Sygn. akt: KIO 340/26

WYROK

Warszawa, 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolantka: S.P.

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej
23 stycznia 2026 r. przez odwołującego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM SERVICE MONITORING spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Kruszowie oraz MAXUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Łódź spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających
się o udzielenie zamówienia: Agencja Ochrony MK spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Warszawie oraz Agencja Ochrony Kowalczyk Security spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu:
   1.1 unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu;
   1.2 wezwanie na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Agencja Ochrony MK spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie oraz Agencja Ochrony Kowalczyk Security spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie do złożenia wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty;
   1.3 wezwanie na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: HOLDING HUNTERS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Grodzisku Wielkopolskim, HUNTERS24 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie, GREEN HUNTERS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie, BLUE HUNTERS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie, HUNTERS OCHRONA PLUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością siedzibą w Warszawie, HUMAN HUNTERS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie, HUNTERS MONITORING spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Grodzisku Wielkopolskim do złożenia wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty;
   1.4 przeprowadzenie ponownej oceny ofert w postępowaniu.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego.
3. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 18 600 zł 00 gr osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodniczący …….....

Sygn. akt: KIO 340/26

U z a s a d n i e n i e

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Łódź spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Łodzi (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy

z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Świadczenie usług w zakresie ochrony mienia, w tym obiektów, terenów, taboru w MPK – Łódź Spółka z o.o. (POWTÓRZONE)" - Nr sprawy:
WZ-091-99/25, zwane dalej postępowaniem.
Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało 29 września 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 634538-2025.

23 stycznia 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia:
MM SERVICE MONITORING spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Kruszowie oraz MAXUS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi (dalej: Odwołujący), wnieśli odwołanie wobec niezgodnej z przepisami ustawy czynności podjętej przez Zamawiającego w postępowaniu oraz zaniechanie czynności, do której zamawiający
był obowiązany na podstawie ustawy, tj.:

1. zaniechania badania ceny oferty wykonawcy Konsorcjum Firm w składzie Agencja Ochrony MK Sp. z o.o., ul. Jana Kazimierza 64, 01-248 Warszawa – Lider Konsorcjum, Agencja Ochrony Kowalczyk Security Sp. z o.o., ul. Chmielna 34, 00020 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, zwanym dalej Konsorcjum MK lub zamiennie MK, co do której istnieje podejrzenie, że jest rażąco niska;
2. zaniechania badania ceny oferty wykonawcy Konsorcjum Firm w składzie HOLDING HUNTERS Sp. z o.o., Sp. k., u Bukowska 114, 62-065 Grodzisk Wielkopolski –
   Lider Konsorcjum, HUNTERS24 Sp. z o.o., Sp. k., al. Jerozolimskie 151 lok. 4 U,
   02326 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, GREEN HUNTERS Sp. z o.o., Sp. k.,
   al. Jerozolimskie 151 lok. 4 U, 02-326 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, BLUE HUNTERS Sp. z o.o., Sp. k., a Jerozolimskie 151 lok. 4 U, 02-326 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, HUNTERS OCHRONA PLUS Sp. z o.o., Jerozolimskie 151 lok. 4 U,
   02-326 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, HUMAN HUNTERS Sp. z o.o., Sp. k.,
   al. Jerozolimskie 151 lok. 4 U, 02-326 Warszawa – Uczestnik Konsorcjum, HUNTERS MONITORING Sp. z o.o., u Bukowska 114, 62-065 Grodzisk Mazowiecki zwanym dalej Konsorcjum HUNTERS lub zamiennie HUNTERS, co d której istnieje podejrzenie,
   że jest rażąco niska;
3. udzielenia zamówienia bez uprzedniego badania rażąco niskiej ceny.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

1. odnośnie pkt I.1, I.2 odwołania - naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp;
2. odnośnie pkt I.3 odwołania - naruszenie art. 16 pkt 1 Pzp oraz art. 239 Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienie czynności wyboru oferty Konsorcjum MK jako najkorzystniejszej
   w przedmiotowym postępowaniu;
2. wezwania wykonawcy Konsorcjum MK do przedstawienia wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp;
3. ponowną ocenę oferty wykonawcy MK z uwzględnieniem przedmiotowych wyjaśnień
   o których mowa w pkt III.2) dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty;
4. wezwania wykonawcy Konsorcjum HUNTERS do przedstawienia wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp;
5. ponowną ocenę oferty wykonawcy HUNTERS z uwzględnieniem przedmiotowych wyjaśnień o których mowa w pkt III.4) dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty;
6. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa wg. norm przepisanych.

W uzasadnieniu Odwołujący wskazał m. in.:
Wykonawca, chcąc realizować usługę zgodnie z wymogami Zamawiającego, nie mógł zakładać pozyskiwania dofinansowań do wynagrodzeń pracowników z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych bowiem Zamawiający zakazał zatrudniania osób niepełnosprawnych. Jednocześnie mając na uwadze wymagania postawione w SWZ
tj. obowiązek zatrudnienia pracowników wyłącznie na podstawie umowy o pracę
na Wykonawcy spoczywa obowiązek poniesienia odpowiednich kosztów zatrudnienia takich jak: wynagrodzenie podstawowe, dodatek za pracę w porze nocnej, składki ZUS pracodawcy, wynagrodzenie za urlop oraz wynagrodzenie chorobowe. Są to minimalne wymagania jakie musi spełnić każdy z pracodawców zatrudniający pracowników na podstawie umowy o pracę.

Mając powyższe na uwadze w prosty sposób wyliczyć można minimalny poziom kosztów jednostkowych 1 roboczogodziny pracy pracownika ochrony. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami do treści SWZ Zamawiający wymagał, aby w cenie oferty uwzględnił minimalne wynagrodzenie obowiązujące w roku 2026 r.
Odwołujący przedstawił w uzasadnieniu szczegółowe kalkulacje minimalnych stawek za 1 rbh realizacji usługi na rzecz zamawiającego. Odwołujący wskazał, że łączna liczba godzin
do wypracowania w ramach niniejszego zamówienia wynosi wg wyliczeń własnych wykonawcy 13 152,00 miesięcznie tj. 473 472,00 przez okres 36 miesięcy. W oparciu o przedstawione kalkulacje Odwołujący wskazał:
Cena oferty MK za 1 miesiąc realizacji usługi ochrony fizycznej (z wyłączeniem obiektu ZPON) wyniosła 502 219,72 zł, co oznacza, że cena jednostkowa 1 roboczogodziny wyniosła
38,19 zł. Wynika to z poniższych wyliczeń:
502 219,72 zł / 13 152 zł = 38,19 zł
Cena oferty Hunters za 1 miesiąc realizacji usługi ochrony fizycznej (z wyłączeniem obiektu ZPON) wyniosła 510 435,28 zł, co oznacza, że cena jednostkowa 1 roboczogodziny wyniosła 38,81 zł. Wynika to z poniższych wyliczeń:
510 435,28 zł / 13 152 zł = 38,81 zł
Mając na uwadze dokonane powyżej wyliczenia Odwołujący wskazał, że:

1)Cena oferty Konsorcjum MK generuje stratę w wysokości:

38,19 zł – 38,87zł = - 0,68 zł w skali 1 roboczogodziny;
473 472 rbh x (-0,68 zł) = - 321 960,96 zł w skali całego kontraktu (wyłącznie w zakresie kosztów wynagrodzeń pracowników bezpośrednio skierowanych do realizacji przedmiotu zamówienia);

2)Cena oferty Konsorcjum Hunters generuje stratę w wysokości:

38,81 zł – 38,87 zł = - 0,06 zł w skali 1 roboczogodziny;
473 472 x (-0,06 zł) = - 28 408,32 zł w skali całego kontraktu (wyłącznie w zakresie kosztów wynagrodzeń pracowników bezpośrednio skierowanych do realizacji przedmiotu zamówienia).
Kolejną okolicznością potwierdzającą zasadność podniesionych zarzutów jest fakt, że cena oferty Konsorcjum MK złożonej w przedmiotowym postępowaniu jest niższa niż cena oferty złożonej przez tego samego wykonawcę w poprzednim postępowaniu, które zostało unieważnione mimo, że kalkulując cenę w postępowaniu bieżącym każdy z wykonawców winien uwzględnić minimalne wynagrodzenie obowiązujące w roku 2026 r., a w poprzednim postępowaniu, którego zostało unieważnione wykonawcy kalkulując cenę oferty winni uwzględnić minimalne wynagrodzenie obowiązujące w 2025 roku. Wynagrodzenie minimalne jakie należało kalkulować w poprzednim postępowaniu wynosiło 4666,00 zł, zaś wynagrodzenie minimalne jakie należało kalkulować w bieżącym postępowaniu wynosi 4806,00 zł. Oznacza to wprost wzrost kosztów realizacji usługi o 3,00 % w stosunku
do poprzedniego postępowania (140,00 / 4666,00 zł x 100 % = 3,00 %). Mimo tych okoliczności Konsorcjum MK zdecydowało się na złożenie w bieżącym postępowaniu oferty zawierającej cenę niższą o 58245,91 zł tj. o 0,26 % niż cena oferty w poprzednim unieważnionym postępowaniu.
Cena oferty Konsorcjum HUNTERS w bieżącym postępowaniu jest wyższa zaledwie
o 43 730,93 zł tj. o 0,19 % wyższa niż cena oferty złożona przez tego samego wykonawcę złożona w poprzednim postępowaniu, mimo wzrostu kosztów realizacji usługi o 3 %.
Odwołujący w tym miejscu wskazuje, że zakres zamówienia w postępowaniu bieżącym nie uległ jakiejkolwiek zmianie w stosunku do postępowania unieważnionego (przedmiot zamówienia obejmuje realizację takiej samej ilości roboczogodzin przedmiotu zamówienia przy podtrzymaniu zakazu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych).
Mając powyższe na uwadze za zasadne uznać należy wezwanie w/w wykonawców
do złożenia obszernych wyjaśnień odnośnie do sposobu kalkulacji ceny a następnie odrzucenie ich ofert wobec faktu zaoferowania cen nie pozwalających na realizację przedmiotu zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz odrębnymi przepisami w zakresie prawa pracy.
W odpowiedzi na odwołanie z 23 lutego 2026 r. Zamawiający zaprzeczył twierdzeniom Odwołującego i wniósł o oddalenie odwołania.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności
treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron
zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone na rozprawie, ustaliła

i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz dokumentów złożonych przez Odwołującego i Przystępującego.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała zarzuty odwołania, uznając,
że zasługuje ono na uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Oceniając zarzuty odwołania Izba wzięła pod uwagę przede wszystkim treść odpowiedzi
na odwołanie. O ile Zamawiający zaprzeczył twierdzeniom Odwołującego, to w ogóle nie odniósł się do kalkulacji zawartych w uzasadnieniu odwołania. Kalkulacje te były oparte przede wszystkim na wynikających z przepisów prawa elementach składowych minimalnej stawki wynagrodzenia na umowę o pracę.

Zamawiający powołał się na niewielką różnicę między cenami ofert złożonych
w postępowaniu, w tym:

1. Odwołującego — 22 773 602,52 złotych;
2. Przystępującego – 22 242 717,20 złotych;
3. Hunters – 22 619 786,20 złotych.

W ujęciu wynagrodzenia miesięcznego, porównanie ofert Odwołującego, Przystępującego
i Hunters wygląda następująco:

1. Odwołujący — 514 309 złotych netto miesięcznie;
2. Przystępujący - 502 319,72 złotych netto miesięcznie;
3. Hunters - 510 835,28 złotych netto miesięcznie.

Odwołujący podkreślił, że minimalne różnice w cenach ofert w tego rodzaju zamówienia
są zjawiskiem normalnym. Odwołujący wskazywał na ten fakt, twierdząc przy tym,
że ceny kwestionowanych ofert budziły wątpliwości wymagające wyjaśnienia w trybie
art. 224 ust. 1 Pzp. Zamawiający tymczasem w ogóle nie odniósł się do merytorycznych aspektów stanowiska Odwołującego – tak w odpowiedzi na odwołanie jak i w toku rozprawy.

Istotne znaczenie dla oceny sprawy miało również stanowisko Przystępującego. Konsorcjum MK zgłosiło swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Zgodnie z art. 525 ust. 4 Pzp czynności uczestnika postępowania odwoławczego nie mogą pozostawać w sprzeczności z czynnościami i oświadczeniami strony, do której przystąpił,
z wyjątkiem przypadku zgłoszenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 523 ust. 1, przez uczestnika, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego.

Przystępujący tymczasem, w swoim pisemnych stanowisku wskazał m. in.:
„Przystępujący w zasadzie nie kwestionuje zasadności obliczeń dokonanych przez Odwołującego w zakresie średniej ilości roboczogodzin w jednym etacie (166,88 rbg) oraz ilości kalkulowanych roboczogodzin średnio w miesiącu kalendarzowym (13152 rbg.).

Nie kwestionujemy również konstatacji Odwołującego, iż zatrudnienie do realizacji zamówienia pracowników w wieku przedemerytalnych (55/60 lat) przy jednoczesnym założeniu, iż żaden
z nich, a nawet zdecydowana większość ma prawo jedynie do 20 dniowego urlopu wypoczynkowego (staż pracy poniżej 10 lat) jest w praktyce bardzo trudne, twierdzimy nawet że w praktyce jest to niemożliwe”.

Powyższe twierdzenie Przystępującego było wprost sprzeczne ze stanowiskiem Zamawiającego, ale w ocenie Izby wprost potwierdzało (w szczególności wraz
ze stanowiskiem wyrażonym przez Przystępującego w toku rozprawy), że kalkulacje przedstawione przez Odwołującego są wiarygodne. W konsekwencji Izba uznała, że powyższe kalkulacje są prawidłowe i mają walor dowodowy w sprawie.

Przystępujący wyjaśnił ponadto, że obniżona cena jego oferty pozostaje rentowna ze względu na fakt, że zamierza zatrudniać osoby bezrobotne i korzystać w granicach pomocy de minimis z dopłat z Urzędu Pracy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba uznała, że obowiązkiem Zamawiającego jest wezwanie Przystępującego do wyjaśnień ceny oferty. Przystępujący z jednej strony potwierdził kalkulacje Odwołującego, z których wynikało, że oferta Przystępującego może zawierać rażąco niską cenę, a z drugiej powołał się na okoliczności nieznane Zamawiającemu (biorąc pod uwagę stanowisko procesowe Zamawiającego) i zupełnie nieudowodnione.

Podkreślenia wymaga, że nie jest rolą Izby zastępowanie zamawiających w dokonywaniu czynności w postępowaniu o

udzielenie zamówienia. Czynności takie leżą wyłącznie
w kompetencjach zamawiających. Stąd – nawet, gdyby Przystępujący złożył wiarygodne dowody dotyczące zamiaru skorzystania z dopłat do zatrudniania osób bezrobotnych,
to ich ocenę musi przeprowadzić Zamawiający, we właściwych trybie, tj. zgodnie z art. 224
ust. 1 Pzp. Jest to o tyle szczególne, że ustawa przewiduje określone sankcje za niezłożenie wyjaśnień, czy też złożenie wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (art. 224 ust. 6 Pzp).
W zakresie zarzutów dotyczących oferty Konsorcjum HUNTERS Izba uznała, że poza prostym zaprzeczeniem Zamawiający zachował całkowitą bierność wobec stanowiska Odwołującego.
W konsekwencji odwołanie zostało uwzględnione w całości.
O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).
Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący …….....