

WYROK

Warszawa, dnia 4 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 września 2026 r., odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 31 lipca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, Security Service sp. z o.o. w Warszawie, Security 24 sp. z o.o. w Pecnej oraz Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Escort” Lasoccy sp.j. w Ciechanowie

w postępowaniu prowadzonym przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego, wykonawcy MSA Security sp. z o.o. w Gdańsku

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu:

1.1. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

1.2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy MSA Security sp. z o.o. w Gdańsku;

2. kosztami postępowania obciąża Przystępującego 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 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Przystępującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2. zasądza od Przystępującego, MSA Security sp. z o.o. w Gdańsku na rzecz Odwołującego, wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, Security Service sp. z o.o. w Warszawie, Security 24 sp. z o.o. w Pecnej oraz Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Escort” Lasoccy sp.j. w Ciechanowie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) jako koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na „Wykonanie usługi ochrony osób i mienia PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na obszarze Dworca Warszawa Zachodnia w tym: hali dworca, peronów, przejścia podziemnego, kładki oraz budynku wielofunkcyjnego przy ul. Tunelowej 8 wraz z przyległym terenem”, wewnętrzny identyfikator: PZ.293.626.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej dnia 21 kwietnia 2026 r., pod nr: 2026/S 77-270495. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 31 lipca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, Security Service sp. z o.o. w Warszawie, Security 24 sp. z o.o. w Pecnej oraz Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Escort” Lasoccy sp.j. w Ciechanowie (dalej jako: „Odwołujący” lub „Konsorcjum”) od czynności i zaniechań Zamawiającego w postępowaniu, polegających na:

- 1) wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez: MSA Security Spółka z o.o. z siedzibą w Gdańsku (dalej jako: „MSA” lub „Przystępujący”);
- 2) błędnej ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a w konsekwencji zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez ww.

wykonawcę mimo, iż:

- a) zawierają one cenę skalkulowaną nierzetelnie, rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia, wyliczoną w oparciu o nieprawidłowy normatyw czasu pracy w okresie realizacji zamówienia;
- b) wykonawca nie udźwignął ciążącego na nim ciężaru wykazania i udowodnienia, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, albowiem przedłożone wyjaśnienia:
 - nie spełniają wymagań określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 793 ze zm., dalej jako „PZP”),
 - nie odpowiadają na wątpliwości Zamawiającego wyrażone wprost w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 5 czerwca 2026 r.,
 - są lakoniczne, ogólne, wybiórcze, niewystarczające, nierzetelne, niespójne, co więcej zawarte w nich treści wprost wskazują na okoliczność zaoferowania przez Przystępującego rażąco niskiej ceny poprzez nieuwzględnienie wszystkich kosztów związanych z wyceną wymagań określonych w SWZ i załącznikach, przewidują niedoszacowanie ceny oferty, przewidują przyjęcie innego normatywu czasu pracy,
 - wyjaśnienia nie zawierają dowodów, które potwierdzałyby twierdzenia w nich zawarte;
- a w konsekwencji wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy zawierającej rażąco niską cenę, co do której wykonawca nie wzruszył domniemania rażąco niskiej ceny;
- 3) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców co przejawiało się jak opisano powyżej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 PZP w zw. z art. 224 ust. 2 PZP w zw. z art. 239 w zw. art. 16 PZP w zw. z art. 17 PZP poprzez: błędną ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego i błędnym uznaniu, iż przedłożone wyjaśnienia, spełniają wymagania określone w PZP oraz odpowiadają na wezwanie Zamawiającego z dnia 5 czerwca 2026 r., a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez ww. wykonawcę w sytuacji, gdy złożył on nierzetelne, niewystarczające, wybiórcze, ogólnikowe i lakoniczne wyjaśnienia, a tym samym nie wykazał, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, co więcej zawarte w nich treści wprost wskazują na okoliczność zaoferowania przez Przystępującego rażąco niskiej ceny i nie uwzględnienie wszystkich wymagań SWZ wraz z załącznikami, wymagań wynikających z poprawnego normatywu czasu pracy (nieuwzględnienie wymaganej ilości osób – etatu, niezbędnej do realizacji zamówienia a tym samym nie ujęcie kosztów wynagrodzenia za prace i innych kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika na umowę o pracę w prawidłowym wymiarze czasu pracy) oraz regulacji odnoszących się do praw pracowniczych. Ponadto, wykonawca MSA nie wykazał i nie przedstawił dowodów potwierdzających: (1) że do realizacji zamówienia jest w stanie skierować osoby posiadające uprawnienie do 20 dni urlopu wypoczynkowego, (2) że do realizacji zamówienia jest w stanie skierować osoby, które ukończyły w przypadku kobiet 55, a w przypadku mężczyzn 60 rok życia (uprawnione do nieodprowadzania składek na Fundusz Pracy (dalej jako: „FP”) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (dalej jako: „FGŚP”), (3) posiadanie wyposażenia oraz umundurowania, dokonaną amortyzację, (4) złożenie przez pracowników oświadczeń o rezygnacji z PPK, (5) przyjęty procent wykorzystania urlopu, (6) posiadanie przez pracowników skierowanych do realizacji zamówienia aktualnych przez cały okres realizacji zamówienia badań lekarskich, (6) brak konieczności przewidzenia ZFŚS. Zdaniem Odwołującego, Przystępujący nie skalkulował pełnego zakresu przedmiotu zamówienia (a tym samym przyszłego zobowiązania umownego) i nie jest on w stanie wykonać przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego, w szczególności z uwagi na: konieczność zapewnienia pracownikom praw pracowniczych, uwzględnienia wynikających ze Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”) kosztów pracowniczych i innych elementarnych składników ceny, uwzględnienia poprawnego normatywu czasu pracy obowiązującego w okresie realizacji zamówienia a w konsekwencji nie uwzględnienie wymaganej ilości osób (etatu) niezbędnej do realizacji zamówienia a tym samym nie obejmuje kosztów wynagrodzenia za prace i innych kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika na umowę o pracę w prawidłowym wymiarze etatów. Wykonawca miał obowiązek zapewnić odpowiednią ilość osób, wyposażenia, zapewniającą kompleksowe, należyte i staranne wykonanie usługi, ustalić cenę brutto zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi a w ofercie Zamawiający otrzymał wycenę, która nie uwzględnia tych wymogów, tj. nie uwzględnienia: (1) konieczności zapewnienia poprawnego normatywu czasu pracy, (2) konieczności zapewnienia pracownikom praw pracowniczych (kosztów PPK, zastępstw urlopowych, badań lekarskich, ZFŚS), (3) nie uwzględnienia pełnych kosztów umundurowania oraz wyposażenia. W ocenie Odwołującego, wykonawca MSA przedłożył ofertę, która w swej treści merytorycznej z uwagi powyżej opisane uchybienia nie odpowiada wymaganiom Zamawiającego, nie obejmuje wyceny całego przedmiotu zamówienia. W konsekwencji, wg Odwołującego, przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na ocenie ofert i wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego, a także nakazanie dokonania ponownej oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy MSA.

Ponadto, Odwołujący wniósł o obciążenie kosztami postępowania odwoławczego Zamawiającego, w tym zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów zastępstwa prawnego przed Krajową Izbą Odwoławczą. Na rozprawie powołał się na fakturę przekazaną do Izby drogą elektroniczną na kwotę 4.428,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i wniósł o zasądzenie ww. kosztów od Przystępującego.

W uzasadnieniu odwołania Konsorcjum podkreśliło, że zestawienie treści postanowień SWZ z treścią przedłożonej przez Przystępującego ofert, w szczególności z treścią wyjaśnień złożonych w toku postępowania prowadzi do wniosku, iż oferta złożona przez tego wykonawcę zawiera rażąco niską cenę, gdyż wykonawcy nie udało się skutecznie wzruszyć domniemania, iż cena jest rażąco niska. Wyjaśnił, że określone przez Zamawiającego wymogi w zakresie sposobu realizacji zamówienia, osób, środków, sprzętu, wyposażenia, godzin, w których mają być realizowane czynności, miały wpływ na kalkulacje ceny przez wykonawców, gdyż Zamawiający wyraźnie oczekiwał wyceny całości przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem wszelkich obowiązków prawno-podatkowych, jak również z uwzględnieniem przepisów z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych związanych z przedmiotem zamówienia. Zdaniem Odwołującego, Przystępujący nie przedstawił wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego. Konsorcjum podkreśliło, że koszty związane z zatrudnieniem pracowników to najistotniejszy i największy czynnik cenotwórczy w skali przedmiotu zamówienia, zaś w wyjaśnieniach brak jest elementów dotyczących kosztów pracowniczych, np. wyliczenia ilości roboczogodzin niezbędnych do wykonania zamówienia, kosztów zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczeń społecznych, a zatem niewskazanie owych obiektywnych czynników, jakie towarzyszą realizacji zamówienia należy kwalifikować jako nieprzedstawienie wyjaśnień w zakresie wymaganym przez Zamawiającego. Analogicznie, co do nieprzedstawienia dowodów, w szczególności potwierdzających znajdowanie się wykonawcy w szczególnie uprzywilejowanej sytuacji wobec innych wykonawców funkcjonujących na rynku. Wg wyliczeń Odwołującego, w okresie od dnia 1 lipca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2027 r. przypada łącznie 365 dni kalendarzowych, więc na tej podstawie dokonać należało następujących wyliczeń: $12 \text{ pracowników} \times 365 \text{ dni} \times 24 \text{ godziny} = 105.120$ roboczogodzin w całym okresie świadczenia usługi – w przeliczeniu na miesiąc daje to średnią miesięczną liczbę roboczogodzin na poziomie: $105.120 \text{ rbg} / 12 \text{ miesięcy} = 8.760$ roboczogodzin. Jak wyjaśnił dalej Odwołujący, następnie należało wyliczyć ilość etatów niezbędną do realizacji przedmiotowego zamówienia. Wskazał, że w tym celu dokonuje się przeliczenia norm czasu pracy: średnia norma czasu pracy w okresie realizacji zamówienia od dnia 1 lipca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2027 r. wynosi: 2.000 rbg na 12 miesięcy – czyli w ujęciu średniomiesięcznym: 166,67 rbg/ etat. W celu określenia liczby etatów, dzielimy zapotrzebowanie miesięczne przez miesięczną normę czasu pracy na etat: $8.760 \text{ rbg} / 166,67 = 52,56$ etatów. Jak wyjaśnił dalej Odwołujący, Przystępujący przyjął błędną miesięczną normę czasu pracy, tj. 168 rbg co skutkowało ustaleniem liczby 52,14 etatów, „co stanowi w ciągu jednego miesiąc różnicę 0,42 etatu mniej, co w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia stanowi niedoszacowanie o 5,04 etatów!”. Zwrócił uwagę również, że Przystępujący w załącznikach 1a, 1b, 1c do wyjaśnień ceny, wskazał jaką strukturę zatrudnienia przyjął i podał wyliczenia dla poszczególnych wariantów zatrudnienia pracowników oraz wysokości stawek dla poszczególnych wariantów zatrudnienia (w zależności od wieku i płci pracownika, a co za tym idzie kosztami dotyczącymi Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Wg Odwołującego, z uwagi na błędnie przyjętą normę czasu pracy przez Przystępującego, uśredniony koszt zatrudnienia z dodatkiem nocnym z rezerwą urlopową (w przeliczeniu na 1 rbg) powinien wynosić nie 38,12 zł, lecz 38,42 zł, plus pozostałe koszty, tj. 38,88 zł netto. „Mnożąc wymaganą w trakcie realizacji zamówienia liczbę rbg $105.120 \times 38,88 \text{ zł}$ otrzymujemy kwotę 4 087 065,60 zł netto – podczas gdy Wykonawca wskazał jako całkowite koszty kontraktu kwotę w wysokości 4 055 529,60 zł netto tj. kwotę niższą o 31 536,00 zł. Marża przeznaczona na realizację zamówienia przedstawiona została w kwocie brutto tj. 21 980,59 zł co stanowi kwotę netto 17 870,40 zł - zarówno jedna jak i druga kwota nie jest wystarczająca na pokrycie kosztów pracowniczych w wysokości 31 536,00 zł – których brakuje w kalkulacji oferty Wykonawcy (...). Kwota brutto niedoszacowania, to wg Odwołującego 38.789,29 zł. Dodatkowo, Odwołujący podkreślił, że żaden inny wykonawca, spośród sześciu wezwanych do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, nie przyjął normy czasu pracy w wysokości 168 rbg, lecz prawidłową ww. wskazaną normę. Konsorcjum podkreśliło również, że jak wynika z wyjaśnień wykonawcy MSA, przyjął on dla zdecydowanej większości pracowników wymiar urlopu w ilości 20 dni oraz uwzględnił tylko 75% tego wymiaru, a na potwierdzenie, że pracownicy wykorzystują tylko 75% urlopu nie przedstawił żadnego dowodu. Wg wyliczeń Odwołującego, jeżeli wykonawca MSA przyjąłby prawidłową normę czasu pracy oraz uwzględnił w cenie koszt zastępstw urlopowych w 100% wymiaru, a nie tylko 75%, to uśredniony koszt zatrudnienia z dodatkiem nocnym z rezerwą urlopową (w przeliczeniu na 1 rbg) powinien wynosić 39,16 zł, a zatem wielkość niedoszacowania kosztów oferty rośnie do kwoty 134.469,50 zł brutto. Ponadto, wg Konsorcjum, wobec niewykazania, że Przystępujący jest uprawniony do przewidzenia urlopu w wymiarze

20 dni powinien uwzględnić wartość 26 dni urlopu dla każdego z pracowników, co również zwiększa koszty. Jak wskazał Odwołujący: „Wykonawca przy kalkulacji kosztów pracowniczych powołuje się na łącznie na kilka wyjątkowo sprzyjających okoliczności: (1) wykorzystanie przez pracowników tylko 75% wymiaru urlopu, (2) posiadaniem aż 86 % pracowników legitymujących się uprawnieniem do urlopu w wymiarze 20 dni, (2) ci sami pracownicy są jednocześnie powyżej odpowiednio 60 i 55 roku życia. Wystąpienie jednocześnie trzech tak sprzyjających okoliczności w odniesieniu do takiej liczby osób powinno być objęte szczegółowym wykazaniem i udowodnieniem co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.” Zdaniem Odwołującego, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że wykonawca MSA w rzeczywistości nie dysponuje takim personelem. Ponadto, wg Odwołującego, Przystępujący nie wykazał braku kosztów z tytułu Pracowniczych Planów Kapitałowych, kosztów badań lekarskich, kosztów umundurowania. Mając to na względzie, Odwołujący uznał, że skoro Przystępujący nie złożył dowodów, to znaczy, że nie wykazał realności przyjętych w tym postępowaniu konkretnych założeń, tj. nie dowiódł okoliczności, że wykonawca dysponuje pracownikami, którzy osiągnęli odpowiedni rok życia: 55 (kobiety) oraz 60 (mężczyźni), mają 20 dni urlopu i zrezygnowali z udziału w PPK, jak również że posiadają aktualne przez cały okres realizacji zamówienia badania lekarskie, ani nie wykazał kosztów umundurowania i wyposażenia, kosztów Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, tym samym nie wykazał, że uwzględniony przez nich czynnik pozwalający w sposób istotny obniżyć cenę za świadczenie usług jest rzeczywisty. Dodał, że Przystępujący jest aktualnym wykonawcą usługi na rzecz Zamawiającego, więc przedstawienie dowodów na podnoszone w wyjaśnieniach szczególne okoliczności tym bardziej nie powinno nastręczać trudności. Podniósł również, że oferta ww. wykonawcy jest niedoszacowana na poziomie przekraczającym przyjęty zysk, niemniej zysk jest samodzielną kategorią i nie może służyć zaspokojeniu kosztów nieujętych przez wykonawcę przy kalkulacji ceny oferty. Podsumowując, Odwołujący wskazał, że powyższa analiza prowadzi do wniosku, iż Przystępujący nie wycenił całego zakresu przedmiotu zamówienia i nie przedstawił dowodów na potwierdzenie poprawności zaoferowanej ceny, tym samym nie udźwignął spoczywającego na nim ciężaru dowodu wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska.

W odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na posiedzeniu uwzględnił odwołanie w całości.

Do postępowania przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca MSA Security sp. z o.o. w Gdańsku, wnosząc o oddalenie odwołania w całości i podnosząc, że już samo porównanie cen ofert Odwołującego i Przystępującego, złożonych w postępowaniu przeczy twierdzeniu, że cena Przystępującego odbiega od realiów rynkowych w stopniu uzasadniającym jej kwalifikację jako ceny rażąco niskiej – jest to różnica na poziomie 3,05% ceny oferty Odwołującego. Wskazał, że przy kontrakcie o wartości przekraczającej 4 mln zł netto jest to różnica marginalna, która sama w sobie w żaden sposób nie uzasadnia twierdzenia o nierynkowym charakterze ceny Przystępującego. Dodał, że cena oferty Przystępującego pozostaje również bardzo zbliżona do ceny wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, „STEKOP” S.A. w Warszawie i „STEKOP-OCRONA” sp. z o.o. w Warszawie, gdzie różnica wynosi 3,70% ceny oferty ww. wykonawców. Podniósł, że sama odmienna ocena sposobu wyceny usługi nie jest równoznaczna z wykazaniem, że cena oferty ma charakter rażąco niski, zaś Odwołujący w niniejszej sprawie kwestionuje przyjętą przez Przystępującego metodologię kalkulacji i zastępuje ją własnymi założeniami. Uznał, że ocena powinna natomiast dotyczyć tego, czy cena jako całość – przy uwzględnieniu przedstawionych przez wykonawcę MSA założeń i uwarunkowań właściwych temu wykonawcy, umożliwia prawidłową realizację zamówienia. Przystępujący podkreślił ponadto, że wezwanie Zamawiającego z dnia 5 czerwca było ogólne, miało charakter otwarty i nie wskazywało na konkretne kategorie kosztowe wymagające dodatkowego wyjaśnienia, ani nie formułowało pytań dotyczących kosztów pracowniczych, przyjętej normy czasu pracy, liczby etatów, struktury wiekowej pracowników, wymiaru lub stopnia wykorzystania urlopów, składek na Fundusz Pracy i FGŚP, PPK, badań lekarskich, ZFŚS czy kosztów umundurowania i wyposażenia, ani nie zawierało żądania przedstawienia dowodu dla każdego pojedynczego elementu kalkulacji. Tym samym, w ocenie wykonawcy MSA, sposób sporządzenia wyjaśnień i prezentację kosztów pozostawiono wykonawcy. Wykonawca MSA podkreślił, że Odwołujący znaczną część swojej argumentacji oparł na zakwestionowaniu przyjętej przez Przystępującego w kalkulacji miesięcznej normy czasu pracy na poziomie 168 godzin, niemniej wartość wskazana przez Odwołującego, tj. 166,67 godziny nie stanowi ustawowej i jednej jedynie słusznej miesięcznej normy czasu pracy obowiązującej przez cały okres realizacji zamówienia. Dodał, że rzeczywisty wymiar czasu pracy jest w poszczególnych miesiącach zróżnicowany i wynosi od 144 do 184 godzin, zaś w żadnym z miesięcy okresu realizacji zamówienia norma czasu pracy nie wynosi 166,67 godziny. Podkreślił, że zarówno wartość 166,67 godziny, na którą powołuje się Odwołujący, jak i przyjęta przez Przystępującego wartość 168 godzin, stanowią wartości uśrednione, wykorzystywane na potrzeby kalkulacji ceny i tylko nieznacznie się różnią. Zdaniem Przystępującego, skoro przedmiotem zamówienia jest przyszła, trwająca wiele miesięcy realizacja usługi, to naturalnym jest, że kalkulacja ceny ofertowej opiera się na określonych założeniach, prognozach i wartościach uśrednionych, a co za tym idzie, nie można wymagać od wykonawców przyjęcia identycznych modeli obliczeniowych i identycznych wartości średnich, jeżeli ostatecznie uwzględnia pełny zakres świadczenia i wszystkie związane z nim koszty. Za szczególnie istotne, Przystępujący uznał

podkreślenie, że prawidłowo przyjął wymiar świadczenia objętego zamówieniem, tj. 105.120 rbg, a co za tym idzie, nie pominął jakiegokolwiek części zamówienia i uwzględnił wszystkie godziny świadczenia ochrony, co oznacza, że całe 105.120 roboczogodzin zostało objęte kalkulacją, sporządzoną jednak w sposób odmienny od kalkulacji Odwołującego. Wyjaśnił, że Odwołujący manipuluje wartościami wskazując, że oferta Przystępującego została niedoszacowana o 5,04, jako wartość z 12 miesięcy, co nie oznacza jednak, że Przystępujący przewidział do realizacji zamówienia o pięciu pracowników za mało. W istocie, jak wyjaśnił dalej, różnica wynosi zaledwie 0,42 etatu w ujęciu średniomiesięcznym, czyli 1,33 godziny miesięcznie (ok. 0,8%), zaś ani wartość 168, ani 166,67 nie odpowiada rzeczywistemu wymiarowi czasu pracy w każdym miesiącu realizacji zamówienia - obie wartości służą jedynie jego uśrednieniu na potrzeby oszacowania ceny. Dodał, że: „Sam Odwołujący wylicza przy tym, że zastosowanie przyjętej przez niego średniej wartości 166,67 prowadziłoby do zwiększenia szacowanego jednostkowego szacunkowego kosztu jedynie o 0,30 zł netto za roboczogodzinę. Trudno zatem z tak nieznacznej różnicy pomiędzy dwoma założeniami szacunkowymi wyprowadzać wniosek o nierzetelności całej kalkulacji, a tym bardziej o rażąco niskim charakterze ceny oferty Przystępującego. Tym bardziej nie sposób z samego faktu przyjęcia przez Przystępującego wartości 168 godzin wyprowadzać automatycznego wniosku, że cena całej oferty została skalkulowana nierzetelnie i ma charakter rażąco niski.” Odnosząc się do zarzutu dotyczącego sposobu kalkulacji przez Przystępującego rezerwy urlopowej odpowiadającej 75% przysługującego pracownikom wymiaru urlopu, wykonawca MSA wskazał, że Odwołujący błędnie utożsamia uprawnienia pracownika do określonego wymiaru urlopu wypoczynkowego z obowiązkiem uwzględnienia w cenie ofertowej stuprocentowej rezerwy na wykorzystanie całego tego urlopu w okresie realizacji konkretnego kontraktu. Podniósł, że skalkulował tylko taką część kosztów, jaka rzeczywiście obciąża przedmiotowe zamówienie, do czego był uprawniony, bowiem nie istnieje przepis prawa pracy ani PZP, który nakazywałby wykonawcy przy kalkulacji ceny ofertowej zastosowanie jednego, sztywnego modelu i przyjęcie 100% rezerwy urlopowej. Powołał się na orzecznictwo Izby. Wskazał, że z tych samych przyczyn, niezasadny jest zarzut dotyczący przyjęcia w kalkulacji 20 dni urlopu dla większości pracowników, zwłaszcza, że oparł się na przewidywanej strukturze zatrudnienia. Wyjaśnił, że dysponuje pracownikami, których udokumentowany staż urlopowy nie przekracza 10 lat, a zatem osobami, którym przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze 20 dni, co dotyczy w szczególności pracowników, którzy nie posiadają okresów nauki zwiększających staż urlopowy w takim zakresie, aby osiągnąć próg 10 lat, jak również osób, które wykonywały wcześniej pracę za granicą, lecz nie dysponują dokumentacją pozwalającą na zaliczenie określonych okresów zatrudnienia do stażu urlopowego. W zakresie pozostałych zarzutów dotyczących kosztów pracowniczych, w tym składek na Fundusz Pracy i FGŚP, PPK, badań lekarskich i ZFŚS, a także kosztów umundurowania i wyposażenia, wykonawca MSA podniósł, że Odwołujący nie wykazał, że Przystępujący pominął koszty niezbędne do realizacji zamówienia, lecz kwestionuje wyłącznie przyjęte założenia kalkulacyjne albo zakres ich udokumentowania. Wyjaśnił, że w odniesieniu do składek na Fundusz Pracy i FGŚP Przystępujący przyjął założenia wynikające z rzeczywistej struktury swojego zatrudnienia, obejmującej pracowników spełniających kryteria pozwalające na zastosowanie przewidzianych prawem zwolnień, z kolei co do PPK – brak wynikających stąd kosztów oparł na rzeczywistych doświadczeniach w zakresie uczestnictwa jego pracowników w programie. Za nietrafne uznał także zarzuty dotyczące umundurowania i wyposażenia, podnosząc, że Odwołujący nie wykazał, że Przystępujący nie dysponuje niezbędnymi zasobami. Zdaniem wykonawcy MSA nieprawidłowe jest również zarzucenie w odwołaniu naruszenia art. 224 PZP wyłącznie poprzez zaakceptowanie wyjaśnień, które wg Odwołującego nie wykazują realności i poprawności ceny, a w konsekwencji – zaniechanie odrzucenia oferty, bez przyznania możliwości ponownego wezwania. Tym samym, wg Przystępującego, skoro w ten sposób Odwołujący przesądził, że oferta zawiera rażąco niską cenę to powinien to udowodnić, a nie wykazał, by określone koszty zostały pominięte albo błędnie skalkulowane w sposób powodujący nierealność ceny, lecz wskazuje jedynie, że niektóre kwestie należało opisać szerzej lub dodatkowo udokumentować.

W związku z uwzględnieniem odwołania w całości przez Zamawiającego, Przystępujący na posiedzeniu złożył sprzeciw oraz na rozprawie wniósł o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania od Odwołującego i powołał się na fakturę przekazaną do Izby drogą elektroniczną na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie, odwołanie nie zawiera braków formalnych, zaś wpis od odwołania został uiszczony w terminie i w wymaganej wysokości. Nadto, Izba stwierdziła, że odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 PZP.

Izba uznała również, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, bowiem posiada interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Jak wynika z odwołania, Odwołujący jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie objętym przedmiotem zamówienia i złożył w postępowaniu ofertę, która powinna być zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą, a z Odwołującym powinna zostać zawarta stosowna umowa na wykonanie zamówienia, jednakże w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów PZP, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku i szkody w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia, a zatem osiągnięcia zysku z tytułu jego

wykonania. Mając powyższe na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu złożono osiem ofert, w tym: ofertę Odwołującego z ceną brutto: 5.168.025,12 PLN, ofertę Przystępującego z ceną ofertową brutto: 5.010.282,55 PLN oraz ofertę wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, „STEKOP” S.A. w Warszawie i „STEKOP-OCHRONA” sp. z o.o. w Warszawie z ceną brutto: 5.202.989,30 zł. Zgodnie z rozdziałem XX pkt 8 SWZ, oferty zostaną ocenione przez Zamawiającego w oparciu o kryterium: Całkowita cena brutto – 100%. Dnia 21 lipca 2026 r., Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty wykonawcy MSA Security sp. z o.o. w Gdańsku (100 pkt). Ofercie Odwołującego przyznał 96,95 pkt, zaś ofercie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, „STEKOP” S.A. w Warszawie i „STEKOP-OCHRONA” sp. z o.o. w Warszawie 96,30 pkt. W świetle powyższego, Izba uznała, że spełnione są przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o legitymacji procesowej Odwołującego do wniesienia odwołania.

W świetle postanowień rozdziału IV SWZ, pn. Opis przedmiotu zamówienia, przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług ochrony osób i mienia PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na obszarze Dworca Warszawa Zachodnia w tym: hali dworca, peronów, przejścia podziemnego, kładki oraz budynku wielofunkcyjnego przy ul. Tunelowej 8 wraz z przyległym terenem. Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia znajduje się w Załączniku nr 1 do SWZ (dalej: „OPZ”). Usługa ochrony osób i mienia świadczona będzie przez osoby posiadające wymagane przepisami prawa uprawnienia do wykonywania czynności ochrony osób i mienia. Zamawiający wymaga, aby czynności polegające na świadczeniu usług ochrony były wykonywane przez osoby zatrudnione przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę, w rozumieniu art.22 §1 Kodeksu pracy, przez cały okres realizacji zamówienia, zgodnie z art.95 ust.1 PZP (wskazany obowiązek dotyczy każdej z osób świadczących usługi na terenie obiektu).

W rozdziale V SWZ określono, że wykonawca zrealizuje zamówienie w terminie: 1 lipca 2026 r. od godziny 00:00 do 30 czerwca 2027 r. do godziny 23:59. W przypadku, gdy Umowa zostanie zawarta po dniu wskazanym wyżej, wykonawca zrealizuje zamówienie od dnia następnego po podpisaniu Umowy od godziny 00:00 do 30 czerwca 2027 r. do godziny 23:59. W przypadku gdy Umowa zostanie zawarta po dniu wskazanym powyżej, wynagrodzenie zostanie obliczone proporcjonalnie za ilość dni świadczenia Usługi.

Sposób obliczenia ceny opisano w rozdziale XVII SWZ. Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu zamówienia oraz podatek od towarów i usług.

W § 6 wzoru umowy wskazano, że z tytułu należytego wykonywania Umowy wykonawcy przysługuje ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne.

Pismami z dnia 5 czerwca, Zamawiający wezwał Odwołującego, Przystępującego oraz wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, „STEKOP” S.A. w Warszawie i „STEKOP-OCHRONA” sp. z o.o. w Warszawie o wyjaśnienie w zakresie rażąco niskiej ceny. W odniesieniu do wezwania wykonawcy MSA, Zamawiający wskazał, że w wyniku badania oferty Zamawiający stwierdził, że zaoferowana przez tego wykonawcę cena za realizację zamówienia różni się o więcej niż 30% od szacunkowej wartości zamówienia brutto oraz budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, a co za tym idzie Zamawiający wzywa wykonawcę do „(...) złożenia szczegółowych wyjaśnień, dotyczących wyliczenia ceny oferty, w tym struktury kosztów wykonania zamówienia. Wyjaśnienie winno wykazać, czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należyтым wykonaniem Zamówienia. Wyjaśnienie powinno zawierać również wysokość zakładanego zysku. Wyjaśnienie winno wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, które towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) na wysokość w/w ceny.”

W odpowiedzi, wykonawca MSA potwierdził, że cena zawarta w ofercie nie nosi cech ceny rażąco niskiej. Wskazał, że cenę skalkulował w sposób rzetelny, zgodny z prawem, realiami rynkowymi i wewnętrzną kalkulacją kosztową. Zwrócił uwagę, że jego oferta jest jedynie 10,44% niższa od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert, co wskazuje, że pozostaje w obszarze akceptowalnym rynkowo. Wyjaśnił, że kalkulację oparł na danych z ostatnich umów, wiarygodnych i zgodnych z Kodeksem Pracy kosztach osobowych (w tym składkach i rezerwach urlopowo-chorobowych), kosztach operacyjnych oraz założonej marży. Przedstawił kalkulację kosztów, w tym przyjęte założenia, tj. a) miesięczna norma czasu pracy: 168 rbh, b) czas trwania kontraktu: 12 miesięcy, c) Łączna liczba roboczogodzin w kontrakcie: 105.120 rbh, d) Struktura zatrudnienia: wszystkie godziny pracy rozliczane w trybie umowy o pracę, pracownicy wpisani na listę kwalifikowanych pracowników ochrony, pracownicy bez orzeczeń o niepełnosprawności. Wyjaśnił, że założył w oparciu o własne doświadczenia zatrudnienie min 35. pracowników w następującej strukturze: a) 69% - mężczyźni powyżej 65 roku życia i kobiety powyżej 60 roku życia, co skutkuje zerową wartością w pozycjach Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych posiadających prawo do 20 dni urlopu, b) 14% - mężczyźni powyżej 65 roku życia i kobiety powyżej 60 roku życia, co skutkuje zerową wartością w pozycjach Fundusz Pracy i Fundusz

Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych posiadających prawo do 26 dni urlopu, c) 17% - mężczyźni poniżej 65 roku życia i kobiety poniżej 60 roku życia, posiadających prawo do 20 dni urlopu. Wskazał na kwotę wynagrodzenia podstawowego i koszty składek na ubezpieczenia społeczne, w tym na Fundusz Pracy (2,45% (niepłacona w przypadku zatrudnienia mężczyzny powyżej 65 roku życia i kobiety powyżej 55 roku życia), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,10% (niepłacona w przypadku zatrudnienia mężczyzny powyżej 65 roku życia i kobiety powyżej 60 roku życia)). W zakresie dotyczącym rezerwy urlopowej wyjaśnił, że sposób jej obliczenia wynika z realnego i rzetelnego podejścia opartego na rzeczywistym wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego w dotychczasowych realizacjach – doświadczenia wykonawcy z praktycznych kontraktów wskazują, że pracownicy wykorzystują średnio jedynie 75% urlopu w wymiarze 20/26 dni, przy czym część urlopu przypada na okresy wakacyjne lub świąteczne, co prowadzi systemowo do niewykorzystania pełnej puli. Uwzględnił rotowanie pracowników pomiędzy różnymi obiektami. Wyjaśnił, że przyjmując rezerwę odpowiadającą pełnemu wymiarowi (100%), sztucznie zawyżyłby koszty godzinowe, co byłoby nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb oraz obciążałoby nieuzasadnienie budżet zamówienia. Wskazał na obliczenia kosztów pracy dokonane w oparciu o wysokość składek dla poszczególnych wariantów a), b) i c) oraz uśredniony koszt zatrudnienia z dodatkiem nocnym i rezerwą urlopową w wysokości 38,12 zł / 1 rbg. Nie uwzględnił składki PPK z uwagi na zaobserwowany u pracowników brak zainteresowania przystąpieniem do programu. Wskazał na koszt lub rezerwy z tytułu: nieobecności i zwolnień lekarskich, koszty administracyjne i ogólne koszty zarządu, koszt polisy OC, dodatki funkcyjne, koszty patrolu interwencyjnego. W zakresie kosztów umundurowania podał, że pracownicy wykonawcy skierowani do realizacji posiadają umundurowanie. Dodatkowo wskazał, że posiada na stanie magazynowym zapas różnorodnego nieużywanego asortymentu umundurowania, co jest standardem i koniecznością przy prowadzeniu działalności ochrony osób i mienia. Na wypadek niespodziewanego zniszczenia/uszkodzenia odzieży lub nienormalnych wymiarów pracowników założył rezerwę w wysokości 0,04 zł/1 rbg. W zakresie dotyczącym wyposażenia wskazał, że posiada środki przymusu bezpośredniego w dużych ilościach: gaz, kajdanki, tonfy jako przedmioty, które bardzo trudno ulegają zużyciu oraz pozostały sprzęt jak latarki, telefony komórkowe, krótkofalówki. Zaznaczył, że obecnie realizuje umowę, w związku z czym posiada wymagany sprzęt. Założył rezerwę na nieprzewidziane koszty/odchyłki od założeń w wysokości 0,20 zł/1 rbg. Wskazał, że całkowity koszt 1 rbg na podstawie powyższej kalkulacji wynosi 38,58 zł netto oraz, że marża wynosi 21.980,59 zł. Dodatkowo, wyjaśnił, że w związku z dotychczasową realizacją zamówienia poniósł już znaczną część kosztów organizacyjnych i wdrożeniowych, które w przypadku nowego wykonawcy musiałyby zostać uwzględnione w kalkulacji ceny. Dotyczy to w szczególności kosztów rekrutacji pracowników, badań lekarskich, szkoleń stanowiskowych i obiektowych, zapoznania personelu z procedurami obowiązującymi na obiekcie, przygotowania dokumentacji kadrowej oraz wyposażenia pracowników w umundurowanie i środki identyfikacji. Dołączył dowody w postaci kalkulacji kosztów wynagrodzenia dla poszczególnych wariantów, faktur dotyczących zakupu mundurów i wyposażenia, polisę OC.

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania, w tym jako dowód w sprawie dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej przez Zamawiającego w dniu 10 lipca 2026 r., w szczególności:

- ogłoszenie o zamówieniu,
- SWZ wraz z załącznikami oraz zmianami SWZ,
- oferty,
- informacja z otwarcia ofert z 27 maja,
- wezwania z 5 czerwca do Przystępującego w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z odpowiedzią i załącznikami,
- protokół postępowania,
- informacja z dnia 21 lipca o wyborze najkorzystniejszej oferty.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Odwołanie podlegało uwzględnieniu w całości. Izba stwierdziła, że Zamawiający, wskutek dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej Przystępującego oraz zaniechania odrzucenia oferty tego wykonawcy, naruszył wskazane w odwołaniu przepisy, tj. art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP, w zw. z art. 224 ust. 5 i ust. 6 PZP w zw. z art. 224 ust. 2 PZP w zw. z art. 239 w zw. art. 16 PZP w zw. z art. 17 PZP.

W istocie, z wyjaśnień Przystępującego dotyczących rażąco niskiej ceny, złożonych na wezwanie Zamawiającego, biorąc pod uwagę argumenty i kalkulacje oraz analizę przedstawioną przez Odwołującego, wynika, że zaoferowana cena nie jest realna i rzetelna, a tym samym nie wystarczy na pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia, zgodnie z jego warunkami, a bynajmniej Przystępujący tego nie wykazał. Odwołujący, powołując się na rzeczywiste dane uwzględniające kalendarz przypadający w okresie realizacji zamówienia, tj. od dnia 1 lipca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2027 r. oraz występujące w tym okresie święta przypadające w dniu innym niż niedziela, podał rzeczywistą, dokładną liczbę odzwierciedlającą średnią miesięczną normę czasu pracy, tj. 166,67 rbg/etat. Zgodnie z art. 130 § 2 Kodeksu pracy, każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela obniża wymiar

czasu pracy o 8 godzin. Wyliczenie prawidłowej normy było kluczowe dla ustalenia potrzebnej liczby etatów. Co prawda, przyznać należy rację Przystępującemu, że nie obowiązuje w niniejszym postępowaniu jeden sposób obliczenia normy czasu pracy, niemniej Przystępujący nie wykazał, że sposób obliczenia normy o wartości 168 rbg ma uzasadnione podstawy i jest racjonalny. Sama argumentacja, że obie cyfry są prawidłowe, gdyż stanowią pewną hipotetyczną średnią jest nieprzekonująca, skoro z różnic pomiędzy nimi wynika konsekwencja w postaci zaniżenia ceny ofertowej. Zresztą, Odwołujący wykazał, że średnia 166,67 rbg nie jest hipotetyczna tylko wyliczona na podstawie realnych danych. Konsekwencją zawyżenia przez Przystępującego ww. średniej jest zaniżenie liczby etatów o 0,42 etatu średniomiesięcznie, co z kolei przekłada się na przyjęty za niski koszt pracowników. Odwołujący wykazał w ten sposób, że Przystępujący – nawet przy najbardziej optymalnym wariacie wyliczeń, zaniżył koszt ceny ofertowej o kwotę 31.536,00 zł, przy czym – uwzględniając pozostałe warianty, np. przy przyjęciu kosztów 100% wymiaru urlopu wypoczynkowego, kwoty niedoszacowania są jeszcze większe i wynoszą ponad 100.000 zł netto. Jednocześnie, marża Przystępującego w kwocie netto 17.870,40 zł, ani nawet „rezerwa na nieprzewidziane koszty/odchyłki od założeń w wysokości 0,20 zł/1 rbg” (kwota 21.024,00 zł netto) nie wystarczy na pokrycie ww. kwoty. Odwołujący wykazał zatem już tylko w ten sposób, że cena ofertowa wykonawcy MSA jest rażąco niska.

Jakkolwiek, należy przyznać rację Przystępującemu, że w skali kosztów całego zamówienia i poziomu ceny ofertowej (ponad 5 mln zł brutto), ww. kwota niedoszacowania wydaje się być marginalna, to jednocześnie Przystępujący nie wykazał, że będzie w stanie ją pokryć. Regulacja art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP nie rozróżnia zaś rażąco niskiej ceny ze względu na wartość zaniżenia ceny ofertowej, ani nie wskazuje na wyjątki, w których można uznać, że niewielka wartość niedoszacowania może zostać pominięta. Tym samym, skoro Odwołujący wykazał, że faktycznie, cena ofertowa w całości nie wystarczy na pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia, to tym samym uznać należało, że Przystępujący zaoferował rażąco niską cenę, tj. cenę nierealną. Również fakt, że całe 105.120 rbg zostało objęte kalkulacją, sporządzoną tylko w innym sposób niż kalkulacja Odwołującego nie przekonuje, skoro z kalkulacji tej wynika, że Przystępujący nie będzie w stanie obsadzić (opłacić) wystarczającej liczby pracowników za zaoferowaną cenę. W efekcie, uznać należało, że oferta Przystępującego zawiera rażąco niską cenę i jako taka podlega odrzuceniu (art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP).

Oznacza to również, że wyjaśnienia Przystępującego wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (art. 224 ust. 6 PZP). Nie ma przy tym racji Przystępujący, że wezwanie do wyjaśnień z dnia 5 czerwca było ogólne. Zamawiający wezwał bowiem wykonawcę MSA do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty, w tym struktury kosztów wykonania zamówienia oraz do wykazania, czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należyтым wykonaniem zamówienia. Przystępujący temu wezwaniu nie podolał. Nadto, Zamawiający wskazał, że wyjaśnienie powinno dotyczyć istnienia konkretnych uwarunkowań i obiektywnych czynników, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej oraz zawierać opis tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) na wysokość w/w ceny, a także dowody. Jakkolwiek, wykonawca MSA wskazał na takie czynniki, tzn. okoliczności, że zasadnicza większość pracowników posiada prawo do niższego wymiaru urlopu wypoczynkowego, tj. 20 dni (a nie 26 dni), że pracownicy wykorzystują średnio jedynie 75% tego czasu, że pracownicy nie są zainteresowani programem PPK to jednak w zakresie, w jakim są to okoliczności szczególne, tzn. przysługujące wyjątkowo wykonawcy, a nie powszechne w branży, wykonawca powinien te czynniki udowodnić. Innymi słowy, skoro na potrzeby kalkulacji Przystępujący przyjął szczególne założenia, odbiegające od wynikających z przepisów prawa, czy też praktyki branży, to powinien był udowodnić na etapie wyjaśnień, że te okoliczności w jego przypadku zachodzą. Izba nie kwestionuje zatem, że wykonawca jest uprawniony do przyjęcia ww. założeń w zakresie kalkulacji ceny, w tym że poziom kosztów rezerwy urlopowej jest elementem ryzyka gospodarczego wykonawcy, jak wynika z wyroku Izby z dnia o sygn. KIO 4264/26, na który powołał się Przystępujący i wobec tego wykonawca może uwzględnić go na poziomie 75% a nie 100%, z tym że – tak jak również zastrzegła Izba w ww. wyroku – wystąpienie tych kosztów na określonym poziomie należy wycenić w ofercie na zasadzie ryzyka, a więc przewidzieć i zabezpieczyć, zaś jak już wskazano – Przystępujący przyjął rezerwę na nieprzewidziane wydatki na zbyt niskim poziomie.

Skoro wszystkie te kwestie w istotny sposób wpływały na wysokość ceny, to Przystępujący powinien był je wykazać, nie sposób bowiem przyjąć, że wyliczenia ceny zostały oparte o normalną, standardową kalkulację uwzględniającą wyraźne rezerwy. Kalkulacja Przystępującego jest oparta na dość skrajnych założeniach, zdecydowanie nie jest ostrożna. Zgodzić należy się z argumentacją Przystępującego, że w postępowaniu wyjaśniającym rażąco niską cenę, nie ma obowiązku przedstawiania dowodów na każdą okoliczność, niemniej – jeżeli wykonawca powołuje się na tylko jemu właściwe, dość specyficzne okoliczności, to oparcie wyjaśnień na samych deklaracjach nie powinno być uznane za wystarczające, zwłaszcza jeżeli wykonawca kalkuluje cenę w sposób nieuwzględniający ryzyka.

Przy czym rację ma również Odwołujący, że w takiej sytuacji, jaka wystąpiła na skutek złożonych przez wykonawcę MSA, wyjaśnień wskazujących na błędne założenia leżące u podstawy wyliczenia ceny (zawyżony średni wymiar czasu

pracy, zaniżona liczba etatów) oraz brak wykazania szczególnych okoliczności, na które powołał się Przystępujący oraz stwierdzenie, że w istocie, kalkulacja zawiera wymagane czynniki kosztotwórcze, lecz w zaniżonych kwotach, Zamawiający nie był uprawniony do ponownego wezwania Przystępującego do wyjaśnień. Jak słusznie zauważył Odwołujący, kolejne wezwanie może służyć jedynie doprecyzowaniu złożonych wyjaśnień, czy też wyjaśnieniu niejasności, jakie powstały na tle złożonych przez wykonawcę wyjaśnień. W niniejszej sytuacji, jasne jest zaś, że wykonawca MSA nieprawidłowo wyliczył cenę, tj. nie uwzględnił wszystkich kosztów w prawidłowej wysokości oraz nie wykazał, że może przyjąć dane czynniki kosztotwórcze w zaniżonej, mniejszej niż pozostali wykonawcy kwocie.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 zd. 1, art. 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania – na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z 7 ust. 1 pkt 2 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 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....