

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Adriana Urbanik
Protokolantka: W.Z.

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 lipca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie konsorcjum Time Group Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach, SKY One Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. w Bydgoszczy przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A. wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia konsorcjum 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

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

- 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
- 2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 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:.....

Sygn. akt: KIO 3620/26

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Ochrona mienia - obiektów Międzygminnego Kompleksu Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o., nr referencyjny: MKUO Pro Natura ZP/NO/24/26 zostało wszczęte ogłoszeniem, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 17 kwietnia 2026 r., numer wydania Dz.U. S: 75/2026, numer publikacji ogłoszenia: 265328-2026, przez zamawiającego Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów Pronatura Sp. z o.o., ul. Ernesta Petersona 22, 85-862 Bydgoszcz.

Do wyżej wymienionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), dalej „ustawa Pzp” lub „ustawa PZP”.

24 lipca 2026 r. odwołanie w zakresie części nr II zamówienia (Ochrona Mienia: Zakładu Gospodarki Odpadami przy ul. Prądocińskiej 28 w Bydgoszczy) złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia konsorcjum: TIME GROUP Polska Sp. z o.o., 41-400 Mysłowice, Pl. Wolności 2, Sky One Sp. z o.o., 41-400 Mysłowice Pl. Wolności 2, wobec czynności i zaniechania czynności zamawiającego polegających na:

- (1) czynności odrzucenia oferty odwołującego i wyboru najkorzystniejszej w części II postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust 6 ustawy PZP,
- (2) zaniechania rzetelnej, przejrzystej i jednolitej oceny wyjaśnień ceny odwołującego, w tym zaniechania

wezwania do doprecyzowania konkretnej, ujawnionej dopiero na etapie oceny wątpliwości dotyczącej organizacji zatrudnienia pracowników przez członków odwołującego się konsorcjum, co w konsekwencji doprowadziło do:

(3) nieprawidłowej czynności wyboru w części II postępowania jako najkorzystniejszej oferty konsorcjum Maxus Sp. z o.o., MM Service Security Sp. z o.o. i MM Servixce Monitoring Sp. z o.o.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP przez bezpodstawne uznanie, że wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny oferty, mimo że kalkulacja obejmowała wszystkie koszty, zachowywała minimalne wynagrodzenie, wykazywała dodatni zysk, a dokument INF-1 potwierdzał po stronie SKY ONE sp. z o.o. realny, wielokrotnie przewyższający potrzeby zamówienia potencjał zatrudnienia osób niepełnosprawnych uprawniający do przyjętego poziomu dofinansowania,

2. naruszenie art. 224 ust. 1 i 6 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP przez odrzucenie oferty z powodu wątpliwości, której zamawiający nie wyartykułował

w wezwaniu z 27 maja 2026 r., tj. braku dokumentu potwierdzającego prawo TIME GROUP POLSKA sp. z o.o. do dofinansowania, choć wyjaśnienia nie zakładały, że każdy konsorcjant osobno musi być beneficjentem dofinansowania, a złożony materiał dawał co najmniej podstawę do kolejnego, precyzyjnego wezwania doprecyzowującego model wykorzystania personelu SKY ONE sp. z o.o.,

3. naruszenie art. 117 ust. 3 i 4 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 ustawy PZP przez nadanie oświadczeniu o „proporcjonalnej części usługi ochrony mienia” treści, której ono nie zawiera, tj. przyjęcie, że każdy konsorcjant musi zatrudniać własny, odrębny personel i samodzielnie korzystać z dofinansowania PFRON, podczas gdy oświadczenie określa ilościowy podział wykonania usługi, a nie źródło zatrudnienia pracowników ani wewnętrzny model organizacyjny konsorcjum,

4. naruszenie art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP przez nieprzejrystą, nieproporcjonalną i wewnętrznie sprzeczną ocenę identycznego modelu kalkulacji: zamawiający zaakceptował wyjaśnienia odwołującego w częściach I i III oraz wybrał jego ofertę, natomiast w części II - bez uprzedniego wezwania do wyjaśnienia różnicy - uznał ten sam dokument INF-1 i analogiczne założenia kadrowe za niewystarczające,

5. naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy PZP przez wybór oferty konsorcjum MAXUS jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta nie była najkorzystniejsza po prawidłowym uwzględnieniu oferty odwołującego ewentualnie:

6. naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP przez uzasadnienie odrzucenia oparte na założeniach niewynikających z treści wezwania i wyjaśnień oraz przez niewskazanie, jaka konkretnie część ceny pozostaje niepokryta po uwzględnieniu wykazanego zatrudnienia SKY ONE sp. z o.o., kosztów dodatkowych i zysku.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienia dokonanego w dniu 14 lipca 2026 r. wyboru w części II postępowania konsorcjum Maxus Sp. z o.o., MM Service Security Sp. z o.o. i MM Servixce Monitoring Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej do realizacji przedmiotu zamówienia określonego postępowaniem w tej części,

2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego się w II części dokonanej w dniu 14 lipca 2026 r.,

3) nakazanie zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert w części II postępowania w tym z uwzględnieniem oferty, ewentualnie

(4) nakazanie zamawiającemu przed ponowną oceną wezwania odwołującego się do doprecyzowania wyłącznie modelu organizacyjnego wykorzystania pracowników zatrudnianych przez SKY ONE Sp. z o.o. z orzeczonym stopniem niepełnosprawności

w realizacji proporcjonalnych części usługi przez obu konsorcjantów.

27 lipca 2026 r. zamawiający wezwał wraz kopią odwołania uczestników postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosili przystąpienie

30 lipca 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia konsorcjum: MAXUS Sp. z o.o., ul. 3-Maja 64/66N, 93-408 Łódź,

MM SERVICE MONITORING Sp. z o.o., ul. Trybunalska 21, 95-080 Kruszów,

MM SERVICE SECURITY Sp. z o.o., ul. 3-Maja 64/66N, 93-408 Łódź.

Pismem z 7 sierpnia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca zgłaszający przystąpienie.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w niniejszej sprawie dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez zamawiającego, a takżeawnioskowane i złożone w toku postępowania odwoławczego.

Przy rozpoznawaniu sprawy izba wzięła pod uwagę także stanowisko wynikające z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, oraz stanowiska i oświadczenia stron i przystępującego, złożone ustnie do protokołu.

Odnosząc się do podniesionych w treści odwołania zarzutów, stwierdzić należy, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba dokonała następujących niespornych ustaleń faktycznych za odwołującym:

SWZ dopuszcza zatrudnienie pracowników ochrony z niepełnosprawnością lekką lub umiarkowaną, przy zachowaniu sprawności psychoruchowej i braku wpływu niepełnosprawności na należyte wykonanie umowy.

W Oświadczeniu odwołującego z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, załączonym do oferty wskazano, że każdy z konsorcjantów wykona „proporcjonalną część usługi ochrony mienia”.

W odpowiedzi z 1 czerwca 2026 r. na wezwanie do wyjaśnienia kalkulacji ceny z 27 maja 2026 r. odwołujący przedstawił kalkulację części II. Przyjęto 1 380 roboczogodzin miesięcznie, 9 pracowników odpowiadających 8,3 etatu, wynagrodzenie zasadnicze 4 806,00 zł brutto, dodatek nocny, wszystkie składki pracodawcy, rezerwę urlopową i chorobową oraz dofinansowanie 2 585,00 zł. Koszt pracy wyniósł 406 834,78 zł, a koszt jednej roboczogodziny 24,96 zł. Poza kosztami pracy ujęto mundury, telefony, badania i obsługę kadrowo-płacową, system obchodowy, polisę, wyposażenie, nadzór, koszty pozostałe i podwykonawcę. Kalkulacja wykazała zysk 24 207,22 zł, cenę netto 444 720,00 zł i cenę netto jednej roboczogodziny 27,25 zł. Podano kalkulację wynagrodzenia i obciążeń publicznoprawnych pomniejszoną o pomoc publiczną. Jako dowód załączono INF-1 SKY ONE sp. z o.o. za kwiecień 2026 r. Dokument wykazuje 715,53 etatu ogółem, w tym 691,92 etatu osób niepełnosprawnych, z czego 83,53 etatu osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności ze szczególnymi schorzeniami. Potrzeba części II to 8,3 etatu, czyli mniej niż 10% wykazanego zasobu w tej kategorii.

Zamawiający pismami z 14 lipca 2026 r. poinformował odpowiednio o wyborze ofert najkorzystniejszych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w poszczególnych częściach i o odrzuceniu oferty odwołującego w części II.

W piśmie z 14 lipca 2026 r. o odrzuceniu oferty odwołującego wskazał, że odwołujący „(...) przedłożył wyjaśnienia, w tym - kalkulację ceny ofertowej. W swoich kalkulacjach dotyczących kosztów pracy dla osób przewidzianych do realizacji zamówienia przyjął, że wszystkie etaty zostaną obsadzone pracownikami

z niepełnosprawnością ze stopniem umiarkowanym specjalnym, dla których Wykonawca otrzymuje dofinansowanie w wysokości wynikającej z właściwych przepisów. Przyjęta do kalkulacji stawka wynagrodzenia w przypadku niezyskiwania tego rodzaju dopłat byłaby stawką niższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego we właściwych przepisach. (...) Z załączonych do oferty i wyjaśnień rażąco niskiej ceny dokumentów nie da się jednak wywieść prawa obu konsorcjantów do uzyskiwania dofinansowania do wynagrodzeń wynikającego z przepisów Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku

o Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej oraz Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych. Wykonawca przedstawił dowody uprawdopodobniające tego rodzaju uprawnienie

i faktyczne uzyskiwanie dopłat jedynie dla konsorcjanta SKY ONE Sp. z o.o. Wykonawca, składając wyjaśnienia dotyczące ceny zawartej w złożonej ofercie nie wykazał zdolności TIME GROUP POLSKA Sp. z o. o. do pozyskiwania dopłat w myśl przepisów Ustawy

o Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej oraz Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych.”.
(pisma w aktach sprawy).

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 16 pkt 1 i 3:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.”;

2) art. 117 ust. 3 i 4:

„3. W odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia mogą polegać na zdolnościach tych z wykonawców, którzy wykonają roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane.

4. W przypadku, o którym mowa w i , wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia dołączają odpowiednio do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo do oferty oświadczenie, z którego wynika, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.”;

3)art. 224 ust. 1, 5 i 6:

„1. 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.

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. 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.”;

4)art. 226 ust. 1 pkt 8:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

8)zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;”;

5)art. 239 ust. 1:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.”;

6) art. 253 ust. 1 pkt 2:

„1.Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o:

2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone

- podając uzasadnienie faktyczne i prawne.”.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 ustawy Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału dowodowego (art. 542 ust. 1 ustawy Pzp), izba stwierdziła, co następuje.

W sprawie sporne było czy wyjaśnienia kalkulacji ceny odwołującego, biorąc pod uwagę Oświadczenie odwołującego z 21 maja 2026 r. o wykonaniu zamówienia przez obu konsorcjantów proporcjonalnej części usługi ochrony mienia, potwierdzają kalkulację wynagrodzenia pracowników z uwzględnieniem wymogu minimalnego wynagrodzenia,

w kontekście informacji o dofinansowaniu wynagrodzenia z PFRON i dowodu w postaci załącznika do oferty INF-1, w którym jako pracodawca figuruje Sky One Spółka z o.o.

Nie było sporne, że w wyjaśnieniach kalkulacji ceny odwołujący nie podał informacji, które podał w odwołaniu co do modelu organizacji wykonania zamówienia.

W ocenie izby zamawiający nie naruszył zarzucanych mu przepisów prawa, albowiem w sposób prawidłowy dokonał oceny złożonych wyjaśnień. Bezsporne jest, że odwołujący nie przedstawił w wyjaśnieniach kalkulacji ceny szczegółowo modelu organizacji założonego do realizacji zamówienia, nie załączył dowodu, który potwierdziłby spełnianie warunku dofinansowania z PFRON pracowników wykonawcy Time Grup Polska Sp. z o.o.

W tak sformułowanych wyjaśnieniach zamawiający nie miał wątpliwości co do treści wyjaśnień, zidentyfikował jednoznacznie brak dowodu potwierdzającego możliwość oferowanego wynagrodzenia przy wykonywaniu usługi w części przez Time Grup Polska Sp. z o.o.

Wezwanie do wyjaśnień z 27 maja 20026 r. było sformułowane w sposób precyzyjny w zakresie wymogu kalkulacji ceny co do zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy.

Izba zgodziła się ze stanowiskiem zamawiającego, że z uwagi na jednoznaczne wezwanie do wyjaśnień w danym zakresie, jak również taką treścią wyjaśnień i dowodów, zamawiający nie miał obowiązku wezwania odwołującego do dalszych wyjaśnień.

Odnosząc się do zarzutu, że zamawiający zaakceptował wyjaśnienia odwołującego w częściach I i III oraz wybrał jego ofertę, natomiast w części II - bez uprzedniego wezwania do wyjaśnienia różnicy - uznał ten sam dokument INF-1 i analogiczne założenia kadrowe za niewystarczające, w ocenie izby zarzut ten nie potwierdził się, ponieważ jak wyjaśnił na rozprawie zamawiający w pozostałych częściach zamówienia nie wzywał odwołującego do wyjaśnień kalkulacji ceny, odwołujący nie udowodnił, że był wzywany do wyjaśnień kalkulacji ceny w częściach I i III i mimo podobnych wyjaśnień i dowodu jego oferty zostały wybrane w części I i III.

Izba związana jest przy orzekaniu zarzutami odwołania, przez co rozumie się także przytoczone fakty w odwołaniu i nie orzeka w zakresie wykraczającym poza te zarzuty (art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba oddaliła odwołanie na podstawie art. 553 ustawy Pzp. O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b 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. poz. 2437), stosownie do wyniku postępowania, obciążając kosztami postępowania odwołującego. Odwołanie zostało oddalone, dlatego też izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę, stanowiącą uzasadnione koszty strony, na podstawie faktury złożonej przez zamawiającego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca: