

WYROK

Warszawa, dnia 23 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu 22 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 listopada 2025 r. przez wykonawcę KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu przy udziale uczestnika:

A. wykonawcy Well done P.K. z siedzibą we Wrocławiu, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

B. wykonawcy EPA GREEN Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o.

z siedzibą w Katowicach, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę

KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, tytułem wpisu od odwołania.

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:

Uzasadnienie

Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu (dalej: „zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości przekraczającej kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp” pn. „Usługi utrzymania czystości i porządku oraz usługi konserwatorskie w budynkach Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu i podległych jej jednostkach”; znak sprawy 0201-ILZ.260.20.2025 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”). Zamówienie zostało podzielone na pięć części.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w dniu 31 lipca 2025 r. w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 502114-2025; numer wydania Dz.U. S: 145/2025.

Pismem z 28 października 2025 r. zamawiający poinformował o wyborze ofert najkorzystniejszych w postępowaniu dla części od I do V.

W dniu 7 listopada 2025 r. przez wykonawcę KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach zostało wniesione odwołanie na czynności i zaniechania zamawiającego w zakresie zadania nr I, IV oraz V postępowania.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie niżej wymienionych przepisów:

1. art. 16 ust. 1 ustawy Pzp poprzez nierówne traktowanie wykonawców w postępowaniu

Odwołujący wskazał, że zamawiający dwukrotnie wzywał odwołującego do złożenia wyjaśnień. Pierwsze wyjaśnienia zostały przyjęte w części innych aspektów postępowania, a następnie odrzucone jedynie na podstawie wątpliwości co do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Takie działanie prowadzi do nierównego traktowania wykonawców, w tym podważenia zasad przejrzystości i proporcjonalności oceny ofert.

Zamawiający, dokonując oceny ofert w zakresie części I, IV i V, zastosował odmienne i nieuzasadnione kryteria wobec różnych wykonawców. W szczególności w odniesieniu do oferty firmy Well Done

P.K. z siedzibą we Wrocławiu (dalej „Well done”) zamawiający nie zakwestionował wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, pomimo że: wykonawca ten został wezwany do wyjaśnienia kalkulacji ceny dotyczącej terenów zewnętrznych i uzasadnił ją ogólnikowo, wskazując jedynie, że prace wykonywać będą osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności nie przedstawiając żadnych dokumentów potwierdzających faktyczne dysponowanie takimi osobami ani ich zatrudnienie. Zamawiający nie wykazał wątpliwości w przypadku tego oferenta co do możliwości samodzielnej pracy pracownika w ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Wykonawca ten został również wezwany do wyjaśnienia kalkulacji dotyczącej polimeryzacji, w której ograniczył się do stwierdzenia, że „chemię kupuje korzystnie”

i „pracownicy wykonują ją w ramach etatów”, nie przedkładając dowodów na wydajność chemii, ilości zużycia środka ani analizy kosztów jednostkowych na m² mimo,

że zamawiający w dokumentacji określił wymaganą liczbę osób i etatów przeznaczonych na codzienne sprzątanie, nie obejmującą dodatkowych prac polimeryzacyjnych.

Pomimo tych braków, zamawiający nie odrzucił oferty Well Done, akceptując niepełne

i nieoparte dowodami wyjaśnienia. Natomiast ofertę odwołującego, pomimo przedłożenia kompletnych kalkulacji, dokumentów potwierdzających zatrudnienie oraz orzeczeń

o niepełnosprawności odrzucił, uznając wyjaśnienia za niewystarczające. Takie działanie zamawiającego stanowi rażące naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż w sposób oczywisty wskazuje na brak równego traktowania wykonawców oraz dowolność oceny ofert. Zamawiający, stosując różne kryteria oceny do porównywalnych sytuacji, naruszył zasadę przejrzystości postępowania, uczciwej konkurencji i proporcjonalności.

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego.

Zamawiający stwierdził, że kalkulacje kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie uzasadniają ceny. Tymczasem odwołujący przedłożył szczegółowe wyliczenia, oświadczenia o gotowości osób do pracy oraz dokumenty potwierdzające kwalifikacje

i orzeczenia o niepełnosprawności. Zamawiający nie przedstawił żadnych dowodów, które by wykazywały, że wyliczenia są niewiarygodne, co stanowi naruszenie przepisu

i podważa zasadność odrzucenia oferty. Zamawiający nie powołał się na żaden przepis prawa który wskazuje, że do realizacji zamówienia wykonawca nie może skierować osób wykazanych w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny, Zamawiający odrzucił ofertę wyłącznie na podstawie subiektywnej interpretacji orzeczeń o niepełnosprawności osób, które wykonawca zamierza zatrudnić. Nie przeanalizowano rzetelnie wszystkich przedłożonych dowodów.

3.art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego

Odwołujący wskazał, że odrzucenie oferty może nastąpić tylko w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia nie potwierdzają realności kalkulacji. W niniejszej sprawie odwołujący przedłożył kompletne i rzetelne wyjaśnienia wraz z dowodami, a zamawiający odrzucił jego ofertę w części I, IV i V bez przedstawienia jakichkolwiek dowodów potwierdzających, że kalkulacja ceny jest nierealna lub, że osoby niepełnosprawne nie mogą wykonywać pracy. Brak takich dowodów wskazuje, że decyzja zamawiającego jest bezzasadna

i narusza zasady rzetelnego prowadzenia postępowania, w tym obowiązek oceny wyjaśnień wykonawcy.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

- 1.uchylenia decyzji o odrzuceniu oferty odwołującego w zakresie zadania nr I, IV i V;
 - 2.powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty
- w zakresie zadania nr I, IV oraz V z uwzględnieniem oferty odwołującego.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpili wykonawcy: (1) Well done P.K. z siedzibą we Wrocławiu; (2) EPA GREEN Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej „EPA GREEN”).

Odwołujący wprawdzie w piśmie z 17 grudnia 2025 r. wskazał, że do dnia sporządzenia przedmiotowego pisma nie otrzymał zgłoszeń przystąpienia do postępowania odwoławczego od wykonawców Well done i EPA GREEN, jednakże jak ustalił skład orzekający w aktach sprawy znajduje się potwierdzenie przesłania obu zgłoszeń na adres mailowy wskazany przez odwołującego: k.. Na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2025 r. odwołujący potwierdził, że powyższy adres jest prawidłowy i jest to adres pełnomocnika odwołującego.

W konsekwencji Izba uznała, że przystępujący do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego wykonawcy w sposób właściwy przekazali informację odwołującemu

o zgłoszeniu przystąpienia i stwierdziła skuteczność zgłoszonych przystąpień.

Zamawiający w dniu 15 grudnia 2025 r., działając na podstawie art. 521 ustawy Pzp, złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie w całości.

Odwołujący podtrzymał w całości zarzuty i żądania odwołania, w konsekwencji Izba rozpoznała odwołanie kierując je na rozprawę.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania - wykonawcy EPA GREEN, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący złożył swoją ofertę w postępowaniu, w tym w częściach I, IV i V i ubiega się o zamówienie Jego oferta została niezasadnie odrzucona, jako zawierająca rażąco niską cenę. Odwołujący, którego oferta była najkorzystniejszą w wyżej wymienionych częściach, powinna zostać wybrana przez zamawiającego. Z kolei nieuzasadnione odrzucenie jego oferty pozbawiło go szansy na uzyskanie zamówienia, zawarcie umowy i osiągnięcie zysku z tytułu jego realizacji. Powyższe stanowi wystarczającą przesłankę do skorzystania przez odwołującego ze środków ochrony prawnej przewidzianych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba orzekając uznała dowody, o przeprowadzenie których odwołujący wnioskował, złożone na rozprawie za spóźnione, gdyż dotyczyły one tych okoliczności i podstaw faktycznych, które legły u podstaw decyzji zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego. Skład orzekający w tym miejscu zwraca uwagę, że postępowanie odwoławcze ma na celu kontrolę poprawności działań i ewentualnych zaniechań zamawiającego. W przypadku zarzutów dotyczących odrzucenia oferty wykonawcy z powodu stwierdzenia, że cena zaproponowana przez niego jest rażąco niska, wszelkie dowody i dodatkowe wyjaśnienia składane w toku postępowania odwoławczego, którymi zamawiający nie dysponował, oceniając prawidłowość kalkulacji cenowej wykonawcy, nie wchodzą w zakres podstawy do dokonywania czynności przez zamawiającego. Nie sposób jest mówić o zachowaniu zasad zamówień publicznych, gdyby wykonawca dopiero na rozprawie przez Izbą, wbrew obowiązkom ustawowym, wykazywał, jak jego cena została skalkulowana i przedstawiał dowody, które miał obowiązek przedłożyć w postępowaniu przed zamawiającym (podobnie w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt KIO 2332/19).

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w Rozdziale III SW^ż jest usługa utrzymania czystości i porządku oraz konserwacji w budynkach/ obiektach użytkowanych przez Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu, podległych jej urzędów, Dolnośląski Urząd Celno - Skarbowy wraz z podległymi jednostkami oraz terenów wokół tych budynków/ obiektów. Usługa będzie świadczona w godzinach dostępności obiektów tj. od 7:30 do 15:30. Wykonawca zobowiązany jest do zapewnienia obecności na terenie objętym zamówieniem (dotyczy usługi realizowanej wewnątrz budynku) co najmniej jednego pracownika personelu sprząającego przez cały wskazany przedział czasowy, tj. w godzinach od 7:30 - 15:30, każdego dnia świadczenia usługi z wyłączeniem obiektów z załączników nr 11,15,32,36,37,47,52. Pracownik ten pełnić będzie funkcję dyżurną, odpowiedzialną za bieżące utrzymanie czystości oraz niezwłoczne reagowanie na potrzeby Zamawiającego zgłaszane w trakcie godzin pracy urzędów.

Wykonawca zobowiązany jest do zapewnienia personelu na terenie zewnętrznym w całym okresie realizacji przedmiotu Umowy, w liczbie gwarantującej wykonanie usług z należytą starannością.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia określający rodzaj poszczególnych usług, częstotliwość ich wykonywania, metraż powierzchni oraz inne wymagania np. okres świadczenia, rodzaj powierzchni, która ma być sprzątana - został opisany w załącznikach do umowy nr 1 - 52. Dodatkowo wskazano tam informacje o godzinach świadczenia usługi, minimalnej liczbie, wymiarze etatu osób realizujących usługę w danym obiekcie, wymaganiach dot. środków technicznych.

W ramach realizacji umowy, w każdej części zamówienia, zamawiający, zgodnie z art. 441 ustawy Pzp zastrzega sobie możliwość skorzystania z opcji.

Opcja obejmuje: (i) odśnieżanie dachów budynków, (ii) usuwanie sopli i nawisów lodowych przy dachach, (iii) polimeryzację powierzchni.

Realizacja zamówienia objętego opcją jest wyłącznie uprawnieniem Zamawiającego. Wykonawcy nie przysługuje żadne roszczenie w stosunku do Zamawiającego w przypadku, gdy Zamawiający nie skorzysta z opcji. Szczegółowe

informacje dotyczące realizacji zamówienia w zakresie opcji znajdują się w Projekcie umowy.

Dalej zamawiający wskazał, że zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, wymaga, aby Wykonawca lub Podwykonawca w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia zatrudniał osoby na podstawie stosunku pracy, w rozumieniu artykułu 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.) wykonujące czynności w zakresie sprzątania: pomieszczeń biurowych, pomieszczeń wspólnych, sanitariatów, pozostałych pomieszczeń, oraz w zakresie konserwacji.

W Rozdziale XII SWZ opisano sposób obliczenia ceny. Zamawiający przewidział w szczególności, że ceną ofertową dla danej części zamówienia jest cena ogółem brutto zamówienia podstawowego dla tej części zamówienia, podana w Formularzu ofertowym

- Załącznik nr 1 do SWZ.

Dalej wskazał, że zarówno cena ogółem brutto zamówienia podstawowego, jak również ceny jednostkowe: cena polimeryzacji 1 m² powierzchni, cena odśnieżania 1 m² dachu i cena usuwania 1 mb sopli muszą obejmować wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz z Projektem umowy stanowiącymi załączniki do SWZ. Cena ofertowa jak również cena za wykonanie opcji musi obejmować wszelkie koszty bezpośrednie i pośrednie związane z prawidłową realizacją przedmiotu umowy.

Ceny mają formę ryczałtu i obejmują w szczególności: wykonanie usługi przy użyciu własnych narzędzi i urządzeń technicznych oraz zakupionych na własny koszt niezbędnych środków i materiałów - w zakresie określonym w Projekcie umowy.

Izba ustaliła ponadto, na podstawie informacji z otwarcia ofert z 11 września 2025 r., że w terminie wyznaczonym jako termin składania ofert zostały złożone następujące oferty.

Część I zamówienia: (1) Well done z ceną brutto za zamówienie podstawowe

9 655 740,00 zł.; (2) KM MANAGEMENT z ceną brutto za zamówienie podstawowe 8 992 080,00 zł.; (4) IMPEL FACILITY SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu - cena brutto

za zamówienie podstawowe 11 475 181,08 zł.; (6) EPA GREEN Sp. z o.o. z siedzibą

we Wrocławiu - cena brutto za zamówienie podstawowe 11 345 400,00 zł.; (7) wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie FRONTIDA Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, EKTHESE Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie - cena brutto z zamówienie podstawowe 13 057 335,72 zł.

Część IV zamówienia: (1) Well done z ceną brutto za zamówienie podstawowe 7 581 168,00 zł.; (2) KM MANAGEMENT z ceną brutto za zamówienie podstawowe 6 462 300,00 zł.;

(3) wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie Firma Handlowo Usługowa A.N. z siedzibą w Lipnie, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Dafmar D.M. z siedzibą w Lipnie z cenę ofertową brutto za zamówienie podstawowe

8 375 400,00 zł.; (4) IMPEL FACILITY SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu - cena brutto za zamówienie podstawowe 7 873 463,88 zł.; (6) EPA GREEN Sp. z o.o. z siedzibą

we Wrocławiu - cena brutto za zamówienie podstawowe 7 057 260,00 zł.

Część V zamówienia: (1) Well done z ceną brutto za zamówienie podstawowe 6 055 776,00 zł.; (2) KM MANAGEMENT z ceną brutto za zamówienie podstawowe 4 896 720,00 zł.;

(4) IMPEL FACILITY SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu - cena brutto

za zamówienie podstawowe 6 100 743,96 zł.; (6) EPA GREEN Sp. z o.o. z siedzibą

we Wrocławiu - cena brutto za zamówienie podstawowe 5 530 896,00 zł.

Zamawiający udostępnił także kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, w wysokości 36 605 368,86 zł brutto, w tym w przypadku dopuszczenia możliwości składania ofert częściowych, kwotę na sfinansowanie: CZĘŚĆ I - 9 666 015,07 zł brutto; CZĘŚĆ II - 6 785 453,85 zł brutto; CZĘŚĆ III - 8 138 049,90 zł brutto; CZĘŚĆ IV - 6 889 283,93 zł brutto; CZĘŚĆ V - 5 126 566,11 zł brutto.

Zamawiający, pismem z 24 września 2025 r. poprosił odwołującego o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia istotnych części składowych oferty, w szczególności w zakresie określonym w art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy Pzp.

Zamawiający wskazał, że w zakresie części zamówienia nr I, II, IV, V ceny ogółem brutto konserwacji (będące składową ceny ofertowej ogółem brutto) oraz ceny brutto polimeryzacji 1 m² powierzchni (składające się na kryterium oceny ofert), wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwość zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

Zamawiający poinstruował, że w wyjaśnieniach winny znaleźć się informacje dotyczące wyliczenia cen w ofercie m.in. w zakresie: 1. 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 2024 r. poz. 1773) lub

przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, 2. zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Ponadto przypomniał, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy. Do składanych wyjaśnień należy dołączyć wszelkie dostępne dowody, które będą badane w trakcie oceny złożonych wyjaśnień.

Odpowiadając na wezwanie zamawiającego, pismem z 29 września 2025 r., odwołujący przedstawił sposób kalkulacji kwoty wykonania usług konserwacji dla poszczególnych części, wskazując w szczególności: ilość godzin miesięcznie dla poszczególnych obiektów, liczbę osób z orzeczeniami niepełnosprawności, które zamierza zatrudnić. Ponadto zaprezentował w jaki sposób wyliczył wynagrodzenie tych osób, przy założeniu, że za swoją pracę będą one otrzymywały najniższe wynagrodzenie, a wykonawca uzyska zwrot z PFRON z tytułu zatrudnienia tych osób. W załączeniu przekazał orzeczenia o niepełnosprawności dla osób, którymi dysponuje i które chcą świadczyć usługi konserwacyjne w obiektach zamawiającego. Jednocześnie oświadczył, że osoby te posiadały będą wszystkie wymagane uprawnienia, które wskazał zamawiający.

Następnie, pismem z 3 października 2025 r. zamawiający, w związku ze złożonymi przez odwołującego wyjaśnieniami dotyczącymi wyliczenia rażąco niskiej ceny w zakresie wykonania usługi konserwatorskiej w części nr I, II, IV, V zamówienia, wezwał do złożenia kolejnych wyjaśnień. Z treści wezwania wynika, że powziął wątpliwość co do wyjaśnień złożonych w zakresie rażąco niskiej ceny, w szczególności wskazanej przez wykonawcę kalkulacji kosztów wynagrodzenia pracowników świadczących usługę konserwacji.

Wskazał, że ze złożonych dokumentów można domniemywać, iż osoby, które mają świadczyć usługę konserwatorską zamieszkują na terenie województwa śląskiego.

Mając na względzie, iż usługi mają być świadczone na terenie województwa dolnośląskiego poprosił o złożenie dodatkowych wyjaśnień i szczegółowych wyliczeń kosztów, tj. w szczególności: w zakresie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; minimalnej stawce godzinowej, wysokości składek na ubezpieczenia, społeczne i zdrowotne, jak również obowiązujących aktów prawnych w zakresie badań lekarskich pracowników, ich wyposażenia oraz innych przepisów prawa, wpływających na koszt wykonania zamówienia, w zakresie kalkulacji kosztów dojazdu wskazanych pracowników do obiektów zamawiającego, ew. kosztów noclegów, delegacji, itp., kalkulacji kosztów wynagrodzenia, kosztów noclegów, delegacji opiekunów osób niepełnosprawnych.

Ponadto zaznaczył, że wcześniejsze wyliczenia dla części nr 1 zamówienia nie uwzględniają dwóch lokalizacji we Wrocławiu przy ul. Klimasa 34 oraz ul. Żmigrodzkiej 141.

Odpowiadając na powyższe, wykonawca KM MANAGEMENT, w piśmie z 8 października 2025 r. poinformował, że osoby skierowane na stanowisko konserwatora zamieszkują na terenie Dolnego Śląska. Osoby te mają dopuszczenie lekarskie i nie wymagają pracy z opiekunem. Osoby te zostały dobrane pod kątem bliskości zamieszkania obiektów w których mają świadczyć usługę, dlatego też nie ma mowy o kosztach związanych z delegacjami, noclegami oraz zwrotami kosztów dojazdu gdyż traktuje się je jako tradycyjny dojazd do pracy.

W odpowiedzi na prośbę zamawiającego o przedstawienie: „w zakresie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; minimalnej stawce godzinowej, wysokości składek na ubezpieczenia, społeczne i zdrowotne, jak również obowiązujących aktów prawnych w zakresie badań lekarskich pracowników, ich wyposażenia oraz innych przepisów prawa, wpływających na koszt wykonania zamówienia” zaprezentował wyliczenie w szczegółowej tabelce dla pracownika z orzeczeniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym szczególnym oraz w tabelce dla pracownika z orzeczeniem niepełnosprawności w stopniu znacznym.

Ponadto przyznał, że słusznie zamawiający dostrzegł, że zaprezentował dla zadania pierwszego koszty pracownicze, które zostały przygotowane przed zmianą zamawiającego w opz z dnia 03.09.2025 r., w której to zmianie dodano lokalizację Klimasa 34 i Żmigrodzkiej 141. Omyłkowo właśnie ta pierwotna wersja została wysłana do zamawiającego.

Wyjaśnił, że po zmianie w opz z dnia 03.09.2025 r. przygotował przed złożeniem oferty nowe zestawienie pracowników aby zmieścić się w założonych przez niego kwotach. W załączeniu przekazał, jak stwierdził, właściwe wyliczenie.

Do wyjaśnień zostały załączone kalkulacje oraz orzeczenia o niepełnosprawności, zgodnie z deklaracją zawartą w piśmie wykonawcy.

Następnie, pismem z 28 października 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszych ofert w postępowaniu, w zakresie wszystkich części zamówienia. Jako najkorzystniejsza dla części I została wybrana oferta Well done, z kolei w części IV i V zamówienia oferta wykonawcy EPA GREEN.

W piśmie zamawiający poinformował także wykonawców, których oferty zostały odrzucone, w tym między innymi o odrzuceniu oferty złożonej przez wykonawcę KM MANAGEMENT.

Uzasadniając swoją decyzję wskazał, że oferta wykonawcy w zakresie części nr I, II, IV i V podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, ponieważ złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają, że podane w ofercie ceny świadczenia usług konserwatorskich nie są rażąco niskie.

Wykonawca wskazał, że najistotniejszy wpływ na wysokość zaproponowanych przez niego cen świadczenia usług konserwatorskich ma skierowanie osób niepełnosprawnych do realizacji tej części zamówienia. Jako dowody przedłożył kalkulacje elementów cenotwórczych zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych.

W toku wyjaśnień wykonawca oświadczył, że wskazane przez niego osoby będą realizowały prace na stanowisku konserwatora w budynkach IAS, są zdolne do pracy i będą posiadały wymagane przez zamawiającego uprawnienia.

Z większości przedłożonych dokumentów (orzeczeń o niepełnosprawności wynika, że osoby te są niezdolne do pracy (pkt 1 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności) i/ lub wymagają „stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji” (pkt 7 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności).

W związku z powyższym zamawiający nie może uznać złożonych wyjaśnień oraz kalkulacji kosztów świadczenia usług konserwatorskich jako wiarygodnych, a tym samym złożone przez wykonawcę dowody nie potwierdzają, że zaproponowana cena nie jest rażąco niska.

Z powyższą decyzją zamawiającego odwołujący się nie zgodził, składając odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron i uczestnika postępowania, jak też zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Izba przytoczy przepisy ustawy Pzp, których naruszenie zarzucał odwołujący, a które były podstawą orzekania w niniejszej sprawie.

I tak, zgodnie z art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz przejrzysty i proporcjonalny.

Stosownie do art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się zamawiającemu rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zobligowano zamawiającego do skierowania do wykonawcy takiego wezwania, jeśli stwierdzi, że cena całkowita oferty złożonej przez wykonawcę jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Ponadto, zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę tego wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

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

Na wstępie należy przypomnieć, że zamawiający ma obowiązek odrzucenia w postępowaniu oferty jeśli stwierdzi, że ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) lub też, jak stanowi przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który jest rozwinięciem poprzedniego przepisu - jeśli wykonawca wezwany przez niego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny nie udzielił odpowiedzi lub też, złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub też nie wyjaśniają wątpliwości zamawiającego, że za podaną w ofercie cenę możliwa jest realizacja zamówienia.

Z przepisów ustawy Pzp wynika zatem, że odrzuceniu podlega taka oferta, w której bezsprzecznie stwierdzono, bez żadnych wątpliwości, zaniżenie ceny w sposób rażący, jak też oferta wykonawcy, który wezwany przez zamawiającego nie złoży wyjaśnień lub, gdy wyjaśnienia przez niego złożone, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (a zatem są nierzetelne, niepełne, nie odpowiadają na zadane przez zamawiającego pytania, budzą wątpliwości pod kątem tego, czy możliwa jest realizacja zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w dokumentach zamówienia, przy założeniach zaprezentowanych w wyjaśnieniach wykonawcy).

Przypomnienia wymaga także, że zamawiający podejmuje decyzję o tym, czy mamy do czynienia z ceną rażąco niską, każdorazowo po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi przez danego wykonawcę w postępowaniu. Zamawiający, zanim podejmie decyzję

o odrzuceniu oferty, zobligowany jest bowiem w każdym przypadku wezwać wykonawcę

do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Jeśli ocena złożonych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z dowodami doprowadzi zamawiającego do wniosku, że podana w ofercie cena lub koszt są rażąco zaniżone tj. za daną cenę nie jest możliwa realizacja zamówienia lub też, jeśli dany wykonawca nie udzieli stosownych wyjaśnień w wyznaczonym terminie - zamawiający zobligowany jest taką ofertę odrzucić.

Każdy wykonawca, odpowiadając na wezwanie zamawiającego, ma obowiązek

w sposób pełny, wyczerpujący i nie budzący wątpliwości, w pierwszej kolejności udzielić odpowiedzi na zadane pytania, rozwiać przede wszystkim te wątpliwości zamawiającego, które artykułuje on w treści pisma, przedstawić pełne i rzetelne wyliczenia, jak też przedłożyć dowody, które w danych okolicznościach są adekwatne do wskazywanych w piśmie okoliczności. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w treści przepisu art. 224 ust. 5 ustawy Pzp mowa jest o "wykazaniu", czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska. Powyższe wskazuje, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi

na wezwanie zamawiającego, a więc sprowadzać się do przekazania ogólnych informacji

o działalności wykonawcy lub deklaracji co do możliwości realizacji zamówienia

za zaoferowaną cenę, ale muszą być poparte stosownymi wyliczeniami i dowodami, które jednoznacznie wskazywałyby na realność i rynkowość zaoferowanej ceny. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być zatem na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie to okoliczności właściwe wzywanemu

do wyjaśnień wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty, a także w jaki sposób

i w jakim stopniu okoliczności te wpłynęły na możliwość obniżenia ceny.

Z tego też powodu jednym z istotnych elementów składanych w postępowaniu wyjaśnień są dowody, które wykonawca zobligowany jest przedłożyć wraz z treścią wyjaśnień. Powyższe wynika z przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie zwracała uwagę w swoich orzeczeniach na konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami uznając, że ma to istotne znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je stosownymi dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje. Wykonawca zatem, wszelkimi niezbędnymi środkami, takimi które są dostępne w danej sprawie i uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym, powinien wykazać zamawiającemu, że jego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, pomimo wypełnienia się określonych ustawowych przesłanek podejrzenia rażąco niskiej ceny w jego ofercie.

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę rozpoznawanej sprawy Izba

w szczególności wzięła pod uwagę, że zamawiający dwukrotnie wzywał wykonawcę KM MANAGEMENT do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy złożona przez niego oferta zawiera rażąco niską cenę. W pierwszym wezwaniu z 24 września 2025 r., powołując się

na przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, poprosił o złożenie wyjaśnień w zakresie ceny ogółem brutto konserwacji (będącej składową ceny ogółem brutto), oraz ceny brutto polimeryzacji 1m2 powierzchni (składającej się na kryterium oceny ofert), wskazując w szczególności,

że wyjaśnienia mają odnosić się do zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Zamawiający zaznaczył,

że po stronie wykonawcy leży obowiązek wykazania, że zaproponowana cena nie jest rażąco niska, a także wskazał na obowiązek przedstawienia dowodów, które potwierdzą rynkowość zaproponowanej ceny.

W kolejnym piśmie (wezwanie z 3 października 2025 r.) zamawiający wskazał, że jego wątpliwości budzi szczególnie kalkulacja kosztów wynagrodzenia pracowników świadczących usługę konserwacji. W tym zakresie poprosił

o szczegółowe wyjaśnienia, precyzując przy tym w jaki sposób wykonawca ten powinien przedstawić wyliczenie tych kosztów.

Nie sposób zdaniem Izby zgodzić się z twierdzeniami odwołującego, że zamawiający traktował wykonawców w tym postępowaniu w sposób, który prowadzi do wniosku, że naruszone zostały naczelne zasady prowadzenia postępowania tj. zasada równego traktowania czy uczciwej konkurencji. Odwołujący otrzymał bowiem w tym postępowaniu aż dwa wezwania do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, w których zamawiający precyzyjnie opisał czego i w jakim zakresie żąda. Obowiązkiem odwołującego było już na pierwsze wezwanie udzielić odpowiedzi w taki sposób, aby rozwiać wszelkie wątpliwości zamawiającego w zakresie przez niego wskazanym tj. czy za cenę podaną przez wykonawcę, możliwa jest realizacja zamówienia publicznego, przedstawiając przy tym szczegółowe wyliczenia, których zamawiający oczekiwał i poprzeć je dowodami. Odwołujący w sposób lakoniczny odniósł się do treści wezwania, nie udzielił wyczerpującej odpowiedzi, a pomimo tych braków zamawiający skierował do niego kolejne wezwanie do złożenia wyjaśnień.

Nie budzi także wątpliwości Izby, w świetle treści drugiego wezwania, że zamawiający zwrócił uwagę odwołującego, że to kalkulacja kosztów wynagrodzenia pracowników świadczących usługę konserwacji budzi jego wątpliwości. Stąd obowiązkiem wykonawcy, odpowiadającego na tak sformułowane pytanie było złożenie wyjaśnień co najmniej w takim zakresie, jaki zamawiający określił w wezwaniu oraz przedstawienie stosownych dowodów. Należy bowiem ponownie przypomnieć, że obowiązek ich złożenia wynika zarówno z przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jak też art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, wskazującego na konieczność odrzucenia oferty w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Izba nie zgadza się także ze stanowiskiem odwołującego, który twierdził, że zamawiający nie wyjaśnił z jakich powodów odrzucił jego ofertę, nie przedstawił żadnej argumentacji dlaczego nie uznał złożonych wyjaśnień za wystarczające, jakie elementy wzbudziły jego wątpliwość i z jakich powodów uznał, że oferta przez niego złożona podlega odrzuceniu. Treść Informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty z 28 października 2025 r. prowadzi do wniosku, że powodem dla którego zamawiający uznał, że oferta odwołującego podlega odrzuceniu jest okoliczność, że wyjaśnienia przedłożone przez niego nie potwierdziły, że za cenę zaoferowaną możliwa jest realizacja prac objętych postępowaniem w częściach I, II, IV i V. Zamawiający opisał także jakie to czynniki przez niego wskazane w wyjaśnieniach wzbudziły jego wątpliwości, wskazał z jakich powodów uznał, że złożone dowody doprowadziły go do przekonania, że wykonawca nie wykazał, że za podaną cenę możliwe jest wykonanie zamówienia.

Skoro bowiem odwołujący oświadczył, że zamierza świadczyć usługi zatrudniając osoby niepełnosprawne to powinny to być takie osoby, które będą zdolne wskazane czynności realizować. Jak wyjaśniał zamawiający na rozprawie, co wskazywał także w piśmie procesowym - odpowiedzi na odwołanie oceniając złożone wyjaśnienia brał również pod uwagę okoliczność, że jak wynika z opisu przedmiotu zamówienia zakres obowiązków na stanowisku konserwatora jest bardzo rozległy i wymaga od osoby zatrudnionej na tym stanowisku zdolności manualnych, wiedzy technicznej, precyzji, jak też dobrej kondycji fizycznej. Jeśli zatem z przedłożonych dowodów w postaci orzeczeń o niepełnosprawności wynika, że osoby które zamierza skierować do pracy wykonawca KM MANAGEMENT są niezdolne do pracy (pkt 1 orzeczenia) lub też, że wymagają „stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji” (pkt 7 orzeczenia), wobec braku innych dokumentów, zamawiający trafnie doszedł do wniosku, że wykonawca nie wykazał w sposób dostateczny, że skierowane do realizacji tego zakresu prac osoby, będą w stanie wykonać powierzone im czynności.

Izba zgadza się wprawdzie ze stanowiskiem odwołującego, że to, że dana osoba ma określony stopień niepełnosprawności nie oznacza jeszcze, że nie może świadczyć pracy. Tym niemniej to wykonawca musi w taki sposób dobrać personel, aby można było mu powierzyć dane czynności, których wykonie zamawiający zleca, jak też wezwany przez zamawiającego wykazać w sposób, który nie będzie budził wątpliwości, że dedykowane

na dane stanowisko - będą mogły pracę świadczyć. Izba nie zgadza się przy tym z twierdzeniami odwołującego, który na rozprawie wywodził, że to obowiązkiem zamawiającego jest takie dostosowanie stanowisk pracy, aby osoby skierowane przez wykonawcę mogły daną pracę świadczyć. Zamawiający określa w dokumentach zamówienia zakres zamówienia, opisuje co i w jaki sposób wykonawca będzie realizował, z kolei dobór odpowiedniej dla tych czynności kadry - leży po stronie wykonawcy, który o dane zamówienie się ubiega.

Odnosząc się z kolei do przedłożonych przez odwołującego dowodów na rozprawie należy wskazać, że powyższe uznać należy za spóźnione z tego powodu, że badanie w przedmiocie rażąco niskiej ceny ma miejsce w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W postępowaniu odwoławczym Izba ocenia wyłącznie prawidłowość czynności zamawiającego, w tym przypadku czy dokonał poprawnej

oceny złożonych wyjaśnień

i dowodów, biorąc pod uwagę treść wezwania skierowanego do wykonawcy.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdziła, że odwołujący nie złożył w postępowaniu wyjaśnień, które mogłyby przekonać zamawiającego, że możliwe jest wykonanie zamówienia za podaną cenę, stąd decyzja o odrzuceniu jego oferty była zasadna.

Odnosząc się z kolei do zarzutów, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę Well done były ogólne, a w konsekwencji oferta tego wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu, Izba zarzuty w tym zakresie uznała za niewykazane. Odwołujący oprócz lakonicznych twierdzeń, że w wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę były niepełne i nieoparte dowodami, nie przedstawił żadnej szerszej argumentacji w tym zakresie.

Izba zwraca również uwagę, że spośród tych części, które odwołujący kwestionował, oferta wykonawcy Well done został wybrana w postępowaniu jako najkorzystniejsza tylko w części I zamówienia, z kolei w części IV i V zamawiający dokonał wyboru oferty złożonej przez wykonawcę EPA GREEN. Ta oferta z kolei nie została przez odwołującego zakwestionowana.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze ustawy Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem z treścią art. 554 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Brak potwierdzenia się zarzutów wskazanych w odwołaniu powoduje, iż w przedmiotowym stanie faktycznym nie została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 2 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:.....