

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 czerwca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia MoreThanGood sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, Impel Facility Services Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego PL.2012+ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A. wykonawcy Amlux sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

B. wykonawcy Pakar Service sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

oddala odwołanie,

kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia MoreThanGood sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, Impel Facility Services Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną 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.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 2837/26

UZASADNIENIE

PL.2012+ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Sukcesywne usługi sprzątnięcia PGE Narodowego w Warszawie” (znak postępowania: WZ/V/8/2026). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 lutego 2026 r. pod numerem 121289-2026.

W dniu 12 czerwca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia MoreThanGood sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, Impel Facility Services Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności lub zaniechania czynności Zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy Pzp, w związku z czym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez wadliwy wybór przez Zamawiającego jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy Pakar Service Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „PAKAR”);

2) art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) i 8) ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez Zamawiającego wezwania PAKAR oraz wykonawcy Amlux sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „AMLUX”) do wyjaśnień rażąco niskiej ceny;

3) art. 226 ust. 1 pkt 5), art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty PAKAR, gdyż treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia oraz z uwagi na to, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz zawiera błędy w obliczeniu ceny.

4) art. 226 ust. 1 pkt 5) oraz art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AMLUX, gdyż treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia oraz z uwagi, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

5) ewentualnie art. 255 pkt 5) ustawy Pzp przez zaniechanie przez Zamawiającego unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na to, że wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Odwołujący wniósł o:

1) nakazanie Zamawiającemu uchylecia czynności wyboru oferty PAKAR;

2) nakazanie Zamawiającemu wezwania PAKAR oraz AMLUX do wyjaśnień rażąco niskiej ceny pod rygorem odrzucenia

oferty na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5) i 8) ustawy Pzp;

3) nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty PAKAR na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5), art. 226 ust. 1 pkt 8) oraz art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp;

4) nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty AMLUX na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5) oraz art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp;

5) nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert i wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert ważnych;

6) ewentualnie nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 5) ustawy Pzp;

7) 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 Pzp, tj. jako powołanych jedynie dla zwłoki.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 2 czerwca 2026 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 12 czerwca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

W ramach pisma z dnia 18 czerwca 2026 r. (datowanego na 17 czerwca 2026 r.) stanowiącego zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego. PAKAR zajął merytoryczne stanowisko wobec zarzutów przedstawionych w odwołaniu, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Pismem z dnia 6 lipca 2026 r. AMLUX wniósł o oddalenie odwołania w zakresie zarzutów nr 2 i nr 4 dotyczących AMLUX. Zamawiający pismem z dnia 7 lipca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie Zamawiającego zgłosili: PAKAR i AMLUX. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpień ani opozycji przeciw przystąpieniom do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpień do postępowania odwoławczego zgłoszonych przez ww. wykonawców.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestników postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

Zarzut nr 1 – naruszenie przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu wadliwy wybór jako najkorzystniejszej oferty PAKAR. Zarzut nr 1 miał charakter wynikowy wobec zarzutów nr 2-4. W konsekwencji oddalenia tych zarzutów, oddaleniu również podlegał zarzut nr 1.

Zarzut nr 2 – naruszenie przez Zamawiającego art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) i 8) ustawy Pzp.

Po drugie, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu zaniechanie wezwania PAKAR oraz AMLUX do wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

W art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wskazano, że: jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Przed wszystkim podkreślić trzeba, iż choć zarzut niewątpliwie powiązany jest z kwestią badania rażąco niskiej ceny, tym niemniej w przypadku jak niniejszy, gdy istota sporu sprowadza się do ustalenia, czy istnieją podstawy do wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, a nie wprost do zaniechania odrzucenia oferty

wykonawcy z uwagi na rażąco niską cenę oferty, nie znajdzie zastosowania szczególna regulacja w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu odwoławczym z art. 537 ustawy Pzp. W tym przypadku, obowiązuje zatem ogólna zasada rozkładu ciężaru dowodu, o której mowa w art. 534 ust. 1 ustawy Pzp, a zgodnie z którą strony i uczestnicy postępowania odwoławczego zobowiązani są wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Stąd też, ciężar wykazania, że zaniechanie wezwania PAKAR i AMLUX do wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny stanowiło naruszenie przez Zamawiającego art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, bez wątpienia spoczywał na Odwoływającym. Jednakże, w ocenie składu orzekającego, ciężaru tego Odwołujący nie udźwignął.

Nadmienić trzeba, że ewentualne wezwanie PAKAR i AMLUX na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp uzasadnione byłoby, gdyby zaoferowana przez tych wykonawców cena, lub ich istotne części składowe, wydały się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub wzbudziły wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Oznacza to, że rażąco niska cena pojedynczych pozycji może uzasadniać wszczęcie procedury wyjaśniającej jedynie w sytuacji, gdy dotyczy elementów istotnych, wpływających na możliwość zrealizowania przedmiotu zamówienia jako całości. A contrario, skoro w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wyrażono obowiązek wyjaśnień tylko do takich części składowych ceny, które są istotne, to nie ma wątpliwości, że ewentualne wątpliwości zamawiającego co do nieistotnych części składowych nie materializują obowiązku wezwania. Przy czym przepisy ustawy Pzp nie definiują ani nie określają kryteriów istotności części składowej ceny (lub kosztu). Izba stoi jednakże na stanowisku, że za takową należy uznać część, która w większym stopniu aniżeli pozostałe elementy wpływa na powstawanie kosztów po stronie wykonawcy, bądź też od której w większym stopniu zależy osiągnięcie zasadniczych celów, dla których zamówienie jest udzielane. Izba zważyła, że uzasadnienie zarzutu wskazywało na zaniechanie zbadania przez Zamawiającego ofert PAKAR i AMLUX ze względu na przyjęte przez tych wykonawców stawki w Formularzach kalkulacji kosztów jedynie w stosunku do poszczególnych pozycji:

1. Sprzątanie części wspólnych biurowych (poz. 17, 18 i 19) – w stosunku do PAKAR i AMLUX,
2. Łoże VIP (poz. 25) - w stosunku do PAKAR i AMLUX,
3. Usługi dodatkowe (poz. 51, 52, 53) – w stosunku do AMLUX,
4. Usługi dodatkowe (poz. 141-146) – w stosunku do AMLUX,
5. Parkingi B2, B3, B4 wraz z rampami (1 lub 2 razy w tygodniu) (poz. 5) – w stosunku do AMLUX,
6. Sprzątanie regularne codziennie (poz. 1, 2, 3) – w stosunku do PAKAR,
7. Sprzątanie siedziby Zamawiającego (poz. 14, 15) – w stosunku do AMLUX.

Izba zważyła, że Odwołujący nie wykazywał, aby kwestionowane pozycje, stanowiły istotną część składową pod względem kalkulacji ceny obu wykonawców i możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę całkowitą. Jednakże zdaniem Izby, w przypadku pozycji 1 (w przypadku PAKAR) oraz poz. 51 i 53 (w przypadku AMLUX) można mówić o istotnych składnikach wyceny (jako przekraczających 4%, a nawet 5% ceny całkowitej danej oferty). Natomiast relacje wartościowe pozostałych kwestionowanych pozycji do cen ofert PAKAR i AMLUX jako całości wskazywały, że pozycje te stanowiły elementy, którym trudno przypisać charakter istotnych części składowych. W przypadku pozycji kwestionowanych względem PAKAR (wyjawszy poz. 1) mowa tu o pozycjach stanowiących dla ceny całkowitej oferty PAKAR (8 099 077,45 zł) odpowiednio: 0,15% (poz. 2), 0,12% (poz. 3), 0,98% (poz. 17), 2,8% (poz. 18), 0,56% (poz. 19), 0,21% (poz. 25). W przypadku zaś pozycji kwestionowanych względem AMLUX chodzi tu o pozycje stanowiące dla ceny całkowitej oferty AMLUX (8796168,26 zł) odpowiednio: 1,46% (poz. 5), 0,7% (poz. 14), 1,36% (poz. 15), 0,7% (poz. 17), 1,86% (poz. 18), 0,29% (poz. 19), 0,3% (poz. 25), 0,96% (poz. 52), a łączna wartość poz. 141-146 to mniej niż 0,63% ceny całkowitej oferty AMLUX. Zarazem, jak wyżej zostało zaznaczone, dla oceny istotności części składowej można też przyjąć miernik znaczenia i istotności części ocenianej z punktu widzenia jej niezbędności i konieczności zaistnienia dla funkcjonowania przedmiotu zamówienia. Dla wykazania istotności tych elementów prac nie jest jednak wystarczające samo wskazanie na potrzebę ich realizacji, gdyż taki przymiot w zasadzie można przypisać każdemu elementowi zamówienia. Odwołujący powinien wykazać, iż wybrane przez niego wyceny prac faktycznie mają takie znaczenie dla całości oferty, iż ich wykonanie za zaoferowaną cenę nie będzie możliwe. Odwołujący dokonał wyboru pozycji wskazując na te wycenione niżej, co samo nie jest wystarczające dla wykazania ich istotności, jak również rażąco niskiej ceny całej oferty.

Niezależnie od tego, zwrócić należy uwagę, że Odwołujący uzasadniając zarzut oparł się przy tym zasadniczo na własnych kalkulacjach i założeniach, co również nie może być wystarczającym dla stwierdzenia, iż Zamawiający niezasadnie odstąpił od wezwania wykonawców PAKAR i AMLUX do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wspólnym elementem uzasadnienia Odwołującego dla każdego z powyższych elementów jest porównanie wyceny ww. pozycji przez PAKAR i AMLUX do wyceny tych pozycji przez innych wykonawców, w tym Odwołującego. Izba wskazuje, że różnice kalkulacyjne w wycenach przyjętych przez wykonawców jest zjawiskiem naturalnym, bowiem, na co zresztą słusznie wskazali obaj wykonawcy w swoich stanowiskach procesowych, każdy wykonawca przyjmuje własne modele

organizacyjne i kalkulacyjne, wynikające z ich doświadczenia, zaplecza technicznego oraz przyjętej strategii realizacji zamówienia. To, iż w ocenie Odwołującego nie jest możliwym osiągnięcie wyższej wydajności pracy, nie jest dostatecznym powodem, ażeby podważać realność założeń kalkulacyjnych innych wykonawców (przykładowo Odwołujący nie wykazuje, czemu uważa, że czas przyjęty na posprzątanie łoża VIP przez jego konkurentów jest niewystarczający, czy też, dlaczego wydajność sprzątania parkingów B2, B3, B4 przyjęta przez AMLUX na poziomie 1495 m²/h jest nierealna). Opieranie argumentacji przez Odwołującego na tym, że skoro jego lub też innego wykonawcy wycena w danych pozycjach jest wyższa aniżeli PAKAR czy AMLUX, jest błędne. Taka przesłanka nie jest znana art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i nie może powodować automatycznie, że Zamawiający zobowiązany byłby do wezwania wykonawcy do wyjaśnień.

Ponadto, Izba dostrzegła, że Odwołujący oparł się na założeniu, że skoro Zamawiający wymagał do realizacji danej pozycji określonego personelu, to pełen koszt zatrudnienia tych osób powinna pokrywać dana pozycja, bez względu na to, że ten sam personel dedykowany może być w ramach czasu pracy do realizacji innej pozycji. Odwołujący nie zakwestionował więc, że całościowe koszty pracy przyjęte przez PAKAR i AMLUX powinny wzbudzić wątpliwości Zamawiającego, a jedynie poszczególne ich części. Trafnie w tej kwestii wskazał w swoim stanowisku procesowym PAKAR, że „kluczowym błędem Odwołującego jest przyjęcie założenia, że każda pozycja formularza cenowego powinna samodzielnie pokrywać wszystkie koszty jej realizacji, w tym koszty pracy, nadzoru oraz materiałów. Założenie to jest sprzeczne zarówno z logiką ekonomiczną, jak i praktyką rynkową”. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że wymóg zatrudnienia personelu na podstawie umowy o pracę dotyczył zgodnie z przywoływanym przez Odwołującego pkt 3.7.4.5 załącznika nr 7 do SWZ (PPU) czterech osób świadczących serwis na powierzchniach biurowych, a więc powierzchni szerszej zakresem niż części wspólne powierzchni biurowych. Tym samym nie sposób zgodzić się z Odwołującym co do tego, że skoro koszty zatrudnienia czterech osób na pełen etat nie mieszczą się w pozycji dotyczącej wyłącznie sprzątania części wspólnych, to oznacza, że wykonawcy PAKAR czy AMLUX nie uwzględnili pełnych kosztów zatrudnienia w cenie ofertowej. Na tej samej zasadzie Odwołujący wywodził nieuwzględnienie kosztów zatrudnienia personelu względem poz. 14 i 15 w wycenie AMLUX. W pełni uzasadnionym i logicznym wydaje się stanowisko PAKAR, że wynika to z rozłożenia takich kosztów również na inne pozycje obejmujące sprzątanie powierzchni biurowych. Zwrócić należy uwagę, że sprzątanie powierzchni biurowych obejmuje nie tylko poz. 17, 18 i 19, ale choćby też poz. 1 („Sprzątanie codzienne wewnątrz obiektu”) oraz poz. 14 i 15 („Sprzątanie siedziby Zamawiającego”). Toż samo wskazać należy w odniesieniu zarzutu Odwołującego dotyczącego nieuwzględnienia kosztów etatów nadzoru w poz. 1, 2 i 3 przez PAKAR. Słusznie bowiem podjął PAKAR w piśmie procesowym, że Odwołujący próbuje wykazać, że koszty zatrudnienia 5 osób nadzoru powinien być uwzględniony tylko w tej usłudze. Tymczasem wg SWZ nadzór w wymiarze 5 osób codziennie dotyczy nadzoru nad całą usługą stałego utrzymania czystości łącznie z terenami zewnętrznymi, parkingami, powierzchniami biurowymi itp.”. Analogicznie należy uznać w przypadku powielanego przez Odwołującego zarzutu co do nieuwzględnienia w określonych pozycjach innych kosztów, takich jak np. koszt ubioru pracowników, sprzętu czy też środków chemicznych. Trudno zatem podzielić pogląd Odwołującego, iż wykonawca za każdym razem, tj. w odniesieniu do każdej pozycji, winien kalkulować przykładowo pełen koszt ubioru pracownika.

Poza tym podkreślenia wymaga, że Odwołujący sformułował również zarzuty, iż AMLUX nie uwzględnił kosztów zatrudnienia osób do realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę w pozycjach 51, 52, 53 i 141-146. Przy czym z treści SWZ nie wynika, ażeby w przypadku tych pozycji, dotyczących usług dodatkowych, wymaganym było skierowanie personelu zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Taki wymóg, zgodnie z pkt 3.7 PPU dotyczy, prócz kierownika zespołu, planisty i brygadzystów, osób wskazanych w OPZ wyznaczonych do realizacji zamówienia w zakresie świadczenia usługi sprzątania codziennego. Stąd też nie sposób przyjąć, że istniał taki wymóg również w zakresie usług dodatkowych (w tym dotyczących takich usług podczas wydarzeń całostadionowych).

Końcowo należy zwrócić uwagę, że Odwołujący nie podjął żadnej inicjatywy dowodowej na poparcie swoich twierdzeń oraz nie podał jakichkolwiek innych argumentów przemawiających za zmaterializowaniem się obowiązku wystosowania przez Zamawiającego wezwania PAKAR i AMLUX do wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Z powyższych względów zarzut nr 2 nie zasługiwał na uwzględnienie.

Zarzut nr 3 – naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5), art. 226 ust. 1 pkt 8) i art. 226 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp.

Zarzut nr 4 – naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5) oraz art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu także zaniechanie odrzucenia oferty PAKAR, gdyż treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia oraz z uwagi na to, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz zawiera błędy w obliczeniu ceny (zarzut nr 3) oraz zaniechanie odrzucenia oferty AMLUX, gdyż treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia oraz z uwagi, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (zarzut nr 4).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że 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. Jednocześnie, według 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. Izba podkreśla, iż ewentualne odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp powinno być w każdym przypadku poprzedzone wezwaniem wykonawcy do wyjaśnienia ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych i dokonaniem oceny tych wyjaśnień, potwierdzającej złożenie oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt. Dopiero, jeżeli złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanych w ofercie cen jednostkowych, oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp (por. wyrok Izby z dnia 24 marca 2022 r., sygn. akt: KIO 638/22). W sprawie nie było zaś spornym, że w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ani wykonawca PAKAR ani wykonawca AMLUX nie byli wzywani przez Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Dlatego też postawienie przez Odwołującego zarzutu zaniechania odrzucenia ofert PAKAR i AMLUX jako zawierających rażąco niską cenę bez uprzednio przeprowadzonej procedury pod kątem badania rażąco niskiej ceny jest przedwczesne.

Po drugie zwrócić uwagę należy, że ewentualnych niezgodności treści ofert swoich konkurentów z warunkami zamówienia Odwołujący upatrywał w potencjalnym nieuwzględnieniu wymogów wynikających z OPZ w kalkulacji ceny oferty. Z uwagi zatem na brak przeprowadzonej procedury wyjaśniającej, również trudno w tym przypadku przyjąć, że wykonawcy zaoferowali rozwiązanie sprzeczne z postanowieniami SWZ. Wskazać należy, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Jednakże Odwołujący nie wykazał konkretnych niezgodności w treści ofert PAKAR i AMLUX. Uzasadnienie tej części zarzutów nr 3 i nr 4 nie zawiera osobnej argumentacji względem argumentacji de facto wspólnej dla większości zarzutów (z wyłączeniem zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp i zarzutu naruszenia art. 255 pkt 5) ustawy Pzp). Natomiast opieranie się na podniesionych przez Odwołującego wątpliwościach, mających stanowić podstawę do wezwania wykonawców do udzielenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, (które to wątpliwości notabene nie przemawiały zdaniem Izby, iż Zamawiający zaniechał dokonania wezwania, do czego Izba odniosła się w ramach zarzutu nr 2) i z tego tytułu wywodzenie potencjalnych niezgodności z warunkami zamówienia, było w takiej sytuacji co najmniej przedwczesne. W związku z tym zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp nie mógł zostać uwzględniony.

Po trzecie zaś, Odwołujący zarzucił również, że oferta PAKAR winna podlegać odrzuceniu ze względu na zastosowanie błędnej stawki podatku VAT w pozycjach 143 i 144 Formularza kalkulacji kosztów. Odwołujący zarzucił w szczególności, że złożone wyjaśnienia przez PAKAR w dniu 19 maja 2026 r. mają charakter ogólnikowy i niewystarczający, ograniczający się do stwierdzenia, że stawka 8% stanowiła „omylkę edytorską”, zapowiadając jej wykazanie poprzez wyjaśnienia i nagrania. W ocenie Odwołującego takie wyjaśnienia nie miały żadnego waloru dowodowego, a wykonawca nie wykazał, jaka powinna być właściwa stawka VAT dla wskazanych pozycji, z czego wynikała rozbieżność ani jak rzekoma „omylka” wpłynęła na kalkulację ceny oferty. Zdaniem Odwołującego nie sposób uznać, że zachodziły przesłanki do zakwalifikowania błędu jako oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej ani innej omyłki polegającej na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodującej istotnych zmian w treści oferty.

Należy więc wskazać, że na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Izba zważyła, że Odwołujący, choć to nim spoczywał ciężar wykazania zasadności twierdzenia, iż zarzut jest prawidłowy, to uzasadnienie zarzutu odwołania oparł wyłącznie na ogólnikowej polemice z wyjaśnieniami PAKAR co do ich lakoniczności, ogólnikowości i braku uznania za wystarczające. Odwołujący pominął to, że PAKAR w swoich wyjaśnieniach nie tylko zapowiedział przedstawienie wyjaśnień i nagrania, ale przede wszystkim przedstawił te wyjaśnienia oraz nagranie, uzasadniające przyczyny powstania omyłki. W tym kontekście, należy zgodzić się ze stanowiskiem procesowym PAKAR, że niezrozumiałe jest twierdzenie Odwołującego, jakoby Przystępujący miał w nich nie wykazać, jaka powinna być właściwa stawka podatku VAT. Izba podziela stanowisko PAKAR, że stawka 23% wynika z narzucenia jej w SWZ przez Zamawiającego. Zamawiający bowiem, w obrębie formularza wyłącznie w zakresie usług dodatkowych z poz. 141- 148, narzucił formuły automatycznego przeliczenia w formacie excel które odpowiadają stawkom podatku VAT – w przypadku poz. 147 i 148 jest to formuła przeliczeniowa 1,08 – dla narzuconej stawki podatku VAT w wysokości 8% oraz w przypadku poz 141- 146 formuła przeliczeniowa 1,23 – dla narzuconej stawki podatku VAT wynoszącej 23%. W odniesieniu do poz. 143 i 144 Formularza została zastosowana automatyczna formuła przeliczeniowa dla stawki podatku VAT na poziomie 23%. Jednocześnie trudno stwierdzić na podstawie wyjaśnień z dnia 19 maja 2026 r., ażeby po stronie PAKAR istniały wątpliwości co do tego, iż właściwą stawką podatku VAT w przypadku pozycji 143 i 144 jest stawka 23%. Tymczasem samo stwierdzenie Odwołującego, że wyjaśnienia te nie mają waloru dowodowego nie może być poczytywane jako przekonujące dla Izby. To po stronie Odwołującego leży obowiązek wyczerpującego uzasadnienia zarzutu, na co składa się nie tylko przedstawienie zarzutu i ogólne zanegowanie

czynności Zamawiającego, ale także konkretna argumentacja wskazująca, że w tym przypadku oferta PAKAR winna podlegać odrzuceniu, czy też, że dokonanie przez Zamawiającego poprawy treści oferty PAKAR na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3) ustawy Pzp było niedopuszczalne. Uwagi Odwołującego w tym zakresie są czysto abstrakcyjne i gołostownie referujące do treści wyjaśnień. Powyższe nie mogło przesądzać o zasadności odrzucenia oferty PAKAR na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, stąd też Izba oddaliła zarzut nr 3 w tej części.

W treści uzasadnienia odwołania znalazło się także twierdzenie Odwołującego, iż ceny zaoferowane przez PAKAR i AMLUX stanowią czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisu art. 15 ust. 1 pkt 1) ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, opartym na założeniu, że każdy, kto kalkuluje cenę oferty poniżej rzeczywistych kosztów w celu wyeliminowania konkurencji dopuszcza się rażącego naruszenia zasad konkurencji. Niemniej jednak, abstrahując od tego, że zarzut rażąco niskiej ceny w ofertach PAKAR i AMLUX w tym stanie faktycznym (brak wezwań Zamawiającego do wyjaśnień) nie mógł okazać się zasadny, o czym mowa była powyżej, to należy zauważyć, że Odwołujący nie przedstawił zarzutu zaniechania odrzucenia oferty którejkolwiek z ofert na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp jako, iż została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przy czym należy wskazać, że nawet gdyby zarzut zaniechania odrzucenia oferty PAKAR lub AMLUX ze względu na rażąco niską cenę okazał się zasadny, to argumentacja Odwołującego sprowadzająca się do jednozdaniowego stwierdzenia, że dopuszczono się tym samym czynu nieuczciwej konkurencji, nie mogłaby zostać uznana za wystarczającą do wykazania zasadności odrzucenia danej oferty również na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp.

Z powyższych względów zarzuty nr 3 i nr 4 podlegały oddaleniu.

Zarzut nr 5 – naruszenie przez Zamawiającego art. 255 pkt 5) ustawy Pzp.

Jako zarzut ewentualny, Odwołujący zarzucił zaniechanie przez Zamawiającego unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na to, że wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć. Uzasadniając zarzut, Odwołujący w szczególności wskazał, że na etapie przygotowania i składania ofert wykonawcy dokonywali kalkulacji ceny ofertowej w oparciu o określone, racjonalnie zakładane uwarunkowania ekonomiczne oraz organizacyjne, w szczególności związane z planowanym terminem zawarcia umowy oraz okresem jej realizacji. Zdaniem Odwołującego skutek przedłużającego się postępowania odwoławczego przed Izbą, zawarcie umowy zostało opóźnione o okres około 3 miesięcy względem pierwotnie zakładanych terminów, w wyniku czego zasadnicza część kosztów wykonania zamówienia przypadnie na 2027 r., w którym nastąpił znaczący wzrost kosztów pracy, w szczególności wynikający ze wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. W ocenie Odwołującego zawarcie umowy na warunkach wynikających ze złożonych ofert prowadziłoby do powstania poważnego ryzyka nienależytego wykonania zamówienia, które wynika z obiektywnej dysproporcji między wynagrodzeniem wykonawcy a rzeczywistymi kosztami realizacji usługi.

Na podstawie art. 255 pkt 5) ustawy Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Unieważnienie postępowania na tej podstawie jest więc możliwe wyłącznie w razie łącznego wystąpienia następujących przesłanek:

- 1) wystąpiła istotna zmiana okoliczności;
- 2) nie można było przewidzieć tych okoliczności;
- 3) prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym.

W ocenie Izby przesłanki te nie zostały przez Odwołującego wykazane. Nie sposób utożsamiać występujących w postępowaniu procedur odwoławczych jako okoliczności, których nie można było przewidzieć. Odwołujący zauważył zresztą, że możliwość wniesienia odwołania i wynikające z tego potencjalne wydłużenie postępowania stanowią element systemowy zamówień publicznych. Natomiast to, że w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może dojść do złożenia więcej niż jednego odwołania wobec innych, rozłożonych w czasie czynności zamawiającego, również nie jest niczym nadzwyczajnym. Może okazać się tak, jak w niniejszym postępowaniu, że odwołanie zostanie złożone nie tylko na czynność pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, ale również na powtórzoną czynność wyboru. Przy czym to, iż terminy rozpoznawania odwołań przez Izbę są wydłużone jest okolicznością znaną powszechnie od dłuższego czasu. Jak wynika z „Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 roku” - już w 2025 r. rozpoznanie odwołania trwało średnio 34 dni. Dalszy wzrost liczby odwołań w 2026 r. nakazuje sądzić, że obecnie termin rozpoznania odwołania nie ulega poprawie i uczestnicy rynku muszą brać to pod uwagę. Przy czym Izba nie podziela również utożsamiania przez Odwołującego okoliczności, że zawarcie umowy zostało opóźnione o okres około 3 miesięcy

względem pierwotnie zakładanych terminów, jako istotnej zmiany okoliczności. Jako, że postępowanie zostało wszczęte w dniu 20 lutego 2026 r., a termin realizacji zamówienia to 12 miesięcy, to wykonawca z góry powinien zakładać, że część zamówienia (być może zasadniczą część jak określił to Odwołujący) zrealizuje w 2027 r. Przy czym planowana kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2027 r. w stosunku do kwoty obowiązującej w 2026 r. oznacza wzrost o 3%. Wbrew stanowisku Odwołującego, trudno postrzegać to jako po pierwsze istotny, a po drugie nieprzewidywalny wzrost kosztów pracy. Nie sposób też podzielić stanowiska, iż przedstawiona przez Odwołującego sytuacja, powoduje, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym. Trudno bowiem utożsamiać interes ekonomiczny wykonawcy z interesem publicznym, o którym mowa w omawianej podstawie unieważnienia postępowania. Wykonawca kalkulując swoją ofertę winien być świadomy takich okoliczności jak przedłużająca się procedura wyboru oferty najkorzystniejszej czy też prognozowane wzrosty kosztów pracy przypadające w okresie realizacji zamówienia. Przy czym, o ile procedura wyboru oferty najkorzystniejszej się przedłuży na tyle, że zamawiający zobowiązany jest do zwrócenia się z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, wykonawca zawsze ma możliwość nie wyrazić na to zgody. Jeżeli zaś decyduje się podtrzymać ofertę, to w razie wyboru swojej oferty, obowiązany jest do zawarcia umowy na warunkach w niej wskazanych. Tymczasem w dniu 29 maja 2026 r., a więc zaledwie na dwa tygodnie przed wniesieniem niniejszego odwołania, Odwołujący wyraził zgodę na przedłużenie okresu związania ofertą o kolejne 60 dni, co potwierdzało, że w dalszym ciągu jest zainteresowany wykonaniem usługi na zaoferowanych parę miesięcy wcześniej warunkach cenowych. Ponadto mając na uwadze podniesioną argumentację wskazać należy, że potencjalne ryzyko nienależytego wykonania zamówienia, nie powoduje sprzeczności realizacji zamówienia z interesem publicznym.

Powyższe prowadziło do oddalenia zarzutu nr 5.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyla się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....