

WYROK

Warszawa, dnia 5 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu

2 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się

o zamówienie: Era Sp. z o.o., Novia Sp. z o.o., Silezjan System Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o., Silezjar Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o. z siedzibą lidera w Chorzowie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. we Wrocławiu

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawcy Sky One Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się

o zamówienie: Era Sp. z o.o., Novia Sp. z o.o., Silezjan System Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o., Silezjar Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o. z siedzibą lidera

w Chorzowie, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o. we Wrocławiu kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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 5118/25

Uzasadnienie

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. we Wrocławiu (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku

- Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest wykonywanie usług ochrony fizycznej obiektów i mienia należących do MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu w podziale na dwa zadania, znak sprawy: KU.241/pn46_2025/KK (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

Wartość szacunkowa zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 16 września 2025 r. pod numerem 605203-2025.

W dniu 7 listopada 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze, jako najkorzystniejszej, zarówno w zakresie Zadania nr 1, jak i Zadania nr 2, oferty złożonej przez wykonawcę Sky One Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach (dalej „Sky One” lub „przystępujący”).

W dniu 17 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się

o zamówienie: Era Sp. z o.o., Novia Sp. z o.o., Silezjan System Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o., Silezjar Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o. z siedzibą lidera w Chorzowie (dalej „odwołujący”) zostało wniesione odwołanie wobec czynności zamawiającego polegającej na wyborze, jako najkorzystniejszej oferty Sky One w obu częściach zamówienia w sytuacji, gdy ceny zaproponowane przez tego wykonawcę za realizację obu części wydają się rażąco niskie i powinny budzić wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów dotyczących kosztów pracy oraz przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a zamawiający zaniechał wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie przepisów art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, art. 224 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez:

- 1) zaniechanie wezwania Sky One do udzielenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia cen zaoferowanych dla Zadania nr 1 i Zadania nr 2, mimo że ceny te wydają się rażąco niskie i powinny budzić wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów dotyczących kosztów pracy oraz przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego;
- 2) wybór oferty złożonej przez Sky One dla Zadania nr 1 i Zadania nr 2 jako najkorzystniejszej, mimo że wybór ten nie został poprzedzony wezwaniem wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia zaoferowanych cen.

Formułując powyższe zarzuty odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty Sky One jako oferty najkorzystniejszej dla Zadania nr 1 i dla Zadania nr 2;
- 2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert;
- 3) wezwania Sky One do udzielenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia cen zaoferowanych dla Zadania nr 1 i Zadania nr 2.

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 przystąpił wykonawca Sky One Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach.

Zamawiający złożył do akt sprawy pismo procesowe z 19 grudnia 2025 r. - Odpowiedź na odwołanie, w którym wniósł o oddalenie odwołania w całości jako niezasadnego.

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, 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 jest wykonawcą realizującym usługi objęte przedmiotem zamówienia, który złożył ofertę i jest zainteresowany w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia dla obu części zamówienia. W rezultacie działań zamawiającego, który zaniechał wezwania wykonawcy Sky One do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny i dokonał wyboru oferty wykonawcy, którego cena wydaje się być rażąco niska - odwołujący nie uzyskał przedmiotowego zamówienia. Tym samym odwołujący może ponieść szkodę, polegającą na uniemożliwieniu mu uzyskania zamówienia, a w konsekwencji osiągnięcia korzyści w postaci zysku, który odwołujący zamierza osiągnąć w wyniku realizacji przedmiotowego zamówienia.

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

Izba dopuściła i oceniła dowody, o przeprowadzenie których wnioskował odwołujący na rozprawie, na okoliczności przez niego wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) jest „Usługa ochrony fizycznej obiektów i mienia należących do MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu w podziale na 2 zadania”.

Przedmiotem poszczególnych zadań jest:

- 1) Zadanie nr 1 - polegające na ochronie fizycznej obiektów i mienia w trzech Zajezdniach Tramwajowych i dwóch punktach Biur Obsługi Pasażera (BOP), wskazanych w punkcie 5.1. podpunkcie 1) SWZ;
- 2) Zadanie nr 2 - polegające na ochronie fizycznej obiektów i mienia na terenie dwóch Zajezdni Autobusowych, wskazanych w punkcie 5.1 podpunkcie 2) SWZ.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawarto we Wzorze umowy (załączniki nr 1a i 1b do SWZ odpowiednio dla Zadań nr 1 i 2) oraz w Opisie Przedmiotu Zamówienia (załączniki nr 2a i 2b odpowiednio dla Zadań nr 1 i 2).

Termin realizacji zamówienia wynosi 25 miesięcy, nie wcześniej niż od 1 stycznia 2026 r. (punkt 9 SWZ).

Kryterium wyboru oferty w danym zadaniu była zaoferowana cena (punkty 19.1 i 19.2 SWZ).

Sposób obliczenia ceny opisano w punkcie 18 SWZ. Cena stanowi całkowite wynagrodzenie brutto należne wykonawcy za wykonanie przedmiotu zamówienia określonego w SWZ. Sposób przedstawienia ceny za realizację zamówienia został wskazany w formularzu ofertowym, którego wzór stanowi Załączniki nr 3 do SWZ. Wykonawca podaje cenę łączną za wykonanie zamówienia dla danej części w formularzu ofertowym sporządzonym według wzorów określonych w Załączniku nr 3 do SWZ: dla Zadania nr 1 - Formularz „Cena oferty” stanowiący Załącznik 3a; dla Zadania nr 2 - Formularz „Cena oferty” stanowiący Załącznik 3b. Wykonawca w cenie oferty winien uwzględnić wszystkie ewentualne koszty wykonania przedmiotu zamówienia, wynikające z niniejszej SWZ i załączników oraz obejmować wszystkie koszty, jakie poniesie wykonawca z tytułu należytej oraz zgodnej z obowiązującymi przepisami realizacji przedmiotu zamówienia, w tym, w przypadku Wykonawcy spoza wspólnego obszaru celnego Unii Europejskiej, również opłaty celne i wszelkie inne opłaty i podatki (punkty 18.1, 18.2 i 18.3 SWZ).

Zamawiający wymagał podania w formularzach „Cena oferty”, dla każdego obiektu objętego danym zadaniem, wynagrodzenia ryczałtowego netto i brutto za świadczenie usługi ochrony przez okres 1 miesiąca i przez cały okres realizacji zamówienia (25 miesięcy). Suma wynagrodzenia ryczałtowego brutto w całym okresie realizacji zamówienia dla wszystkich obiektów objętych danym zadaniem stanowiła łączną cenę ofertową, podlegającą ocenie w kryterium oceny ofert.

Wynagrodzenie miesięczne i całkowite podane w Formularzach „Cena oferty” zostaną następnie przeniesione do § 9 umów, które zostaną zawarte z wybranym wykonawcą. Podstawę rozliczeń z zamawiającym będą stanowić zaoferowane wynagrodzenia miesięczne (§ 10 ust. 1 wzorów umów).

Ochrona Biur Obsługi Pasażera w Zadaniu nr 1 będzie realizowana w formie bezpośredniej ochrony fizycznej przez grupy interwencyjne, zdalnej ochrony poprzez system monitoringu wizyjnego CCTV oraz system instalacji alarmowej i napadowej (§ 1 ust. 6 wzoru umowy dla zadania nr 1). Ochrona zajezdni, w obu zadaniach, realizowana będzie w formie bezpośredniej ochrony fizycznej, pełnionej przez Pracowników Ochrony Fizycznej („POF”) zatrudnionych na podstawie Umowy o pracę, przebywających na ochranianym terenie, z wykorzystaniem systemów wspomagających ochronę, tj. kamer monitoringu CCTV, elektronicznych rejestratorów dokonania obchodów („ERDO”) i elektroniczne punkty zrealizowanego obchodu („EPZO”) - § 1 ust. 5 wzorów umowy dla Zadania nr 1 i Zadania

nr 2. Zamawiający wymaga ochrony zajezdni przez wszystkie dni miesiąca, a minimalne liczby pracowników, którzy mają realizować usługę w poszczególnych chronionych obiektach wskazał w § 2 ust. 1 pkt. 2) pod lit. b) wzorów umów). Pracownicy mają pracować w systemie dwuzmianowym w liczbie godzin nie przekraczającej 12 godzin na dobę. Wykonawca

ma zapewnić całodobowe wsparcie w formie grupy interwencyjnej z czasem przybycia

nie dłuższym niż 10 minut od zgłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt. 2) lit. l) wzoru umowy dla zadania nr 1 i § 2 ust. 1 pkt 2) lit. k) wzoru umowy dla zadania nr 2). Do wykonawcy należy ponadto zainstalowanie systemów wymienionych w załącznikach nr 2 do wzorów umów oraz ich konserwacja i serwisowanie (§ 1 ust. 7 i 8 wzoru umowy dla zadania nr 1 i § 1 ust. 6 i 7 wzoru umowy dla zadania nr 2).

Wykonawca jest zobowiązany do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności na chronionych obszarach, w tym polegające na świadczeniu usług ochrony fizycznej obiektów oraz usług konserwacji i przeglądów systemów (§ 2 ust. 2 wzorów umów). Zamawiający dopuścił zatrudnienie na umowę zlecenia tylko w sytuacjach nagłych, np. w celu zapewnienia pełnego składu ochrony z powodu choroby, wypadku czy innej sytuacji nadzwyczajnej (odpowiedzi na pytania nr 4 i 5 z dnia 10 października 2025 r.).

Zamawiający wymagał skalkulowania ceny oferty z uwzględnieniem stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę, która będzie obowiązywać od 1 stycznia 2026 r., ponieważ była ona już znana w dacie składania ofert (odpowiedzi na pytania nr 23 i 25 z dnia 10 października 2025 r.).

Izba ustaliła ponadto, że zamawiający podał przed otwarciem ofert, że zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 12 534 629,68 zł, w tym: (1) na Zadanie nr 1 - 9 289 872,63 zł., (2) na Zadanie nr 2 - 3 244 757,05 zł.

W Zadaniu nr 1 złożono następujące oferty:

- 1) Sky One Sp. z o.o., która zaoferowała cenę w wysokości 7 681 522,50 zł.,
- 2) odwołujący, który zaoferował cenę w wysokości 8 151 825 zł.,
- 3) konsorcjum Solid Sp. z o.o. i Solid Security Sp. z o.o., które zaoferowało cenę w wysokości 9 698 185 zł. (po poprawieniu omyłki).

Natomiast w Zadaniu nr 2 złożono następujące oferty:

- 1) Sky One Sp. z o.o., która zaoferowała cenę w wysokości 2 735 954 zł.,
- 2) odwołujący, który zaoferował cenę w wysokości 2 984 902,50 zł.,
- 3) konsorcjum Solid Sp. z o.o. i Solid Security Sp. z o.o., które zaoferowało cenę w wysokości 3 416 456 zł.

Izba ustaliła, że zamawiający dokonał wyboru, jako najkorzystniejszej dla obu części zamówienia, oferty wykonawcy Sky One, o czym poinformował na stronie prowadzonego postępowania w dniu 7 listopada 2025 r.

Z powyższą decyzją zamawiającego nie zgodził się odwołujący, składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

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

Rozstrzygając sformułowane przez odwołującego zarzuty Izba w pierwszej kolejności zwraca uwagę na treść przepisów, które znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wzywa do złożenia wyjaśnień w przypadku, jeżeli 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 przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. W takim przypadku zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

Z kolei zgodnie z art. 224 ust. 2 ustawy Pzp w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od szacunkowej wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, nie podlegających odrzuceniu

- zamawiający zwraca się do wykonawców o złożenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny.

Nie ulega zatem wątpliwości, albowiem do takich wniosków prowadzi literalne brzmienie cytowanych wyżej przepisów, że w przypadku, gdy cena złożonej oferty odbiega

o co najmniej 30% od szacunkowej wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, nie podlegających odrzuceniu - zamawiający zwraca się

do wykonawcy o złożenie stosownych wyjaśnień. Jeśli natomiast taka rozbieżność nie ma miejsca, to zgodnie z treścią art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, skierowanie takiego wezwania uzależnione jest od „wątpliwości zamawiającego”, który ma obowiązek badania złożonych ofert i w toku ich oceny może stwierdzić, że całokształt okoliczności w danej sprawie wskazuje, że pomimo, iż różnica w cenie oferty jest mniejsza, należy wezwać danego wykonawcę do złożenia wyjaśnień.

Izba jednocześnie zwraca uwagę, że zwroty użyte w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp „wydaje się” czy „budzi wątpliwości” są nieostre i zostały przez ustawodawcę wprowadzone po to, aby dać zamawiającemu szerokie spektrum działania i, aby mógł on korzystać z tej regulacji

w sytuacjach, gdy w wyniku badania złożonych ofert czy to cena jako całość, czy też jej składowe wydają mu się rażąco niskie i nabierze podejrzeń, że za te ceny nie jest możliwa realizacja zamówienia publicznego. Co wymaga w tym miejscu podkreślenia powyższy przepis kierowany jest do zamawiającego i uzależnia możliwość skierowania takiego wezwania

od jego oceny.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie w Wyroku z 18 maja 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 17/21 „Językowa wykładnia przepisu (uwaga Izby: dawniej art. 90 ust. 1, obecnie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp) ze względu na zastosowaną koniunkcję zezwala też na zwrócenie się o wyjaśnienia ceny wyłącznie wtedy, gdy cena zarówno wydaje się rażąco niska, jak i budzi wątpliwości, co do możliwości wykonania zamówienia. Oznacza to, że samo podejrzenie rażącego zaniżenia ceny nie uprawnia do badania jej realności. Dopiero takie zaniżenie w połączeniu z obawą o brak możliwości wykonania zamówienia daje prawo

do badania ceny. Obowiązek badania czy cena oferty nie została zaniżona powstaje też zawsze, gdy zamawiający nabierze wobec jej wysokości uzasadnionych wątpliwości. Wątpliwości tych zamawiający nabrać natomiast musi, gdy cena oferty jest niższa o 30%

od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert (vide: Komentarz do art. 90 ustawy - Prawo zamówień publicznych. W. Dzierżanowski - Lex)”.

W powyższym orzeczeniu, które pozostaje aktualne na gruncie zmienionych przepisów ustawy Pzp, Sąd orzekając w podobnym do niniejszego stanie faktycznym, zwrócił uwagę na to,

że obowiązkiem zamawiającego jest wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień

w przedmiocie rażąco niskiej ceny w przypadku, gdy ta jest niższa o 30% od wartości szacunkowej lub średniej arytmetycznej pozostałych ofert, z kolei w sytuacji, gdy wyżej wskazany próg nie został osiągnięty skierowanie takiego wezwania uzależnione jest

od wątpliwości zamawiającego i uzasadnionych podejrzeń, że za tą cenę nie jest możliwa realizacja zamówienia

publicznego.

W niniejszym orzeczeniu czytamy także, że „wskaźnik 30-procentowej różnicy o którym mowa w (uwaga Izby: aktualnie art. 224 ust. 1) ma charakter pomocniczy, ale również nie jest decydujący i odnosi się jedynie do porównywania całkowitej ceny oferty. Oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy cena lub koszt nieistotnej części zamówienia jest niższa o 30% zamawiający nie ma obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Nawet bowiem wtedy, gdy obowiązek taki wynika z uwagi na powstanie ponad 30-procentowej rozbieżności pomiędzy ceną całkowitą oferty a wartością zamówienia lub średnią arytmetyczną cen wszystkich ofert, to zamawiający może odstąpić od żądania wyjaśnień

od wykonawcy, gdy rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia”. Tym samym Sąd w uzasadnieniu analizując przepisy ustawy Pzp w zakresie odnoszącym się do prowadzenia postępowania wyjaśniającego przesądził, że badanie ceny oferty, odbywa się w zakresie odnoszącym się do zamówienia jako całości, a nadto,

że zamawiający nie ma obowiązku wzywania wykonawcy do wyjaśnień, jeśli wskazany ustawą Pzp próg 30% nie zostanie osiągnięty.

Izba pragnie ponadto przywołać w tym miejscu stanowisko TSUE (Wyrok z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt T-741/17) w którym wskazano, że: „dokonanie przez instytucję zamawiającą oceny, czy występują rażąco niskie oferty, odbywa się dwuetapowo. Najpierw instytucja zamawiająca powinna ocenić, czy złożone oferty „wydają się” rażąco niskie. Użycie czasownika „wydaje się” w rozporządzeniu wykonawczym oznacza, że instytucja zamawiająca dokonuje oceny prima facie rażąco niskiego charakteru oferty. Rozporządzenie wykonawcze nie wymaga więc, by instytucja zamawiająca z urzędu przeprowadzała szczegółową analizę składników każdej oferty w celu ustalenia, że nie stanowi ona oferty rażąco niskiej (...). Tym samym, w pierwszej kolejności, instytucja zamawiająca musi jedynie ustalić, czy złożone oferty zawierają oznaki mogące budzić podejrzenie, że mogłyby być rażąco niskie. Następnie, jeżeli istnieją oznaki mogące rodzić podejrzenia, że oferta może być rażąco niska, instytucja zamawiająca powinna, w drugiej kolejności, zweryfikować, z czego składa się ta oferta, aby upewnić się, że nie jest rażąco niska. Przy przeprowadzaniu tej weryfikacji instytucja zamawiająca ma obowiązek umożliwienia oferentowi przedstawienia powodów, dla których uważa on, że jego oferta nie jest rażąco niska. Następnie instytucja zamawiająca powinna ocenić przedstawione wyjaśnienia i ustalić, czy dana oferta ma rażąco niski charakter, w którym to przypadku jest obowiązana odrzucić ofertę”.

Powyższe rozważania i wytyczne prowadzą w konsekwencji do wniosku, że aby odwołujący skutecznie sformułował zarzuty naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 1 ustawy Pzp musi wykazać, że zamawiający zaniechał wezwania do złożenia wyjaśnień

w przedmiocie rażąco niskiej ceny pomimo, że takie wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia winny zaktualizować się po stronie zamawiającego, a w konsekwencji jego zaniechanie naruszało treść cytowanego przepisu. Przy tym wątpliwości takie powinna zrodzić cena złożonej przez wykonawcę oferty, rozumiana jako całość, tj. odnosząca się do wykonania wszystkich czynności objętych danym zakresem.

Należało zatem rozważyć czy w niniejszej sprawie zaszyły takie okoliczności, które obligowały zamawiającego do tego, aby skierował on do wykonawcy Sky One wezwanie

w zakresie wskazanym przez odwołującego, albowiem powinny po jego stronie zaistnieć wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia, zgodnie z wymaganiami opisanymi

w dokumentach zamówienia lub wynikające z innych przepisów. Jak zauważono bowiem powyżej, przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp z jednej strony zobowiązuje zamawiającego

do zwrócenia się o wyjaśnienia do wykonawcy, gdy cena wydaje się rażąco niska i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia, z drugiej zaś, ustanawiając prawo

do zwrócenia się o wyjaśnienia, uzależnia ją od określonych podejrzeń, których zamawiający winien nabrać. Jeśli takie wątpliwości po stronie zamawiającego nie zaktualizują się,

to żądanie wyjaśnień w takich przypadkach należy uznać za bezpodstawne. W sytuacji zatem, jeśli brak jest przesłanek do zastosowania przez zamawiającego przepisu, który nakłada

na niego obowiązek wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, czynność taka jest kwestią całkowicie oceną, suwerenną decyzją zamawiającego, uzależnioną od jego wiedzy i doświadczenia w zakresie kosztów świadczenia podobnych dostaw, usług czy robót budowlanych na danym rynku i w danej sytuacji, jak również wynikającą z wiedzy i doświadczenia samego zamawiającego.

Jak ustalił skład orzekający, zamawiający w przedmiotowym postępowaniu oszacował wartość zamówienia dla Zadania 1 na kwotę 7 552 741,98 zł., z kolei dla Zadania 2 na kwotę 2 638 013,86 zł. netto, co wynika ze złożonego do akt sprawy protokołu postępowania. Dodając do powyższego kwoty należnego podatku VAT szacunkowa wartość zamówienia wynosi brutto dla Zadania nr 1 - 9 289 872,63 zł., z kolei dla Zadania nr 2 - 3 244 757,05 zł. Ponadto, z

wyjaśnień zamawiającego składanych na rozprawie wynika, że oszacował

on wartość zamówienia biorąc pod uwagę zakres zadań do wykonania, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mające wpływ na sporządzenie oferty i oparł się w swoich kalkulacjach na aktualnych realiach na tym rynku w zakresie oferowanych cen. Opierając się na poprzednio realizowanym zamówieniu w zakresie usługi ochrony fizycznej obiektów

i mienia należących do MPK Sp. z o.o. we Wrocławiu, aktualnie świadczonego przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: Era Sp. z o.o., Novia Sp. z o.o., SEKRET Sp. z o.o., Silezjan System Security Biuro Ochrony Mienia Sp. z o.o. (dalej „Konsorcjum”), zamawiający jako kwotę bazową przyjął wartość miesięcznego wynagrodzenia, które aktualnie otrzymuje Konsorcjum za świadczenie usługi z ostatniego miesiąca, tj. z grudnia 2025 r. Szacując wartość zamówienia, zamawiający wziął pod uwagę okoliczność, że w okresie realizacji obecnej umowy nastąpił wzrost cen, w tym w zakresie wynagrodzenia personelu. Uznał zatem, że zasadnym jest odpowiednie zwiększenie

na potrzeby kalkulacji szacowanej kwoty wynagrodzenia miesięcznego w stosunku do kwot

z obecnie obowiązującej umowy, o wskaźnik związany ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, w okresie ostatnich dwóch lat, obliczony według danych GUS. Z tego względu miesięczne wynagrodzenie dla wykonawcy zostało oszacowane na poziomie wyższym o 19,67 %, niż obecne wynagrodzenie obecnego wykonawcy analogicznej usługi.

Przy czym, co wynika także z zestawienia, które przygotował odwołujący, oferowane miesięczne wynagrodzenie netto przez wykonawcę Sky One dla Zadania nr 1 (249 805,60 zł.) jest tylko nieznacznie niższe od otrzymywanego aktualnie przez Konsorcjum za ostatni miesiąc 2025 r. (252 452,31 zł.). Z kolei w przypadku Zadania 2 wynagrodzenie miesięczne netto w ofercie wykonawcy Sky One (88 962,40 zł.) jest wyższe od tego, które otrzymywało Konsorcjum w ostatnim miesiącu 2025 r. (88 176,28 zł.). Należy zatem uznać, że trafnie zamawiający wskazywał, że tak nieznaczne różnice w kwotach oferowanych przez Sky One, odnosząc je do poziomu wynagrodzenia, które otrzymywał dotychczasowy wykonawca, prowadzą do wniosku, że w okolicznościach tej sprawy kierowane do tego wykonawcy wezwania do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny byłoby pozbawione podstaw. Zamawiający trafnie też zauważył w swoim piśmie procesowym - Odpowiedzi

na odwołanie, że kierowanie przez zamawiającego do wykonawców wezwania do wyjaśnień na podstawie ustawy Pzp powinno mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy cena oferty lub ich istotne składowe wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub gdy budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi

z odrębnych przepisów, przy tym zamawiający zwracał uwagę na wykładnię językową pojęcia „rażący”, która wskazuje na to, że mowa jest wyłącznie o przypadkach oczywistych, wyraźnych, bezspornych, niewątpliwych, „rzucających się w oczy” zaniżenia ceny lub kosztu, nie dotyczy z kolei takich sytuacji z jaką mamy do czynienia w tej sprawie, tj. w sytuacji gdy jak wskazano wyżej kwoty proponowane przez wykonawcę są na poziomie zbliżonym do tych, które były wypłacane dotychczasowemu wykonawcy usługi.

Bez znaczenia przy tym pozostaje, w ocenie Izby okoliczność, na którą wskazywał odwołujący, że od stycznia 2026 r. nastąpił wzrost minimalnego wynagrodzenia na poziomie 3 %, które to będzie obowiązywać w okresie realizacji zamówienia. Jak wywodził odwołujący powyższe przełoży się na koszty związane z wykonaniem tego zamówienia, gdyż wykonawca będzie zobowiązany wypłacać pracownikom zatrudnionym przez siebie, co najmniej minimalne wynagrodzenie w kwocie 4 806,00 zł. miesięcznie (zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia

za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r.). W dalszym ciągu jednak, nawet uwzględniając powyższą okoliczność, nie sposób jest zgodzić się z twierdzeniem,

że w przypadku tego zamówienia mamy do czynienia z taką okolicznością, w której oferowana przez Sky One cena odbiega w sposób rażący, jak to wskazuje przepis ustawy Pzp,

od poziomu wynagrodzenia, które było dotychczas wypłacane wykonawcy a skoro tak, to nie ma w tym przypadku takiej sytuacji, o której mówi przepis ustawy Pzp.

Także porównując cenę proponowaną przez wykonawcę Sky One do cen wszystkich złożonych ofert to, jak wyliczył zamawiający i wskazał w swoim piśmie procesowym (odpowiedź na odwołanie), oferta tego wykonawcy w Zadaniu nr 1 jest niższa zaledwie

o 9,74 % od średniej arytmetycznej cen w przedmiotowym postępowaniu oraz niższa

o 17,31 % od wartości zamówienia oszacowanej przez zamawiającego przed wszczęciem postępowania, powiększonej

o należny podatek od towarów i usług. Natomiast w Zadaniu

nr 2 jest niższa tylko o 10,18 % od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert

w przedmiotowym postępowaniu i niższa o 15,69 % od wartości zamówienia oszacowanej przez zamawiającego przed

wszczęciem postępowania. Nawet zatem biorąc pod uwagę

te różnice, nie sposób jest twierdzić, że mamy do czynienia z dysproporcją cen tego rodzaju, że powinno to wzbudzić wątpliwości zamawiającego i skłonić go do wyjaśnienia ceny ofertowej w którymś z zadań.

Odnosząc się do argumentacji odwołującego, który w treści odwołania przedstawił szczegółowe wyliczenia w zakresie kosztów pracy Pracowników Ochrony Fizycznej („POF”), świadczących usługi na obszarach chronionych, które to jak wskazywał stanowią podstawowy koszt realizacji tych usług, Izba stwierdziła, że odwołujący opiera się w tym przypadku

na swoich własnych założeniach, przyjmując określony model zatrudnienia, określone wysokości składek, wysokość dodatków, które wykonawca musi wypłacać dodatkowo zatrudnionym przez niego osobom, nie biorąc całkowicie pod uwagę, że te nie muszą,

i z pewnością nie są, jednakowe dla wszystkich potencjalnych wykonawców. Odwołujący przy tym jest świadom, co jest faktem notoryjnym, że w pewnych branżach takich jak branża ochroniarska, ale też podobnie w branży sprzątającej - pracodawcy często zatrudniają osoby

z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, korzystając przy tym z dofinansowania, które pozwala im na zmniejszenie kosztów realizacji usług, a w konsekwencji oferowanie korzystniejszych cen, w tym w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (art. 26a ust. 1 i ust. 1b ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

Odwołujący z kolei, przyjmując swoje założenia, nie uwzględnił w zaprezentowanych kalkulacjach kwestii dofinansowania do wynagrodzeń, tj. możliwości korzystania przez przystępującego z dofinansowania z PFRON do wynagrodzeń osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, wspomina jednak o możliwości uzyskania takiego dofinansowania

przynajmniej, że ta okoliczność ma istotny wpływ na sposób kalkulacji ceny oferty. Tymczasem przygotowując na potrzeby odwołania kalkulację kosztów, które to w jego ocenie składają się na realizację usług objętych zamówieniem, odwołujący w żaden sposób nie uwzględnia tej okoliczności w swoich wyliczeniach, co skutkuje uznaniem, że odwołujący prezentuje kalkulacje w taki sposób, aby potwierdzały jego tezę o tym, że zaproponowana przez Sky One w ofercie cena nie pokrywa nawet kosztów realizacji obu Zadań.

Izba wzięła pod uwagę, że skoro sam odwołujący nie przeczył, że możliwa jest realizacja usług objętych postępowaniem, z uwzględnieniem zatrudnienia osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, a zamawiający w SWZ takiej możliwości nie wykluczył,

nie sposób jest twierdzić, że przyjęte przez odwołującego założenia, a w konsekwencji zaprezentowane kalkulacje odzwierciedlają sposób obliczenia ceny, jaki jest właściwy dla wykonawcy Sky One.

Wprawdzie odwołujący na rozprawie przedstawia też dowód w postaci wyliczenia potencjalnego dofinansowania do wynagrodzeń z PFRON z uwzględnieniem struktury zatrudnienia, którą prezentuje wykonawca Sky One w piśmie procesowym (przystąpienie

do postępowania po stronie zamawiającego), jednak i ich wiarygodność i rzetelność jest ograniczona w tym znaczeniu, że odwołujący przyjmuje określone założenia co do tego, że do realizacji tego kontraktu Sky One zatrudni określony procent osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ze schorzeniami specjalnymi. Powyższe ponownie jest wyłącznie wynikiem określonego podejścia do kalkulacji ceny ofertowej, nie znajdującym odzwierciedlenia w faktycznych założeniach, które poczynił wyliczając swoją cenę przystępujący.

Izba podziela przy tym stanowisko, które zaprezentowane zostało przez zamawiającego i uczestnika postępowania, że zamawiający nie musi w każdym przypadku wzywać wykonawcy do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy jak to ma miejsce w tym postępowaniu, obniżenie ceny oferty spowodowane zostało faktem korzystania przez wykonawcę z dofinansowania do wynagrodzeń. Izba podziela tezy zawarte w tych orzeczeniach Krajowej Izby Odwoławczej, w tym między innymi zawarte w cytowanym przez zamawiającego wyroku z dnia 7 października 2024 r., sygn. akt KIO 3412/24, w których Izba wskazuje, że fakt zatrudniania osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, w przypadku świadczenia usług ochrony, jest powszechnie znany. Konsekwencją tego jest to, że również ceny oferowane przez wykonawców obniżane są między innymi z tego powodu, że wykonawcy uwzględniają w swoich kalkulacjach fakt dofinansowania z PFRON. Powyższa okoliczność, przynajmniej w tym przypadku, z którym mamy do czynienia w tej sprawie, a więc w sytuacji gdy jednocześnie oferowana przez Sky One cena ofertowa nie odbiega w sposób zasadniczy, czy jak wskazuje przepis ustawy Pzp „rażący” od wynagrodzenia, które aktualnie otrzymuje Konsorcjum realizujące zamówienie na rzecz zamawiającego i od średniej arytmetycznej cen oferowanych w postępowaniu - skutkuje uznaniem, że zamawiający trafnie uznał, że cena oferty Sky One jest na takim poziomie, który nie wymaga składania dodatkowych wyjaśnień przez tego wykonawcę.

Podobnie, w przypadku kosztów pozapłacowych, które odwołujący wylicza w treści odwołania, które to w jego

ocenie ponieść musi wykonawca realizujący zamówienie, w tym przypadku także odwołujący opiera się na swoich kalkulacjach, pozyskanych przez siebie ofertach i swoich założeniach. Powyższe nie musi przekładać się w żaden sposób na sposób, w jaki kalkulował swoją cenę przystępujący. Jak trafnie zauważa zamawiający w piśmie procesowym (Odpowiedzi na odwołanie) zgodnie z SWZ każdy wykonawca w cenie oferty miał obowiązek uwzględnić faktyczne okoliczności (np. warunki techniczne, prawne, ekonomiczne) oraz te, które byłyby możliwe do przewidzenia na dzień złożenia oferty, aby cena była realna i zgodna z przewidywanym zakresem prac i kosztami. Przy tym zamawiający nie sprecyzował jakie rozwiązania techniczne i organizacyjne wykonawca winien przyjąć, byle te mieściły się w opisie przedmiotu zamówienia. Zamawiający pozostawił zatem pewną swobodę oferentom w zakresie kalkulacji ceny oferty, mając na względzie to, że każdy w inny sposób określa ponoszone przez siebie koszty, kalkuluje ryzyka i przewidywany przez siebie zysk.

W konsekwencji też dowody, które zostały przez odwołującego złożone na rozprawie dowodzą jedynie tego, w jaki sposób ten kalkulował cenę swojej oferty, jakie założenia przyjął (np. co do tego jaki sprzęt czy okablowanie zamierza zakupić, od jakiego dostawcy i za jaką cenę nabywa umundurowanie), w żaden sposób nie przekłada się to na sposób w jaki swoją cenę wyliczył przystępujący.

Izba pragnie w tym miejscu zwrócić uwagę, że postępowanie odwoławcze ma ściśle kontrydiktoryjny charakter, co oznacza, że spór toczą strony postępowania i to one mają obowiązek przedstawienia twierdzeń, a także dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Rolą stron, między którymi toczy się spór, jest zatem udowodnienie swoich racji i obrona prezentowanych stanowisk, zaś rola Izby sprowadza się do oceny prezentowanego w toku postępowania odwoławczego materiału dowodowego. Inicjatywa stron w przedstawianiu twierdzeń i dowodów na ich poparcie ma zasadniczy wpływ

na rozstrzygnięcie postępowania, determinuje jego wynik. W tym wypadku ciężar dowodu,

że zaistniały określone w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp przesłanki wezwania do wyjaśnień, obciążał - na zasadach ogólnych - odwołującego. Odwołujący był więc zobowiązany wykazać, że kwestionowana przez niego, a podana w ofercie przez Sky One cena jest tak niska,

że obiektywnie powinna ona wzbudzić wątpliwości co do możliwości prawidłowej realizacji zamówienia. Zdaniem Izby, biorąc pod uwagę zakres świadczonych usług, nieznaczne różnice w cenie ofert, jak też fakt, że cena ta nieznacznie odbiega od wynagrodzenia otrzymywanego przez dotychczasowego wykonawcę, trudno kwestionować podaną w ofercie cenę, zaś odwołujący nie wykazał, że istnieją obiektywnie uzasadnione wątpliwości co do jej realności.

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:.....