

WYROK

Warszawa, dnia 23 czerwca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 maja 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: TS SERVICE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi, ST PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECTOR PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECT TECHNOLOGY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Województwo Łódzkie – Zarząd Nieruchomości Województwa Łódzkiego w Łodzi

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: HOLDING HUNTERS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa w Grodzisku Wielkopolskim, GREEN HUNTERS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa w Warszawie, HUNTERS OCHRONA PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, HUNTERS GRO Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdyni, HUNTERS MONITORING Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Grodzisku Wielkopolskim

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: TS SERVICE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi, ST PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECTOR PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECT TECHNOLOGY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

- 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy),

- 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),

poniesione przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: TS SERVICE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi, ST PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECTOR PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECT TECHNOLOGY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku tytułem – odpowiednio – wpisu odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

.....

Sygn. akt: KIO 2416/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Województwo Łódzkie – Zarząd Nieruchomości Województwa Łódzkiego w Łodzi – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, którego przedmiotem są usługi ochrony osób i mienia.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 19 maja 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: TS SERVICE Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi, ST PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECTOR PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu, PROTECT TECHNOLOGY Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdańsku wnieśli odwołanie od niezgodnych z ustawą czynności i zaniechań

zamawiającego polegających na:

1) wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: HOLDING HUNTERS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa w Grodzisku Wielkopolskim, GREEN HUNTERS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa w Warszawie HUNTERS OCHRONA PLUS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, HUNTERS GROUP Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Gdyni, HUNTERS MONITORING Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Grodzisku Wielkopolskim (dalej: „Konsorcjum HUNTERS” lub „przystępujący”),

2) zaniechaniu wezwania Konsorcjum HUNTERS do złożenia szczegółowych, konkretnych i popartych dowodami wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, względnie istotnych części składowych ceny lub kosztu, mimo że poziom stawek jednostkowych za monitoring oraz zakres świadczeń objętych tymi stawkami obiektywnie budzą wątpliwości co do możliwości należytego wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę;

3) zaniechaniu realnej oceny, czy ceny jednostkowe zaoferowane przez Konsorcjum HUNTERS obejmują wszystkie koszty wymagane przez SWZ, formularz ofertowy, formularz cenowy oraz projektowane postanowienia umowy.

Zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2, art. 224 ust. 5 i 6, art. 239 ust. 1 i 2 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie żądania od konsorcjum HUNTERS wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny, kosztu, ich istotnych części składowych, w sytuacji, gdy zaoferowana cena, koszt, ich istotne części składowe są rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i winny budzić wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia i wynikającymi z odrębnych przepisów, a w konsekwencji wybór oferty tego wykonawcy jako najkorzystniejszej.

Odwołujący podniósł, że zamawiający zaniechał wezwania Konsorcjum HUNTERS do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny/kosztu, mimo że cena oferty oraz istotne części składowe ceny, w szczególności ryczałty miesięczne za monitoring wraz z codziennymi, nocnymi sprawdzeniami obiektu w wysokości 90,00 zł, 100,00 zł, 110,00 zł i 120,00 zł netto za obiekt, budzą oczywiste wątpliwości co do realności i kompletności kalkulacji. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej bez uprzedniego wyjaśnienia elementów cenotwórczych, które mają bezpośredni wpływ na możliwość należytego wykonania umowy, w tym kosztów codziennych nocnych kontroli, pracy w porze nocnej, gotowości grupy interwencyjnej, utrzymania stanowiska monitorowania, urządzeń transmisji, pojazdów, broni, amunicji, środków łączności, dokumentacji fotograficznej/GPS oraz raportowania. Zamawiający prowadzi postępowanie z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, polegające na zaakceptowaniu stawek jednostkowych oderwanych od minimalnych kosztów pracy i realnych kosztów wykonania usługi.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności polegającej na wyborze oferty konsorcjum HUNTERS jako najkorzystniejszej,
2. wezwania Konsorcjum HUNTERS do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny jego oferty, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, kosztu, ich istotnych części składowych, obejmujących co najmniej: liczbę nocnych kontroli, liczbę osób wykonujących kontrolę, czas jednej kontroli, czas dojazdu, trasy przejazdu, koszt pracy z dodatkiem nocnym, koszt gotowości grupy interwencyjnej 24/7, koszt stanowiska monitorowania, koszt urządzeń transmisji, koszt pojazdów, paliwa, amortyzacji, broni, amunicji, łączności, GPS/foto, raportowania, obsługi alarmów fałszywych oraz marżę.
3. ponowną ocenę oferty konsorcjum HUNTERS z uwzględnieniem przedmiotowych wyjaśnień i złożonych dowodów w zakresie wyliczenia ceny, kosztu, ich istotnych części składowych,
4. powtórzenie czynności badania i oceny ofert,
5. zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika według norm przepisanych.

Odwołujący podniósł, że posiada interes we wniesieniu odwołania i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przepisów ustawy P.z.p. przez zamawiającego. Z informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty wynika, że zamawiający wybrał ofertę Konsorcjum HUNTERS, która po poprawieniu oczywistych omyłek pisarskich została wskazana na kwotę 638.130,90 zł brutto i otrzymała łącznie 100,00 pkt. Oferta odwołującego została sklasyfikowana bezpośrednio za ofertą Konsorcjum HUNTERS, z ceną 678.081,09 zł brutto i łączną liczbą 96,37 pkt. W przypadku uwzględnienia odwołania, unieważnienia wyboru oferty Konsorcjum HUNTERS i przeprowadzenia prawidłowego badania oferty tego wykonawcy,

odwołujący ma realną możliwość uzyskania zamówienia.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 28 maja 2026 roku wniósł o:

1. oddalenie odwołania w całości;
2. obciążenie odwołującego kosztami postępowania i zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpiło Konsorcjum HUNTERS. Przystępujący w piśmie z dnia 25 maja 2026 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Izba ustaliła, co następuje:

Wartość zamówienia wynosi 600 782,00 zł, co stanowi 139 392,58 euro (*dowód: protokół postępowania*).

Wartość zamówienia, powiększona o należny podatek od towarów i usług wynosi 738 961,86 PLN (*okoliczność bezsporna*).

Kwota, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia wynosi 738 961,86 PLN (*dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 30 kwietnia 2026 roku*).

Kryteriami oceny ofert były: łączna cena ofertowa brutto – 60 pkt, termin płatności – 10 pkt oraz zarządzanie zamówieniem, tj. gwarantowany czas przyjazdu grupy interwencyjnej – 30 pkt. (*dowód: SWZ*).

W postępowaniu zostało złożonych 5 ofert, w tym:

- 1) oferta odwołującego z ceną 678 081,09 zł brutto,
- 2) oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM Service Monitoring Sp. z o.o., w Kruszwie, MAXUS sp. z o.o., w Łodzi, MM Service Security Sp. z o.o. w Łodzi z ceną 845 795,82 zł brutto,
- 3) oferta wykonawcy Agencja Ochrony ESKORT Sp. z o.o. w Łodzi z ceną 740 834,54 zł brutto,
- 4) oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: "STEKOP" S.A. w Warszawie, „STEKOP OCHRONA” sp. z o.o. w Warszawie z ceną 1 272 738,44 zł,
- 5) oferta przystępującego 637 095,97 zł brutto (*dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 30 kwietnia 2026 roku*).

Średnia arytmetyczna złożonych ofert wynosi 873 338 33 zł brutto, cena oferty przystępującego jest niższa od wartości szacunkowej o 13,78% a od średniej arytmetycznej ofert niepodlegających odrzuceniu – o 27,05%. Różnica pomiędzy ofertą przystępującego i odwołującego wynosi około 6,43% (*okoliczności bezsporne*).

Wykonawcy wraz z ofertą obowiązani byli złożyć wypełniony formularz cenowy wg wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do SWZ, składający się z 21 pozycji (*dowód: formularz cenowy*).

Przystępujący złożył formularz cenowy o treści:

Dowód: formularz cenowy

Przystępujący zaoferował termin płatności 30 dni oraz gwarantowany czas przyjazdu grupy interwencyjnej krótszy niż 10 minut (*dowód: oferta przystępującego*).

Pismem z dnia 14 maja 2026 roku zamawiający poinformował o wyborze oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej (*dowód: pismo z dnia 14 maja 2026 roku*).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie jest bezzasadne.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba wskazuje, że zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p., 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 wyjaśnień, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Stosownie do ust. 5, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Użyte w art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. sformułowanie „budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia” wskazuje na wrażenie zamawiającego charakteryzujące się dużym stopniem subiektywności. Przepisy ustawy P.z.p. w tym zakresie nie wskazują żadnych przesłanek uzasadniających konieczność wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień. Zamawiający może powziąć wątpliwości w oparciu o szereg czynników, w tym doświadczenie nabyte przy udzielaniu tego rodzaju usług, znajomość cen obowiązujących na rynku, ceny innych ofert złożonych w postępowaniu itp.

Dyspozycja zawarta w art. 224 ust. 1 różni się od tej, o której mowa w ust. 2 pkt 1 tegoż artykułu, który nakłada na zamawiającego obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny, w sytuacji, gdy zajdą okoliczności o charakterze obiektywnym, tj.: w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10.

W wyroku z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt KIO 820/16, wydanym jeszcze na kanwie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 roku, poz. 1843 ze zm.), ale zachowującym swą aktualność również pod rządami ustawy P.z.p., Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że zwroty „wydaje się” czy „budzi wątpliwości zamawiającego” są pojęciami nieostrymi i należy uznać, że celowo zostały wprowadzone przez ustawodawcę, by dać zamawiającym szerokie możliwości działania, a z których winni korzystać w uzasadnionych sytuacjach, dla zapewnienia uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz w celu wyboru wykonawcy, który za zaoferowaną cenę rzeczywiście może wykonać zamówienie w sposób zgodny z oczekiwaniami i wymogami zamawiającego.

Podkreślenia wymaga, że odwołujący w treści odwołania nie zakwestionował ceny zaoferowanej przez przystępującego, nie podnosił, że jest ona nierealna i nie ma możliwości wykonania za nią przedmiotu zamówienia. Jedyne wartości (spośród 21 pozycji składających się na cenę), które zakwestionował odwołujący, to 9 pozycji kosztorysu ofertowego:

1. Łask, ul. 9 Maja 50, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 90,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.080,00 zł
2. Łódź, al. Piłsudskiego 159, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 100,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.200,00 zł
3. Sieradz, ul. 3 Maja 7 – budynek A, B i C1, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 100,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.200,00 zł
4. Sieradz, ul. 3 Maja 7 – budynek bursy, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 100,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.200,00 zł
5. Sieradz, ul. Jagiellońska 2, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 100,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.200,00 zł
6. Sieradz, ul. Warneńczyka 1, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 100,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.200,00 zł
7. Bełchatów, ul. Czapliniecka 96A, okres: 11 miesięcy, stawka netto z monitoring: 110,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.210,00 zł
8. Białaczów 1, gm. Białaczów, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 110,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.320,00 zł
9. Piotrków Trybunalski, ul. Dąbrowskiego 13, okres: 12 miesięcy, stawka netto z monitoring: 120,00 zł / miesiąc, wartość netto w okresie realizacji: 1.440,00 zł.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że zamawiający nie powziął wątpliwości w zakresie wyceny wskazanych wyżej 9 pozycji kosztorysu złożonego przez przystępującego. Izba zgadza się z poglądem wyrażanym w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (por. np. wyrok z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt KIO 820/16), że przepis zawarty w art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. nie może być odczytywany jedynie jako uprawnienie zamawiającego, nie podlegające kontroli. Przeciwnie, norma prawna zawarta w tym przepisie przewiduje obowiązek przeprowadzenia procedury wyjaśniającej, a tym samym zaniechanie tego obowiązku – gdy okoliczności sprawy wskazują o istnieniu uzasadnionych podstaw do zastosowania art. 224 ust. 1 – może być podnoszone w ramach środków ochrony prawnej.

Należy przy tym dodać, że przepis ten stanowi, że „zamawiający zwraca się” o udzielenie wyjaśnień i złożenie dowodów, a nie, że „zamawiający może zwrócić się”. W rozpoznawanym przypadku odwołujący jednak nie wykazał, że zamawiający – rezygnując z wezwania przystępującego do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. – naruszył wskazany przepis. W szczególności odwołujący nie podniósł i nie wykazał, że zakwestionowane przez niego pozycje kosztorysu stanowiły istotne części składowe ceny oferty. Odwołujący nie przedstawił w tym zakresie żadnej argumentacji. Podkreślić należy, że dyspozycja art. 224 ust. 1 ustawy P.z.p. odnosi się tylko do tych części składowych ceny oferty, które są częściami istotnymi.

Pojęcie „istotnej części składowej ceny lub kosztu” należy rozumieć jako część, która w znacznym stopniu, bardziej niż pozostałe składniki, przyczynia się do powstawania kosztów po stronie wykonawcy. Izba dokonała wyliczeń w zakresie powyższego i ustaliła, iż łączna wartość zakwestionowanych pozycji w ofercie przystępującego wynosi 11 170 zł, co stanowi ok. 2,28% wartości netto oferty przystępującego, nie sposób zatem uznać, że stanowią one istotne części składowe ceny oferty. Jako że wobec tych pozycji został podniesiony zarzut ich rażącego zaniżenia, Izba ustaliła wartość procentową tychże pozycji również w pozostałych złożonych ofertach. I tak, wartość tych samych pozycji w ofercie odwołującego stanowi około 10,25% wartości netto oferty, w ofercie wykonawcy Agencja Ochrony ESKORT Sp. z o.o. w Łodzi – 7,88%, w ofercie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: "STEKOP" S.A. w Warszawie, „STEKOP-OCHRONA” sp. z o.o. w Warszawie – 19,78, w ofercie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MM Service Monitoring Sp. z o.o., w Kruszowie, MAXUS sp. z o.o., w Łodzi, MM Service Securit Sp. z o.o. w Łodzi – 23,35%. Nie były to zatem pozycje, które bardziej niż inne miały wpływ na cenę złożonych ofert. Dla porównania wskazać należy, że taką pozycją była natomiast pozycja nr 1 kosztorysu ofertowego, która w ofercie wykonawcy Agencja Ochrony ESKORT Sp. z o.o. w Łodzi wynosiła około 47% wartości netto oferty wykonawcy, a w pozostałych ofertach – około 70 i więcej procent tychże wartości.

Z uwagi na powyższe Izba pominęła argumentację oraz kalkulację przedstawioną przez odwołującego dla zakwestionowanych pozycji. W sytuacji, w której odwołujący nie wykazał, że pozycje te stanowią istotne części składowe ceny oferty, przedstawione argumenty i informacje pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie Izby.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....