Sygn. akt: KIO 5111/25

WYROK

Warszawa, dnia 5 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza **- w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego B.K. i J.W. prowadzących działalność w formie spółki cywilnej pod nazwą Agencja Usługowo–Handlowa INTERSERVICE s.c. B. Kultys, J. Wieteska z siedzibą w Warszawie,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego - Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN z siedzibą w Warszawie,

przy udziale wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie – uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego B.K. i J.W. prowadzących działalność w formie spółki cywilnej pod nazwą Agencja Usługowo–Handlowa INTERSERVICE s.c. B. Kultys, J. Wieteska z siedzibą w Warszawie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego B.K. i J.W. prowadzących działalność w formie spółki cywilnej pod nazwą Agencja Usługowo–Handlowa INTERSERVICE s.c. B. Kultys, J. Wieteska z siedzibą w Warszawie oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie – uczestnika postępowania odwoławczego wnoszącego sprzeciw, który przystąpił po stronie zamawiającego – tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego B.K. i J.W. prowadzących działalność w formie spółki cywilnej pod nazwą Agencja Usługowo–Handlowa INTERSERVICE s.c. B. Kultys, J. Wieteska z siedzibą w Warszawie na rzecz wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie – uczestnika postępowania odwoławczego wnoszącego sprzeciw, który przystąpił po stronie zamawiającego – kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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 5111/25

UZASADNIENIE

Zamawiający - Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN z siedzibą w Warszawie (dalej: zamawiający) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest usługa utrzymania czystości w budynku Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN z Wystawą Stałą wraz z terenem przyległym zewnętrznym oraz wykonywanie prac fizycznych związanych z przygotowywaniem pomieszczeń na wydarzenia muzealne.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej
OJ S 171/2025 w dniu 8 września 2025 r.

W dniu 17 listopada 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego B.K. i J.W. prowadzący działalność w formie spółki cywilnej pod nazwą Agencja Usługowo–Handlowa INTERSERVICE s.c. B Kultys, J. Wieteska z siedzibą w Warszawie(dalej: odwołujący) wnieśli odwołanie wobec czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w zakresie rażąco niskiej ceny lub kosztu, pomimo istnienia ku temu uzasadnionych podstaw (w szczególności cena niższa niż minimalne koszty pracy). Zaniechanie wezwania do złożenia wyjaśnień RNC, w sytuacji, gdy cena oferty Wykonawcy budzi (lub powinna była budzić) obiektywne i uzasadnione wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, w szczególności w zakresie minimalnych kosztów pracy.

2. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która zawiera rażąco niską cenę lub koszt, a co za tym idzie, jest niemożliwa do wykonania zgodnie z dokumentami zamówienia (SWZ, OPZ, w tym wymogi zatrudnienia na umowę o pracę). Oferta wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Warszawie nie gwarantuje pokrycia obligatoryjnych kosztów wykonania zamówienia, w tym minimalnego kosztu wynagrodzeń pracowników.

3. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która jest sprzeczna z SWZ i OPZ, z uwagi na wymagania dotyczące sprzętu i materiałów, w tym zatrudnienia na umowę o pracę, który wykonawca Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie nie zapewnił w ramach złożonej oferty.

4. art. 16 ustawy Pzp (Zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania) – poprzez akceptację oferty, która narusza minimalne standardy rynkowe i prawne, faworyzując wykonawcę działającego w sposób, który może prowadzić do unikania obowiązków publicznoprawnych.

5. art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – poprzez dokonanie wyboru oferty, która nie gwarantuje wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny (ryzyko nienależytego wykonania umowy).

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o uchylenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonanej w dniu 6 listopada 2025 r., nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum – Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy Pzp, w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, z uwagi na to, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i jest niemożliwa do wykonania zgodnie
z wymaganiami zamawiającego, w szczególności w zakresie minimalnych kosztów pracy,

ewentualnie - nakazanie zamawiającemu przeprowadzenia obowiązkowej procedury wyjaśnień (art. 224 ust. 1 ustawy Pzp), w sytuacji, gdy cena budziła (i powinna była budzić) obiektywne wątpliwości

oraz nakazanie powtórzenia czynności badania i oceny ofert i nakazanie uznania oferty odwołującego za najkorzystniejszą w postępowaniu, jako jedynej oferty, która po wyeliminowaniu oferty wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum – Usługa" spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie spełnia wszystkie wymogi i posiada najwyższą punktację (95,38 pkt),

jak również o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący podniósł, że złożył ofertę sklasyfikowaną na drugim miejscu i ocenioną na 95,38 pkt. Oferta wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum – Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie została oceniona na 100 pkt, osiągając to wyłącznie dzięki najniższej cenie. Gdyby zamawiający prawidłowo zbadał ofertę tego wykonawcy, a następnie odrzucił ją na podstawie zarzutu rażąco niskiej ceny, oferta odwołującego zostałaby uznana za najkorzystniejszą.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w dniu 17 listopada 2025 r. zgłosił przystąpienie wykonawca Zakłady Usługowe „Centrum – Usługa" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: przystępujący).

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 19 grudnia 2025 r. uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w

odwołaniu. Wobec uwzględnienia przez zamawiającego całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu przystępujący w dniu 22 grudnia 2025 r. wniósł sprzeciw.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje:

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie zamawiającego z dnia 10 grudnia 2025 roku wartość przedmiotowego zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Zgodnie z zapisami rozdziału II pkt 8 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ),
w przedmiotowym postępowaniu, na podstawie art. 95 ustawy Pzp zamawiający wymaga, aby osoby wykonujące czynności dotyczące realizacji przedmiotu zamówienia, tj. osoby wykonujące czynności polegające na świadczeniu usług utrzymania czystości budynku Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN z Wystawą Stałą wraz z terenem przyległym zewnętrznym oraz wykonywanie prac fizycznych związanych z przygotowywaniem pomieszczeń na wydarzenia muzealne były zatrudnione przez Wykonawcę lub Podwykonawcę na podstawie umowy o pracę, jeśli zachodzą przesłanki wskazane w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 - Kodeks pracy (tj. Dz.U.2025 poz. 277).

W rozdziale XIX SWZ zamawiający wskazał następujące kryteria oceny ofert:

1) Cena brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego wewnątrz budynku: 30 pkt - C1

2) Cena brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego na terenie zewnętrznym: 30 pkt - C2

3) Czas reakcji serwisu sprzątającego: 40 pkt – S.

Jak wynika z zapisu rozdziału XIX SWZ pkt 8 tiret 3 przy poprawianiu oczywistej omyłki rachunkowej, w przypadku mnożenia cen jednostkowych i liczby jednostek miar, jeżeli obliczona wartość nie odpowiada iloczynowi ceny jednostkowej (za godzinę świadczenia usług oraz liczby jednostek miar (liczba przewidzianych godzin), przyjmuje się, że prawidłowo podano liczbę jednostek miar oraz cenę jednostkową.

Stosownie do treści Załącznika Nr 1 do SWZ „Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia" pkt 6.9 zakup środków chemicznych, środków chemiczno-sanitarnych jest po stronie zamawiającego. Po stronie wykonawcy jest zapewnienie piachu oraz granulatu (pkt 6.6 ppkt 3).

Wykaz sprzętu, który zapewnia wykonawca, zgodnie z Załącznikiem Nr 1 do SWZ „Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia" obejmuje:
1. Minimalny sprzęt do utrzymania czystości na Wystawie Stałej:
a) Składana wysoka drabina (min. 3 m);
b) Maszyna myjąca prowadzona;
c) Szorowarka tarczowa (do doczyszczania toalet);
d) Odkurzacz;
e) Odkurzacz plecakowy;
f) Urządzenie do prania wykładzin, z możliwością prania m.in. krzeseł materiałowych, kanap,
sof;
g) Odkurzacz wodny wciągający wodę (koniecznie musi być na terenie budynku);
h) Mały odkurzacz samochodowy (na akumulator);
i) Wózek serwisowy;
j) Mop do wody;
k) Mop akrylowe do zamiatania;
l) Miotełka do kurzu;
m) Pędzelek (nowy) np. do farb, niezbędne do czyszczenia gablot.
2. Niezbędny sprzęt do utrzymywania czystości w budynku i w terenie zewnętrznym:
a) Odkurzacz (ze względu różne godziny pracy pracowników, zamawiający wymaga, aby odkurzacz przeznaczony do pracy w biurach emitował maksymalnie 50 - 60 dB (decybele));
b) Wózek serwisowy;
c) Mop do wody;
d) Mop akrylowy do zamiatania;
e) Maszyna myjąca;
f) Szorowarka (niekoniecznie musi być na terenie budynku, lecz w razie konieczności musi być zapewniona);
g) Urządzenie do prania wykładzin, z możliwością prania m.in. krzeseł materiałowych i dywanu (koniecznie musi być na

terenie budynku);
h) Odkurzacz zbierający wodę;
i) Samojezdny / spalinowy traktorek do odśnieżania wyposażony w szczotkę do odśnieżania;
j) Zamiatarka spalinowa - ręczna, wyposażona w szczotkę do odśnieżania;
k) Łopata, odgarniacz do odśnieżania śniegu;
l) Grabie wachlarzowe do grabienia liści.
3. Do wyżej wymienionego wykazu sprzętu należy doliczyć podstawowy sprzęt ręczny niezbędny do wykonywania prac z zakresu utrzymania czystości (tj. ściereczki, szczotki, wiaderka, ściągaczki itp.).

Wartość zamówienia została ustalona w dniu 31 lipca 2025 r. na kwotę 3 053 716,40 zł. W dniu 14 października 2025 r. zamawiający działając na podstawie art. 222 ust. 4 ustawy Pzp przekazał informację, że na sfinansowanie zamówienia zamierza przeznaczyć kwotę brutto
2 910 418,00 zł.

W odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu wpłynęło 8 ofert, w tym złożone przez przystępującego oraz odwołującego. Oferta przystępującego została sklasyfikowana na pierwszym miejscu, oferta odwołującego – na drugim.

Przystępujący w formularzu oferty podał:
1. cenę ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług wewnątrz budynku (49 714 godzin świadczenia usług wewnątrz budynku) 3 057 411,00 PLN (słownie: trzy miliony pięćdziesiąt siedem tysięcy czterysta jedenaście złotych 00/100), w tym podatek VAT 23 %, tj. za cenę netto: 2 485 700,00 PLN (słownie: dwa miliony czterysta osiemdziesiąt pięć tysięcy siedemset złotych 00/100)
2. cenę ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług na terenie zewnętrznym (2 617 godzin świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 141 318,00 PLN (słownie: sto czterdzieści jeden tysięcy trzysta osiemnaście złotych 00/100),
w tym podatek VAT 8 %, tj. za cenę netto: 130 850,00 PLN (słownie: sto trzydzieści tysięcy osiemset pięćdziesiąt złotych 00/100)
3. całkowitą cenę łączną ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego (49 714 godzin świadczenia usług wewnątrz budynku oraz 2 617 godziny świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 3 198 729,00 PLN (słownie: trzy miliony sto dziewięćdziesiąt osiem tysięcy siedemset dwadzieścia dziewięć złotych 00/100), w tym podatek VAT 8 % i 23%, tj. za cenę netto: 2 616 550,00 PLN (słownie: dwa miliony sześćset szesnaście tysięcy pięćset pięćdziesiąt złotych 00/100)
w tym:
a) za 1 godzinę świadczenia usług wewnątrz budynku przez jedną osobę realizującą zamówienie: 46,31 PLN (słownie: czterdzieści sześć złotych 31/100) brutto; 37,65 PLN (słownie: trzydzieści siedem złotych 65/100) netto
b) za 1 godzinę świadczenia usług na terenie zewnętrznym przez jedną osobę realizującą zamówienie: 40,67 PLN (słownie: czterdzieści złotych 67/100) brutto; 37,65 PLN (słownie: trzydzieści siedem złotych 65/100) netto
4. Cenę łączną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych wewnątrz budynku (54 685 godzin świadczenia usług wewnątrz budynku): 3 363 127,50 PLN (słownie: trzy miliony trzysta sześćdziesiąt trzy tysiące sto dwadzieścia siedem złotych 50/100), w tym podatek VAT 23 %, tj. za cenę netto: 2 734 250,00 PLN.
5. Cenę łączną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych na terenie zewnętrznym (2 878 godzin świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 155 412,00 PLN (słownie: sto pięćdziesiąt pięć tysięcy czterysta dwanaście tysięcy złotych 00/100), w tym podatek VAT 8 %, tj. za cenę netto: 143 900,00 PLN (słownie: sto czterdzieści trzy tysiące dziewięćset złotych 00/100)

Odwołujący w formularzu ofertowym podał:
1. cenę ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług wewnątrz budynku (49 714 godzin świadczenia usług wewnątrz budynku): 2 494 648,52 PLN (słownie: dwa miliony czterysta dziewięćdziesiąt cztery tysiące sześćset czterdzieści osiem złotych pięćdziesiąt dwa grosze), w tym podatek VAT 23 %, tj. za cenę netto: 2 028 169,53 PLN (słownie: dwa miliony dwadzieścia osiem tysięcy sto sześćdziesiąt dziewięć złotych pięćdziesiąt trzy grosze)
2. cenę ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług na terenie zewnętrznym (2 617 godzin świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 115 305,02 PLN (słownie: sto piętnaście tysięcy trzysta pięć złotych dwa grosze), w tym podatek VAT 8 %, tj. za cenę netto: 106 763,91 PLN (słownie: sto sześć tysięcy siedemset sześćdziesiąt trzy złote dziewięćdziesiąt jeden groszy)
3. całkowitą cenę łączną ofertową brutto za realizację zamówienia podstawowego (49 714 godzin świadczenia usług

wewnątrz budynku oraz 2 617 godziny świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 2 609 953,54 PLN (słownie: dwa miliony sześćset dziewięć tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt trzy złote pięćdziesiąt cztery grosze), w tym podatek VAT 8% i 23 %, tj. za cenę netto: 2 134 933,44 PLN (słownie: dwa miliony sto trzydzieści cztery tysiące dziewięćset trzydzieści trzy złote czterdzieści cztery grosze)
w tym:
a) za 1 godzinę świadczenia usług wewnątrz budynku przez jedną osobę realizującą zamówienie 50,18 PLN (słownie: pięćdziesiąt złotych osiemnaście groszy) brutto, 40,80 PLN (słownie: czterdzieści złotych osiemdziesiąt groszy) netto
b) za 1 godzinę świadczenia usług na terenie zewnętrznym przez jedną osobę realizującą zamówienie 44,06 PLN (słownie: czterdzieści cztery złote sześć groszy) brutto, 40,80 PLN (słownie: czterdzieści złotych osiemdziesiąt groszy) netto
4. Cenę łączną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych wewnątrz budynku (54 685 godzin świadczenia usług wewnątrz budynku): 2 744 093,30 PLN (słownie: dwa miliony siedemset czterdzieści cztery tysiące dziewięćdziesiąt trzy złote trzydzieści groszy), w tym podatek VAT 23 %, tj. za cenę netto: 2 230 970,16 PLN (słownie: dwa miliony dwieście trzydzieści tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt złotych szesnaście groszy)
5. Cenę łączną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych na terenie zewnętrznym (2 878 godzin świadczenia usług na terenie zewnętrznym): 126 804,68 PLN (słownie: sto dwadzieścia sześć tysięcy osiemset cztery złote sześćdziesiąt osiem groszy), w tym podatek VAT 8 %, tj. za cenę netto: 117 411,74 PLN (słownie: sto siedemnaście tysięcy czterysta jedenaście złotych siedemdziesiąt cztery grosze).

Zarówno przystępujący, jak i odwołujący, zaoferowali czas reakcji serwisu sprzątającego do 30 minut.

W dniu 17 października 2025 r. zamawiający poprawił omyłki rachunkowe w ofercie przystępującego. W wyniku korekty:
1. w pozycji 1 cena brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług wewnątrz budynku to 2 302 255,34 PLN (słownie: dwa miliony trzysta dwa tysiące dwieście pięćdziesiąt pięć złotych 34/100), w tym podatek VAT 23 %, tj. cena netto: 1 871 752,31 PLN (słownie: jeden milion osiemset siedemdziesiąt jeden tysięcy siedemset pięćdziesiąt dwa złote 31/100),
2. w pozycji 2 cena brutto za realizację zamówienia podstawowego w zakresie świadczenia usług na terenie zewnętrznym to 106 433,39 PLN (słownie: sto sześć tysięcy czterysta trzydzieści trzy złote 39/100), w tym podatek VAT 8 %, tj. cena netto: 98 549,44 PLN (słownie: dziewięćdziesiąt osiem tysięcy pięćset czterdzieści dziewięć złotych 44/100),
3. w pozycji 3 całkowita cena łączna brutto za realizację zamówienia podstawowego (wewnątrz budynku i na terenie zewnętrznym) to 2 408 688,73 PLN (słownie: dwa miliony czterysta osiem tysięcy sześćset osiemdziesiąt osiem złotych 73/100), w tym podatek VAT 8 % i 23%, tj. cena netto: 1 970 301,75 PLN (słownie: jeden milion dziewięćset siedemdziesiąt tysięcy trzysta jeden złotych 75/100),
4. w pozycji 4 cena łączna brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz
z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych wewnątrz budynku to 2 532 462,35 PLN (słownie: dwa miliony pięćset trzydzieści dwa tysiące czterysta sześćdziesiąt dwa złote 35/100), w tym podatek VAT 23 %, tj. cena netto: 2 058 912,48 PLN (słownie: dwa miliony pięćdziesiąt osiem tysięcy dziewięćset dwanaście złotych 48/100),
5. w pozycji 5 cena łączna brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz
z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego świadczonych na terenie zewnętrznym to 117 048,26 PLN (słownie: sto siedemnaście tysięcy czterdzieści osiem złotych 26/100)
w tym podatek VAT 8 %, tj. cena netto: 108 378,02 PLN (słownie: sto osiem tysięcy trzysta siedemdziesiąt osiem złotych 02/100).

Przystępujący nie zakwestionował dokonanych przez zamawiającego poprawek.

W dniu 6 listopada 2025 r. zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę złożoną przez przystępującego z ceną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego wewnątrz budynku – 2 532 462,35 PLN, z ceną brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego na terenie zewnętrznym - 117 048,26 PLN, oraz czasem reakcji serwisu sprzątającego – do 30 minut.

Z wyborem zamawiającego nie zgodził się odwołujący. Zdaniem odwołującego SWZ wymagała zatrudnienia personelu na umowę o pracę przez cały okres realizacji zamówienia (24 miesiące, tj. 2026-2027), co wiąże się z obligatoryjnym zastosowaniem minimalnego wynagrodzenia, które na rok 2026 ustalono na 4.806,00 zł brutto. Całkowity koszt wynagrodzenia (brutto + składki pracodawcy) według wyliczeń odwołującego wynosi 5.756,15 zł, którą to kwotę należy

powiększyć o koszty urlopu i ZLA (10,3% całkowitego kosztu) tj.
o kwotę 592,88 zł, więc całkowity koszt wynagrodzenia + koszty urlopu i ZLA stanowi kwota 6.349,03 zł. Następnie odwołujący wywiódł, że biorąc pod uwagę liczbę dni pracujących
w 2026 roku (251 dni, tj. 2008 godzin) oraz roczny koszt pracownika z urlopem i ZLA wynoszący 76.188,35 zł, minimalny koszt jednej roboczogodziny w 2026 r. na kwotę 37.94 zł
i wyprowadził stąd wniosek, że zaoferowana przez przystępującego stawka godzinowa na poziomie 37,65 zł jest rażąco niska. Ponadto odwołujący argumentował, że przy rzetelnej kalkulacji, minimalny, skalkulowany koszt sprzętu, materiałów i amortyzacji to co najmniej 2,86 zł/h netto, co świadczy o tym, że oferta przystępującego nie uwzględnia również kosztów zarządu, nadzoru i koordynacji (kierownik obiektu, nadzór brygadzistów), kosztów biurowych, kadrowych i księgowych, a także marży i zysku. Tym samym zdaniem odwołującego oferta przystępującego, której cena nie pokrywa nawet kosztów pracy, a tym bardziej żadnych innych kosztów niezbędnych do wykonania zamówienia, wskazuje na realne ryzyko braku możliwości wykonania wszystkich wymagań zamawiającego – w tym przede wszystkim zatrudnienia pracowników na umowę o pracę i zapewnienia wymaganego sprzętu.

W toku rozprawy odwołujący dodatkowo argumentował, że podstawowym zarzutem odwołania jest zaniechanie wezwania przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów,
w zakresie rażąco niskiej ceny lub kosztu, pomimo istnienia ku temu uzasadnionych podstaw, w szczególności z uwagi na cenę niższą niż minimalne koszty pracy. Zdaniem odwołującego, skoro zamawiający uwzględnił w całości zarzuty podniesione w odwołaniu, to przyznał, że cena oferty przystępującego wzbudziła jego wątpliwości, więc odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Ponadto z pisma procesowego przystępującego nie wynika, że w kalkulacji stawki za godzinę pracy uwzględnił koszty PPK w wysokości 1,5% całkowitego minimalnego wynagrodzenia.

Przystępujący w toku rozprawy podkreślił, że zamawiający uwzględnił zarzuty odwołania
w całości, niemniej jednak nie unieważnił, nie wykonał, ani nie powtórzył czynności
w postępowaniu. Ponadto przystępujący przyznał, że nie skalkulował wpłat do PPK albowiem z jego doświadczenia wynika, że z PPK rezygnuje ok. 80% pracowników, jednakże wpłaty na PPK w wysokości 1,5% nie wpływają zasadniczo na cenę oferty, tym bardziej, że cena za godzinę świadczenia usług w kwocie 37,65 zł uwzględnia wszystkie obowiązkowe obciążenia po stronie pracodawcy, wyliczone na poziomie 34,43 zł. Przystępujący podkreślił również, że z zatrudnionymi pracownikami nie rozlicza się według stawek godzinowych, tylko płaci wynagrodzenie miesięczne, więc stawka za godzinę podana w ofercie jest uśrednieniem kosztów ponoszonych przez wykonawcę i nie powinna być traktowana jako arytmetyczna suma minimalnej stawki godzinowej wynagrodzenia oraz każdorazowych kosztów towarzyszących konkretnej godzinie sprzątania. Zwłaszcza, że w toku realizacji zamówienia to zamawiający zapewnia wszystkie środki do sprzątania oraz środki higieniczne.

Stosownie do treści art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, 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, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła co następuje:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego zachowując termin ustawowy zgłosił skuteczne przystąpienie po stronie zamawiającego przystępujący, który wobec uwzględnienia przez zamawiającego całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu wniósł sprzeciw.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w sprawie dowody
z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, nadesłanej przez zamawiającego oraz zawnioskowane przez odwołującego w postaci pliku Excel/PDF– Wyliczenie kosztów pełnego etatu (stawki godzinowej) w 2026 r., jako dowodu na minimalny, obligatoryjny koszt pracowniczy w roku realizacji zamówienia oraz opracowania własnego przystępującego
w przedmiocie obowiązujących norm czasu pracy, na okoliczność tego, że w 2026 r. liczba dni pracujących wynosi 251 dni, tj. 2008 roboczogodzin.

Przystępujący zaoferował łączną cenę za realizację usług będących przedmiotem zamówienia w kwocie 2 649 510,61 zł, z czego 2 532 462,35 zł brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia

opcjonalnego wewnątrz budynku oraz 117 048,26 zł brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego na terenie zewnętrznym.

Kwota, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w ramach zamówienia wynosi 2 910 418,00 zł. Z kolei średnia arytmetyczna cen wszystkich ofert złożonych w postępowaniu wynosi 3 237 395,23 zł brutto.

Odwołujący zaoferował łączną cenę za realizację usług będących przedmiotem zamówienia
w kwocie 2 870 897,98 zł, z czego 2 744 093,30 zł brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego wewnątrz budynku oraz 126 804,68 zł brutto za realizację zamówienia podstawowego wraz z maksymalnym zakresem zamówienia opcjonalnego na terenie zewnętrznym.

Cena zaoferowana przez przystępującego jest niższa o 8,96% względem budżetu zamawiającego i o 18,16% względem średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, a jednocześnie niższa zaledwie o 7,71% od kwoty zaoferowanej przez odwołującego.

Odwołujący i przystępujący są zgodni co do tego, że minimalne wynagrodzenie brutto przyjęte do kalkulacji na potrzeby przygotowania ofert wynosi 4.806,00 zł miesięcznie oraz że obowiązkowe składki po stronie pracodawcy, tj. składki emerytalne (9,76%), rentowe (6,50%), wypadkowe (1,08%), Fundusz Pracy (2,45%) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,10%) wynoszą łącznie 19,89% wynagrodzenia brutto. Zgodni są więc co do tego, że wysokość miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2026 r. powiększona o wysokość składek ponoszonych przez pracodawcę wynosi 5.761,91 zł.

Sporna między odwołującym a przystępującym jest wysokość wskaźnika kosztu urlopu i ZLA (dalej: wskaźnika absencji). Odwołujący twierdzi, że wskaźnik absencji należy liczyć według stawki 10,3% całkowitego kosztu wynagrodzenia pracownika, albowiem wskaźnik ten jest podawany przez ZUS, jednakże nie przedstawił żadnego dowodu na potwierdzenie tej tezy.

Należy zauważyć, że wskaźnik absencji nie jest regulowany prawnie. W raporcie ZUS „Absencja chorobowa I kwartał 2025 r.", który jest publikowany jako opracowanie statystyczne ZUS znajduje się informacja, że liczba zaświadczeń lekarskich wzrosła o 10,3% w porównaniu z I kwartałem 2024 r. Trudno jednakże uznać, że prezentowane przez ZUS dane statystyczne przekładają się na wskaźnik. Nie istnieje również żadna norma prawna nakazująca wykonawcom stosować statystyki ZUS do kalkulacji ceny oferty. Jeżeli odwołujący porównuje kalkulację stawki godzinowej w ofercie przystępującego z własną, to wykazuje różnice
w wyliczeniach, wynikające m.in. z zastosowanego przez siebie wskaźnika absencji zakładając, że przystępujący ma obowiązek stosować taki sam wskaźnik. Założenie to jest błędne, pozbawione normatywnych podstaw, a przez to nieuprawnione.

Podkreślenia wymaga fakt, że warunkiem skorzystania z wezwania do wyjaśnień ceny,
o którym mowa w przepisie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jest sytuacja, w której oferta wydaje się zamawiającemu rażąco niska. Punktem odniesienia są występujące u zamawiającego (a nie u odwołującego) podejrzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem zamawiającego.

Zamawiający uznał wprawdzie zarzuty odwołania w całości, jednak nie wykonał, nie powtórzył ani nie unieważnił czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu. W ocenie Izby nie mógł tego uczynić, albowiem odwołujący zarzucając zamawiającemu zaniechanie wezwania przystępującego do złożenia szczegółowych wyjaśnień w zakresie kalkulacji ceny, domagał się odrzucenia oferty przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy Pzp, w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp,
z uwagi na to, że oferta przystępującego zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i jest niemożliwa do wykonania zgodnie z wymaganiami zamawiającego,
w szczególności w zakresie minimalnych kosztów pracy. Żądanie nakazania zamawiającemu przeprowadzenia obowiązkowej procedury wyjaśnień (art. 224 ust. 1 ustawy Pzp) miało wyłącznie ewentualny charakter na wypadek, gdyby Izba uznała to za konieczne dla naprawy uchybienia.

Izba nie podziela stanowiska odwołującego, że w sytuacji, gdy zamawiający uznał odwołanie, należy przyjąć, że miał on wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, a tym samym przyznał się, że zaniechał wezwania przystępującego do wyjaśnień ceny. Taki pogląd prowadziłby do wniosku, że w przypadku uwzględnienia zarzutu odwołania dotyczącego zaniechania wyjaśnień ceny przez zamawiającego, sprzeciw przystępującego byłby z góry skazany na niepowodzenie. Tymczasem racjonalny ustawodawca nie tworzy przepisów pozornych. Wobec wniesienia sprzeciwu, ocena działań i zaniechań zamawiającego należy więc do kompetencji Izby.

Według Izby to zamawiający uprawniony jest do podjęcia procedury badania rażąco niskiej ceny w razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości. To, że cena oferty przystępującego jest niższa niż cena oferty odwołującego, nie jest zaś wystarczającym dowodem na rażąco niską cenę oferty przystępującego, ani powodem do uruchamiania procedury wyjaśnień ceny. Tym bardziej, że różnica rzędu ok. 8% między ofertami przystępującego i odwołującego jest jak najbardziej normalna rynkowo.

Przechodząc do zarzutów odwołania, Izba stwierdza, że się one nie potwierdziły. Odwołujący wskazywał na wątpliwości dotyczące stawki godzinowej w ofercie przystępującego, skalkulowanej rzekomo poniżej kosztów pracy, a więc także bez materiałów i zysku. Aby uzasadnić zarzut odwołujący posłużył się wskaźnikiem absencji zawartym w statystykach ZUS, które nie mają charakteru wiążącego. Nie sposób więc przypisać przystępującemu zaniżenia ceny oferty z tego względu, że nie zastosował wskaźnika absencji odpowiadającego danym statystycznym ZUS, skoro przystępujący nie miał takiego obowiązku. Natomiast Izba zauważa, że gdyby odwołujący nie posłużył się wskaźnikiem absencji na poziomie 10,3%
w swoich wyliczeniach, nie byłby w stanie wykazać, że stawka za godzinę usługi nie pokrywa kosztów zamówienia, co czyniłoby odwołanie w sposób oczywisty bezpodstawnym.
W zasadniczych kwestiach dotyczących obciążeń pracodawcy z tytułu zatrudniania na umowę o pracę odwołujący i przystępujący są bowiem zgodni. Zarzut naruszenia przez zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która zawiera rażąco niską cenę lub koszt, a co za tym idzie, jest niemożliwa do wykonania zgodnie z dokumentami zamówienia w odniesieniu do oferty przystępującego, należy uznać za chybiony. Odwołujący sam bowiem domagał się wezwania przystępującego do złożenia szczegółowych wyjaśnień ceny, poddając w wątpliwość rzetelność kalkulacji oferty przystępującego, a następnie domagał się uznania, że wątpliwość ta jest równoznaczna
z potwierdzeniem rażąco niskiej ceny i powinna skutkować wyeliminowaniem oferty przystępującego z postępowania. Chybione są także zarzuty naruszenia przez zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty przystępującego, która nie jest sprzeczna z SWZ i OPZ oraz art. 16 ustawy Pzp – gdyż akceptacja oferty zgodnej ze standardami rynkowymi i prawnymi nie jest faworyzowaniem przystępującego, tylko wynikiem oceny ofert zgodnie z przyjętymi przez zamawiającego w dokumentach zamówienia kryteriami oceny ofert. Izba wskazuje również, że przedmiotem jej kontroli jest zgodność czynności zamawiającego z przepisami ustawy Pzp, nie zaś z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak podkreślenia wymaga fakt, że w myśl ust. 4 powołanego przez odwołującego w zarzucie przepisu, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, więc co do zasady postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy Pzp służy właśnie zabezpieczeniu wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu
o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 2).

Przewodnicząca: ……..……