Sygn. akt: KIO 948/26

Wyrok

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:**Katarzyna Poprawa**

Protokolant: **Klaudia Kwadrans**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 marca 2026 roku przez odwołującego **HOLD Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą**
w Sosnowcu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest **Sąd Rejonowy w Zawierciu**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego:
Agencji Detektywistycznej RENOMA Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Będzinie

orzeka:

1.oddala odwołanie

2.kosztami postępowania obciąża odwołującego HOLD Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego HOLD Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Sosnowcu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 736 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące siedemset trzydzieści sześć złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Sąd Rejonowy w Zawierciu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów związanych z dojazdem na posiedzenie i rozprawę,

2.2.zasądza od odwołującego HOLD Security Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sosnowcu na rzecz zamawiającego Sądu Rejonowego w Zawierciu kwotę 3 736 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące siedemset trzydzieści sześć złotych zero groszy) stanowiącą koszty poniesione przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów związanych z dojazdem na posiedzenie i rozprawę.

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 948/26

Uzasadnienie

Zamawiający Sąd Rejonowy w Zawierciu prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi społeczne w trybie podstawowym bez negocjacji pod nazwą ,,Ochrona osób i mienia Sądu Rejonowego w Zawierciu” nr sprawy D.261.4.2025, zwane dalej „postępowaniem”.
Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez negocjacji zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2024 poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej ustawa „Pzp”.Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00587395/01 z 9 grudnia 2025 r. W tym dniu na stronie internetowej Zamawiającego opublikowano również Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia.
Termin składania ofert upływał w dniu 17 grudnia 2025 r. o godzinie 9.00.

W dniu 2 marca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę HOLD Security Sp. z o.o. z siedzibą w Sosnowcu (zwanego dalej „Odwołującym”) wobec czynności Zamawiającego w postępowaniu, polegających na:

1badaniu i ocenie ofert, w tym:

a)przyjęciu, że oferta Odwołującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;

b)przyjęciu, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia;

c)przyjęciu, że wykonawca Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie wykazała spełnienie ustanowionych przez Zamawiającego w Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz pozostałej dokumentacji postępowania warunków udziału
w postępowaniu;

d)z ostrożności procesowej - przyjęciu, że wykonawca Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie wykazała spełnienie ustanowionych przez Zamawiającego w Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz

pozostałej dokumentacji postępowania warunków udziału w postępowaniu;

2odrzuceniu oferty Odwołującego pomimo braku podstaw odrzucenia;

3wyborze jako najkorzystniejszej, oferty Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów i zasad postępowania:

1.art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp - przez przyjęcie, że oferta Odwołującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a także zawiera rażąco niską cenę

w stosunku do przedmiotu zamówienia;

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp - przez przyjęcie, że pozycja formularza ofertowego dotycząca wysokości wynagrodzenia za świadczenia usługi grupy interwencyjnej stanowi znaczący w stosunku do wartości całego zamówienia element kosztowy ofert, a w rezultacie, że zaoferowane tam kwoty winny być badane pod kątem art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp, podczas gdy waga tej pozycji jest – co wynika

z porównania ofert wykonawców - niższa, niż 0,5% wartości zamówienia;

3.zmianę, na etapie wyboru ofert, treści SWZ poprzez przyjęcie, że zdefiniowana w treści SWZ grupa interwencyjna (2 pracowników ochrony, 24 godziny na dobę, czyli łącznie 8 pracowników – miesięczny koszt przy uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę około 40 000 zł) musi być przeznaczona wyłącznie dla obsługi obiektów Zamawiającego w ramach niniejszego postępowania pod rygorem zarzutu sybsydiowania skrośnego (krzyżowego), podczas gdy - mając na uwadze wymaganą przez Zamawiającego ilość godzin świadczenia usług w zakresie podstawowym (istotnym) oraz przewidzianą dla realizacji zamówienia kwotę 700 000 zł - czyniłoby to niemożliwym złożenie ważnej oferty w postępowaniu przez jakiegokolwiek wykonawcę;

4.w warunkach określonych powyżej w punktach 1 - 3 – rażące naruszenie art. 16 pkt 1

i art. 17 ust. 2 Pzp poprzez prowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w szczególności poprzez:

a)przyjęcie, że pozycja formularza ofertowego Odwołującego dotycząca kosztu świadczenia usługi grupy interwencyjnej stanowi znaczący, w stosunku do wartości całego zamówienia, element kosztowy oferty, a w rezultacie, że zaoferowana tam kwota winna być badana pod kątem art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp przy jednoczesnym przyjęciu, że nie zachodzi konieczność badania zaoferowanej tam przez Agencję Detektywistyczną RENOMA Sp. z o.o. kwoty;

b)przyjęcie, że nie jest możliwe, bez subsydiowania skrośnego (krzyżowego), świadczenie usług grupy interwencyjnej przez Odwołującego za miesięcznym wynagrodzeniem w kwocie 100 zł, a jednocześnie, że jest możliwe – bez subsydiowania skrośnego (krzyżowego) - świadczenie takich usług przez Agencję Detektywistyczną RENOMA Sp. z o.o. za miesięcznym wynagrodzeniem w kwocie 280 zł - podczas gdy w treści SWZ Zamawiający określił grupę interwencyjną jako

2 pracowników ochrony, 24 godziny na dobę, co daje łącznie konieczność miesięcznego utrzymania w tym celu 8 pracowników ochrony, a zatem miesięczny koszt utrzymania grupy interwencyjnej wynosi nie mniej, niż 40 000 zł;

c)wezwanie Odwołującego do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oferty w zakresie określonego powyżej składnika cenotwórczego i jednocześnie zaniechanie wezwania Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. do wyjaśnienia elementów cenotwórczych tego składnika, a w rezultacie rażąco niskiej ceny oferty oraz jej złożenia w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji;

d)wezwanie w toku postępowania Odwołującego do wyjaśnienia okoliczności dysponowania wskazaną w ofercie lokalizacją i jednocześnie zaniechanie wezwania Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. do wyjaśnienia podstawy dysponowania wskazaną w ofercie lokalizacją;

5.art. 253 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 i 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp poprzez przyjęcie najpóźniej w dniu 5 stycznia 2026 r., że cena oferty Odwołującego nie jest rażąco niska, a następnie zmianę tej decyzji i formułowanie wobec oferty Odwołującego zarzutów spóźnionych, których podstawy były Zamawiającemu znane i mogły być formułowane przez Zamawiającego w rozstrzygnięciu z dnia 5 stycznia 2026 r.;

z daleko posuniętej ostrożności procesowej również

6.art. 224 ust. 1 Pzp - przez zaniechanie wezwania podmiotu Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie do złożenia wyjaśnień w zakresie dysponowania wskazanym w ofercie miejscem stacjonowania grupy interwencyjnej, rażąco niskiej ceny oferty, złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, ewentualnie;

7.art. 239 ust. 1 i 2 p.z.p w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp przez przyjęcie, że oferta podmiotu Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. nie została złożona

w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a także, że nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W oparciu o powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania w całości,
2) nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru, jako najkorzystniejszej, oferty Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie,
3) nakazanie powtórzenia czynności wyboru ofert oraz wyboru jako najkorzystniejszej, oferty Odwołującego, względnie odrzucenia oferty Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie;
4) obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Jednocześnie Odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów:

a)oferty Solid Security Sp. z o.o. dla Powiatowego Urzędu Pracy w Zawierciu z dnia 9 grudnia 2025 r.,
b)notatki zamawiającego: Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu z dnia 16 grudnia 2025 r. w przedmiocie wyboru oferty Solid Security Sp. z o.o. w celu świadczenia usług ochrony w roku 2026 r.

na fakt: świadczenia usług ochrony na rzecz Powiatowego Urzędu Pracy w Zawierciu przez Solid Security Sp. z o.o. w Warszawie, a nie przez NOVINEX Sp. z o.o. w Jaworznie, oferowanej przez Solid Security Sp. z o.o. w Warszawie ceny usługi grupy interwencyjnej
w miesięcznej wysokości 60 zł netto, a w rezultacie, że cena usługi oferowana przez podmiot położony bliżej siedziby Zamawiającego w wysokości 100 zł jest ceną rynkową.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołaniu. W postępowaniu złożone zostały łącznie 2 oferty, przy czym oferta Odwołującego jest ofertą najkorzystniejszą. Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego, w ocenie Odwołującego niezasadnie, a zatem Odwołujący ma interes w unieważnieniu tej czynności Zamawiającego. Skutkiem jej unieważnienia powinno być jednocześnie unieważnienie wyboru jako najkorzystniejszej, oferty Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie.

Z daleko posuniętej ostrożności procesowej Odwołujący wskazuje również, że jeżeli koncepcja Zamawiającego jest słuszna, to Zamawiający zaniechał czynności do której był zobowiązany na mocy ustawy i którą zastosował wobec Odwołującego, to jest wezwania, przed wyborem jako najkorzystniejszej oferty Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie, tego Wykonawcy do wyjaśnienia oraz udokumentowania zaoferowanej ceny oferty w zakresie wszelkich jej składników, w tym podstawy dysponowania miejscem stacjonowania grupy interwencyjnej, rozbieżnością pomiędzy deklarowanym w ofercie adresem stacjonowania grupy a wynikami postępowania prowadzonego przez Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu, rażąco niską ceną oferty, stosowania przez tego Wykonawcę, względnie jego podwykonawcę subsydiowania skrośnego (krzyżowego), a w efekcie złożenia oferty
w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji i wszelkich innych okoliczności, do wyjaśnienia
i udowodnienia których wzywany był Odwołujący.

Interes Odwołującego we wniesieniu odwołania polega w takim przypadku na odrzuceniu oferty tego wykonawcy, co spowoduje konieczność unieważnienia postępowania oraz przeprowadzenia nowego postępowania, w którym Odwołujący będzie mógł złożyć ofertę.

Odwołujący wskazał, że w formularzu ofertowym (Załącznik nr 2 do SWZ, strona 2) Zamawiający żądał wskazania stawek wynagrodzenia za:

(1) kwalifikowanego pracownika ochrony
(2) obsługę grupy interwencyjnej
(3) wsparcie serwisu technicznego
(4) monitoring poprzez centrum monitoringu.

Zasadniczy koszt realizacji zamówienia stanowił punkt 1 (w przypadku oferty Odwołującego – 663 708 zł brutto , w przypadku AD Renoma Sp. z o.o. – 678 641,43 zł brutto.

Punkt, na który powołuje się obecnie Zamawiający w celu odrzucenia oferty Odwołującego,
to punkt dotyczący obsługi grupy interwencyjnej – w treści SWZ Zamawiający nie wskazał
w żaden sposób ilości przewidywanych interwencji lub ilości interwencji podejmowanych
w przeszłości. Odwołujący zaoferował zatem ryczałt w wysokości 100 zł netto (łącznie przez cały okres realizacji zamówienia 1200 zł netto), natomiast Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. zaoferowała kwotę 280 zł netto, to jest łącznie 3360 zł netto. Waga tego punktu wynosi więc mniej, niż 0,5% wartości zamówienia i nawet przyjęcie, że Odwołujący zaoferowałby w tym zakresie kwotę taką, jak aktualnie świadczący na rzecz Zamawiającego konkurent lub kwotę dwukrotnie, trzykrotnie lub czterokrotnie wyższą – niczego by w ogólnym rozrachunku nie zmieniło. Przebieg postępowania wskazuje jednak na to, że Zamawiający robi wszystko, aby usługi były świadczone przez Agencję Detektywistyczną RENOMA Sp. z o.o.

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnienia wątpliwości w zakresie zaoferowanej ceny oraz do wyjaśnienia podstawy dysponowania lokalizacją wskazaną jako ta, z której ewentualne interwencje będzie podejmowała grupa interwencyjna.
Jak podkreśla Odwołujący, Zamawiający w tym zakresie nie zwrócił się o wyjaśnienie powyższego do wykonawcy Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o.
Odwołujący złożył wyjaśnienia pismem z dnia 30 grudnia 2025 r., w szczególności:

- że posiada w rejonie Sądu Rejonowego w Zawierciu grupy interwencyjne już przeznaczone do obsługi położonych tam obiektów oraz
- przedłożył umowy na obsługę położonych w rejonie obiektów,
- przedłożył również umowę zawartą z innym podmiotem - Protector Ochrona Sp. z o.o., któremu to podmiotowi podzleca wykonywanie interwencji w rejonie Zamawiającego (stały, miesięczny koszt gotowości tego podmiotu do podejmowania interwencji to 86,10 zł brutto).

Zamawiający dokonywał oceny ofert i przyjął, że Odwołujący w sposób należyty wykazał,
że cena oferty Odwołującego nie jest rażąco niska.
W rezultacie w dniu 5 stycznia 2026 r. poinformował Odwołującego, że "*działając na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit. B ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), Zamawiający - Sąd Rejonowy w Zawierciu informuje, iż odrzuca Państwa ofertę*
z postępowania w zakresie „Ochrony osób i mienia Sądu Rejonowego w Zawierciu", gdyż
w złożonym na wezwanie Zamawiającego wyjaśnieniu dotyczącym potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie zasad dysponowania wskazaną w pkt.I formularza ofertowego „Zobowiązanie wykonania zamówienia" lokalizacją, tj. miejscem postoju grupy interwencyjnej, powołali się Państwo na współpracę z innymi podmiotami, czego nie uwzględnili Państwo w samodzielnie złożonej ofercie. Złożone przez Państwa wyjaśnienia prowadzą do zmiany treści złożonej oferty, a jest to niedopuszczalna".

Jednocześnie Zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą, ofertę spółki Agencja Detektywistyczna RENOMA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Będzinie. Zamawiający nie zastosował w stosunku do tego wykonawcy procedury zastosowanej wobec Odwołującego, to jest nie żądał wykazania podstawy dysponowania lokalizacją wskazaną jako ta, z której ewentualne interwencje będzie podejmowała grupa interwencyjna, jak również nie żądał wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Od powyższych czynności Zamawiającego Odwołujący wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Postepowanie wywołane odwołaniem toczyło się pod sygn.
akt KIO 127/26. W dniu 20 lutego 2026 r. Zamawiający uwzględnił odwołanie,
a w konsekwencji unieważnił czynności dokonane w dniu 5 stycznia 2026 r. tj. odrzucenia oferty Odwołującego i wyboru jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego.

W dniu 23 lutego 2026 r. Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego wskazując,
że „*została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a także zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia*".
Jednocześnie Zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą, ofertę złożoną przez Agencję Detektywistyczną RENOMA Sp. z o.o.

Według Odwołującego rozstrzygniecie Zamawiającego nie jest zgodne z przepisami Ustawy, co spowodowało konieczność sporządzenia niniejszego odwołania.
Odwołujący zwraca uwagę, że jeszcze przed pierwszym odrzuceniem jego oferty w dniu
5 stycznia 2026 r. był przez Zamawiającego w dniu 29 grudnia 2025 r., wzywany do złożenia wyjaśnień m.in. w zakresie rażąco niskiej ceny oferty. Pomimo okoliczności tego rodzaju,
że wezwanie nie było zasadne, stosowne wyjaśnienia zostały przez Odwołującego złożone
w dniu 30 grudnia 2025 r. Następnie do dnia 5 stycznia 2026 r.
Zamawiający analizował wyjaśnienia i w zakresie dotyczącym rażąco niskiej ceny,
zaakceptował je, skoro przyczyną odrzucenia oferty w dniu 5 stycznia 2026 r. nie była rażąco niska cena lub złożenie oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, lecz inne przyczyny wskazane w decyzji z dnia 5 stycznia 2026 r.
W myśl przepisu art. 253 ust. 1 Pzp zamawiający zobowiązany jest podać w odniesieniu
do informacji dotyczących wyboru oferty najkorzystniejszej, jak i informacji o odrzuceniu ofert uzasadnienie faktyczne i prawne. Wykonawca powinien bowiem uzyskać informację
o przyczynach odrzucenia jego oferty i powinny być to wszystkie przyczyny znane w dacie podejmowania decyzji. Ma to na celu zapewnienie sprawności i przejrzystości procedury zamówień publicznych.
W niniejszym postępowaniu nie pojawiły się żadne nowe informacje, czy też czynności, mające wpływ na ponowną

ocenę ofert. Zamawiający w dniu 5 stycznia 2026 r. dysponował już wyjaśnieniami Odwołującego oraz wiedzą pozwalającą na ewentualne odrzucenie oferty Odwołującego z przyczyn wskazanych następnie w decyzji Zamawiającego z dnia 23 lutego 2026 r.

Element kosztowy oferty, na który powołuje się Zamawiający w celu odrzucenia oferty Odwołującego, nie jest znaczący z punktu widzenia wartości całego zamówienia.

Dokonując analizy, czy w danej sprawie oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp, należy mieć na uwadze, że istotna część składowa ceny musi być na tyle znacząca, aby udzielone co do niej wyjaśnienia mogły potencjalnie dać odpowiedź czy cena całkowita oferty lub jej koszt zostały ustalone na rażąco niskim poziomie. W zależności od przedmiotu zamówienia może chodzić o znaczący udział w wartości przedmiotu zamówienia lub istotne znaczenie dla wykonania całego zamówienia tej części przedmiotu zamówienia, której dotyczy dana część składowa ceny lub kosztu.

W sytuacji udzielenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny i ich oceny jako prawidłowych przez zamawiającego, dla uznania zarzutu istnienia rażąco niskiej ceny jako podstawy odrzucenia oferty w związku z art. 224 ust. 6 Prawa zamówień publicznych nie jest wystarczające samo podważenie metody kalkulacji ceny ofertowej - konieczne jest bowiem również jednoczesne skuteczne podważenie ceny ofertowej (lub jej istotnej części składowej) jako nierzeczywistej i nierynkowej - nie gwarantującej realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami i warunkami zamówienia. Innymi słowy - dopuszczalne jest na gruncie Pzp uznanie ceny za rażąco niską z powodu zakwestionowania jednego elementu składającego się na tę cenę, jeśli zostanie wykazane, że znaczenie tego elementu jest tak duże, że jego zaniżenie powoduje rażąco niski charakter ceny całej oferty.

Trzeba również zauważyć, że nie każdy element cenotwórczy wymaga wyjaśnienia - te nie mające istotnego znaczenia dla kalkulacji ceny nie mają również znaczenia dla oceny wyjaśnień. Podobnie należy podejść do kwestii dowodów. Niektóre okoliczności wymagają przedstawienia takich dowodów, a inne nie. Również w tym przypadku znaczenie mają konkretne okoliczności sprawy - przede wszystkim odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Nie każdy też przypadek niedoszacowania składnika ceny prowadzi do stwierdzenia zaistnienia podstawy do odrzucenia oferty. Zgodnie z przepisami Pzp podstawa do odrzucenia oferty występuje wtedy, gdy całkowita cena oferty jest rażąca niska - tj. niedoszacowana, nierynkowa, za którą nie opłaca się realizacja zamówienia. Jak ponadto dostrzeżono w orzecznictwie, zysk wykonawcy nie musi być postrzegany wyłącznie w kategoriach finansowych. Zysk może mieć również wymiar niematerialny, wyrażający się choćby w zdobytym doświadczeniu, jakie wykonawca nabywa poprzez realizację zamówienia czy też możliwość kontynuowania działalności gospodarczej poprzez uzyskanie zamówienia.

W kontekście powyższych uwag Odwołujący podnosi, że zaoferowana przez Odwołującego cena jest na poziomie zbliżonym do ceny zaoferowanej przez konkurencyjną spółkę - Agencję Detektywistyczną RENOMA Sp. z o.o. w Będzinie. Waga punktu dotyczącego grupy interwencyjnej wynosi mniej, niż 0,5% wartości zamówienia i nawet przyjęcie, że Odwołujący zaoferowałby w tym zakresie kwotę taką, jak aktualnie świadczący na rzecz Zamawiającego konkurent lub kwotę dwukrotnie, trzykrotnie lub czterokrotnie wyższą – niczego by w ogólnym rozrachunku nie zmieniło. Pomiędzy ofertą Odwołującego, Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. oraz kwotą, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia nie było dysproporcji (3,4 - 4%). A nawet, gdyby była, to sama dysproporcja pomiędzy poszczególnymi cenami wykonawców nie może z góry powodować, iż cena jednego z nich zostanie automatycznie uznana za rażąco niską. Okolicznością notoryjną, a więc niewymagającą żadnego dowodu jest fakt, że na cenę oferty ma wpływ cały szereg okoliczności i czynników indywidualnych dla każdego przedsiębiorcy. Różne podmioty, o odmiennej historii na rynku, różnej wiarygodności finansowej, różnych relacjach handlowych, właściwym dla siebie potencjale technicznym i zawodowym oraz własnym know-how, są w stanie zaoferować różne ceny ofertowe, co nie świadczy jednak o rażąco niskiej cenie jednego z tych wykonawców oraz o cenie rynkowej drugiego z nich. Tego typu dowody, nie mogą automatycznie przesądzać o jedynej tylko możliwej do uzyskania wysokości stawek w nich wskazanych. Świadczą one tylko o tym, że odwołujący jest w stanie uzyskać ceny takie, jakie wskazane są w poszczególnych ofertach czy fakturach. Powyższe nie przesądza jednak o tym, że nie można uzyskać cen niższych. Każdy z wykonawców kalkuluje cenę oferty w oparciu o swoje, indywidualne założenia, niejednokrotnie odmienne od konkurentów, które mogą się różnić w zależności od okoliczności. Ściśle formalne podejście Zamawiającego skutkuje eliminacją ofert, które nie zwierają ceny rażąco niskiej, ofert, których cena jest realna i rynkowa. Wyjaśnienie ceny oferty lub elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną w celu realizacji wymogów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia z powodu niedoszacowania ceny.

W piśmie z dnia 30 grudnia 2025 r. Odwołujący wskazał, że w dacie składania pisma nie zamierza korzystać z

pomocy podwykonawców. Jednocześnie jednak Odwołujący przedłożył umowę zawartą przez Odwołującego z PROTECTOR Sp. z o.o. w Myszkowie obowiązująca od dnia 24 lutego 2021 r., który to podmiot współpracuje z Odwołującym
i świadczy usługi grup interwencyjnych na przedmiotowym terenie. Odwołujący zwrócił uwagę na fakt, że umowa ta ma charakter stały oraz długoterminowy. Współpraca z tym podmiotem, jako potencjalnym podwykonawcą ma charakter rzeczywisty i ciągły, była wielokrotnie realizowana przy obsłudze innych obiektów, obejmuje dokładnie zakres dopuszczony w SWZ, tj. utrzymanie gotowości i zapewnienie możliwości skorzystania z grupy interwencyjnej
w każdym czasie.
Odwołujący przedstawił również fakturę VAT nr 549/11/2025 z dnia 28 listopada 2025 r. na kwotę 86,10 zł brutto na okoliczność potwierdzenia faktu, że miesięczne ceny rynkowe
w rejonie usług związanych z grupą interwencyjną są niższe, niż cena zaoferowana w ofercie Odwołującego. Przedstawił również umowy z Klientami, których obsługują w regionie jego grupy interwencyjne, w których miesięczny ryczałt za utrzymanie grupy w gotowości ustalono na kwotę około 100 zł, co obejmuje utrzymanie gotowości grupy interwencyjnej, dyżury oraz podstawową obsługę administracyjną.
Gdyby przyjąć logikę stosowaną przez Zamawiającego, która sprowadza się do tego, że pod rygorem uznania oferty za czyn nieuczciwej konkurencji należy oszacować i wskazać realny koszt całodobowego utrzymania grupy interwencyjnej dla poszczególnego obiektu,
to miesięczny koszt byłby dla każdego obiektu nie niższy, niż 40 000 zł (wynagrodzenie
8 osób). Oczywistym przy tym jest, że niczego w tym przedmiocie nie zmienia posłużenie się podwykonawcą. Koncepcja przeciwna prowadziłaby bowiem do skutku, w którym czynem nieuczciwej konkurencji byłoby świadczenie usług grupy interwencyjnej za kwotę niewiele niższą, niż 40 000 zł bezpośrednio i własnymi siłami przez wykonawców (którzy obsługują
w pobliżu innych klientów, w związku z czym posiadają w rejonie grupę interwencyjną)
a jednocześnie czynem tym nie byłoby świadczenie usług przez podwykonawców za kwotę wielokrotnie niższą, którzy analogicznie obsługują w pobliżu innych klientów, a zatem stosują subsydiowanie skrośne (krzyżowe).
Co więcej:

1. zarówno Odwołujący, jak i Agencja Detektywistyczna RENOMA Sp. z o.o. przedłożyli
   w toku postępowania umowy o współpracy z innymi podmiotami potwierdzającymi,
   że podmioty te świadczą wymagane usługi za konkretną kwotę;
2. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnienia poszczególnego składnika cenotwórczego i jednocześnie nie wezwał konkurenta do wyjaśnienia tego składnika;
3. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnienia okoliczności dysponowania wskazaną w ofercie lokalizacją i jednocześnie nie wezwał konkurenta do wyjaśnienia podstawy dysponowania wskazaną w ofercie lokalizacją. Konkurent, a ściślej, podmiot, na który konkurent się powołuje w ofercie (NOVINEX) nie dysponuje jednak w żaden sposób tą lokalizacją, jak również nie utrzymuje tam grupy interwencyjnej. Zamówienie na świadczenie usług ochrony pozyskał bowiem inny podmiot – SOLID Security Sp. z o.o.;
4. Zamawiający przyjął, że miesięczna kwota w wysokości 100 zł jest zbyt niska,
   do świadczenia usług grupy interwencyjnej i stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, jednak kwotę 280 zł uznał już, z wyłącznie sobie znanych przyczyn, za kwotę nie stanowiącą rażąco niskiej ceny i nie czyniącej oferty, jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.

W zakresie podstawy prawnej odrzucenia oferty wykonawcy z art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp odmiennie niż w przypadku odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 tej ustawy, obowiązuje klasyczny rozkład ciężaru dowodu wynikający z art. 6 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 Pzp. Zamawiający powinien zatem wykazać, że odwołujący zaoferował usługi poniżej kosztu ich wytworzenia lub świadczenia albo odsprzedaży poniżej kosztów zakupu. Z faktu,
że odwołujący nie obalił domniemania zaoferowania ceny rażąco niskiej nie wynikało jeszcze, że na pewno zaoferował usługi poniżej kosztu ich wytworzenia lub świadczenia albo odsprzedaży poniżej kosztu zakupu. Nie wiadomo było bowiem, jaki jest ten minimalny koszt, gdyż zamawiający tego nie udowodnił. Ponadto zamawiający nie wykazał, że odwołujący działał z zamiarem eliminacji innych przedsiębiorców. Utrudnianie dostępu do rynku nie może ograniczać się do jednostkowej usługi. Pojedynczy przypadek nie może stanowić o utrudnianiu dostępu do rynku, jako całości.

Skoro jednak Zamawiający uznał, że miesięczny koszt 100 zł za usługę grupy interwencyjnej stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, to czynem takim jest również oferta świadczenia tej usługi za kwotę 280 zł, skoro podmiot mający siedzibę w Jaworznie, a zatem, co jest wiedzą notoryjną, oddalony o 55 km od siedziby Zamawiającego, miałby być zobowiązany do utrzymania w Zawierciu grupy interwencyjnej (2 pracowników ochrony, 24 godziny na dobę) za kwotę 280 zł, bez możliwości, jak to określa Zamawiający w zakresie tego nieistotnego składnika oferty, subsydiowania skrośnego (krzyżowego). Wszak w ofercie Agencji Detektywistycznej RENOMA Sp. z o.o. wskazano, jako miejsce

postoju (oczekiwania na wezwanie) grupy interwencyjnej Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu oraz,
że podwykonawcy zostanie powierzona następująca część zamówienia: ciągłe utrzymywanie w gotowości jednej grupy interwencyjnej, składającej się z co najmniej dwóch kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, poruszającej się samochodem oznaczonym w sposób jednoznacznie identyfikujący go ze służbami ochrony Wykonawcy. Osoby te muszą być umundurowane i wyposażone w środki przymusu bezpośredniego (pkt I i II oferty).

Budzące poważne wątpliwości co do rzetelności prowadzonego postępowania jest uzasadnienie zawarte w piśmie Zamawiającego z dnia 23 lutego 2026 r., a mianowicie, że fakt, iż cena Odwołującego w wysokości 100 zł jest rażąco niska wynika również z tego,
że konkurent zaoferował w zakresie tego składnika cenę wyższą, to jest cenę 280 zł.
Zamawiający nie może, z zachowaniem określonego w art. 16 pkt 1 Pzp obowiązku prowadzenia postępowania w sposób zapewniający poszanowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zwłaszcza w sytuacji, w której ceny oferty różnią się kosmetycznie, żądać od jednego z wykonawców szeregu wyjaśnień i potwierdzeń i jednocześnie nie kierować analogicznych żądań wobec wykonawcy konkurencyjnego,
a w rezultacie ofertę jednego odrzucić, a drugiego uznać za prawidłową.
W związku z powyższym Odwołujący wniósł jak na wstępie.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił przystąpienie wykonawca Agencja Detektywistyczna RENOMA sp. z o.o. z siedzibą w Będzinie (zwany dalej „Przystępującym"), wnosząc o oddalenie odwołania.

Zamawiający pismem z dnia 9 marca 2026 roku złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości oraz o zasądzenie na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron oraz Uczestnika postępowania odwoławczego na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk 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 r. poz.1320 ze zm.) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 marca 2026 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 23 lutego 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.

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

- art. 16 Pzp - Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
  1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
  2) przejrzysty;
  3) proporcjonalny;
- art. 17 ust. 2 Pzp - Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.
- art. 224 ust. 1 Pzp - Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie
  z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów
  w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.
- art. 226 ust. 1 Pzp - Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
  7) została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy
  z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;
  8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.
- art. 239 ust. 1 Pzp – Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
- art. 239 ust. 2 Pzp - Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.
- art. 253 ust. 1 Pzp - Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o:

1) wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację,
2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone
- podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła co następuje:

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

Izba wskazuje, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ocenia czynności podjęte przez Zamawiającego w okolicznościach danej sprawy, 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 mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby, Zamawiający nie naruszył przepisów prawa zamówień publicznych mających lub mogących mieć istotny wpływ na wynik postępowania
o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie podnoszonym w odwołaniu.
Izba za niezasadny uznała zarzut Odwołującego dotyczący naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp przez przyjęcie, że oferta Odwołującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a także że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Argumentacja Odwołującego w zakresie powyższego zarzut opiera się wyłącznie
o stwierdzenie, że Zamawiający w sposób niezasadny wezwał Odwołującego do wyjaśnienia ceny w wysokości 100 zł za obsługę grupy interwencyjnej, ponieważ waga tej pozycji wynosi mniej, niż 0,5% wartości zamówienia i nie jest to element kosztowy znaczący z punktu widzenia wartości całego zamówienia. Ponadto, Odwołujący udzielił wyjaśnień ceny w dniu
30 grudnia 2025 roku, jeszcze przed pierwszym odrzuceniem jego oferty a wówczas treść udzielonych wyjaśnień ceny za obsługę grupy interwencyjnej nie budziła wątpliwości Zamawiającego. A zatem ocena oferty Odwołującego i złożonych przez niego wyjaśnień ceny winna w całości zostać zakończona 5 stycznia 2026 roku.

Ze stanowiskiem Odwołującego trudno się zgodzić.
Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że stanowisko przedstawione przez Odwołującego nieco rozmija się ze stanem faktycznym sprawy.
Odwołujący pomija okoliczność, nie został wezwany do wyjaśnienia istotnej części składowej ceny bez powodu, ale z uwagi na to, że cena wskazana w formularzu ofertowym dla miesięcznego ryczałtu obsługi grupy interwencyjnej wynosiła 100 zł i budziła wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości utrzymania w ciągłej gotowości grupy interwencyjnej
w Zawierciu, we wskazanej w ofercie cenie.

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 roku Odwołujący został wezwany na podstawie
art. 224 ust. 1 Pzp do wyjaśnienia ceny dla pozycji formularza ofertowego: *Zamawiający prosi o wyjaśnienie wskazanej w formularzu ofertowym ceny ryczałtowej miesięcznej obsługi grupy interwencyjnej w kwocie 100,00 zł netto. Biorąc pod uwagę brak wskazania przez Państwa podwykonawców oraz adres Państwa siedziby w Sosnowcu w odniesieniu do wskazanego miejsca postoju grupy interwencyjnej w Zawierciu - wątpliwości Zamawiającego budzi możliwość utrzymania w ciągłej gotowości grupy interwencyjnej w Zawierciu we wskazanej*
w ofercie cenie.

Jak wynika z powyższego, wezwanie Odwołującego do wyjaśnienia ceny dla obsługi grupy interwencyjnej – jako istotnej części składowej ceny, było wywołane uzasadnionymi wątpliwościami Zamawiającego, które na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp podlegają wyjaśnieniu.

Wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień ceny czy też jej istotnej części składowej zobowiązany jest do złożenia rzetelnych i precyzyjnych wyjaśnień ceny, bowiem to wykonawcę wezwanego do złożenia takich wyjaśnień obciąża obowiązek wykazania, że cena nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu (art. 224 ust. 5 Pzp). Ponadto, 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 usta. 6 Pzp).
Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że Odwołujący nie wyjaśnił ceny ryczałtowej dla miesięcznej obsługi grupy interwencyjnej. Złożone wyjaśnienia nie zawierały żadnych danych składających się na wskazaną wartość 100 zł. Co więcej, w żaden sposób nie potwierdzały możliwości utrzymania w ciągłej gotowości grupy interwencyjnej

w Zawierciu za zaoferowaną kwotę 100 zł. Odwołujący nie przedstawił żadnej kalkulacji, żadnych wyliczeń wskazujących w jaki sposób skalkulował powyższą kwotę, chociażby
w zakresie wynagrodzenia czy innych elementów kosztotwórczych, których wartość wynikająca z realizacji przedmiotowego zamówienia, winna zostać ujęta w cenie wskazanej
w ofercie.
Celem bowiem wyjaśnień ceny jak i jej istotnych elementów jest wykazanie w jaki sposób wykonawca kalkulował cenę, jak doszedł do jej wyliczenia, i czy zawierają one wszystkie wymagane elementy, czego nie zawierały wyjaśnienia złożone przez Odwołującego.
Tym samym wyjaśnienia ceny nie rozwiały wątpliwości Zamawiającego co do możliwość utrzymania w ciągłej gotowości grupy interwencyjnej w Zawierciu we wskazanej w ofercie cenie, ale potwierdziły ich zasadność.

Natomiast, co wymaga podkreślenia, wyjaśnienia ceny złożone przez Odwołującego jednoznacznie potwierdziły, że rzeczywiste koszty grupy interwencyjnej nie zostały w ogóle skalkulowane w cenie oferty. Odwołujący bowiem wyraźnie oświadczył, że koszt utrzymania grupy interwencyjnej zostanie pokryty wynagrodzeniem wynikającym z zawartych już umów: *Koszt utrzymania grup interwencyjnych jest pokryty wynagrodzeniem przysługującym Wykonawcy z tytułu wykonywania umów już zawartych. Tym samym grupa interwencyjna,*
do zadań której należeć będzie obsługa umowy zawartej w ramach niniejszego zamówienia nie będzie, mówiąc w pewnym uproszczeniu, utrzymywana z wynagrodzenia pozyskanego
w ramach umowy zawartej z Zamawiającym. Rozwiązanie takie pozwala na optymalizację kosztów związanych z utrzymaniem grupy interwencyjnej, co stanowi korzyść dla naszej spółki, ale również, a może przede wszystkim dla Zamawiającego, bowiem ponosi on jedynie część kosztów utrzymania grupy interwencyjnej, co pozwala na wydatkowanie środków publicznych w niższej wysokości. Ten element oferty, mając na uwadze wartość całości zamówienia, uważamy zresztą (i z tej przyczyny) za element nieistotny (o czym niżej)
w stosunku do wartości zamówienia.".

Izba w tym zakresie podzieliła stanowisko Zamawiającego, że Odwołujący potwierdził, że utrzymanie grupy interwencyjnej dedykowanej obsłudze Zamawiającego nie będzie finansowane z wynagrodzenia pochodzącego z realizacji umowy zawartej w niniejszym postępowaniu, lecz z przychodów uzyskiwanych w ramach innych kontraktów.
Co więcej, zauważenia wymaga, że dopiero w treści odwołania, Odwołujący wskazał koszt obsługi grupy interwencyjnej w wysokości 40 000 zł miesięcznie.

Zasadnie zatem uznał Zamawiający, że zaistniały okoliczności do zastosowania
art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp zw. z 224 ust. 6 Pzp i odrzucenia oferty Odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Za zasadne należy uznać również stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym *wyjaśnienia Wykonawcy wprost potwierdzają, że kalkulacja ceny nie została dokonana*
w sposób autonomiczny, lecz opiera się na założeniu finansowania realizacji części świadczenia objętego niniejszym postępowaniem z przychodów uzyskiwanych z innych umów. Upatrywanie dodatkowych wpływów będących ubocznym skutkiem realizacji świadczenia stanowiącego przedmiot niniejszego postępowania, na które powołuje się Wykonawca,
w ekonomii nazywane jest subsydiowaniem skrośnym (krzyżowym), tj. finansowaniem (wspieraniem) części działalności danego przedsiębiorcy z innego źródła - związanego pośrednio ze świadczeniem wspieranym (subsydiowanym) lub też nie związanym z tym świadczeniem i tym samym pokrywaniem strat, jakie przynosi pewien obszar działalności gospodarczej przedsiębiorstwa.
Na gruncie prawa zamówień publicznych taka praktyka jest niedopuszczalna i jako taka kwalifikowana jako czyn nieuczciwej konkurencji.
Wykonawca zobowiązany jest do dokonania samodzielnej, rzetelnej i pełnej kalkulacji kosztów realizacji zamówienia, pozwalającej na jego autonomiczne bilansowanie. Cena oferty musi obejmować wszystkie koszty niezbędne do wykonania danego zamówienia, co zresztą wprost wynika z rozdziału XVI pkt 1) SWZ i nie może być oparta na założeniu, że rzeczywiste koszty pokryte zostaną z innych umów. (…)
W świetle art. 226 ust. 1 pkt 7 p.z.p zamawiający, dokonując badania i oceny ofert, ma obowiązek ustalić, czy nie została ona złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji
w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wyrażającym tzw. klauzulę generalną, znamiona czynu nieuczciwej konkurencji wyczerpuje działanie przedsiębiorcy, które jest sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć jako zachowania sprzeczne z nakazem zawartym w ustawie, wydanym na jej podstawie akcie wykonawczym, mającą bezpośrednie zastosowanie umową międzynarodową. Dobre obyczaje natomiast to pozaprawne reguły, normy postępowania, odwołujące się do zasad słuszności, moralności, etyki, norm współżycia społecznego, które powinny cechować przedsiębiorców prowadzących

działalność gospodarczą.
Przerzucanie kosztów realizacji zamówienia na inne kontrakty wykonawcy, a tym samym oferowanie ceny nieuwzględniającej rzeczywistych kosztów wykonania konkretnego zamówienia, należy ocenić jako praktykę sprzeczną z dobrymi obyczajami. Prowadzi ona bowiem do zniekształcenia mechanizmu konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W sytuacji, gdy wykonawca finansuje część kosztów z innych kontraktów, podmioty, które takich kontraktów nie posiadają, zostają pozbawione realnej możliwości konkurowania na równych zasadach, mimo że ich kalkulacja opiera się na rzeczywistych kosztach wykonania zamówienia. Tego rodzaju praktyka może prowadzić do wypierania
z rynku podmiotów mniejszych lub działających lokalnie, nieposiadających rozbudowanego
portfela zamówień (umów) umożliwiającego subsydiowanie ceny. W konsekwencji dochodzi do zachwiania równowagi konkurencyjnej i równych warunków udziału w rynku. Takie działanie godzi zarówno w interes innych przedsiębiorców, jak i w interes Zamawiającego, który powinien uzyskać ofertę odzwierciedlającą rzeczywiste, rynkowe koszty realizacji zamówienia (i nie chodzi tutaj o efekt skali, ale sztuczne zaniżanie ceny konkretnego zamówienia kosztem innych kontraktów).
Reasumując, przerzucanie kosztów pomiędzy odrębnie rozliczanymi umowami jest na gruncie prawa zamówień publicznych niedopuszczalne i kwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji.
Mając powyższe na uwadze, Zamawiający był zobowiązany do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 7 p.z.p. i odrzucenia oferty Wykonawcy jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Podsumowując powyższy zarzut, cena oferty nie zawiera realnych i rzeczywistych kosztów związanych z realizacją zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego, bowiem koszty obsługi grupy interwencyjnej Odwołujący zamierza pokrywać z innych kontraktów, co potwierdza złożenie oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, a także że cena oferty zawiera rażąco niską cenę.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że Zamawiający winien ocenić ofertą Odwołującego oraz złożone wyjaśnienia ceny całościowo. Nie oznacza to jednak, że skoro Zamawiający przeoczył w treści oferty czy wyjaśnień jakąś niezgodność z przepisami Pzp, pozbawiony jest prawa do naprawienia swojego błędu. Taka okoliczność nie wynika z żadnego przepisu ustawy. Zamawiający dokonując więc nowej czynności w postępowaniu, otwiera wykonawcom prawo do skorzystania ze środków ochrony prawnej w odniesieniu do tej nowej czynności.
Wobec powyższego zarzut podlegał oddaleniu.

Za niezasadny Izba uznała zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp - przez przyjęcie, że pozycja formularza ofertowego dotycząca wysokości wynagrodzenia za świadczenia usługi grupy interwencyjnej stanowi znaczący w stosunku do wartości całego zamówienia element kosztowy ofert, a w rezultacie, że zaoferowane tam kwoty winny być badane pod kątem art. 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp, podczas gdy waga tej pozycji jest – co wynika z porównania ofert wykonawców - niższa, niż 0,5% wartości zamówienia.

Izba podkreśla, że wykonawcy przysługuje możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej na każdą czynność Zamawiającego, a więc również na sam fakt wezwania do złożenia wyjaśnień ceny, jej istotnych części składowych, jak też na treść takiego wezwania. Termin na wniesienie środków ochrony prawnej określają przepisy ustawy Pzp.
Zgodnie z art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne, w terminie 5 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.
W przedmiotowym postępowaniu Odwołujący został wezwany do wyjaśnienia wskazanej
w formularzu ofertowym ceny ryczałtowej miesięcznej obsługi grupy interwencyjnej w kwocie
100,00 zł netto, w dniu 29 grudnia 2025 roku. A zatem termin na kwestionowanie zasadności powyższego wezwania do wyjaśnienia ceny upłynął w dniu 5 stycznia 2026 r (3 stycznia 2026 sobota, 4 stycznia 2026 – niedziela), co wskazuje na spóźniony charakter zarzutu.
Niezależnie od powyższego, Izba wskazuje, że Zamawiający był uprawniony do uznania za istotny element składowy ceny, wartości wskazanej do obsługi grupy interwencyjnej. Sam fakt, że Zamawiający wyodrębnił ten zakres w ofercie do wyceny świadczy, że koszt obsługi grupy interwencyjnej stanowił dla Zamawiającego istotny element ceny. Bez znaczenia jest okoliczność, że wartość obsługi grupy interwencyjnej stanowi procent wartości łącznej ceny oferty. O istotności części składowej ceny nie zawsze świadczy jej wartość w odniesieniu
do ogólnej ceny oferty, ale może również świadczyć waga merytoryczna, rzeczywista danej usługi dla realizacji zamówienia.

Słusznie wskazał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, że *element kosztowy, który stał się podstawą odrzucenia jego oferty, nie ma znaczenia z punktu widzenia wartości całego zamówienia. Argument ten jest*

nieuzasadniony. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie zawiera definicji pojęcia „istotności" części składowych ceny, wobec czego ocena
ta pozostaje w gestii Zamawiającego i musi uwzględniać specyfikę danego przedmiotu zamówienia. W przypadku usług ochrony szczególne znaczenie mają koszty osobowe oraz koszty związane z zapewnieniem nieprzerwanej gotowości operacyjnej, a zatem elementy, które z natury rzeczy mają charakter istotny i determinują realną możliwość wykonania zamówienia.
Stałe utrzymanie grupy interwencyjnej obejmuje nie tylko wynagrodzenia pracowników ochrony, ale także koszty ich zakwaterowania, dyżurów, logistyki, a nawet wynajmu miejsca postoju pojazdów. Jest zatem oczywiste, że realny miesięczny koszt świadczenia takiej usługi nie może wynosić 100 zł netto (co uzasadniało czynność wezwania). Potwierdza to choćby sam Odwołujący, który przedłożył cennik ośrodka sportu i rekreacji wskazujący, że same koszty noclegów pracowników przekraczają tę kwotę.
Wobec powyższego, zarzut podlegał oddaleniu.
Izba oddaliła również zarzut dotyczący zmiany, na etapie wyboru ofert, treści SWZ poprzez przyjęcie, że zdefiniowana w treści SWZ grupa interwencyjna (2 pracowników ochrony, 24 godziny na dobę, czyli łącznie 8 pracowników – miesięczny koszt przy uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę około 40 000 zł) musi być przeznaczona wyłącznie dla obsługi obiektów Zamawiającego w ramach niniejszego postępowania pod rygorem zarzutu sybsydiowania skrośnego (krzyżowego), podczas gdy - mając na uwadze wymaganą przez Zamawiającego ilość godzin świadczenia usług w zakresie podstawowym (istotnym) oraz przewidzianą dla realizacji zamówienia kwotę 700 000 zł - czyniłoby
to niemożliwym złożenie ważnej oferty w postępowaniu przez jakiegokolwiek wykonawcę.

Izba wskazuje, że powyższy zarzut nie znajduje uzasadnienia w treści postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia ani w czynnościach Zamawiającego. Zamawiający nie kwestionował ani możliwości korzystania przez Odwołującego z podwykonawców, ani równoległego wykonywania usług na rzecz innych podmiotów, jako że te działania były dopuszczalne i zgodne z treścią SWZ.
Brak jest również jakiejkolwiek argumentacji, wskazującej na dokonaną przez Zamawiającego zmianę w zakresie podnoszonym przez Odwołującego, na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej.
Oferta Odwołującego nie została odrzucona z tego powodu, że Odwołujący posiadał grupę interwencyjną, która realizuje również zamówienia pochodzące z innych umów
|niż przedmiotowe zamówienia. Oferta Odwołującego została odrzucone z uwagi na to, że koszt obsługi grupy interwencyjnej dotyczący realizacji przedmiotowego zamówienia, Odwołujący zamierzał pokryć przychodami z innych umów, zamiast koszty te ująć w cenie oferty składanej w przedmiotowym postępowaniu, kalkulując cenę oferty w oparciu o realne, rzeczywiste koszty.
Wobec braku wykazania zasadności zarzutu, podlegał on oddaleniu.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów, dla których Odwołujący przedstawił łączne uzasadnienie, Izba uznała je za niezasadne.
Przede wszystkim, nie można Zamawiającemu postawić zarzut naruszenia równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.
Odwołujący wskazuje, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy, Zamawiający winien wezwać również Przystępującego do złożenia wyjaśnień ceny w zakresie obsługi grupy interwencyjnej oraz badania czy oferta ta nie została złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, skoro uznał że miesięczny koszt 100 zł za usługę grupy interwencyjnej stanowi czyn nieuczciwej konkurencji. Czynem takim jest również oferta Przystępującego co do świadczenia tej usługi za kwotę 280 zł, bowiem Przystępujący ma siedzibę w Jaworznie oddaloną o 55 km od siedziby Zamawiającego.

Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego.

W odniesieniu do oferty Przystępującego, Zamawiający nie był zobowiązany do badania rażąco niskiej ceny dla ceny za obsługę grupy interwencyjnej, ani również tego, czy oferta Przystępującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.
Argumentacja Odwołującego nie odnosi się do wykazania, że cena za obsługę grupy interwencyjnej Przystępującego jest rażąco niska i dlatego winna zostać wyjaśniona, ale do twierdzenia, że skoro Odwołujący został wezwany do wyjaśnienia ceny, to również Przystępujący winien zostać wezwany do złożenia takich wyjaśnień.
Twierdzenie Odwołującego nie wpisuje się jednak w zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. Gdyby bowiem cena za obsługę grupy interwencyjnej wskazana przez Przystępującego wzbudziła wątpliwości Zamawiającego – tak jak cena zaoferowana przez Odwołującego, to argumentacja Odwołującego byłaby zasadna.

Jednakże w okolicznościach analizowanej sprawy, cena za obsługę grupy interwencyjnej zaoferowana przez Przystępującego nie wzbudziła wątpliwości Zamawiającego. Cena ta jest prawie trzykrotnie wyższa niż zaoferował Odwołujący, a co najistotniejsze, jest to cena na poziomie, który obecnie ponosi Zamawiający za świadczenie obsługi

grupy interwencyjnej. Potwierdza to zatem jej realność.

Ponadto zauważenia wymaga, że Odwołujący błędnie odczytuje stanowisko Zamawiającego co do stwierdzenia, że oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. To nie okoliczność zaoferowania obsługi grupy interwencyjnej w wysokości 100 zł stanowiła podstawę do stwierdzenia złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, ale oświadczenie Odwołującego, że *koszt utrzymania grup interwencyjnych jest pokryty wynagrodzeniem przysługującym Wykonawcy z tytułu wykonywania umów już zawartych.*

Wobec powyższego zarzut podlegał oddaleniu.

Nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 253 ust. 1 Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 i 226 ust. 1 pkt 7 i 8 Pzp poprzez przyjęcie najpóźniej w dniu 5 stycznia 2026 r., że cena oferty Odwołującego nie jest rażąco niska, a następnie zmianę tej decyzji i formułowanie wobec oferty Odwołującego zarzutów spóźnionych, których podstawy były Zamawiającemu znane

i mogły być formułowane przez Zamawiającego w rozstrzygnięciu z dnia 5 stycznia 2026 r.

Izba wskazuje, że nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym sprawy twierdzenie Odwołującego, że w dacie 5 stycznia 2026 roku Zamawiający przyjął, że cena oferty Odwołującego nie jest rażąco niska. Taka okoliczność nie została przyznana w treści zawiadomienia, jak wydaje się błędnie sugerować Odwołujący.

Co prawda, Zamawiający w powiadomieniu o odrzuceniu oferty Odwołującego z dnia

5 stycznia 2026 roku nie wskazał jako podstawy odrzucenia oferty okoliczności,

że zaoferowana cena jest rażąco niska, jednakże czynność Zamawiającego została unieważniona, a ponowne badanie ofert wykazało istnienie rażąco niskiej ceny.

Sam Zamawiający potwierdził w tym zakresie swój błąd przy badaniu ofert.

Jak zostało to wcześniej wskazane, Zamawiający ma prawo do zweryfikowania

i naprawy swojej nieprawidłowej czynności poprzez jej unieważnienie i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, niezależnie od tego, że dokonał już wcześniej czynności badania i ofert. Przepisy ustawy Pzp nie wyznaczają Zamawiającemu określonego terminu na wykonanie czynności badania i oceny ofert, dlatego nie można postawić Zamawiającemu zarzutu spóźnionego wykonania takich czynności.

Wobec powyższego zarzut podlega oddaleniu.

Nie potwierdził się również zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 Pzp przez zaniechanie wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień w zakresie dysponowania wskazanym

w ofercie miejscem stacjonowania grupy interwencyjnej, rażąco niskiej ceny oferty, złożenia oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, bowiem – jak zostało wskazane powyżej - Zamawiający nie miał podstaw do powzięcia wątpliwości w zakresie wnioskowanym przez Odwołującego.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1) i pkt 2) lit. a) i b) oraz § 8 ust. 2 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: ……