niskiej ceny, mają być braki w ich treści (niedostatecznie wyjaśnione koszty) oraz brak dowodów potwierdzających okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach. Odwołujący swoją argumentację opierał na analizie dwóch kategorii kosztów, wyróżnionych w kalkulacji, tj. „kosztów szkoleń” oraz „koszów administracyjno-biurowych”. Odwołujący nie odnosił się do dowodów złożonych wraz z wyjaśnieniami, które nie miały związku z kwestiami poruszonymi w odwołaniu. Podstawą zarzutów było zasadniczo przekonanie odwołującego co do braku uwzględnienia części kosztów – wyliczonych w odwołaniu, które miałyby prowadzić do wniosku, że cena jest rażąco niska.

Izba oddaliła odwołanie, gdyż wyjaśnienia wykonawcy wraz z dowodami nie uzasadniały odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę.

Na wstępie należy wskazać, że wyjaśnienia nie były lakoniczne i odnosiły się do zasadniczych kosztów świadczenia

usługi, prezentowały szczegóły dotyczące założeń kalkulacyjnych i były poparte dowodami. Na podstawie tych wyjaśnień zamawiający uznał, że cena pozwala na realizację zamówienia. Powyższe oznaczało, że dla wykazania zasadności zarzutu zaniechania odrzucenia oferty wybranej nie było wystarczającym samo wskazanie na niedostateczną treść wyjaśnień, ale koniecznym było wykazanie ewentualnych nieprawidłowości, których skutkiem mogłoby być stwierdzenie, że cena oferty jest rażąco niska. W wyjaśnieniach wykonawca skupiał się na wykazaniu kosztów w ujęciu najważniejszych składowych i wyjaśniał podstawy przyjętych założeń. Wskazane w odwołaniu braki dotyczyły natomiast tych elementów kosztów, co do których wyjaśnienia się nie odnosiły, co jeszcze nie przesądzało o tym, że nie były ujęte w cenie. Mając na uwadze wezwanie, w którym zamawiający nie sprecyzował konkretnych obszarów świadczenia, które miałyby być omówione co do ich organizacji, wykonawca konstruując wyjaśnienia nie musiał odpowiadać na wszystkie wątpliwości, jakie po analizie wyjaśnień formułował odwołujący. Wskazując dla porównania na wyjaśnienia samego odwołującego, on prezentował koszty sumując je w kilku pozycjach, które nie odpowiadały podziałowi kosztów jakie przyjął EVER. Powyższe wskazuje, że kwestia ujęcia kosztów w cenie nie może być sprowadzona do szczegółów świadczenia usługi. Stanowi dowolną koncepcję przypisania kosztów w ramach ich podziału i nie wymaga rozbicia na najdrobniejsze kwestie techniczno-organizacyjne, jak np. prowadzenie biura czy też inne podobne względem świadczenia zasadniczego elementy leżące po stronie wykonawcy.

Poruszone w odwołaniu kwestie ujęcia kosztów miały marginalne znaczenie w tym znaczeniu, że nie mogły prowadzić do uznania, że cała cena jest rażąco niska. Izba podziela uwagi zamawiającego oraz przystępującego co do dopuszczalności różnego ujęcia kosztów, tj. rozbicia w danych pozycjach, co jeszcze nie jest podstawą do uznania, że wszystkie koszty realizacji zamówienia nie zostały ujęte. Co istotne o rażąco niskiej cenie można mówić wyłącznie w sytuacji gdyby zaoferowana cena nie pozwalała na realizację zamówienia. Okoliczności wskazane w podstawie zarzutów nie były wystarczające dla uznania, że wykonawca nie wyjaśnił podstaw kalkulacji, jak również że nie uwzględniła ona niezbędnych kosztów i prowadzić miałyby do braku możliwości ich pokrycia w cenie zaoferowanej. Oddalając zarzuty Izba uznała, że odwołujący nie zdołał podważyć założeń kosztowych przyjętych do kalkulacji ceny, a tym samym nie wykazał zasadność zarzutu wadliwej oceny wyjaśnień.

Odwołujący kreując okoliczności, jakie miałyby determinować ocenę wyjaśnień odbiegał od prezentowanych założeń w tym ujęciu, że wskazując braki danych uniemożliwiają ocenę wybranych dwóch pozycji tabeli kosztów, wnioskował o niedostatecznej treści wyjaśnień. Powyższe nie może determinować oceny wyjaśnień, które sporządzone zostały przy założeniach indywidualnych i przyjętej koncepcji podziału kosztów i organizacji pracy. Ponieważ cena ma charakter ryczałtowy, podział kosztów do pozycji wymienionych w tabeli ma wyłącznie walor techniczny, pozwalający zobrazować przyjęte do kalkulacji założenia. Odwołujący nie podważył łącznej wysokości kosztów, do czego nie może prowadzić analiza cząstkowa wybranych pozycji. Doświadczenie odwołującego nie może być miernikiem dla oceny wyjaśnień innego wykonawcy i zaoferowanej przez niego ceny. Różnica ceny oferty wybranej do oferty odwołującego wyniosła zaledwie o prawie 3 tys przy wartości zbliżonej do 5 mln zł brutto. Powyższe potwierdzało również, że elementy kalkulacji kosztów wskazane w odwołaniu nie determinowały oceny oferty jako rażąco niskiej z uwagi na zaniżenie istotnych elementów składowych kosztów.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 2 poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 15.000 zł. i obciążyla nimi w całości odwołującego.

**Przewodnicząca:.....**