

WYROK

Warszawa, dnia 15 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Pawłowski

Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: BASMA SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, CERBER OCHRONA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Liwie i CERBER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu – Miejskiemu Przedsiębiorstwu Realizacji Inwestycji Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie:
 - 1.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: SOLID SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i SOLID Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie.
 - 1.2. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: SOLID SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i SOLID Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.) oraz odrzucenie oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Agencja Ochrony MK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i Agencja Ochrony K. Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciążyć zamawiającego – Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i:
 - 2.1. Zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: BASMA SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie CERBER OCHRONA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Liwie i CERBER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego na wynagrodzenie pełnomocnika.
 - 2.2. Zasądzić od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt KIO 5235/25

Uzasadnienie

Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „ochronę osób i mienia w Miejskim

Przedsiębiorstwie Realizacji Inwestycji Sp. z o.o.”

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 1 lipca 2025 r., pod numerem 2025/S 123-424500.

W dniu 24 listopada 2025 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: BASMA SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, CERBER OCHRONA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Liwie i CERBER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, zwani dalej „Odwołującym” lub „Konsorcjum CERBER”, wnieśli odwołanie od z przepisami ustawy PZP czynności Zamawiającego podjętych w postępowaniu oraz od zaniechania czynności, do których Zamawiający był zobowiązany na podstawie ustawy PZP, tj. od:

- 1) czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: SOLID SECURITY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i SOLID Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie (zwanych dalej jako „Konsorcjum SOLID”),
- 2) czynności badania i oceny oferty złożonej przez Konsorcjum SOLID,
- 3) czynności badania i oceny oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Agencja Ochrony MK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i Agencja Ochrony K. Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (zwanych dalej jako „Konsorcjum K.”),
- 4) zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum SOLID,
- 5) zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum K..

Czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego Odwołujący zarzucił naruszenie:

- 1) art. 16 pkt 1, art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum SOLID jako zawierającej rażąco niską cenę pomimo, że Konsorcjum SOLID zostało wezwane przez Zamawiającego do udzielenia wyjaśnień ceny i w złożonych wyjaśnieniach nie wykazało, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, a wręcz przeciwnie – złożone wyjaśnienia dowodzą, że oferta Konsorcjum SOLID zawiera rażąco niską cenę (zarzut nr 1),
- 2) art. 16 pkt 1 i art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum SOLID z powodu niezgodności treści tej oferty z warunkami zamówienia (zarzut nr 2),
- 3) art. 16 pkt 1, art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum K. jako zawierającej rażąco niską cenę pomimo, że Konsorcjum K. zostało wezwane przez Zamawiającego do udzielenia wyjaśnień ceny i w złożonych wyjaśnieniach nie wykazało, że cena nie jest rażąco niska, a wręcz przeciwnie – złożone wyjaśnienia dowodzą, że oferta Konsorcjum K. zawiera rażąco niską cenę (zarzut nr 3).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty Konsorcjum SOLID oraz odrzucenia oferty Konsorcjum K.,
- 3) dokonania ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołania Konsorcjum CERBER podało, że Zamawiający w dniu 12 listopada 2025 r. zawiadomił o zakończeniu badania i oceny ofert i wyborze najkorzystniejszej oferty. Odwołujący wskazał, że po dokonaniu analizy dokumentacji postępowania, w szczególności wyjaśnień ceny udzielonych na wezwanie Zamawiającego przez Konsorcjum SOLID i Konsorcjum K., stwierdził, że obie konkurencyjne oferty powinny zostać odrzucone. Obydwaj wykonawcy w swoich pismach z dnia 4 września 2025 r. składając wyjaśnienia dotyczące zaoferowanej ceny podali, że:

- 1) Konsorcjum SOLID otrzyma z PFRON pomoc publiczną do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości 1 550 zł 00 gr miesięcznie na jednego zatrudnionego,
- 2) Konsorcjum K. otrzyma pomoc publiczną w odniesieniu do 12 pracowników w wysokości 2 333 zł 00 gr miesięcznie na jednego zatrudnionego, tj. 671 904 zł 00 gr w okresie realizacji umowy stwierdzając, iż: „Na podstawie art. 60d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r., poz. 1065, z późn. zm.) Prezydent m.st. Warszawy – Urząd Pracy m.st. Warszawy zwany dalej Urzędem, na podstawie zawartej umowy, przyznaje pracodawcy lub przedsiębiorcy dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia”.

W odniesieniu do wyjaśnień udzielonych przez Konsorcjum SOLID Odwołujący wskazał, że na str. 2 wyjaśnień wbrew wymaganiom Zamawiającego postawionym w treści SWZ - Załączniku nr 1 do SWZ Opisie Przedmiotu

Zamówienia pkt 2 ppkt 3 „Ze względu na specyfikę świadczonej usługi oraz odpowiednie zabezpieczenie obiektów Zamawiający dopuszcza możliwość wykonywania zamówienia przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością tylko w zakresie monitorowania sygnałów alarmowych w stacji monitorowania” – w zaprezentowanej tabeli w poz. nr 5 uwzględnił dofinansowanie z PFRON w wysokości 1 550 zł 00 gr miesięcznie na każdego pracownika z orzeczoną niepełnosprawnością zatrudnionego na posterunkach całodobowych w Warszawie przy ul. Rostafińskich 4, ul. Przedpole 1, ul. Górczewskiej 179, ul. Wybrzeże Gdynskie 27 oraz na posterunkach w godzinach od 16:30 do 08:00 i od 16:00 do 07:30 w lokalizacjach ul. Kłobucka 10, ul. Kłobucka 11, ul. Instalatorów 36 (kolumna 4 i 5 zaprezentowanej tabeli przez Konsorcjum SOLID). Po anulowaniu nieuprawnionego dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z PFRON w kwocie 1 550 zł 00 gr poz. nr 5, kolumna 4 i 5 prawidłowe wartości tabeli będą wynosiły: łączny koszt – poz. nr 6, kolumna 4 i 5 to odpowiednio kwoty 6 810 zł 90 gr i 6 955 zł 34 gr; koszt w przeliczeniu na 1 rbg – poz. nr 7, kolumna 4 i 5 to odpowiednio kwoty 40 zł 54 gr i 41 zł 40 gr. W związku z tym, po uwzględnieniu braku możliwości dofinansowania wynagrodzeń pracowników PFRON, tabela kosztów pracowniczych zaprezentowana przez Konsorcjum SOLID powinna przedstawiać inne wartości (tu: tabela na str. 5-6).

Oceniając wyjaśnienia Konsorcjum SOLID Odwołujący zauważył, że:

- 1) zgodnie z jego wyliczeniem cena jednostkowa netto jednej rbg to 43 zł 31 gr zamiast zaproponowanej przez Konsorcjum SOLID stawki rbg 37 zł 09 gr,
- 2) Konsorcjum SOLID do wykonania zamówienia przewidziało zatrudnienie ponad 27 pracowników z orzeczoną niepełnosprawnością – schorzenie specjalne o symbolu „02-P”- choroby psychiczne, gdzie 4 588,5 rbg (2 928 rbg + 1 660,5 rbg) : 168 rbg wymiar etatu osoby niepełnosprawnej = 27,31 etatu,
- 3) łącznie w okresie 24 miesięcy do wypracowania jest 162 504 rbg, tj. 6 771 rbg/miesiąc, w tym do wypracowania przez osoby niepełnosprawne według Konsorcjum SOLID 4 588,50 rbg,
- 4) 27,31 osób niepełnosprawnych x 1.550 zł 00 gr dofinansowania z PFRON to 42 330 zł 50 gr dofinansowania miesięcznie z PFRON,
- 5) zakładana przez Konsorcjum SOLID marża w okresie miesiąca to kwota 4 739 zł 70 gr (6771 rbg x 0 zł 70 gr/rbg),
- 6) strata Konsorcjum SOLID w okresie 1 miesiąca to 37 590 zł 80 gr (42 330 zł 50 gr dofinansowania z PFRON – 4.739,70 zł marża Konsorcjum SOLID), a w okresie trwania umowy to kwota 902 179 zł 20 gr (37 590 zł 80 gr x 24 miesiące),
- 7) w związku z tym cena oferty Konsorcjum SOLID powinna wynosić 162 504 rbg x 43 zł 31 gr/rbg = 7 038 048 zł 24 gr netto + 3 600 zł 00 gr za monitoring = 7 041 648 zł 24 gr netto, tj. kwota 8 661 227 zł 34 gr brutto, podczas gdy w tym postępowaniu zaproponowana cena oferty Konsorcjum SOLID opiewa na kwotę 7 417 974 zł 23 gr brutto.

W ocenie Odwołującego Konsorcjum SOLID z uwagi na niezgodność oferty z wymaganiami postawionymi w SWZ zaproponowało cenę oferty, która nie pozwala zrealizować zamówienia, ponieważ tylko w okresie 1 miesiąca na koszty wypłat wynagrodzeń pracowników zabraknie kwoty 37 590 zł 80 gr. Odwołujący powołał się przy tym na wyroki Izby z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 3434/23, z dnia 4 czerwca 2024 r. w sprawie o sygn. akt KIO 1663/24, z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt KIO 396/16, z dnia 6 września 2016 r. w sprawie o sygn. akt KIO 1565/16.

Ponadto Odwołujący wskazał, że treść SWZ jest wiążąca dla wszystkich uczestników postępowania przetargowego, a literalne i ścisłe jej egzekwowanie jest jedną z podstawowych gwarancji, realizacji zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zamawiający na etapie oceny ofert nie jest uprawniony do zmiany treści SWZ warunków zamówienia czy nadawania jego zapisom innego znaczenia niż wynikające z ich oczywistego brzmienia. Postanowienia SWZ są dla niego wiążące i wyłącznie na ich podstawie może on oceniać treść złożonych ofert. W dodatkowych wyjaśnieniach z dnia 6 października 2025 r. Konsorcjum SOLID zadeklarowało gotowość zatrudnienia osób z orzeczeniem o niepełnosprawności wynikającymi z okoliczności sfery psychicznej o symbolu niepełnosprawności „02-P”, wobec których to kwestii Zamawiający nie wypowiedział się w ramach prowadzonego postępowania, co pozostaje w rażącej sprzeczności z twierdzeniem Zamawiającego, że „Ze względu na specyfikę świadczonej usługi oraz odpowiednie zabezpieczenie obiektów Zamawiający dopuszcza możliwość wykonywania zamówienia przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością tylko w zakresie monitorowania sygnałów alarmowych w stacji monitorowania”. Odwołujący podkreślił, że literalne brzmienie tego postanowienia OPZ w sposób nie budzący wątpliwości dopuszcza zatrudnienie osób niepełnosprawnych tylko w zakresie stacji monitorowania, natomiast Konsorcjum SOLID w treści wyjaśnień z dnia 4 września 2025 r. w zaprezentowanej tabeli do wykonywania zadań ochronnych na posterunkach w aż 7 wyszczególnionych obiektach (kolumna 4 i 5 tabeli), które nie są stacjami monitorowania, przewidziało zatrudnienie ponad 27 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności o symbolu „02-P”. Konsorcjum SOLID twierdzi przy tym, że

dysponuje pracownikami z orzeczeniem o niepełnosprawności o symbolu „02-P” (choroby psychiczne), których stan zdrowia pozwala na pełnienie roli pracownika ochrony i do złożonych wyjaśnień dołączyło zanonimizowane przykładowe dokumenty. W ujawnionych orzeczeniach o niepełnosprawności zespoły orzekające w odniesieniu do wskazanych osób określiły wymagania dotyczące zatrudnienia m.in. 1) „praca w warunkach chronionych”, 2) „konieczność zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne ułatwiające funkcjonowanie danej osoby”, 3) „stanowisko pracy przystosowane do stopnia niepełnosprawności”, 4) „stanowisko przystosowane”, 5) „korzystanie z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji przez co rozumie się korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych” itp. Jednocześnie w treści zanonimizowanego uzasadnienia każdego postanowienia dotyczącego orzeczenia o niepełnosprawności ze schorzeniem specjalnym o symbolu „02-P” przedłożonego przez Konsorcjum SOLID zespoły orzecznicze wskazały jako podstawę art. 4 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym *„do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającej czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych”* i taka sytuacja występuje w tym przypadku. Jednocześnie w art. 4 ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych ustawodawca stwierdził: *„Zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności osoby, o której mowa w ust. 1 lub 2, nie wyklucza możliwości zatrudnienia tej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej, w przypadkach: 1) przystosowania przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej; 2) wykonywania pracy zdalnej”*. W związku z tym w przedmiotowym postępowaniu Zamawiający bardzo słusznie i w sposób racjonalny dopuścił zatrudnienie osób niepełnosprawnych tylko w sytuacji obsługi stacji monitorowania, gdzie do tego rodzaju wykonywanej pracy mogą być skierowane osoby w warunkach pracy chronionej. Odwołujący dodał, że Zamawiający nie dysponuje przystosowanymi stanowiskami pracy dla osób niepełnosprawnych z orzeczeniem „02-P”, a chronione budynki i przyległe do nich tereny są znaczących rozmiarów. Natomiast praca na tych posterunkach wykonywana jest również w porze nocnej na jednoosobowych posterunkach, co dodatkowo wyklucza zatrudnienie osób wskazanych przez Konsorcjum SOLID, ponieważ praca w nocy znacznie obciąża organizm i ze względu na zaburzenie tzw. zegara biologicznego zwiększa ryzyko wystąpienia stanów lękowych, problemów związanych z depresją czy chorobami układu krążenia.

W ocenie Odwołującego kolejnym elementem wskazującym na dopasowywanie wyjaśnień do treści złożonej oferty jest fakt, że Konsorcjum SOLID podało w tabeli dotyczącej wyliczenia stawki 1 roboczogodziny, że dofinansowanie z PFRON do wynagrodzenia osób niepełnosprawnych będzie stanowiło 1 550 zł 00 gr miesięcznie. Odwołujący podkreślił, że dofinansowanie dla osób legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności ze schorzeniem specjalnym oznaczonym symbolem „02-P”, na które powołuje się Konsorcjum SOLID, wynosi 2 585 zł 00 gr miesięcznie. Wysokość tego dofinansowania może być wyższa, jeśli pracownik ma schorzenie specjalne. Wówczas kwoty wynoszą: 1 265 zł 00 gr (lekki stopień), 2 585 zł 00 gr (umiarkowany stopień) i 4 140 zł 00 gr (znacznym stopień). Schorzenia specjalne to choroby (np. choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe, epilepsja, zaburzenia widzenia) oznaczone konkretnymi symbolami na orzeczeniu o niepełnosprawności, które uprawniają pracodawcę do zwiększonego dofinansowania wynagrodzenia pracownika z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Symbole te to: 01-U (upośledzenie umysłowe), 02-P (choroby psychiczne), 04-O (zaburzenia wzroku w stopniu umiarkowanym i znacznym), 06-E (epilepsja) oraz 12-C (całościowe zaburzenia rozwojowe). W związku z zdaniem Odwołującego Konsorcjum SOLID konstruując cenę oferty w zaprezentowanej tabeli powinno wpisać dofinansowanie na poziomie 2 585 zł 00 gr dla pracowników legitymujących się schorzeniem specjalnym (choroba psychiczna, symbol „02-P”), zamiast kwoty 1 550 zł 00 gr. Dofinansowanie w kwocie 1 550 zł 00 gr przysługuje w przypadku niepełnosprawności umiarkowanej, np. fizycznej, a taką Zamawiający wykluczył z uwagi na charakter i specyfikę zamówienia (pkt 2 ppkt 2 OPZ „Usługa ochrony osób i mienia musi być świadczona przez pracowników sprawnych fizycznie”). Według Odwołującego wskazuje to na to, że złożone wyjaśnienia ceny są sztucznie dopasowywane do ceny złożonej oferty.

W odniesieniu do wyjaśnień ceny złożonych przez Konsorcjum K. Odwołujący podał, że Konsorcjum to w złożonych wyjaśnieniach ceny powołało się na możliwość obniżenia kosztów zatrudnienia pracowników w oparciu o ewentualne dofinansowania z Urzędów Pracy w ramach pomocy publicznej przy zatrudnieniu co najmniej 12 pracowników bezrobotnych oraz poszukujących pracy. W tym celu wykonawca ten złożył stosowne wnioski do Urzędu Pracy w Warszawie, a także w treści wyjaśnień ceny poinformował, że w 2027 r. zamierza złożyć ponowne wnioski na dofinansowanie dla kolejnych 12 pracowników. Następnie Konsorcjum K. przedstawiło wyjaśnienia, z których wynika, że w okresie 12 miesięcy otrzyma dofinansowanie w 2026 r. w kwocie 335 952 zł 00 gr, tj. razem kwotę 671 904 zł 00 gr w 24-miesięcznym okresie trwania zamówienia, czyli średnio na jeden etat kwotę 690 zł 58 gr. Konsorcjum K. w dalszej części wyjaśnień podkreśliło, że korzystało i dalej korzysta z tej formy pomocy publicznej, gdzie Urząd Pracy nie

potwierdził tej informacji. Do odwołania Konsorcjum CERBER dołączyło informacje z Urzędów Pracy potwierdzające fakt braku środków na dofinansowania w różnych aspektach wsparcia osób bezrobotnych, a także brak podpisanej umowy z Konsorcjum K.. Odwołujący zwrócił uwagę na to, że Konsorcjum K. zamierza zatrudnić co najmniej 12 pracowników, co do których jedynie liczy na otrzymanie dofinansowania do wynagrodzenia każdego pracownika w ramach pomocy publicznej dla osób bezrobotnych lub poszukujących pracy i w tym celu złożył stosowne wnioski w Urzędzie Pracy w Warszawie. Na podstawie informacji pozyskanych z Urzędów Pracy w Warszawie i Łodzi oraz w oparciu o własne doświadczenia Odwołujący stwierdził, że po pierwsze samo złożenie wniosku w Urzędzie Pracy nie stanowi gwarancji uzyskania pomocy publicznej w sprawie (co wynika też z § 8 pkt 5 Zasad ubiegania się o dofinansowanie opublikowanych na stronach internetowych Urzędu, a pod drugie Konsorcjum K. uznało, że jeśli otrzyma dofinansowanie, to będzie ono stanowiło 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, choć z § 1 pkt 2 Zasad ubiegania się o dofinansowanie wynika, że „dofinansowanie wynagrodzenia przysługuje w kwocie określonej w umowie, nie wyższej jednak niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie obowiązującego w dniu zawarcia umowy za każdego zatrudnionego bezrobotnego lub poszukującego pracy”. Oznacza to, że Konsorcjum K. nie przedłożyło żadnych dowodów (umów) potwierdzających uzyskanie dofinansowania z Urzędu Pracy na lata 2026/2027. Odwołujący zwrócił uwagę, że sam również korzystał z tej formy pomocy i także złożył wnioski do Urzędu Pracy o przyznanie dofinansowania do zatrudnienia 15 osób, jednak z uwagi na brak decyzji w przedmiotowej materii w postaci umowy gwarantującej dofinansowanie nie uwzględnił zakładanych kwot w cenie oferty. W jego ocenie każdy z wykonawców biorących udział w postępowaniach przetargowych wezwany do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty może wskazywać na złożenie wniosków o dofinansowanie z różnego rodzaju programów i w ten sposób dopasowywać wyjaśnienia rażąco niskiej ceny do ceny złożonej oferty. Odwołujący powołał się przy tym na wyroki Izby z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie o sygn. akt KIO 776/22 i z dnia 9 września 2022 r. w sprawie o sygn. akt KIO 2200/22 i dodał, że informacja i złożenie wniosku przez wykonawcę do Urzędu Pracy w żadnym razie nie gwarantuje spełnienia tej deklaracji w 2026 r., a tym bardziej w 2027 r., zwłaszcza wówczas, że sam dysponent przestrzega i uzależnia przyznanie pomocy publicznej od posiadania do dyspozycji określonych środków finansowych.

W związku z tym Odwołujący uważa, że Konsorcjum K. bezpodstawnie obniżyło koszty zatrudnienia 12 pracowników w oparciu o zdarzenia przyszłe i niepewne, a co za tym idzie nie będzie w stanie wykonać przedmiotowego zamówienia za kwotę wskazaną w ofercie w sytuacji, gdy nie otrzyma dofinansowania do wynagrodzeń minimum 12 pracowników w zakładanej wysokości, tj. 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie 24 miesięcy realizacji umowy na rzecz Zamawiającego. Zdaniem Odwołującego wykonawca dowodząc możliwości obniżenia kosztów wynagrodzeń pracowników bezrobotnych lub poszukujących pracy powinien przedłożyć zawarte już z Urzędem Pracy umowy określające wysokość dofinansowania dla każdego z 12 planowanych pracowników oraz czas trwania umowy, czego jednak nie uczynił. Jednocześnie Odwołujący podkreślił, że planowanie dofinansowania na 2027 r. jest na dzisiaj co najmniej wysoce wątpliwe, tym bardziej, że same Urzędy Pracy nie wiedzą, w jakiej wysokości będą dysponować środkami finansowymi w 2026 r. oraz 2027 r. i czy w ogóle będą miały środki finansowe na ten cel. Z tego względu według wyliczeń Odwołującego do ceny ofertowej Konsorcjum K. należy doliczyć 671 904 zł 00 gr, tj. kwotę, o którą wykonawca bezpodstawnie obniżył wartość oferty. Zaproponowana cena oferty to kwota 7 450 613 zł 02 gr + 671 904 zł 00 gr = 8 122 517 zł 02 gr – wynika więc z tego, że niedoszacowanie oferty poprzez nieuprawnione doliczenie dofinansowania dla osób bezrobotnych lub poszukujących pracy wynosi 671 904 zł 00 gr. Odwołujący uznał zatem wyjaśnienia udzielone przez Konsorcjum K. za niewiarygodne, ponieważ wykonawca ten powołał się na założenia dotyczące przyszłości, tj. niegwarantowane dofinansowanie z Urzędu Pracy, gdy w rzeczywistości uzyskanie dofinansowania przez tego wykonawcę może okazać się niemożliwe. Odwołujący powołał się przy tym na poglądy Izby wyrażone w wyroku z dnia 10 marca 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 500/23.

Konsorcjum CERBER podsumowało, że jego konkurenci złożyli oferty zawierające rażąco niską cenę, albowiem Konsorcjum SOLID powołało się na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z PFRON wbrew postanowieniom SWZ i OPZ, a Konsorcjum K. nie przedstawiło umowy zawartej z Urzędem Pracy na dofinansowanie w okresie 24 miesięcy wynagrodzeń 12 zatrudnionych pracowników bezrobotnych lub poszukujących pracy na czas realizacji zamówienia. Zdaniem Odwołującego w przedmiotowym postępowaniu zasady zapewnienia zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców doznały poważnego ograniczenia, ponieważ Zamawiający dokonał wyboru oferty zarówno niezgodnej z warunkami zamówienia, jak i zawierającej rażąco niską cenę.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która uniemożliwiałaby merytoryczne rozpoznanie

odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie zgłosiło Konsorcjum K.. Jednakże z uwagi na to, że wykonawca ten do zgłoszenia przystąpienia przesłanego do Prezesa Izby, wbrew regulacji art. 525 ust. 2 zdanie drugie ustawy PZP, nie dołączył dowodów przesłania kopii zgłoszenia przystąpienia Zamawiającemu i Odwołującemu, Izba uwzględniła opozycję wniesioną przez Odwołującego i stwierdziła brak skuteczności zgłoszonego przystąpienia. W związku z tym Konsorcjum K. nie stało się uczestnikiem postępowania odwoławczego w tej sprawie.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w jego odpowiedzi na odwołanie z dnia 17 grudnia 2025 r. i stanowisko zaprezentowane przez Odwołującego w jego dalszym piśmie z dnia 13 stycznia 2026 r.

Izba wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem 10 SWZ przedmiotem zamówienia jest ochrona osób i mienia w Miejskim Przedsiębiorstwie Realizacji Inwestycji Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Został on szczegółowo określony w Załączniku nr 1 do SWZ.

W OPZ Zamawiający przewidział m. in., że:

- 1) usługa ochrony osób i mienia musi być świadczona przez pracowników sprawnych fizycznie. Powyższy wymóg podyktowany jest specyfiką obiektów i ich zabezpieczeń (pkt 2 ppkt 2 OPZ).
- 2) ze względu na specyfikę świadczonej usługi oraz odpowiednie zabezpieczenie obiektów Zamawiający dopuszcza możliwość wykonywania zamówienia przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością tylko w zakresie monitorowania sygnałów alarmowych w stacji monitorowania (pkt 2 ppkt 3 OPZ).

W świetle informacji z otwarcia ofert oferty w postępowaniu złożyło 4 wykonawców:

- 1) Konsorcjum SOLID z ceną 7 417 974 zł 23 gr,
- 2) Konsorcjum K. z ceną 7 450 613 zł 02 gr,
- 3) Odwołujący z ceną 7 672 049 zł 33 gr,
- 4) Wykonawca EKOTRADE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie z ceną 8 332 252 zł 62 gr.

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP wezwał Konsorcjum SOLID i Konsorcjum K. do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej w postępowaniu, wskazując, że w toku postępowania powziął wątpliwości co do rynkowego charakteru części składowych ceny oraz możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikającymi z odrębnych przepisów, w tym w szczególności z ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. W związku z tym Zamawiający zwrócił się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, w zakresie wyliczenia ceny i istotnych części składowych ceny z wyodrębnieniem ochrony fizycznej oraz monitorowania sygnałów alarmowych. Zamawiający wskazał, że w wyjaśnieniach należy przedstawić szczegółowy sposób kalkulacji ceny. Wyjaśnienia powinny dotyczyć w szczególności:

- 1) zarządzania procesem świadczonych usług,
- 2) 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 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnionych osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności i kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej,
- 3) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,
- 4) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenie społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, ze szczególnym uwzględnieniem pracy w godzinach nocnych i organizacji realizacji zamówienia w przypadku niezdolności do pracy lub urlopów, oraz zatrudniania osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności,
- 5) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska,
- 6) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy,
- 7) kosztów ubezpieczenia,
- 8) kosztów wyposażenia obiektów oraz pracowników ochrony w wymagany sprzęt zgodnie z wymaganiami określonymi w Załączniku nr 1 do SWZ – OPZ,
- 9) wszystkich podatków i opłat,
- 10) kosztów prowadzenia dokumentacji, o której mowa w ust. 3 pkt 5 Załącznika nr 1 do SWZ – OPZ,
- 11) kosztów związanych z zapewnieniem środków czystości oraz zużyciem energii,
- 12) kosztów transportu,
- 13) kosztów administracyjnych,
- 14) zysku wykonawcy,

oraz innych składników cenotwórczych związanych z realizacją zamówienia zgodnie z wszystkimi wymaganiami wskazanymi w SWZ wraz z załącznikami.

W wyjaśnieniach z dnia 4 września 2025 r. Konsorcjum K. wskazało, że zaoferowało kwotę 6 057 408 zł 96 gr netto, z czego w zakresie stałej bezpośredniej ochrony fizycznej kwotę 6 051 648 zł 96 gr netto, a w zakresie monitoringu i podjazdów PI na trzy obiekty położone przy ul. Kupieckiej kwotę 5 760 zł 00 gr netto.

W dalszej części wyjaśnień Konsorcjum K. zaprezentowało Kalkulację ogólną ceny oferty w zakresie czasu pracy oraz etatyzacji wraz z przyjętymi założeniami, Kalkulację szczegółową oraz koszty pozapłacowe wraz z przyjętymi założeniami.

W odniesieniu do pomocy publicznej Konsorcjum K. podało, że do realizacji zamówienia zamierza zatrudnić pracowników bezrobotnych oraz poszukujących pracy skierowanych przez Urząd Pracy w Warszawie. W tym celu złożyło stosowne wnioski, na dowód czego dołączyło do wyjaśnień potwierdzenia złożenia wniosków. Konsorcjum złożyło wniosek na łącznie 20 pracowników, zakładając że uzyska umowy i skierowanie na 60 % wnioskowanych, tj. 12 pracowników. Po zakończeniu dofinansowania dla 12 pracowników po 12 miesiącach Konsorcjum zamierza złożyć kolejne wnioski na kolejne 12 miesięcy, a dotychczasowych 12 pracowników zatrudniać dalej w obiektach Zamawiającego lub skierować do pracy w innych obiektach.

Zakładana pomoc publiczna to:

$12 \text{ pracowników} \times 2 \text{ 333 zł 00 gr} \times 12 \text{ miesięcy} = 335 \text{ 952 zł 00 gr}$
 $\times 2 \text{ lata} = 671 \text{ 904 zł 00 gr}$, co w przeliczeniu na 1 etat średniomiesięcznie wynosi: $671 \text{ 904 zł 00 gr} : 24 \text{ miesiące} : 40,54 \text{ etaty} = 690 \text{ zł 58 gr}$.

Konsorcjum K. wskazało, że założyło na kolejne okresy ten sam poziom dofinansowania stanowiący 50% minimalnego wynagrodzenia, ponieważ na dzień składania ofert nie są znane wysokości ewentualnych podwyżek. Wykonawca korzystał już i korzysta z tej formy pomocy publicznej, na dowód czego załączył potwierdzenie złożenia aktualnych wniosków w Urzędzie Pracy w Łodzi.

Następnie w dniu 29 września 2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP Zamawiający wezwał Konsorcjum K. do złożenia dalszych wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej w postępowaniu, wskazując, że w toku postępowania powziął wątpliwości co do rynkowego charakteru części składowych ceny oraz możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz wynikającymi z odrębnych przepisów za zaoferowaną przez wykonawcę cenę. Biorąc pod uwagę treść przedłożonych przez

Konsorcjum K. wyjaśnien Zamawiający zwrócił się o udzielenie dodatkowych wyjaśnień, wraz ze stosownymi dowodami, związanych z:

- 1) kosztami wynikającymi z przepisów BHP, w ujęciu miesięcznym (odzież ochronna, obuwie, szkolenie BHP, środki ochrony osobistej, inne),
- 2) kosztami z tytułu wyposażenia osobistego pracowników w ujęciu miesięcznym (umundurowanie, środki łączności bezprzewodowej, inne),
- 3) kosztami administracyjnymi, w ujęciu miesięcznym,
- 4) kosztami nadzoru nad pracownikami, w ujęciu miesięcznym,
- 5) pomocą publiczną Urzędu Pracy,
- 6) innymi kosztami, w ujęciu miesięcznym (szkolenia, badania wstępne, badania okresowe, inne koszty obsługi zamówienia, polisy, GI).

W dniu 6 października 2025 r. Konsorcjum K., w zakresie pomocy publicznej ze strony Urzędów Pracy, wyjaśniło, że działając zgodnie z art. 46 ust. 1–2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przedłożyło do właściwych Urzędów Pracy w Warszawie i Łodzi wnioski o skierowanie osób bezrobotnych do zatrudnienia w ramach umów o refundację kosztów wynagrodzeń. Łącznie złożono wnioski obejmujące 20 osób, z założeniem uzyskania pozytywnej decyzji w odniesieniu do co najmniej 12 pracowników, których zatrudnienie planowane jest na pełen okres 12 miesięcy, z możliwością kontynuacji programu w kolejnym roku realizacji umowy. Pomoc publiczna udzielana przez Urzędy Pracy w tym zakresie ma charakter systemowy, powtarzalny i powszechnie stosowany w branży ochrony osób i mienia. Wysokość refundacji obejmuje do 50% kosztów wynagrodzenia pracownika wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, przy czym w przypadku pracowników zatrudnianych w pełnym wymiarze etatu, na podstawie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, średnia wartość refundacji wynosi 2 333 zł 00 gr miesięcznie na osobę. W ujęciu całego okresu realizacji umowy (24 miesiące) szacowana wartość uzyskanej pomocy publicznej wyniesie 671 904 zł 00 gr, co po przeliczeniu na jeden etat stanowi 690 zł 58 gr miesięcznie. Konsorcjum K. dodało, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 oraz art. 109 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy refundacja wynagrodzeń osób skierowanych przez Urząd Pracy stanowi legalny instrument wsparcia zatrudnienia, realizowany w ramach krajowych programów aktywizacji zawodowej i pomocy de minimis. Pomoc ta jest transparentna, zgodna z prawem Unii Europejskiej, a jej stosowanie nie powoduje naruszenia zasad konkurencji ani zakłóceń rynku, gdyż nie prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania wykonawcy, lecz ma na celu wspieranie zatrudnienia osób bezrobotnych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, wysokość pomocy przyznanej pojedynczemu przedsiębiorcy nie może przekroczyć 200 000 euro w okresie trzech lat podatkowych. Otrzymywana przez wykonawcę pomoc mieści się daleko poniżej tego limitu, co potwierdza jej zgodność zarówno z prawem krajowym, jak i z zasadami udzielania pomocy de minimis w Unii Europejskiej. Pomoc ta ma charakter cykliczny i faktycznie realizowany – wykonawca od wielu lat korzysta z tego rodzaju instrumentów wsparcia, zarówno w Warszawie, jak i w innych miastach, co znajduje potwierdzenie w dotychczasowej praktyce zatrudnieniowej. W załączeniu do swoich wyjaśnień Konsorcjum K. przekazało: potwierdzenia złożenia aktualnych wniosków o refundację kosztów wynagrodzeń, zaświadczenia z Urzędów Pracy oraz zestawienie planowanego harmonogramu zatrudnienia pracowników objętych programem.

Konsorcjum K. podkreśliło, że uzyskanie refundacji nie jest elementem hipotetycznym, lecz realnym i systematycznie stosowanym przez wykonawcę narzędziem ekonomicznym, wykorzystywanym w innych kontraktach publicznych. Program ten jest częścią stałej polityki kadrowej Konsorcjum, którego celem jest aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy oraz zapewnienie stabilnego zatrudnienia w oparciu o umowy o pracę, zgodnie z wymogami Zamawiającego. Tym samym korzystanie z pomocy publicznej w ramach refundacji z Urzędów Pracy stanowi obiektywny, zgodny z prawem i powtarzalny czynnik ekonomiczny umożliwiający obniżenie kosztów osobowych bez wpływu na jakość usług czy zgodność z przepisami. Mechanizm ten został wielokrotnie zaakceptowany w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, m. in. w wyrokach w sprawach o sygn. akt KIO 1749/21, KIO 2475/22, KIO 3125/23, w których wskazano, że „korzystanie przez wykonawcę z legalnych instrumentów wsparcia zatrudnienia, w tym pomocy de minimis, jest uzasadnionym i dopuszczalnym czynnikiem wpływającym na obniżenie kosztów oferty, o ile nie prowadzi do obejścia przepisów o minimalnym wynagrodzeniu”. Dzięki uzyskanej refundacji Konsorcjum K. może przeznaczyć uwolnione środki na zwiększenie stabilności zatrudnienia, szkolenia wewnętrzne oraz utrzymanie wysokich standardów pracy. Wartość pomocy została uwzględniona w kalkulacji ceny oferty w sposób ostrożnościowy – przyjęto, że refundacja obejmie 12 pracowników w każdym z dwóch kolejnych 12-miesięcznych okresów, z zachowaniem rotacji uczestników programu. W przypadku braku możliwości uzyskania pomocy w pełnym wymiarze Konsorcjum K.

oświadczyło, że posiada wystarczającą rezerwę finansową, aby utrzymać ciągłość zatrudnienia i pełną realizację umowy bez wpływu na jej rentowność. Konsorcjum K. podsumowało, że uzyskana pomoc publiczna z Urzędów Pracy stanowi legalne, realne i powtarzalne źródło obniżenia kosztów pracy, w pełni zgodne z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz z regulacjami unijnymi dotyczącymi pomocy de minimis. Mechanizm ten został w pełni uwzględniony w strukturze kalkulacyjnej oferty, a jego dokumentacja została załączona jako materiał dowodowy do wyjaśnień Konsorcjum.

Z kolei Konsorcjum SOLID w swoich wyjaśnieniach z dnia 4 września 2025 r. zaprezentowało tabelę obejmującą kalkulację kosztów, gdzie uwzględniło m. in. otrzymanie dofinansowania z PFRON w odniesieniu do posterunków całodobowych oraz posterunków przy ul. Kłobuckiej 10, ul. Kłobuckiej 11 i ul. Instalatorów 3b w Warszawie. Konsorcjum SOLID wskazało, że kalkulacja kosztów osobowych uwzględnia zatrudnienie wszystkich pracowników kierowanych do realizacji usługi na podstawie umowy o pracę z wynagrodzeniem minimalnym na poziomie 4 666 zł 00 gr brutto. W kalkulacji kosztów usługi Konsorcjum SOLID oszacowało i uwzględniło koszty związane z absencjami urlopowymi pracowników wynikającymi z przysługującego im prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni dla pracowników pełnosprawnych oraz 36 dni dla pracowników niepełnosprawnych zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy. W kalkulacji kosztów usługi Konsorcjum SOLID uwzględniło również przysługujące pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, wykonującym swoje obowiązki na posterunkach całodobowych dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej. Konsorcjum SOLID założyło, że wszyscy pracownicy kierowani do realizacji usługi to osoby korzystające z Pracowniczych Planów Kapitałowych. Poinformowało również, że wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe wynosi w jego przypadku 0,93%.

Następnie w dniu 29 września 2025 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy PZP wezwał Konsorcjum SOLID do złożenia dalszych wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej w postępowaniu, wskazując, że w toku postępowania powziął wątpliwości co do rynkowego charakteru części składowych ceny oraz możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia („ze względu na specyfikę świadczonej usługi oraz odpowiednie zabezpieczenie obiektów Zamawiający dopuszcza możliwość wykonywania zamówienia przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością tylko w zakresie monitorowania sygnałów alarmowych w stacji monitorowania...”) oraz wynikającymi z odrębnych przepisów za zaoferowaną przez wykonawcę cenę. Biorąc pod uwagę treść przedłożonych przez Konsorcjum SOLID wyjaśnień Zamawiający zwrócił się więc o udzielenie dodatkowych wyjaśnień (wraz ze stosownymi dowodami) związanych z:

1) uwzględnieniem w cenie oferty dofinansowania PFRON dla pracowników z niepełnosprawnościami dla lokalizacji nieruchomości: ul. Rostafińskich 4, ul. Przedpole 1, ul. Górczewska 179, ul. Wybrzeże Gdynskie 27, ul. Kłobucka 10, ul. Kłobucka 11, ul. Instalatorów 3b,

2) nieuwzględnieniem w cenie oferty dofinansowania PFRON dla pracowników z niepełnosprawnościami dla lokalizacji nieruchomości: ul. Płochocińska 35, ul. Olbrachta 94a, ul. Kaczorowa 37, ul. Kłopotowskiego 23/25.

W dniu 6 października 2025 r. Konsorcjum SOLID odpowiedziało Zamawiającemu, że podtrzymuje słuszność przyjętych przez niego założeń koniecznych dla procesu kalkulacji ceny oferty złożonej w przedmiotowym postępowaniu. Wyrażona przez niego cena jest ceną rynkową, uwzględniającą wymagania stawiane przez dokumentację postępowania oraz obowiązujące przepisami prawa. Cena ta nie jest ceną rażąco niską. Konsorcjum SOLID w uzupełnieniu zaprezentowanego Zamawiającemu stanowiska wskazało, że zgodnie z brzmieniem pkt 2 ppkt 2 OPZ – „Wymagania ogólne dotyczące sposobu realizacji zamówienia” – „*Usługa ochrony osób i mienia musi być świadczona przez pracowników sprawnych fizycznie. Powyższy wymóg podyktowany jest specyfiką obiektów i ich zabezpieczeń*”. Postanowienie to wskazuje jednoznacznie na obowiązek kierowania do realizacji usług pracowników, wobec których nie wydano decyzji – orzeczenia o stopniu niepełnosprawności – której przyczyna znajduje się w przestrzeni fizyczności takiej osoby. Konsorcjum SOLID zwróciło uwagę na fakt, że niepełnosprawność może być powodowana okolicznościami sfery psychicznej – Symbol przyczyn niepełnosprawności 02-P – wobec których to kwestii Zamawiający nie wypowiedział się w ramach prowadzonego postępowania. Zdaniem Konsorcjum SOLID treść OPZ traktować należy jako precyzyjną, jasną i wyczerpującą. Wykonawcy nie mieli wątpliwości, że zakaz dotyczy tylko osób z niepełnosprawnością fizyczną, która uniemożliwia wykonywanie usług z uwagi na specyfikę obiektu i warunków wykonywania na nim pracy. Różnica między niepełnosprawnością fizyczną, a psychiczną polega na tym, że niepełnosprawność fizyczna dotyczy ograniczeń w sprawności ruchowej i wykonywaniu czynności fizycznych, podczas gdy niepełnosprawność psychiczna odnosi się do zaburzeń sfery psychicznej, takich jak sfera nastroju, lęków czy zaburzeń adaptacyjnych, które wpływają na funkcjonowanie emocjonalne i poznawcze osoby. W związku z tym według Konsorcjum SOLID ewentualne wątpliwości Zamawiającego materializujące się po otwarciu ofert, a nie mające oczywistego pokrycia / potwierdzenia w dokumentach postępowania traktować należy na korzyść wykonawców, których obowiązywało literalne brzmienie tych dokumentów.

Odpowiadając na pytanie Zamawiającego Konsorcjum SOLID poinformowało, że wykonawca był uprawniony do kalkulacji kosztów pracowniczych w modelu opisanym wyjaśnieniami, a ujęcie tej kwestii w korelacji z poszczególnymi lokalizacjami to jedynie element przyjętej dla tego logistyki. Wykonawca dla ukazania realności swoich założeń do swoich wyjaśnień dołączył następujące dowody:

- kopie przykładowych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności należące do jego pracowników ze wskazaniem przyczyny opisanej symbolem 02-P na dowód dysponowania takimi osobami, których stan zdrowia pozwala na pełnienie roli pracownika ochrony,
- uchwałę Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta praw osób niepełnosprawnych – na dowód obowiązującego podziału w zakresie niepełnosprawności, tj. rozdzielenie niepełnosprawności fizycznej i psychicznej,
- dokument Uniwersytetu Wrocławskiego – pn. „Pojęcie niepełnosprawności” – na dowód obowiązującego podziału w zakresie niepełnosprawności, tj. rozdzielenie niepełnosprawności fizycznej i psychicznej.

Konsorcjum SOLID wniosło o ocenę jego wyjaśnień w ujęciu całej przesłanej dotychczas korespondencji oraz uznanie ich za ukazujące realny i rynkowy charakter jego ceny, który pozwoli na wykonanie zamówienia w kształcie opisanym dokumentacją postępowania, tj. w pełnym zakresie i w pełnym okresie wskazanym przez Zamawiającego. Konsorcjum SOLID oświadczyło, że wszyscy pracownicy skierowani do realizacji usługi pozostają zatrudnieni na umowę o pracę a spółka SOLID Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością posiada status zakładu pracy chronionej, co potwierdza dołączona do wyjaśnień decyzja Wojewody Małopolskiego.

W dniu 12 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o rozstrzygnięciu postępowania. Za najkorzystniejszą w świetle ustalonych kryteriów oceny ofert została uznana oferta Konsorcjum SOLID, której Zamawiający przyznał 100,00 pkt. Na drugim miejscu została sklasyfikowana oferta Konsorcjum K. z liczbą 99,56 pkt, na trzecim miejscu oferta Odwołującego (96,69 pkt), a na czwartym oferta wykonawca EKOTRADE – 89,03 pkt.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 stycznia 2026 r. oraz zapoznaniu się ze stanowiskami stron rozpoznała merytorycznie złożone odwołanie i stwierdziła, że zasługuje ono na uwzględnienie.

Konsorcjum CERBER zarzuciło Zamawiającemu w złożonym środku ochrony prawnej naruszenie następujących przepisów ustawy PZP:

- art. 16 pkt 1 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- art. 224 ust. 6 ustawy PZP, który stanowi, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu,
- art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP, w myśl którego Zamawiający odrzuca ofertę jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia,
- art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Izba uwzględniła zatem wniesione odwołanie w całości, uznając zarzuty i argumentację podniesioną w odwołaniu Konsorcjum CERBER w całości za zasadną.

W zakresie zarzutów nr 1 i 2 odwołania skierowanych wobec oferty Konsorcjum SOLID, która została uznana przez Zamawiającego jako najkorzystniejsza w postępowaniu, w ocenie Izby wykonawca ten w swoich wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny z dnia 4 września 2025 r., uszczegółowionych następnie wyjaśnieniami z dnia 6 października 2025 r., potwierdził przyjęcie nieprawidłowego, sprzecznego z postanowieniami SWZ założenia dotyczącego możliwości posługiwania się w trakcie realizacji zamówienia (i to w bardzo szerokim zakresie) osobami z orzeczoną stopniem niepełnosprawności o przyczynie niepełnosprawności wynikającej ze schorzeń natury psychicznej. Taka możliwość została istotnie ograniczona w pkt 2 ppkt 3 OPZ, gdzie Zamawiający wyraźnie zastrzegł, że „*Ze względu na specyfikę świadczonych usług oraz odpowiednie zabezpieczenie obiektów Zamawiający dopuszcza możliwość wykonywania zamówienia przez osoby z orzeczoną niepełnosprawnością tylko w zakresie monitorowania sygnałów alarmowych w stacji monitorowania*”.

Zatem z powyższego zapisu pkt 2 ppkt 3 OPZ jednoznacznie wynika, że żadna z osób z potwierdzonym przez właściwy miejscowo Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności stopniem niepełnosprawności, niezależnie od tego czy jest to niepełnosprawność o charakterze fizycznym czy psychicznym, nie może świadczyć usługi ochrony w inny sposób niż tylko poprzez pracę w stacji monitorowania, co stanowi w zasadzie marginalną część zamówienia. Natomiast

wiązanie przez Zamawiającego ppkt 3 z ppkt 2 OPZ jest niezasadne, albowiem postanowienia te dotyczą zupełnie czego innego. W ppkt 2 OPZ jest mowa o wymogu sprawności fizycznej pracowników, czyli o ich cechach fizycznych, natomiast ppkt 3 OPZ referuje do orzeczeń wydawanych przez Miejskie lub Powiatowe Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Izba ustaliła ponadto na podstawie powszechnie dostępnych informacji, że Zamawiający – Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie nie jest ujęty w aktualnie obowiązującym Wykazie zakładów pracy chronionej znajdujących się na terenie Województwa Mazowieckiego (z dnia 13 sierpnia 2025 r.) prowadzonym przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, w związku z tym nie jest on instytucją, która byłaby przystosowana do zatrudniania osób z orzeczoną stopniem niepełnosprawności.

Przyjęcie zatem przez Konsorcjum SOLID założenia na potrzeby kalkulacji ceny, że uzyska ono dofinansowanie z PFRON do wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników, dzięki czemu może obniżyć cenę oferowanej usługi, było sprzeczne z postanowieniem pkt 2 ppkt 3 OPZ i zarazem doprowadziło do istotnego zaniżenia całej ceny o ofertowej o kwotę oszacowaną przez Konsorcjum CERBER w odwołaniu na ok. 1 milion złotych. W związku z tym Izba uznała, że wyjaśnienia złożone przez Konsorcjum SOLID nie uzasadniają przyjętej w ofercie ceny, a przy tym potwierdzają niezgodność oferty z pkt 2 ppkt 3 OPZ.

Mając na uwadze powyższe zarzuty odwołania dotyczące zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum SOLID z powodu rażąco niskiej ceny (art. 16 pkt 1, art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 ustawy PZP) oraz z powodu jej niezgodności z warunkami zamówienia (art. 16 pkt 1 i art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP) okazały się być uzasadnione.

W odniesieniu do zarzutu nr 3 odwołania kwestionującego zaniechanie odrzucenia oferty złożonej Konsorcjum K. jako ofertę zawierającą rażąco niską cenę, przy jednoczesnym złożeniu wyjaśnień niewykazujących realności zaoferowanej ceny, Izba również uznała, że drugi z oferentów przyjął nieprawidłowe założenie dotyczące możliwości pozyskania zewnętrznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników. O ile oferta Konsorcjum SOLID była jednak wprost niezgodna z SWZ, to Konsorcjum K. przyjęło nierealistyczne założenie, że uzyska dofinansowanie do 12 etatów pracowniczych, dzięki czemu będzie mogło obniżyć cenę oferty o 671 904 zł 00 gr. Nie wymaga posiadania wiadomości specjalnych okoliczność, która przy tym została wykazana przez Odwołującego stosownymi dokumentami, że Urzędy Pracy dofinansowują wynagrodzenia dla nowo zatrudnianych osób, które były dotychczas bezrobotne, jedynie w zakresie posiadanych przez siebie środków. Oznacza to, że zarówno samo dofinansowanie, jak i jego rzeczywista wysokość nie są pewne. Konsorcjum K. swoimi wyjaśnieniami z dnia 4 września 2025 r. i 6 października 2025 r. nie wykazało Zamawiającemu, że otrzymało już w deklarowanej wysokości 671 904 zł 00 gr pomoc publiczną ze strony Urzędów Pracy. Jednocześnie przedłożone przez Odwołującego dowody w postaci informacji z Urzędów Pracy przeczą podjęciu przez Konsorcjum K. starań w celu zawarcia umów z Urzędami Pracy o dofinansowanie do wynagrodzeń osób bezrobotnych, a także wskazują na to, że Urząd Pracy w Łodzi wstrzymał nabory wniosków. Konsorcjum K. nie wykazało w ogóle, że posiada wystarczającą rezerwę, aby w razie nieprzyznania mu dofinansowania przez właściwy Urząd Pracy mogło zrealizować zamówienie publiczne bez poniesienia jakiegokolwiek straty. W związku z tym Izba uznała, że także wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez Konsorcjum K. nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Mając na uwadze powyższe także zarzut nr 3 odwołania dotyczący naruszenia art. 16 pkt 1, art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 ustawy PZP był uzasadniony okolicznościami tej sprawy i został przez Izbę uwzględniony.

Z uwagi na uwzględnienie zarzutów odwołania w całości Izba nakazała Zamawiającemu unieważnić czynność wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu i zarazem odrzucić ofertę Konsorcjum SOLID – na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP i Konsorcjum K. – na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 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). Z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości Zamawiający został obciążony kosztami postępowania odwoławczego i zobowiązany jest zwrócić Odwołującemu uzasadnione koszty tego postępowania obejmujące uiszczony wpis od odwołania w wysokości 15 000 zł 00 gr i wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 3 600 zł 00 gr, tj. razem kwotę 18 600 zł 00 gr.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....