

POSTANOWENIE
z dnia 17 sierpnia 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Justyna Tomkowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym bez udziału Stron w dniu **17 sierpnia 2026 roku**

w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu

27 lipca 2026 roku przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – konsorcjum w składzie: **(1) Zakład Sprzątania Wnętrz J.J. „MOP 83” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gronowie Górnym (lider);**

(2) S4H Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner),

(3) ICS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner) (Odwołujący)

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w Warszawie, w imieniu którego postępowanie prowadzi Oddział ZUS w Bydgoszczy**

przy udziale Przystępującego zgłaszającego przystąpienie po stronie Zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – konsorcjum w składzie:

(1) INNOVA PRO Spółka Jawna K.M. Antczak z siedzibą w Bydgoszczy (lider); (2) ECO EXPERT Spółka Jawna K.M. Antczak z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim

postanawia:

1. Umorzyć postępowanie odwoławcze na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp;

2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych kwoty **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnastu tysięcy złotych zero groszy) na rzecz **Odwołującego - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – konsorcjum w składzie: (1) Zakład Sprzątania Wnętrz J.J. „MOP 83” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gronowie Górnym (lider); (2) S4H Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner), (3) ICS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner)** uiszczony tytułem wpisu od odwołania;

3. znieść w pozostałym zakresie koszty między Stronami.

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: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w Warszawie, w imieniu którego postępowanie prowadzi Oddział ZUS w Bydgoszczy prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”) pn. „*Sprzątanie wewnętrzne i zewnętrzne w obiektach Oddziału ZUS w Bydgoszczy i terenowych jednostkach organizacyjnych wraz z pielęgnacją zieleni*”. Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 29.04.2026 pod numerem S 83/2026.

Dnia 27 lipca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp odwołanie złożyli wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia – konsorcjum w składzie: **(1) Zakład Sprzątania Wnętrz J.J. „MOP 83” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gronowie Górnym (lider); (2) S4H Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner), (3) ICS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie (partner), dalej jako „Odwołujący”.**

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 17 lipca 2026 roku (informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej), zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uiszczył wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

- 1) czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty konsorcjum INNOVA PRO sp.j. K.M. Antczak (Bydgoszcz) oraz ECC EXPERT sp.j. K.M. Antczak (Gorzów Wlkp.) - dalej „konsorcjum INNOVA/ECO EXPERT”;
- 2) zaniechania zbadania realności ceny oraz zaniechania wezwania konsorcjum INNOVA/ECO EXPERT do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oraz jej istotnych części składowych;
- 3) zaniechania zbadania realności ceny oraz zaniechania wezwania wykonawcy GLOBAL STAR HR sp. z o.o. (Bydgoszcz) do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oraz jej istotnych części składowych;
- 4) zaniechania odrzucenia obu ww. ofert jako zawierających rażąco niską cenę.

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

- 1) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp - przez zaniechanie zbadania i wezwania konsorcjum INNOVA/ECO EXPERT do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w zakresie wyliczenia ceny oraz jej istotnych części składowych, mimo że zaoferowana cena oraz jej istotne części składowe budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia i przepisów prawa pracy;
- 2) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp - analogicznie, przez zaniechanie zbadania i wezwania wykonawcy GLOBAL STAR HR sp. z o.o.;
- 3) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 Pzp — przez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z zaniechaniem obligatoryjnego badania, czy zaoferowane ceny nie są rażąco niskie, a w konsekwencji przez wybór oferty podlegającej odrzuceniu;
- 4) (ewentualnie) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 oraz art. 117 ust. 3 Pzp - przez uznanie warunku udziału w zakresie doświadczenia za spełniony na podstawie dokumentu poświadczającego metraż budynków, a nie powierzchnię faktycznie objętą usługą sprzątania;
- 5) art. 16 pkt 1–3 Pzp — przez naruszenie zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości, wyrażające się w wybiórczym zaangażowaniu Zamawiającego w utrzymanie w postępowaniu ofert konkurencyjnych przy jednoczesnym całkowitym zaniechaniu weryfikacji realności zaoferowanych w nich cen.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania w całości oraz o:

- 1) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert;
- 3) nakazanie Zamawiającemu wezwania konsorcjum INNOVA/ECO EXPERT oraz GLOBAL STAR HR sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, w trybie art. 224 ust. 1 Pzp — w szczególności w zakresie wyliczenia kosztów pracy, kosztów materiałów i środków, prac okresowych, sprzętu, koordynacji oraz wyceny każdej z części opodatkowanych odrębnymi stawkami VAT (23% i 8%), odrębnie dla każdej z części i dla poszczególnych lokalizacji;
- 4) ewentualnie — nakazanie Zamawiającemu odrzucenia obu ofert (na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp) oraz powtórzenia czynności oceny ofert z uwzględnieniem ich odrzucenia — przy czym cena oferty Odwołującego mieści się w kwocie przeznaczanej na sfinansowanie zamówienia.

Odwołujący wskazał, że jest wykonawcą, który złożył w postępowaniu ofertę niepodlegającą odrzuceniu, sklasyfikowaną na trzeciej pozycji, przy jedynym kryterium oceny ofert, którym jest cena (100%). Powyżej oferty Odwołującego sklasyfikowano wyłącznie dwie oferty — konsorcjum INNOVA/ECO EXPERT oraz GLOBAL STAR HR — i obie te oferty są przedmiotem odwołania. Odwołujący ma zatem rzeczywisty, bezpośredni i aktualny interes w uzyskaniu zamówienia: w razie uwzględnienia zarzutów jego oferta staje się ofertą najwyższej ocenioną.

Możliwość poniesienia szkody jest wymierna. Kwota, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, wynosi 19 673 001,57 zł brutto (informacja z 03.06.2026 r.), podczas gdy cena oferty Odwołującego (17 809 221,18 zł brutto) mieści się w tej kwocie. Gdyby Zamawiający prawidłowo wykonał ciężący na nim obowiązek z art. 224 ust. 1 Pzp i — wobec niemożności wykazania realności cen przez wykonawców, którzy je zaoferowali — odrzucił obie tańsze oferty, oferta Odwołującego podlegałaby wyborowi jako najkorzystniejsza, a Zamawiający dysponuje środkami wystarczającymi na jej sfinansowanie. Zaskarżone zaniechania pozbawiają zatem Odwołującego zamówienia, które w prawidłowo prowadzonym postępowaniu zostałoby mu udzielone.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej, wyznaczony do rozpoznania niniejszej sprawy odwoławczej ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Odwołanie nie zawierało braków formalnych.

Zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego złożyli wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia – konsorcjum w składzie:

(1) INNOVA PRO Spółka Jawna K.M. Antczak z siedzibą w Bydgoszczy (lider); (2) ECO EXPERT Spółka Jawna K.M. Antczak z siedzibą w Gorzowie Wielkopolskim.

Izba potwierdziła skuteczność zgłoszenia i dopuściła Wykonawcę jako Przystępującego. Przystępujący w stanowisku procesowym wnosił o oddalenie odwołania w całości.

W dniu 7 sierpnia 2026 roku Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o:

1/ umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 oraz art. 117 ust. 3 Pzp, uwzględnionego przez Zamawiającego;

2/ oddalenie odwołania w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 oraz art. 117 ust. 3 Pzp;

3/ zasądzenie kosztów postępowania według rachunku przedłożonego na rozprawie, w przypadku rozpoznania odwołania w zakresie nieuwzględnionym.

Zamawiający zaznaczył, że w związku z wniesionym odwołaniem, działając na podstawie art. 522 ustawy Pzp uwzględnił odwołanie w części tj. w zakresie zarzutu naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp. W wyniku powyższego w dniu 5.08.2026 r. Zamawiający unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez Konsorcjum firm: INNOVA PRO spółka jawna K.M. ANTCHAK, Bydgoszcz – lider Konsorcjum, ECO EXPERT SPÓŁKA JAWNA K.M.ANTCHAK, Gorzów Wlkp. – członek Konsorcjum i dokonał ponownego badania i oceny ofert, uwzględnieniem wszystkich złożonych ofert.

Pismami z dnia 5.08.2026 r. Zamawiający zwrócił się do Wykonawców, których dotyczyły zarzuty odwołania oraz do Odwołującego o wyjaśnienie treści oferty, kalkulacji ceny na podstawie z art. 223, art. 224 ust. 1, art. 16 pkt 1 ustawy Pzp. W tym zakresie Zamawiający wnosi o umorzenie postępowania.

Zamawiający wnosił także o oddalenie odwołania w zakresie pozostałych zarzutów: art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 oraz art. 117 ust. 3 Pzp —przez uznanie warunku udziału w zakresie doświadczenia za spełniony na podstawie dokumentu poświadczającego metraż budynków, a nie powierzchnię faktycznie objętą usługą sprzątania.

W dniu 12 sierpnia 2026 roku Odwołujący złożył oświadczenie o wycofaniu pozostałych, nieuwzględnionych przez Zamawiającego, zarzutów odwołania, tj. zarzutu ewentualnego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 Pzp oraz art. 117 ust. 3 Pzp, a także – z ostrożności – wszelkie inne zarzuty odwołania w takim zakresie, w jakim nie zostały objęte oświadczeniem Zamawiającego o częściowym uwzględnieniu odwołania z dnia 5 sierpnia 2026 r.

Odwołujący wnosił o:

1) umorzenie postępowania odwoławczego w całości na posiedzeniu niejawnym bez obecności stron oraz uczestników postępowania odwoławczego – na podstawie art. 522 ust. 3 Pzp w zw. z art. 568 pkt 3 Pzp.

Mając na uwadze powyższe, Izba zważyła co następuje:

W ocenie Izby w przedmiotowej sprawie, w związku z dokonanymi czynnościami Zamawiającego może znaleźć zastosowanie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym Izba umarza postępowanie odwoławcze w przypadku stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny *Podstawą do umorzenia postępowania jest również stwierdzenie przez Izbę, że postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. Ustawodawca nie doprecyzował, o jakie sytuacje chodzi. Z pewnością dyspozycją przepisu objęte będą sytuacje utraty bytu prawnego przez stronę odwołania, na skutek likwidacji lub śmierci odwołującego. Wydaje się również, że podstawa umorzenia zaistnieje, jeśli zamawiający przed zakończeniem rozprawy unieważni postępowanie, wówczas spór stanie się bezprzedmiotowy, a ewentualnemu zaskarżeniu w drodze odwołania będzie podlegała nowa czynność zamawiającego.* (Komentarz Prawo Zamówień Publicznych, pod red. Marzeny Jaworskiej, Wydawnictwo C. H. Beck, W-wa 2021, str. 1236).

W ocenie Izby do takich sytuacji zalicza się również sytuacja, która zaistniała w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowaniu odwoławczym.

Zamawiający dokonał modyfikacji czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, które stanowiły podstawę do złożenia odwołania. Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i oświadczył, że dokona ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem wszystkich złożonych ofert. Następnie Zamawiający, na podstawie z art. 223, 224 ust. 1, art. 16 pkt 1 ustawy Pzp wezwał Odwołującego, Przystępującego oraz Wykonawcę GLOBAL STAR HR Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny złożonej oferty, jej istotnych części składowych.

Dokonane zmiany dotyczyły także zarzutów, które, zostały uwzględnione przez Zamawiającego, i gdyby

Zamawiający nie dokonał unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, to Przystępujący byłby uprawniony do złożenia wobec nich sprzeciwu. Jednak zmiany te i czynności zostały już przez Zamawiającego wprowadzone do dokumentacji postępowania, nastąpiło unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej. Tym samym nie istniały już czynności, wobec których Przystępujący mógłby wnieść sprzeciw. Izba zaniechała więc wystosowania do Przystępującego wezwania do złożenia oświadczenia o korzystaniu ze sprzeciwu, ponieważ nie istniały już w obrocie prawnym i prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowaniu odwoławczym czynności, które Przystępujący mógłby dalej kwestionować w ramach sprzeciwu.

Zatem przed wyznaczeniem posiedzenia i rozprawy przed Izbą nie istniały już czynności, do których odnosiły się zarzuty odwołania i których prawidłowość kwestionował Odwołujący. Dla składu orzekającego Izby oznacza to weryfikację (autokontrolę) wszystkich czynności, które dotychczas podjął w postępowaniu Zamawiający.

Dalej dostrzeżenia wymaga, że w momencie orzekania przez Izbę nie istniał substrat odwołania, będący podstawą korzystania ze środków ochrony prawnej przez Odwołującego.

A jednocześnie z dniem anulowania określonych czynności, otwierał się wykonawcom ponownie termin na wniesienie odwołania odnoszącego się do nowych czynności Zamawiającego. Zwrócić uwagę należy, iż umorzenie przez Izbę postępowania odwoławczego miało miejsce na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp. Dlatego też Wykonawcy (w tym obecnie Przystępujący) będą, w ocenie Izby, uprawnieni kwestionować wyniki ponownego badania i oceny ofert. Odwołanie nie było rozpoznawane przez Izbę merytorycznie, Izba nie oceniała, czy oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę. Choć Zamawiający oświadczył, że uwzględnia tę część zarzutów odwołania, to oświadczenie to nie było podstawą umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 522 ust. 3 Pzp w zw. z art. 568 pkt 3 Pzp. Zamawiający bowiem jednocześnie dokonał unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powodując, że przestały istnieć wszystkie czynności związane z zarzutami odwołania.

Aby Izba mogła rozpoznać wniesione odwołanie – musi ono dotyczyć czynności Zamawiającego (art. 513 pkt 1 ustawy Pzp). Zatem na moment wniesienia odwołania musi istnieć substrat zaskarżenia, będący podstawą dla wykonawcy do wniesienia środka ochrony prawnej. W niniejszej sprawie niewątpliwie substratem zaskarżenia była czynność Zamawiającego polegająca na wyborze oferty najkorzystniejszej.

Następnie dostrzeżenia wymaga, iż zgodnie z treścią art. 552 ust. 1 ustawy Pzp Izba wydając orzeczenie bierze pod uwagę stan rzeczy ustalony na moment zamknięcia postępowania odwoławczego. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której może dojść do zmian w toku postępowania o udzielenie zamówienia – co Izba zobowiązana jest uwzględnić wydając orzeczenie w sprawie w toku postępowania przed Izbą. Zauważenia również wymaga, że przepisy ustawy nie zobowiązują Zamawiającego do zawieszenia postępowania o udzielenie zamówienia, wobec wniesionego odwołania.

Izba wskazuje, że treść art. 552 ust. 1 ustawy Pzp, podobnie jak w przypadku art. 316 § 1 kpc, w myśl którego podstawą wydania przez sąd wyroku jest stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy – nakazuje uwzględnienie aktualnego stanu faktycznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Ponadto stan rzeczy - o którym mowa jest w przepisie art. 552 ust. 1 ustawy Pzp - należy analogicznie - jak w art. 316 § 1 kpc - interpretować jako okoliczności faktyczne ustalone przed zamknięciem rozprawy oraz stan prawny, tj. obowiązujące przepisy, które mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia

(wyrok SN z 25.06.2015 r., sygn. akt: V CSK 535/14, wyrok Sądu Apelacyjnego ze Szczecina z 13.09.2018 r., sygn. akt: I Aga 159/18).

Rolą ustalenia stanu rzeczy na moment zamknięcia postępowania odwoławczego jest uwzględnienie aktualnego stanu faktycznego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Izba jest więc w takim przypadku zobowiązana uwzględnić czynności Zamawiającego, które miały miejsce po wniesieniu odwołania, do czasu wydania orzeczenia w sprawie.

Skoro Zamawiający dokonał nowych czynności, tym samym czynność stanowiąca podstawę wniesienia środka ochrony prawnej przestała istnieć. Zaskarżenie czynności, która

w kształcie wskazanym w odwołaniu już nie istnieje, nie daje podstaw Izbie do stwierdzenia naruszenia przepisów przez Zamawiającego i nie może być podstawą do wydania orzeczenia merytorycznego. Uznać w takiej sytuacji w ocenie składu orzekającego Izby należy, iż prowadzenie dalszego postępowania odwoławczego jest bezcelowe, czyli jak stanowi przepis ustawy Pzp – zbędne. Jest to przesłanka umożliwiająca umorzenie postępowania odwoławczego i zdaniem Izby może być ona wykorzystywana właśnie

w podobnych sytuacjach. W innym wypadku bowiem odwołanie podtrzymywane przez Odwołującego podlegałoby oddaleniu jako bezzasadne wobec nieistniejącej czynności Zamawiającego. Orzekanie przez Izbę wobec nowych czynności Zamawiającego nie może mieć miejsca, gdyż wykraczałoby poza ramy postępowania odwoławczego, które wyznacza treść wniesionego odwołania. Jednocześnie wynik czynności ponowionych przez Zamawiającego będzie

stanowił podstawę do korzystania ze środków prawnych przez Wykonawców po jego ogłoszeniu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W konsekwencji mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, orzeczono jak w sentencji, na podstawie przepisu art. 568 pkt 2 ustawy Pzp, umarzając postępowanie odwoławcze.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 Pzp w zw. z § 9 ust. 2 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) z którego wynika, że w przypadku umorzenia postępowania odwoławczego przez Izbę w całości na skutek stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne, koszty o których mowa w § 5 pkt 2, znosi się wzajemnie.

Na podstawie art. 574 Pzp Izba orzekła o dokonaniu zwrotu Odwołującemu uiszczanego wpisu, o czym orzeczono w pkt 2 sentencji orzeczenia.

W tym stanie rzeczy Izba na podstawie art. 568 pkt 2) ustawy Pzp umorzyła postępowanie odwoławcze, orzekając w formie postanowienia na podstawie art. 553 zd. 2 ustawy Pzp.

Przewodnicząca:

.....