Sygn. akt: KIO 1116/26

WYROK

Warszawa, 30 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 10 marca 2026 r. przez wykonawcę Ekotrade Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

w postępowaniu prowadzonym przez Sąd Rejonowy w Siedlcach,

przy udziale:

1)wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM SERVICE MONITORING Sp. z o.o. z siedzibą w Kruszowie, Maxus Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, MM SERVICE SECURITY Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,

2)wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Security Emporio Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą w Poznaniu, Emporio Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu,

3)wykonawcy Przedsiębiorstwo ROMA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

zgłaszających przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego,

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz skierowanie – na postawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp – wezwania do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny do:

–wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM SERVICE MONITORING Sp. z o.o. z siedzibą w Kruszowie, Maxus Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, MM SERVICE SECURITY Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,

–wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Security Emporio Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą w Poznaniu, Emporio Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu,

–wykonawcy Przedsiębiorstwo ROMA Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

2.Kosztami postępowania obciąża Sąd Rejonowy w Siedlcach 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 tytułem wpisu od odwołania;

2.2.zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy), stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego.

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 1116/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Sąd Rejonowy w Siedlcach – prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Świadczenie usług ochrony osób i mienia w budynkach Sądu Rejonowego w Siedlcach* Wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 30 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00087086.

Wykonawca Ekotrade Sp. z o.o. wniósł 10 marca 2026 r. odwołanie wobec:

1)wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez konsorcjum: Security Emporio Sp. z o.o. Sp.k., Emporio Sp. z o.o.;

2)błędnego badania ofert i niezasadnego uznaniu, że nie zawierają one ceny rażąco niskiej, w tym rażąco niskiej ceny za stawkę godzinową (pozycja nr 3 tabeli w formularzu ofertowym załącznika nr 1 do SWZ), w odniesieniu do wykonawców:

–konsorcjum: Security Emporio Sp. z o.o. Sp.k., Emporio Sp. z o.o. (dalej: Kosnorcjum Emporio),

–Przedsiębiorstwo ROMA Sp. z o.o.,

–MM Service Monitoring Sp. z o.o., Maxus Sp. z o.o., MM Service Security Sp. z o.o. (dalej: Konsorcjum MM Service),

3)zaniechania wezwania wykonawców do wyjaśniania ceny, w tym ceny za 1 roboczogodzinę netto wskazanej w pozycji nr 3 tabeli w formularzu ofertowym będącym załącznikiem nr 1 do SWZ pn. „Cena netto za 1 roboczogodzinę pracy jednego pracownia", w tym złożenia dowodów na wykluczenia podstaw do odrzucenia oferty zawierającej rażąco niskie koszty i ceny usług w stosunku do przedmiotu zamówienia, która budzi uzasadnione wątpliwości, co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z SWZ oraz wymogami wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego;

4)naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w trakcie postępowania, czego wynikiem był wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy, która to podlegała odrzuceniu z powodu rażąco niskiej ceny netto za 1 roboczogodzinę pracy jednego pracownika ujętą w pozycji nr 3 tabeli formularza cenowego, którego wzór stanowił załącznik nr 1 do SWZ,

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów: art. 224 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 16, art. 17, art. 253 oraz art. 266 ustawy Pzp i wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

–unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

–dokonania ponownego badania i oceny ofert,

– wezwania wykonawców do wyjaśniania całkowitej ceny usługi, w tym ceny netto za 1 godzinę pracy jednego pracownika, w tym złożenia dowodów, w celu wykluczenia podstaw do odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę ww. usług, w tym cenę za jedną roboczogodzinę świadczenia usług w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z pkt II.3 lit. b SWZ Zamawiający wymaga, aby wszystkie osoby wykonujące bezpośrednio usługi ochrony osób i mienia oraz osoba obsługująca szatnię (9 osób) zostały zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy, z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3 -5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przez cały okres realizacji przedmiotu zamówienia,

Zamawiający nie dopuścił zatrudnienia do wykonywania przedmiotu zamówienia osób niepełnosprawnych na zasadach określnych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (pkt II.4 SWZ).

Zamawiający wskazał we wzorze formularza ofertowego liczbę godzin podlegających wycenie 23 175 h i wymagał wypełnienia przez wykonawców rubryk dotyczących ceny netto i brutto za 1 godzinę pracy jednego pracownika oraz łączną wartość netto i brutto (iloczyn stawki godzinowej i liczby godzin).

Zamawiający ustalił wartość szacunkową zamówienia na kwotę 970 332,15 zł.

Podana przez Zamawiającego przed otwarciem ofert kwota, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, to 1 193 508,55 zł brutto.

W postępowaniu zostały złożone oferty z następującymi cenami:

1)Konsorcjum: Holding Hunters Sp. z o.o. Sp. k., Green Hunters Sp. z o.o. Sp.k., Hunters Ochrona Plus Sp. z o.o. Hunters Monitoring Sp. z o.o. Hunters Group Sp. z o.o.: 1 150 186,84 PLN.

2)Konsorcjum: Security Emporio Sp. z o.o. sp. k., Emporio Sp. z o.o.: 1 050 986,25 PLN.

3)Konsorcjum: Solid Security Sp. z o.o., Solid Sp. z o.o.: 1 171 032,70 PLN.

4)Przedsiębiorstwo ROMA Sp. z o.o.: 1 095 741,81 PLN.

5)Konsorcjum: MM Service Monitoring Sp. z o.o., Maxus Sp. z o.o., MM Service Security Sp. z o.o.: 1 108 284,12 PLN.

6)Konsorcjum: Seris Konsalnet Ochrona Sp. z o.o., Seris Konsalnet Security Sp. z o.o.: 1 136 502,00 PLN.

7)Ekotrade Sp. z o.o.: 1 114 254,00 PLN.

Przystępujący zaoferowali następujące stawki za 1 godzinę pracy jednego pracownika:

–Konsorcjum: MM Service: 38,88 zł netto,

–Przedsiębiorstwo ROMA Sp. z o.o.: 88,44 zł netto,

–Konsorcjum Emporio: 36,87 zł netto.

Zamawiający 5 marca 2026 r. poinformował o wyborze oferty Konsorcjum Emporio jako najkorzystniejszej.

Izba zważyła, co następuje:

W przedmiotowej sprawie okolicznością bezsporną jest, że różnica między cenami zaoferowanymi przez Przystępujących a wartością zamówienia powiększoną o należny podatek od towarów i usług, jak również średnią arytmetyczną cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu, jest mniejsza niż 30%, zatem brak było obowiązku skierowania wezwań do wyjaśnień ceny na podstawie art. 224 ust. 2 ustawy Pzp.

Istotą sporu jest kwestia zasadności skierowania takiego wezwania na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem, 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.

Mimo że określone w powyższym przepisie przesłanki wezwania do wyjaśnień mają charakter ocenny, nie można twierdzić, że ich ocena może być przez zamawiającego dokonana w sposób dowolny, na podstawie jego całkowicie subiektywnych twierdzeń, bez uwzględnienia okoliczności o charakterze obiektywnym. Zauważenia wymaga, że przepis ten posługuje się zwrotem „zamawiający żąda od wykonawców wyjaśnień" w sytuacji, gdy cena wydaje się rażąco niska lub budzi wątpliwości zamawiającego, co oznacza, że istnienie obiektywnie uzasadnionych wątpliwości powoduje powstanie obowiązku skierowania takiego wezwania. Jeżeli więc zaoferowana cena, według rozsądnej oceny uzasadnia podejrzenie jej rażącego zaniżenia, zamawiający powinien wszcząć procedurę wyjaśniającą. Zatem wbrew twierdzeniom Konsorcjum Emporio nie jest tak, że art. 224 ust. 1 ustawy Pzp określa jedynie możliwość, a nie obowiązek zamawiającego w zakresie wezwania do wyjaśnień zaoferowanej przez wykonawców ceny.

Następnie wskazać należy, że w postępowaniu odwoławczym ciężar wykazania, że istnieją obiektywnie uzasadnione wątpliwości co do realności ceny, spoczywa na odwołującym, który domaga się skierowania takiego wezwania do innych wykonawców. W ocenie Izby Odwołujący w przedmiotowej sprawie wywiązał się z tego obowiązku, przedstawiając dane na temat kosztów pracy, uzasadniające wątpliwości, czy stawki godzinowe zaoferowane przez Przystępujących pozwalają na pokrycie tych kosztów.

Odwołujący przedstawił, jakie koszty pracy wynikają z obowiązujących przepisów prawa przy uwzględnieniu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wymagań określonych w przedmiotowym postępowaniu (zakaz skierowania do realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych, liczba godzin nocnych). Odwołujący wskazał, że miesięczny ponoszony przez pracodawcę koszt jednego etatu w przypadku posterunków niewymagających pracy w porze nocnej wynosi 6 198,83 zł, co w przeliczeniu na godzinę pracy daje kwotę 37,05 zł. W przypadku posterunków wymagających pracy w porze nocnej, koszt ten wynosi 6 611,47 zł, tj. 39,51 za godzinę pracy. W obliczeniach tych uwzględniono 26-dniowy wymiar urlopu wypoczynkowego oraz brak składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wskazane stawki nie uwzględniają też rezerwy chorobowej, kosztów PPK i Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Należy więc stwierdzić, że Odwołujący przedstawił jedynie koszty pracy konieczne do poniesienia.

Powyższe dane nie zostały w żaden sposób merytorycznie podważone przez Zamawiającego i Przystępujących. Zamawiający ograniczył się de facto do stwierdzenia, że Odwołujący oparł się na swojej indywidualnej kalkulacji, nie odniósł się do kalkulacji przedstawionych przez innych wykonawców, nie biorąc pod uwagę możliwości odmiennego sposobu kalkulacji uwzględniającego indywidualne okoliczności, jak doświadczenie, kwestie organizacyjne czy inne czynniki właściwe dla wybranego wykonawcy. Zamawiający zdaje się jednak nie dostrzegać, że Odwołujący odniósł się do tych składników kosztów, których konieczność poniesienia wynika z obowiązujących przepisów prawa i już tylko te

koszty (bez uwzględnienia kosztów niezwiązanych z wynagrodzeniami) powinny wzbudzić wątpliwości co do realności cen Przystępujących. Zamawiający nie wskazał choćby przykładowo, w jaki sposób indywidualne okoliczności związane z właściwościami logistycznymi i organizacyjnymi wykonawców mogą przełożyć się na tego koszty ponoszone przez pracodawcę. Gdyby jednak nawet było to możliwe, powinno być opisane przez poszczególnych wykonawców w wyjaśnieniach, a nie pozostawać w sferze domysłów Zamawiającego. Niezrozumiałe jest też twierdzenie Zamawiającego, że Odwołujący nie odniósł się do kalkulacji przedstawionych przez innych wykonawców. Istotą odwołania jest brak wezwania do wyjaśnień, z których taka kalkulacja by wynikała. Wobec niewezwania Przystępujących do wyjaśnień Odwołujący nie zna ich założeń kalkulacyjnych, zatem nie może podjąć z nimi polemiki. Odwołujący natomiast wykazał, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do realności tych cen.

Analogiczne uwagi dotyczą stanowiska procesowego Przedsiębiorstw ROMA Sp. z o.o. Przystępujący nie zakwestionował merytorycznie przedstawionych w odwołaniu danych na temat kosztów pracy, ale podobnie jak Zamawiający czynił zarzut przedstawienia przez Odwołującego kalkulacji na podstawie jego własnych założeń, bez wskazania, jakie elementy kalkulacji cenowej dla ceny jednostkowej zostały przyjęte przez Przystępującego czy też przez niego pominięte. Przystępujący nie wykazał, aby w przyjętych przez Odwołującego założeniach występowały błędy, a jednocześnie niezasadnie oczekiwał wskazania pominiętych w kalkulacji Przystępującego elementów, nie dostrzegając, że przedmiotem sporu nie są założenia kalkulacyjne Przystępującego, które na obecnym etapie nie są znane, ale istnienie obiektywnych wątpliwości co do realności ceny. Jednocześnie nie sposób podzielić tezy Przystępującego, że ewentualną procedurę należałoby przeprowadzić względem oferty najkorzystniejszej, nie zaś wobec wykonawców z dalszych miejsc w rankingu ofert. Odnosząc się do tej tezy stwierdzić należy, że od strony formalnej zarzut dotyczący trzech poprzedzających ofert jest dopuszczalny i celowy – obowiązek zbadania ceny w przypadku istnienia przesłanek określonych w przepisach nie ogranicza się tylko do oferty najkorzystniejszej. Jeżeli natomiast Przystępujący formułuje powyższą tezę z powodów merytorycznych, twierdząc, że co do wykonawcy sklasyfikowanego najwyżej istnieją podstawy wezwania do wyjaśnień, stanowisko takie należy uznać za sprzeczne ze stanowiskiem Zamawiającego, po którego stronie wykonawca zgłosił przystąpienie, co jest niedopuszczalne w świetle art. 525 ust. 4 ustawy Pzp.

Skonkretyzowane zastrzeżenia co do prawidłowości przyjętych w odwołaniu założeń dotyczących kosztów pracy sformułował jedynie Przystępujący Konsorcjum Emporio, zastrzeżenia te są jednak zdaniem Izby merytorycznie błędne.

Po pierwsze Przystępujący wskazał: *Odwołujący w sposób znaczący zawyżył kalkulację w zakresie godzin nocnych. W kalkulacji przyjęto, że aż 17 520 godzin należy rozliczać według stawki uwzględniającej dodatek za pracę w porze nocnej. Tymczasem przy założeniu funkcjonowania dwóch posterunków całodobowych przez cały rok liczba godzin nocnych jest istotnie niższa. Przyjmując 8 godzin pory nocnej na dobę dla jednego posterunku, otrzymujemy: 8 godzin × 2 posterunki × 30 dni = 480 godzin nocnych miesięcznie, co w skali roku daje 480 × 12 = 5 760 godzin nocnych*. Powyższe nie ma oparcia w treści odwołania. Liczba 17 520 odnosi się bowiem do ogólnej liczny godzin pracy na posterunkach objętych dyżurami nocnymi (tj. sumy godzin dziennych i nocnych), a Odwołujący przedstawił dla tych posterunków średnie koszty jednej godziny pracy, przy uwzględnieniu, że na jeden etat przypadnie 56 godzin pracy nocnej w miesiącu (8 godzin między godz. 21.00 a 7.00). Powyższe wynika z treści odwołania, gdzie wskazano: *Formularz nie przewidywał rozróżnienia pomiędzy godziną pracy świadczoną przez pracownika w ramach posterunków całodobowych, dla których koszt zatrudnienia pracownika był znacznie wyższy z powodu dodatku za pracę w porze nocnej od posterunków, a godziną pracy świadczoną w ramach posterunków bez godzin nocnych. Zatem kwota wskazana w tabeli w pozycji 3 musiała stanowić uśrednienie kosztu świadczenia usług z uwzględnieniem godzin nocnych i bez godzin nocnych. Usługi całodobowe miały być świadczone w okresie od 1 kwietnia 2026 r od godziny 12:00 do 1 kwietnia 2027 r od godziny 12:00 w ramach dwóch posterunków. W celu policzenia liczby roboczogodzin świadczony w ramach posterunków obejmujących godziny nocne należy przemnożyć 365 (ilość dni w roku) przez 24 h (ilość godzin w ciągu doby) i przemnożyć to przez dwa posterunki: 365 dni x 24 godz. x 2 = 17 520 godz. w ramach całego kontraktu.* Ponadto w odwołaniu wskazano: *Jako podstawę przyjęto minimalne wynagrodzenie zasadnicze brutto w kwocie 4806 zł. Kwotę tę należy powiększyć o dodatek za pracę w porze nocnej (art. 151^8 § 1 Kodeksu pracy). Stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia: 4806 zł/167,33 godz. = 28,72 zł brutto/godz. Uśredniona ilość godzin czasu pracy w 2026 roku wynosi 167,33 godz. na jeden etat, z tego liczba godzin nocnych wynosi 56 godzin. Dodatek za pracę w godzinach nocnych to dodatkowe 20% stawki godzinowej, czyli: 28,72 zł x 0,20 = 5,74 zł brutto za każdą godzinę nocną. Łączny dodatek nocny to: 5,74 zł x 56 godz. 321,68 zł, co łącznie z podstawowym wynagrodzeniem pracownika daje 5127,68 zł wynagrodzenia miesięcznie.* Nie jest więc tak, że Odwołujący dla wszystkich godzin pracy, w tym w porze dziennej, przyjął stawkę właściwą dla pracy w porze nocnej.

Drugim zastrzeżeniem Przystępującego do przedstawionej w odwołaniu kalkulacji kosztów pracy, jest przyjęcie w

niej 26 dni urlopu wypoczynkowego. Przystępujący podniósł: *w kalkulacji kosztów pracy przyjmuje się 20 dni urlopu wypoczynkowego w skali roku, co jest założeniem prawidłowym i zgodnym z przepisami Kodeksu pracy w przypadku pracowników posiadających staż pracy poniżej 10 lat*. Zauważenia wymaga jednak, że Odwołujący obliczył koszty pracy przy założeniu braku wpłat na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, co jest możliwe w przypadku osób w wieku 55 lat w odniesieniu do kobiet i 60 lat w odniesieniu do mężczyzn. Można mieć wątpliwości czy w przypadku osób w tym wieku racjonalne jest założenie o stażu pracy poniżej 10 lat. Z kolei w odniesieniu do osób młodszych konieczne jest uwzględnienie kosztów wpłat na ww. fundusze. Zatem okoliczność, że Odwołujący uwzględnił w swoich obliczeniach wyższy wymiar urlopu wypoczynkowego nie czyni wątpliwości co do realności cen Przystępujących niezasadnymi.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Odwołujący wykazał istnienie obiektywnie uzasadnionych wątpliwości co do realności ceny. Wątpliwości te związane są z możliwością pokrycia samych kosztów pracy, wynikających z przepisów prawa. Z kolei Zamawiający i Przystępujący nie przedstawili argumentów, które podważałyby przedstawione przez Odwołującego obliczenia. Powyższe na obecnym etapie nie przesądza, że zaoferowane przez Przystępujących ceny rzeczywiście są rażąco niskie. Ceny te wymagają jednak wyjaśnienia, czego Zamawiający zaniechał, naruszając tym samym przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, co w konsekwencji powoduje wadliwość czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 1 , stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Zamawiającego.

Przewodnicząca:……