

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 stycznia 2026 r. przez wykonawcę: **AMMA Sp. j. B. Wiśniewski,**

ul. 3-go Maja 2B/22, 05-410 Józefów w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Miasto Stołeczne Warszawa, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa,**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **AZ prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U. "GAMMA" A.Z., ul. Przeparkowa 12, 05-850 Broniszew** głaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 237/26 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę: AWIMA Sp.j. B. Wiśniewski, ul. 3-go Maja 2B/22, 05-410 Józefów, i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: AWIMA Sp. j. B. Wiśniewski, ul. 3-go Maja 2B/22, 05-410 Józefów tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodniczący:

Sygn. akt: KIO 237/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Miasto Stołeczne Warszawa, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „Pzp” w przedmiocie: „Sprzątnięcie zewnętrzne wokół budynków Urzędu m.st. Warszawy”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem: 2025/BZP 00487850/01 w dniu 21 października 2025 r.

W dniu 12 stycznia 2026 r. Zamawiający przekazał wykonawcom informację o wyborze oferty najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę: A.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U. „GAMMA” A.Z. z siedzibą w Broniszewie.

Wykonawca AWIMA Sp. j. B. Wiśniewski z siedzibą w Józefowie wniósł odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy Pzp:

- 1.art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieprawidłowy wybór oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA A.Z., jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu;
- 2.art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej przez P.H.U. GAMMA i cen jednostkowych, ponowne wezwanie wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień oraz poprzez niczym nieuzasadnione przyjęcie, że argumenty przedstawione w piśmie z dnia 13 listopada 2025 r. oraz w piśmie z dnia 23 grudnia 2025 r. złożone przez ww. wykonawcę wyjaśniają w sposób dostateczny, iż zaoferowana cena oraz ceny jednostkowe nie są rażąco niskie, co w konsekwencji skutkowało nieuzasadnionym przyjęciem, że oferta wykonawcy P.H.U. GAMMA oraz ceny jednostkowe nie zawierają rażąco niskiej ceny podczas, gdy prawidłowa analiza treści powołanych pism w powiązaniu z przedłożonymi dokumentami w sposób oczywisty wskazuje, że złożone przez wykonawcę wyjaśnienia są ogólnikowe, niepełne oraz niewystarczające, a w konsekwencji, że cena oferty tego wykonawcy oraz ceny jednostkowe są rażąco niskie;
- 3.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez uznanie wyjaśnień wykonawcy P.H.U. GAMMA za wystarczające i rzetelne, pomimo faktu, iż w rzeczywistości wyjaśnienia ww. wykonawcy są niewystarczające i nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani cen jednostkowych;
- 4.art. 224 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieuprawnione, ponowne wezwanie ww. wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz cen jednostkowych, skutkującym umożliwieniem wykonawcy

P.H.U. GAMMA naprawy i uzupełnienia kalkulacji oraz dostosowania argumentacji po poznaniu stanowiska Zamawiającego, zamiast dokonania oceny pierwszych wyjaśnień i - w razie ich niewystarczalności - odrzucenia oferty wykonawcy.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i o nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru oferty Wykonawcy jako najkorzystniejszej;
 - powtórzenia czynności badania i oceny ofert;
 - odrzucenia oferty wykonawcy;
- oraz o obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego.

Odwołujący wyjaśnił, że gdyby Zamawiający przeprowadził czynności zgodnie z wymogami, jakie nakłada na niego ustawa, oferta Odwołującego zostałaaby wybrana jako najkorzystniejsza. Naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp w prowadzonym postępowaniu pozbawia Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia publicznego oraz realizowania tego zamówienia.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z art. 222 ust. 4 Pzp, Zamawiający przed otwarciem ofert podał wysokość środków jakie zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości 913 405, 17 zł brutto.

W postępowaniu zostały złożone trzy oferty, w tym oferta Odwołującego.

| Numer oferty | Nazwa (firma) | Cena całkowita oferty (zł) |
|--------------|---------------------------|----------------------------|
| 1 | AWIMA Sp.j. B. Wiśniewski | 867 041,02 |
| 2 | P.H.U. GAMMA A.Z. | 754 126,20 |
| 3 | LARES sp. z o.o. | 907 953,04 |

Zamawiający, wezwaniem z dnia 7 listopada 2025 r., zobowiązał wykonawcę P.H.U. GAMMA do złożenia wyjaśnień oraz dowodów w zakresie wyliczenia ceny oferty, gdyż zaoferowane przez wykonawcę ceny jednostkowe:

- usługi codziennego sprzątnia i odśnieżania terenów utwardzonych przyległych do budynków,
- usługi codziennego czyszczenia, sprzątnia i odśnieżania fos przyległych do budynków,
- usługi czyszczenia i odśnieżania wiaty samochodowej i daszków nad wejściami,
- usługi mycia schodków zewnętrznych wejściowych do budynków, podcieni kamiennych,
- usługi mycia i dezynfekcji powierzchni wiat i miejsc postawienia pojemników,
- usługi monitoringu dachów, budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach załączonych.

Zamawiający oczekiwał w wyjaśnieniach następujących aspektów:

- wyliczenia kosztów wykonania przedmiotu zamówienia w zakresie objętym opisem przedmiotu zamówienia w SWZ, tj. przedstawienia szczegółowej kalkulacji zaoferowanych cen jednostkowych zgłoszeń takich jak:
- wykonania usługi codziennego sprzątnia i odśnieżania terenów utwardzonych przyległych do budynków;
- wykonywania usługi czyszczenia i odśnieżania wiaty samochodowej i daszków nad wejściami;
- wykonywania usługi codziennego czyszczenia, sprzątnia i odśnieżania fos przyległych do budynków; wykonywania usługi mycia schodków zewnętrznych wejściowych do budynków, podcieni kamiennych;
- wykonania usługi mycia i dezynfekcji powierzchni wiat i miejsc postawienia pojemników;
- usługa monitoringu dachów,

wraz z wyjaśnieniem czynników, które miały wpływ na ich wysokość, wykazaniem zysku wykonawcy oraz załączeniem dowodów uzasadniających poziom przyjętych cen — jeżeli wykonawca dysponuje takimi dowodami.

Zamawiający wymagał wskazania preferencyjnych warunków realizacji zamówienia, które mogą mieć wpływ na obniżenie cen np. pomoc publiczna, dotacje, subsydiowane zatrudnienie, inne i wskazał, że w takim przypadku należy szczegółowo opisać w jaki sposób wpływają na realizację zamówienia, wskazać o ile obniżają cenę oferty oraz załączyć dowody popierające wyjaśnienia; wskazania oszczędnych metod realizacji zamówienia – w takim przypadku należy szczegółowo opisać te metody oraz wskazać w jaki sposób wpływają na realizację zamówienia i o ile obniżają cenę oferty, a także załączyć dowody na poparcie swojej tezy. Zamawiający w wezwaniu poinformował wykonawcę, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

W odpowiedzi na wezwanie, wykonawca P.H.U. GAMMA, pismem z dnia 13 listopada 2025 r., przedstawił wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

Zamawiający w dniu 24 listopada 2025 r. poinformował o wyborze oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA jako

najkorzystniejszej w postępowaniu. Zamawiający w dniu 18 grudnia 2025 r. unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 24 listopada 2025 r. i tego samego dnia wezwał wykonawcę P.H.U. GAMMA do uzupełnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Zamawiający w dniu 12 stycznia 2026 r. poinformował o ponownym wyborze oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA A.Z. jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Odwołujący wskazał, że cena rażąco niska jest ceną nierealistyczną, nieadekwatną do zakresu kosztów prac składających się na dany przedmiot zamówienia, zakładająca wykonanie zamówienia poniżej rzeczywistych kosztów i w takim sensie nie jest ceną rynkową. Stanowisko to konsekwentnie podtrzymywane jest na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Pzp. Odwołujący podniósł, że zgodnie z dyspozycją przepisu art. 224 ust. 1 Pzp, Zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia. Ugruntowane orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej jednoznacznie podkreśla, że w zamówieniach, w których wynagrodzenie całkowite stanowi iloczyn obmiaru i stawki (jak to ma miejsce w przedmiotowym postępowaniu, o czym świadczy chociażby formularz cenowy stanowiący załącznik nr 5 do SWZ), cena jednostkowa może uzyskać status istotnej części składowej ceny całkowitej oferty. (wyrok z dnia 26 listopada 2021 r. o sygn. KIO 3295/21) Z istotna część składowa ceny uznaje się m.in. ceny jednostkowe stanowiące podstawę odrębnego ustalania wynagrodzenia za odpowiadającą im część zamówienia. Konieczność weryfikacji realności cen jednostkowych wynika również bezpośrednio z mechanizmu płatności wynagrodzenia przyjętego przez Zamawiającego. Zgodnie z § 3 ust. 2 Umowy ostateczna wysokość wynagrodzenia, wskazanego w ust. 1 wynikać będzie z ilości faktycznie zrealizowanych przez wykonawcę usług stanowiących przedmiot Umowy [...] przemnożonej przez ceny jednostkowe określone w formularzu cenowym Wykonawcy". Powyższe postanowienie jednoznacznie wskazuje, że w przedmiotowym postępowaniu mamy do czynienia z rozliczeniem ilościowym. W związku z tym ceny jednostkowe stanowią bezpośrednią i główną podstawę płatności za wykonaną usługę. W konsekwencji każda cena jednostkowa staje się istotną częścią składową ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp, a Zamawiający ma bezwzględny obowiązek weryfikowania realności tych stawek. Ponadto, pozycje w Tabeli A/I stanowią trzon przedmiotu zamówienia i generują najwyższe koszty.

Odwołujący podniósł, że wykonawca każdą z pozycji w Tabeli A/I wycenił na 3,00 zł netto/m² · co może wskazywać, że ceny te zostały uśrednione, a więc nie zostały wyliczone z należytą starannością i nie zawierają wszystkich kosztów, jakie wykonawca powinien uwzględnić, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z dokumentów zamówienia, a w szczególności ich realna wartość w warunkach przedmiotowego zamówienia nie została udowodniona w wyjaśnieniach złożonych przez wykonawcę.

Analiza wyjaśnień wykonawcy w zakresie cen przedstawionych w Tabeli A/ I ujawnia, że wykonawca w przedstawionych wyliczeniach wskazuje jedynie ogólnikowe szacunki (jak sam je nazywa w wyjaśnieniach) ceny przyjęte do kalkulacji, np. szacunkowy koszt prac związanych z eksploatacją narzędzi, maszyn, sprzętu, ubrań, środków czystości itp. koniecznych do prawidłowej realizacji przedmiotu umowy — 1000 zł, szacunkowy koszt transportu (paliwo) 1000 zł. Jednocześnie wykonawca nie przedstawia żadnych konkretnych kalkulacji jak chociażby kosztów zużycia materiałów czy paliwa, które udowodniałyby, że wskazana kwota jest wystarczająca do należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Wykonawca opiera się jedynie na gołosłownych oświadczeniach o „doświadczeniu” i „optymalizacji”.

Odwołujący podkreślił, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa w całości na wykonawcy. Wezwany do wyjaśnień wykonawca ma obowiązek w sposób wyczerpujący, rzetelny, szczegółowy i spójny obalić domniemanie rażąco niskiej ceny. Orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej jest w tym zakresie jednolite i restrykcyjne. Izba wielokrotnie podkreślała, że wyjaśnienia nie mogą być lakoniczne, ogólne czy gołosłowne.

Istotny jest fakt, że Zamawiający w wezwaniu do złożenia wyjaśnień w kontekście rażąco niskiej ceny wymagał przedstawiania dowodów na potwierdzenie wskazywanych też. W wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny z dnia 13 listopada 2025 r. wykonawca powołał się i przedstawił cztery dokumenty mające mieć walor dowodowy. Wykonawca wskazuje, że dzięki długoletniej współpracy z dostawcami środków czystości wypracował sobie bardzo korzystne ceny dostawy środków czystości oraz dostawy środków przeciwbłędzeniowych, na dowód czego załączył pismo z firmy BHF Harendarczyk oraz firmy BSM Salt.

Z przywołanych listów referencyjnych ww. firm wynika jedynie, że wykonawca P.H.U. GAMMA jest klientem tychże podmiotów i uzyskał upusty oraz rabaty handlowe na odpowiednio: środki chemiczne do czyszczenia, środki higieniczne, profesjonalne urządzenia do utrzymania czystości oraz zakup soli drogowej, przemysłowej i technicznej. Jednakże w żadnym z wymienionych dokumentów nie zostały wskazane kwoty upustów (choćby procentowe) na jakie wykonawca

może liczyć przy zakupie towarów potrzebnych do należytej realizacji przedmiotu zamówienia. Co więcej, wykonawca P.H.U. GAMMA nie udowadnia w swoich kalkulacjach, w jaki sposób zaoferowane upusty przekładają się na zakwestionowane przez Zamawiającego ceny jednostkowe, których dotyczyło wezwanie. W ślad za Izbą należy podkreślić, że samo powoływanie się na wieloletnie kontakty handlowe z kontrahentami jest niewystarczające, albowiem w działalności gospodarczej pozostawanie w stałych stosunkach gospodarczych z dostawcami czy usługodawcami jest czymś typowym (...) (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 19 lutego 2024 r. o sygn. KIO 223/24).

Dodatkowo, wykonawca powołuje się na aneksy do umów zawartych w 2022 r., wskazując historyczne stawki z lat 2022-2025, podczas gdy fakt stosowania przez wykonawcę niskich stawek w przeszłości nie jest dowodem na to, że obecna kalkulacja na lata 2025-2027 pokrywa realne koszty rzetelnego wykonania zamówienia. Innymi słowy, wykonawca w wyjaśnieniach skupił swoją uwagę odwołując się do „optymalizacji kosztów” oraz „rozwiązaniach logistycznych” nie przekładając tego na kalkulacje. Nie wskazuje np. jak posiadanie mikrociągnika Pasquali, na co powołuje się w wyjaśnieniach, pozwala zredukować koszty wykonania zamówienia.

W kontekście powyższego, Odwołujący nie zgodził się z oceną Zamawiającego, jakoby wyjaśnienia P.H.U. GAMMA stanowiły wystarczającą podstawę do uznania, że oferta tego wykonawcy nie realizuje cech rażąco niskiej ceny i w efekcie uznania ww. oferty za najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu. Właściwa ocena wyjaśnień złożonych przez P.H.U. GAMMA powinna skutkować odrzuceniem oferty, bowiem wyjaśnienia są ogólnikowe, niekompletne, niepoparte dowodami, oraz nie odpowiadają wymaganiom wskazanym przez Zamawiającego w wezwaniu do wyjaśnień. Wykonawca nie powołał się na żadne okoliczności, które byłyby wyjątkowe i nie przysługiwały innym wykonawcom, ubiegającym się o zamówienie.

Reasumując, Odwołujący wskazał, że skoro wykonawca P.H.U. GAMMA nie udowodnił, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, to Zamawiający nie miał podstaw do ponownego wezwania do wyjaśnień, a tym bardziej, do uznania treści złożonych wyjaśnień za wystarczające. Wykonawca nie przedłożył żadnych dowodów potwierdzających rzetelność zaoferowanej ceny (w szczególności nie wykazał wyjątkowych okoliczności, które miałyby spowodować obniżenie cen oraz nie przedstawił obiektywnych dowodów na poparcie swoich tez). W tej sytuacji jedynym obowiązkiem Zamawiającego było zastosowanie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp i odrzucenie oferty. Treść dokumentów w sposób oczywisty dowodzi, że wykonawca nie sprostął ciężarowi dowodowemu, o którym stanowi art. 224 ust. 5 Pzp, a złożone przez niego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Uznając złożone wyjaśnienia Zamawiający jawnie zignorował wymogi, które sformułował w wezwaniu z dnia 7 listopada 2025 r. Sam fakt skierowania przez Zamawiającego do wykonawcy drugiego wezwania do wyjaśnień w praktyce potwierdza, że na pierwsze wezwanie wykonawca nie udzielił wyjaśnień odpowiadających jego treści, Zamawiający, zamiast zastosować konsekwencje wynikające z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, podjął działania, które wprost potwierdzają, że wykonawca nie sprostął pierwszemu wezwaniu, a mimo to został uprzywilejowany, poprzez dopuszczenie kolejnej próby wyjaśnień. Odwołujący podkreślił, że procedura wyjaśniania rażąco niskiej ceny, uregulowana w art. 224 Pzp, nie stanowi procesu negocjacyjnego między zamawiającym a wykonawcą i nie jest instytucją naprawczą ani wieloetapową procedurą sanowania błędów wykonawców. Wezwany do wyjaśnień wykonawca ma tylko jedną szansę, aby w sposób wyczerpujący, rzetelny, szczegółowy i spójny obalić domniemanie rażąco niskiej ceny. Dopuszczalność ponownego wezwania wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest traktowany jako wyjątek w drodze nadzwyczajnych okoliczności.

Zdaniem Odwołującego, Zamawiający rażąco naruszył procedurę badania rażąco niskiej ceny. W momencie, w którym Zamawiający powziął wiedzę, że wyjaśnienia wykonawcy z dnia 7 listopada 2025 r. są ogólnikowe powinien uznać, że błędy wykonawcy nie są nowymi wątpliwościami powstałymi na gruncie rzetelnych wyjaśnień, a są dowodem na ich nierzetelność. Jednocześnie w tym momencie ziściły się przesłanki odrzucenia oferty wykonawcy z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp. Zamiast tego Zamawiający, pismem z dnia 18 grudnia, wezwał wykonawcę po raz drugi do wyjaśnień, dając mu szansę na dodatkowe wyjaśnienia. Takie działanie Zamawiającego godzi w zasadę równego traktowania.

Gdyby jednak przyjąć, że złożone pierwotnie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny są poprawne, szczegółowe i rzetelne (z czym Odwołujący się nie zgadza), to szczegółowa analiza wyjaśnień z dnia 23 grudnia 2025 r. ujawnia, że przyjęta stawka jednostkowa 3,00 zł/m² jest całkowicie oderwana od realiów rynkowych i kosztów świadczenia usługi, a wykonawca udowadnia, że wskazana przez niego kalkulacja jest uśredniona i nie uwzględnia wszystkich elementów cenotwórczych wynikających z SWZ, OPZ i postanowień umowy, jakie każdy z wykonawców winien uwzględnić w cenie oferty.

Wykonawca w wyjaśnieniach z dnia 23 grudnia 2025 r. wskazał nakłady pracy dla poszczególnych lokalizacji. Zestawienie zadeklarowanego nakładu pracy z przychodem wynikającym ze stawki jednostkowej obnaża fikcyjność kalkulacji dla części obiektów. Wykonawca próbując obalić domniemanie rażąco niskiej ceny dla cen jednostkowych, przedstawił założenia, które w związku z zaoferowaną ceną jedynie potwierdzają wątpliwości Zamawiającego co do

rażąco niskiej ceny stawek jednostkowych.

Dla obiektu przy ul. Dzielnej 78 wykonawca przewidział 1 osobę oraz 1 godzinę dziennie, co łącznie daje 366 godzin rocznie. Przy usłudze codziennej oznacza to konieczność opłacania 30,5 roboczogodzin. W pierwotnych wyjaśnieniach wykonawca wskazał, że na potrzeby przedmiotowego postępowania, przy minimalnym koszcie pracodawcy przyjął stawkę 40 zł/h, co oznacza, że koszt samej robocizny wynosi: 30,5 roboczogodzin x 40 zł/h = 1220 zł. Miesięczny przychód wykonawcy wynosi: $40 \text{ m}^2 \times 3,00 \text{ zł/m}^2 = 120 \text{ zł netto}$. Powyższe kalkulacje jasno wskazują, że wykonawca na samych kosztach pracowniczych na tym obiekcie generuje straty w wysokości co najmniej 1100 zł.

Dla obiektu przy placu Zamkowym - Pałac Ślubów wykonawca przewidział 1 osobę oraz 1 godzinę dziennie, co łącznie daje 366 godzin rocznie. Przy usłudze codziennej oznacza to konieczność opłacania 30,5 roboczogodzin. W pierwotnych wyjaśnieniach wykonawca wskazał, że na potrzeby przedmiotowego postępowania przy minimalnym koszcie pracodawcy przyjął stawkę 40 zł/h, co oznacza, że koszt samej robocizny wynosi: 30,5 roboczogodzin x 40 zł/h = 1220 zł. Miesięczny przychód wykonawcy wynosi: $85 \text{ m}^2 \times 3,00 \text{ zł/m}^2 = 255 \text{ zł netto}$. Powyższe kalkulacje jasno wskazują, że wykonawca na samych kosztach pracowniczych na tym obiekcie generuje straty w wysokości co najmniej 965 zł.

Należy przy tym podkreślić, że powyższe zestawienie dotyczy wyłącznie kosztów pracowniczych (robocizny), przy założeniu stawki „minimalnego kosztu pracodawcy” wskazanej przez wykonawcę - nie uwzględnia szeregu innych, niezbędnych kosztów realizacji zamówienia, takich jak m.in. koszty odzieży roboczej i środków ochrony indywidualnej, szkolenia BHP i stanowiskowe, koszty organizacyjne i nadzorcze, koszty dojazdów/transportu, materiałów i środków czystości, sprzętu, amortyzacji czy zastępstw. Już na poziomie samej robocizny kalkulacja jest więc rażąco niska, co tym bardziej potwierdza jej niewiarygodność.

Powyższe kalkulacje, oparte wyłącznie na danych dostarczonych przez wykonawcę w wyjaśnieniach dowodzą bezsprzecznie, że: cena jednostkowa 3,00 zł/m² jest stawką oderwaną od realiów ekonomicznych przedmiotowego postępowania; wyjaśnienia są sprzeczne, ponieważ z jednej strony wykonawca zapewnia o optymalizacji ceny, a z drugiej przedstawia wyliczenia, które wskazują na znaczną stratę na wskazanych obiektach. Wykonawca zastosował niedopuszczalny mechanizm, zakładając pokrywanie strat na mniejszych obiektach - zyskami z innych części zamówienia - takie działanie potwierdza jedynie, że ceny jednostkowe (będące w świetle Umowy podstawą rozliczeń) nie zostały skalkulowane rzetelnie.

Z zarzutami omawianymi wcześniej koresponduje zarzut naruszenia art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości, co polegało na niepoprawnej, pobieżnej ocenie wyjaśnień wykonawcy w kontekście rażąco niskiej ceny.

Pismem z dnia 21 stycznia 2026 r. wykonawca A.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U. "GAMMA" A.Z. z siedzibą w Broniszach zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący wskazał, że zarzuty przedstawione w treści odwołania są chybione i nie mogą wywołać zamierzonego skutku w postaci unieważnienia czynności w postaci wyboru oferty Przystępującego. Z uwagi jednak na konieczność szczegółowego ustosunkowania się do przedstawionej tam argumentacji przystępujący przedstawi swoje pełne stanowisko na posiedzeniu odwoławczym.

W dniu 19 lutego 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

I. Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieprawidłowy wybór oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu:

Zamawiający wyjaśnił, że w przedmiotowym postępowaniu wpłynęły oferty 3 wykonawców, z których każda została oceniona zgodnie z przyjętymi - w pkt 24 SWZ - kryteriami oceny ofert. Zamawiający dokonał oceny złożonych w przedmiotowym postępowaniu ofert na podstawie dokumentacji zamówienia oraz ustawy Pzp, w sposób rzetelny i profesjonalny uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy, a następnie wybrał ofertę najkorzystniejszą. Zamawiający nie naruszył przepisu art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, wobec czego przedmiotowy zarzut należy uznać za bezzasadny.

II. Zarzut naruszenia art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp - poprzez dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej przez wykonawcę i cen jednostkowych, ponowne wezwanie wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień oraz poprzez niczym nieuzasadnione przyjęcie, że argumenty przedstawione w piśmie z dnia 13 listopada 2025 r. oraz w piśmie z dnia 23 grudnia 2025 r. złożone przez wykonawcę wyjaśniają w sposób dostateczny, iż zaoferowana cena oraz ceny jednostkowe nie są rażąco niskie, co w konsekwencji skutkowało nieuzasadnionym przyjęciem, że

oferta wykonawcy oraz ceny jednostkowe nie zawierają rażąco niskiej ceny podczas, gdy prawidłowa analiza treści powołanych pism w powiązaniu z przedłożonymi dokumentami w sposób oczywisty wskazuje, że złożone przez wykonawcę wyjaśnienia są ogólnikowe, niepełne oraz niewystarczające, a w konsekwencji, że cena oferty Wykonawcy oraz ceny jednostkowe są rażąco niskie;

Zamawiający wskazał, że w prowadzonym postępowaniu wpłynęły oferty trzech wykonawców, z których oferta Przystępującego wartość zamówienia podstawowego określała na kwotę 754 126, 20 zł, zaś Odwołującego - 867 041, 02 zł.

Działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, pismem z dnia 7 listopada 2025 r., Zamawiający zwrócił się do Przystępującego o złożenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, gdyż poszczególne ceny jednostkowe wykonania zamówienia wzbudziły wątpliwości Zamawiającego.

W piśmie z dnia 13 listopada 2025 r. Przystępujący przedstawił wyjaśnienia w zakresie wyliczenia cen jednostkowych oferty.

Zamawiający dokonał analizy, a następnie oceny złożonych wyjaśnień. Zamawiający uznał, że każdy z wykonawców, w tym Przystępujący, dokonał wyliczenia na podstawie stosowanej przez siebie polityki i założeń oraz, że nie sposób z różnic w wartościach złożonych ofert wywieść, że oferta Przystępującego jest ofertą zawierającą cenę nierynkową, co potwierdziły złożone wyjaśnienia. Zamawiający stoi na stanowisku, że różnica w cenie złożonych ofert może wynikać z pozycji każdego z wykonawców na odpowiednim rynku czy ze specyfiki organizacji pracy.

Na skutek złożonego 1 grudnia 2025 r. odwołania, Zamawiający jeszcze raz dokonał oceny wyjaśnień Przystępującego z 13 listopada 2025 r. w zakresie rażąco niskiej ceny, w kontekście poruszonych przez Odwołującego kwestii. Zamawiający, kierując się daleko posuniętą ostrożnością i dbałością o jak najlepszą realizację przyszłej umowy, postanowił wystąpić do Przystępującego o doprecyzowanie wybranych elementów pierwotnych wyjaśnień.

Biorąc pod uwagę, że ustawa Pzp nie określa, ile razy Zamawiający może wezwać wykonawcę do wyjaśnień zaoferowanej ceny, szczególnie w sytuacji kiedy konieczność taka wynika bezpośrednio z konkretnych elementów udzielonych wcześniej wyjaśnień. Zatem podniesiony przez Odwołującego zarzut dotyczący ponownego wezwania Przystępującego do wyjaśnień nie ma żadnego uzasadnienia w tym przypadku.

Zamawiający, pismem z dnia 18 grudnia 2025 r., poinformował wykonawców biorących udział w postępowaniu o unieważnieniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz pismem z dnia 18 grudnia 2025 r. wezwał Przystępującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień, szczegółowo wskazując, które pozycje w tabelach od 1 do 6 wymagają doprecyzowania.

Przystępujący, pismem z dnia 23 grudnia 2025 r., złożył dodatkowe wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny, zaś Zamawiający dokonał ich oceny. Zamawiający uznał, że Przystępujący spełnił warunek określony w art. 224 ust. 5 Pzp, gdyż złożone wyjaśnienia w sposób wystarczający uzasadniają zaoferowaną cenę oraz potwierdzają jej realność. Zamawiający nie ma żadnych wątpliwości, że zaoferowana cena jest ceną rynkową, a także umożliwia wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z umową i OPZ, ponieważ przedstawione wyjaśnienia i kalkulacje ceny oferty są konkretne, jasne, spójne i adekwatne do danego przedmiotu zamówienia. Zamawiający nie dopatrył się w wyjaśnieniach nierealnych, zaniżonych cen, a złożone dodatkowo, precyzujące wybrane elementy pierwotnych, wyjaśnienia Przystępującego spowodowały rozwianie wszelkich, nawet potencjalnie branych pod uwagę wątpliwości.

Ponadto, Zamawiający stoi na stanowisku, że wykonawca, składając wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny, nie musi szczegółowo wyjaśniać każdej pozycji kosztowej, jeśli nie został do tego zobowiązany treścią wezwania. Wykonawca zobowiązany jest rozwiać wątpliwości Zamawiającego przede wszystkim w tym zakresie, jaki wynika z wezwania do wyjaśnień. Przekazane przez Przystępującego składniki cenowe oferty nie wzbudziły wątpliwości Zamawiającego co do możliwości realizacji zamówienia. Co istotne, w każdym przypadku ocena wyjaśnień w zakresie wystąpienia w ofercie rażąco niskiej ceny winna być zindywidualizowana, powinna uwzględniać m.in. specyfikę przedmiotu zamówienia i realia towarzyszące jego realizacji.

Zamawiający podkreślił, że ceny jednostkowe są istotne, szczególnie w przypadku zgłoszeń dodatkowych, gdzie wykonawca płaci za faktycznie wykonaną pracę, co przekłada się na to, że w poszczególnych miesiącach zgłoszenia dodatkowe mogą być różnie rozliczane. Natomiast w przypadku wyliczeń głównego zakresu prac, czyli usługi codziennego sprzątnięcia i odśnieżania terenów utwardzonych przyległych do budynków, wpisana wartość jest stała i rozliczana co miesiąc. Każdy z wykonawców miał bowiem prawo wyliczyć ofertę wg. własnego klucza. Zamawiający wskazał, że to Przystępujący zaproponował w tym zakresie w formularzu większą wartość wynoszącą 638 429,04 zł, podczas gdy Odwołujący 589 343,62 zł.

Ponadto, przyjęte przez Przystępującego i wskazane w wyjaśnieniach z dnia 23 grudnia 2025 r. założenia dotyczące liczby roboczogodzin, średniego spalania oraz rocznego przebiegu pojazdu mają charakter racjonalny i odpowiadają typowym parametrom eksploatacyjnym tego rodzaju sprzętu. Przystępujący określił również, w której pozycji został ujęty koszt zakupu soli i skrzynek oraz przedstawił dowody potwierdzające rzetelność i wiarygodność ich

cen. W konsekwencji Zamawiający nie posiadał obiektywnych podstaw do zakwestionowania rzetelności przedstawionej kalkulacji ani do przyjęcia, że wskazane koszty paliwa zostały określone w sposób niewiarygodny.

Podsumowując, Przystępujący udzielił wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w określonym przez Zamawiającego terminie, szczegółowo odnosząc się do wątpliwości opisanych w wezwaniu, a zatem nie naruszył przy tym przepisu art. 224 ust. 5 Pzp. Zamawiający dokonał oceny złożonych przez Przystępującego wyjaśnień i uznał, że wyjaśnienia te są logiczne i spójne, zaś cena zaoferowana przez Przystępującego jest ceną, która realnie gwarantuje prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia i nie jest ceną rażąco niską. Wobec tego nie zrealizowała się przesłanka odrzucenia oferty Przystępującego opisana w art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, a przedmiotowy zarzut należy uznać za bezzasadny.

III. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez uznanie wyjaśnień wykonawcy za wystarczające i rzetelne, pomimo faktu, iż w rzeczywistości wyjaśnienia Wykonawcy są niewystarczające i nie uzasadniają podanej w ofercie ceny ani cen jednostkowych:

Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt ich dodatkowego doszczegółowienia w piśmie z dnia 23 grudnia 2025 r., pozwoliły Zamawiającemu stwierdzić, że zaproponowana cena pozwala na prawidłową realizację zamówienia. Wszystkie kwestie, które budziły wątpliwości Zamawiającego, zostały wyjaśnione w sposób rzetelny i wystarczający dla uzasadnienia zaoferowanej przez Przystępującego ceny oferty. Wobec tego, mając na uwadze przedstawioną powyżej w pkt II argumentację, Zamawiający nie widział podstaw do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

IV. Zarzut naruszenia art. 224 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieuprawnione, ponowne wezwanie wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz cen jednostkowych, skutkującym umożliwieniem mu naprawy i uzupełnienia kalkulacji oraz dostosowania argumentacji po poznaniu stanowiska Zamawiającego, zamiast dokonania oceny pierwszych wyjaśnień i w razie ich niewystarczalności odrzucenia oferty:

W związku z tym, że w złożonym w 1 grudnia 2025 r. odwołaniu podniesione zostały zarzuty dotyczące treści wyjaśnień złożonych przez Przystępującego, Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i przystąpił do ponownej oceny ofert. W jej trakcie, dla ostatecznego rozstrzygnięcia wszystkich kwestii, które chociażby potencjalnie mogłyby budzić jakiegokolwiek wątpliwości, wystąpił do Przystępującego pismem z 18 grudnia 2025 r. o doszczegółowienie uprzednio złożonych wyjaśnień. Przystępujący w piśmie złożonym 23 grudnia 2025 r. dokonał szczegółowego rozwinięcia do poszczególnych pozycji złożonych uprzednio wyjaśnień, zgodnie z treścią powtórnego wezwania, potwierdzając prawidłowość oceny dokonanej wcześniej przez Zamawiającego. Ustawa Pzp nie określa, ile razy Zamawiający może wezwać wykonawcę do wyjaśnień zaoferowanej ceny, jeżeli konieczność taka wynika bezpośrednio z treści udzielonych wcześniej wyjaśnień.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje: Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Wykonawca A.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą P.H.U. "GAMMA" A.Z. z siedzibą w Broniszach skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do wymogów art. 525 ust. 1 - 3 Pzp.

Izba ustaliła, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usługi sprzątnięcia zewnętrznego wokół budynków Urzędu m.st. Warszawy. Przedmiot zamówienia w zakresie szczegółowym określony został we wzorze umowy z załącznikami, będącej Załącznikiem nr 1 do SWZ. Przedmiot zamówienia obejmuje usługi, które będą wykonywane obligacyjnie, zapewniając stałą drożność ciągów komunikacyjnych, usługi, które będą wykonywane na zlecenie, usługi w okresach wskazanych przez Zamawiającego oraz usługi, które będą wykonywane w terminie ustalonym z Zamawiającym.

Oferta, zgodnie z SWZ składa się z wypełnionego, zdefiniowanego przez Zamawiającego Formularza oferty – zakres danych wypełnianych przez wykonawcę został określony w pkt 22 i 25 SWZ oraz z Formularza cenowego, wypełnionego zgodnie ze wzorem określonym w Załączniku nr 5 do SWZ stanowiącym integralną część oferty.

Zgodnie z SWZ, *„Cena ofertowa brutto wynika z wypełnionego przez Wykonawcę Formularza oferty, który został zdefiniowany w Systemie przez Zamawiającego. W Formularzu oferty Wykonawca podaje cenę brutto za realizację całego przedmiotu zamówienia, która zostanie przeniesiona przez Wykonawcę z Formularza cenowego z komórki (W224) będącej podsumowaniem wartości całego zestawienia kosztów. System uniemożliwi Wykonawcy samodzielne dokonywanie zmian w Formularzu oferty. Ryzyko konieczności wykonania wszelkich prac towarzyszących, mogących*

pojawić się w trakcie realizacji zamówienia, ryzyko związane ze zmianami stawki podatku VAT, kursów walut, ceł itp., obciąża Wykonawcę i należy uwzględnić je w ofercie.”

„Oferowana cena winna obejmować wszystkie koszty i składniki wraz z narzutami, niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia w zakresie objętym specyfikacją i wzorem umowy. Zamawiający nie zapewnia zwolnienia Wykonawcy z żadnych podatków, opłat, ceł, cen materiałów, transportu itp., których nie przewidziano w SWZ, ani nie będzie zwracał żadnych kar należnych z jakiegokolwiek tytułu, nie będzie też ponosił kosztów wynikających z cen materiałów, transportu, czynności, usług, świadczeń, ubezpieczeń itp., których nie przewidziano w dokumentacji przetargowej.”

Zamawiający poinformował w SWZ, że kwota, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosi 913 405,17 zł brutto.

W prowadzonym postępowaniu zostały złożone trzy oferty, w tym oferta Odwołującego z ceną 867 041,02 zł, oferta P.H.U. GAMMA A.Z. – z ceną 754 126,20 zł, oferta LARES sp. z o.o. – z ceną 907 953,04 zł.

Zamawiający wezwał wykonawcę P.H.U. GAMMA, pismem z dnia 7 listopada 2025 r. na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień oraz dowodów w zakresie wyliczenia ceny oferty. Zamawiający wskazał w wezwaniu zakres oczekiwanych wyjaśnień w odniesieniu do cen jednostkowych określonych usług objętych przedmiotem zamówienia, wobec których powziął wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający oczekiwał w ramach wyjaśnień przedstawienia wyliczenia kosztów wykonania przedmiotu zamówienia w zakresie objętym opisem przedmiotu zamówienia w SWZ, tj. przedstawienia szczegółowej kalkulacji zaoferowanych cen jednostkowych zgłoszeń takich jak:

- wykonania usługi codziennego sprzątnięcia i odśnieżania terenów utwardzonych przyległych do budynków;
- wykonywania usługi czyszczenia i odśnieżania wiaty samochodowej i daszków nad wejściami;
- wykonywania usługi codziennego czyszczenia, sprzątnięcia i odśnieżania fos przyległych do budynków;
- wykonywania usługi mycia schodków zewnętrznych wejściowych do budynków, podcieni kamiennych;
- wykonania usługi mycia i dezynfekcji powierzchni wiat i miejsc postawienia pojemników;
- usługa monitoringu dachów,

wraz z wyjaśnieniem czynników, które miały wpływ na ich wysokość, wykazaniem zysku wykonawcy oraz załączeniem dowodów uzasadniających poziom przyjętych cen — jeżeli wykonawca dysponuje takimi dowodami, wskazaniem preferencyjnych warunków realizacji zamówienia, które mogą mieć wpływ na obniżenie cen np. pomoc publiczna, dotacje, subsydiowane zatrudnienie, inne oraz wykazania ich wpływu na realizację zamówienia, o ile obniżają cenę oferty oraz załączyć dowody popierające wyjaśnienia, wskazaniem oszczędnych metod realizacji zamówienia ze szczegółowym opisaniem w jaki sposób wpływają na realizację zamówienia oraz o ile obniżają cenę oferty, a także załączyć dowody na poparcie swojej tezy. Zamawiający poinformował w wezwaniu, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca P.H.U. GAMMA pismem z dnia 13 listopada 2025 r. przedstawił wyjaśnienia. Do wyjaśnień zostały załączone jako dowody - pismo BHF Harendarczyk, pismo BSM Salt, Cenniki ADK-2, ADK-5 na potwierdzenie współpracy wykonawcy PHU GAMMA z ww. podmiotami i preferencyjnych warunków zakupu materiałów.

Zamawiający w dniu 24 listopada 2025 r. poinformował o wyborze oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu. Następnie, na skutek odwołania wniesionego w prowadzonym postępowaniu Zamawiający w dniu 18 grudnia 2025 r. unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 24 listopada 2025 r. i wezwał wykonawcę P.H.U. GAMMA do uzupełnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Wykonawca złożył wyjaśnienia pismem z dnia 23 grudnia 2025 r. Wykonawca P.H.U. GAMMA przedstawił szczegółowe kalkulacje dotyczące poszczególnych elementów wskazanych przez Zamawiającego w wezwaniu wraz z wyjaśnieniami opisowymi. Do wyjaśnień załączono poglądowe faktury zakupu soli oraz zakupu skrzynek.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 16 pkt 1 Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

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

Stosownie do art. 224 ust. 6 Pzp 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 podane w ofercie ceny lub kosztu.

Przepis art. 224 ust. 1 Pzp stanowi, że jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia

ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1. Jak stanowi natomiast ust. 3, wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności: 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy; 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych; 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę; 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska; 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. W świetle natomiast art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. W myśl ust. 6 - 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.

Jak wynika z powyższych regulacji, w sytuacji, gdy zaistnieją przesłanki do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 lub 2 Pzp, wykonawca jest ustawowo zobowiązany do wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zwrócenie się przez zamawiającego do wykonawcy o złożenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny oznacza obciążenie wykonawcy ciężarem dowodu w zakresie wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska (art. 224 ust. 5 Pzp). Wyjaśnienia wykonawcy co do zasady muszą być konkretne, wyczerpujące, odpowiednio umotywowane, rzeczywiście uzasadniające podaną w ofercie cenę, wykazujące, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za zaproponowaną cenę. Na podstawie złożonych wyjaśnień zamawiający dokonuje oceny, czy oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt, czy też rażąco niskie ich istotne części składowe. Obowiązkiem wykonawcy jest, w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, udzielenie wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Złożone wyjaśnienia muszą prowadzić do rozwiania wątpliwości i uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Wyjaśnienia muszą być zatem adekwatne do treści wezwania. Izba podkreśla, że nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkuje koniecznością odrzucenia oferty (art. 224 ust. 6 Pzp), ale także złożenie wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Dla oceny wyjaśnień istotne znaczenie ma również ustawowy obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Obowiązek ten wynika wprost z art. 224 ust. 1 Pzp, na podstawie którego zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, a potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty, jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. W odpowiedzi na wezwanie wykonawca zobowiązany jest zatem wyjaśnić – uzasadnić, że zaoferowana cena gwarantuje należyłą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, ja tym samym wykazać dlaczego wykonawca był w stanie zaoferować cenę na określonym poziomie.

Izba zważyła także w niniejszej sprawie, że zgodnie z przepisem ust. 1 Pzp, postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontradyktoryjnym - strony i uczestnicy postępowania odwoławczego obowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że na etapie postępowania odwoławczego, stosownie o art. 537 Pzp, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego albo na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Izba podziela pogląd wyrażany wielokrotnie w orzecznictwie, iż ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie ma charakteru absolutnego i nie zwalnia odwołującego, który podnosi zarzut rażąco niskiej ceny, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny, zgodnie z 534 ust. 1 Pzp. Przepis bowiem art. Pzp nie może być rozumiany w ten sposób, że odwołujący może poprzestać wyłącznie na samych twierdzeniach i przetrzeć

całości na uczestnika postępowania lub zamawiającego ciężar dowodowy.

Izba uznała za niezasadny zarzut naruszenia art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp - poprzez dokonanie wadliwej oceny wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej przez wykonawcę P.H.U. GAMMA cen jednostkowych, ponowne wezwanie ww. wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień oraz poprzez niczym nieuzasadnione przyjęcie, że argumenty przedstawione w piśmie z dnia 13 listopada 2025 r. oraz w piśmie z dnia 23 grudnia 2025 r. złożone przez ww. wykonawcę wyjaśniają w sposób dostateczny, iż zaoferowana cena oraz ceny jednostkowe nie są rażąco niskie, co w konsekwencji skutkowało nieuzasadnionym przyjęciem, że oferta ww. wykonawcy oraz ceny jednostkowe nie zawierają rażąco niskiej ceny podczas, gdy prawidłowa analiza treści powołanych pism w powiązaniu z przedłożonymi dokumentami w sposób oczywisty wskazuje, że złożone przez wykonawcę P.H.U. GAMMA wyjaśnienia są ogólnikowe, niepełne oraz niewystarczające, a w konsekwencji, że cena oferty ww. wykonawcy oraz ceny jednostkowe są rażąco niskie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w trybie art. 224 ust. 1 Pzp mogą podlegać badaniu ceny jednostkowe przedstawione w ofercie, w szczególności przy kosztorysowym wynagrodzeniu wykonawcy za realizację przedmiotu zamówienia. W zamówieniach, w których wynagrodzenie całkowite stanowi iloczyn obmiaru i stawki, cena jednostkowa może stanowić istotną część składową ceny całkowitej oferty, ze względu na jej znaczenie w realizacji zamówienia, jako całości. W niniejszej sprawie, jak słusznie zauważył Odwołujący, a Zamawiający powyższe również potwierdził, uzasadnienie do weryfikacji realności cen jednostkowych wynika z zasad płatności wynagrodzenia przyjętego w postępowaniu, które wynikają m.in. z § 3 ust. 2 umowy - ostateczna wysokość wynagrodzenia, wskazanego w ust. 1 wynikać będzie z ilości faktycznie zrealizowanych przez wykonawcę usług stanowiących przedmiot umowy przemnożonej przez ceny jednostkowe określone w formularzu cenowym. Powyższy sposób wynagrodzenia dotyczy usług, które będą wykonywane na zlecenie Zamawiającego. Usługi bowiem wskazane w Formularzu cenowym w Tabeli A/1 są to usługi podlegające obligatoryjnemu wykonywaniu (bez zlecenia) na wskazanych w SWZ terenach, dla których powierzchnia została ściśle określona przez Zamawiającego w SWZ. Cena jednostkowa tych usług ma zatem znaczenie jedynie informacyjne, ponieważ wynagrodzenie w tym zakresie jest określone jako stałe i stanowi wynik przemnożenia cen jednostkowych wskazanych przez wykonawcę w ofercie i ilości m² powierzchni wskazanej przez Zamawiającego, jako objętej tymi usługami. Wynagrodzenie za powyższe usługi nie będzie dokonywane zatem na podstawie obmiaru, gdyż powierzchnia została z góry określona.

Cena oferty złożonej przez Przystępującego w postępowaniu nie jest niższa o co najmniej 30% od wartości szacunkowej zamówienia ani od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert. Oferty złożone w przedmiotowym postępowaniu znajdują się na zbliżonym poziomie cenowym i nie odbiegają znacznie od wartości szacunkowej zamówienia.

Ceny jednostkowe w przedmiotowym postępowaniu są istotne, szczególnie w przypadku zgłoszeń dodatkowych, gdzie wykonawca płaci za faktycznie wykonaną pracę, co przekłada się na to, że w poszczególnych miesiącach zgłoszenia dodatkowe mogą być różnie rozliczane. Natomiast w przypadku głównego zakresu prac, zakwestionowanego w odwołaniu, czyli usługi codziennego sprzątnięcia i odśnieżania terenów utwardzonych przyległych do budynków (Tabela A/1), wartość prac jest stała i rozliczana w formie ryczałtowej. Sposób skalkulowania wynagrodzenia za tę część usług był uzależniony od specyfiki i charakteru tych usług oraz od metodologii organizacji tych prac i sposobu kalkulacji, przyjętej przez danego wykonawcę.

Odwołujący twierdził w odwołaniu, że pozycje w Tabeli A/1 stanowią „trzon przedmiotu zamówienia i generują najwyższe koszty”, argumentując zarzut, że wykonawca PHU GAMMA zaoferował w tym zakresie przedmiotu zamówienia ceny jednostkowe rażąco niskie, nieuwzględniające realnie ponoszonych kosztów, a jedynie szacunkowe wartości.

Należy wskazać, że okoliczność, iż wykonawca P.H.U. GAMMA pozycje w Tabeli A/1 wycenił na 3,00 zł netto / m² każda nie oznacza, że ceny te nie zostały wyliczone z należytą starannością i nie zawierają wszystkich kosztów, jakie wykonawca powinien uwzględnić, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z dokumentów zamówienia. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Odwołujący nie poparł swoich twierdzeń żadnymi dowodami ani nawet ich nie uprawdopodobnił – nie przedstawił jakichkolwiek kalkulacji lub wyliczeń i nie odniósł się do kalkulacji przedstawionych w wyjaśnieniach przez Przystępującego. Ponadto, nie można pominąć okoliczności, że część pozycji wycenionych w Tabeli A/1 przez wykonawcę P.H.U. GAMMA przewyższa istotnie ceny jednostkowe wskazane w tych samych pozycjach przez Odwołującego. Jak wynika z treści złożonych ofert, to Przystępujący w Formularzu cenowym wycenił te usługi na wyższą kwotę - wynoszącą 638 429,04 zł, podczas gdy Odwołujący skalkulował wartość tych samych usług na kwotę niższą, tj. 589 343,62 zł.

Odwołujący w żaden sposób nie wykazał zatem, że ceny w ofercie Przystępującego zostały zaniżone w stosunku do kosztów, które poniesie ww. wykonawca, w tym m.in. w zakresie kosztu związanego z eksploatacją narzędzi, maszyn, sprzętu, ubrań, środków czystości itp. koniecznych do prawidłowej realizacji przedmiotu umowy określonych

przez Przystępującego w wysokości 1000 zł, kosztu transportu (paliwo) w wysokości 1000 zł.. Odwołujący nie wykazał, że cena jednostkowa 3,00 zł/m² za którąkolwiek usługę jest stawką oderwaną od realiów ekonomicznych przedmiotowego postępowania. Odwołujący nie wykazał także, że wykonawca założył pokrywanie strat na mniejszych obiektach, zyskami z innych części zamówienia. W świetle wyjaśnień złożonych przez wykonawcę P.H.U. GAMMA w postępowaniu, w tym kalkulacji cen przedstawionych w Formularzu cenowym, brak wykazania zasadności też podnoszonych przez Odwołującego wskazuje, że ocena i argumentacja Odwołującego przedstawiona w odwołaniu ma charakter całkowicie subiektywny, nie poparty jakąkolwiek analizą kosztów ponoszonych na realizację tego rodzaju usług.

W ocenie Izby, Zamawiający prawidłowo dokonał analizy i oceny złożonych przez wykonawcę P.H.U. GAMMA wyjaśnień. Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia w sposób należyty uzasadniają zaoferowaną cenę oraz potwierdzają jej realność. Przedstawione wyjaśnienia są konkretne, jasne i adekwatne do przedmiotu zamówienia oraz w pełni adekwatne do treści wezwań skierowanych przez Zamawiającego. Zgodnie bowiem z wymogami procedury wyjaśnień ceny oferty, wykonawca zobowiązany jest rozwiać wątpliwości Zamawiającego przede wszystkim w takim zakresie, jaki wynika z wezwania do wyjaśnień. Należy też zauważyć, że ocena wyjaśnień w zakresie wystąpienia w ofercie rażąco niskiej ceny winna być zindywidualizowana w każdym przypadku - powinna uwzględniać m.in. specyfikę przedmiotu zamówienia i realia towarzyszące jego realizacji.

W ocenie Izby, Zamawiający nie miał obiektywnych podstaw do zakwestionowania rzetelności przedstawionej kalkulacji ani do przyjęcia, że wskazane przez wykonawcę koszty paliwa zostały określone w sposób niewiarygodny. Również na etapie postępowania odwoławczego takie podstawy nie zostały przez Odwołującego wykazane.

W wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wykonawca powołał się i przedstawił jako dowody: pismo z firmy BHF Harendarczyk oraz pismo firmy BSM Salt, które potwierdzają, że Wykonawca P.H.U. GAMMA jest klientem tych podmiotów i uzyskał upusty oraz rabaty handlowe na odpowiednio: środki chemiczne do czyszczenia, środki higieniczne, profesjonalne urządzenia do utrzymania czystości oraz zakup soli drogowej, przemysłowej i technicznej. Przedstawione w załączeniu do wyjaśnień aneksy do umów zawartych w 2022 r. wskazują stawki z lat ubiegłych w tym z ostatniego roku - 2025. W załączeniu do kolejnych wyjaśnień wykonawca przedstawił faktury na zakup przykładowych materiałów. Okoliczności przedstawione w tych dowodach uprawdopodobniają przedstawione przez Przystępującego kalkulacje i wyjaśnienia.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, że przepisy ustawy Pzp nie ograniczają wprost liczby wezwań wykonawcy do złożenia wyjaśnień zaoferowanej ceny. Należy wskazać, że wbrew twierdzeniom Odwołującego, w sytuacji, kiedy konieczność taka wynika bezpośrednio z konkretnych elementów udzielonych wcześniej wyjaśnień, jest dopuszczalne dalsze wezwanie wykonawcy do uszczegółowienia lub rozszerzenia wcześniejszych wyjaśnień. Przesłanką do ponowienia wezwania do wyjaśnień są dalsze wątpliwości Zamawiającego, które nie były sformułowane w pierwszym wezwaniu. W rozpoznawanej sprawie Zamawiający, kierując się dbałością o jak najlepszą realizację przyszłej umowy, postanowił wystąpić do Przystępującego o doprecyzowanie wybranych elementów pierwotnych wyjaśnień.

Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, że „*sam fakt skierowania przez Zamawiającego do Wykonawcy kolejnego (drugiego) wezwania do wyjaśnień w praktyce potwierdza, że na pierwsze wezwanie Wykonawca nie udzielił wyjaśnień odpowiadających jego treści*”. W ocenie Izby, Zamawiający, pismem z dnia 18 grudnia 2025 r., prawidłowo wezwał Przystępującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień, szczegółowo wskazując, które pozycje w tabelach od 1 do 6 wymagają doprecyzowania. Dodatkowe wezwanie nie dotyczyło tego samego zakresu lub tych samych elementów, co wezwanie z dnia 7 listopada 2025 r., ale dotyczyło uszczegółowienia kwestii, na które wykonawca powoływał się w pierwszych wyjaśnieniach. W niniejszej sprawie ponowne wezwanie nie prowadziło do niedopuszczalnego umożliwienia wykonawcy uzupełnienia/konwalidacji wyjaśnień pierwotnych lub niezłożonych prawidłowo w odpowiedzi na pierwsze wezwanie. Nie muszą zaistnieć jakiegokolwiek nadzwyczajne okoliczności, aby zamawiający był uprawniony do ponownego wezwania wykonawcy do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Przesłanką jest natomiast potrzeba dalszego wyjaśnienia lub uszczegółowienia wyjaśnień.

Zarzut naruszenia art. 224 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieuprawnione, ponowne wezwanie wykonawcy do uzupełnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz cen jednostkowych, w tych okolicznościach jest niezasadny.

W ocenie Izby, Zamawiający w prowadzonym postępowaniu nie naruszył procedury badania rażąco niskiej ceny. Wyjaśnienia wykonawcy P.H.U. GAMMA stanowiły wystarczającą podstawę do uznania, że oferta tego wykonawcy nie posiada cech rażąco niskiej ceny. W ocenie Izby, wykonawca P.H.U. GAMMA sprostował wymaganiom art. 224 ust. 5 Pzp. Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny uzasadniają podaną w ofercie cenę w rozumieniu art. 224 ust. 6 Pzp. Niezasadny jest zatem zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez uznanie wyjaśnień wykonawcy za wystarczające i rzetelne. Wszystkie kwestie, które budziły wątpliwości Zamawiającego i zostały wskazane w wezwaniach, zostały wyjaśnione przez wykonawcę P.H.U. GAMMA. Brak jest zatem podstaw do odrzucenia tej oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

W konsekwencji nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez nieprawidłowy wybór oferty wykonawcy P.H.U. GAMMA jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący nie kwestionował oceny ofert w świetle kryteriów oceny ofert określonych w przedmiotowym postępowaniu. Wobec niepotwierdzenia się zarzutów przedstawionych w odwołaniu wybór oferty najkorzystniejszej nie narusza przepisu art. 239 ust. 1 Pzp oraz art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp, poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości postępowania.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r.

w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: