sygn. akt: **KIO 1017/26**

WYROK

Warszawa, 10 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Emil Kuriata

Protokolant:Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 05 marca 2026 r. przez wykonawcę R.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą FU Romus R.S. z siedzibą w Szczecinie,
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie,
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcę MAGNUM sp. z o.o.
z siedzibą w Szczecinie,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę R.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą FU Romus R.S. z siedzibą
   w Szczecinie i:
   2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę R.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą FU Romus R.S. z siedzibą w Szczecinie, tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę MAGNUM sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz łącznie kwotę 1 077 zł 70 gr (słownie: jeden tysiąc siedemdziesiąt siedem złotych i siedemdziesiąt groszy) poniesioną przez wykonawcę MAGNUM sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, tytułem dojazdu na rozprawę oraz noclegu,
   2.2. zasądza od wykonawcy R.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą FU Romus R.S. z siedzibą w Szczecinie na rzecz wykonawcy MAGNUM sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, łącznie kwotę 4 677 zł 70 gr (słownie: cztery tysiące sześćset siedemdziesiąt siedem złotych i siedemdziesiąt groszy) poniesioną przez wykonawcę MAGNUM sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, stanowiącą 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 1017/26**

Uzasadnienie

Zamawiający, Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o., prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego na „*Bieżące utrzymanie czystości nieruchomości budynkowych oraz przyległej do nich powierzchni zewnętrznej, stanowiących własność oraz zarządzanych przez Szczecińskie TBS, w podzielne na części: cześć 11, część 12*”.

05 marca 2026 roku, wykonawca R.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą FU Romus R.S. z siedzibą w Szczecinie (dalej „*odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej na niezgodne z przepisami ustawy Pzp czynności zamawiającego, polegające na:

1)wyborze w zakresie części nr 12 jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Magnum sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie,

2)czynności nieprawidłowej oceny przez zamawiającego w zakresie części nr 12 oferty wykonawcy Magnum sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie i zaniechania odrzucenia tej oferty wobec:

a)złożenia wyjaśnień ceny oferty, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu oraz nie wykazują braku rażąco niskiej ceny oferty,

b)złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, polegającego na manipulacji cenowej sprowadzającej się do przerzucenia kosztów między poszczególnymi elementami cenotwórczymi, w wyniku zaniżenia wyceny stawki obejmującej sprzątanie powierzchni wewnętrznych opatrzonych stawką podatku VAT 23% przy jednoczesnym zawyżeniu wartości prac wykonywanych na zewnątrz opodatkowanych stawką 8%.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 224 ust. 5 i 6 art. 226 ust.1 pkt 8 w zw. z art. 16 ustawy Pzp, przez zaniechanie dokonania przez zamawiającego czynności odrzucenia oferty wykonawcy Magnum sp. z o.o. w sytuacji, w której wyjaśnienia ceny oferty tego wykonawcy nie uzasadniają podanej w ofercie ceny oraz kosztu, w tym nie uwzględniają wszystkich

kosztów związanych z wykonaniem zamówienia przez wymaganą liczbę osób.

2.art. 226 ust.1 pkt 7 w zw. z art. 16 ustawy Pzp i art. 3 ust.1 oraz art.15 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zwanej dalej u.z.n.k. przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Magnum sp. z o.o. w sytuacji, gdy złożenie tej oferty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, polegający na manipulacji cenowej sprowadzającej się do przerzucania kosztów między poszczególnymi elementami cenotwórczymi w sytuacji sztucznego zaniżenia wartości prac polegających na utrzymaniu czystości terenów wewnętrznych opodatkowanych stawką VAT 23%, przy jednoczesnym zawyżeniu wartości prac wykonywanych na zewnątrz (opodatkowanych stawką 8%). Tym samym wykonawca przez zaniżenie wartości części zamówienia opodatkowanej wyższą stawką VAT zaniżył rzeczywistą wysokość podatku, który zobowiązany byłby zapłacić, przez co sztucznie obniżył wysokość ceny ofertowej.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

a)unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

b)ponownego badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty wykonawcy Magnum sp. z o.o.,

c)dokonania wyboru oferty odwołującego jako oferty najkorzystniejszej,

d)obciążenia zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych powyżej przepisów ustawy Pzp interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. Odwołujący może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych przepisów ustawy Pzp. Oferta Odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji wśród ofert niepodlegających odrzuceniu. Oferta wykonawcy Magnum sp. z o.o. została natomiast sklasyfikowana na pierwszej pozycji. Na skutek niezgodnych z prawem czynności i zaniechań Zamawiającego Odwołujący, który złożył prawidłową i rzetelnie wycenioną ofertę, został tym samym pozbawiony możliwości uzyskania przedmiotowego zamówienia oraz zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. W przypadku uznania przez Krajową Izbę Odwoławczą („KIO") zasadności niniejszego odwołania, a następnie po dokonaniu przez Zamawiającego żądanych czynności, Odwołujący ma realną szansę uzyskania przedmiotowego zamówienia. Niewątpliwie w niniejszym stanie faktycznym istnieje także możliwość poniesienia szkody przez Odwołującego. Szkoda ta polega na braku możliwości osiągnięcia zysku w związku
z realizacją zamówienia. Powyższe dowodzi naruszenia interesu w uzyskaniu zamówienia, co czyni zadość wymaganiom do wniesienia odwołania określonym w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący uzasadniając zarzuty odwołania wskazał, że zapoznał się z treścią oferty
w części 12 Wykonawcy Magnum Sp. z o.o. i pismem z 19 stycznia 2026r. poinformował Zamawiającego o wątpliwościach dotyczących niskiej stawki za sprzątanie powierzchni wewnętrznych wynoszącej zaledwie 6287,58 zł brutto (5110,85 zł netto) miesięcznie za sprzątanie 41 klatek schodowych, zwracając przy tym uwagę na rażącą dysproporcję pomiędzy stawkami za sprzątanie powierzchni wewnętrznych i zewnętrznych (0,18 zł oraz 1,23 zł), co nasuwa podejrzenie, że Wykonawca ten celowo zaniżył stawkę na sprzątanie powierzchni wewnętrznych, dla których stawka podatku VAT wynosi 23% i przeniósł cześć kosztów do stawki za sprzątanie powierzchni zewnętrznych, dla których stawka podatku VAT wynosi 8%. W ocenie Odwołującego nie ma możliwości sfinansowania jednej usługi
z wynagrodzenia za drugą, gdyż obłożone są one różnymi stawkami podatku VAT (dowód: pismo z 19 stycznia 2026 r.).

Pismem z 21 stycznia 2026 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę Magnum Sp. z o.o. do udzielenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny za realizację przedmiotu zamówienia stanowiącego część nr 12, przy czym w wezwaniu nie zwrócił uwagi na konieczność wyjaśnienia dysproporcji pomiędzy stawkami za sprzątanie powierzchni zewnętrznej i wewnętrznej (dowód: pismo z 21 stycznia 2026 r.).

Wykonawca Magnum Sp. z o.o. pismem z 26 stycznia 2026 r. udzielił wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny (dowód: pismo z 26 stycznia 2026 r.).

W wyjaśnieniach tych Wykonawca zadeklarował skierowanie do realizacji zamówienia:

•3 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym zatrudnionych na 1/1 etatu

•5 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym zatrudnionych na 0,6 etatu

•3 osób bez orzeczenia o niepełnosprawności zatrudnionych na 0,6 etatu

Z tytułu zatrudnienia osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym Wykonawca założył refundację z PFRON w wysokości 4140,00 zł, a dla osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym refundację w kwocie 1551,00 zł miesięcznie. Płaca minimalna, z kosztami pracodawcy, przyjęta do obliczeń to 5769,00 zł. Wykonawca do kosztów wykonania zadania doliczył też koszty

urlopów odpowiednio 185,98 zł i 211,55 zł.

O ile kwoty dofinansowań z PFRON nie budzą zastrzeżeń, to należy zauważyć, że:

•płaca minimalna została wyliczona bez uwzględnienia składek na Pracownicze Plany Kapitałowe, z których pracownik co prawda nie musi, ale może w każdej chwili skorzystać. Pracodawca nie może pracownikowi zabronić lub w jakikolwiek sposób zniechęcać do udziału w PPK, tym samym nie może z góry założyć, że takiego kosztu nie będzie ponosił i stąd minimalna kwota 1,5% wynagrodzenia powinna zostać doliczona do ogólnych kosztów pracodawcy,

•przyjęto, dla każdego pracownika, staż pracy poniżej 10 lat, co wydaje się być wielce nieprawdopodobne, zwłaszcza w obliczu konieczności wliczania od 01.05.2026 r. do stażu okresu zatrudnienia na podstawie umów cywilno-prawnych (art. 302^1 § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy), ma to o tyle istotne znaczenie, że takowe założenie pozwoliło zmniejszyć koszt urlopu o 6 dni,

•Wykonawca zupełnie pominął kwestię konieczności zapewnienia pełnej obsady na każdym obiekcie przez 6 dni w tygodniu, przez cały okres trwania kontraktu, co wynika z ppkt 2.2.2 pkt 2 zał. 1b do SWZ („ … utrzymywania w należytym stanie sanitarnym i porządkowym terenów przyległych do budynków, w szczególności do wykonywania następujących czynności: 1) codziennie od poniedziałku do soboty (włącznie) w godzinach co najmniej od 6:00 do 10:00) - co nie pozostaje bez wpływu na koszt zatrudnienia i wymaga wypracowania rozwiązań nie naruszających Kodeksu pracy.

Reasumując, zgodnie z przywołanymi wyżej wyjaśnieniami Wykonawcy, składowe kosztów pracowniczych kształtują się następująco:

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym (1/1 etatu) 1629,00 zł + 185,98 zł = 1814,98 zł

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym (0,6 etatu) 1853,00 zł + 211,55 zł = 2064,55 zł

•osoba bez orzeczenia o niepełnosprawności (0,6 etatu) 3404,00 zł + 258,14 zł = 3662,14 zł.

Wykonawca w wyjaśnieniach nie udostępnił informacji o tym jaki jest faktyczny staż pracy poszczególnych pracowników, co uniemożliwiło korektę jego wyliczeń o koszt urlopu, ale można dodać składkę PPK 72,09 zł (4806,00 * 1,5%) dla 1/1 etatu i 43,25 zł dla 0,6 etatu (4806,00 * 1,5% * 0,6). Koszt dodatkowej pracy w sobotę dotyczy wyłącznie obsługi powierzchni zewnętrznej, dlatego w dalszych wyliczeniach zostanie pominięty jako nieistotny dla rozważenia braku możliwości wykonania sprzątania powierzchni wewnętrznych za oferowaną przez Wykonawcę kwotę.

Po korekcie o stawkę PPK koszty pracownicze kształtują się następująco:

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym (1/1 etatu) 1629,00 zł + 185,98 zł + 72,09 zł = 1887,07 zł.

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym (0,6 etatu) 1853,00 zł + 211,55 zł + 43,25 zł = 2107,80 zł.

•osoba bez orzeczenia o niepełnosprawności (0,6 etatu) 3404,00 zł + 258,14 zł + 43,25 zł = 3705,39 zł.

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w ppkt 2.1.1 pkt 2 zał. 1b do SWZ pracownicy muszą wykonywać swoje obowiązki związane z utrzymaniem czystości klatek schodowych od poniedziałku do piątku w godzinach co najmniej od 06.30 do 10.00, a podział osób na poszczególnych obiektach określa ppkt 2.2.2b pkt 2 par. VI zał. do SWZ:

•3 osoby do świadczenia usługi na nieruchomości przy ul. Ostrowskiej (8 klatek schodowych),

•1 osoba do świadczenia usługi na nieruchomości przy ul. Żupańskiego (4 klatki schodowe),

•1 osoba do świadczenia usługi na nieruchomości przy ul. Kościelnej (3 klatki schodowe),

•2 osoby do świadczenia usługi na nieruchomości przy ul. Golisza (12 klatek schodowych),

•4 osoby do świadczenia usługi na nieruchomości przy ul. Pocztowej, ul. B. Śmiałego oraz ul. Ks. P. Ściegiennego (16 klatek schodowych).

Oznacza to, że na każdym z osiedli musi być zawsze przynajmniej 1 osoba przez 3,5rb dziennie, w godzinach 06.30 – 10.00 obsługująca klatki schodowe, czyli musi to być minimum 5 osób.

Przy założeniu, że wszyscy pracownicy mają jednak staż pracy poniżej 10 lat, a każdy pracuje przez minimalny, wskazany w SWZ, wymagany czas przy sprzątaniu klatek schodowych, czyli 3,5 godziny oraz mając na uwadze art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym czas pracy osób niepełnosprawnych nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo dla osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, koszt zatrudnienia jednej osoby do sprzątania powierzchni wewnętrznych kształtuje się następująco:

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym (1/1 etatu – 7rb) 1887,07 zł / 7rb * 3,5rb = 943,53 zł.

•osoba z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym (0,6 etatu – 0,6 * 7rb = 4,2rb) 2107,80 zł / 4,2rb * 3,5 rb = 1756,50 zł.

•osoba bez orzeczenia o niepełnosprawności (0,6 etatu – 0,6 * 8rb = 4,8rb) 3705,39 zł / 4,8rb * 3,5rb = 2701,85 zł.

Przyjmując, w najkorzystniejszym dla Wykonawcy wariancie, że będą to 3 osoby (wymienione w wyjaśnieniach przesłanych Zamawiającemu) z orzeczeniem
o niepełnosprawności w stopniu znacznym ze schorzeniem szczególnym i 2 z orzeczeniem
o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym ze schorzeniem szczególnym, otrzymamy:

943,53 zł * 3 + 1756,50 zł * 2 = 6343,59 zł netto miesięcznie, co znacząco przewyższa zaoferowane przez Wykonawcę 5111,85 zł netto miesięcznie za sprzątanie powierzchni wewnętrznych.

Skutkiem tego każda złotówka powyżej tej kwoty musi pochodzić z wynagrodzenia za sprzątanie powierzchni zewnętrznych, które to obłożone jest niższą stawką podatku VAT, co wskazuje na brak rzetelnej wyceny i w ocenie Odwołującego narusza przepisy podatkowe.

W ocenie Odwołującego, Zamawiający zobowiązany był do rzetelnej oceny wyjaśnień
w zakresie dotyczącym tego czy zawierają one wszystkie istotne elementy wpływające na wycenę usługi i to nie tylko biorąc pod uwagę wycenę całości przedmiotu zamówienia, ale również poszczególnych jego elementów, tym bardziej, że wycena dotycząca stawki za sprzątanie terenów wewnętrznych jest istotnym elementem przedmiotu zamówienia, którego wycena ma wpływ na cenę całkowitą usługi.

Przeprowadzony wywód pozwala przypuszczać, że Wykonawca dopuścił się manipulacji cenowej polegającej na przerzucaniu kosztów między poszczególnymi elementami cenotwórczymi, co doprowadziło do zaniżenia wartości usług polegających na utrzymaniu czystości powierzchni wewnętrznych opodatkowanych stawką VAT 23%, przy jednoczesnym zawyżeniu wartości prac wykonywanych na terenach zewnętrznych, opodatkowanych stawką 8%. W konsekwencji doszło do zaniżenia wysokości podatku VAT co sztucznie obniżyło wysokość ceny ofertowej brutto. Taka manipulacja ceną, w ocenie Odwołującego, stanowi czyn nieuczciwej konkurencji jak i jest rażąco sprzeczna z prawem podatkowym, narusza interes Odwołującego i utrudnia mu dostęp do rynku.

Zgodnie z orzecznictwem (KIO 3113/20) manipulacja cenowa jest szczególnym rodzajem czynu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Czyn nieuczciwej konkurencji został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Czynem nieuczciwej konkurencji jest również naruszanie interesów innych wykonawców biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego poprzez zaniżanie ceny ofertowej w wyniku zaniżenia wysokości podatku od towarów i usług.

Szczegółowe wyliczenia wskazane przez Odwołującego w uzasadnieniu niniejszego odwołania wskazują, że nie jest możliwe wykonanie wymaganego przez Zamawiającego zakresu przedmiotu zamówienia za zaoferowaną, zaniżoną stawkę dotyczącą sprzątania terenów wewnętrznych, tym samym, w ocenie Odwołującego, Wykonawca Magnum Sp. z o.o. w swojej ofercie dokonał sztucznego zaniżenia wartości prac polegających na utrzymaniu czystości terenów wewnętrznych opodatkowanych stawką VAT 23%, zawyżając jednocześnie wartość prac wykonywanych na zewnątrz (opodatkowanych stawką 8%). Tym samym Wykonawca poprzez zaniżenie wartości części zamówienia opodatkowanej wyższą stawką VAT zaniżył rzeczywistą wysokość podatku, który zobowiązany byłby zapłacić, przez co sztucznie obniżył wysokość ceny ofertowej.

Jednocześnie Wykonawca ten przerzucił koszty usługi sprzątania powierzchni wewnątrz na usługi utrzymania powierzchni zewnętrznej, które objęte są stawką podatku VAT w wysokości 8% i w konsekwencji uzyskał niższą cenę brutto za wykonanie całego przedmiotu zamówienia.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której oświadczył, że uwzględnia zarzuty odwołania w całości. Ponadto zamawiający przedstawił swoje merytoryczne stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na wezwanie Izby, uczestnik postępowania odwoławczego – przystępujący po stronie zamawiającego wykonawca Magnum sp. z o.o. – wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów odwołania w całości. Ponadto przystępujący odniósł się merytorycznie do zarzutów odwołania, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Dodatkowe pismo w sprawie wniósł odwołujący, odnosząc się do stanowiska przystępującego.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego
z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia,

kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestnika (przystępującego), złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne. Krajowa Izba Odwoławcza podzielając w całości stanowisko uczestnika/przystępującego (za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: *„Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów*"), wskazuje, co następuje.

24 lutego 2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej. Za ofertę najkorzystniejszą w ramach części nr 12 zamówienia uznano ofertę przystępującego. Jedynym kryterium oceny ofert było kryterium ceny. Przystępujący zaoferował cenę za wykonanie zamówienia w wysokości 985 831,92 zł brutto (miesięcznie 41 076,33 zł brutto), oferta odwołującego wynosiła 1 049 678,16 zł brutto (miesięcznie 43 736,59 zł brutto).

Różnica między ceną oferty przystępującego a kwotą przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia wynosi 19,83%. Ponadto, cena oferty przystępującego różni się od ceny oferty odwołującego zaledwie o około 6%, a od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert
o jedyne 3,14%.

Zdaniem Izby, tak znikome różnice cenowe między konkurującymi podmiotami na dojrzałym rynku usług sprzątania *a priori* świadczy o tym, że cena zaoferowana przez przystępującego ma charakter rynkowy i nie nosi znamion ceny rażąco niskiej.

Izba stwierdziła, że przystępujący złożył wyjaśnienia:

1)Konkretne: zawierające wyliczenia, założenia co do etatów, normy zużycia.

2)Spójne: wyliczenia korelują z fakturami dostawców.

3)Logiczne: źródła oszczędności wynikają z PFRON i własnej bazy sprzętowej.

4)Poparte dowodami: faktury VAT, deklaracje PFRON.

W tej sytuacji zamawiający nie miał żadnych podstaw prawnych do odrzucenia oferty przystępującego. Izba w całości przyjęła za wiarygodną argumentację prezentowaną przez przystępującego, opartą na bogatym doświadczeniu, która w sposób precyzyjny, spójny
i logiczny prezentowała sposób realizacji zamówienia przyjęty przez przystępującego. Okoliczność, iż odwołujący zakłada inny sposób realizacji zamówienia, być może w oparciu
o założenia logistyczno-pracownicze, które w konsekwencji nie dają tak dobrego efektu ekonomicznego jaki zamierza osiągnąć przystępujący, nie są wystarczające do uznania zarzutów odwołania za zasadne.

Zgodnie z załącznikiem nr 1b do SWZ, zamawiający określił minimalne godziny pracy (poniedziałek-piątek 6:30-10:00 dla klatek schodowych oraz poniedziałek-sobota 6:00-10:00 dla terenów zewnętrznych). Jak zasadnie podnosił przystępujący, odwołujący błędnie przyjmuje, że każda z 41 klatek schodowych musi być obsługiwana przez odrębną osobę
w pełnym wymiarze godzinowym wskazanym w SWZ, co prowadzi go do zawyżonej kalkulacji kosztów pracy na poziomie 6 343,59 zł netto. Wniosek taki oparty jest na błędnej interpretacji zapisów dokumentów zamówienia. Odwołujący „założył", że co najmniej jedna osoba musi sprzątać na każdym z rejonów po 3,5 h (od 6:30 do 10:30). Wobec treści SWZ oraz Załącznika nr 1b do SWZ taka interpretacja wymagań zamawiającego nie znajduje żadnego uzasadnienia. Godziny pracy na terenach wewnętrznych i zewnętrznych rozróżnione są z tego powodu, żeby od 6:00 rano nie wprowadzać nadmiernego hałasu na klatkach schodowych.

W rzeczywistości na każdym z osiedli cały zespół z obsługi tego osiedla musi być co najmniej w godzinach od 6:00 do 10:00. To, ile te delegowane osoby poświęcą czasu na klatki schodowe a ile w tym czasie na tereny zewnętrzne pozostaje kwestią organizacji ich pracy.

W tych godzinach mają być na osiedlu i wykonać zakres prac w całości. Przystępujący zwraca uwagę, iż zgodnie z dokumentami zamówienia na dwóch z 5 rejonów (Żupańskiego
i Kościelnej) zamawiający wymaga tylko po jednej osobie. Ta jedna osoba w tych samych godzinach tj. pomiędzy 6:30 a 10:00 nie może być jednocześnie na klatkach schodowych i na terenie zewnętrznym. Przy założeniu, że zasady wykonania zamówienia są takie same na wszystkich 5 rejonach a inaczej być nie może (zamawiający nie zróżnicował tych zasad
w żaden sposób) to znaczy ni mniej, ni więcej tyle, że ta sama zasada obowiązuję na wszystkich 5 rejonach, również tam, gdzie zamawiający wymaga więcej niż 1 osobę do obsługi tego rejonu. Pod warunkiem - że wykonany będzie prawidłowo cały zakres zamówienia – to wyłącznie do decyzji wykonawcy należy, ile osób i ile czasu w tych godzinach

przeznaczy na sprzątanie klatek schodowych a ile na tereny zewnętrzne (oczywiście przy spełnieniu warunku, że każdy z tych 5 rejonów obsługiwać będzie cały czas wymagana w dokumentach zamówienia liczba pracowników).

Przystępujący, bazując na wieloletnim doświadczeniu i statystykach z podobnych obiektów, przyjął realne czasy wykonania poszczególnych czynności. Zamiatanie klatki schodowej zajmuje średnio od 10 do 20 minut, a mycie od 45 do 75 minut. Łączny czas potrzebny na obsługę klatek schodowych we wszystkich 5 rejonach wynosi odpowiednio:

1)ul. Ostrowska (8 klatek): 2,73 h dziennie,

2)ul. Żupańskiego (4 klatki): 1,36 h dziennie,

3)ul. Kościelna (3 klatki): 1,02 h dziennie,

4) ul. Golisza (10 klatek): 3,41 h dziennie,

5) Kwartał 27 (16 klatek): 5,6 h dziennie.

Z powyższego wynika, że praca przy sprzątaniu powierzchni wewnętrznych nie wypełnia pełnych etatów osób skierowanych do realizacji zamówienia. Na przykład na ul. Żupańskiego, gdzie wymagana jest 1 osoba, poświęca ona na klatki schodowe jedynie 1,36 h dziennie (0,19 etatu), a pozostały czas pracy przeznacza na utrzymanie terenów zewnętrznych.

Sumaryczny koszt wynagrodzeń netto przypisany do obsługi klatek schodowych, obliczony proporcjonalnie do czasu pracy, wynosi 3 751,42 zł miesięcznie. Dodając do tego koszty narzędzi i chemii w kwocie 1 142,54 zł, otrzymujemy łączny koszt operacyjny części wewnętrznej na poziomie 4 893,96 zł netto. Porównanie tej kwoty z ceną zaoferowaną przez przystępującego za prace na terenach wewnętrznych (5 111,85 zł netto) wykazuje nadwyżkę w wysokości 217,89 zł netto.

Dalej przystępujący wskazywał, że odwołujący podnosił, że przystępujący pominął koszt pracy 11 osób w soboty na terenach zewnętrznych. Przystępujący w duchu procesowej uczciwości, przyznaje, że w szczegółowej kalkulacji dołączonej do wyjaśnień przeoczono wymiar etatu dla 5 osób z orzeczeniem umiarkowanym, co skutkuje niedoszacowaniem
o około 14 godzin miesięcznie na pracownika. Kwota tego niedoszacowania wynosi 1 032,28 zł miesięcznie. Należy jednak postawić pytanie, czy błąd na poziomie około 2,5% całkowitej ceny netto (37 323,66 zł) może dyskwalifikować ofertę jako zawierającą rażąco niską cenę? Odpowiedź, w świetle orzecznictwa KIO, musi być przecząca. W wyroku o sygn. akt KIO 23/24 Izba stwierdziła, że „zaistnienie wątpliwości co do jednej z pozycji kalkulacji ceny oferty, bez wykazania jej wpływu na cenę całej oferty, nie jest wystarczające" do odrzucenia wykonawcy.

Przystępujący w swoich wyjaśnieniach wykazało zysk na poziomie 7 315,96 zł netto miesięcznie. Po odjęciu kwoty 1 032,28 zł, skorygowany zysk wciąż wynosi 6 283,68 zł netto miesięcznie. Oferta pozostaje zatem wysoce rentowna. Ponadto, zamówienie ma charakter ryczałtowy, co oznacza, że wykonawca bierze na siebie ryzyko drobnych błędów w kalkulacji wewnętrznej, o ile globalna cena pozwala na realizację przedmiotu umowy. Jak przyznaje sam odwołujący zarzut ten pozostaje bez znaczenia dla oceny nakładów i kosztów pracy w zakresie terenów wewnętrznych.

Najważniejszym czynnikiem pozwalającym przystępującemu na zaoferowanie konkurencyjnej ceny jest wieloletnia strategia zatrudniania osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 224 ust. 3 pkt 2 ustawy PZP, nakazuje się brać pod uwagę „wyjątkowo korzystne warunki dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych dostępne dla wykonawcy". Przystępujący jest mikro-przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie sprzątania (PKD 81.29.Z). Jako taki, spełnia on wszelkie wymogi do uzyskiwania miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej. W kalkulacji przyjęto następujące założenia:

1)3 osoby ze stopniem znacznym (schorzenie szczególne): dofinansowanie 4 140,00 zł na osobę,

2)5 osób ze stopniem umiarkowanym (schorzenie szczególne): dofinansowanie 1 551,00 zł na osobę.

Przy płacy minimalnej wynoszącej 5 769,00 zł (koszt całkowity pracodawcy), realny koszt utrzymania pracownika ze stopniem znacznym to dla przystępującego zaledwie 1 629,00 zł miesięcznie. Jest to przewaga konkurencyjna o charakterze obiektywnym, wynikająca z profilu działalności firmy i jej misji społecznej. Orzecznictwo KIO potwierdza, że dofinansowanie PFRON jest obiektywnym czynnikiem pozwalającym na obniżenie ceny oferty.

Odwołujący podnosi, że przystępujący winien doliczyć 1,5% kosztów Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK) oraz założyć staż pracy pracowników powyżej 10 lat.

Argumentacja ta jest błędna z kilku powodów. Po pierwsze, uczestnictwo w PPK jest dobrowolne dla pracowników. Wykonawca ma prawo kalkulować ofertę w oparciu o aktualny stan faktyczny i wiedzę o preferencjach swojego personelu, a nie w oparciu o scenariusze odwołującego zakładające 100% partycypacji. Po drugie, kwestia stażu pracy i wynikającego z niego wymiaru urlopu (20 vs 26 dni) jest elementem ryzyka kadrowego wykonawcy. Przystępujący zatrudnia osoby o stażu poniżej 10 lat, co potwierdzają deklaracje PFRON
i przyjęte założenia. Co więcej, pracownikom niepełnosprawnym w stopniu znacznym
i umiarkowanym przysługuje dodatkowe 10 dni urlopu (łącznie 30 dni), co przystępujący uwzględnił w swojej kalkulacji,

doliczając odpowiednio 185,98 zł i 211,55 zł miesięcznie do kosztów każdego pracownika. Wyliczenia te są znacznie bardziej precyzyjne niż ogólnikowe twierdzenia odwołującego.

Dodatkowo wskazać należy, iż odwołujący pomija okoliczność, iż konstrukcja zamówienia – w tym konieczność dostarczenia imiennej listy pracowników – powoduje, iż przystępujący ma wiedzę co do sytuacji podmiotowej przyszłych wykonawców zamówienia (zatrudnianych osób). Poczynione przez przystępującego założenia są więc najbliższe rzeczywistości
w danym postępowaniu.

Zważywszy na fakt, iż są to osoby niepełnosprawne, charakteryzuje je niechęć do pomniejszania im wynagrodzenia pod jakimkolwiek tytułem, są to też osoby o określonym poziomie wykształcenia (nie wlicza im się ono do uprawnień urlopowych jak w przypadku osób np. z wykształceniem wyższym), a dalej zauważyć należy, iż są to osoby, które z racji swoich deficytów napotykają trudności w znalezienia stabilnego i długotrwałego zatrudnienia – mającego wpływ na uzyskanie lat stażu pracy. Realność wygląda więc diametralnie odmiennie niż wywody odwołującego w tym zakresie, które stanowią potem uzasadnienie dla metodyki wyliczeń kosztów pracy stosowanej przez odwołującego w odwołaniu.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji ciężar dowodu spoczywa w całości na odwołującym. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą Krajowej Izby Odwoławczej (m.in. wyrok z 13 sierpnia 2024 r., sygn. akt KIO 1566/23), samo twierdzenie o wystąpieniu czynu nieuczciwej konkurencji nie jest wystarczające – musi być poparte konkretnymi dowodami wskazującymi na naruszenie dobrych obyczajów oraz interesu innego przedsiębiorcy. Odwołujący nie sprostał temu zadaniu. Nie przedstawił on żadnego dowodu na to,
że przystępujący działał w celu eliminacji konkurencji z rynku ani że zaoferowane proporcje cenowe są wynikiem „inżynierii cenowej", a nie obiektywnych czynników organizacyjnych.

W niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z wynagrodzeniem ryczałtowym. Przystępujący zatrudnia pracowników, którzy w ciągu tego samego dnia roboczego wykonują czynności w obu „strefach". Uśrednienie nakładów pracy i przypisanie części marży do usług zewnętrznych (8% VAT) przy zachowaniu realności ceny za usługi wewnętrzne (23% VAT) jest prawem przedsiębiorcy wynikającym z zasady swobody działalności gospodarczej.

Przystępujący przeprowadził symulację, która dowodzi, że nawet gdyby „naprawić" proporcje cenowe zgodnie z twierdzeniami odwołującego, ranking ofert nie uległby zmianie.

Podsumowując, odwołujący musiałby udowodnić, że:

1)Działanie przystępującego było sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami.

2)Działanie to zagrażało lub naruszało interes innego przedsiębiorcy.

3)Wykonawca działał w celu eliminacji konkurencji.

Odwołujący nie sprostał temu zadaniu. Nie wykazał on, aby różnice w stawkach jednostkowych były wynikiem złej woli, a nie odmiennej strategii operacyjnej. Co więcej, jak wykazano powyżej, nawet po „skorygowaniu" proporcji VAT, oferta przystępującego wciąż pozostaje najtańsza, co wyklucza tezę o „utrudnianiu dostępu do rynku" poprzez sztuczne zaniżanie ceny brutto.

Zdaniem Krajowej Izby Odwoławczej, w świetle powyższych faktów i wywodów prawnych, odwołanie jest całkowicie bezzasadne. Przystępujący wykazał, że:

1)jego cena nie jest rażąco niska, gdyż w pełni pokrywa koszty pracy (z uwzględnieniem dotacji PFRON), koszty materiałowe oraz zapewnia godziwy zysk,

2)nie dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji, stosując prawidłowe stawki podatku VAT w odniesieniu do skalkulowanych wartości usług składających się na całość świadczenia objętego umową o zamówienie publiczne za wynagrodzeniem ryczałtowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:……