

WYROK

Warszawa, dnia 27 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia Maxus sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, MM SERVICE MONITORING sp. z o.o. z siedzibą w Kruszwie, MM SERVICE SECURITY sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Muzeum Archeologiczne i Etnograficzne w Łodzi,

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2 zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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:

Uzasadnienie

Zamawiający - Muzeum Archeologiczne i Etnograficzne w Łodzi prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie pn.: „Świadczenie usług ochrony osób i mienia w obiektach Muzeum Archeologicznego i Etnograficznego w Łodzi” w podziale na dwie części, nr postępowania: DZS.260.5.2026, dalej zwane: „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 maja 2026 roku pod numerem: 2026/BZP 00227854/01. Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 15 czerwca 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia Maxus sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, MM SERVICE MONITORING sp. z o.o. z siedzibą w Kruszwie, MM SERVICE SECURITY sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (dalej: „Odwołujący”), działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wnieśli odwołanie w zakresie Części II wobec:

- 1) zaniechania badania ceny oferty wykonawcy Agencja Ochrony Warta sp. z o.o. ul. Sieradzka 6 98-290 Warta – zwaną dalej Agencją Warta, co do której istnieje podejrzenie, że jest rażąco niska;
- 2) zaniechanie badania ceny oferty wykonawcy Konsorcjum Firm w składzie: Am Ochrona Z.K. ul. Łokietka 33/17 98-200 Sieradz Lider Konsorcjum, Biuro Ochrony Kłys sp. z o.o. ul. Łokietka 33/17 98-200 Sieradz Partner Konsorcjum zwanym dalej Konsorcjum Kłys, co do której istnieje podejrzenie, że jest rażąco niska;
- 3) zaniechania badania ceny oferty wykonawcy DAK sp. z o.o. ul. Sienkiewicza 9a/13 25-350 Kielce – zwaną dalej Agencją DAK, co do której istnieje podejrzenie, że jest rażąco niska ;
- 4) zaniechania badania ceny oferty wykonawcy Professional Security Sp. z o.o. ul. Piotrkowska 190 90-368 Łódź – zwaną dalej Agencją Professional, co do której istnieje podejrzenie, że jest rażąco niska;

5) udzielenia zamówienia bez uprzedniego badania rażąco niskiej ceny.

Odwołujący zaskarżonym czynnościami i zaniechaniem Zamawiającego zarzucił naruszenie następujących przepisów: art. 224 ust. 1 Pzp odnośnie pkt. 1-4 powyżej oraz art. 16 pkt 1 Pzp i art. 239 Pzp dot. pkt. 5 powyżej.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

- 1) *unieważnienie czynności wyboru oferty Agencji Ochrony Warta Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu;*
- 2) *wezwania wykonawców: Agencja Warta, Konsorcjum Kłys, Agencja DAK, Agencja Professional do przedstawienia wyjaśnień dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 Ustawy PZP;*
- 3) *ponowną ocenę ofert wykonawców: Agencja Warta, Konsorcjum Kłys, Agencja DAK, Agencja Professional z uwzględnieniem przedmiotowych wyjaśnień o których mowa w pkt III.2) dotyczących sposobu wyliczenia ceny oferty;*
- 4) *dokonanie ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu z uwzględnieniem wyjaśnień o których mowa w pkt III. 2*
- 5) *zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa wg. Norm przepisanych.*

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania, oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego powołanych w niniejszym odwołaniu przepisów.

Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów.

Wskazał, że łączna liczba roboczogodzin dla do wypracowania w ramach części II wynosi 13 140 (365 x 36 rbh), z czego czas pracy w porze nocnej wynosi 2920 rbh (365 dni x 8 rbh x 1 osoba). Dalej wyliczył, że czas pracy w porze nocnej stanowi 22,22222 % ogólnego czasu pracy pracowników. Średniomiesięczna norma czasu pracy w okresie 01.07.2026 – 30.06.2027 wyniesie 166,6666 rbh (wyliczenie własne Wykonawcy na podstawie portalu Gofin.pl – 250 dni w okresie 12 miesięcy). Czas pracy w porze nocnej wynosi zatem 37,037 rbh dla 1 etatu, co wynika z poniższych wyliczeń:

$$166,6666 \times 22,22222 \% = 37,037 \text{ rbh}$$

Zgodnie z treścią SWZ Zamawiający zakazywał realizacji przedmiotu zamówienia przy pomocy pracowników niepełnosprawnych. Dalej przedstawił kalkulator kosztów 1 rbh pracy pracownika przy uwzględnieniu okoliczności kosztowych maksymalnie korzystnych dla wykonawcy tj:

- zatrudnienie pracowników w wieku powyżej 55 lat mężczyźni / 60 lat kobiety odnośnie których nie istnieje obowiązek odprowadzania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;
- zatrudnienie pracowników, którzy zrezygnowali z uczestnictwa w programie PPK;
- całkowity brak absencji chorobowej;
- urlop w wymiarze 20 dni;

Zdaniem Odwołującego minimalny koszt 1rbh to 38,12 netto, zatem minimalna cena netto oferty to 500 896,80 zł (616 103,06 zł brutto). Jego zdaniem ceny oferty wykonawców Agencja Warta, Konsorcjum Kłys, Agencja DAK, Agencja Professional są niższe od kosztów wynagrodzeń pracowników wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązujących na poziomie najniższym z możliwych. Podkreślił, że wyliczona w tabeli kwota 1 roboczogodziny zawiera w sobie wyłącznie koszty wynagrodzenia pracowników na poziomie najniższym z możliwych. Koszty zatrudnienia faktyczne mogą być wyższe ponieważ niemożliwym może się okazać zatrudnienie pracowników w wieku przedemerytalnym, którzy nie posiadają stażu pracy uprawniającego do urlopu w wymiarze 26 dni. Policzył także, że straty generowane przez wykonawców Warta, Kłys, DAK, Professional sięgają od 8,70 % do nawet 17,7 % wartości ofert.

Podkreślił także, że cena wyliczona w tabeli nie zawiera innych pozostałych kosztów związanych z realizacją przedmiotu zamówienia takich jak koszty wyposażenia pracowników, koszty czynszu, koszty nadzoru, koszty wsparcia grup interwencyjnych, koszty kontroli pracowników przez grupy interwencyjne, koszty administracji itp. Ujęcie tych kosztów, których poniesienie jest obligatoryjne przyczyni się do zwiększenia straty w/w wykonawców.

Końcowo przedstawił orzecznictwo Izby oraz przepisy Pzp i ich omówienie.

W ustawowym terminie, żaden z wykonawców nie zgłosił przystąpienia.

Zamawiający, w dniu 25 czerwca 2026 r., złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł jego oddalenie w całości jako pozbawionego podstaw faktycznych i prawnych. Podkreślił, że art. 224 ust. 1 Pzp nie kreuje obowiązku o charakterze bezwzględny, a tym bardziej nie kreuje po stronie Odwołującego roszczenia o wszczęcie procedury wyjaśniającej wobec innych wykonawców. Obowiązek obligatoryjnego wezwania powstaje wyłącznie w razie ziszczenia się ustawowych przesłanek z art. 224 ust. 2 pkt 1 i 2 Pzp – a te, co Zamawiający szczegółowo zweryfikował, nie wystąpiły wobec żadnego z kwestionowanych wykonawców. Przytoczył stan faktyczny oraz orzecznictwo Izby. Dostrzegł błędną liczbę roboczogodzin przyjętą za podstawę wyliczeń.

W dniu 13 lipca 2026 r. Odwołujący złożył sprostowanie, wskazując prawidłową liczbę roboczogodzin przyjętą za podstawę wyliczeń i jednocześnie wskazał, że ta poprawka nie ma wpływu na wynik działań rachunkowych, które uwzględniały prawidłowy zakres realizacji przedmiotu zamówienia.

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty zamówienia.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest: świadczenie usług ochrony osób i mienia w obiektach Muzeum Archeologicznego i Etnograficznego w Łodzi. W zakresie cz. II, w ramach której zostało złożone odwołanie, leży świadczenie usługi całodobowej ochrony osób i mienia w Skansenie w Kwiatkówku i Grodzisku w Tumie.

W treści roz. 3 pkt. 11 lit a Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ”), Zamawiający zastrzegł, że wykonawca jest zobowiązany do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących pracę, w rozumieniu art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U.2025.277). Zobowiązanie do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę dotyczy pracowników, którzy w ramach niniejszej umowy będą wykonywać czynności bezpośredniej ochrony fizycznej stałej na posterunkach wskazanych w załącznikach nr 10-10a do niniejszego ogłoszenia odpowiednio dla poszczególnych części zamówienia.

W dniu 13 maja 2026 r. Zamawiający udzielił wyjaśnień, w ramach których wskazał łączną liczbę roboczogodzin dla części II: *łącznie 365 dni x 36 godzin do przepracowania na dobę, co daje 13 140 roboczogodzin* (pytanie 17). Wskazał także, że nie dopuszcza do realizacji umowy osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności (pytanie 15).

W określonym terminie, w zakresie części II, wpłynęło 9 ofert, w tym oferta Odwołującego na kwotę 619 746,16 zł oraz oferty Agencji Warta na kwotę 523 493,66 zł, Konsorcjum Kłys na kwotę 523 684,80 zł, Agencji DAK na kwotę 551 939,13 zł oraz Agencji Professional na kwotę 566 688,61 zł.

W dniu 9 czerwca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Agencję Warta.

Izba zważyła, co następuje:

Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w terminie, nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. wykazał interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie podlegało oddaleniu w całości, a podniesione zarzuty nie potwierdziły się. Izba dokonała oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Stosownie do art. 224 ust. 1 Pzp, 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. Dyspozycja art. 224 ust. 1 Pzp skierowana jest do zamawiającego i to zamawiający, jako gospodarz postępowania, ma możliwość – a niekiedy obowiązek - zastosowania procedury opisanej tym przepisem. Ustawodawca w art. 224 ust. 1 Pzp pozostawił więc zamawiającemu ocenę zaistnienia podstaw do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w przedmiocie wyliczenia ceny. Zamawiający powinien zatem wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w sytuacji, gdy zaistnieją wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Warunkiem skorzystania z wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, w której oferta wydaje się zamawiającemu

rażąco niska. Punktem odniesienia są występujące u zamawiającego podejrzenia zaoferowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem zamawiającego. Wymaga również podkreślenia, że przepisy ustawy Pzp posługują się pojęciami nacechowanymi elementami subiektywnymi, odwołują się do „wątpliwości zamawiającego”, czy wskazują, że „cena wydaje się rażąco niska”. Nie jest więc tak, że Zamawiający w każdym przypadku zobowiązany jest do przeprowadzenia procedury wyjaśniającej kalkulację oferty. Jest to konieczne w sytuacji pojawienia się wątpliwości zamawiającego. Jeżeli ocena danych prowadzi do wniosków, że wystąpiły obiektywne przesłanki potwierdzające prawidłowość kalkulacji, zamawiający nie ma obowiązku wzywania do wyjaśnień.

Jako zarzuty zostały także wskazane art. 239 Pzp, zgodnie z którym zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia (ust. 1). Z kolei zgodnie z art. 16 Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.

Odnosząc powyższe przepisy do zaistniałego stanu faktycznego należy wskazać, że Zamawiający nie miał podstaw do wezwania wskazanych przez Odwołującego wykonawców do wyjaśnień. Trzeba wskazać, że ciężar dowodu wykazania zaistnienia przesłanek do zastosowania art. 224 ust. 1 Pzp spoczywał na odwołującym. Zgodnie bowiem z art. 534 ust. 1 Pzp, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Jak wskazuje się w orzecznictwie Izby, skuteczne podważenie oceny Zamawiającego i wykazanie naruszenia prawa wymaga wskazania zauważalnego błędu, tj. możliwego do wyjaśnienia przez przyzmat zasad racjonalnej oceny. Błąd ten winien prowadzić do oceny, że starannie działający zamawiający postąpiłby w sposób odmienny (tak: wyrok Izby z dnia 9 marca 2026 r. KIO 191/26). Tymczasem wyliczenia, które przedstawił Odwołujący na poparcie swoich twierdzeń stanowiły wyłącznie jego własną kalkulację dokonaną na podstawie przyjętych przez niego założeń, podczas gdy każdy z wykonawców mógł opracować ją samodzielnie. Prawdą jest, że realizacja zamówienia nie może naruszać przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie prawa pracy, w tym w szczególności co do minimalnej stawki godzinowej. Jednakże obliczenia Odwołującego nie wskazują, aby stawka ta nie została zachowana – bezspornym jest, że Odwołujący przyjął do wyliczeń wyższą stawkę roboczogodziny, aniżeli minimalna.

Izba podzieliła ponadto stanowisko Zamawiającego, że Odwołujący przyjmuje jeden, dobrany przez siebie wariant kosztowy (określone wynagrodzenie zasadnicze, zatrudnienie wyłącznie pracowników w wieku przedemerytalnym, rezygnacja z PPK, całkowity brak absencji chorobowej, urlop w wymiarze 20 dni) i traktuje go jako jedyny dopuszczalny, obiektywny próg, a ponadto narzuca on konkurentom własne założenia kosztowe, nie znając rzeczywistej struktury kosztów tych wykonawców (efektu skali, posiadanego zaplecza, sposobu organizacji służby, faktycznych stawek).

Izba dostrzegła także, że kalkulacja Odwołującego ma charakter hipotetyczny i nieoparty żadnym uzasadnieniem co do tego, które przyjął. W szczególności biorąc pod uwagę, że wyliczony przez Odwołującego minimalny koszt wynagrodzeń pracowników był niższy jedynie o 3643,10 zł w stosunku do całkowitej ceny jego oferty, Izba uznała, że przedstawione wyliczenia nie są wiarygodne, gdyż w takiej sytuacji to cena zaoferowana przez Odwołującego musiałaby w tej kwocie 3643,10 zł uwzględniać zysk i inne koszty realizacji zamówienia. Sam Odwołujący wskazał, że do kosztów pracowników należy doliczyć „koszty wyposażenia pracowników, koszty czynszu, koszty nadzoru, koszty wsparcia grup interwencyjnych, koszty kontroli pracowników przez grupy interwencyjne, koszty administracji itp.”. Izba uznała zatem, że przedstawiona kalkulacja kosztów pracowniczych była niewiarygodna i została utworzona jedynie na potrzeby postępowania odwoławczego.

W konsekwencji, Izba oddaliła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 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. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądziła na rzecz Zamawiającego koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, tj. wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych, na podstawie faktury złożonej do akt sprawy.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....