

WYROK

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 marca 2026 r. przez wykonawcę Fallwork Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości z siedzibą w Warszawie

orzeka:

marza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Leasing Team Professional Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ze względu na ich uwzględnienie przez zamawiającego, w pozostałym zakresie uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości z siedzibą w Warszawie: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy Fallwork Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, kosztami postępowania obciąża zamawiającego Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości z siedzibą w Warszawie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez wykonawcę Fallwork Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kwoty: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) tytułem wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, a także poniesioną przez zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, zasądza od zamawiającego na rzecz wykonawcy Fallwork Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą poniesione koszty postępowania odwoławczego. Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 944/26

UZASADNIENIE

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości z siedzibą w Warszawie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Świadczenie usług pracy tymczasowej” (znak postępowania: p/213/BZK/2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 9 października 2025 r. pod numerem 664594-2025.

W dniu 2 marca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca Fallwork Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechań Zamawiającego podjętych w toku Postępowania, polegających na:

- odrzuceniu oferty Odwołującego,
- zaniechaniu odrzucenia oferty Leasing Team Professional Sp. z o.o.,
- wyborze oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- art. 16 ustawy Pzp, poprzez niezapewnienie zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w związku z naruszeniem niżej wymienionych przepisów ustawy:

- art. 224 ust. 6 i 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp – poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie w sytuacji, gdy oferta Odwołującego nie zawiera rażąco niskiej ceny a udzielone wyjaśnienia są wystarczające. Ponadto Zamawiający naruszył te przepisy poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Leasing Team Professional Sp. z o.o. pomimo nieudzielenia przez tego wykonawcę wyczerpujących wyjaśnień,
- art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. b) i c) w zw. z art. 112 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy LTP w sytuacji, gdy została ona złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu oraz takiego, który nie złożył podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu,
- art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez nieprawidłowy wybór oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego

- unieważnienia decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej
- powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.
- odrzucenia oferty Leasing Team Professional Sp. z o.o.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 20 lutego 2026 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty i odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 2 marca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 27 marca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Następnie, pismem z dnia 31 marca 2026 r., modyfikując poprzednie stanowisko, Zamawiający oświadczył, że: „*uznaje odwołanie w części zarzutów dotyczących:*

1) *art. 224 ust. 6 i 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Leasing Team Professional Sp. z o.o. pomimo nieudzielenia przez tego wykonawcę wyczerpujących wyjaśnień.*

2) *art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit b i c w zw. z art. 112 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Leasing Team Professional Sp. z o.o. w sytuacji, gdy została ona złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu oraz takiego, który nie złożył podmiotowego środka dowodowego, potwierdzającego spełnianie warunków udziału w postępowaniu*”. W pozostałym zakresie niezmiennie Zamawiający wniósł o: oddalenie odwołania w części dotyczącej odrzucenia oferty Odwołującego.

Na posiedzeniu z udziałem Stron w dniu 1 kwietnia 2026 r. Zamawiający podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 31 marca 2026 r. co do częściowego uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu oraz wniosku o oddalenie odwołania w pozostałym zakresie, dotyczącym odrzucenia oferty Odwołującego.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba ustaliła, że do postępowania odwoławczego nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania oraz przedłożony przez Odwołującego na rozprawie.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba:

- **umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Leasing Team Professional Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** na podstawie art. 522 ust. 4 ustawy Pzp, z uwagi na uwzględnienie tych zarzutów przez Zamawiającego i brak przystąpień do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego,

- **uwzględniła odwołanie w pozostałym zakresie, tj. w zakresie zarzutów dotyczących oferty Odwołującego.**

Izba ustaliła, iż w sprawie stan faktyczny nie był sporny pomiędzy stronami oraz uczestnikiem. Istota sporu w tym postępowaniu odwoławczym sprowadzała się natomiast do interpretacji prawnej zaistniałych okoliczności faktycznych (prawidłowości oceny wyjaśnień Odwołującego w zakresie rażąco niskiej ceny przez Zamawiającego). Stąd też za zbędne Izba uznała przytaczanie w tym miejscu całego stanu faktycznego i powielanie treści dokumentów, których treści Strony nie kwestionowały. Należy więc w tym miejscu tylko podkreślić, iż

- Odwołujący zaoferował narzut w wysokości 1,1%,

- w toku badania i oceny ofert Zamawiający w dniu 25 listopada 2025 r., w związku z tym, że zaproponowana wysokość narzutu, wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, zwrócił się do Odwołującego o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny,

- Odwołujący w dniu 3 grudnia 2025 r. udzielił wyjaśnień i załączył dowody w postaci m. in. bilansu i sprawozdania finansowego,

- w rezultacie, w zawiadomieniu datowanym na dzień 19 lutego 2026 r. (przekazanym wykonawcom w dniu 20 lutego

2026 r. - zgodnie z informacją podaną przez Zamawiającego), Zamawiający dokonał wyboru oferty Leasing Team Professional Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie jako najkorzystniejszej w postępowaniu, a także odrzucił ofertę Odwołującego, podając przy tym uzasadnienie prawne i faktyczne dokonanej czynności.

W zakresie zarzutów dotyczących oferty Odwołującego, Odwołujący przedstawił zarzuty: naruszenia art. 16 ustawy Pzp poprzez niezapewnienie zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w związku z naruszeniem:

- art. 224 ust. 6 i 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie w sytuacji, gdy oferta Odwołującego nie zawiera rażąco niskiej ceny a udzielone wyjaśnienia są wystarczające.

- art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez nieprawidłowy wybór oferty najkorzystniejszej.

Mając na uwadze przedstawione zarzuty, należy wskazać, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). Zarazem, wedle art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Natomiast w art. 16 pkt 1) ustawy Pzp wyrażono jedną z podstawowych zasad przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tj. zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Trzeba też wskazać, że zgodnie z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Izba zważyła, iż treść wezwania Zamawiającego zasadniczo nie prezentowała konkretnych oczekiwań co do sposobu oraz zakresu przedstawienia wyjaśnień przez Odwołującego odnośnie zaproponowanej wysokości narzutu. Odwołujący w ocenie Izby odniósł się do treści wezwania Zamawiającego w sposób rzetelny, co nie pozwalało obiektywnie uznać wyjaśnień za ogólnikowe czy lakoniczne, jak przyjął to Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego. Izba zważyła, że Odwołujący przedstawił w wyjaśnieniach szereg okoliczności sprzyjających możliwości zaoferowania narzutu na poziomie 1,1%. Izba zwraca uwagę, że brzmienie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wymaga od zamawiającego, aby w wezwaniu wskazał elementy oferty, które winny zostać przez wykonawcę wyjaśnione i dowiedzione. Zamawiający, żądając wyjaśnień, zobowiązany jest wskazać, dlaczego dana cena (koszt) oferty wydaje mu się rażąco niska, a jeżeli wątpliwości dotyczą składowych ceny lub kosztu, powinien wskazać te składowe, których wycena budzi jego wątpliwości. Oceniając wyjaśnienia wykonawcy, zamawiający winien uwzględniać treść wezwania skierowanego do wykonawcy. Jeżeli zatem zamawiający nie sprecyzuje swojego wezwania, sporządzając ogólne wezwanie, trudno będzie wymagać od wykonawcy przedstawienia szczegółowych informacji czy wyliczeń, zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego. To bowiem w gestii zamawiającego leży ocena wyjaśnień wykonawcy pod kątem tego, czy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe są rażąco niskie w sposób nie budzący wątpliwości.

Izba zważyła również, że Zamawiający nie zakwestionował prawidłowości złożonych wyjaśnień w kontekście realności zaoferowanej ceny, swoją negatywną ocenę opierając zasadniczo na dwóch elementach: braku przedstawienia kalkulacji oraz braku przedstawienia stosownych dowodów odnoszących się do kosztów administracyjnych i osobowych związanych z obsługą zamówienia, takich jak:

- koszty osobowe i administracyjne związane z zawieraniem umów z pracownikami tymczasowymi,
- koszty związane z koniecznością zatrudniania nowych pracowników tymczasowych w okresie trwania umowy (36 miesięcy) w związku z obowiązkową rotacją co 18 miesięcy,
- koszty osobowe i administracyjne prowadzenia rekrutacji pracowników,
- koszty osobowe i administracyjne związane z prowadzeniem i przechowywaniem dokumentacji zatrudnionych pracowników,
- koszty osobowe dotyczące zatrudnienia na umowę o pracę 2 osób do realizacji umowy,
- koszty osobowe dotyczące zapewnienia specjalisty ds. płac.

Nie sposób jednakże kierować wobec Odwołującego oczekiwania co do ujęcia w wyjaśnieniach wszystkich elementów, których życzyłby sobie Zamawiający, skoro treść wezwania Zamawiającego była ogólna i nie wskazywała na konieczność przedłożenia przez wykonawcę kalkulacji ani uwzględnienia w wyjaśnieniach elementów szczegółowo wymienionych dopiero w informacji o odrzuceniu oferty. I choć zgodzić należy się z Zamawiającym, że Odwołujący, wbrew treści wyjaśnień, nie załączył kalkulacji cenowej, co zresztą było bezsporne, bowiem potwierdził to też Odwołujący na rozprawie, tym niemniej oczekiwanie przedstawienia kalkulacji nie wynikało literalnie z treści wezwania, wobec czego wykonawca nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji w postaci odrzucenia oferty z tytułu przypuszczalnie omyłkowego zaniechania zamieszczenia załącznika, zasygnalizowanego w treści wyjaśnień.

Izba zgodziła się przy tym z Odwołującym, że w realiach przedmiotowego zamówienia, w którym to Zamawiający ponosi całkowite koszty pracownicze, a po stronie wykonawcy pozostaje jedynie zapewnienie obsługi kadrowo-płacowej i

sporadycznej rekrutacji, możliwości udzielenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, w tym przedstawienia dowodów, są bardzo ograniczone. Na wysokość narzutu poza wspomnianymi kosztami administracyjnymi i osobowymi (koszty własne świadczenia usługi), składa się więc przede wszystkim zysk wykonawcy, który jest decyzją biznesową każdego wykonawcy. Wobec tego, w ocenie Izby nie było zasadnym kwestionowanie przez Zamawiającego przedstawienia przez Odwołującego dowodów prezentujących jego sytuację finansową (bilansu i sprawozdania finansowego), przy równoczesnym braku wskazania w wezwaniu wymogu złożenia konkretnych dowodów.

Jednocześnie wspomnianym wyżej kosztom administracyjnym i osobowym trudno w realiach przedmiotowego zamówienia przyznać przymiot istotnej części składowej ceny oferty. Jak wskazał Odwołujący, w skali całego zamówienia nie sposób za takie poczytywać choćby kosztów związanych z przechowywaniem dokumentacji kilkudziesięciu pracowników. Przekonującym w ocenie Izby było też wskazanie Odwołującego, że Odwołujący nie rejestrował wymaganych przez Zamawiającego parametrów i nie wie, ile minut każdego dnia pracownik poświęcił na zawarcie umowy o pracę z pracownikiem delegowanym do Zamawiającego. Nie było też zasadniczo spornym, że Zamawiający nie wymagał, aby pracownicy dedykowani do obsługi zamówienia, których koszty zatrudnienia spoczywały na wykonawcy, pozostawali na wyłączność Zamawiającego dla celów niniejszego zamówienia. Stąd też, jako że nie zostało przez Zamawiającego zakwestionowane twierdzenie Odwołującego, że na jednego pracownika sekcji kadr i płac przypada u Odwołującego około 500 pracowników tymczasowych, to oczywistym jest, że koszty zatrudnienia danego pracownika mogą być rozłożone na więcej kontraktów, a to w sposób obiektywny prowadzi do przyjęcia, że nie są to koszty stanowiące istotny element oferowanego narzutu dla tego zamówienia.

Co zaś się tyczy kosztów zatrudnienia pracowników tymczasowych w związku z ich rotacją i zarzutu nieprzewidzenia tej okoliczności przez Odwołującego, należy wskazać, że w treści wyjaśnień wykonawca wskazał, że po jego stronie leży zapewnienie „sporadycznej rekrutacji”. Nie jest zatem uzasadnionym przyjęcie przez Zamawiającego, że Odwołujący w ogóle nie przewidział w ramach narzutu rotacji pracowników tymczasowych w czasie wykonywania umowy. Zarazem, w treści uzasadnienia odwołania wskazano, że rotacja pracowników jest zjawiskiem naturalnym dla Odwołującego jako wykonawcy tożsamej usługi na rzecz Zamawiającego od 2013 r. (z niewielką przerwą). W ocenie Izby Odwołujący zasadnie mógł założyć, mając też na uwadze treść udzielonych przez Zamawiającego odpowiedzi w trybie wyjaśnień SWZ, że rotacja pracowników będzie rozłożona w czasie oraz że nie wystąpi konieczność zrekrutowania znacznej liczby pracowników na początku realizacji nowej usługi, bowiem Zamawiający przewidywał kontynuację pracy przez około 50 pracowników. Doświadczenie życiowe nakazuje więc sądzić, że okoliczności te, właściwe dotychczasowemu wykonawcy przedmiotowej usługi, mogą stanowić czynnik pozwalający na obniżenie wysokości narzutu.

Izba nie uwzględniła również argumentacji Zamawiającego opartej na negatywnej ocenie wyjaśnień Odwołującego przez przyzmat dotychczasowego doświadczenia we współpracy z Odwołującym przy realizacji poprzednich zamówień, bowiem taka argumentacja nie odnosiła się do okoliczności związanych z przeprowadzoną procedurą wyjaśniającą w tym postępowaniu, a dotyczyła realizacji innych zamówień.

Wobec powyższego, Izba nie podzieliła podanego przez Zamawiającego uzasadnienia faktycznego i prawnego odrzucenia oferty Odwołującego, uznając, że na podstawie zaistniałej procedury wyjaśniającej w zakresie rażąco niskiej ceny, czynność odrzucenia oferty Odwołującego była nieprawidłowa. Tym samym w ocenie Izby na uwzględnienie zasługiwał zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 224 ust. 6 i 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp.

Zarazem nie ma przeszkód, aby Zamawiający ponownie wezwał do wyjaśnień wykonawcę, w stosunku do którego skierował wezwanie o ogólnym charakterze, a ewentualne wątpliwości powstały po stronie Zamawiającego po lekturze pierwotnie udzielonych wyjaśnień.

Konsekwencją niezasadnej czynności Zamawiającego w postaci odrzucenia oferty Odwołującego, było też dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej w sposób co najmniej przedwczesny. Niniejsze w sposób naturalny prowadzić musiało tym samym do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W związku z powyższymi ustaleniami, potwierdzone zostały również zarzuty naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp i art. 16 pkt 1) ustawy Pzp.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie w zakresie, w jakim Zamawiający wnosił o jego oddalenie, tj. w zakresie zarzutów dotyczących oferty Odwołującego, wobec czego Izba nakazała Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1) w zw. z § 9 ust. 3 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....

