

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 27 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 11 grudnia 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Warszawa, KRS 0000075307, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Centralny Ośrodek Sportu**, Warszawa, KRS 0000374033

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy Spektra Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Warszawa, KRS 0000066361.

orzeka:

1 Oddala odwołanie w zakresie zarzutów od 1 do 3, tj. zaniechania odrzucenia oferty Spektra Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5, 7 i 10 Ustawy.

2 Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutów ewentualnych z pkt 4-7 i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 1.12.2025 r. polegającej na wyborze oferty najkorzystniejszej oraz nakazuje wezwać wykonawcę Spektra Sp. z o.o. do wyjaśnienia treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 Ustawy, tj. sposobu kalkulacji ceny za usługi porządkowe świadczone w obiektach oraz na terenach zewnętrznych.

3 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego i odwołującego po połowie:

3.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu oraz 7.200 zł 00 gr. (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów stron;

3.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) tytułem zwrotu połowy kosztów wpisu.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

KIO 5560/25

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie w trybie przetargu nieograniczonego na *świadczenie usług utrzymania czystości i świadczenie usług porządkowych w obiektach sportowych Centralnego Ośrodka Sportu: hala Torwar I i Torwar II (Iodowisko) w Warszawie przy ul. Łazienkowskiej 6a wraz z terenami zewnętrznymi wokół tych obiektów w okresie 24 miesięcy* (nr postępowania: NZ/P/11/2025) ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 13.10.2025 r., OJ S 196/2025 669060-2025, wobec czynności oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 11.12.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa” Sp. z o.o. z/s w Warszawie (sygn. akt KIO 5560/25).

Zamawiający poinformował o czynnościach w postępowaniu – 01.12.2025 r.

Odwołujący zarzucił naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej jako „Pzp”) w zw. z **art. 3 ust. 1 i art. 15 ust. 1 pkt 1)** ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej jako: „Uznk”) poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Spektra pomimo, że złożenie oferty przez tego wykonawcę stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ww. przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, polegający na przenoszeniu kosztów wykonaniu usług wewnątrz obiektów do kosztów wykonania usług na terenie zewnętrznym w celu sztucznego obniżenia wysokości podatku VAT od ceny ofertowej netto, a w konsekwencji do obniżenia całkowitej wysokości ceny ofertowej brutto podlegającej ocenie w ramach kryterium oceny ofert;

2.art. 226 ust. 1 pkt 5) poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Spektra, mimo iż treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia, bowiem wykonawca zaoferował cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, która nie uwzględnia obligatoryjnych elementów, które wykonawca Spektra ująć powinien w zakresie wyceny realizacji usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów;

3.art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Spektra, mimo iż oferta ta zawiera błąd w obliczeniu ceny polegający na zastosowaniu niewłaściwej, preferencyjnej stawki 8% podatku VAT od części usług objętych przedmiotem zamówienia, dla których właściwa jest podstawowa stawka podatku od towarów i usług w wysokości 23%;

ewentualnie, lecz jedynie w przypadku nieuwzględnienia jakiegokolwiek z zarzutów z pkt 1, 2 lub 3 – zarzucam również naruszenie:.

4.art. 224 ust. 1 Pzp poprzez zaniechanie żądania od wykonawcy Spektra wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty, pomimo iż zaszyły przesłanki do dokonania tej czynności przez Zamawiającego;

a w konsekwencji:

5.art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie przeprowadzenia Postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzysty;

6.art. 17 ust. 2 Pzp przez dokonanie niezgodnego z przepisami ustawy Pzp wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Spektra.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenia oferty Spektra, ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu zaniechania odrzucenia oferty Spektra, nakazanie wezwania wykonawcy Spektra do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny za realizację usług porządkowych świadczonych w obiektach i powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

W uzasadnieniu zarzutu odwołujący odniósł się do przedmiotu zamówienia, który obejmuje świadczenie usług utrzymania czystości oraz świadczenie usług porządkowych wewnątrz (w halach Torwar I i Torwar II) oraz na zewnątrz (na terenach zewnętrznych wokół ww. obiektów). Powyższe znalazło odzwierciedlenie w formularzu oferty, w którym Zamawiający wymagał rozbicia ceny ofertowej poprzez wskazanie osobno ceny (i) za usługi porządkowe świadczone w obiektach oraz (ii) za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych. Cena ma charakter ryczałtowy. Zamawiający wymaga podpisania umowy najmu na pomieszczenia w obiektach Torwar I i Torwar II na czas świadczenia usługi, ze wskazaniem stawek najmu oraz kosztów mediów. Wymagane jest również zatrudnienia 100% pracowników na podstawie umów o pracę, jak również wykonywanie usługi z użyciem własnych środków czystości, materiałów, maszyn i urządzeń.

Wykonawca Spektra zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia za łączną kwotę brutto 1.952.884,08 zł, przy czym:

- za usługi porządkowe świadczone w obiektach zaoferował cenę netto: 1.168.603,19 zł; podatek VAT w stawce 23 % w wysokości: 268.778,73 zł, kwotę brutto: 1.437.381,92 zł;

- za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych zaoferował cenę netto: 477.316,81 zł; podatek VAT w stawce 8% w wysokości 38.185,34 zł, kwotę brutto: 515.502,15 zł.

Spektra, zgodnie z danymi wskazanymi w Tabeli nr 1 powyżej, wycenił realizację usług porządkowych świadczonych wewnątrz na kwotę, która stanowi w zasadzie równowartość minimalnego wynagrodzenia personelu (w liczbie 8 etatów wymaganych przez Zamawiającego), powiększoną o kwotę 2 596,52 zł netto miesięcznie (tj. 62 316,47 zł netto w okresie 24 miesięcy).

W ocenie Odwołującego zaoferowana przez wykonawcę Spektra kwota na pokrycie ww. kosztów jest nierealna i niewystarczająca do należytego wykonania usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów i w praktyce kompensowana będzie z kwoty przewidzianej na analogiczne wydatki, zaoferowanej za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych. Już chociażby sama kwota czynszu najmu i opłata eksploatacyjna przewyższa kwotę 2 596,52 zł netto miesięcznie (która miałaby zgodnie z ofertą Spektra wystarczać na pokrycie wszelkich miesięcznych wydatków związanych z zakupem środków czystości itp.), co niezbicie dowodzi, iż wykonawca Spektra alokował większą część kosztów niezbędnych do poniesienia w celu realizacji usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów na poczet kwoty zaoferowanej za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych (sztucznie zawyżając tę drugą).

Powyższe znajduje potwierdzenie w danych zawartych w Tabeli nr 2, zgodnie z którą kwota na realizację usług porządkowych świadczonych na terenach zewnętrznych - po odliczeniu minimalnych kosztów pracowniczych (1 etat) - wyniesie aż 14 126,29 zł netto miesięcznie (tj. 339 030,97 zł netto w okresie 24 miesięcy). Należy podkreślić, iż w przypadku usług porządkowych świadczonych na zewnątrz, koszt niezbędnych do zakupu środków jest znacznie niższy, brak jest również konieczności zakupu zużywalnych na bieżąco środków higieniczno-sanitarnych.

Takie działanie wykonawcy Spektra (tj. alokowanie znacznej części kosztów niezbędnych do poniesienia na realizację usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów, na poczet kwoty zaoferowanej za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych) powoduje w konsekwencji sztuczne obniżenie wysokości podatku VAT od ceny ofertowej netto – bowiem wyższa (sztucznie zawyżona) kwota została wskazana w pozycji podlegającej opodatkowaniu preferencyjną stawką podatku VAT w wysokości 8%, co w konsekwencji doprowadziło do nieuprawnionego obniżenia całkowitej wysokości ceny ofertowej brutto podlegającej ocenie w ramach kryterium oceny ofert.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Z kolei art. 15 ust. 1 pkt 1) Uznk stanowi, iż czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców.

W ocenie Odwołującego treść oferty wykonawcy Spektra jest niezgodna z warunkami zamówienia, bowiem nie uwzględnia w zaoferowanej cenie z tytułu realizacji usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów, obligatoryjnych składowych wymienionych przez Zamawiającego w treści SWZ oraz PPU. Mowa tu w szczególności o nieuwzględnieniu kosztów niezbędnych do poniesienia w celu należytego wykonania wszystkich czynności związanych z realizacją przedmiotu umowy (a więc oferta nie zapewnia realizacji świadczenia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego), a w szczególności: kosztów własnych środków czystości i materiałów niezbędnych do należytego wykonania przedmiotu umowy, kosztów zakupu i transportu środków czystości codziennego użytku w toaletach i kuchniach, materiałów niezbędnych do utrzymania w należytym porządku ciągów komunikacyjnych, ubezpieczenia i innych opłaty niewymienione, a które mogą wystąpić przy realizacji przedmiotu umowy, zysku, narzutu – wymaganych zgodnie z OPZ i PPU (w szczególności zgodnie § 9 ust. 4 PPU). Ponadto z formularza cenowego złożonego przez wykonawcę Spektra nie można wywieść wniosku innego niż taki, że wykonawca nie uwzględnił w cenie usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów, kosztu czynszu najmu powierzchni oraz opłaty eksploatacyjnej (choćby w adekwatnej proporcji) – zaś zawarcie tej umowy stanowi jasny wymóg Zamawiającego.

Zdaniem Odwołującego oferta wykonawcy Spektra zawiera błąd w obliczeniu ceny, polegający na zastosowaniu niewłaściwej, preferencyjnej stawki 8% podatku VAT od części usług objętych przedmiotem zamówienia, dla których właściwa jest podstawowa stawka podatku od towarów i usług w wysokości 23%. Wykonawca Spektra alokował bowiem znaczącą część kosztów niezbędnych do poniesienia w celu realizacji usług porządkowych świadczonych wewnątrz obiektów (opodatkowanych stawką podatku VAT 23%) na poczet kwoty zaoferowanej za usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych (opodatkowane stawką podatku VAT 8%).

Mając na uwadze opis stanu faktycznego, Zamawiający powinien był powziąć wątpliwości odnoszące się do realności zaoferowanej ceny za świadczenie usługi porządkowej wewnątrz obiektów, która po odliczeniu obligatoryjnych kosztów pracowniczych (w zakresie minimalnej wymaganej liczby etatów) przy założeniu wyłącznie minimalnego wynagrodzenia za pracę, jest niewątpliwie niewystarczająca do należytego zrealizowania całości usługi zgodnie z wymogami OPZ i PPU.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 26.01.2026 r.). Zamawiający wskazał, że nie zachodzi żadna z podstaw odrzucenia oferty najkorzystniejszej objęta zarzutami odwołania, których to podstaw odwołujący nie wykazał. Zamawiający uznał, że wyliczenia prezentowane w odwołaniu stanowią hipotetyczny obraz kalkulacji i nie wynikają z dokumentów złożonych przez przystępującego. Odwołujący nie wyjaśnił w jaki sposób wyliczył wysokość kosztów pracodawcy na zatrudnienie 1 pracownika na pełny etat – 5.761,91 zł. Zamawiający wskazał minimalne koszty zatrudnienia na 5.621,60 zł brutto, liczone od poziomu wynagrodzenia 4.666 zł miesięcznie. Zaprzeczając tezie odwołującego, że wykonawca miał przenieść część kosztów do usługi świadczonej na zewnątrz zamawiający wskazał, że swz w żaden sposób nie reguluje, który ze składników świadczenia miałby składać się na usługi porządkowe w obiektach oraz świadczone na terenach zewnętrznych. Jedyne podział dotyczy kwestii zatrudnienia odpowiedniej ilości pracowników wewnątrz i na zewnątrz. W związku z tym, w pozostałym zakresie wykonawcy startujący w przetargu mieli pełną dowolność co do podziału tych kosztów w formularzu cenowym. Każdy z wykonawców w tym zakresie był równy i miał możliwość dobrowolnego rozliczenia kosztów na realizację inwestycji, przy założeniu, że wycenione wynagrodzenie powinno zapewniać zatrudnienie pracowników na co najmniej minimalne wynagrodzenie oraz że wykonanie zamówienia będzie możliwe za zaoferowaną cenę. Zamawiający wskazał również, że wybrany wykonawca świadczy usługę dla zamawiającego nieprzerwanie od 1.01.2020 r. co pozwalać miało na poznanie charakteru prac i ich rozliczania. Biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy ofertą odwołującego, a przystępującego wynoszącą 34.516,98 zł brutto nie można uznać, aby przystępujący zaoferował wykonanie zamówienia poniżej kosztów świadczenia. Zamawiający nie miał również podstaw do stwierdzenia, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia

w sytuacji, gdy w formularzu cenowym zaoferowano zarówno świadczenie usług porządkowych wewnątrz oraz na zewnątrz, a więc treść oferty jest zgodna z warunkami zamówienia. Zamawiający uznał, że skoro przystępujący w formularzu cenowym dokonał podziału kosztu świadczenia usług sprzątnięcia wewnątrz oraz kosztu świadczenia usług sprzątnięcia na zewnątrz i od ww. usług naliczył właściwy podatek VAT wg stawek odpowiednio 23 % i 8 %, to nie można mówić, aby wykonawca błędnie skalkulował cenę. Zamawiający mógłby odrzucić ofertę przystępującego jedynie w sytuacji, gdyby nie wyceniłby któregoś z zakresów prac (czyli przykładowo w formularzu cenowym wskazałby jedynie wynagrodzenie za usługi sprzątnięcia wewnątrz, a pominąłby wynagrodzenie za usługi sprzątnięcia zewnątrz), co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

Zamawiający uznał na etapie badania ofert, że cena zaoferowana przez oferenta wybranego nie budzi jego wątpliwości, zwłaszcza, iż jest przybliżona do oferty odwołującego (jest niższa o jedynie 34.516,98 zł brutto, a więc niecałe 2 %).

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca – Spektra Sp. z o.o. Uczestnik złożył pismo procesowe, w którym odniósł się do zarzutów (pismo z 23.01.2026 r.).

Przystępujący odnosząc się do zarzutów wskazywał na brak podstaw do uznania, że oferta nosi znamiona rażąco niskiej ceny, jak również brak szczegółowym wymagań w swz, co do określenia cen jednostkowych – obowiązku przedstawienia kalkulacji kosztów cząstkowych i struktury tych kosztów. Sposób alokacji kosztów miałby pozostawać wyłącznie w gestii wykonawcy. Argumenty prezentowane na stronie od 3 i następne wykonawca prezentuje w kontrze do tezy, że zaoferowana miała zostać rażąco niska cena. Przystępujący przed przystąpieniem do wyceny znał doskonale teren składający się na przedmiot zamówienia. Skoro zna stan i specyfikę terenu, to tym samym zweryfikował jakich zasobów kadrowych i sprzętowych potrzebuje. Koszty obniża właśnie posiadanie sprzętu na własność, nie ma konieczności jego wynajmowania, zwłaszcza, że sprzęt jest na co dzień wykorzystywany do pracy (załącznik nr 6 do SWZ). Dodatkowo przystępujący zadanie będzie wykonywał samodzielnie, bez zlecenia prac podwykonawcom, co przekłada się na możliwość obniżenia kosztów ogólnych.

Zamawiający nie określił wymiaru czasu pracy, na jaki każdy pracownik ma zostać zatrudniony, jednak podstawą rozliczenia każdej godziny pracy ma być umowa o pracę. Przystępujący przyjął do obliczenia czasu niezbędnego do wykonania przedmiotu zamówienia. Nie było obowiązkiem przystępującego na danym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przedstawianie imiennych dokumentów związanych z zatrudnieniem pracowników, czy też wskazaniem wysokości zatrudnienia lub wymiaru pracy.

Przystępujący przewidział także wysoki zapas na nieprzewidziane wydatki. Jest to kwota tak znacząca, że mogą zostać z niej pokryte inne wydatki, które mogą pojawić się w związku realizacją kontraktu. Przystępujący założył także osiągnięcie zysku i choć jego wysokość wydaje się znacząca, to nie ma przeszkód, by w sytuacjach wyjątkowych, zakładany zysk uległ obniżeniu, co pozwoliłoby pokryć nieprzewidziane koszty.

Zamawiający nie zdefiniował ani nie narzucił wyszczególnienia kosztów, które mogą występować lub mogą wystąpić przy realizacji przedmiotu umowy. Oznacza to, że każdy z wykonawców mógł opłacić i koszty dopasować do konstrukcji własnej oferty. O takim rozumieniu świadczy właśnie przyjęcie przez poszczególnych wykonawców odmiennej metodologii wyceny, gdzie jeden mógł powiązać wycenę z faktyczną wielkością i rodzajem terenu, inny zaś dokonał oceny ilości pracy do wykonania na danym obiekcie, biorąc pod uwagę różne czynniki, jak jego usytuowanie, pogodę, dni w roku, ilość elementów na terenie wymagających bieżącego utrzymania, sposób konstrukcji terenu. Dla przystępującego podstawowym parametrem był nakład i koszt pracy jaki występuje na terenie wewnętrznym i terenie zewnętrznym. O ile koszt wewnętrzny jest raczej do przewidzenia, analizując imprezy masowe, to jednak teren zewnętrzny musi być wzięty z odpowiednią rezerwą z uwagi na warunki pogodowe. Przykładem jest zabezpieczenie kosztów związanych z terenem zewnętrznym, z uwagi na mogącą się przedłużyć zimą. Przystępujący był zobowiązany wkalkulować koszt soli, chlorku, koszt traktora i paliwa.

Zamawiający nie miał podstaw, aby kwestionować ofertę wyłącznie dlatego, że ceny jednostkowe różnią się od innych ofert, a alokacja kosztów jest wg odwołującego „nietypowa”. SWZ wyraźnie rozróżnia usługi w obiektach (23% VAT), usługi na terenach zewnętrznych (8% VAT). W formularzu ofertowym przystępujący zastosował prawidłowe stawki VAT, prawidłowo obliczył ceny brutto.

Zamawiający nie mógł wbrew stanowisku odwołującego dokonać odrzucenia oferty, albowiem nie można nawet dostrzec błędu w obliczeniu ceny. Jeżeli bowiem zamawiający nie może dokonywać interpretacji podatkowej, to tym bardziej nie może ingerować w sposób, w jaki wykonawcy określają swoje zobowiązanie podatkowe.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w

dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Zgodnie z swz:

Zamawiający wymaga od Wykonawcy podpisania umowy najmu na pomieszczenia w hali widowiskowo-sportowej Torwar I: nr 55 o powierzchni 29 m² (socjalno-magazynowe); pomieszczenie nr 47 o powierzchni 16 m² (magazyn), pomieszczenie nr 48 o powierzchni 21 m² (biurowe); 5 magazynków w pomieszczeniach toalet, każdy z nich po 2 m² oraz w obiekcie Torwar II: pomieszczenie nr 54 o powierzchni 10 m² na cele socjalne i magazynowe, której wzór stanowi załącznik nr 10 do SWZ. Stawka najmu za wszystkie pomieszczenia to 3 166,00 zł netto za miesiąc najmu + koszty mediów w kwocie ryczałtowej 700 zł netto za miesiąc najmu. Pomieszczenia będą przeznaczone wyłącznie na cele socjalno-magazynowe Najemcy, w celu realizacji Umowy o świadczenie usług sprzątania, stanowiącej Załącznik nr 10 do SWZ

Zamawiający informuje, że zgodnie z art. 95 ust. ustawy Pzp wymaga aby Personel sprzątający w 100% był zatrudniony na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.), z co najmniej minimalnym wynagrodzeniem, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.).

Zamawiający nie określa wymiaru czasu pracy, na jaki każdy pracownik ma zostać zatrudniony, jednak podstawą rozliczenia każdej godziny pracy ma być umowa o pracę. Jeżeli osoby będą zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z podstawową normą czasu pracy, na każdą zatrudnioną osobę (1 pełen etat) przypadać będzie 8 godzin pracy w ciągu jednego dnia roboczego. W przypadku zatrudnienia do realizacji Umowy osób w niepełnym wymiarze czasu pracy lub większej liczby osób Personelu sprzątającego niż zostało to określone w Oświadczeniu Wykonawcy o zatrudnieniu Personelu na umowę o pracę stanowiącego Załącznik Nr 3 do umowy, świadczenie usług u Zamawiającego będzie realizowane w ramach każdego dnia roboczego minimum w wymiarze czasu pracy stanowiącego iloczyn wymaganej do realizacji liczby osób Personelu sprzątającego i 8 roboczogodzin.

W odpowiedzi na pytania nr 29 i 30 z dnia 22.10.2025 r., zamawiający potwierdził, że:

- jedna osoba jest wystarczająca do koordynacji świadczenia usług na obu obiektach. Dodatkowo Zamawiający informuje, że koordynator powinien być w stałym kontakcie z przedstawicielem Zamawiającego określonym w umowie i powinien znajdować się w siedzibie Zamawiającego lub powinien być dostępny pod przekazanym przedstawicielowi Wykonawcy numerem telefonu;

- że obsługa terenów zewnętrznych odbywa się zgodnie z harmonogramem wskazanym w OPZ i jest to wystarczające (pytanie: Ile osób/etatów obecnie obsługuje teren zewnętrzny oraz w jakich godzinach? Czy wg Zamawiającego wskazana 1 osoba/etat w godz. 7-15 do poniedziałku do piątku jest wystarczająca?).

Cenę oferty należy obliczyć w Pomocniczym Formularzu cenowym stanowiącym załącznik nr 9 do SWZ (formularz nie podlega uzupełnieniu).

Wykonawca jest zobowiązany do wypełnienia i określenia wartości we wszystkich pozycjach występujących w Formularzu Ofertowym. Brak wypełnienia wszystkich i określenia wartości w którejś pozycji oraz dokonywanie zmian w treści formularza spowoduje odrzucenie oferty za wyjątkiem omyłek, o których mowa w art. 223 ust. 2 ustawy Pzp. Wykonawca nie może wprowadzić zmian do Formularza cenowego.

Oferta musi zawierać cenę brutto przedmiotu zamówienia, zwaną dalej „ceną oferty” lub „ceną”, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2019 r. poz. 178) tj. wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą Zamawiający będzie obowiązany zapłacić Wykonawcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

Podstawą obliczenia ceny ofertowej jest formularz cenowy, w którym Wykonawca podaje ceny za sprzątnięcie obiektów oraz terenów zewnętrznych łącznie z podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

Wartość brutto podana w ofercie będzie obejmować całkowity koszt wykonania zamówienia oraz wszystkie koszty towarzyszące wykonaniu zamówienia, wynikające z zakresu i sposobu realizacji przedmiotu zamówienia oraz wszelkie inne ewentualne obciążenia, w szczególności podatek VAT.

Jedynym kryterium wyboru jest cena oferty brutto.

Zamawiający wymagał wskazania w formularzu oferty ceny za wykonanie całości zamówienia, a także w rozbiciu na usługi porządkowe świadczone w obiektach (opodatkowane stawką 23%) oraz usługi porządkowe świadczone na terenach zewnętrznych (opodatkowane stawką 8%).

W postępowaniu złożone zostały trzy oferty z cenami brutto za całość zamówienia: 1.952.884,08 zł (oferta Spekra); 1.987.401,06 zł (oferta odwołującego); 3.174.642,00 zł (oferta Impel Facility Services Sp. z o.o.).

Cena oferty Spekra w rozbiciu na dwa obszary wyceny obejmuje, za usługi w obiektach 1.168.603,19 zł netto/1.437.381,92 zł brutto, a na terenach zewnętrznych – 477.316,81 zł netto/515.502,15 zł brutto.

Cena oferty odwołującego w rozbiciu na dwa obszary wyceny obejmuje, za usługi w obiektach 1.341.822,00 zł netto/1.650.441,06 zł brutto, a na terenach zewnętrznych – 312.000,00 zł netto/336.960,00 zł brutto.

Oferta Spekra netto w obu obszarach wyceny wynosi – 1.645.920,00 zł, a oferta odwołującego – 1.653.822 zł. Różnica pomiędzy ofertami wynosi netto 7.902,00 zł. (ujęciu 24 miesięcy), tj. 316,08 zł miesięcznie. Łącznie w ofertach składowa cena oferty, tj. podatek VAT w ofercie Spekra wynosi 306.964,07 zł. (268.778,73 zł. plus 38.185,34 zł), a w ofercie odwołującego – 333.579,06 zł (308.619,06 zł + 24.960,00 zł). Różnica w wysokości podatku to 26.614,99 zł (dla 24 miesięcy), co miesięcznie stanowi koszt 1.108,96 zł.

Zamawiający szacując wartość zamówienia przyjmował wynagrodzenie pracownika z kosztami pracodawcy w wysokości 5.790,28 zł (dla całości prac). Łączny koszt zatrudnienia (9 etatów) dla potrzeby realizacji umowy za 1 m-c zamawiający wyliczył w rozbiciu na obiekty – 51.212 zł oraz teren zewnętrzny – 6.402,00 zł. Rzeczywisty koszt zatrudnienia brutto za 1 m-c zamawiający oszacował na 86.372,98 zł, w tym obiekty – 59.512,37 zł oraz teren zewnętrzny – 8.062,00 zł. Łącznie dla okresu 24 miesięcy zamawiający oszacował koszt na 2.072.951,40 zł (24x86.372,98 zł = 2.072.951,52 zł).

Całkowite koszty roczne, uwzględniające wyliczone dla 9 etatów (w tym 1 osoba dla terenu zewnętrznego) i marżą (15%) zostały wyliczone przez zamawiającego dla dwóch lat na 1.749.495,55 zł netto (w tym koszt sprzętu ok. 25.000,00 zł brutto i koszt chemii m-cznie ok 10.000,00 zł brutto).

Na sfinansowanie zamówienia zamawiający przeznaczył 2.072.951,40 zł brutto (informacja z otwarcia ofert).

We wniosku o wszczęcie postępowania zamawiający wskazał:

Zamawiający wymaga od Wykonawcy podpisania umowy najmu na pomieszczenia w hali widowiskowo-sportowej Torwar I: nr 55 o powierzchni 29 m² (socjalno-magazynowe); pomieszczenie nr 47 o powierzchni 16 m² (magazyn), pomieszczenie nr 48 o powierzchni 21 m² (biurowe); 5 magazynków w pomieszczeniach toalet, każdy z nich po 2 m² oraz w obiekcie Torwar II: pomieszczenie nr 54 o powierzchni 10 m² na cele socjalne i magazynowe, której wzór stanowi załącznik do SWZ. Stawka najmu za wszystkie pomieszczenia to 3 166,00 zł netto za miesiąc najmu + koszty mediów w kwocie ryczałtowej 700 zł netto za miesiąc najmu. Pomieszczenia będą przeznaczone wyłącznie na cele socjalno-magazynowe Najemcy, w celu realizacji Umowy o świadczenie usług sprzątnania.

Izba uwzględni odwołanie w części.

Na wstępie Izba wskazuje, że dokonując oceny czynności oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej związana była podstawą faktyczną zarzutów, a te dotyczyły oferty wybranej i ustalenia skutków, jakie dla tej oceny miało mieć ujęcie kosztów świadczenia usługi w rozbiciu na usługi wewnątrz obiektu i na zewnątrz, które składały się na cenę oferty brutto, stanowiącą kryterium oceny ofert. Co do zasady odwołujący wskazując na naruszenia przepisów Ustawy odnosił się do sposobu prezentacji ceny w rozbiciu na składowe objęte różnymi stawkami podatku VAT, co miało bezpośredni wpływ na cenę całkowitą oferty brutto, która decydowała o ofercie najkorzystniejszej. Ponieważ składnikiem cenotwórczym pozostawała stawka podatku VAT i nie było spornym, że usługa ma charakter mieszany w ujęciu podatkowym, tj. podlega różnym stawkom, prawidłowe rozłożenie kosztów świadczenia, którego podział została narzucony wskazaniem na konieczność rozbięcia ceny w ujęciu na dwie składowe, był okolicznością niesporną i objętą treścią ofert. Nie było zatem podstaw do uznania, że wykonawcy mieli swobodę w zakresie zaliczenia właściwych kosztów do odpowiedniej pozycji formularza cenowego, chociaż nie mieli obowiązku prezentacji w szczegółach kalkulacji obu składowych. Nie można jednak pozbawiać znaczenia oświadczenia wykonawcy, w którym prezentuje wycenę usługi, której charakter i zakres jest ustalony przez zamawiającego odrębnie dla części związanej z utrzymaniem porządku wewnątrz obiektów i na zewnątrz. Z uwagi na konieczność dokonania porównania cen ofert brutto, co wymagało uwzględnienia stawek podatku VAT, ewentualne błędy prowadzące do obniżenia składowej ceny wyłącznie w drodze przypisania kosztów, które nie są związane z daną częścią świadczenia, miały bezpośrednie przełożenie na wybór oferty najkorzystniejszej. Skoro

zamawiający oczekiwał rozbicia ceny na dwie składowe, to prezentowana w ofertach wycena stanowi treść oferty, która podlega badaniu i ocenie. Może to dotyczyć zarówno badania treści oświadczenia, jak i ewentualnie badania pod kątem rażąco niskiej ceny.

W tym miejscu należy podkreślić, że nie jest podstawą zarzutów zaniechania odrzucenia oferty wybranej zarzut rażąco niskiej ceny, co nie zostało wskazane w podstawach odrzucenia, a tym samym wyjaśnienia przystępującego, które de facto stanowiły próbę wyjaśnienia i rozwiania wątpliwości co do rzetelności kalkulacji, na obecnym etapie czynności jakie miały miejsce w postępowaniu o udzielenie zamówienia, nie mogły zostać poddane ocenie przez Izbę. Dopiero ewentualnie wezwanie wykonawcy w toku czynności badania oferty mogłyby stanowić podstawę do ustaleń i ocen.

Izba oddaliła odwołanie w zakresie zarzutów podstawowych, tj. zaniechania odrzucenia oferty Spektra Sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7, 5 i 10 Ustawy, co wymagałoby uzupełnienia w ramach badania oferty i uzyskania od wykonawcy wyjaśnień co do sposobu kalkulacji ceny. W sytuacji, gdy wykonawca nie był wezwany do złożenia wyjaśnień, nie jest możliwe poczynienie ustaleń, na podstawie których dałoby się wskazać na ewentualne podstawy odrzucenia oferty. W tym zakresie należy podzielić stanowisko zamawiającego, że wnioski odwołujący opierał na hipotezach, co było podyktowane tym, że wykonawca nie był wzywany wcześniej do wyjaśnienia treści oferty. Nie mogły one zatem uzasadniać czynności odrzucenia oferty, w sytuacji gdy nie jest jasnym w jaki sposób wykonawca dokonał lokacji kosztów pomiędzy dwoma elementami świadczenia. Stanowiska prezentowane na rozprawie w zasadzie sprowadzały się do przypuszczeń co do sposobu, w jaki oferta została skalkulowana, i możliwego sposobu kalkulacji kosztów świadczenia, co powinno stanowić element badania oferty w związku z uzasadnionymi wątpliwościami wynikającymi z samego porównania cen prezentowanych w rozbiciu na dwa obszary świadczenia, do czego Izba odnosi się w dalszej części uzasadnienia.

Izba uwzględniła zarzuty ewentualne, w których odwołujący wskazywał na konieczność przeprowadzenia dalszej weryfikacji oferty najkorzystniejszej w celu ustalenia sposobu kalkulacji kosztów świadczenia usługi, które podlegają różnym stawkom podatku VAT. Odwołujący wykazał, że zachodzi może podejrzenie nieuzasadnionego zakresem świadczenia wliczania wyższych kosztów do części świadczenia objętego niższą stawką VAT, co wymaga wyjaśnienia w celu zapewnienia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Izba nie podziela argumentów zamawiającego i przystępującego, że wykonawcy mieli swobodę w sposobie kalkulacji kosztów świadczenia, które należało wycenić ze wskazaniem na wycenę prac wewnątrz budynków i na zewnątrz. Choć wykonawca nie miał obowiązku przedstawiania szczegółowej kalkulacji, czy też cen jednostkowych, to opis przedmiotu zamówienia określał zakres prac i wymagania zamawiającego. Kalkulując koszty wykonawca zobowiązany był odpowiednio ująć koszty świadczenia, tym bardziej że występują zasadnicze różnice co do zakresu czynności wycenianych w ramach utrzymania czystości wewnątrz budynków i na zewnątrz. Wskazuje na to chociażby stanowisko przystępującego, w którym w sposób ogólny wyjaśnia koszty jakie wiążą się chociażby z utrzymaniem zieleni, czy też odśnieżaniem od kosztów utrzymania czystości w biurach i na terenie lodowiska. Wykonawca ma swobodę w sposobie rozłożenia kosztów, jednak jest ona ograniczona rodzajem kosztów, jakie wiążą się z wykonaniem prac wewnątrz i na zewnątrz obiektów. Chociażby koszty osobowe wyraźnie determinują wycenę prac, tym bardziej że zamawiający określił minimalne wymagania co do ilości personelu, co zgodnie było prezentowane na rozprawie, wskazując na konieczność skierowania do świadczenia usługi utrzymania terenów jednej osoby, jednej osoby do nadzoru i siedmiu osób do prac, które będą wykonywane wewnątrz budynków. Również zamawiający szacując wartość zamówienia przyjmował koszty wynagrodzeń dla 9 osób.

Uwzględniając wytyczne płynące z orzeczeń, w których poruszana była kwestia czynu nieuczciwej konkurencji należy wskazać, że manipulacja cenami jednostkowymi stanowiącymi odrębne kryteria oceny ofert, oceniana jest jako niezgodna z prawem i dobrymi obyczajami, które wymagają od przedsiębiorców działania w warunkach uczciwej konkurencji (przykładowo wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 27.01.2021 r., sygn. XXII Ga 883/20, wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach z 17.02.2021 r., sygn. VII Ga 627/20). Warto również przywołać stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie, które w części stanowi odpowiedź na argumenty zamawiającego i przystępującego o możliwości swobodnej alokacji kosztów, przy braku jasnych wytycznych w dokumentacji zamówienia. Sąd w wyroku z 23.03.2022 r., sygn. XXIII Zs 9/22 nie zgodził się z wywodem iż skoro wykonawca świadomie, w celu spełnienia warunku zamówienia (10% kosztów kontraktu), a nawet w celu naprawienia błędu zamawiającego część kosztów wycenił w innym etapie, to takie świadome działanie nie stanowiło czynu nieuczciwej konkurencji, nie można tu bowiem zapominać, iż działanie takie w istocie miało na celu skonstruowanie oferty, która zostanie uznana przez zamawiającego za najlepszą. W tym zakresie stanowisko KIO było błędne, iż zamawiający nie zakazał ujęcia ceny danej pozycji w innych pozycjach, a w treści swz nie przewidziano, że przeniesienie kosztów między poszczególnymi pozycjami, czy też przekroczenie określonych limitów w TER limitów skutkować będzie odrzuceniem oferty. Sąd przychylił się do stanowiska, iż zakaz ten

jest naturalną konsekwencją nakazu ujęcia w każdej cenie jednostkowej całkowitego kosztu wykonania danej pozycji. Mówiąc o warunkach zamówieniach zasadnym jest odniesienie się do definicji tego pojęcia znajdującej się w art. 7 pkt 29 Ustawy. Takie przerzucanie kosztów z jednego obszaru wpływającego na korzystniejszą cenę oferty do drugiego, nazwane „inżynierią cenową”, uznawane jest za czyn nieuczciwej konkurencji określony w art. 3 ust. 1 uзнk. Również w wyroku z 26.02.2024 r., sygn. XXIII Zs 118/23 Sąd Zamówień Publiczny odnosił się do nieuprawnionego manipulowania częściami składowymi zaoferowanej ceny wyłącznie po to by uzyskać zamówienie, jako działania wyczerpującego znamiona czynu nieuczciwej konkurencji, prowadzące do zaburzenia rzetelnego i niezafalszowanego współzawodnictwa.

Powyższe orzecznictwo wskazuje zatem, że w sytuacji gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, co do możliwości manipulowania składowymi ceny, w celu uzyskania przewagi do jakiej może prowadzić przypisanie nieuzasadnione charakterem świadczenia kosztów do części świadczenia opodatkowanego niższą stawką VAT, zamawiający zobowiązany jest podjąć działania w celu ustalenia, czy nie doszło do złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. Izba obecnie nie rozstrzyga, czy oferta Spektra została przygotowana w sposób prowadzący do naruszenia zasad uczciwej konkurencji, jednak z uwagi na okoliczności wykazane na podstawie analizy ogólnej oferty i zakresu zamówienia, doszła do podobnych wniosków co odwołujący, iż koniecznym jest wezwanie wykonawcy do wyjaśnienia treści oferty.

Już tylko z samego zestawienia kosztów zatrudnienia pracowników w wymiarze minimalnym (9 etatów, w tym jedna osoba do utrzymania na zewnątrz) wynika, że w ofercie Spektra występują rażąca dysproporcja kwoty środków na pokrycie pozostałych kosztów świadczenia związanych z utrzymaniem porządku w obiektach (2.256,52 zł netto/m-cznie) i na zewnątrz (14.126,29 zł/m-cznie). Należy również zauważyć, że również szacowane przez zamawiającego koszty świadczenia, przypisują większy udział kosztów dla usługi świadczonej na obiektach, od kosztów utrzymania zewnętrznego, co również powinno skłonić zamawiającego do refleksji nad sposobem alokacji kosztów świadczenia pomiędzy tymi elementami usługi. Uwzględniając znaczenia, jakie dla ceny oferty brutto ma prawidłowe przypisanie kosztów świadczenia do części rozliczanych różnymi stawkami podatkowymi (23% oraz 8%), koniecznym jest ustalenie, w jaki sposób zostały skalkulowane koszty świadczenia. Jednocześnie, Izba uznała, że odwołujący błędnie wskazał podstawę wezwania z art. 224 ust. 1 Ustawy mając na uwadze okolicznościach objęte zarzutami podstawowymi. Wprawdzie odwołujący wskazywał na normę z art. 224 ust. 1 Ustawy, to jednak nie odnosił się wprost do przesłanek podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny, co również nie zostało objęte zarzutami podstawowymi, tj. zaniechania odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy. W uzasadnieniu zarzutu nr 4 odwołujący odnosi się natomiast do konieczności wyjaśnienia treści oferty w celu rozwiania wątpliwości co do możliwości realizacji zamówienia zgodnie z OPZ, przy sposobie kalkulacji wszystkich kosztów (poza pracowniczymi), które zostały ujęte w cenie w rozbiciu na usługę świadczoną w obiektach i na zewnątrz. Samo odwołanie w całościowym odbiorze wskazuje na zarzuty wadliwego badania i oceny oferty Spektra, które powinno być uzupełnione o wezwanie wykonawcy do wyjaśnienia treści oferty w zakresie kalkulacji kosztów świadczenia. Ponieważ podejrzenia co do prawidłowości kalkulacji kosztów mogą uzasadniać wezwanie nie tylko w oparciu o art. 224 ust. 1 Ustawy, ale także w oparciu o art. 223 Ustawy, w ocenie Izby, zarzut ewentualny mógł być odnoszony również do wezwania z innej podstawy ustawowej, która odnosi się także do treści oferty, jednak nie prowadzi do domniemania zaoferowania rażąco niskiej ceny. Dopiero uzyskanie dodatkowych informacji o tym, w jaki sposób wykonawca dokonał rozbięcia ceny na dwie pozycje obejmujące świadczenie opodatkowane innymi stawkami podatku VAT, pozwoli na ocenę oferty i rozwianie uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości kalkulacji ceny.

Pozostawienie obecnego wyniku przetargu, bez rozwiania wątpliwości, jakie budzi sposób przypisania kosztów do dwóch składowych ceny opodatkowanych różnymi stawkami VAT, może stanowić o naruszeniu zasad uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, nad którymi czuwać powinien zamawiający dokonując badania ofert. Ponieważ wątpliwości zasadniczo wynikają z konieczności uwzględnienia kosztów pracy, po odliczeniu których pozostałe środki miałyby pokryć wszystkie koszty usługi, wyjaśnienia wymaga to, w jaki sposób wykonawca uwzględnił koszty środków czystości, wynajmu powierzchni od zamawiającego i mediów, pracy sprzętu i środków niezbędnych do wykonania usługi. Zamawiający podważając wyliczenia odwołującego sam popadł w sprzeczność ze swoimi wyliczeniami, przyjętymi na etapie szacowania wartości zamówienia, w których przyjął wyższe koszty zatrudnienia 1 pracownika, podważając jednocześnie wyliczenie odwołującego, które uwzględniało minimalną wysokość wynagrodzenia należnego od 1 stycznia 2026 r., od którego to terminu najwcześniej mogło rozpocząć się świadczenie usługi. Zamawiający potwierdził również, że w odpowiedzi na odwołanie przyjął wskaźniki wynagrodzenia obowiązujące w 2025 r., co nie odzwierciedla warunków, jakie powinni przyjąć wykonawcy kalkulując koszty wynagrodzeń pracowniczych, jakie ponosić mają w 2026 r. Dopiero wyjaśnienia wykonawcy mogą dostarczyć informacji, na podstawie których zamawiający

będzie mógł ustalić, czy nie zachodzi podstawa do odrzucenia oferty, w związku z podziałem kosztów usługi na dwie składowe. Wykonawca powinien przedstawić konkretne informacje, a nie ogólne zapewnienia co do zdobytego know-how, tak aby rozwiązać wątpliwości, co do możliwości wykonania świadczenia (po odliczeniu kosztów zatrudnienia), co dotyczy przede wszystkim realizacji prac wewnątrz obiektów, z uwzględnieniem koniecznych do poniesieniach kosztów najmu pomieszczeń, co jak sam wskazywał opodatkowane jest stawką 23% VAT.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 2 pkt 1 poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 15.000 zł. oraz łączne koszty stron dotyczące wynagrodzenia pełnomocników w wysokości 7.200 zł. Ponieważ odwołanie zostało uwzględnione w części, Izba uznała, że strony powinny ponieść koszty postępowania po połowie, gdyż zarzuty oddalone jak i uwzględnione miały w zasadzie wspólną podstawę faktyczną, ale jednocześnie odwołujący nie uzyskał rozstrzygnięcia, które prowadziłyby do odrzucenia oferty wybranej, a jedynie do jej ponownej oceny, co nie musi zakończyć się jej odrzuceniem (w zależności od wyniku postępowania wyjaśniającego).

Przewodnicząca:.....