**Sygn. akt: KIO 1489/26**

**WYROK**

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodnicząca: Irmina Pawlik
Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Impel Facility Services sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Stołeczne Warszawa, w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy M.K. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Firma Usługowo - Handlowa „EKO-LUX" M.K. w Lesznie

**orzeka:**

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy M.K. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Firma Usługowo - Handlowa „EKO-LUX" M.K. w Lesznie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych;
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Miasto Stołeczne Warszawa, w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek i:
   2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 17 zł (siedemnaście złotych) poniesioną przez zamawiającego tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;
   2.2. zasądza od zamawiającego Miasta Stołecznego Warszawy, w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek na rzecz odwołującego Impel Facility Services sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu kwotę 18 600 zł (osiemnaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:……..……

**Sygn. akt: KIO 1489/26**

**U z a s a d n i e n i e**

Zamawiający Miasto Stołeczne Warszawa, w ramach którego działa zakład budżetowy: Ośrodek Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek (dalej jako „Zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Kompleksowe utrzymywanie w należytej czystości i stanie higieniczno - sanitarnym Obiektów w Ośrodku Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek" (wewnętrzny identyfikator: 2/2026). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 23 stycznia 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej S: 16/2026 pod numerem 51353-2026. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej „ustawa Pzp"). Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

W dniu 2 kwietnia 2026 r. wykonawca Impel Facility Services sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej jako „Odwołujący") wniósł odwołanie, zarzucając naruszenie przez Zamawiającego:

1. art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ustawy Pzp poprzez wadliwy wybór przez Zamawiającego jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy M.K. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Firma Usługowo – Handlowa „EKO-LUX" M.K. w Lesznie (dalej jako „Przystępujący");
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez Zamawiającego odrzucenia oferty Przystępującego, gdyż oferta zawiera rażąco niską cenę;

3.art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez Zamawiającego odrzucenia oferty Przystępującego, tym samym uznanie, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez wybranego wykonawcę są wystarczające, w sytuacji gdy złożone dwukrotne wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny;

ewentualnie:

4.art. 128 ust. 1 i 4 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez Zamawiającego wezwania wybranego Wykonawcy do uzupełnienia prawidłowego wykazu osób oraz zaniechanie wezwania do złożenia wyjaśnień dotyczących złożonego wykazu;

5.art. 239 w zw. z art. 16 i 17 ustawy Pzp poprzez:

a)przedwczesny wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego;

b)dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej sprzecznie z przepisami ustawy Pzp.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu uchylenia czynności wyboru oferty wybranego wykonawcy, odrzucenia oferty Przystępującego, dokonania ponownej oceny ofert i wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert ważnych. W zakresie zarzutu ewentualnego Odwołujący wniósł o unieważnienie i uchylenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, nakazanie Zamawiającemu wezwania wybranego wykonawcy do uzupełniania w trybie art. 128 ust. 1 i 4 ustawy Pzp prawidłowego wykazu osób oraz wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących złożonego wykazu pod rygorem odrzucenia oferty złożonej przez wybranego wykonawcę na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp, ponowne przeprowadzenie czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu, nakazanie dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.

Zamawiający w dniu 29 kwietnia 2026 r. złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Przystępujący w piśmie zawierającym zgłoszenie przystąpienia, wniosła o oddalenie odwołania w całości.

**Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, uwzględniając akta sprawy odwoławczej, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.**

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego po stronie Zamawiającego przez wykonawcę M.K. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Firma Usługowo – Handlowa „EKO-LUX" M.K. w Lesznie.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania w całości na podstawie art. 528 ustawy Pzp.

Izba uznała, że Odwołujący jako podmiot zainteresowany uzyskaniem zamówienia, który złożył ofertę w postępowaniu, a wnosząc odwołanie dąży do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i odrzucenia oferty Przystępującego, posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba rozstrzygając sprawę uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego, w szczególności SWZ wraz z załącznikami, oferty wykonawców, wyjaśnienia dotyczące wyliczenia ceny składane przez Przystępującego, zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej.

**Izba ustaliła, co następuje:**

Przedmiotem zamówienia jest kompleksowe utrzymywanie w należytej czystości i stanie higieniczno - sanitarnym Obiektów w Ośrodku Sportu i Rekreacji m.st. Warszawy w Dzielnicy Targówek. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia i sposobu jego realizacji zawiera Załącznik nr 1 do SWZ – Opis przedmiotu zamówienia. W załączniku tym opisano szczegółowy zakres czynności na pływalni „Polonez", szczegółowy zakres czynności w pawilonie sportowo – administracyjnym, kontenerach szatniowych, kontenerach biurowych oraz szatniowych boiska z zadaszeniem i kontenerów lodowiska („Zespół Łabiszyńska"), a także szczegółowy zakres czynności na pływalni „Muszelka".

W Rozdziale XIX SWZ zawarto opis sposobu obliczenia ceny. Zamawiający wskazał m.in., że:

1. Wykonawca poda cenę oferty w Formularzu Ofertowym sporządzonym według wzoru stanowiącego Załącznik Nr 2 do SWZ jako cenę brutto [z uwzględnieniem kwoty podatku od towarów i usług (VAT)]

2. Wykonawca jest zobowiązany skalkulować cenę, aby obejmowała wszystkie koszty, jakie poniesie przy realizacji zamówienia.

2a. Zamawiający wymaga, aby Wykonawca w Formularzu ofertowym (Załącznik nr 2 do SWZ) podał odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA" w podziale na: 1. pawilon sportowo–administracyjr przy ul. Łabiszyńskiej 20A (1374,82 m²), 2. kontenery szatniowe (97,8 m²), 3. kontenery biurowe oraz szatniowe boiska z zadaszeniem (60 m²), 4. kontenery biurowe lodowiska (18 m²).

2b. Ryczałty wskazane w Formularzu ofertowym dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA" stanowią podstawę rozliczeń w trakc realizacji Umowy, w szczególności w przypadku czasowego zamknięcia obiektu lub jego części, w tym z uwagi na remont.
2c. Zamawiający informuje, że w okresie realizacji zamówienia może nastąpić czasowe zamknięcie pawilonu (lub jego części) z uwagi na remont i czasowe funkcjonowanie szatni w obiektach zastępczych (kontenerach) o mniejszej powierzchni. Wykonawca uwzględnia to ryzyko w kalkulacji ceny.
2d. Z tytułu okoliczności, o których mowa w pkt 2c, Wykonawcy nie przysługują roszczenia inne niż wynagrodzenie należne za usługę faktycznie wykonaną, zgodnie z postanowieniami Umowy.

W formularzu ofertowym (załącznik nr 2 do SWZ) należało wskazać miesięczną ryczałtową wartość wynagrodzenia odrębnie dla obiektu Pływalnia Polonez, Zespołu Łabiszyńska – z wyodrębnieniem pawilonu sportowo – administracyjnego, kontenerów szatniowych, kontenerów biurowych oraz szatniowych boiska z zadaszeniem, kontenerów biurowych lodowiska oraz dla obiektu Pływalnia Muszelka.

W § 2 projektowanych postanowień umowy (załącznik nr 11 do SWZ) wskazano m.in., że:
1.Za wykonanie przedmiotu Umowy Strony ustalają miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe Wykonawcy, zgodnie z ofertą Wykonawcy. Wynagrodzenie za dany miesiąc stanowi suma kwot należnych za obiekty lub części obiektu, w których w danym miesiącu usługa była faktycznie świadczona, zgodnie z ust. 2–4.
Wynagrodzenie obejmuje wszelkie koszty niezbędne do właściwej realizacji przedmiotu umowy, w tym w szczególności koszty użytych materiałów eksploatacyjnych, urządzeń technicznych, środków chemicznych i higienicznych, koszty dojazdu, transportu, ubezpieczeń oraz uwzględnia wszelkie utrudnienia związane z realizacją umowy.
2.Na potrzeby rozliczeń Strony przyjmują, że miesięczne ryczałtowe wynagrodzenie brutto obejmuje w szczególności:
a)Pływalnia Polonez – miesięczny ryczałt brutto: …… zł,
b)Pływalnia Muszelka – miesięczny ryczałt brutto: …… zł,
c)Zespół Łabiszyńska – miesięczne ryczałty brutto w podziale na obiekt lub część obiektu:
–pawilon sportowo–administracyjny (ul. Łabiszyńska 20A) – …… zł,
–kontenery szatniowe 20 m² – …… zł,
–kontenery biurowe oraz szatniowe boiska z zadaszeniem 60 m² – …… zł,
–kontenery biurowe lodowiska 18 m² – …… zł.
3.Wynagrodzenie należne za dany miesiąc obejmuje wyłącznie te obiekty lub części obiektu, w których Zamawiający zapewnił dostęp i w których Wykonawca faktycznie świadczył usługę w danym miesiącu, co potwierdza protokół odbioru, o którym mowa w § 4 ust. 1.
4.Jeżeli w danym miesiącu usługa w odniesieniu do danego obiektu lub części obiektu była wykonywana tylko przez część miesiąca (w szczególności z powodu czasowego zamknięcia obiektu lub jego części), to wynagrodzenie za ten obiekt lub część obiektu przysługuje wyłącznie za dni faktycznego wykonywania usługi i jest liczone proporcjonalnie, tj. miesięczny ryczałt dzieli się przez liczbę dni kalendarzowych danego miesiąca i mnoży przez liczbę dni świadczenia usługi. Wykonawcy z tego tytułu nie przysługują jakiekolwiek roszczenia inne niż wynagrodzenie należne za usługę faktycznie wykonaną, ustalone zgodnie z niniejszym paragrafem
5.(…)
6.W przypadkach, w których w danym miesiącu usługa nie była świadczona przez cały miesiąc w odniesieniu do danego obiektu lub części obiektu, zastosowanie ma zasada rozliczenia proporcjonalnego określona w § 2 ust. 4.

W postępowaniu wpłynęło pięć ofert, w tym oferta Odwołującego z ceną 2 193 605,37 zł brutto i Przystępującego z ceną 2 049 075 zł brutto. Przystępujący wskazał miesięczną ryczałtową wartość brutto dla obiektu Pływalnia „Polonez" 108 500 zł, dla obiektu Pływalnia „Muszelka" 62 000 zł, a dla „Zespołu Łabiszyńska" 270,60 zł brutto, w tym 123 zł dla pawilonu sportowo – administracyjnego, 61,50 zł dla kontenerów szatniowych, 61,50 zł dla kontenerów biurowych i szatniowych boiska z zadaszeniem, 24,60 zł dla kontenerów biurowych lodowiska.

Pismem z 2 marca 2026 r. Zamawiający wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień, wskazując:

„Zamawiający wskazuje, że określone elementy treści oferty wymagają doprecyzowania w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, a jednocześnie istotne części składowe zaoferowanej ceny wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia oraz przepisach prawa, co uzasadnia wezwanie do złożenia wyjaśnień również na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Treść oferty, która podlega wyjaśnieniu:
1)Wyjaśnienie treści oferty (cena ofertowa na wszystkie obiekty Ośrodka Sportu i Rekreacji na Targówku).
2)Wyjaśnienie rażąco niskiej ceny dotyczącej miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia Zespołu Łabiszyńska).
Uzasadnienie wątpliwości Zamawiającego:

1)Zamawiający wskazuje, że cena ofertowa ustalona na podstawie zsumowania miesięcznych cen ryczałtowych dla poszczególnych obiektów (pływalnia Polonez, zespół Łabiszyńska, pływalnia Muszelka), a następnie przemnożenia uzyskanej wartości przez 12 miesięcy realizacji zamówienia, wynosi 2 049 247,20 zł brutto. Jednocześnie w formularzu ofertowym Wykonawca wskazał cenę całkowitą w wysokości 2 049 075100 zł brutto, co oznacza rozbieżność pomiędzy ceną wynikającą z kalkulacji a ceną podaną w ofercie.

2)W ocenie Zamawiającego cena 123,00 zł brutto miesięcznie za świadczenie usługi sprzątania pawilonu sportowo-administracyjnego o powierzchni 1 375,82 $m^2$ jest ceną rażąco niską i niewiarygodną ekonomicznie w świetle zakresu oraz częstotliwości czynności określonych w dokumentach zamówienia.

Tak ustalony poziom wynagrodzenia nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w realiach rynkowych oraz nie pozwala, przy uwzględnieniu minimalnych kosztów pracy, kosztów środków czystości, sprzętu, dojazdu oraz innych kosztów organizacyjnych, na należyte wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego i obowiązującymi przepisami prawa.

Powyższe wątpliwości dotyczą również pozostałych elementów kalkulacji odnoszących się do obiektu Zespół Łabiszyńska, w szczególności w zakresie sprzątania kontenerów szatniowych, biurowych oraz lodowiska.

W związku z powyższym Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, wzywa Wykonawcę do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym przedłożenia stosownych dowodów, dotyczących sposobu kalkulacji istotnych części składowych zaoferowanej ceny w odniesieniu do obiektu Zespół Łabiszyńska"

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Przystępujący wskazał w zakresie dotyczącym kalkulacji cenydla obiektu „Zespół Łabiszyńska":

„Cena wskazana dla pawilonu sportowo-administracyjnego (123,00 zł brutto miesięcznie) nie oznacza, że obiekt ten jest obsługiwany przez odrębny, dedykowany personel sprzątający. Wskazana w formularzu ofertowym kwota 123,00 zł brutto miesięcznie dotyczy części rozliczeniowej „pawilon sportowo-administracyjny" w ramach pozycji „Zespół Łabiszyńska" i wynika z przyjętego przez Wykonawcę sposobu alokacji kosztów w obrębie tej pozycji. Jednocześnie wyjaśniamy, że:

–usługa w ramach „Zespołu Łabiszyńska" jest organizowana i wykonywana przez wspólny zespół pracowników oraz przy wykorzystaniu wspólnego zaplecza sprzętowego i materiałowego,

–koszty osobowe i organizacyjne nie są przypisane wyłącznie do jednej części (pawilon), lecz rozkładają się na całość świadczenia w ramach „Zespołu Łabiszyńska", zgodnie z przyjętym modelem pracy i harmonogramem czynności,

–wartość 123,00 zł nie oznacza, że świadczenie w pawilonie ma zostać wykonane „za 123 zł" w znaczeniu kosztowym, lecz stanowi element przyjętego podziału ryczałtu dla potrzeb rozliczeń w sytuacji ewentualnych wyłączeń części obiektu.

Podkreślamy, że wiarygodność ekonomiczna realizacji wynika z poziomu łącznego miesięcznego ryczałtu dla „Zespołu Łabiszyńska" (sumy części), który obejmuje wszystkie koszty osobowe, materiałowe i organizacyjne niezbędne do realizacji OPZ w pełnym zakresie.

Taki model organizacji pracy (wspólny zespół realizujący czynności na terenie pływalni oraz pawilonu, z wykorzystaniem wspólnego zaplecza sprzętowego i materiałowego) był stosowany również w poprzednich latach w ramach realizacji usług na rzecz Zamawiającego. W praktyce oznaczało to: elastyczne kierowanie pracowników pomiędzy strefami obiektu w zależności od obłożenia i harmonogramu czynności, brak potrzeby utrzymywania odrębnego, stałego zespołu wyłącznie dla pawilonu, wykorzystanie tych samych zasobów organizacyjnych (koordynacja, sprzęt, środki) dla całego zakresu prac.

Zaproponowana cena wynika z przyjęcia wspólnego zespołu sprzątającego obsługującego zarówno pływalnię, jak i pawilon, co pozwala na optymalizację kosztów organizacyjnych przy zachowaniu pełnego zakresu usług wymaganych dokumentacją zamówienia.

Kalkulacja kosztów pracy i organizacji

W ramach realizacji usługi dla obiektu Zespół Łabiszyńska Wykonawca przewidział: obsadę pracowników w systemie zmianowym, realizujących czynności na terenie całego „Zespołu Łabiszyńska" zgodnie z OPZ, wykorzystanie tego samego zaplecza sprzętowego i magazynowego, wspólne środki czystości i środki dezynfekcyjne, brak konieczności tworzenia dodatkowego etatu wyłącznie dla pawilonu sportowo-administracyjnego, nadzór koordynatorski zapewniający jakość i ciągłość świadczenia usług.

Cena uwzględnia wszystkie koszty wymagane przepisami prawa, w tym: koszty pracy zgodne z minimalnym wynagrodzeniem, składki ZUS, środki czystości, sprzęt, koszty organizacyjne oraz marżę wykonawcy.

Zastosowany model organizacyjny umożliwia realizację zamówienia w sposób należyty, zgodny z wymaganiami Zamawiającego oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Uzasadnienie kalkulacji opartej o doświadczenie w obiekcie

Wykonawca realizował w przeszłości usługi sprzątania na obiektach Zamawiającego (w tym na „Zespole Łabiszyńska") w sposób powtarzalny i długookresowy, co pozwoliło mu wypracować praktyczne, zweryfikowane w realizacji normy czasowe oraz optymalny skład osobowy dla zapewnienia wymaganego standardu i częstotliwości czynności określonych w OPZ.

Przyjęty w kalkulacji nakład dla „Zespołu Łabiszyńska" nie ma charakteru szacunkowego, lecz opiera się na danych z wcześniejszych okresów realizacji (m.in. harmonogramach pracy, protokołach odbioru, bieżących interwencjach serwisowych, sezonowości użytkowania) oraz na znajomości specyfiki obiektu (intensywność użytkowania, wymagania sanitarne, konieczność bieżącego serwisu w godzinach funkcjonowania).

Dodatkowo, na etapie kalkulacji Wykonawca uwzględnił możliwość występowania okresowych utrudnień organizacyjnych w trakcie realizacji (np. ograniczenia dostępu do części pomieszczeń, reorganizacja pracy, zwiększone zabrudzenia przy pracach), co mogło wpływać na alokację kosztów wewnątrz „Zespołu Łabiszyńska".

Sprzątanie kontenerów szatniowych, biurowych i lodowiska

Sprzątanie kontenerów oraz lodowiska wchodzi w zakres obowiązków tego samego zespołu pracowników, który wykonuje czynności na terenie pływalni i pawilonu. Czynności te realizowane są według harmonogramu określonego w dokumentach zamówienia i nie wymagają tworzenia osobnych stanowisk pracy, co również wpływa na obniżenie kosztów jednostkowych usługi. Koszty tych czynności są uwzględnione w łącznym ryczałcie „Zespołu Łabiszyńska".

Podsumowanie: Zaoferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiej w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Jest wynikiem racjonalnej organizacji pracy, efektu doświadczenia w analogicznych usługach oraz optymalizacji zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu wykonania zamówienia zgodnie z SWZ/OPZ oraz przepisami prawa pracy i wymaganiami sanitarnymi."

Pismem z 10 marca 2026 r. Zamawiający ponownie wezwał Przystępującego do wyjaśnień, wskazując:

„Działając na podstawie art. 223 ust. 1 oraz art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z wyjaśnieniami Wykonawcy z dnia 3 marca 2026 r., Zamawiający wzywa do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie pozycji „Zespół Łabiszyńska".

W złożonych wyjaśnieniach Wykonawca wskazał, że: „wartość 123,00 zł nie oznacza, że świadczenie w pawilonie ma zostać wykonane za 123 zł w znaczeniu kosztowym, lecz stanowi element przyjętego podziału ryczałtu dla potrzeb rozliczeń".

Powyższe wyjaśnienie rodzi dalszą wątpliwość Zamawiającego co do spójności treści oferty z dokumentami zamówienia.

Zgodnie z Rozdziałem XIX SWZ – Sposób obliczenia ceny, Zamawiający wymagał, aby Wykonawca w Formularzu ofertowym wskazał odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla poszczególnych elementów „Zespołu Łabiszyńska", a jednocześnie zastrzegł, że wartości te stanowią podstawę rozliczeń w trakcie realizacji umowy, w szczególności w przypadku czasowego zamknięcia obiektu lub jego części, w tym z uwagi na remont. SWZ przewidywała również możliwość czasowego zamknięcia pawilonu lub jego części z uwagi na remont oraz wskazywała, że ryzyko to powinno zostać uwzględnione przy kalkulacji ceny. Analogiczne zasady wynikają z § 2 ust. 1-4 oraz § 11 ust. 2–6 projektowanych postanowień umowy, zgodnie z którymi:

1. miesięczne wynagrodzenie Wykonawcy stanowi sumę kwot należnych za obiekty lub części obiektu, w których usługa była faktycznie świadczona,
2. w przypadku czasowego wyłączenia obiektu lub części obiektu z realizacji usług wynagrodzenie ulega odpowiedniemu obniżeniu,
3. w przypadku ograniczenia zakresu usług Wykonawcy nie przysługują roszczenia inne niż wynagrodzenie należne za usługę faktycznie wykonaną.

W konsekwencji kwoty przypisane w Formularzu ofertowym do poszczególnych części „Zespołu Łabiszyńska", w tym do pawilonu sportowo-administracyjnego, mają rzeczywiste znaczenie rozliczeniowe w toku wykonywania umowy.

W związku z powyższym Zamawiający powziął dalszą wątpliwość, czy wskazana przez Wykonawcę kwota 123,00 zł brutto miesięcznie dla pawilonu sportowo-administracyjnego może stanowić rzeczywistą i racjonalną podstawę rozliczeń umownych w przypadku czasowego wyłączenia tej części obiektu z realizacji usług, w szczególności z uwagi na remont, oraz czy pozostaje ona w rzeczywistym związku z zakresem świadczeń przypisanych do tej części obiektu.

W związku z powyższym Zamawiający wzywa Wykonawcę do jednoznacznego wyjaśnienia:

1. czy kwota 123,00 zł brutto miesięcznie przypisana do pawilonu sportowo-administracyjnego pozostaje w związku z rzeczywistym zakresem świadczeń i kosztów realizacji usług w tej części obiektu, a jeżeli tak – w jakim zakresie;
2. na jakiej podstawie ustalono kwoty przypisane do poszczególnych części „Zespołu Łabiszyńska", jeżeli – zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami – mają one charakter alokacji rozliczeniowej;
3. w jaki sposób wskazane kwoty mogą stanowić rzeczywistą i racjonalną podstawę rozliczeń umownych w przypadku czasowego wyłączenia z realizacji pawilonu sportowo-administracyjnego albo innej części „Zespołu Łabiszyńska";

4.czy w przypadku czasowego wyłączenia pawilonu sportowo-administracyjnego z użytkowania, w szczególności z powodu remontu, obniżenie wynagrodzenia o kwotę 123,00 zł brutto miesięcznie odpowiadałoby rzeczywistemu zakresowi świadczeń niewykonywanych w tej części obiektu.

Zamawiający wskazuje, że niniejsze wezwanie nie stanowi ponownego żądania ogólnego przedstawienia kalkulacji ceny, lecz dotyczy wyłącznie dalszej wątpliwości powstałej na tle złożonych przez Wykonawcę wyjaśnień, tj. znaczenia, funkcji rozliczeniowej oraz rzeczywistego odniesienia kwot wskazanych dla poszczególnych części „Zespołu Łabiszyńska" do dokumentów zamówienia.

W odpowiedzi na to wezwanie Przystępujący złożył wyjaśnienia, w których wskazał w szczególności:

„Podstawą wynagrodzenia za przedmiot umowy jest wynagrodzenie ryczałtowe. Warto podkreślić, iż Zamawiający Zgodnie z Rozdziałem XIX SWZ – Sposób obliczenia ceny, Zamawiający wymagał, aby Wykonawca w Formularzu ofertowym wskazał odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla poszczególnych elementów „Zespołu Łabiszyńska", a jednocześnie zastrzegł, że wartości te stanowią podstawę rozliczeń w trakcie realizacji umowy, w szczególności w przypadku czasowego zamknięcia obiektu lub jego części, w tym z uwagi na remont. SWZ przewidywała również możliwość czasowego zamknięcia pawilonu lub jego części z uwagi na remont oraz wskazywała, że ryzyko to powinno zostać uwzględnione przy kalkulacji ceny.

Zamawiający ma obowiązek ustalić, czy cena jest realna i umożliwia wykonanie przedmiotu zamówienia. Jednak, aby to zweryfikować, trzeba przeprowadzić procedurę wyjaśniającą z art. 224 ustawy PZP. W prowadzonym postępowaniu nawet nie rozpoczęto takiej procedury. (…)

Cena oferty wykonawcy to kwota 2 049 075,00 zł brutto. Odnosząc cenę do innych ofert złożonych w postępowaniu należy wskazać, że średnia cen złożonych ofert odzwierciedla realne tendencje rynkowe w zakresie usług objętych zamówieniem oraz poziom kalkulacji przyjęty przez pozostałych wykonawców działających w tym samym otoczeniu gospodarczym.

Jeżeli zatem w stanie faktycznym sprawy Zamawiający uznał, że została spełniona przesłanka z art.224 ust.1 PZP, czyli zamawiającemu "wydaje się", że zaoferowana cena jest rażąco niska i jednocześnie budzi wątpliwość zamawiającego co do prawidłowości wykonania przedmiotu zamówienia za tą zaoferowaną cenę, to musi brać pod uwagę zakres zamówienia wskazany w SWZ. W wynagrodzeniu ryczałtowym za wykonanie zamówienia, wykonawca zobowiązany jest tylko ująć wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia, a ustalona kwota wynagrodzenia za wykonanie zamówienia jest niezmienna.

Zgodnie z orzecznictwem KIO przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w kontekście wymogów wynikających z legalnej definicji ceny, nie jest ważna struktura wewnętrzna ceny. tj. ceny jednostkowe. Wynagrodzenie jest jedno i z góry określone wartością jednej ceny ryczałtowej, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy. Istotne jest bowiem oświadczenie wykonawcy, że oferuje wykonanie przedmiotu zamówienia w pełnym rzeczowym zakresie objętym Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia (…) np. wyrok KIO z dnia 10 czerwca 2020 r., KIO 511/20.

W tym zakresie wykonawca potwierdził, iż zamówienie zostanie wykonane zgodnie z przedmiotem tego zamówienia wskazanym w SWZ. Warto wskazać, iż kwota w stosunku do zeszłego roku została podniesiona o 4,5% do kwoty z roku poprzedniego (z 104 000/mieś. na 108 746, czyli o przybliżony współczynnik inflacyjny) za cały kompleks Łabiszyńska, oferta za rok 2025 jest całościowa. Wykonawca świadczy usługi na obiekcie w sposób rzetelny a Zamawiający potwierdza to referencjami. Wykonawca doskonale zna specyfikację obiektu.

Ad.1.

Kwota 123,00 zł brutto miesięcznie przypisana do pawilonu sportowo-administracyjnego pozostaje w związku z rzeczywistym zakresem świadczeń i kosztów realizacji usług w tej części obiektu. Wykonawca potwierdza prawidłowość przyjętej kalkulacji.

Zgodnie z postanowieniem XIX 2a. Zamawiający wymaga, aby Wykonawca w Formularzu ofertowym (Załącznik nr 2 do SWZ) podał odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA" w podziale na: pawilon sportowo-administracyjny przy ul. Łabiszyńskiej 20A (1374,82 m²), 2. kontenery szatniowe (97,8 m²), 3. kontenery biurowe oraz szatniowe boiska z zadaszeniem (60 m²), 4. kontenery biurowe lodowiska (18 m²). Wykonawca skalkulował miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA" w tym m.in. 1. pawilo sportowo–administracyjny przy ul. Łabiszyńskiej 20A (1374,82 m²) w cenie ryczałtowej 123 zł brutto. Wskazana przez wykonawcę cena - dla pawilonu sportowo-administracyjnego (123,00 zł brutto miesięcznie) stanowi element wynagrodzenia dla całego „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA". Powyższa kalkulacja jest właściwa dla ceny ryczałtowe Wykonawca podkreśla, iż zamawiający nie wymagał podania ceny jednostkowej, co mogłoby w odniesienia do tej części wynagrodzenia dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA" rodzić podejrzenia co do niedoszacowania istotnej części składowej cer jednostkowej - pozycji cenowych w formularzu cenowym w pozycji powierzchnia. Wykonawca bowiem wiążąco potraktował cenę brutto (cena ryczałtowa) za całość a zatem w pełni uwzględniając zapisy SWZ, w której Zamawiający wskazał, iż wykonawca ma podać odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla „ZESPOŁU

ŁABISZYŃSKA” w podziale na pawilon i kontenery.
W związku z brakiem szczegółowych wymogów w SWZ co do liczby pracowników oraz ceny jednostkowej Wykonawca może koszty realizacji danej czynności doliczać do kosztów realizacji innych czynności, co wykonawca uczynił. Wykonawca mógł dokonać przeniesienia kosztów wykonania usług dotyczących poszczególnych obiektów w ramach wynagrodzenia dla ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA.
I tak w odniesieniu do ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA: 1. obiekt ten nie jest obsługiwany przez odrębny, dedykowany personel sprzątający. 2. usługa w ramach „Zespołu Łabiszyńska” jest organizowana i wykonywana przez wspólny zespół pracowników oraz przy wykorzystaniu wspólnego zaplecza sprzętowego i materiałowego, 3. koszty osobowe i organizacyjne są przypisane do całego Zespołu.
Biorąc pod uwagę brak zapisów SWZ w zakresie kalkulacji ceny jednostkowej Wykonawca podkreśla, iż zgodnie z orzecznictwem KIO wszelkie niejasności, dwuznaczności, niezgodności należy rozpatrywać na korzyść wykonawcy, co ma na celu realizację zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania. Jak zostało to również podkreślone w uchwale Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt KIO/KD 38/17 należy wskazać, że obowiązuje swoista "święta" zasada, że wszelkie niejasności, dwuznaczności, niezgodności postanowień SIWZ należy rozpatrywać na korzyść wykonawców (Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 27 czerwca 2024 r. sygn. akt KIO 1924/24). Dodatkowo KIO stwierdza również jednoznacznie, że jeżeli mamy do czynienia z wynagrodzeniem ryczałtowym bez znaczenia pozostaje sposób jego obliczenia.
W związku z tym, że Zamawiający poinformował wykonawców, że w okresie realizacji zamówienia może nastąpić czasowe zamknięcie pawilonu (lub jego części) z uwagi na remont i czasowe funkcjonowanie szatni w obiektach zastępczych(kontenerach) o mniejszej powierzchni. uwzględnia to ryzyko w kalkulacji ceny. Jednak po pierwsze może - oznacza, iż nie musi. Po drugie- nie wymagał podania cen jednostkowych, nie określił czasu, zakresu- czy cały, czy część obiektu. Oznacza, to, iż wykonawca samodzielnie musi skalkulować cenę i wliczyć ryzyko zamknięcia tego obiektu/czasowego wyłączenia/funkcjonowania zastępczego. Zatem podana przez wykonawcę kwota wartość 123,00 zł brutto stanowi element kalkulacji zgodnie z planowanym wyłączeniem części obiektu, co odpowiada wymogom umowy w zakresie wynagrodzenia. Tym samym Wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie. To wykonawca określa cenę całkowitą, która powinna pokrywać wszystkie koszty realizacji zamówienia, w tym zapewniać pokrycie zobowiązań podatkowych wynikających z realizacji zamówienia (wyrok z dnia 17 kwietnia 2023 r., KIO 835/23). Istotne jest bowiem oświadczenie wykonawcy, że oferuje wykonanie przedmiotu zamówienia w pełnym rzeczowym zakresie objętym Specyfikacją Warunków Zamówienia (podobnie: wyrok z dnia 9 sierpnia 2011 r., KIO 1609/11, wyrok z dnia 10 czerwca 2020 r., KIO 511/20).
Jeżeli zatem Wykonawca miał: 1. Podać cenę (wykonawca poda cenę oferty w Formularzu Ofertowym sporządzonym według wzoru stanowiącego Załącznik Nr 2 do SWZ, jako cenę brutto, 2. skalkulować cenę, aby obejmowała wszystkie koszty, jakie poniesie przy realizacji zamówienia, 3. w Formularzu ofertowym (Załącznik nr 2 do SWZ) podać odrębne miesięczne ryczałtowe wartości wynagrodzenia dla „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA”, to wobec wymogu podania cer ryczałtowej mógł swobodnie przenosić koszty pomiędzy pozycjami kosztorysu/formularza cenowego. Ponadto, aby mówić o cenie rażąco niskiej, należy brać pod uwagę całkowitą cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia, a nie cenę za wykonanie danego elementu zamówienia (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 listopada 2017, sygn. akt KIO 2361/17).
Ad 2. Zgodnie z zapisami SWZ oraz projektu umowy obowiązkiem wykonawcy jest uwzględnienie ryzyka w kalkulacji oferty z uwagi remont/zamknięcie/ograniczenie usługi w ramach „Zespołu Łabiszyńska”. Zamawiający wskazał, iż dokona tego pisemnym zawiadomieniem z datą rozpoczęcia ograniczenia. Pawilon będzie sprzątamy do dnia zamknięcia z powodu remontu. Zamawiający jednak nie podał określonego harmonogramu remontu, zakresu, modelu zatrudnienia, czy też redukcji zatrudnienia. Postanowił, iż wykonawcy nie przysługują roszczenia o koszty stałe, osobowe, gotowościowe czy organizacyjne i że ryzyka te trzeba było wkalkulować w cenę.
Zatem Wykonawca wkalkulował w cenę ryzyko zamknięcia obiektu uwzględniając wspólną organizację pracy w ramach całego Zespołu Łabiszyńska. Z uwagi na brak określenia kluczowych danych dotyczących kalkulacji wykonawca przyjął racjonalny model organizacyjny.
W związku z brakiem szczegółowych wymagań co do kalkulacji ceny Wykonawca:
1. przyjął kwotę w ramach wynagrodzenia ryczałtowego, która jest realna w modelu wspólnego świadczenia usług, gdyż SWZ nie wymagała: odrębnego personelu dla pawilonu, odrębnego fakturowania pawilonu, stałego przypisania kosztów osobowych do samego pawilonu, określonej proporcji wartości cząstkowych (cen jednostkowych) do metrażu.
2. uwzględnił udział kosztów osobowych przypisanych dla całego Zespołu, a nie tylko do pawilonu, bo dokumentacja nie przewidywała odrębnego modelu kadrowego dla pawilonu,
3. uwzględnił ryzyko zamknięcia obiektu, które zgodnie z SWZ miał obowiązek wkalkulować

Ad.3 Zgodnie z postanowieniami projektu umowy Zamawiającemu przysługuje prawo czasowego ograniczenia zakresu usług poprzez wyłączenie z realizacji Umowy danego obiektu lub części obiektu, zmianę miejsca świadczenia usług (w tym przeniesienie szatni do kontenerów) albo czasowe wstrzymanie wykonywania usług w danym obiekcie lub jego części, wyłącznie w zakresie obiektów wchodzących w skład „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA", w szczególności w przypadk zamknięcia obiektu, braku dostępu do obiektu lub jego części, rozpoczęcia remontu lub innych zdarzeń skutkujących niemożnością korzystania z obiektu lub jego części. Wówczas wskazana przez wykonawcę cena ryczałtowa dla pawilonu sportowo–administracyjny przy ul. Łabiszyńskiej 20A (1374,82 m²) podlega stosowanemu zmniejszeniu.
Zatem skalkulowana cena ryczałtowa w ramach Zespołu Łabiszyńska odpowiada wymogom SWZ oraz projektu umowy w zakresie czasowego wyłączenia części obiektu. Kwota ryczałtu obejmuje wszystkie koszty osobowe, materiałowe i organizacyjne niezbędne do realizacji zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia. Cena ryczałtowa wynika z modelu organizacji pracy (wspólny zespół realizujący czynności na terenie pływalni oraz pawilonu, z wykorzystaniem wspólnego zaplecza sprzętowego i materiałowego), który jest od wielu lat przyjęty na tym obiekcie przez wykonawcę. Zaproponowana w ofercie cena ryczałtowa wynika z przyjęcia wspólnego zespołu sprzątającego obsługującego zarówno pływalnię, jak i pawilon, co pozwala na optymalizację kosztów organizacyjnych przy zachowaniu pełnego zakresu usług wymaganych dokumentacją zamówienia.
Wskazane kwoty stanowią racjonalną podstawę rozliczeń umownych w przypadku czasowego wyłączenia z realizacji pawilonu sportowo- administracyjnego a wykonawca zgodnie z projektem umowy.
Ad.4 Zamawiający oczekiwał od wykonawców kalkulacji uwzględniającej, iż w okresie realizacji zamówienia może nastąpić czasowe zamknięcie pawilonu (lub jego części) z uwagi na remont i czasowe funkcjonowanie szatni w obiektach zastępczych (kontenerach) o mniejszej powierzchni. Wykonawca uwzględnia to ryzyko w kalkulacji ceny.
Jednak jest to zdarzenie niepewne zatem słusznie wykonawca był zobowiązany uwzględnić to w cenie za całość, czyli w cenie oferty w Formularzu Ofertowym sporządzonym według wzoru stanowiącego. Wykonawca skalkulował ofertę biorąc pod uwagę planowane czasowe wyłączenie pawilonu sportowo-administracyjnego z użytkowania, w szczególności z powodu remontu. Pomimo wyłączenia obiektu pracownicy nadal pracują w obiekcie „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA".
Istotne w takim przypadku jest, iż cena za wykonanie zamówienia obejmuje całość przedmiotu zamówienia i jest ceną realną, nie odbiegającą swoją wartością od cen innych ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu. Wybrany wykonawca oferuje więc swoje świadczenie (pełne świadczenie) za świadczenie pieniężne o adekwatnej wysokości, w stosunku do którego brak jakichkolwiek poszlak dla stwierdzenia, iż zostało zaniżone w stosunku do jego rzeczywistych kosztów.
Reasumując, biorąc pod uwagę ceny oferowane przez pozostałych wykonawców (3), postępowania prowadzone przez tego zamawiającego na tożsame usługi w latach ubiegłych, jak również wartość zamówienia określoną przez Zamawiającego, należy stanowczo stwierdzić, że zaoferowana przez wykonawcę cena nie jest rażąco zaniżona, a tym samym nierealna.
Nawet jeśli bierzemy pod uwagę wycenę 123 zł brutto dla obiektu w ramach „ZESPOŁU ŁABISZYŃSKA to cał zamówienie pozostaje dla konkretnego wykonawcy dalej opłacalne, a zatem nie może być mowy o wystąpieniu rażąco niskiej ceny. Zamawiający nie może traktować jako Rnc pojedynczych cen ryczałtowych, choćby były one na niskim poziomie (Wyrok KIO zdnia 16 września 2022 r. sygn. akt KIO 2259/22). Zamawiający bowiem w dokumentacji zamówienia nie wymagał kalkulacji jednostkowej ceny ustanawiając wynagrodzenie ryczałtowe. Wykonawca dodatkowo miał wkalkulować ryzyko zamknięcia części obiektu, gdy Zamawiający nie wskazał okresów/czasu/zakresu wyłączenia obiektu. Warto także podkreślić, iż na dzień składania ofert nie pojawiła się informacja o rozstrzygnięciu przetargu remontu Pawilonu."

Zamawiający pismem z 23 marca 2026 r. zawiadomił wykonawców o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

**Izba 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 okazało się zasadne.

Izba uwzględniła zarzuty główne odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ustawy Pzp (zarzut 1), art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp (zarzut nr 2) i art. 224 ust. 6 ustawy Pzp (zarzut nr 3).

Przywołując treść ww. przepisów należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ustawy 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. 1 stanowi, że zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: 1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2)

uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. W myśl art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Art. 239 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia, zgodnie zaś z ust. 2 najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

W orzecznictwie i doktrynie jednolicie wskazuje się, że uruchomienie przez zamawiającego procedury wyjaśnień ceny oferty, bez względu na to czy podstawą wezwania jest art. 224 ust. 1 czy art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, stwarza podejrzenie co do ceny rażąco niskiej i wywołuje doniosłe konsekwencje po stronie wykonawcy, na którego nałożono obowiązek wykazania, że cena jego oferty nie jest rażąco zaniżona. Odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp podlega nie tylko oferta, której cena jest niewiarygodna, znacznie odbiegającą od cen rynkowych innych, takich samych lub podobnych rodzajów zamówień, wskazująca na możliwość wykonania zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy lub roboty budowlanej lub oferta zawierająca cenę nierealną z punktu widzenia logiki, doświadczenia życiowego oraz racjonalnego gospodarowania, ale również oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Efektem złożonych wyjaśnień winno być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie w zakresie rażąco niskiej ceny nie było uzasadnione. Wykonawca, chcąc wyeliminować ryzyko odrzucenia jego oferty, powinien udzielić zamawiającemu odpowiednich wyjaśnień zgodnie z wymogami określonymi w wezwaniu.

Przedmiotem wezwań, jakie Zamawiający dwukrotnie kierował do Przystępującego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego była dokonana przez Przystępującego wycena miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego dla Zespołu Łabiszyńska. Zamawiający w treści pierwszego wezwania, opartego na art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jednoznacznie wskazał, że ta istotna część składowa ceny (w szczególności w zakresie pawilonu sportowo-administracyjnego, ale i w zakresie pozostałych elementów kalkulacji miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego dla Zespołu Łabiszyńska) wydaje się rażąco niska i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Przystępujący nie kwestionował faktu skierowania do niego tego wezwania, jak i uznania przez Zamawiającego miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego dla Zespołu Łabiszyńska za istotną część składową ceny. Wobec powyższego, powoływanie się przez niego na etapie postępowania odwoławczego na argument, że Odwołujący nie wykazał, aby miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe dla Zespołu Łabiszyńska stanowiło istotną część składową ceny, należy uznać za nieuzasadnione. Dodać należy, że istotną częścią składową zaoferowanej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp będzie nie tylko taka część składowej ceny, która stanowi istotny ułamek ceny oferty, ale również taka część, która stanowi cenę (wynagrodzenie) za spełnienie świadczenia mającego istotne znaczenie merytoryczne. Miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe dla Zespołu Łabiszyńska niewątpliwie ma istotne znaczenie merytoryczne, gdyż jest to wynagrodzenia za świadczenie usług utrzymania w czystości tego konkretnego obiektu, jednego z trzech obiektów wyodrębnionych w dokumentach zamówienia, stanowiące podstawę ustalenia wynagrodzenia za realizację usług faktycznie wykonanych w danym miesiącu.

Przystępujący w postępowaniu odwoławczym wielokrotnie referował do ryczałtowego charakteru wynagrodzenia umownego, jednak w ocenie Izby jego stanowisko nie korelowało z okolicznościami stanu faktycznego sprawy. Izba nie neguje twierdzeń Przystępującego, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym co do zasady podstawowe znaczenie ma całkowita cena za wykonanie przedmiotu zamówienia. Niemniej po pierwsze, również cena ryczałtowa powinna być ceną należycie skalkulowaną, zapewniającą pokrycie kosztów świadczenia usługi i zapewniającą prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia. Na fakt należytej kalkulacji ceny całkowitej wpływa zaś m.in. rzetelność wyceny jej istotnych części składowych. Poprzestanie przy wynagrodzeniu ryczałtowym na prostym porównaniu cen całkowitych ofert, na co powoływał się Przystępujący, w sytuacji gdy w procedurze wyjaśnień nie została wykazana rynkowość istotnej część składowej ceny, która wzbudziła wątpliwość Zamawiającego, czyniłoby postępowanie wyjaśniające w zakresie istotnych części składowych ceny czysto iluzorycznym. Po drugie, ocena dokonywana w tym zakresie nie może abstrahować od treści dokumentów zamówienia. W rozpoznawanej sprawie cena całkowita oferty stanowiła nic innego jak sumę

miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych dla trzech kategorii obiektów: pływalni Polonez, pływalni Muszelka i Zespołu Łabiszyńska i służyła porównaniu ofert. Wynagrodzenie natomiast, zgodnie z § 2 ust. 1 PPU, stanowić ma suma kwot należnych za te obiekty lub części obiektu, w których w danym miesiącu usługa była faktycznie świadczona, ustalana zgodnie z ofertą wykonawcy, w oparciu o wskazane w ofercie ryczałtowe wartości dla poszczególnych obiektów. W konsekwencji to te ryczałtowe wartości miesięczne miały w sprawie determinujące znaczenie. Zamawiający jasno wskazał, że wynagrodzenie należne za dany miesiąc obejmuje wyłącznie te obiekty lub części obiektu (dot. Zespołu Łabiszyńska), w których Zamawiający zapewnił dostęp i w których Wykonawca faktycznie świadczył usługę w danym miesiącu. Przy takim sposobie rozliczeń wykonawca powinien był zatem wycenić miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe dla każdego z obiektów w sposób odpowiadający faktycznym kosztom świadczenia usług utrzymania danego obiektu. Oczywistym przy tym jest, że część kosztów, w tym koszty pracy osób, pracy sprzętu i środków czystości, rozkładać się będzie w odpowiedniej proporcji na poszczególne obiekty, natomiast okoliczność ta – wbrew stanowisku Przystępującego - nie powoduje pełnej dowolności w alokowaniu tych kosztów. Wykonawcy zobowiązani byli dokonać wyceny miesięcznych ryczałtów dla każdej z trzech kategorii obiektów w sposób rzeczywisty, a nie pozorny. Nie ma przy tym znaczenia podnoszona przez Przystępującego okoliczność, że Zamawiający pierwszy raz w taki sposób sformułował treść SWZ.

Należy podkreślić, że Przystępujący zaoferował wartość miesięcznego ryczałtu dla Zespołu Łabiszyńska na poziomie 270,60 zł brutto, a wartość miesięcznego ryczałtu dla jednego z elementów Zespół Łabiszyńska: pawilonu sportowo-administracyjnego na poziomie 123,00 zł brutto. Już tylko zasady logiki i doświadczenia życiowego wskazują, że za takie kwoty wynagrodzenia nie jest możliwe utrzymanie pawilonu sportowo-administracyjnego o powierzchni 1374,82 złm2 i całego obiektu przez pełny miesiąc, uwzględniając wymagania wynikające z OPZ, na które uwagę zwrócono w odwołaniu. Znajduje to potwierdzenie w prostym porównaniu ofert złożonych w postępowaniu (inni wykonawcy oferowali ryczałt na poziomie ok. 23 000 zł brutto, dla Zespołu Łabiszyńska i ok. 17 000 - 22 000 zł brutto dla samego pawilonu sportowo – administracyjnego). Zamawiający jednoznacznie zwrócił na tę okoliczność uwagę w treści pierwszego wezwania skierowanego do Przystępującego, wskazując, że „tak ustalony poziom wynagrodzenia nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w realiach rynkowych oraz nie pozwala, przy uwzględnieniu minimalnych kosztów pracy, kosztów środków czystości, sprzętu, dojazdu oraz innych kosztów organizacyjnych, na należyte wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego i obowiązującymi przepisami prawa.” Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień i dowodów dotyczących kalkulacji istotnych części składowych ceny w odniesieniu do Zespołu Łabiszyńska, w odpowiedzi jednak nie otrzymał konkretnych informacji, wyliczeń, kalkulacji kosztów ani dowodów. Przystępujący ograniczył wyjaśnienia do ogólnych twierdzeń, że koszty rozkładają się na całość świadczenia, że taka wartość wynika „z przyjętego sposobu alokacji kosztów” oraz do zapewnień, że cena uwzględnia wszystkie koszty. Wyjaśnienia nie zawierają żadnych wymiernych danych, co do tego jakie faktyczne koszty utrzymania Zespołu Łabiszyńska wykonawca założył i jak konkretnie je „alokował”. W wyjaśnieniach nie przedstawiono jakiejkolwiek kalkulacji. Już tylko z tego względu złożone przez Przystępującego wyjaśnienia istotnej części składowej ceny nie zasługiwały na pozytywną ocenę.

Dalej należy wskazać, że Zamawiający zwrócił się do Przystępującego z kolejnym wezwaniem, przywołując postanowienia SWZ i podkreślając, żeprzypisane w formularzu ofertowym do poszczególnych części „Zespołu Łabiszyńska”, w tym do pawilonu sportowo-administracyjnego, wartości mają rzeczywiste znaczenie rozliczeniowe w toku wykonywania umowy. Zamawiający zadał Przystępującemu cztery konkretne pytania:

1. czy kwota 123,00 zł brutto miesięcznie przypisana do pawilonu sportowo-administracyjnego pozostaje w związku z rzeczywistym zakresem świadczeń i kosztów realizacji usług w tej części obiektu, a jeżeli tak – w jakim zakresie;
2. na jakiej podstawie ustalono kwoty przypisane do poszczególnych części „Zespołu Łabiszyńska”, jeżeli – zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami – mają one charakter alokacji rozliczeniowej;
3. w jaki sposób wskazane kwoty mogą stanowić rzeczywistą i racjonalną podstawę rozliczeń umownych w przypadku czasowego wyłączenia z realizacji pawilonu sportowo-administracyjnego albo innej części „Zespołu Łabiszyńska”;
4. czy w przypadku czasowego wyłączenia pawilonu sportowo-administracyjnego z użytkowania, w szczególności z powodu remontu, obniżenie wynagrodzenia o kwotę 123,00 zł brutto miesięcznie odpowiadałoby rzeczywistemu zakresowi świadczeń niewykonywanych w tej części obiektu).

Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach przedstawił ogólne wywody dotyczące ceny całkowitej i udzielił wyłącznie hasłowych, nieskonkretyzowanych odpowiedzi na zadane mu pytania. W odpowiedzi na pytanie pierwsze wyjaśnienia sprowadzają się do wskazania, że obiekt ten nie jest obsługiwany przez odrębny, dedykowany personel sprzątający, a koszty osobowe i organizacyjne są przypisane do całego Zespołu. Przystępujący wskazał, że Zamawiający nie wymagał podania ceny jednostkowej, a wykonawca mógł koszty realizacji danej czynności doliczać do kosztów realizacji innych czynności oraz że niejasności SWZ należy interpretować na korzyść wykonawcy. Przystępujący nie udzielił odpowiedzi

czy kwota 123,00 zł brutto pozostaje w związku z rzeczywistym zakresem świadczeń i kosztów realizacji usług w tej części obiektu, jakiego rzędu to są koszty, gdzie ewentualnie zostały one doliczone i dlaczego. W odpowiedzi na pytanie drugie Przystępujący wskazał, że w SWZ nie było szczegółowych wymagań co do kalkulacji ceny, a on wkalkulował w cenę ryzyko zamknięcia obiektu. Przystępujący nie wskazał żadnych konkretnych informacji, jak ustalono wartości dla poszczególnych pomieszczeń wchodzących w skład Zespołu Łabiszyńska. W odpowiedzi na pytanie trzecie Przystępujący również ograniczył się do ogólnych zapewnień, że skalkulowana cena ryczałtowa w ramach Zespołu Łabiszyńska odpowiada wymogom SWZ oraz projektu umowy w zakresie czasowego wyłączenia części obiektu, a kwota ryczałtu obejmuje wszystkie koszty osobowe, materiałowe i organizacyjne niezbędne do realizacji zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia. Przystępujący nie przedstawił żadnych konkretnych danych dotyczących elementów kosztotwórczych, wskazał jedynie, że wynika to z modelu organizacji pracy (wspólny zespół realizujący czynności na terenie pływalni oraz pawilonu, z wykorzystaniem wspólnego zaplecza sprzętowego i materiałowego). Odpowiadając zaś na pytanie czwarte Przystępujący wyjaśnił jedynie, że skalkulował ryzyko czasowego zamknięcia pawilonu i oferuje pełne świadczenie za świadczenie pieniężne o adekwatnej wysokości i nie odpowiedział czy w przypadku czasowego wyłączenia pawilonu sportowo-administracyjnego z użytkowania obniżenie wynagrodzenia o kwotę 123,00 zł brutto miesięcznie odpowiadałoby rzeczywistemu zakresowi świadczeń niewykonywanych w tej części obiektu.

Zdaniem składu orzekającego Przystępujący w odpowiedzi na żadne ze skierowanych do niego wezwań nie przedstawił rzetelnych wyjaśnień, które pozwalałyby uznać, że przyjęte przez niego w zakresie Zespołu Łabiszyńska wartości odpowiadają rzeczywistemu zakresowi świadczeń i mogą stanowić racjonalną, a nie pozorną, podstawę rozliczeń umownych. Wyjaśnienia nie niosły za sobą żądnej wartości dodanej, jeśli chodzi o sposób kalkulacji miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego dla Zespołu Łabiszyńska. Prawidłowo spostrzegł Odwołujący, że nie wskazano żadnych wyliczeń ani dowodów, a wyjaśnienia były na tyle gołosłowne, że nie wynikały z nich nawet konkretne kategorie kosztów, jakie zostały uwzględnione w wycenie i poziom tych kosztów. Wykonawca powołał się na przyjęty model kalkulacji i zapewnił, że uwzględnił w ofercie wszystkie niezbędne koszty i ryzyka, nie przedstawił jednak żadnych wiarygodnych i wymiernych danych w tym przedmiocie. Skoro Przystępujący twierdził, że wartość 123,00 zł nie oznacza, że świadczenie w pawilonie ma zostać wykonane „za 123 zł" w znaczeniu kosztowym, lecz stanowi element przyjętego podziału ryczałtu dla potrzeb rozliczeń w sytuacji ewentualnych wyłączeń części obiektu, to w odpowiedzi na zadane mu pytania powinien był wskazać, jakie faktycznie koszty utrzymania przyjął i gdzie konkretnie, w jakiej proporcji, zostały one ewentualnie „alokowane".

W ocenie Izby ogólne opisy i zapewnienia zawarte w wyjaśnieniach, przy braku przedstawienia konkretnych wyliczeń, powodują, że wyjaśnienia te były w istocie nieweryfikowalne. Wyjaśnienia wykonawcy nie rozwiewają wątpliwości, na które Zamawiający wskazywał w treści wezwań, sprowadzają się do gołosłownych deklaracji o przyjętej metodologii i uwzględnionym ryzyku związanym z czasowym wyłączeniem części obiektu. Wskazane wartości dla Zespołu Łabiszyńska nie znajdują uzasadnienia w realiach rynkowych, a wyjaśnienia Przystępującego nie zawierają żadnych konkretnych informacji, jak zostały skalkulowane wartości wynagrodzenia miesięcznego dla Zespołu Łabiszyńska i poszczególnych elementów tego Zespołu ani jakichkolwiek wyliczeń obrazujących poziom przyjętych kosztów. Przystępujący przy tym wielokrotne powoływał się na możliwość swobodnego przenoszenia kosztów, ale nie wiadomo nawet jakich konkretnie kosztów to rzekome przeniesienie dotyczyło, jakiego rzędu były to wartości i do których obiektów/pomieszczeń je przypisano.

W tym stanie rzeczy Izba stwierdziła, że Zamawiający dokonał nieprawidłowej oceny wyjaśnień złożonych przez Przystępującego, ponieważ wyjaśnienia te nie uzasadniają podanego w ofercie miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego za utrzymanie Zespołu Łabiszyńska. W konsekwencji Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Wobec uwzględnienia zarzutów głównych, prowadzących do nakazania Zamawiającemu odrzucenia oferty Przystępującego, Izba pozostawiła bez rozpoznania zarzuty nr 4 i 5, dotyczące zaniechania wezwania Przystępującego do uzupełnienia lub wyjaśnienia podmiotowych środków dowodowych, które zostały postawione jako zarzuty ewentualne.

Biorąc pod uwagę wszystko powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie podlega uwzględnieniu i na podstawie art. 553 ustawy Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) 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).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba

rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego. Art. 575 ustawy Pzp stanowi, że strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. § 7 ust. 1 pkt 1 ww. Rozporządzenia stanowi, że w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi: zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2. Kosztami, o którym mowa w § 5 pkt 2, są uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy obejmujące: a) koszty związane z dojazdem na wyznaczone posiedzenie lub rozprawę, b) wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych, c) wynagrodzenie biegłych oraz zwrot poniesionych przez nich wydatków, jeżeli dowód z opinii biegłego został dopuszczony przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego, d) inne uzasadnione wydatki, w tym koszty przeprowadzenia innych dowodów w postępowaniu odwoławczym niż dowód z opinii biegłego, dopuszczonych przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego. Do kosztów postepowania odwoławczego zgodnie z § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia zalicza się także wpis od odwołania.

Wobec uwzględnienia odwołania w całości Izba kosztami postępowania obciążyła Zamawiającego, zasądzając od niego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł stanowiącą uzasadnione i udokumentowane koszty postępowania poniesione przez Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Przewodnicząca:…….…….....