

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: **Katarzyna Poprawa**

Protokolant: **Krzysztof Chmielewski**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 roku przez odwołującego **Impel Facility Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: (1) Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, (2) Agopol-Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku, (3) Silesia Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Siemianowicach Śląskich

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego Impel Facility Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego Impel Facility Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania.

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 1418/26

Uzasadnienie

Zamawiający - Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Realizacja prac porządkowych w obiektach Uniwersytetu Medycznego im. Piastów Śląskich we Wrocławiu.” Numer postępowania nadany przez Zamawiającego: AZP.260.101.2025.PN, zwane dalej „Postępowaniem”. Postępowanie prowadzone jest z dopuszczeniem składania ofert częściowych z podziałem na trzy części. Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp” lub „ustawa”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: Dz.U. 2025/S 191 – 653162 dnia 6 października 2025 roku.

W dniu 30 marca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę Impel Facility Services Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (zwanego dalej „Odwołującym”) wobec niezgodnych z przepisami ustawy czynności lub zaniechań Zamawiającego w postępowaniu w zakresie części nr 2 i 3.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 6 ustawy prawo zamówień publicznych poprzez zaniechanie przez Zamawiającego odrzucenia oferty Wykonawcy: EKOTRADE sp. z o. o. z siedzibą ul. Melomanów 4, 00-712 Warszawa, tym samym uznanie, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez wybranego wykonawcę są wystarczające

w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

W związku z powyższym Odwołujący wniósł o:

- 1) nakazanie Zamawiającemu uchylenia czynności wyboru oferty wybranego Wykonawcy: EKOTRADE sp. z o. o.;
- 2) nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty Wykonawcy EKOTRADE sp. z o. o.;
- 3) nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert i wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert ważnych;
- 4) na podstawie § 26 i § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą w zw. z art. 541 ustawy prawo zamówień publicznych o zobowiązanie Zamawiającego oraz Uczestników postępowania do przedstawienia dokumentów lub

innych dowodów istotnych dla rozstrzygnięcia odwołania poprzez zarządzenie wymiany pism, oznaczając terminy, w których pisma należy złożyć oraz zarządzenie niezwłocznego przekazania odpisu tych pism Odwołującemu przed terminem rozprawy lub posiedzenia, pod rygorem odmowy przeprowadzenia dowodów złożonych po tym terminie w trybie art. 541 ustawy prawo zamówień publicznych, tj. jako powołanych jedynie dla zwłoki.

Odwołujący wskazał, że ma interes w złożeniu odwołania, gdyż jest Wykonawcą ubiegającym się o udzielenie niniejszego zamówienia i ma możliwość uzyskania przedmiotowego zamówienia. W razie uwzględnienia odwołania, oferta Odwołującego będzie ofertą najkorzystniejszą. Odwołujący wskazał ponadto, że posiada interes we wniesieniu odwołania, gdyż wadliwa, naruszająca zasadę uczciwej konkurencji i w konsekwencji niezgodna z Ustawą ocena ofert złożonych w postępowaniu, a w rezultacie wybór oferty podlegającej odrzuceniu lub co najmniej oferty o wątpliwej treści doprowadziły bezpośrednio do narażenia Odwołującego na brak możliwości pozyskania zamówienia i w konsekwencji szkodę w postaci utraty zysku, który Odwołujący mógłby osiągnąć w wypadku wyboru jego oferty (uznania oferty za najkorzystniejszą i zawarcia umowy o realizację zamówienia publicznego).

W przypadku uwzględnienia niniejszego Odwołania i odrzucenia oferty wykonawcy, która została oceniona jako najkorzystniejsza, oferta złożona przez Odwołującego zostanie uznana za ofertę najkorzystniejszą oraz doprowadzi do zawarcia umowy o realizację zamówienia publicznego.

Odwołujący wskazał, że w dniu 20 marca 2026 r. na podstawie przekazanego przez Zamawiającego zawiadomienia o wyniku postępowania powziął informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Czynność Zamawiającego wg Odwołującego jest niezgodna z ustawą Prawo zamówień publicznych i pozbawia Odwołującego wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej i w konsekwencji - możliwości zawarcia umowy.

Odwołujący podnosi, że w toku niniejszego postępowania Zamawiający kilkakrotnie wystosował do wybranego Wykonawcy wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w zakresie części 2 i 3 zamówienia. W odpowiedzi na wezwania Zamawiającego, wybrany Wykonawca udzielił wyjaśnień wskazujących, że oferowana cena nie spełnia znamion rażąco niskiej. Niemniej, analiza przedstawionej oferty oraz złożonych wyjaśnień nie pozwala na podzielenie takiego stanowiska.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych odrzuceniu, jako oferta zawierająca rażąco niską cenę lub koszt, podlega oferta wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień w wyznaczonym terminie albo którego wyjaśnienia – wraz z przedstawionymi dowodami – nie uzasadniają ceny lub kosztu wskazanych w ofercie. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że ustawodawca przewidział sankcję odrzucenia oferty zarówno w sytuacji całkowitego braku wyjaśnień, jak i wówczas, gdy wykonawca wprawdzie złożył wyjaśnienia, lecz ich treść – w zestawieniu z przedłożonymi dowodami – nie pozwala na wykazanie realności zaoferowanej ceny.

Tym samym jakość i merytoryczna wartość wyjaśnień składanych w trybie art. 224 Pzp nie pozostają bez znaczenia dla oceny oferty. To na wykonawcy, którego oferta została wezwana do złożenia wyjaśnień, spoczywa bowiem ciężar wykazania, że zaoferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiego i umożliwia prawidłowe wykonanie zamówienia zgodnie

z wymaganiami określonymi w dokumentacji postępowania. Wyjaśnienia te muszą być przy tym konkretne, spójne i odnosić się do wszystkich istotnych elementów kalkulacji ceny.

Ustawodawca, wskazując w art. 224 ust. 6 Pzp konieczność przedstawienia wyjaśnień „wraz z dowodami”, przesądził, że same twierdzenia wykonawcy nie są wystarczające do wykazania realności ceny. Jednocześnie pozostawił wykonawcy pewną swobodę w doborze dowodów, które mogą potwierdzać prawidłowość przyjętej kalkulacji. Nie zmienia to jednak faktu, że przedstawione dokumenty powinny w sposób obiektywny i weryfikowalny potwierdzać okoliczności, wskazane w wyjaśnieniach, a ich brak lub niewystarczający charakter skutkuje koniecznością odrzucenia oferty na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp.

Złożone wyjaśnienia powinny stanowić adekwatną i wyczerpującą odpowiedź na treść wezwania skierowanego do wykonawcy. Oznacza to, że wykonawca jest zobowiązany odnieść się w sposób konkretny i szczegółowy do wszystkich wątpliwości sformułowanych przez Zamawiającego oraz wykazać – przy użyciu stosownych danych i dowodów – że zaoferowana cena umożliwia prawidłowe wykonanie zamówienia.

Analiza wezwania skierowanego przez Zamawiającego w zakresie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny oraz treści wyjaśnień złożonych przez wybranego wykonawcę prowadzi

do wniosku, że przedstawione stanowisko nie stanowi rzeczywistej odpowiedzi na pytania

i wątpliwości podniesione przez Zamawiającego. Wykonawca nie odniósł się bowiem

w sposób wyczerpujący do wskazanych w wezwaniu elementów kalkulacji ceny,

a przedstawione wyjaśnienia mają charakter ogólnikowy i nie zawierają szczegółowej analizy poszczególnych składników kosztotwórczych.

Co więcej, wybrany Wykonawca nie przedstawił wystarczających dowodów potwierdzających podnoszone

twierdzenia dotyczące realności zaoferowanej ceny. Tymczasem, wyjaśnienia powinny być poparte stosownymi dowodami pozwalającymi Zamawiającemu na obiektywną weryfikację przedstawionych informacji. W sytuacji gdy wykonawca ogranicza się wyłącznie do ogólnych deklaracji, bez przedłożenia stosownych dokumentów, potwierdzających przyjęte założenia kalkulacyjne, nie można uznać, że spełnił on wymagania wynikające z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że złożone wyjaśnienia nie uzasadniają zaoferowanej ceny, co – zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp – powinno skutkować odrzuceniem oferty wykonawcy.

Odwołujący podnosi, że już sama treść wyjaśnień złożonych przez wybranego wykonawcę w piśmie z dnia 19 marca 2026 r., w odniesieniu do części 2 zamówienia, obejmującej realizację prac porządkowych w obiektach ogólnodostępnych Uniwersytetu Medycznego im. Piastów Śląskich we Wrocławiu, wskazuje na istotne nieprawidłowości w sposobie kalkulacji ceny. Z wyjaśnień tych wynika bowiem wprost, że wykonawca nie uwzględnił w tej części zamówienia kosztów osobowych jako samodzielnego składnika cenotwórczego, lecz dokonał ich rozproszenia w innych pozycjach formularza ofertowego.

W szczególności wykonawca wskazał, że „pozostała część kosztów pracy związanych z utrzymaniem sanitariatów została ujęta w innych pozycjach kosztorysowych, w szczególności obejmujących bieżące utrzymanie czystości realizowane w cyklu codziennym”, uzasadniając to faktem wykonywania czynności przez tych samych pracowników w ramach jednego harmonogramu i tej samej strefy. Takie stanowisko wprost potwierdza, że kalkulacja ceny nie została sporządzona w sposób przejrzysty i umożliwiający weryfikację rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych elementów zamówienia.

Tego rodzaju „przesuwanie” kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami formularza ofertowego jest niedopuszczalne, gdyż uniemożliwia Zamawiającemu dokonanie rzetelnej oceny realności zaoferowanej ceny oraz zgodności kalkulacji z wymaganiami SWZ.

W konsekwencji już sama ta okoliczność powinna wzbudzić uzasadnione wątpliwości Zamawiającego co do prawidłowości wyjaśnień złożonych przez wykonawcę oraz prowadzić do wniosku, że cena oferty może mieć charakter rażąco niski.

Ponadto wyjaśnienia Przystępującego cechują się wewnętrzną niespójnością i brakiem konsekwencji, co dodatkowo podważa ich wiarygodność. Wykonawca nie wykazał bowiem w sposób jednoznaczny i weryfikowalny, że wszystkie koszty niezbędne do realizacji zamówienia zostały prawidłowo uwzględnione w kalkulacji ceny, co oznacza, że nie sprostął obowiązkowi wynikającemu z art. 224 Pzp.

Zaniechanie odrzucenia oferty wybranego wykonawcy w zakresie realizacji niniejszego zamówienia za powyższą cenę grozi Zamawiającemu nienależytym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia w przyszłości.

Mając na uwadze powyższe argumenty Odwołujący wniósł jak na wstępie.

W dniu 1 kwietnia 2026 roku do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił przystąpienie wykonawca - wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: (1) Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, (2) Agopol-Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku, (3) Silesia Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Siemianowicach Śląskich (zwani dalej „Przystępującym”), wnosząc o oddalenie odwołania.

Pisma z dnia 11 maja 2026 roku Zamawiający przedstawił swoje stanowisko składając odpowiedź na odwołanie, wnosząc o odrzucenie odwołania na podstawie art. 527 w zw. art. 528 pkt 5 Pzp, albowiem odwołanie dotyczy czynności, którą Zamawiający wykonał zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu (uwzględnieniem odwołania w całości), co skutkowało umorzeniem postępowania odwoławczego (sygn. akt KIO 12/26), ewentualnie o oddalenie odwołania w całości.

W zakresie wniosku o odrzucenie Odwołania Zamawiający wskazał, że zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny w ofercie Przystępującego były przedmiotem postępowania odwoławczego przed KIO, w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt: KIO 12/26. Postępowanie to zostało zainicjowane odwołaniem wniesionym przez obecnego Przystępującego, który zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy Pzp polegające na odrzuceniu jego oferty z uwagi na rażąco niską cenę. Zamawiający, przychylając się do argumentacji, uznał odwołanie za zasadne w całości i – zgodnie z żądaniami odwołania – unieważnił czynność wyboru oferty Odwołującego oraz dokonał ponownego badania i oceny ofert, które zakończyło się wyborem oferty Konsorcjum Ekotrade (obecnego Przystępującego).

Wobec uwzględnienia odwołania w całości sprzeciw wniósł obecny Odwołujący Impel Facility Services Sp. z o.o, jednak sprzeciw ten został przez niego cofnięty, co skutkowało umorzeniem postępowania. W niniejszym postępowaniu Odwołujący próbuje podnosić zarzuty, które powinien był podtrzymać w sprzeciwie wobec uwzględnienia odwołania przez Zamawiającego.

Przedmiotem postępowania toczącego się pod sygn. akt: KIO 12/26 było odrzucenie oferty obecnego

Przystępującego z powodu rażąco niskiej ceny. Zamawiający uznał odwołanie wniesione w tym postępowaniu i dokonał czynności zgodnie z żądaniem zawartym

w odwołaniu, a zatem, zgodnie z treścią art. 522 pkt 5 Pzp, niniejsze odwołanie winno zostać odrzucone.

Pismem z dnia 11 maja 2026 roku Przystępujący wniósł również o odrzucenie odwołania wniesionego przez Impel Facility Services sp. z o.o. na podstawie art. 528 ust. 5 Ustawy Pzp, ewentualnie o oddalenie w całości odwołania jako oczywiście bezzasadnego. Dodatkowo Przystępujący wniósł o przeprowadzenie dowodów z dokumentów zawartych

w aktach postępowania w celu wykazania faktów wskazanych w uzasadnieniu niniejszego pisma.

Przystępujący podobnie jak Zamawiający wskazał, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki odrzucenia Odwołania określone w art. 528 pkt 5 Ustawy Pzp, albowiem odwołanie dotyczy czynności Zamawiającego dokonanej w wyniku uwzględnienia zarzutów uprzednio podniesionych w odwołaniu oraz wykonanej zgodnie z żądaniem w nim zawartym, co zostało potwierdzone postanowieniem wydanym w sprawie o sygn. akt KIO 12/26.

Przedmiotem odwołania w sprawie o sygn. akt KIO 12/26 oraz niniejszego odwołania jest

w istocie ponowna analiza oferty Przystępującego w kontekście zarzutów dotyczących rażąco niskiej ceny, podczas gdy poprzednie odwołanie wprost dotyczyło tej samej kwestii. Pomimo tego na obecnym etapie Odwołujący podejmuje próbę powołania odrębnego przepisu jako podstawy odwołania, który to przepis jest w rzeczywistości elementem procesu badania ceny ofertowej Przystępującego.

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 30 marca 2026 roku wobec czynności Zamawiającego – wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 20 marca 2026 roku.

Izba oddaliła wniosek Zamawiającego oraz Przystępującego o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 5 Pzp w zw. art. 527 ustawy Pzp.

W ocenie Izby nie zaistniała podstawa podnoszona przez Zamawiającego i Przystępującego, określona w art. 528 pkt 5 Pzp, zgodnie z którą Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie dotyczy czynności, którą zamawiający wykonał zgodnie z treścią wyroku Izby lub sądu lub, w przypadku uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu, którą wykonał zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu.

W postępowaniu odwoławczym o sygn. akt: KIO 12/26, umorzonym przez Izbę z uwagi na jego uwzględnienie w całości przez Zamawiającego przy braku sprzeciwu, żądaniem Odwołującego było nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, dokonania ponownego badania i oceny ofert oraz wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Zamawiający z dnia 11 marca 2026 roku unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i dokonał ponownego badania i oceny ofert. W ramach ponownego badania ofert, Zamawiający dokonał nowej czynności w postępowaniu, tj. pismem z dnia 16 marca 2026 roku wezwał obecnego Przystępującego do założenia kolejnych wyjaśnień ceny, tym razem dotyczących poz. „Obiekty” – „3 x dziennie sanitariaty” (dla części 2) oraz poz. „Obiekty” – „Sanitariaty” (dla części 3) z formularza oferty, której wyjaśnienie nie było objęte przedmiotem wcześniejszych wyjaśnień ceny. Złożone pismem z dnia 19 marca 2026 roku wyjaśnienia ceny przez Przystępującego, stały się podstawą oceny oferty Przystępującego i w konsekwencji uznania jej za najkorzystniejszą.

Zatem przedmiotowe odwołanie wniesione w dniu 30 marca 2026 roku nie dotyczy czynności Zamawiającego wykonanej zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu o sygn. akt: KIO 12/26 (tj. unieważnieniem czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, dokonaniem ponownego badania i oceny ofert oraz wyborem oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej) ale dotyczy czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonanej po nowym wezwaniu do złożenia wyjaśnień ceny w zakresie, który nie obejmował wyjaśnień ceny udzielonych poprzednio przez Przystępującego. Złożone wyjaśnienia ceny stały się nową okolicznością, która nie była objęta zarzutem podniesionym w odwołaniu o sygn. akt: KIO 12/26. Ponadto konieczność ponownego wezwania Przystępującego do złożenia kolejnych wyjaśnień ceny zmaterializowała się już po uwzględnieniu odwołania KIO 12/26, na etapie badania i oceny ofert. Dlatego w ocenie Izby odwołanie nie podlegało odrzuceniu, bowiem zostało wniesione od czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, dokonanej w wyniku pozytywnej oceny przez Zamawiającego wyjaśnień ceny Przystępującego z dnia 19 marca 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.

Za skuteczne Izba uznała zgłoszone przystąpienie po stronie Zamawiającego i dopuściła wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: 1) Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, (2) Agopol-Ekotrade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku, (3) Silesia Services Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Siemianowicach Śląskich do udziału w postępowaniu w charakterze Uczestników postępowania odwoławczego.

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 zasługuje 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.

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego, z uwagi na to, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożone przez Przystępującego nie są wystarczające i nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Podkreślenia jednak wymaga, że argumentacja podniesiona przez Odwołującego jest bardzo ogólnikowa i lakoniczna. Trudno w niej znaleźć uzasadnienie wskazujące, dlaczego wyjaśnienia ceny udzielone przez Przystępującego nie pozwalają na ocenę realności zaoferowanej przez niego ceny.

Odwołujący nie przedstawił żadnej alternatywnej kalkulacji kosztów, która wykazywałaby na nierealność ceny Przystępującego. Odwołanie nie zawiera bowiem żadnych danych ekonomicznych, analiz kosztowych, wyliczeń roboczogodzin, odniesienia do norm wydajności, czy też dowodów potwierdzających niemożność wykonania usługi za zaoferowaną cenę. Okoliczność ta ukazuje, że argumentacja Odwołującego ma wyłącznie charakter ocenny i gołosłowny.

Odwołujący nie odniósł się do wyjaśnień udzielonych przez Przystępującego z dnia 19 marca 2026 roku, całkowicie pomijając ich treść oraz złożone dowody.

Jedyne nawiązanie do treści tych wyjaśnień, to argument dotyczący przeniesienia kosztów pomiędzy pozycjami formularza cenowego.

Argument ten należy jednak uznać za chybiony, ponieważ Zamawiający nie wykluczył możliwości takiego określania kosztów. Ponadto, jak wyjaśnił Przystępujący, przedmiotowe zamówienie dotyczy kompleksowej usługi utrzymania czystości realizowanej w ramach jednego procesu organizacyjnego, przy wykorzystaniu tych samych zasobów kadrowych oraz infrastrukturalnych. Naturalnym elementem kalkulacji usług sprzątania jest alokowanie kosztów wspólnych pomiędzy poszczególne elementy świadczenia. Przepisy Ustawy Pzp nie nakładają obowiązku, aby każda pozycja formularza ofertowego stanowiła autonomiczny i całkowicie niezależny ekonomicznie „był kosztowy”.

Odwołujący błędnie zatem utożsamia transparentność kalkulacji z obowiązkiem pełnego rozdzielenia każdego składnika kosztowego dla każdej pozycji formularza. Tymczasem dopuszczalne jest stosowanie kalkulacji globalnej, obejmującej koszty wspólne, organizacyjne i kadrowe, o ile całościowo zapewnia ona prawidłową realizację zamówienia. W sektorze usług utrzymania czystości jest to standardowy model operacyjny wynikający z harmonogramowego charakteru prac.

Dodać również należy, że Zamawiający pismem z dnia 16 marca 2026 roku wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień ceny dla części 2 i 3 – jedyne w zakresie pozycji - sanitariaty, na które Przystępujący udzielił wyjaśnień, uznanych przez Zamawiającego za wystarczające.

Izba podzieliła stanowisko Przystępującego wskazując, że Przystępujący udzielając odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z dnia 16 marca 2026 roku był związany zakresem wyznaczonym jego treścią, a udzielone wyjaśnienia korespondowały z treścią wezwania.

Izba zauważa również, że cała argumentacja Odwołującego odnosząca się do wyjaśnień ceny z dnia 3 grudnia 2025 roku udzielonych przez Przystępującego, podniesiona na rozprawie jest spóźniona, bowiem okoliczność oceny tych wyjaśnień była przedmiotem odwołania KIO 12/26, które zostało przez Zamawiającego uwzględnione, bez sprzeciwu ze

strony wykonawcy Impel Facility Services Sp. z o.o. – ówczesnego Przystępującego po stronie Zamawiającego. Dlatego powyższe okoliczności należy uznać za bezsporne między stronami. Ponadto nie były one objęte przedmiotem niniejszego odwołaniem, dlatego musiały zostać przez Izbę pominięte.

W odniesieniu do wyjaśnień ceny z 19 marca 2026, które były nową okolicznością w sprawie i w ocenie Izby uniemożliwiły odrzucenie niniejszego odwołania na podstawie art. 528 pkt 5 Pzp, Odwołujący nie przedstawił żadnego argumentu na potwierdzenie, że za zaoferowaną cenę dla usługi mycia sanitariatów nie można wykonać zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego a także, że zaoferowana stawka za mycie sanitariatów ma takie przełożenie na cenę ogólną, że świadczy o jej nierealności. Złożona przez Odwołującego jako dowód dokumentacja fotograficzna wybranych sanitariatów, nie stanowi potwierdzenia dla powyższej tezy.

Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że wyjaśnienia Przystępującego są spójne, konsekwentne i obejmują wszystkie elementy konieczne do oceny, czy przyjęta przez Wykonawcę cena jest ceną realną. Ponadto zawierają metodologię kalkulacji ceny opartą na doświadczeniu zdobytym przy realizacji zamówień o podobnym charakterze oraz na wynikach wizji lokalnej przeprowadzonej w obiektach Zamawiającego, model organizacji pracy, a Przystępujący wykazał, że przyjęte stawki jednostkowe pozwalają na pokrycie kosztów realizacji usług, w tym kosztów pracy, sprzętu i środków chemicznych, a także na osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego. Wyjaśnienia ceny zawierały dowody, które pozwoliły Zamawiającemu ocenić realność ceny zaproponowanej przez Przystępującego. Wśród złożonych dowodów znajdowały się: karty katalogowe koncentratów oraz tabele roboczego stężenia zgodne z kartami charakterystyki produktów, faktury zakupu środków chemicznych

z cenami jednostkowymi, wykaz środków chemicznych znajdujących się na stanie magazynowym, model pracy strefowej oraz standardy operacyjne. Przedstawione dowody umożliwiły Zamawiającemu weryfikację treści złożonych wyjaśnień oraz realności zaoferowanej ceny. Ponadto Przystępujący szczegółowo opisał metodologię wykonywania czynności przez swoich pracowników, wskazując, że czynności związane z utrzymaniem czystości sanitariatów będą wykonywane w ramach jednego cyklu pracy, w sposób zorganizowany i ciągły, w obrębie jednego obiektu. Przedstawił również kalkulację kosztów środków chemicznych i materiałów oraz amortyzacji sprzętu.

Kluczowym dla Izby był dowód złożony przez Zamawiającego w postaci Aneksu nr 2 do umowy nr AZP.260.82.2023.PN – część 2, zawarty pomiędzy Zamawiającym a Odwołującym, wchodzący w życie z dniem 1 maja 2026 roku, oraz Załącznik nr 2 do aneksu – Kosztorys szczegółowy Wykonawcy, obowiązujący od 1 maja 2026 roku. Z treści Załącznika nr 2, L.p.. 17: „3 x dziennie sanitariaty” wynika stawka PLN zam³/m-c lub stawka PLN za 1 sanitariat - w wysokości 4,33 zł.

Zamawiający wykazał zatem, że w kwestionowanej pozycji Odwołujący realizuje obecnie usługę o tożsamym zakresie, za cenę dwukrotnie niższą niż zaoferował Przystępujący w niniejszym postępowaniu. Dlatego zdaniem Izby argumentacja Odwołującego

o nierynkowym charakterze stawki za mycie sanitariatów w sytuacji, w której Odwołujący obecnie realizuje usługę z należytą starannością i bez zastrzeżeń (co przyznał Zamawiający podczas rozprawy) nie mogła zostać uznana za wiarygodną.

W zaistniałych okolicznościach trudno nie zgodzić się z Zamawiającym, że stawkę dwukrotnie wyższą, zaoferowaną przez Przystępującego za tożsamą usługę, uznał za rynkową.

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) 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: