

Sygn. akt: KIO 550/26

WYROK

Warszawa, dnia 24 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Katarzyna Poprawa**

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lutego 2026 roku przez odwołującego **Zakłady Usługowe „WSCHÓD” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie**

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego **PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie oraz Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego:

wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLIMBEX Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Opolu oraz Impel Facility Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonanie ponownego badania i oceny ofert w tym odrzucenie oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: CLIMBEX Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Opolu oraz Impel Facility Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy prawo zamówień publicznych,
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie oraz Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego Zakłady Usługowe „WSCHÓD” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie oraz Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie na rzecz odwołującego Zakładów Usługowych „WSCHÓD” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty poniesione przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 550/26

Uzasadnienie

Zamawiający – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, w imieniu i na rzecz obu ww. Spółek działa, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa (zgodnie z art. 38 ust.1 Ustawy), PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. prowadzi postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi pn.: „Świadczenie usługi utrzymania czystości w wybranych lokalizacjach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i PKP S.A.” Nr sprawy: PZ.294.6561.2025 Nr postępowania: 6060/IL/6/01730/01980/25/P, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „Ustawą” lub „Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Numer publikacji ogłoszenia: 384701-2025; Numer wydania

Dz.U. S: 113/2025. Data publikacji: 16 czerwca 2025.

W dniu 6 lutego 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę Zakłady Usługowe „WSCHÓD” Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie (zwanego dalej „Odwołującym”) na niezgodne z przepisami ustawy czynności i zaniechania Zamawiającego podjęte w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tj. na:

- zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o realizację zamówienia, tj. Climbox Sp. z o.o. i Impel Facility Services Sp. z o.o. (dalej: KONSORCJUM) pomimo faktu, że ich oferta zawiera rażąco niską cenę i koszty

w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz z uwagi na brak obalenia przez KONSORCJUM domniemania rażąco niskiej ceny w jego ofercie, a w konsekwencji – bezpodstawne uznanie jako najkorzystniejszej oferty KONSORCJUM.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z 224 ust. 6 w zw. z art. art. 239 ust. 1 i 2 Pzp poprzez zaniechania, o którym mowa w punkcie I powyżej, w szczególności ze względu na fakt:

- a) złożenia oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- b)złożenia wybiórczych, niespójnych, zawierających braki, niedoszacowania i nie uwzględniających wszystkich niezbędnych do realizacji zamówienia istotnych czynników/elementów cenotwórczych (w szczególności braki i niedoszacowanie kosztów osobowych) wyjaśnień ceny, a przez to nie wykazujących, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny,
- c)braku obalenia domniemania rażąco niskiej ceny oferty na podstawie złożonych wyjaśnień i dowodów,
- d)złożenia wyjaśnień ceny uwzględniających w cenie całkowitej wynagrodzenia wynikającego z tytułu niepewnego prawa opcji, bez wykazania niezależności ustalenia tego wynagrodzenia od wynagrodzenia z tytułu zamówienia podstawowego,
- e)złożenia dowodów nie udowadniających, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i nie obalających domniemania rażąco niskiej ceny oferty,
- f)niedopuszczalnego powtórnego wezwania do wyjaśnień ceny ofertowej,

- co w konsekwencji doprowadziło do bezpodstawnego wyboru oferty KONSORCJUM jako najkorzystniejszej w Postępowaniu.

W związku z powyższym, na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 1 a) i b) Pzp Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1)unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i ponownego badania i oceny ofert,
- 2)odrzucenie oferty wykonawcy KONSORCJUM z uwagi na to, że zawiera ona rażąco niską cenę wobec przedmiotu zamówienia i nie doszło do obalenia domniemania rażąco niskiej ceny oferty na podstawie złożonych wyjaśnień ceny przez Konsorcjum;

ponadto wniósł o:

- 3)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do niniejszego odwołania lub przedłożonych w toku postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą na okoliczności wskazane w uzasadnieniu odwołania;
- 4)rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Odwołujący wskazał, że posiada interes w skorzystaniu ze środków ochrony prawnej

z uwagi na fakt dokonania przez Zamawiającego wyboru oferty najkorzystniejszej

w Postępowaniu w sposób wadliwy oraz z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. W przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę, Odwołujący – jako wykonawca sklasyfikowany na drugim miejscu w Postępowaniu, a którego oferta została prawidłowo złożona i nie zawiera błędów – zyska realną szansę na pozyskanie przedmiotowego zamówienia. Objęte odwołaniem czynności Zamawiającego uniemożliwiają Odwołującemu uzyskanie przedmiotowego zamówienia i jego realizację.

Zgodnie z ustalonymi w SWZ wymaganiami, prawidłowe dokonanie badania i oceny oferty KONSORCJUM przez Zamawiającego powinno skutkować odrzuceniem oferty KONSORCJUM jako zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Naruszenie wskazanych powyżej przepisów ma istotny wpływ na wynik postępowania

i negatywnie wpływa to na sytuację prawną Odwołującego w Postępowaniu. Uchybienia mogą zostać naprawione poprzez nakazanie Zamawiającemu wykonania czynności zgodnych

z obowiązującymi przepisami Pzp, przy uwzględnieniu zarzutów niniejszego odwołania.

W związku z faktem, iż cena oferty KONSORCJUM na zadanie nr 16 w zakresie ceny zaoferowanej dla PKP S.A. (w danych Zamawiającego z dnia 2 września 2025r. doprecyzowujących informacje z otwarcia ofert) wyniosła 2 263 003,31

zł brutto - tj. o 34,42 % mniej od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług - Zamawiający, wezwał KONSORCJUM do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w celu ustalenia czy skalkulowana cena oferenta nie jest rażąco niska.

Zgodnie z wezwaniem Zamawiającego wykonawca zobligowany był do:

- złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty, w tym struktury kosztów wykonania usługi,
- udzielenia wyjaśnień czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należywym wykonaniem usług objętych przedmiotem zamówienia,
- wykazania założonego zysku,
- wskazania czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (merytorycznego i finansowego) na wysokość w/w ceny.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 10 września 2025 r. KONSORCJUM złożyło wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny z dnia 17 września 2025r. (dalej również „wyjaśnienia ceny”), dokonując jednocześnie zastrzeżenia wyjaśnień ceny jako objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. W dniu 29 września 2025r. Zamawiający wezwał również o doprecyzowanie wyjaśnień ceny, na które KONSORCJUM odpowiedziało 1 października 2025 r.

W dniu 4 listopada 2025 roku Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej dla zadania nr 16 Obszar Skarżysko Kamienna, którą była oferta złożona przez KONSORCJUM. Przy ocenie ofert Zamawiający kierował się następującymi kryteriami: cena – 100 %.

W dniu 5 listopada 2025 r. Zamawiający na wniosek Odwołującego udostępnił ofertę KONSORCJUM oraz nie ujawnił pełnej treści wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny oraz nie ujawnił zasadniczych dowodów w zakresie rażąco niskiej ceny, jakie KONSORCJUM złożyło w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 10 września 2025r.

Na zaniechanie ujawnienia pełnej treści wyjaśnień ceny KONSORCJUM z dnia 17 września 2025 r. Odwołujący wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej. Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2025 r. w postępowaniu o sygn. KIO 5028/25 Izba uwzględniła odwołanie, co doprowadziło także do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie Zadania nr 16 – Obszar Skarżysko-Kamienna.

W dniu 27 stycznia 2026 r. Zamawiający poinformował o ponownym wyborze oferty najkorzystniejszej dla zadania nr 16 Obszar Skarżysko Kamienna, którą była oferta złożona przez KONSORCJUM.

Odwołujący wskazuje, że Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy KONSORCJUM pomimo faktu, że jego oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz z uwagi na brak obalenia przez KONSORCJUM domniemania rażąco niskiej ceny w jego ofercie,

a w konsekwencji – bezpodstawne uznanie jako najkorzystniejszej oferty KONSORCJUM.

Naruszenie wynikało z wystąpienia następujących okoliczności:

I. Złożenie wyjaśnień wybiórczych, niespójnych, zawierających braki, niedoszacowania i nie uwzględniających wszystkich niezbędnych do realizacji zamówienia istotnych czynników cenotwórczych.

1) Niedoszacowanie kosztów pracowniczych

Wyjaśnienia wykonawcy nie mogą mieć charakteru ogólnego i nie mogą ograniczać się do zapewnienia, że wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie za podaną w ofercie cenę. Wykonawca, wezwany do udzielenia wyjaśnień, jest zobowiązany szczegółowo wskazać konkretne, dające się zweryfikować czynniki umożliwiające mu skalkulowanie ceny lub kosztu na niskim poziomie oraz odpowiednio udowodnić rzetelność zastosowania takich czynników.

To na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień ceny leży ciężar wykazania, że jego oferta została skalkulowana w sposób zapewniający pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia, a realizacja zamówienia nie wygeneruje strat. To wykonawca wezwany

do wyjaśnień ma obalić zaistniałe w ten sposób domniemanie, że cena jego oferty nie ma charakteru ceny rażąco niskiej.

Zasadniczym zastrzeżeniem jest w szczególności niedoszacowanie ilości osób wyznaczonych do realizacji zamówienia (pracowników, zleceniobiorców), liczby etatów oraz roboczo-godzin, co skutkuje niedoszacowaniem kosztów zatrudnienia osób realizujących zamówienie.

Przedmiotem zamówienia w niniejszym postępowaniu są usługi sprzątnięcia, czyli usługi relatywnie proste oparte w zasadniczym stopniu na pracy człowieka. Podstawowym, dominującym czynnikiem cenotwórczym takiej oferty są więc koszty prawidłowo skalkulowanych wynagrodzeń osób zatrudnionych do wykonywania czynności objętych zamówieniem. Każdy z wykonawców przystępujących do niniejszego postępowania zobowiązany był do rzetelnego zaplanowania i oszacowania ilości godzin/etatów personelu sprzątnięcia, biorąc pod uwagę specyfikację zamówienia, obiektywne i realne normy wydajności pracy osób sprzątnięcia wewnątrz (pomieszczenia dworców) oraz na terenach zewnętrznych.

Okoliczność tą dostrzega także Zamawiający, który definiuje swoje wymagania w treści SWZ - OPZ część I.4 pkt1):

„Wykonawca zapewni odpowiednią liczbę osób do wykonywania usług, zgodnie ze standardami przyjętymi w części III. 1. OPZ (tj. Księgą Standardów Utrzymania Czystości (dalej: KSUC) stanowiącą załącznik do dokumentacji przetargowej umowy)

oraz w treści umowy § 5 ust. 7 „Wykonawca zapewni odpowiednią liczbę osób o kwalifikacjach niezbędnych do wykonania usług”.

Nadto, Zamawiający zgodnie z treścią umowy § 5 ust. 10 Wzoru umowy *„wymaga zatrudnienia przez Wykonawcę na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy pracowników, którzy w ramach Umowy będą wykonywać czynności bezpośredniego nadzoru nad ekipą sprząającą. Wykonawca zobowiązany jest do zatrudnienia ww. osób przez cały okres realizacji umowy. Wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę nie dotyczy osób wykonujących czynności objęte Przedmiotem Umowy, a w szczególności czynności wykonywane okresowo, wskazane w harmonogramach prac okresowych, zawartych w OPZ.”*

Takie wymagania i założenia Zamawiającego czynią koniecznym przyjęcie do ustalenia ceny oferty kosztów pracy (tj. wynagrodzenia pracowników wykonawcy oraz osób do nadzoru ekip sprząających), których wartość nie może być kalkulowana w stawce niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, oraz stawki godzinowej obowiązującej (w przypadku osób realizujących zamówienie na podstawie umów cywilnoprawnych) na dzień składania oferty wraz z prawidłowo wyliczonymi zobowiązaniami publicznoprawnymi.

Co za tym idzie, pewne jest, że Wykonawca ma zapewnić odpowiednią ilość osób i wynagradzać ich zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Aby wyliczyć 'odpowiednią' ilość osób, gwarantującą realizację zamówienia zgodnie z OPZ i standardami Zamawiającego, w tym przypadku należy odwołać się do obiektywnych norm i racjonalnych kryteriów dotyczących wydajności pracy ludzkiej przy sprzątaniu, a także powszechnie obowiązujących, przyjmowanych w branży usług utrzymania czystości norm wydajności pracy osób sprząających.

Zamawiający zleca utrzymanie w czystości 32 obiekty kolejowe tj. dworce kolejowe oraz tereny zewnętrzne (parkingi, chodniki, drogi dojeżdżania, tereny zielone, dojeżdżania dla osób niepełnosprawnych) o łącznej powierzchni wewnętrznej 3 388,11 m² oraz 50 839,91 m² powierzchni zewnętrznej, w tym 21 dworców o różnym metrażu - od 5,85 m² do 1 172,36 m², wraz ze strefami sanitarnymi. Pozostałe to obiekty dworcowe obejmujące tereny zewnętrzne.

Zamawiający nie określa ilości osób ani godzin pracy za wyjątkiem dworca Radom Główny, gdzie wymaga codziennego dyżuru w godzinach 6.00 - 18.00, co bezsprzecznie przekłada się na 12 godzin w dobie i 366 godzin w miesiącu (przyjmując średnią ilość dni w miesiącu 30,5).

Zgodnie z treścią OPZ, Zamawiający wskazuje, że *„usługa serwisu dziennego polegać będzie na zapewnieniu w określonych godzinach na Obiekcie obecności osób dedykowanych do wykonywania w sposób ciągły bieżącego czyszczenia Obiektu (np. usuwanie rozlanych płynów, zbieranie wyrzuconych śmieci, usuwania błota, piachu oraz wykonywanie podobnych czynności mających na celu usunięcie nieczystości powstałych w związku z korzystaniem z Obiektów”.*

Zamawiający w sposób precyzyjny podkreśla, że wymaga najwyższych standardów w utrzymaniu czystości. Dla przykładu - w odpowiedzi na pytanie nr 27 do treści SWZ odpowiada *„umowa obliguje Wykonawcę do jej należytego wykonywania z dołożeniem najwyższej staranności. Częstotliwość wykonywania usługi w ciągu doby powinna być dostosowana do specyfiki obiektu i natężenia ruchu pasażerskiego (ma być czysto).”*

W kolejnej odpowiedzi na pytanie nr 103 wskazuje również, że *„Wykonawca musi zapewnić sobie odpowiednią liczbę pracowników i sprzętu, aby mógł się wywiązywać z umowy. Wykonawca winien dostosować częstotliwość realizowanych prac porządkowych do aktualnej sytuacji panującej na obiekcie. Usługa winna być realizowana w taki sposób by przez wszystkie pory doby, w których udostępniany jest obiekt podróżnym było w nim „czysto” i był on wyposażony w niezbędne materiały higieniczne (środki toaletowe, worki na śmieci itd.)”.*

Tak stawiane wymagania poprzez OPZ oraz dodatkowe wyjaśnienia Zamawiającego jednoznacznie wskazują na fakt, że ma być czysto. Jest to pojęcie bardzo pojemne, ale jednocześnie precyzyjne. Odwołujący stoi na stanowisku, że w świetle powyższych wymagań usługa sprzątania na obiekcie kolejowym musi być wykonana codziennie co najmniej jeden raz (a w praktyce częściej).

Zgodnie bowiem z Księgą Standardów Utrzymania Czystości stanowiącą załącznik

do dokumentacji przetargowej oraz do umowy (co wskazuje na jej wiążący charakter w toku Postępowania oraz realizacji umowy) – usługa utrzymania czystości wykonywana będzie

w oparciu o metodę SLA (umowa o standard usługi, zwana też umową wykonywania

i systematycznego poprawiania ustalonego poziomu jakości świadczonych usługi).

Dodatkowo, w nawiązaniu do treści KSUC:

„Zamawiający będzie wymagał od Wykonawcy wykonywania przedmiotowej usługi na poziomie 100% wymagań określonych przez Zamawiającego”.

„Zamawiający może wykonywać Audyty Kontrolne, w zależności od rodzaju przeprowadzonego Audytu (prac bieżących, okresowych, zimowych), w dowolnej porze (7 dni w tygodniu), zarówno w czasie trwania Okna audytowego jak i poza nim bez uprzedniego informowania o tym Wykonawcy.”

Standardy utrzymania czystości wymagają od wykonawcy najwyższej staranności, co potwierdzają zapisy z KSUC, dla przykładu powierzchnie płaskie (np. posadzka, wykładzina, schody) „wolne od kurzu, plam, piasku, ptasich odchodów, gum do żucia i innych zanieczyszczeń”, wszystkie elementy przyległe do powierzchni płaskich (np. ściany, drzwi, filary, sufity, okna, parapety, krzesła, ławki, kosze, szafki, gniazdko, kratki wentylacyjne, oprawy oświetleniowe, w toaletach: muszle, pisuary, umywalki, przewijaki) - „wolne od kurzu, pajęczyn, smug, odcisków palców, nalepek, graffiti i innych zanieczyszczeń oraz bez osadów mineralnych i dezynfekowane.”

Zamawiający wymaga zgodnie z treścią OPZ realizacji prac polegających w szczególności na:

- a) utrzymaniu czystości na powierzchniach płaskich wskazanych w kartach obmiaru, poprzez mycie mechaniczne, ręczne, zamiatanie (w tym usuwanie liści), odkurzanie, usuwanie gum do żucia, plam, napisów, graffiti (powierzchnie zmywalne), naklejek oraz innych zanieczyszczeń a także wykonywanie innych czynności niezbędnych do zachowania poziomu czystości wymaganego przez Zamawiającego,
 - b) utrzymaniu w czystości ścian i przeszkleń przynależnych do powierzchni płaskich wskazanych w kartach obmiaru oraz tablic informacyjnych, gablot (od wewnątrz i zewnątrz) i stolarki (drzwiowej i okiennej) znajdujących się w na terenie lokalizacji poprzez mycie, odkurzanie, usuwanie napisów, graffiti (powierzchnie zmywalne) i naklejek oraz innych czynności niezbędnych do zachowania poziomu czystości wymaganego przez Zamawiającego,
 - c) sprzątanii wyznaczonych pomieszczeń biurowych, socjalnych i sanitarnych,
 - d) uzupełnianiu: mydła, papieru toaletowego, ręczników papierowych i środków zapachowych,
 - e) czyszczeniu i udrażnianiu krutek ściekowych, kanałów i krutek odwodnień liniowych, neutralizacji przykrych zapachów,
 - f) myciu obustronnym okien i przeszkleń na całej powierzchni,
 - g) myciu i wycieraniu kurzu z parapetów oraz opraw oświetleniowych,
 - h) usuwaniu pajęczyn z lamp i sufitów,
 - i) zamiataniu i myciu schodów wraz z balustradami i poręczami,
 - j) zamiataniu i myciu maszynowym schodów ruchomych i pochylni wraz z elementami stałymi i ruchomymi, sprzętem do tego celu przeznaczonym,
 - k) zamiataniu i myciu wind wraz z elementami wyposażenia,
 - l) opróżnianiu, czyszczeniu i dezynfekcji koszy na śmieci, ustawionych na Obiektach wraz z wymianą i uzupełnianiem worków na śmieci oraz przemieszczaniem odpadów do wskazanych przez Zamawiającego miejsc ich gromadzenia.
 - m) sprzątanii zasieków z pojemnikami na śmieci lub kontenerów oraz dezynfekcja tych miejsc wraz neutralizacją nieprzyjemnych zapachów,
 - n) usuwaniu odchodów, pozostałości po legowiskach bezdomnych i innych tego typu zanieczyszczeń, wraz z dezynfekcją,
 - p) selektywnej zbiórce odpadów wg. zasad ustalonych przez Zamawiającego;
- oraz utrzymywaniu czystości na stacjach pasażerskich w tym ciągach komunikacyjnych, chodnikach, drogach dojazdowych, terenach przed dworcami, parkingach, itp.

w szczególności:

- a) zamiatanie, oczyszczanie chodników z trawy, mchu, ziemi, piasku, liści, zmywanie, zbieranie śmieci i innych nieczystości również w okresie zimowym, gdy nie występują opady śniegu z zastrzeżeniem, że zastosowana technologia musi być dostosowana do temperatury otoczenia i rodzaju nawierzchni,
- b) w okresie zimowym, w czasie opadów śniegu, gołedzi lub wystąpienia temperatur ujemnych -usuwanie śniegu i lodu, posypywanie piaskiem i/lub środkami chemicznymi obojętnymi dla powierzchni sprzątaných,
- c) w przypadku zalegania śniegu utrudniającego swobodną komunikację - usunięcie i wywóz śniegu poza obręb sprzątanego terenu we własnym zakresie. (...)
- d) usuwanie błota, piachu oraz wykonywanie podobnych czynności mających na celu usunięcie nieczystości powstałych w związku z korzystaniem przez pasażerów z Obiektów,
- e) odśnieżanie i likwidację śliskości na (...) ciągach komunikacyjnych występujących na Obiektach.
- f) usuwanie nawisów śnieżnych i zwisających sopli lodu z dachów, zadaszeń, wiat, rynien i rur spustowych oraz parapetów;
- g) utrzymywanie i pielęgnacja terenów zielonych, w tym koszenie trawy, odchwaszczanie, pielęgnacyjne przycinanie żywopłotów i krzewów oraz grabienie liści, utrzymywanie oraz pielęgnacja istniejących kwietników i gazonów;

h) odbiór minimum raz dziennie odpadów stałych od kontrahentów Zamawiającego, którzy prowadzą działalność gospodarczą na Obiektach (w tym odpadów segregowanych) oraz dostarczanie ich do miejsca wskazanego przez Zamawiającego.

i) usuwanie ścieków powstałych w wyniku wykonywania usługi utrzymania czystości, zgodnie z przepisami prawa.

Wykonawca jest zobowiązany do świadczenia usług serwisu dziennego na Obiektach,

w godzinach wskazanych przez Zamawiającego.

Odwołujący zaznacza, że zgodnie z KSUC – według „wytycznych dotyczących sposobu utrzymania czystości toalet ogólnodostępnych”, należy wykonać sprzątanie zasadnicze (raz w trakcie doby), podczas którego należy „wykonać pełen zakres sprzątania, doprowadzając toalety do idealnej czystości, zwracając szczególnie uwagę na miejsca, w których powstaje osad wapienny, czyli: przy łączeniach armatury ze ścianą/podłogą, przy muszlach klozetowych, pisuarach, bateriach, dozownikach na mydło oraz w innych zagłębieniach, gdzie osiada osad.

W trakcie sprzątania należy:

- 1) opróżnić pojemniki na śmieci wraz z wymianą worków,
- 2) uzupełnić papier toaletowy i ręczniki jednorazowe w podajnikach wraz z ich wyczyszczeniem (podajniki ze stali nierdzewnej, należy wyczyścić środkiem o kwasowości obojętnej),
- 3) uzupełnić mydło w dozownikach do $\frac{3}{4}$ ich pojemności,
- 4) umyć lustra stosując środek do mycia szkła,
- 5) muszle klozetowe, wmyć środkiem do czyszczenia toalet także z zewnątrz,
- 6) z drzwi wejściowych i kabinowych, usunąć ślady palców oraz inne zabrudzenia,
- 7) klamki od drzwi umyć płynem myjąco-dezynfekującym,
- 8) kratki ściekowe należy zalać roztworem wody i środka neutralizującego zapachy,
- 9) podłogę zmyć roztworem wody i środka do czyszczenia toalet.

Sprzątanie bieżące – serwis dzienny (usuwanie bieżących zabrudzeń, uzupełnianie środków higieny):

1. wymienić worki w pojemnikach na śmieci, jeżeli wypełnione są w $\frac{3}{4}$ objętości,
2. skontrolować stan papieru toaletowego i ręczników papierowych w podajnikach – w razie potrzeby uzupełnić,
3. skontrolować stan mydła w płynie w podajnikach – w razie potrzeby uzupełnić do $\frac{3}{4}$ objętości,
4. umyć lustra stosując środek do mycia szkła,
5. skontrolować stan czystości armatury łazienkowej i desek klozetowych – w razie potrzeby umyć używając preparatu w spryskiwaczu,
6. usunąć gumy do żucia i plamy po nich,
7. umyć podłogę,
8. użyć odświeżacza powietrza.

Sprzątanie okresowe:

Należy wykonać te same czynności, jak przy sprzątanii bieżącym oraz dodatkowo:

1. umyć anemostaty i wszystkie widoczne elementy układu wentylacyjnego,
2. wytrzeć górne krawędzie i drzwi,
3. oczyścić okładziny ścienne
4. podłogę poddać gruntownemu czyszczeniu.

Jak zatem wynika z treści OPZ, zakres wykonywanych usług jest obszerny,

a to w sposób oczywisty przekłada się na konieczność starannego i adekwatnego do potrzeb, zaplanowania godzin pracy personelu wykonawcy. Niedoszacowanie kosztów zatrudnienia skutkować będzie nienależyтым wykonaniem przedmiotu zamówienia, narażaniem się na ryzyko kontraktowe związane z naliczaniem kar umownych lub (co wywodzi Odwołujący) realizacją zamówienia z istotną stratą.

Tymczasem, KONSORCJUM zaoferowało wykonanie usługi za kwotę rażąco niską tj. 52 355,61 zł netto miesięcznie w zakresie podstawowym, a przy uwzględnieniu opcji - 57 274,96 zł netto (co stanowi iloraz odpowiednich kwot netto z tabeli dotyczącej zakresu PKP S.A. w formularzu cenowym KONSORCJUM dla zadania nr 16 podzielonych przez 3-miesiące stanowiące okres realizacji). W ocenie Odwołującego cena ta nie pozwala na pokrycie wszystkich koniecznych kosztów dla zachowania starannego i należytego wykonania przedmiotu zamówienia, w tym kosztów pracy osób zatrudnionych do realizacji przedmiotowego zamówienia (abstrahując od pozostałych niezbędnych kosztów wytworzenia usługi).

Dodatkową, bardzo istotną okolicznością dla przedmiotowej sprawy jest stanowisko Zamawiającego w zakresie wyceny oferty i nieprzenoszenia kosztów pomiędzy spółkami kolejowymi (PKP S.A i PKP PLK S.A), wyrażone:

- 1) w odpowiedzi na pytanie nr 143 do treści SWZ - „Zamawiający informuje, że Wykonawca ma wycenić usługę odrębnie na terenach PKP S.A. i PLK S.A. zgodnie ze stanem faktycznym, tj. wycenić odrębnie tereny zarządzane przez PLK S.A. i PKP S.A. i przyporządkować stawki odpowiednio do ponoszonych kosztów w taki sposób, aby zapewnić

rentowność każdej z zawartych umów.”

oraz

2) w treści SWZ - ROZDZIAŁ XVII – SPOSÓB OBLICZENIA CENY

„Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania niniejszej SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług”.

Zamawiający zatem wymaga, aby koszty pomiędzy umowami (z PKP S.A. i PKP PLK S.A.) nie były przenoszone a usługa była wyceniona odrębnie dla każdej ze spółek zamawiających zgodnie ze stanem faktycznym. Wykonawcy zobowiązani byli wycenić odrębnie tereny zarządzane przez PKP PLK S.A. i PKP S.A. oraz przyporządkować stawki odpowiednio do ponoszonych kosztów w taki sposób, aby zapewnić rentowność każdej z zawartych umów.

W tym kontekście nie będzie zatem możliwe „przerzucanie” zasobów (a przez to i kosztów) nie tylko pomiędzy zakresami zamówienia przypadającymi na obszary PKP PLK S.A. a PKP S.A., ale również między poszczególnymi pozycjami określonymi w formularzu cenowym dla konkretnego Zamawiającego w ramach konkretnego zadania.

Odwołujący zwraca po raz kolejny szczególną uwagę, że koszt pracy jest najważniejszym elementem cenowym w usługach, dlatego też niewiarygodna (ale łatwa do weryfikacji) wycena tej pozycji kosztowej ma zasadniczy wpływ na wynik kalkulacji cenowej oferty. Co więcej, minimalne koszty pracownicze można wyliczyć wprost z przepisów regulujących minimalnie wynagrodzenie oraz wynikających z obiektywnie przyjmowanych rynkowo norm wydajności pracy przy sprzątanii.

Na potrzeby uzasadnienia stawianego w odwołaniu zarzutu, Odwołujący posłuży się wydajnością pracy opartą o wysokie normy (korzystne dla wyliczeń KONSORCJUM) wskazując, że norma dotycząca sprzątanii powierzchni wewnętrznej wynosi 1 500 m² powierzchni wewnętrznej oraz 20 000 m² powierzchni zewnętrznej w pełnym wymiarze czasu pracy.

Innymi słowy oznacza to, że osoba posprząta 1 500 m² powierzchni wewnętrznej oraz 20 000 m² terenu zewnętrznego przez 8 godzin (1 etat), tj. 187,5 m² na godzinę powierzchni wewnętrznej i 2 500 m² na godzinę powierzchni terenu zewnętrznego.

Przyjmując określoną wydajność, aby obliczyć, ile czasu zajmie posprzątanie dworców i terenów przydworcowych, należy podzielić metraż obiektów dworcowych przez powierzchnię przyjętą jako norma ustalona dla powierzchni wewnętrznej i zewnętrznej. W ten sposób otrzymujemy ilość godzin / etatów niezbędnych do obsługi danego metrażu.

Zakładając normy wydajności pracy j/w, do bieżącego sprzątanii obiektów kolejowych w skali miesiąca (w zakresie zamówienia podstawowego w zakresie PKP S.A. w ramach zadania nr 16) niezbędne jest zaangażowanie co najmniej 8,155 etatów i jest to absolutne minimum.

Próby podwyższania (zawyżania) norm wydajności pracy pracowników byłyby nieuprawnione i nie mają zastosowania w praktyce, co najwyżej w teorii (na papierze), bowiem tak wyznaczony górny poziom wydajności pracy wynika przede wszystkim z fizycznego

ograniczenia możliwej do osiągnięcia wydajności pracy osoby fizycznej, której to wydajności nie sposób podwyższyć nawet specjalistycznymi maszynami, narzędziami czy środkami. Ponadto, należy wziąć po uwagę, że zawyżanie norm pracy ma przełożenie wprost na czas wykonania pracy. W ocenie Odwołującego, założenia czynione przez wykonawców muszą być realne do zrealizowania w praktyce, bowiem ich abstrakcyjny poziom skutkować będzie świadomym zaniżaniem kosztów pracy, celem dopasowania elementów wyceny (w tym przypadku kosztów zatrudnienia pracowników) do zaoferowanej ceny oferty.

Odwołujący podkreśla, że wydajność pracownika serwisu sprzątającego nie powinna być analizowana wyłącznie z punktu widzenia powierzchni wyrażonej metrami kwadratowymi, ale również przez pryzmat czynności wskazanych w OPZ oraz innymi okolicznościami,

jak przemieszczanie się po obiekcie, przygotowanie sprzętu i narzędzi do pracy, przestoje

w wykonywaniu czynności podczas np. obecności pasażerów (korzystanie z WC, obłożenie poczekalni). To suma dodatkowego czasu, niezbędnego na wykonanie czynności, który nie jest czasem wykonywania powierzonych obowiązków, a jednak nieodzownym w pracy

na obiekcie publicznym, w kalkulowanym jednak w czas pracy pracownika. Prace porządkowe odbywają się bowiem w warunkach stałego ruchu pasażerskiego.

Jednakże, na potrzeby przedmiotowej argumentacji Odwołujący posługuje

się wyliczeniami wyłącznie w oparciu o metry kwadratowe, aby unaocznić, że nawet tak przyjęta metodologia, oparta o wygórowane normy, pokazuje wadliwe oszacowanie etatów przez KONSORCJUM. W ten sposób Odwołujący uzasadnia

i dowodzi, że ilość etatów założona w kalkulacji ceny oferty KONSORCJUM jest niewystarczająca, aby realnie i należyście wykonać zamówienie.

Jak podkreślono, ww. kalkulacje oparte są o bardzo wysokie wskaźniki dotyczące wydajności pracy serwisu sprząającego (mieszczące się w górnych granicach możliwej do osiągnięcia wydajności). Tymczasem, przy założeniu, że zespół pracowników to osoby

z orzeczeniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym (którzy wedle deklaracji KONSORCJUM będą stanowili znaczną część jego zespołu przy realizacji zamówienia), faktyczne osiągnięcie ww. wydajności pracy staje się w praktyce niemożliwe.

Odwołujący wskazuje w nawiązaniu do powyższego, że w Kalkulacji ceny KONSORCJUM przyjęto do obsługi powierzchni wewnętrznych 3,91 etatów, a do powierzchni zewnętrznych 3,13 etatów, co łącznie wynosi 7,04 etatu. Nie zapominajmy jednak, że w tym wymiarze ujęty jest 1 etat dla bezpośredniego nadzoru - zgodnie z brzmieniem umowy (§ 5 ust. 10). Uznać zatem należy, że do bieżącego sprząania przeznaczone jest w ofercie KONSORCJUM 6,04 etatów.

Konsorcjum zamierza więc zatrudnić osoby do sprząania w łącznym wymiarze 6,04 etatu oraz w wymiarze 69,52 rbh, (co w przeliczeniu na etaty daje 0,42 etatu), tj. łącznie 6,46 etatów miesięcznie.

Mając na uwadze zakres terenu do sprząania, ponadprzeciętnie wysokie wymagania jakościowe, nie istnieje możliwość, aby przewidziany przez KONSORCJUM personel zdołał wykonać zamówienie zgodnie z postanowieniami umowy.

KONSORCJUM w żaden sposób nie udowodniło, że tak mała ilość osób będzie w stanie zrealizować zamówienie w sposób należyty, co już samo w sobie podkreśla brak udowodnienia rzetelności i realności ujęcia kosztów osobowych w cenie całkowitej zamówienia.

Niedoszacowanie etatów w ilości co najmniej 1,695 (tj. 8,155-6,460) to mierzalny koszt na poziomie miesięcznym 9 490,64 zł. Średniomiesięczny założony zysk KONSORCJUM to zaś

kwota 1661,61 zł - w całości konsumowana przez koszty niedoszacowanych przez KONSORCJUM etatów.

Istotnym argumentem w ww. okolicznościach jest fakt, że kalkulacja ceny ofertowej KONSORCJUM nie obejmuje żadnych ryzyk i nie zakłada żadnej rezerwy na ewentualne nieprzewidziane okoliczności związane z realizacją kontraktu.

To rodzi dodatkowe obciążenie dla umowy, bowiem brak jest zasobów, które nawet w najmniejszym zakresie mogłyby niwelować skutki np. niedoszacowania kosztów pracy. Przy tak niskim poziomie szacowanego zysku (średniomiesięcznie 1 661,61 zł) Odwołujący argumentuje, że będzie on skonsumowany w całości przez nieuwzględnione w wycenie koszty.

2) Niewystarczająca liczba pracowników dla 32 lokalizacji objętych zamówieniem

Konsorcjum w treści wyjaśnień (strona 2 ad.1) wskazało wprost, że zamierza zatrudnić

w zakresie zadania nr 16 (Skarżysko Kamienna), „10 osób na umowę o pracę na 7,04 etatu miesięcznie, w tym 1 osoba do nadzoru na pełny etat, oraz 2 osoby na podstawie umowy zlecenia w wymiarze godzinowym 69,52 rbh miesięcznie”.

Zatem struktura zatrudnienia KONSORCJUM przedstawia się następująco: łącznie 12 osób, w tym:

- 1 osoba nadzorująca – 1 etat,
- 9 osób w łącznym wymiarze 6,04 etatu (co razem daje 7,04 etatu),
- 2 osoby na umowy zlecenie w łącznym, miesięcznym wymiarze tylko 69,52 rbh.

Jak wynika z przedstawionej kalkulacji ceny ofertowej, prawie cały zespół pracowników Konsorcjum to osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym (takie założenia poczyniło KONSORCJUM wskazując dofinansowanie z PFRON do 6,41 etatów).

Zamawiający zleca obsługę 32 obiektów kolejowych w ramach niniejszego postępowania,

w tym 21 dworców rozlokowanych na obszarze aż 3 województw (mazowieckiego, świętokrzyskiego, łódzkiego). Bez głębszej analizy, nawet laikowi nasuwa się wątpliwość jak 11 osób (nie wliczając nadzoru) zrealizuje przewidziane umową zadania w 32 rozproszonych lokalizacjach.

Z powyższych danych Odwołujący wywodzi błędy (niedoszacowania, braki) KONSORCJUM w szacowaniu ilości pracowników i etatów, co ma bezpośredni wpływ na zadeklarowane koszty zatrudnienia w kalkulacji ceny ofertowej.

Ilość pracowników i osób jaką zamierza zatrudnić KONSORCJUM jest niedostateczna. KONSORCJUM nie wyjaśn nawet przy tym jak te osoby będą się przemieszczały do różnych placówek/miejsc pracy, odległych od siebie o kilkadziesiąt kilometrów.

Jak podkreślono powyżej, istotne jest, że Zamawiający wymaga zgodnie z treścią OPZ stałej obecności serwisu dziennego na dworcu Radom Główny w godzinach od 6.00 do 18.00 tj. 12 godzin przez średnio 30,5 dnia w miesiącu, czyli 366 godzin - co daje 2,18 etatu.

Skoro KONSORCJUM wskazało, że według przyjętej etatyacji na terenach wewnętrznych przeznacza 3,91 etatów, przy konieczności zaangażowania 2,18 etatu wyłącznie do zapewnienia serwisu dziennego w lokalizacji Radom Główny, to zostaje 1,73 etatu (3,91-2,18) do obsługi wszystkich dworców (w ilości 21). Z perspektywy elementarnej logiki życiowej –

nie ma możliwości wykonania takiej pracy przez liczbę personelu w ilości zaledwie niespełna 2 etatów.

Jednakże należy zwrócić szczególną uwagę, że w tych wyliczeniach skalkulowany jest również pracownik do nadzoru (zgodnie z umową zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy § 5 ust. 10), dlatego należy uznać, że część etatów przeznaczona do faktycznej obsługi dworców będzie mniejsza. KONSORCJUM nie dokonało należytej staranności

w wyjaśnieniach RNC, a zwłaszcza w przygotowaniu zestawień tabelarycznych nazwanych „etatyacją”, z uwagi na fakt, że nie wskazało jaka część etatu osoby do nadzoru została skalkulowana w zestawieniu dla części „tereny wewnętrzne” oraz „tereny zewnętrzne”.

Z takiego też powodu, nie można jednoznacznie ustalić jaka część etatów jest de facto przeznaczona i skalkulowana przez KONSORCJUM do czynności obsługi pomieszczeń dworcowych oraz terenów zewnętrznych.

Dodatkowo Odwołujący wskazuje, że tylko do zapewnienia serwisu sprząającego

(6.00-18.00) w każdy dzień miesiąca na dworcu Radom Główny niezbędne jest zaangażowanie co najmniej 4 osób, z zespołu 11 osobowego (9 na umowę o pracę i 2 na umowę zlecenie). Pozostaje więc według założeń KONSORCJUM 7 osób do obsługi pozostałych 31 lokalizacji. Podkreślenia przy tym wymaga również fakt, że skoro KONSORCJUM postanowiło zaangażować do zamówienia konkretnie wskazaną liczbę

11 osób sprząających w 32 lokalizacjach, to powinno wziąć pod uwagę również wynagrodzenie z tytułu czasu dojazdu do poszczególnych lokalizacji, a przede wszystkim czas na przemieszczanie się między tymi lokalizacjami (jak podniesiono uprzednio – mowa o lokalizacjach rozszaniach na terenie 3 województw). KONSORCJUM nie dostosował liczby pracowników do rzeczywistych potrzeb organizacyjnych usługi i starannego wykonania przedmiotu zamówienia.

Okolicznością utrudniającą wykonanie zamówienia jest zatrudnienie na umowę o pracę pracowników niepełnosprawnych, którym przysługuje krótszy czas pracy np. 7 godzin dziennie w pełnym wymiarze czasu pracy, dodatkowe przerwy w pracy, zwolnienia płatne od pracy na turnus rehabilitacyjny przysługujący raz w roku do 21 dni roboczych, zakaz zatrudnienia

w porze nocnej (zgodnie z art. 1517 §1 Kodeksu Pracy pora nocna obejmuje 8 godzin między godzinami 21.00 a 7.00) oraz w godzinach nadliczbowych. Dodatkowo niepełnosprawni

z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności mogą liczyć na dłuższy wymiar urlopu wypoczynkowego – o 10 dni w roku kalendarzowym.

Urlop wypoczynkowy jest kosztem dla pracodawcy, więc przy założeniu, że KONSORCJUM

w większości posiłkuje się grupą pracowników z orzeczoną stopniem niepełnosprawności powinno uwzględnić większe koszty zastępstw urlopowych i chorobowych. Kwota 667,22 zł nie uwzględnia większych kosztów zastępstw urlopowych, a tym bardziej nie zabezpiecza zastępstw chorobowych. Osoby z różnymi schorzeniami częściej korzystają z prawa do zwolnienia lekarskiego, a pracodawca na czas jego absencji chorobowej musi zapewniać zastępstwo.

Uśrednione wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia na umowę o pracę w przeliczeniu na 1 pełny etat w okresie realizacji zamówienia, jakie wylicza Konsorcjum jest niedoszacowane, bowiem przyjmując zatrudnienie osób niepełnosprawnych, powinno oszacować większe koszty zastępstw urlopowych i chorobowych. Koszty te powinny być wyliczone do kwoty 799,88 zł (tylko urlopy), jak poniżej:

- Wyliczenia 30 dni urlopu wypoczynkowego dla pracownika z orzeczoną stopniem niepełnosprawności (20 dni wynikające ze stażu pracy i 10 dodatkowych dni): $30 \text{ dni} / 12 \text{ mcy} * 8 \text{ h} / 168 * 4666 + \text{ZUS} = 666,57 \text{ zł}$
- Wyliczenia 36 dni urlopu wypoczynkowego dla pracownika z orzeczoną stopniem niepełnosprawności (26 dni ze stażu pracy i 10 dni dodatkowego): $36 / 12 \text{ mcy} * 8 / 168 * 4666 + \text{ZUS} = 799,88 \text{ zł}$
- Różnica wynikająca z kosztów prawidłowo oszacowanych a przyjętych w kalkulacji przez Konsorcjum to 132,66 zł dla 1 etatu x 6,41 (tyle etatów z dofinansowania z PFRON) = 850,35 zł x 34 mce = 28 911,92 (co pogłębia stratę).

Odwołujący zaznacza, że w ww. wyliczeniach nie uwzględniono kosztów zastępstw chorobowych, co przy zespole pracowników niepełnosprawnych ma ogromne znaczenie.

W treści wyjaśnień ceny z dnia 17 września 2025r . (strona 2) Konsorcjum ogranicza się do deklaracji i zapewnienia, że posiada potencjał kadrowy i jest w stanie zapewnić zastępstwa chorobowe lub urlopowe, ale nie udowadnia jak zamierza to zrobić i przy jakim nakładzie kosztowym. Jedyna wzmianka o kosztach zastępstw chorobowych pojawia się w pozycji „kosztów urlopowych i chorobowych” jako narzut w wyliczeniu uśrednionego wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 etat. Pozycja ta wskazuje na łączne koszty, jednakże nie obejmuje kosztów urlopów dla osoby niepełnosprawnej w wymiarze np. 36 dni.

KONSORCJUM nie udowodniło przy tym, że jego pracownicy z orzeczoną stopniem niepełnosprawności nabyli prawo do mniejszego wymiaru w ilości 30 dni (20 dni wynikającego ze stażu pracy plus dodatkowe 10 dni), a nie 36 dni. W związku z powyższym nie można uznać, że wyliczenia KONSORCJUM są w omawianym zakresie poprawne. Tym

bardziej,

że w ww. pozycji nazwanej narzutem nie są uwzględnione koszty absencji chorobowych.

Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne ma profity w postaci dofinansowania z PFRON, jednakże ma również dodatkowe koszty z tytułu zatrudnienia takich pracowników jak wskazano w treści powyżej.

W wyjaśnieniach ceny dotyczącej usług sprzątnia wykonawca powinien rzetelnie udokumentować założone, pełne koszty pracy, ponieważ stanowią one zasadniczą część kosztów wytworzenia usługi. KONSORCJUM nie podołało temu obowiązkowi.

Mając na uwadze specyfikę obiektów kolejowych, nie sposób uznać, że można skutecznie obsługiwać dworce i tereny przyległe bez udziału osób fizycznych lub w sposób znacząco usprawniający ich pracę przez pełną mechanizację, np. wykorzystywanie maszyn szorująco - zbierających lub maszyn bezobsługowych na obiektach dworcowych. W wielu lokalizacjach brak jest możliwości przechowywania nawet drobnego sprzętu (typu stelaże do mopów), innych akcesoriów, środków czystości, a tym bardziej dużego sprzętu. Maszyny zwiększają wydajność pracy (usługi), ale należy pamiętać, że zawsze obsługuje je człowiek. Jego aktywność (myje, odkurza, mopuje, czyści, dezynfekuje, obsługuje sprzęt, itd.) nie może przekraczać obiektywnie możliwych do osiągnięcia ram czasowych i norm wynikających z prawa pracy.

3) Koszty pozapracownicze

Abstrahując od kosztów pracowniczych, warto podkreślić, że KONSORCJUM nie uwzględniło w swoich kalkulacjach innych istotnych kosztów, bądź powołało się na nie wyłącznie ogólnie i gołosłownie.

KONSORCJUM w swoich wyjaśnieniach informuje, że koszty pośrednie poddane zostały procesom optymalizacji (obniżenia poprzez mniejsze narzuty), a „z uwagi na skalę i rozmiar działalności Impel, pośredni koszt wykonania usługi w przeliczeniu na stawkę wykonania usługi jest konkurencyjny.” Informacje zawarte w treści wyjaśnień prowadzą się do konstrukcji pojęć o bliżej niekreślonym znaczeniu, gołosłownych – „wskazujemy na obiektywne czynniki dostępne wykonawcy w sposób zindywidualizowany, co pozwoliło ukształtować ceny na poziomie niższym niż konkurencja, przy jednoczesnym zoptymalizowaniu zysku”. Takie sformułowanie nie jest nawet poparte jakimkolwiek dowodem i nie ma realnego przełożenia na wyjaśnienie poziomu ceny.

Wyjaśnienie winno być rzetelne, konkretne, kompleksowe i wskazywać czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględniła wszystkie elementy związane z należyтым wykonaniem czynności objętych przedmiotem zamówienia.

Tymczasem, wyjaśnienia KONSORCJUM pomijają istotne czynniki cenotwórcze związane z kosztami zatrudnienia i zlecenia usług, jednocześnie koncentrując się na elementach kosztowych, które nie mają istotnego znaczenia cenotwórczego w kalkulowaniu ceny oferty usługi tj. posiadanie przez KONSORCJUM sprawnego sprzętu, zamortyzowanego i brak ponoszenia kosztów jego zakupu (większość firm ma podobną sytuację), obniżanie kosztów zakupu odzieży roboczej, bo z uwagi na grupę kapitałową, której są członkami posiadają korzystne ceny rentalu (to pozycja kosztów, która nie ma większego znaczenia w kształtowaniu ceny oferty), posiadanie rabatów przy zakupie środków czystości i materiałów higienicznych (większość firm ma wypracowaną indywidualną politykę cenową z różnymi podmiotami na rynku i być może korzysta z większych upustów niż KONSORCJUM).

W tym miejscu Odwołujący podkreśla, że większość firm dąży do optymalizacji kosztów swojej działalności, więc nie jest to szczególnie sprzyjająca okoliczność mająca wpływ na obniżenie ceny oferty.

KONSORCJUM w treści wyjaśnień ceny z 17 września 2025 roku powołuje się na wiele czynników, które jego zdaniem stanowią o przewadze nad konkurentami, podczas gdy faktycznie są to czynniki typowe, łatwo dostępne dla wykonawców działających w ramach działalności usług utrzymania czynności. Za takowe można uznać między innym technologie sprzątnia i organizacji pracy czy know-how wypracowany na podstawie doświadczenia. Jak wskazano uprzednio, przedmiot zamówienia stanowią co do zasady nieskomplikowane usługi, przez co nie ma tu mowy o możliwości istotnego skrócenia czasu wykonywania obowiązków czy innego rodzaju optymalizacji działań.

Również wspomniane specjalistyczne maszyny czy sprzęt nie stanowią przy tego typu usługach przewagi. Po pierwsze, każdy wykonawca świadczący usługi utrzymania czystości w obiektach użyteczności publicznej korzysta z podobnych maszyn i sprzętów

co KONSORCJUM, starając się przy tym unowocześniać i rozszerzać park maszyn, sprzętów i urządzeń. Po drugie, nie istnieją technologie umożliwiające całkowicie lub w znacznym stopniu zastąpić czynnik ludzki w realizacji zamówienia – przede wszystkim z uwagi na fakt,

że przedmiotem zamówienia nie jest wyłącznie czyszczenie powierzchni płaskich,

ale i przestrzennych, do których maszyny i urządzenia nie mają zastosowania (a jeśli mogą mieć, to wyłącznie przy udziale pracowników). KONSORCJUM powołuje co prawda na końcu wyjaśnień ceny argument o wdrożeniu i korzystaniu

z najnowszych, unifikowanych technologii, niemniej następnie przyznając, że są to niemierzalne wprost działania i trudne do wyodrębnienia w sposób bezpośredni w wyliczeniu ceny. To już samo w sobie wskazuje na brak realnej możliwości wykazania wpływu takich czynników na optymalizację kosztów.

Z kolei, korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej i pośredników pracy również nie sposób rozpatrywać w kategorii optymalizacji, ale wręcz ryzyka zwiększenia kosztów. Agencje pracy tymczasowej i pośrednicy udostępniają pracowników inkasując bowiem przy tym dodatkowe marże, często o znacznej wartości. Nawet w przypadku optymalizacji związanej z korzystaniem z wielu pracowników lub zleceniobiorców z danej agencji, efekt skali nie pozwala na znaczące obniżenie czy wyeliminowanie marży takich firm, a tym bardziej nie pozwala na obniżenie kosztów pracowników na poziom chociażby równy z minimalnym wynagrodzeniem za pracę czy minimalną stawką godzinową (a takowe zostały wskazane przez KONSORCJUM w wyjaśnieniach ceny w dowodzie nr 1c, w ramach kosztów pracowników i zleceniobiorców).

Odwołujący zaznacza, że mimo wskazania w wyjaśnieniach ceny i kalkulacji ceny (dowód nr 1c) wielu czynników cenotwórczych, w większości przypadków brak jest przedstawienia okoliczności i sposobu ustalenia globalnych wartości poszczególnych czynników, co w większości przypadków sugeruje to, że wartości czynników stanowią liczby abstrakcyjne, nie poparte szczegółowymi wyliczeniami ze strony KONSORCJUM.

Przede wszystkim wskazuje na to ustalenie liczby osób, etatów i roboczogodzin bez umotywwania takiej liczby jakkolwiek normą wydajności czy obiektywnymi okolicznościami wskazującymi na faktyczną możliwość realizacji zamówienia przy wskazanej liczbie osób, etatów i roboczogodzin (odnośnie czego wątpliwości wyraził sam Zamawiającym, stawiając dodatkowe pytanie czy „liczba osób potrzebna do realizacji umowy w ww. Zadaniach, będzie wystarczająca (tzn. nie zakładająca wykorzystania również pracowników wykonujących usługę w ramach umowy zawartej z PLK S.A.) do realizacji zamówień po stronie PKP S.A.”).

Podobne wątpliwości można wyrazić co do pozostałych pozycji kalkulacji ceny ofertowej dla zadania nr 16, w szczególności do pozycji takich jak:

3b. Koszty materiałów higienicznych;

3g. Amortyzacja środków transportu + koszty paliwa;

5. Koszty amortyzacji urządzeń zgodnie z zapisami specyfikacji w okresie realizacji usługi.

Konsorcjum nie podejmuje nawet próby wyjaśnienia w jaki sposób doszło do ustalenia kwot poszczególnych czynników cenotwórczych, wskazania podstaw czy kwot jednostkowych, na podstawie których doszło do ich obliczenia czy metodologii ich obliczenia. Najlepiej widać to na podstawie pozycji dotyczących kosztów amortyzacji i eksploatacji maszyn i urządzeń oraz kosztów środków transportu i paliwa, względem których KONSORCJUM oświadczyło jedynie, że do takowych dojdzie, bez uzasadnienia i udowodnienia jak doszedł do ustalenia kwot globalnych tych czynników. Takiego wyjaśnienia nie stanowi powołanie się na argument o braku zaciągania długów na zakup maszyn, urządzeń czy środków transportu. KONSORCJUM nie wskazało przy tym nawet potencjalnie, ile i jakich maszyn, urządzeń czy środków transportu zamierza użyć do realizacji wskazanego zadania, po jakich średnich cenach zakupi paliwo i środki eksploatacyjne do ww. maszyn, urządzeń czy środków transportu. Nie wykazano też, jaka część maszyn, urządzeń i środków transportu jest nadal amortyzowana w ramach zamówienia, a jakie i w jakich średnio cenach zostaną zakupione na potrzeby zamówienia. Ponadto, przekaz wyjaśnień jest niespójny zarówno wewnątrz jak i względem kalkulacji ceny – z jednej strony jest mowa o korzystaniu ze sprzętu w całości zamortyzowanego, aby dalej w wyjaśnieniach i kalkulacji wskazywać na zakup sprzętu

do realizacji zamówienia lub, że sprzęt jest w trakcie zakańczania procesu umarzania środków. Konsorcjum powołuje się na fakt posiadania parku maszynowego nie udowadniając przy tym jego faktycznego posiadania – nie złożono żadnego wykazu środków trwałych, faktur zakupowych czy umów najmu czy leasingu. Powołano się jedynie na dokumenty regulujące wewnętrzną procedurę gospodarowania środkami trwałymi, która nie potwierdza wskazanych kwot, ani nie udowadnia ich realności.

Nie sposób również uznać za czynnik optymalizujący obniżenie kosztów szkoleń pracowników w zakresie wymaganej jakości pracy i procedur wewnętrznych, które to czynniki mają marginalne znaczenie w skali zamówienia.

Podobne wnioski można powziąć w przypadku wypożyczenia i obsługi odzieży roboczej z powiązanej spółki IMPEL Rental, w którym KONSORCJUM niezasadnie upatruje istotnego czynnika optymalizacji.

Dodatkowo, naturalnym jest, że koszty obsługi księgowej, kadrowo-płacowej, informatycznej, ubezpieczeniowej czy biurowej będą rozkładały się proporcjonalnie na pozostałą działalność wykonawcy, przez co ich znaczne obniżenie nie będzie

w okolicznościach Postępowania wyłącznie domeną KONSORCJUM, ale również pozostałych wykonawców biorących w nim udział. KONSORCJUM powołuje się na optymalizację z uwagi na skorzystanie z podwykonawców, czego nie rozwija w dalszym zakresie.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że każda z pozycji kosztów cenotwórczych stanowi sumę z przewidywanych 34

miesiący realizacji, powiększoną dodatkowo o maksymalny 10% zakres opcji (z uwagi na brak rozdzielenia w kalkulacji cenowej zamówienia podstawowego i opcji). Przykładowo w zakresie pozycji amortyzacja środków transportu + paliwo dla terenów zewnętrznych i wewnętrznych KONSORCJUM przewidziało łączną kwotę 129 710,00 złotych (poz. 3g kalkulacja ceny 61 200,00 + 68 510,00) co po podzieleniu na 34 miesiące daje kwotę 3 815 zł/miesiąc. Kwota taka budzi wątpliwości w kontekście wystarczającego limitu paliwa na zaangażowania do realizacji 11 osób przemieszczających się po 32 lokalizacjach.

Również w stosunku do środków chemicznych, artykułów higienicznych czy innych materiałów powołanych w kalkulacji, KONSORCJUM nie wykazało podstaw i metodologii ich wyliczenia, ograniczając się do rozdzielenia kwot kalkulacji na kilka dodatkowych, zgrupowanych pozycji. Podniesiono przy tym ogólne twierdzenia o funkcjonowaniu w grupie kapitałowej, efekcie skali i posiadaniu rabatów i upustów od dostawców ww. artykułów i materiałów. Brak jest przy tym przełożenia ww. okoliczności na sposób obliczenia kwot odpowiadającym poszczególnym kwotom globalnym w kalkulacji.

Powyższe, mimo pozornej obszerności wyjaśnień Odwołujący wskazuje na istotne braki w wykazaniu i udowodnieniu sposobu ustalenia poszczególnych kwot czynników cenotwórczych co nie pozwala na obalenie domniemania rażąco niskiej ceny w ramach wyjaśnień KONSORCJUM.

O wystąpieniu w ofercie rażąco niskiej ceny nie świadczy jedynie brak złożenia wyjaśnień ceny, ich ogólność czy niedostateczność dowodów nie pozwalająca na stwierdzenie uczynienia zadość obowiązkowi wykazania, że cena nie jest rażąco niska. Stwierdzenie rażąco niskiej ceny jest możliwe również w przypadku, gdy wyjaśnienia ceny są niespójne, zawierają istotne braki lub wręcz są wewnętrznie sprzeczne.

Jak wykazano powyżej, wyjaśnienia ceny KONSORCJUM mimo swojej złożoności nie uwzględniają wszystkich czynników cenotwórczych wymaganych do realizacji zamówienia zgodnie z wytycznymi przewidzianymi w dokumentacji postępowania, w szczególności związanych z kosztami osobowymi pracy pracowników i zleceniobiorców. Faktyczne uwzględnienie brakujących i koniecznych czynników cenotwórczych sprawia, że realizacja zamówienia w ramach zadeklarowanego wynagrodzenia nie tylko nie zapewnia zysku (zadeklarowanego na niskim poziomie), ale generuje stratę w związku z realizacją zamówienia.

Jakkolwiek na wykonawcy wezwanym do wyjaśnień spoczywa obowiązek złożenia rzetelnych i wyczerpujących wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny ofertowej, to jednak ocena złożonych wyjaśnień nie może abstrahować od specyfiki konkretnego zamówienia, jego stopnia skomplikowania oraz złożoności czynników kosztotwórczych oraz sytuacji rynkowej (wyrok KIO z dnia 7 lutego 2024r., KIO 129/24). Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy istotne czynniki cenotwórcze stanowią koszty pracy pracowników lub koszty zleceniobiorców, które powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jeśli KONSORCJUM zadeklarowało w wyjaśnieniach, że większość pracowników będzie zatrudniona na podstawie umowy o pracę i określiło ich konkretną liczbę, to w konsekwencji zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami powinno uwzględnić w cenie również wszelkie czynniki cenowe wynikające lub związane z przestrzeganiem przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a zatem m.in. zapewnienia zastępstw urlopowych i chorobowych pracowników (zwłaszcza pracowników o orzeczoną stopniem niepełnosprawności, dla których dobowy wymiar pracy jest krótszy i wymiar urlopów wypoczynkowych jest wyższy niż dla pracowników bez takiego orzeczenia). Na wstępie wyjaśnień ceny z 17 września 2025r. KONSORCJUM deklarowało zgodność zaoferowanej ceny z regulacjami prawnymi, co wobec wyżej wymienionych braków wskazuje na brak spójności w treści wyjaśnień.

II. Błędne uwzględnienie w cenie całkowitej wynagrodzenia wynikającego z tytułu niepewnego prawa opcji – brak wykazania niezależności ustalenia wynagrodzenia podstawowego od wynagrodzenia z tytułu zakresu opcjonalnego

Wyjaśnienia ceny ofertowej KONSORCJUM zasługują na negatywną ocenę nie tylko z przyczyn dotychczas wskazanych, ale także z uwagi na podstawowy błąd koncepcyjny dotyczący zakresu zamówienia objętego opcją. KONSORCJUM wykazało bowiem opłacalność zamówienia bazując na założeniu, że zakres 'opcjonalny' faktycznie zaistnieje,

tj. Zamawiający zleci go w całej rozciągłości. To zaś, z natury opcji, nie może być jakkolwiek pewne.

Zamawiający przygotował wzór formularza ofertowego w taki sposób, aby wynikało z niego wprost wynagrodzenie z tytułu zamówienia podstawowego. W oddzielnej pozycji formularza przewidziane zostało wynagrodzenie dotyczące maksymalnego wynagrodzenia z tytułu prawa opcji. W SWZ przewidziano, że prawo opcji nie przekroczy 10% wartości zamówienia podstawowego w przypadku zakresów usług świadczonych na rzecz PKP S.A. Zgodnie z powyższymi założeniami KONSORCJUM winno złożyć wyjaśnienia ceny, w którym odrębnie przedstawi, jak skalkulowało zakres podstawowy, a jak prawo opcji.

Oddzielne skalkulowanie zamówienia podstawowego i opcji było przede wszystkim uzasadnione brakiem pewności co do należności wynagrodzenia z tytułu prawa opcji. Udzielenie zamówienia w zakresie objętym opcją nie jest pewne (zależy od uznaniowej decyzji Zamawiającego), nie musi zostać udzielone w całości (może dojść do faktycznej

realizacji tylko części zakresu objętego opcją lub w ogóle), a w konsekwencji nie jest pewne, że wykonawca uzyska jakiegokolwiek wynagrodzenie z tytułu zakresu ujętego w ramach opcji.

Ponieważ KONSORCJUM przedstawiło wyjaśnienia i kalkulację ceny bez rozdzielenia wynagrodzenia z tytułu zamówienia podstawowego i wynagrodzenia z tytułu prawa opcji, nie doszło do wykazania jakie elementy cenowe i w jakich proporcjach zostały uwzględnione w wynagrodzeniu pewnego zamówienia podstawowego, a jakie w ramach wynagrodzenia z tytułu niepewnej opcji. Z uwagi na brak ww. podziału powstają między innymi wątpliwości czy uzyskanie zysku nie zostało uwzględnione tylko w przypadku całości lub znacznej części zakresu niepewnej opcji. Jest to o tyle istotne, że wykazanie zysku stanowi jedną z przesłanek wykazania, że cena nie jest rażąco niska. Ponieważ zysk z tytułu realizacji zamówienia został ustalony na bardzo niskim poziomie, istnieje ryzyko, że brak uruchomienia przez Zamawiającego znacznej części prawa opcji spowoduje brak uzyskania zysku i powstanie straty po stronie KONSORCJUM.

Na powyższe wskazuje m.in. fakt, że KONSORCJUM wyceniło koszty wytworzenia usługi zgodnie z przedstawioną kalkulacją kosztów w całym okresie realizacji zamówienia na łączną kwotę 1 890 854,21 zł netto (poz.3 tabela podsumowanie – dowód nr 1C), podczas gdy za realizację zamówienia podstawowego zaoferowało cenę netto 1 780 090,74 zł (zgodnie z formularzem cenowym KONSORCJUM dla zadania nr 16 – poz. razem PKP S.A. netto) Zrealizowanie zamówienia bez uruchomienia opcji sprawi, że kontrakt zostanie zrealizowany ze stratą wynoszącą 110 763,47 zł.

Zgodnie z §3 ust. 4 Wzoru umowy stanowiącego Załącznik nr 2 do SWZ:

Prawo Opcji zostanie uruchomione przez Zamawiającego w przypadkach:

- 1) włączenia dodatkowej powierzchni zewnętrznej i/lub wewnętrznej do zakresu Przedmiotu Umowy na Obiekcie już objętym Umową, w terminach określonych przez Zamawiającego, m. in. w przypadku zakończenia umów z innymi podmiotami użytkującymi Obiekt, w tym umów najmu pomieszczeń, toalet, itp.;
- 2) dodania nowego Obiektu, w terminach określonych przez Zamawiającego;
- 3) konieczności zapewnienia dodatkowego serwisu sprząającego (dziennego) na wybranych Obiektach, w związku ze wzrostem liczby pasażerów korzystających z tych Obiektów, związanym z organizacją imprez masowych lub innych wydarzeń o podobnym charakterze, w terminach określonych przez Zamawiającego.

W konsekwencji zarówno charakter prawa opcji, jak i niepewność co do ustalenia jego zakresu, wskazują, że nie sposób jednoznacznie określić zarówno ostatecznego zakresu opcji, jak i zysków uzyskanych z tytułu jego realizacji.

Co ważne, przyjęta przez Zamawiającego konstrukcja prawa opcji eliminuje również możliwość rzetelnej kalkulacji kosztów wykonania zamówienia w rozszerzonym opcjonalnie zakresie. Na moment składania oferty wykonawca nie może bowiem przewidzieć co będzie mu dokładnie zleczone, kiedy i w jakim zakresie. A to przecież kluczowe kwestie dla ustalenia poziomu kosztów. Mając ten fakt na uwadze, nie sposób ocenić czy KONSORCJUM w ogóle uwzględniło w swej kalkulacji koszty zakresu opcjonalnego, a jeśli tak, to też nie sposób zweryfikować metodologii takiej kalkulacji, zastosowanej potencjalnie w warunkach skrajnej nieprzewidywalności. Z kalkulacji KONSORCJUM płynąć może wniosek, że KONSORCJUM uwzględniło w wyliczeniach sam przychód opcjonalny (niepewny), ale pominęło przy tym opcjonalne koszty, co doprowadziło do sztucznego wykazania opłacalności kontraktu.

Aby uczynić zadość wymogom jakościowym wyjaśnień ceny ofertowej, KONSORCJUM powinno więc osobno wyjaśnić zakres podstawowy, a osobno opcję,

z wyraźnym wskazaniem co jest podstawą, a co opcją. Zaniechanie powyższego samo w sobie podważa rzetelność kalkulacji i uniemożliwia obalenie domniemania rażąco niskiej ceny w ofercie KONSORCJUM w ramach realizacji części nr 16 zamówienia na rzecz PKP S.A.

Warto przy tym także wskazać, że omawiany wątek znajduje bezpośrednie przełożenie na kwestię szeroko omówioną na wstępie uzasadnienia, czyli na kalkulację kosztów pracowniczych. Jeśli bowiem KONSORCJUM przyjęło w kalkulacjach przychód z realizacji całej opcji, to naturalną tego konsekwencją powinno być odzwierciedlenie szerszego zakresu pracy (zamówienie podstawowe plus opcja) w kalkulacji kosztów pracy. Tego jednak w wyjaśnieniach nie sposób dostrzec.

Ponieważ w formularzu cenowym dla zadania nr 16 wskazane zostały stawki za 1 m² powierzchni danego rodzaju, obowiązującej na danym Obiekcie, pełna powierzchnia wewnętrzna i zewnętrzna Obiektów, a maksymalny zakres wynagrodzenia objętego prawem opcji dla PKP S.A. określono jako nieprzekraczający 10% wartości brutto zamówienia dla usług podstawowych, na tej podstawie zasadne byłoby też ustalenie dodatkowego wymiaru etatów wymaganych w celu realizacji prawa opcji. Niedopuszczalna byłaby bowiem sytuacja, w której wynagrodzenie całkowite uwzględniało będzie również wynagrodzenie z tytułu realizacji opcji, ale zakres opcji nie będzie odzwierciedlony w zasobach osobowych wymaganych do realizacji dodatkowego zakresu opcji.

III. Złożenie dowodów nie potwierdzających, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny

Odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, jeżeli złożone wyjaśnienia

wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Odwołujący wskazuje, że dowody złożone wraz z wyjaśnieniami ceny nie uzasadniają kosztów i cen wskazanych w ofercie dotyczących części nr 16 Postępowania w zakresie usług świadczonych na rzecz PKP S.A. Brak udowodnienia, że cena nie jest rażąco niska i brak obalenia domniemania rażąco niskiego poziomu ceny KONSORCJUM w ww. zakresie wynika z poniższych okoliczności:

1)braku skutecznych dowodów, że KONSORCJUM lub jego członkowie otrzymują pomoc publiczną w miejscu świadczenia usługi – załączone do wyjaśnień ceny oferty dokumenty Wn-D „Wniosek o wypłatę miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych” mogą co najwyżej potwierdzić, że członek KONSORCJUM zatrudnia osoby niepełnosprawne (a również i co do tego powstają wątpliwości – mowa bowiem o wniosku o wypłatę, a nie informacji o wypłacie wydanej przez PFRON). Ale w żaden sposób nie udowadnia, że KONSORCJUM (lub jego członkowie) posiada osoby o takim stopniu niepełnosprawności w miejscu świadczenia usługi i faktycznie nimi dysponuje (co powinno być udowodnione na podstawie orzeczeń o niepełnosprawności konkretnych osób), a uznać to należy za kluczowy czynnik służący możliwości obniżenia kosztów zatrudnienia pracowników.

KONSORCJUM nie przedstawiło i nie dołączyło do złożonych wyjaśnień dokumentów potwierdzających otrzymanie dofinansowania, np. listy pracowników będących osobami niepełnosprawnymi, którzy zostaną skierowani do realizacji zamówienia wraz

z dowodami, że te osoby są faktycznie zatrudniane, a dofinansowanie z PFRON do tych osób wpływa na konto pracodawcy. Innymi słowy, KONSORCJUM nie wykazało, że rzeczywiście zatrudnia pracowników niepełnosprawnych dedykowanych

do wykonywania przedmiotu zamówienia, a także uzyskuje w stosunku do tych osób zakładane na etapie kalkulacji ceny oferty dofinansowanie z PFRON.

Wskazana wyżej okoliczność jest o tyle istotna, że KONSORCJUM wywodzi ze swoich założeń podstawę do obniżenia ceny ofertowej o kwotę 179 707,00 zł (kalkulacja dla powierzchni wewnętrznych) oraz 158 100,00 zł (dla powierzchni zewnętrznych), łącznie o kwotę 337 807,00 zł (co stanowi kwotę kilkukrotnie większą od zysku zakładanego

z tytułu realizacji zamówienia).

W tym kontekście ważne jest podkreślenie, że wykonawca może uzasadniać niższe koszty pracy pomocą publiczną, która została mu przyznana, a nie zamiarem ubiegania się o pomoc. Prognozowane dofinansowanie z PFRON w kalkulacji ceny nie może mieć charakteru potencjalnego. Jedynie w takim przypadku możliwe jest definitywne ustalenie udziału w ponoszeniu kosztów wynagrodzenia pracowników. Informacja ta jest niezbędna dla Zamawiającego w procesie oceny rażąco niskiej ceny. Wskazać należy, że wyjaśnienia KONSORCJUM nie potwierdzają, że uzyskało ono dofinansowanie dla osób, które mają być skierowane przez niego do realizacji zamówienia – dlatego też nie mającym potwierdzenia w stanie rzeczywistym było pomniejszenie przez KONSORCJUM ceny ofertowej o kwotę 337 807,00 zł w całym okresie realizacji umowy.

Powyższe wątpliwości potwierdziły się w uzasadnieniu wyroku KIO z dnia 3 kwietnia 2023r, KIO 780/23, w którym Izba wskazała, że:

„Informacja z PFRON nie zawiera danych identyfikujących konkretne osoby oraz konkretne kwoty dofinansowania jakie dostanie wykonawca zatrudniając te osoby oraz jaki będzie to poziom dofinansowania. Załączony do wyjaśnień dokument stanowi zbiorczą Informację o wysokości przysługującego dofinansowaniu do wynagrodzeń i to jedynie za okres grudzień 2022 r. Nie potwierdza on niczego innego jak to, że w tym okresie wykonawca otrzymał takie dofinansowanie. Jednocześnie wykonawca nie wyjaśnił w jaki sposób ma to potwierdzać poziom zaoferowanej ceny w przedmiotowym postępowaniu, a przy jednoczesnej realizacji innych kontraktów, na co zwracał uwagę uczestnik postępowania odwoławczego. Podkreślenia wymaga, że nie jest jak twierdzi Odwołujący problemem to że nie wykazał okoliczności korzystania z pomocy publicznej, lecz to, że nie wykazał, że osoby skierowane przez niego do realizacji konkretnego zamówienia części 12 (tylko do tego) posiadają orzeczenia o stopniu niepełnosprawności - które sam deklarował w piśmie z dnia 26 stycznia 2023r. - uprawniające wykonawcę do dofinansowania na określonych i odpowiadających orzeczeniom poziomie.”

Odwołujący pragnie wskazać uzupełniająco, że w przypadku przebywania pracownika na zwolnieniu lekarskim z powodu niezdolności do pracy i pobierania z tego tytułu zasiłku chorobowego wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

nie przysługuje za czas pobierania zasiłku chorobowego dofinansowanie z PFRON

do wynagrodzenia takiego pracownika. Zatem pracodawca nie ma pewności,

że dofinansowanie do zatrudnienia pracownika z orzeczonym stopniem niepełnosprawności będzie przysługiwało w stałej kwocie, dlatego założenia KONSORCJUM w zakresie obniżenia kosztów wynagrodzeń nie mogą mieć charakteru pewnego i obligatoryjnego!

- 2)braku skutecznego udowodnienia właściwej organizacji pracy zespołu pracowników
z orzecznym stopniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym – Konsorcjum wskazuje, że oddeleguje osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności
i zaznacza, że potrafi stworzyć organizację pracy uwzględniającą zatrudnienie osób
z orzeczeniem niepełnosprawności, przy jednoczesnym zachowaniu należytej jakości świadczenia usług.
Konsorcjum opiera się na deklaracjach słownych niepopartych choćby próbą uprawdopodobnienia, że 9 osób zatrudnionych na umowę o pracę
i 2 osoby na podstawie stosunku cywilnoprawnego są w stanie realnie wykonać bieżące czynności w zakresie sprzątnięcia 32 obiektów dworcowych.
- 3)brak skutecznego dowodu na okoliczność realnego i należytego oszacowania liczby personelu wraz z etatami –
Konsorcjum w treści wyjaśnień wskazuje, że liczba osób przewidzianych do zatrudnienia oraz liczba etatów jest zgodna z wydajnością pracy odpowiednią dla opisu przedmiotu zamówienia, lecz nie wskazało w wyjaśnieniach jaka to wydajność (aby Zamawiający mógł to realnie ocenić.) W żaden dowolny sposób Konsorcjum nie udowodniło, że tak mała ilość osób zrealizuje zamówienie w sposób należyty i zgodny z OPZ.
- 4)braku skutecznych dowodów na okoliczność kosztów zakupu „środków chemicznych do sprzątnięcia, dezynfekujących, uzupełnienia do odświeżaczy powietrza oraz innych wymaganych w SWZ” (poz. 3a. w kalkulacji ceny ofertowej dla powierzchni wewnętrznych) w kwocie 10 200 zł za cały okres realizacji umowy – Średniomiesięczny koszt 300 zł, a w przeliczeniu na 1 obiekt dworcowy (300zł /21 dworców) 14,29 zł wydaje się rażąco niski. Konsorcjum nie przedstawiło dowodów np. faktur potwierdzających ceny zakupu asortymentu w tak niskich cenach (np. płyn/koncentrat do mycia posadzek, płyn do mycia armatury łazienkowej, preparat do toalet, płyn do lustek, szyb itp.). KONSORCJUM dołączyło ogólne informacje o udzielanych rabatach, ale one nie odnoszą się do konkretnych cen jednostkowych i pozycji asortymentowych, które potwierdziłyby ceny zakupu i pozwoliły realnie określić czy koszt ten jest wiarygodny.
- 5)braku skutecznego potwierdzenia posiadania parku maszynowego, zamortyzowanych w całości lub w znacznej części maszyn, urządzeń i środków transportu – KONSORCJUM w wyjaśnieniach powołuje się na okoliczność posiadania zamortyzowanego lub zamortyzowanego w znacznej części parku maszyn, urządzeń i środków transportu. Nie przedstawia na tę okoliczność żadnych dowodów, potwierdzających powyższe twierdzenia (np. listy środków trwałych, dowodów zakupu, umów najmu, dzierżawy czy leasingu). Dołącza na powyższą okoliczność dowody
w postaci udokumentowania wewnętrznych procedur firmowych, które w żaden sposób nie potwierdzają ani tytułu prawnego do korzystania z maszyn, urządzeń czy środków transportowych ani stopnia ich amortyzacji.

W ocenie Odwoływającego, KONSORCJUM nie wykonało nałożonego na niego zobowiązania Zamawiającego wynikającego z treści wezwania do wyjaśnień w zakresie RNC, a tym samym nie udźwignęło ciężaru udowodnienia, że cena złożonej oferty nie jest rażąco niska. Zamawiający bowiem wymagał złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym dowodów, które uprawdopodobniłyby wyliczenia ceny oferty. Tymczasem złożona kalkulacja KONSORCJUM nie jest poparta w zasadzie żadnymi weryfikowalnymi wyliczeniami czy dowodami.

Jak wskazuje wyrok KIO z dnia 18 czerwca 2024 r., KIO 1804/24: „Zgodnie z p.z.p. udowodnienie realności ceny powinno nastąpić w toku postępowania o udzielenie zamówienia przed zamawiającym, a nie w toku postępowania odwoławczego przed Izbą. Jeżeli wykonawca ciężaru obalenia domniemania rażąco niskiej ceny w postępowaniu przed zamawiającym nie udźwignie, to jego oferta podlega odrzuceniu.”

Ponadto, w wyroku z dnia 9 maja 2024r., KIO 1366/24, Izba zaznaczyła, że: *Zamawiający bada nie tylko cenę podaną w ofercie, ale również założenia wykonawcy przyjęte do kalkulacji tej ceny między innymi przez pryzmat złożonych przez wykonawcę dowodów. Składanie wyjaśnień ogólnych, niepopartych dowodami powoduje, że wykonawca ponosi negatywne skutki niewykazania zasadności swoich twierdzeń.*

Złożone przez KONSORCJUM dowody, mimo ich ilości, albo są na tyle ogólne lub niekorespondujące z udowadnianymi okolicznościami, że nie potwierdzają faktów, na które zostały złożone albo nie wykazują okoliczności, na które wykonawca je powołuje. Ten ostatni przypadek dotyczy wniosków o uzyskanie dofinansowania z PFRON, które nie udowadniają, że konkretne osoby niepełnosprawne zostaną skierowane do realizacji zamówienia na obiektach PKP S.A. w ramach części nr 16 Postępowania, ani nie wykazują, że te konkretne osoby mają orzeczone deklarowany przez KONSORCJUM stopień niepełnosprawności. Dowody te nie wskazują nawet, że osoby niepełnosprawne skierowane do realizacji zamówienia będą zatrudnione na podstawie stosunku pracy.

Z kolei, dowody w postaci procedur wewnętrznych Impel nie korespondują z faktem zastosowania przez KONSORCJUM do realizacji określonego zakresu zamówienia konkretnych maszyn, urządzeń czy środków ani ich adekwatności do zakresu zamówienia.

W odróżnieniu przykładowo od zestawienia środków trwałych, faktur zakupowych czy umów leasingowych,

dokumenty dotyczące procedur wewnętrznych IMPEL nie wyjaśniają przy zastosowaniu ilu i jakich maszyn, urządzeń czy środków transportu będzie realizowany ten konkretny zakres zamówienia, ani jak to się ma do zadeklarowanych w wyjaśnieniach kosztów eksploatacji i amortyzacji ww. maszyn, urządzeń czy środków.

Również oświadczenia firm współpracujących, Impel Rental oraz Impel S.A. o udzielanych rabat nie mają faktycznego odzwierciedlenia w kosztach, na udowodnienie poziomu których zostały powołane. Należy tutaj mieć również na uwadze, że odpowiednie regulacje obowiązującego prawa m.in. w zakresie cen transferowych wykluczają osiągnięcie korzyści w ramach wymiany towarów czy świadczenia usług między podmiotami powiązanymi, względem ich zakupu na otwartym rynku.

Ocena wyjaśnień rażąco niskiej ceny musi dotyczyć merytoryki, co oznacza, że zamawiający jest zobowiązany zweryfikować, czy wyliczenie ceny, założenia kalkulacyjne wykonawcy są uzasadnione w świetle okoliczności przywołanych w wyjaśnieniach, i czy złożone dowody urealniamy przyjęty poziom cen (wyrok KIO z dnia 12 marca 2024r., KIO 628/24).

KONSORCJUM powinno było zatem przedstawić konkretne, prawdziwe, precyzyjne i poparte skutecznymi dowodami wyjaśnienia świadczące o tym, że cena złożonej przez nie oferty nie jest rażąco niska, zaś koszty, które się na nią złożyły mają charakter rzeczywisty.

W konsekwencji mimo dołączenia do wyjaśnień ceny dowodów, nie udowadniają one okoliczności, na które zostały powołane, a przez to nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny oferty KONSORCJUM.

IV. Dodatkowe wezwanie do wyjaśnień ceny KONSORCJUM

Odwołujący wskazuje, że Zamawiający zobowiązany był do zbadania wyjaśnień pod kątem ich kompleksowości, rzetelności i spójności, a kalkulacji ceny oferty pod kątem realności kosztów niezbędnych do wytworzenia usługi. Jak wynika z dokumentacji postępowania, Zamawiający po lekturze wyjaśnień powziął wątpliwość co do szczegółów otrzymanych kalkulacji, gdyż skierował on w dniu 29 września 2025r. wezwanie do uzupełnienia wyjaśnień i doprecyzowania czy liczba osób potrzebna do realizacji umowy będzie wystarczająca i czy KONSORCJUM zamierza zatrudnić dodatkową liczbę osób w okresie zimowym.

W ocenie Odwołującego, zarówno wezwanie o dodatkowe wyjaśnienia, jak i danie im wiary przez Zamawiającego narusza zasadę jednokrotności wyjaśnień ceny ofertowej. Zamawiający może poprosić wykonawcę o doprecyzowanie niejasnych elementów wyjaśnień, ale nie jest dopuszczalne domaganie się informacji dodatkowych, nieujętych w pierwotnych wyjaśnieniach. Zdaniem Odwołującego, Zamawiający bezpodstawnie przyjął w poczet wyjaśnień właśnie informacje dodatkowe w postaci zobowiązania się KONSORCJUM do zatrudnienia dodatkowego personelu w okresie zimowym. Co istotne, za owym zobowiązaniem nie poszły jednak jakiegokolwiek szczegóły związane z podwyższonymi kosztami większej załogi lub deklarowanego podwykonawstwa.

Przedmiotowa sytuacja stoi w sprzeczności do zasad wyjaśniania ceny ofertowej i ciężaru dowodu obciążającego wykonawcę broniącego swej ceny. KONSORCJUM uzupełniło z naruszeniem ustawy swoje pierwotne wyjaśnienia, a z ich treści wynika, że zimą pojawić się mogą po jego stronie dodatkowe koszty, które nie znalazły pokrycia w ceni ofertowej.

Reasumując, przedstawiona powyżej argumentacja i istotne dane liczbowe pokazują, że w cenie ofertowej KONSORCJUM nie da się zrealizować zadania nr 16 w sposób zgodny z wymaganiami Zamawiającego. Zaoferowana cena nie zapewnia zysku i generuje stratę, co samo w sobie świadczy o jej rażąco niskim poziomie. KONSORCJUM w swoich wyjaśnieniach nie wykazało, że cena jego oferty została skalkulowana na rynkowym poziomie zapewniającym zysk i nie przynoszącym straty. To z kolei wskazuje na zaniechanie przez Zamawiającego odrzucenia oferty KONSORCJUM i naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw.

z 224 ust. 6 w zw. z art. art. 239 ust. 1 i 2 Pzp.

Z powyższych względów Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości.

W dniu 9 lutego 2026 roku do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił przystąpienie wykonawca – wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum: Climbox Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu oraz Impel Facility Services Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (zwani dalej Przystępującym), wnosząc o oddalenie odwołania.

Zamawiający, pismem z dnia 12 marca 2026 roku złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając argumentację na poparcie swojego stanowiska.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron oraz Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk Stron złożonych pisemnie oraz ustnie do protokołu, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Prawo zamówień

publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lutego 2026 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 27 stycznia 2026 roku.

Izba ustaliła, że Odwołujący przekazał w ustawowym terminie kopię odwołania Zamawiającemu. Izba ustaliła również, że zostały wypełnione łącznie przesłanki z art. 505 ust 1 ustawy – środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów niniejszej ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody.

Izba za skuteczne uznała zgłoszone przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego i dopuściła wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Konsorcjum: Climbox Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu oraz Impel Facility Services Sp. z o.o.

z siedzibą we Wrocławiu do udziału w postępowaniu w charakterze Uczestnika postępowania odwoławczego.

Przywołując regulacje prawne stanowiące podstawę zarzutów wniesionego odwołania należy wskazać, iż zgodnie z:

- art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
- 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 podanej w ofercie ceny lub kosztu,
- art. 239 ust. 1 i 2 Pzp
 1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
 2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Izba ustaliła i zważyła:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba wskazuje, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ocenia czynności podjęte przez Zamawiającego odpowiadając na pytanie, czy Zamawiający poprzez

ich wykonanie lub zaniechanie czynności, do których wykonania był zobowiązany

na podstawie ustawy Pzp, naruszył przepisy prawa zamówień publicznych w zakresie mającym lub mogącym mieć wpływ na wynik postępowania. W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby, Zamawiający naruszył przepisy prawa zamówień publicznych

w zakresie podnoszonym w odwołaniu, mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania.

Izba za zasadny uznała zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z 224 ust. 6 w zw.

z art. art. 239 ust. 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie, odrzucenia oferty Przystępującego, pomimo faktu, że jego oferta zawiera rażąco niską cenę i koszty w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz z uwagi na brak obalenia domniemania rażąco niskiej ceny, a w konsekwencji – bezpodstawne uznanie jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego.

Przedstawiając rozważania natury ogólnej, Izba podkreśla, że w zakresie możliwości uznania ceny oferty lub jej elementów składowych za rażąco niskie wskazać należy za ugruntowaną linią orzecniczą Krajowej Izby Odwoławczej i sądów, że za rażąco niską cenę należy uznać taką cenę, która jest niewiarygodna dla wykonania przedmiotu zamówienia i jest całkowicie oderwana od realiów rynkowych. Jednakże ocena tej okoliczności zawsze powinna być dokonana z uwzględnieniem przedmiotu zamówienia, jego specyfiki i towarzyszących mu realiów rynkowych, w oparciu o dostępne Zamawiającemu informacje, które uzyskał w wyniku przedstawienia przez wezwanego wykonawcę wyjaśnień.

Wraz z wezwaniem przez Zamawiającego wykonawcy, do złożenia wyjaśnień w zakresie złożonej przez niego ceny lub kosztu powstaje domniemanie, że zaoferowana cena lub koszt są rażąco niskie. Domniemanie to może zostać obalone przez wykonawcę w wyniku złożenia odpowiednich wyjaśnień ceny (art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). W ramach złożonych wyjaśnień, Wykonawca winien podać Zamawiającemu wszystkie informacje dotyczące kalkulacji zaoferowanej ceny, w tym informacje dotyczące sposobu kalkulacji, uwarunkowań w jakich dokonywał kalkulacji, szczególnych przesłanek warunkujących przyjęty sposób kalkulacji (jeśli takie zaistniały) oraz innych istotnych elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, jak np. korzystne upusty, sprzyjające w oparciu o konkretne informacje warunki finansowe, uzyskane specjalne oferty, a dowodzące możliwości zrealizowania zamówienia

za zaoferowaną cenę, na poziomie znacznie niższym, niż pozostali wykonawcy ubiegający

się o zamówienie. Wyjaśnienia wykonawcy stanowiące informacje w zakresie ceny powinny umożliwić Zamawiającemu podjęcie decyzji, co do przyjęcia bądź odrzucenia oferty.

Podkreślenia wymaga, że informacje dotyczące indywidualnych elementów kalkulacji danej ceny jak również okoliczności, które wpływają na daną kalkulację, Zamawiający uzyskuje od danego wykonawcy w wyniku wezwania do złożenia wyjaśnień w określonym, wskazanym przez Zamawiającego zakresie i terminie. Tym samym wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, winien wskazać wszystkie okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny. Wyjaśnienia winny być jasne, konkretne, spójne i rzetelne. Winny być adekwatne do przedmiotu zamówienia, uwzględniać jego założenia oraz specyfikę właściwą np. dla danej branży. Ponadto winny wskazywać okoliczności i podstawę obniżenia przez wykonawcę ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Tym samym wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, już w ramach swoich wyjaśnień winien wskazać na te okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny, bowiem to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, wynikający z art. 224 pkt 5 Pzp. W treści tego artykułu, ustawodawca wprowadził odwrócony ciężar dowodu. Oznacza to,

że w odniesieniu do oceny wystąpienia ceny rażąco niskiej (lub rażąco niskiego kosztu)

to wykonawca musi wykazać (za pomocą wyjaśnień lub stosownych dokumentów), że taka cena nie wystąpiła. Jeżeli wykonawca nie wykaże, że złożona przez niego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, jego oferta będzie podlegała odrzuceniu.

Izba podziela stanowisko wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie Izby i sądów powszechnych wskazujące, że Izba może ocenić i stwierdzić jedynie czy wyjaśnienia

w przedmiocie elementów zaoferowanej ceny były wystarczające, a ich ocena dokonana przez Zamawiającego prawidłowa. Konsekwencją utrzymywanej wykładni przepisów jest słuszne stanowisko w sprawie, odnoszące się do konieczności odrzucenia oferty, w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia cenowe były zbyt niekonkretne, lakoniczne i generalnie nie wykazywały możliwości zaoferowania przez danego wykonawcę ceny tak niskiej. Mając na uwadze brzmienie art. 224 ust. 5 ustawy, zachowuje swoją aktualność wyrok Sądu Okręgowego

w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r. (sygn. akt XXIII Ga 1293/14), w którym podkreślono znaczenie staranności wykonawcy w składaniu wyjaśnień, a także wskazano na konieczność uznania, że cena ofertowa jest ceną rażąco niską, w przypadku braku przedstawienia przez wykonawcę takich wyjaśnień, które wykażą, że oferowana przezeń cena rażąco niską nie jest.

Podane tezy odnoszące się do wymaganej zawartości i "jakości" wyjaśnień składanych Zamawiającemu zostały sformułowane przez orzecznictwo jeszcze na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów. Natomiast w obowiązującym na dzień wszczęcia przedmiotowego postępowania stanie prawnym ustawodawca właściwie przesądził o ich słuszności wprost wskazując w ww. przepisie ustawy, że to wykonawca ma obowiązek wykazania Zamawiającemu, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, i musi wykazać to na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Tym samym jak najbardziej aktualna i wymagająca podkreślenia jest wyrażana w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i sądów powszechnych teza o wymaganej staranności wykonawcy w składaniu wyjaśnień ceny, a tym samym ryzyku jakie ponosi wykonawca w przypadku uznania, że wyjaśnienia są niewystarczające do wykazania realnego charakteru jego ceny.

Izba wskazuje, że nie istnieje jeden optymalny i właściwy kształt czy sposób dowodzenia okoliczności związanych z kalkulacją ceny dokonanej przez wykonawcę i sposobu prezentowania okoliczności umożliwiających mu jej zaoferowanie. Sposób wykazania,

że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny zależy od indywidualnych okoliczności sprawy. Zwłaszcza że dopiero w związku z rodzajem podawanych informacji, będzie można ocenić

i przyjąć konieczny sposób i stopień uwiarygodnienia podawanych danych. Niewątpliwie można natomiast sformułować jeden generalny postulat, który przy ocenie wyjaśnień wykonawców powinien być bezwzględnie egzekwowany - wyjaśnienia powinny być konkretne, jasne, spójne i adekwatne do danego przedmiotu zamówienia.

Stosowanie ogólników traktujących o doświadczeniu wykonawcy, jego znakomitej organizacji produkcji, optymalizacji kosztów, wdrożeniu niezwykle nowoczesnych

i energooszczędnych technologii, posiadaniu wykwalifikowanej acz taniej kadry, korzystnych warunkach finansowych pozyskanych od dostawców, położeniu siedziby etc... przeważnie nic nie wnosi do sprawy i nie niesie informacji o żadnych możliwych do uchwycenia wartościach ekonomicznych. Taka argumentacja może być traktowana jedynie jako dopełnienie i tło dla bardziej konkretnych i wymiernych danych podawanych w ramach wyjaśnień, a nie jako ich podstawa czy zasadnicza treść.

Informacje podawane w wyjaśnieniach powinny być więc konkretne, tak aby możliwe było ich przynajmniej przybliżone przełożenie na uchwytne i wymierne wartości ekonomiczne, a także możliwa była ich weryfikacja oraz ocena wiarygodności.

Odnosnie kwestii dotyczącej składanych przez wykonawców wraz z wyjaśnieniami dowodów Izba wskazuje, że z samego braku dowodu nie można jeszcze wywodzić, że cena jest rażąco niska. W takiej bowiem sytuacji przedmiotem

oceny pozostają wyjaśnienia samego wykonawcy. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że jeżeli wykonawca powołuje się na właściwe tylko jemu okoliczności powodujące możliwość znacznego obniżenia ceny oferty (np. upusty dedykowane tylko temu wykonawcy, szczególne oferty jakie uzyskał wykonawca odnośnie świadczonych usług czy realizowanych etc...) i możliwe jest wsparcie tej argumentacji dowodem, to wówczas taki dowód powinien być złożony Zamawiającemu, aby uczynić wyjaśnienia przekonującymi dla Zamawiającego, a jednocześnie pełnymi.

Zaznaczenia wymaga, że o tym czy, dany dowód jest możliwy do uzyskania decydować będzie charakter okoliczności powoływanych przez wykonawcę. Jeżeli są one obiektywnie możliwe do stwierdzenia w postaci zaświadczeń, oświadczeń, ofert, umów i innych informacji wytworzonych przez podmioty niezależne od wykonawcy to wówczas taki dokument będzie miał walor dowodowy, wykraczający poza samą treść wyjaśnień wykonawcy (np. zaświadczenie o zwolnieniu podmiotowym, uzyskanych upustach od dostawców, i inne wpływające na cenę).

Pamiętać bowiem należy, że to wykonawca został zobowiązany do wykazania, że oferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, tym samym załączenie dowodów do składanych wyjaśnień odnośnie okoliczności, które nie są zależne od wykonawcy, a które udało mu się pozyskać (wynegocjować, ustalić, wypracować w kontaktach gospodarczych i innych formach etc...) na potrzeby wyceny danego zamówienia jest w zasadzie niezbędne i konieczne, aby owo wykazanie realności zaoferowanej ceny było rzeczywiste.

To wykonawca musi wykazać rzeczywistość i realność zaoferowanej ceny w postępowaniu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, w ocenie Izby wyjaśnienia ceny złożone przez Przystępującego nie potwierdziły, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską.

W kontekście odwróconego ciężaru dowodowego, to wyjaśnienia Przystępującego co do możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę, winny być opracowane w sposób szczegółowy, rzetelny, przy uwzględnieniu należytej staranności w taki sposób, aby rozwiać wszelkie wątpliwości co do możliwości wykonania przez niego zamówienia, za cenę wskazaną w ofercie.

Przystępujący, pismem z dnia 10 września 2025 roku, w uwagi na to, że w m.in.

w zakresie części 16 zaoferował cenę brutto za realizację zamówienia w zakresie PKP SA

o ponad 30% niższą od szacowanej wartości zamówienia został wezwany przez Zamawiającego na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty, w tym struktury kosztów wykonania usług.

Zamawiający zaznaczył, że wyjaśnienia winny wykazać, czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należyłym wykonaniem usług objętych przedmiotem zamówienia. Wyjaśnienia powinny zawierać również wysokość zakładanego zysku. Wyjaśnienia winny wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) na wysokość ww. ceny.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Przystępujący pismem z 17 września 2026 roku złożył wyjaśnienia ceny.

Zamawiający, pismem z 19 września 2025 roku, skierował do Przystępującego kolejne wezwanie do doprecyzowania następujących kwestii:

Czy wskazana w treści wyjaśnień dot. wyliczenia zaoferowanej ceny wykonania zamówienia na rzecz PKP S.A. w zakresie Zadania (...) nr 16 – Skarżysko-Kamienna, liczba osób potrzebna do realizacji umowy w ww. Zadaniach, będzie wystarczająca (tzn. nie zakładająca wykorzystania również pracowników wykonujących usługę w ramach umowy zawartej z PLK SA) do realizacji zamówień po stronie PKP S.A.? Czy Wykonawca zamierza zatrudnić dodatkową liczbę osób w okresie zimowym?

Przystępujący, w odpowiedzi (pismo z dnia 1 października 2025 roku) potwierdził, że:

Wskazana w treści naszych wyjaśnień z dnia 17.09.2025 liczba osób do realizacji umowy na rzecz PKP S.A. w zakresie Zadań (...) nr 16 - Obszar Skarżysko – Kamienna, będzie wystarczająca do realizacji umowy. Potwierdzamy również, że nie zakładamy wykorzystania pracowników wykonujących usługę na rzecz PKP S.A. do realizacji usługi dla PKP S.A.

Informujemy ponadto, że w okresie zimowym albo zatrudnimy dodatkową liczbę osób do realizacji usługi, albo skorzystamy z podwykonawstwa. W przedstawionych przez nas wyjaśnieniach z dnia 17.09.2025, w dowodzie nr (...) 1c, w pozycji „Koszty usług okresowych wykonywanych w ramach ryczałtu w okresie realizacji usługi” dla każdego z zadań, zawarliśmy koszty związane z realizacją usługi w okresie zimowym.

Udzielone przez Przystępującego wyjaśnienia ceny Zamawiający uznał za wystarczające do wykazania realności ceny i 27 stycznia 2026 roku dokonał wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w zakresie zadania nr 16.

W odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wskazał, że pismem z dnia 17 września 2025 roku, Przystępujący przedłożył obszerne wyjaśnienia oraz liczne dowody (m.in. kalkulacje, oświadczenia dostawców, dokumenty

wewnętrzne, informacje o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych), co pozwoliło uznać, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny i jest zgodna z wymaganiami SWZ.

Izba nie podzieliła stanowiska Zamawiającego.

W ocenie Izby złożone wyjaśnienia ceny nie obejmowały wykazania wszystkich elementów niezbędnych do realizacji zamówienia, co do których Zamawiający kierował wezwaniem, takich jak:

- opis obiektywnych czynników wpływających na obniżenie ceny i skali ich wpływu na cenę,
- strukturę kosztów, czy
- wykazanie uwzględnienia wszystkich elementów niezbędnych do realizacji zamówienia,

potwierdzających realność zaoferowanej ceny.

Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia ceny (pomimo ich przedstawienia na sześciu stronach z dziewięciu, z czego strony - prawie cała 6 oraz 7, 8 i 9 stanowią uzasadnienie zastrzeżenia tajemnych przedsiębiorstwa), załączona do nich kalkulacja ceny oraz dowody, nie potwierdziły i nie wykazały, że cena ta uwzględnia wszystkie elementy niezbędne

do realizacji usług, objętych przedmiotem zamówienia. Dodać należy, że powyższe wyjaśnienia przedstawione na 6 stronach obejmowały również wyjaśnienia cen w zadaniach nr 3, 8, i 21.

Trudno zgodzić się również ze stanowiskiem Zamawiającego, że Przystępujący przedstawił szczegółową strukturę kosztów, uwzględniającą koszty pracy, materiałów oraz zysk, umożliwiającą stwierdzenie, że zaoferowana cena pozwala na należyłą realizację zamówienia zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia (OPZ).

Analiza Dowodu nr 1c zatytułowanego „Kalkulacja ceny ofertowej – zadanie nr 16 (Skarżysko Kamienna) pozwala na stwierdzenie, że zawiera ona kalkulacje dotyczące:

1. kosztów zatrudnienia na umowę o pracę dla jednego pracownika w wymiarze 8 godzin oraz w uśrednione wynagrodzenie w przeliczeniu na jedną roboczogodzinę z tytułu umowy zlecenia, średniomiesięczne dofinansowanie dla osób niepełnosprawnych oraz liczbę etatów przeznaczonych do sprzątnięcia dla terenów wewnętrznych i zewnętrznych.
2. podziału ceny na poszczególne pozycje budżetowe.

Powyższe wyliczenia (bez kosztów pracowników) stanowią wyłącznie rozbić ceny na elementy składowe, przypisując im określone wartości budżetowe, bez podania jakichkolwiek danych, informacji czy założeń, wskazujących w jaki sposób zostały one przyjęte przez Przystępującego na określonym poziomie. Taki sposób rozbić ceny (poprzez przypisanie poszczególnym pozycjom wartości w budżecie, nie daje możliwości oceny czy zostały one przyjęte prawidłowo dla potwierdzenia ich realności czy zasadności.

Zamawiający w swoim stanowisku całkowicie pominął najistotniejszą – w ocenie Izby okoliczność, że Odwołujący nie zarzucił braku złożenia wyjaśnień ceny w ogóle, ale zarzucił niedoszacowanie kosztów pracowniczych, polegających na niedoszacowaniu ilości osób wyznaczonych do realizacji zamówienia (pracowników, zleceniobiorców), liczby etatów oraz roboczogodzin przyjętych do realizacji zamówienia.

W odniesieniu do tych okoliczności, Przystępujący ograniczył się wyłącznie do oświadczenia, że dla zadania 16 zamierza zatrudnić 10 osób na umowę o pracę na 7,04 etatu miesięcznie, w tym 1 osoba do nadzoru na pełny etat, oraz 2 osoby na podstawie umowy zlecenia

w wymiarze godzinowym 69,52 rbh miesięcznie, a struktura zatrudnienia została opisana

w Dowodzie nr 1c. Ponadto wskazał, że liczba osób przewidzianych do zatrudnienia oraz liczba etatów jest zgodna z wydajnością pracy, odpowiednią do przedmiotu zamówienia, stosownie do przyjętych technologii sprzątnięcia i organizacji pracy, opracowaną na podstawie wieloletniego doświadczenia i stanowiącą know-how wykonawcy.

Izba zauważa, że w przywołanym na potwierdzenie struktury zatrudnienia Dowodzie

nr 1c próżno szukać jakiegokolwiek informacji, pozwalającej na ustalenie na jakiej podstawie Przystępujący przyjął, że zatrudnienie 10 osób na umowę o pracę na 7,04 etatu miesięcznie, w tym 1 osoby do nadzoru na pełny etat, oraz 2 osób na podstawie umowy zlecenia, będzie wystarczające, dla realizacji przedmiotowego zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. A jak wynika z dodatkowych wyjaśnień ceny, przyjęta liczba osób była niewystarczająca.

Wymaga podkreślenia, że Przystępujący wskazał, że liczba osób jest zgodna z wydajnością pracy odpowiednią dla przedmiotu zamówienia, jednakże poza wyłącznie oświadczeniem

w tym zakresie, nie przedstawił żadnych norm, założeń czy wytycznych itp., dotyczących przyjętej wydajności pracy. Co więcej powołał się na wypracowane know-how, a więc stosowane przez siebie rozwiązania, które dla potwierdzenia realności ceny, winien Zamawiającemu przedstawić w ramach wyjaśnień ceny, a informacje te mogłyby objąć tajemnicą przedsiębiorstwa, jeśli spełniałyby wymagania określone w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp.

Zarówno Odwołujący jako i Przystępujący podkreślali, że w przedmiotowym zamówieniu najistotniejszym elementem cenotwórczym jest koszt pracy ludzkiej.

Zatem w sytuacji, gdy Zamawiający w treści SWZ wymagał (OPZ część I.4 pkt 1), aby wykonawca zapewnił odpowiednią

liczbę osób do wykonywania usługi, zgodnie

ze standardami przyjętymi w części III.1. OPZ (tj. Księgą Standardów Utrzymania Czystości),

to wyjaśnienia ceny winny odnosić się w szczególności do wykazania w sposób niepozostawiający wątpliwości, że przewidziana liczba osób jest odpowiednia dla realizacji zamówienia-

Tak więc pomimo tego, że Zamawiający nie narzucił sposobu kalkulacji ceny,

to zdaniem Izby, Przystępujący winien wykazać jakie założenia przyjął do ustalenia liczny osób przewidzianych do realizacji zamówienia, aby potwierdzić i wykazać jej realność i zgodność

z wymaganiami Zamawiającego. Zwłaszcza, że w wezwaniu do wyjaśnienia ceny Zamawiający wymagał, aby:

wyjaśnienie winno wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) na wysokość ww. ceny.

Wyjaśnienia takie są tym bardziej konieczne, że Przystępujący założył, że usługa będzie realizowana przez osoby ze stopniem niepełnosprawności, dla których wymiar etatu jest mniejszy niż 8 godzin dziennie, a zamówienie realizowane ma być w 32 obiektach kolejowych tj. dworcach kolejowych oraz obiektach zewnętrznych, o łącznej powierzchni wewnętrznej 3 388,11m² oraz zewnętrznej 50 039,91 m², oddalonych od siebie o kilkanaście kilometrów i zlokalizowanych w różnych województwach. Podkreślenia wymaga również,

że w wyjaśnieniach ceny Przystępujący nie poświęcił nawet jednego zdania, aby wyjaśnić

w jaki sposób i w jakim czasie osoby realizujące zamówienie będą przemieszczały się między obiektami w celu realizacji zamówienia. Zakładając, że przemieszczanie się osób między obiektami nastąpi w ramach czasu pracy, to będzie to miało realny wpływ na skrócenie czasu przeznaczanego na świadczenie usługi objętej zamówieniem. To z kolei pozostaje

w bezpośrednim związku z liczbą osób przewidzianych do świadczenia usługi sprzątania.

Biorąc pod uwagę bardzo rygorystyczne wymagania Zamawiającego co do sposobu świadczenia usługi (Przywołane przez Odwołującego w uzasadnieniu odwołania), sprowadzające się do wymogu, że ma być czysto, zdziwienie Izby budzi fakt, że Zamawiający nie mając podstawowych informacji co do sposobu ustalenia liczny osób skierowanych do realizacji usługi uznał, że wskazana liczba osób spełnia wymóg „odpowiedniości”, a wyjaśnienia ceny za zasadne.

Odnosząc się do przywołanych przez Odwołującego norm wydajności pracy, opartych na dobrych praktykach i zwyczajach w branży utrzymania czystości – a kwestionowanych przez Zamawiającego jak i Przystępującego - jako abstrakcyjnych, nieodnoszących się do konkretnych technologii i organizacji pracy obowiązujących u Przystępującego, Izba podkreśla

że ani Zamawiający ani Przystępujący nie kwestionowali istnienia takich norm w branży jako, wskazując jedynie, że Przystępujący kalkulował cenę w oparciu o własne założenia, bowiem Zamawiający nie narzucił wykonawcom żadnych norm i sposobu kalkulacji ceny.

Nie zmienia to jednak faktu, że wyjaśnienia ceny złożone przez wykonawcę mają być szczegółowe i rzetelne, pozwalające na ustalenie w jaki sposób wykonawca skalkulował cenę ostateczną, która jest realna i odpowiada przedmiotowi zamówienia. Przypomnieć należy,

że w analizowanym stanie faktycznym, wezwanie do wyjaśnienia ceny nie było spowodowane wyłącznie wątpliwościami Zamawiającego, ale wynikało z przesłanek ustawowych, gdzie ustawodawca nałożył na wykonawcę obowiązek wykazania realności ceny, jeżeli jest ona

o ponad 30% niższa od szacowanej wartości zamówienia, tak jak miało to miejsce

w analizowanym stanie faktycznym.

Izba zwraca jednak uwagę, że przedstawione przez Odwołującego zestawienie obiektów objętych zamówieniem oraz ich powierzchni wewnętrznej i zewnętrznej pozwoliło na zobrazowanie problemu objętego zarzutem. Odwołujący bowiem uprawdopodobnił w oparciu o rygorystyczne założenia (wynikające z przywołanych przez siebie norm) co do wydajności pracy świadczonej przez 8 godzin dziennie, że do wykonania przedmiotowego zamówienia wymagana minimalna ilość etatów wynosi 8,155. Wyliczenia te odnosiły się wyłącznie do czasu przeznaczanego na świadczenie usługi sprzątania i nie obejmowały czasu koniecznego do przemieszczania się pomiędzy obiektami, a i tak były wyższe jako minimalne, od tych przyjętych przez Przystępującego.

Przystępujący w przedłożonej kalkulacji przewidział bowiem 7,04 etatu (3,91 dla powierzchni wewnętrznych, 3,13 dla powierzchni zewnętrznych, w tym jeden etat dla nadzoru) oraz

w ramach umowy zlecenia 69,52 rbh miesięcznie – co daje 0,42 etatu. Łącznie w przeliczeniu na liczbę etatów Przystępujący przyjął jako odpowiednie do realizacji zamówienia 7,46 etatów – łącznie z nadzorem, a po jego odjęciu, faktycznie do wykonania usługi sprzątania przyjął 6,46 etatów. Dodać jeszcze należy, że powyższa liczba etatów

obejmuje świadczenie usługi

w lokalizacji Radom Główny, która wymaga zaangażowania 2,18 etatu.

Powyższe założenia Przystępującego co do liczby etatów i osób na zlecenie w zestawieniu z wyliczeniami Odwołującego, jawią się jako nieodpowiednie, niedoszacowane, zbyt niskie, aby prawidłowo zrealizować zamówienie.

Z uwagi na brak w wyjaśnieniach ceny informacji o przyjętej wydajności pracy obowiązującej u Przystępującego oraz organizacji pracy, które potwierdziłyby realność skalkulowanej ceny na oferowanym poziomie, Izba za przydatne dla oceny sprawy uznała wyliczenia ilości minimalnych etatów koniecznych do realizacji zamówienia, przedstawione przez Przystępującego. Izba wskazuje, że wyliczenia te były zawarte w treści odwołania i znane były Przystępującemu, a zatem Przystępujący chcąc je skutecznie obalić mógł nawet podczas rozprawy złożyć jako dowód przeciwny, stosowane przez siebie założenia dotyczące wydajności i organizacji pracy.

Izba zwraca uwagę na treść art. 537 pkt 1) Pzp zgodnie z którym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, a także na art. 535 Pzp, zgodnie z którym dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego mogą przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy.

Takich dowodów podważających wyliczenia Odwołującego, Przystępujący nie przedstawił.

Istotne dla oceny wyjaśnień ceny jest również to, że Przystępujący przewidział świadczenie usługi przez osoby ze stopniem niepełnosprawności, ujmując w kalkulacji ceny przewidywane dofinansowanie dla osób niepełnosprawnych.

W ocenie Izby, okoliczność otrzymania takiego dofinansowania nie została wykazana w treści wyjaśnień ceny. Co prawda Przystępujący w wyjaśnieniach ceny wskazał, że korzysta z dofinansowania do wynagrodzenia osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, co ma wpływ na obniżenie kosztów osobowych, jednakże nie wykazał, że w tym postępowaniu będzie mógł korzystać z takiego dofinansowania.

Załączone jako Dowód nr 2 wnioski o wypłatę miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych potwierdzają jedynie dane historyczne, tzn. że od stycznia do lipca w roku 2025 Przystępujący korzystał z takiego dofinansowania. Dowód ten nie ma jednak żadnego przełożenia na przedmiotowe postępowanie. Nie potwierdza, że realizując przedmiotowe zamówienie Przystępujący nadal będzie mógł korzystać z takiego dofinansowania.

Podkreślenia również wymaga, że w zakresie powyższego dowodu. Odwołujący wyrażał swoje zarzuty w treści odwołania, znanej Przystępującemu. Przystępujący mógł zatem podczas rozprawy również na tą okoliczność złożyć dowody potwierdzające możliwość korzystanie

z dofinansowania dla osób niepełnosprawnych, w okresie objętym przedmiotem zamówienia – czego nie uczynił.

Wątpliwości Izby wzbudził również fakt, że przedłożone wnioski

o dofinansowanie kończą się w lipcu 2025 roku i nie obejmują okresu późniejszego,

tj. najpóźniejszego jaki był możliwy do wykazania, przed terminem składania wyjaśnień ceny. Tak złożone wnioski o dofinansowanie, mogą wskazywać na możliwość utraty dofinansowania po lipcu 2025 roku.

Reasumując powyższe, z treści wyjaśnień ceny nie wynika, aby Przystępujący wykazał, że przyjęta liczba osób do realizacji zamówienia jest odpowiednia, do wykonania przedmiotowego zamówienia w sposób należyty, co w ocenie Izby potwierdza zasadność zarzutu co do niedoszacowania i nieuwzględnienia wszystkich niezbędnych do realizacji zamówienia istotnych czynników cenotwórczych.

Izba podzieliła również stanowisko Odwołującego co do wyjaśnień ceny w zakresie kosztów pośrednich. Przedstawione wyjaśnienia co do optymalizacji kosztów sprowadzają się do głoślowych zapewnień, które nie zostały poparte żadnymi dowodami. Co prawda Przystępujący załączył do wyjaśnienia ceny załączniki, określając je mianem dowodów, jednakże dla przedmiotowej sprawy nie mają one żadnej wartości dowodowej.

Załączone jako Dowód nr 3 – procedury wewnętrzne Impel niczego nie wnoszą do wyjaśnienia ceny. Procedury te dotyczą zarządzania środkami trwałymi oraz wartościami niematerialnymi i prawnymi.

Przystępujący załączył jako Dowód nr 4, oświadczenia o współpracy z innymi podmiotami, które oferują upusty na swoje produkty. Jednakże z wyjaśnień ceny ani jej kalkulacji nie wynika, z jakich produktów Przystępujący będzie korzystał przy realizacji zamówienia. A zatem brak jest podstaw do uznania, że rabaty oferowane przez podmioty składające oświadczenia, będą miały zastosowanie w przedmiotowym zamówieniu. Przystępujący nie załączył również faktur potwierdzających ceny środków chemicznych i higienicznych, na które powołał się

w wyjaśnieniach (Izba uwzględniła w tym zakresie dowód Odwołującego). W tych okolicznościach Izba uznała brak tego dowodu jako okoliczność istotną dla sprawy, bowiem brakujące faktury mogłyby potwierdzać, że produkty oferowane przez podmioty składające oświadczenia o współpracy z Przystępującym, będą wykorzystywane w tym postępowaniu.

Ich brak, nie mógł skutkować uznaniem samych oświadczeń jako pozostających w związku z przedmiotowym zamówieniem.

W odniesieniu do ponownego wezwania Przystępującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień ceny, Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że możliwe jest dodatkowe wezwanie do wyjaśnienia ceny, odnoszące się do doprecyzowania informacji podanych

w złożonych już wyjaśnieniach, które były nieprecyzyjne.

Jednakże w okolicznościach przedmiotowej sprawy drugie wezwanie do wyjaśnienia ceny nie było jej doprecyzowaniem, ale uzupełnieniem o informacje nie podane przez Przystępującego. Zamawiający bowiem zadał pytanie:

(...) Czy Wykonawca zamierza zatrudnić dodatkową liczbę osób w okresie zimowym?

W odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wskazał, że (...)

miał prawo upewnić się, czy Wykonawca uwzględnił wszystkie specyficzne wymogi zimowego utrzymania terenów zewnętrznych.

Zdaniem Izby, odpowiedź Przystępującego: (...)

Informujemy ponadto, że w okresie zimowym albo zatrudnimy dodatkową liczbę osób do realizacji usługi, albo skorzystamy z podwykonawstwa,

stanowi potwierdzenie, że powyższy zakres nie został ujęty w ramach wyjaśnień ceny z dnia 17 września 2025 roku.

Prowadzi to do wniosku, że Zamawiający kierując do Przystępującego drugie wezwanie do wyjaśnienia ceny, dopytał o elementy ceny nie ujęte w wyjaśnieniach z 17 września 2025 roku, a udzielone wyjaśnienia nie stanowiły ich doprecyzowania lecz zmianę, w zakresie ilości osób skierowanych do realizacji zamówienia. Bez znaczenia jest również to, że chodzi o okres zimowy. Taka okoliczność jako istotna, winna być podana przez Przystępującego w ramach pierwszych wyjaśnień ceny.

Izba również odnie się do stanowiska Zamawiającego wyrażonego podczas rozprawy, cytującego stanowisko Izby wyrażone w wyroku z dnia 23 lutego 2026 roku sygn.akt: KIO 5953/26 zgodnie z którym: *Na rynku zamówień publicznych uwidacznia się niezdrowa praktyka eliminowania konkurencji poprzez próbę wykazania, że dany wykonawca złożył zbyt ogólne wyjaśnienia dotyczące wyliczenia ceny, przedłożył za mało dowodów, wybrał niewłaściwą metodę wyliczenia ceny, czy też nie ujął w wyjaśnieniach – w ocenie innego wykonawcy - istotnych kosztów. Warto jednak zwrócić również uwagę, że każdy*

z wykonawców może przyjąć inne założenia kalkulacyjne.

Izba podziela powyższe stanowisko, w szczególności w zakresie możliwości przyjęcia innego założenia kalkulacyjnego – jeśli nie zostało ono narzucone przez Zamawiającego.

Jednakże w odniesieniu do analizowanego stanu faktycznego i celu - jakiemu służą wyjaśnienia ceny, Zamawiający nie może opierać się wyłącznie na gólosłownych zapewnieniach wykonawcy, że cena jest realna i obejmuje wszystkie wymagania określone

w warunkach zamówienia. Dlatego wykonawca winien przedstawić w ramach wyjaśnień wszystkie te elementy, które miały wpływ na ostateczny wymiar ceny, w tym również przez wskazanie przyjętych przez siebie założeń, na których bazował, aby wykazać w jaki sposób „doszedł” do zaoferowanej ceny, która musi uwzględniać wymagania zamawiającego.

Wyjaśnienia takie nie muszą być obszernie, istotne jest natomiast to, aby były merytoryczne, szczegółowe i poparte możliwymi do wykazania dowodami.

Wyjaśnienia Przystępującego oparte o oświadczenia własne i zapewnienia co do posiadanych rozwiązań i osiągniętej optymalizacji kosztów trafnie podsumował Odwołujący, twierdząc że też jest w stanie oświadczyć i zapewnić, że dojedzie z Warszawy do Gdańska w ciągu

15 minut.

Reasumując powyższe, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, Przystępujący nie udźwignął ciężącego na nim obowiązku wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco niska, dlatego oferta ta winna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, jako oferta zawierająca rażąco niską cenę.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Izba za nieprzydatny dla sprawy uznała dowód złożony przez Odwołującego w postaci pisma z 23 lutego 2026 roku od PKP Polskie Koleje Państwowe w sprawie naliczenia kar umownych dla Przystępującego za nienależyte wykonywanie umowy na świadczenia usługi sprzątnięcia dla Zamawiającego, jako pozostający bez związku z przedmiotem zamówienia.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1) i pkt 2) lit. b) oraz § 7 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: