Sygn. akt: KIO 4456/26

WYROK

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:J.G.
Protokolant:W.Z

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczejw dniu 7 września 2026 r. przez wykonawcę:
Ever Cleaning sp. z o.o. Warszawa NIP: 1182112678 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:
Uniwersytet Warszawski NIP: 5250011266 przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy
„IZAN +" sp. z o.o. Kraków NIP: 7960001798

orzeka:

1.**Oddala odwołanie,**

2.kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszy odwołującego **15000 zł 00 gr** (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3**600 zł 00 gr** (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków 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.

Przewodniczący:……..…

U z a s a d n i e n i e

Uniwersytet Warszawski ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa NIP: 525-001-12-66 (zamawiający), prowadzi na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) (Ustawa lub Pzp) postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Sprzątanie pomieszczeń w budynku przy ul. Dobrej 55 w Warszawie o powierzchni 30 629,97 m2 oraz wykonanie prac uzupełniających"; nr POUZ-361/13/2026/DZP; ogłoszenie o zamówieniu z 26 maja 2026 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej - numer wydania Dz.U. S: 99/2026, numer publikacji ogłoszenia: 354708-2026 (Postępowanie). Zasady, warunki i przedmiot zamówienia, w tym również projekt umowy opisuje specyfikacja warunków zamówienia (SWZ).

Wobec czynności i zaniechań zamawiającego w Postępowaniu 7 września 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie wniósł odwołanie wykonawca Ever Cleaning Sp. z o.o. Warszawa KRS: 0000574493NIP: 1182112678 (odwołujący).

Po udostępnieniu przez zamawiającego kopii odwołania, przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca „IZAN +" sp. z o.o. KrakówNIP: 7960001798 (przystępujący lub Izan), którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Izba nie stwierdziła bezskuteczności przystąpienia. Izba uznała, że przesłanki z art. 525 Pzp zostały spełnione.

Odwołujący wniósł odwołanie od czynności zamawiającego polegających na :

1.błędnym wyborze oferty Izan podczas gdy oferta tego wykonawcy podlega odrzuceniu - w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 1 błędnym wyborze oferty Izan i:

2.zaniechaniu wezwania Izan do obligatoryjnych wyjaśnień rażąco niskiej ceny;

3.zaniechaniu wezwania Izan do wyjaśnień sposobu kalkulacji kosztów zatrudnienia personelu.

4.

Odwołujący zarzucał zamawiającemu, iż wskutek działania zamawiającego naruszone zostały następujące przepisy:

ZARZUT PIERWSZY naruszenie

art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 w zw. z art. 233 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez:

a)zaniechanie odrzucenia oferty Izan, pomimo że jej treść była niezgodna z warunkami zamówienia oraz zawierała błąd w obliczeniu ceny lub kosztu, **ponieważ wykonawca ten nie wskazał w Formularzu cenowym wymaganych przez zamawiającego pozycji dot. kosztów zatrudnienia personelu, lecz w miejscach przeznaczonych na podanie tych kwot miesięcznych wpisał „VAT 23%", przy czym ani pozostałe dane zawarte w Formularzu cenowym, ani wynikające z nich działania matematyczne nie pozwalały zamawiającemu na samodzielne i jednoznaczne ustalenie wysokości brakujących kwot oraz odtworzenie przyjętej przez wykonawcę kalkulacji, bez uzyskania tych danych od wykonawcy,** co stanowiło nieuprawnioną zmianę w treści oferty Izan po terminie składania ofert;

b)potraktowanie braków Formularza cenowego jako podlegających wyjaśnieniu lub poprawieniu, mimo że nie stanowiły one omyłki rachunkowej ani innej omyłki możliwej do samodzielnego poprawienia przez zamawiającego, gdyż w pierwotnej ofercie brakowało danych wejściowych pozwalających jednoznacznie ustalić prawidłową treść kalkulacji, a w konsekwencji zaakceptowanie wyjaśnień złożonych przez Izan, które doprowadziły do niedopuszczalnego uzupełnienia i zmiany treści oferty po upływie terminu składania ofert, polegających na zastąpieniu wpisu „VAT 23%" kwotą 77 863,68 zł;

c)naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania poprzez umożliwienie Izan uzupełnienia po upływie terminu składania ofert elementów Formularza cenowego, które pozostali wykonawcy byli zobowiązani prawidłowo i kompletnie określić już w składanych ofertach;

d)zaś w konsekwencji dokonanie wyboru oferty Izan jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta podlegała odrzuceniu i tym samym nie mogła zostać uznana za najkorzystniejszą.

W przypadku nieuwzględnienia zarzutu pierwszego odwołujący stawiał zarzuty

ZARZUT DRUGI -naruszenie

art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez wybór oferty Izan jako najkorzystniejszej, mimo że przed dokonaniem tego wyboru zamawiający **zaniechał obligatoryjnego wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi wyliczenia ceny lub kosztu albo ich istotnych części składowych, chociaż cena oferty była niższa o ponad 30,00% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT, co obligowało zamawiającego do przeprowadzenia procedury badania rażąco niskiej ceny,** a w konsekwencji wybór oferty, której realność nie została należycie zbadana i nie wiadomo czy zaoferowana cena została skalkulowana prawidłowo oraz umożliwia należyte wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

ZARZUT TRZECI - naruszenie

art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez wybór oferty Izan jako najkorzystniejszej, pomimo **zaniechania wezwania tego wykonawcy do złożenia szczegółowych wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi kosztów zatrudnienia personelu, stanowiących istotną część składową ceny oferty, mimo że sposób kalkulacji tych kosztów budzi uzasadnione wątpliwości co do ich prawidłowości i realności, w szczególności z uwagi na wskazanie identycznej miesięcznej kwoty 77 863,68 zł dla okresu wakacyjnego i roku akademickiego, pomimo różnej liczby wymaganych pracowników i roboczogodzin, dokładne skompensowanie wzrostu kosztów zatrudnienia w roku akademickim wzrostem zakładanego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami, brak przedstawienia danych i dowodów pozwalających zweryfikować sposób obliczenia dofinansowań w wysokości 8 881,92 zł i 21 473,11 zł, w tym przy uwzględnieniu zadeklarowanego zatrudnienia pracowników wyłącznie w pełnym wymiarze czasu pracy albo na połowę etatu,** co w konsekwencji doprowadziło do wyboru oferty bez należytego zbadania, czy wskazane koszty pracy umożliwiają wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia i obowiązującymi przepisami.

Odwołujący wnosił o nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej; nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty wykonawcy IZAN; nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej; w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 1 odwołania: nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej; nakazanie wezwania wykonawcy IZAN na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących kalkulacji ceny oferty oraz istotnych części składowych ceny oferty; nakazanie wezwania wykonawcy IZAN na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących kalkulacji pozycji dotyczących kosztów zatrudnienia personelu.

Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący popierał stanowisko zamawiającego.

Uwzględniając całość dokumentacji zamówienia, w tym w szczególności: ogłoszenie o zamówieniu, SWZ, pytania do treści SWZ, oferty wykonawców, korespondencję zamawiający Izan, zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dokumenty złożone przez strony i uczestnika w postępowaniu odwoławczym Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Zgodnie z:

Art. 16 Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.

Art. 218 ust. 2 Treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia.

Art. 223 ust. 1. W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń.

Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem i , dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.
2. Zamawiający poprawia w ofercie: 1) oczywiste omyłki pisarskie, 2) oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek, 3) inne omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona.
Art. 224 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.
2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:
1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie , i , zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w , chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;
2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w . (…)
Art. 226 ust. 1 Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:
5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia,
8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,
10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.
Art. 239 ust. 1 Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z utrwalonymi poglądami orzecznictwa i doktryny niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny, dotyczyć powinna sfery niezgodności zobowiązania zamawianego w warunkach zamówienia oraz zobowiązania oferowanego w ofercie, tudzież polegać może na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami warunków zamówienia. Możliwe być winno także wskazanie i wykazanie na czym konkretnie niezgodność ta polega, co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi i ustalonymi fragmentami czy normami warunków zamówienia. Jednocześnie art. 218 ust. 2 Pzp wymaga, by badać treść oferty z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia, co oznacza, w przypadku odrzucenia oferty, konieczność zidentyfikowania skonkretyzowanego postanowienia SWZ nakładającego na wykonawcę obowiązek przedstawienia zamawiającemu określonej treści. Zgodnie zaś z art. 223 ust. 1 Pzp, poza wyjaśnianiem treści oferty na wezwanie zamawiającego nie są dopuszczalne zmiany oferty poza przewidzianą art. 223 ust. 2 Ustawy. Jak podkreśla orzecznictwo izby i Trybunału Sprawiedliwości UE zasady równego traktowania i niedyskryminacji oraz obowiązek przejrzystości stoją na przeszkodzie negocjacjom między zamawiającym a oferentem w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Co do zasady oferta nie może być modyfikowana po jej złożeniu, ani z inicjatywy zamawiającego ani oferenta (wyrok TSUE z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-387/14, wyrok z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie C-131/16). SWZ jest podstawowym dokumentem kształtującym reguły obowiązujące w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. SWZ wiąże w równym stopniu wykonawców biorących udział w postępowaniu i zamawiającego, zarówno na etapie składania ofert, jak i na etapie ich oceny. Zamawiający nie jest uprawniony w toku badania ofert dokonywać swobodnej oceny, które z wymogów zawartych przez niego uprzednio w specyfikacji warunków zamówienia są mu potrzebne, a które nie ani dokonywać wykładni postanowień SWZ (tam gdzie jest to uzasadnione niejednoznacznością zapisów) na niekorzyść wykonawcy. Tym samym zamawiający ma obowiązek weryfikować zgodność ofert z warunkami zamówienia pod kątem każdego wymagania, znajdującego się w treści opublikowanej i dostępnej wykonawcom dokumentacji zamówienia. Rezygnacja przez zamawiającego z określonych wymagań na etapie badania ofert lub ich zmiana, w tym również na niekorzyść wykonawcy, stanowi naruszenie zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców uczestniczących w postępowaniu, jak i tych, którzy mogliby zdecydować o wzięciu w nim udziału, gdyby wiedzieli, że spełnienie określonych wymogów nie będzie jednak weryfikowane. (vide wyrok KIO z 17 czerwca 2021 r. sygn. akt KIO 1293/21).
Dla odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp konieczne jest wskazanie konkretnej niezgodności pomiędzy ofertą wykonawcy a jednoznacznie określonymi warunkami zamówienia. Zamawiający nie może odrzucić oferty, a tym samym nie będzie skuteczny zarzut zaniechania czynności w oparciu o ww. przepis, jeżeli nie można jednoznacznie stwierdzić, jaki wymóg wynika z warunków zamówienia lub czy oferta wykonawcy rzeczywiście jest niezgodna z

warunkami zamówienia. Odrzucenie oferty w sytuacji braku wyraźnego wymagania, z którym oferta ta miałaby być niezgodna lub w sytuacji, gdy nie można bez wątpliwości stwierdzić niezgodności oferty z określonym wymaganiem, stanowiłoby naruszenie zasad udzielania zamówień, o których mowa w art. 16 Pzp (podobnie wyrok KIO z 23 marca 2023 roku, sygn. akt KIO 673/23, wyrok KIO z 6 października 2025 r., sygn. akt: KIO 2760/25).

Odwołujący powiązał zarzut pierwszy z wynikającymi z SWZ zasadami wyliczenia ceny. Wskazywał, że „Zgodnie z art. 10 § 1 SWZ ceną oferty była cena brutto ogółem wskazana w Formularzu oferty, wynikająca z Formularza cenowego stanowiącego załącznik nr 8 do SWZ. Cena obejmowała zarówno zamówienie podstawowe, jak i wznowienie zamówienia. Zamawiający jednoznacznie wskazał, że wykonawca wylicza cenę oferty poprzez wypełnienie Formularza cenowego, za kalkulację odpowiada wyłącznie wykonawca, a skutki finansowe jakichkolwiek błędów obciążają wykonawcę. Zgodnie z tymi postanowieniami cena brutto ogółem miała zostać obliczona przez wpisanie poszczególnych cen jednostkowych, będących cenami ryczałtowymi, zgodnie ze wzorami zamieszczonymi w Formularzu cenowym. Następnie wykonawca miał wyliczyć ceny łączne w poszczególnych pozycjach, zsumować je i przenieść otrzymaną wartość do Formularza oferty jako cenę brutto ogółem." Zgodnie z postanowieniami art. 10 § 1 ust. 5 SWZ „Cenę brutto oferty ogółem należy wyliczyć wpisując poszczególne ceny jednostkowe (ceny jednostkowe są cenami ryczałtowymi) w Formularzu cenowym (zgodnie ze wzorami znajdującymi się w tym formularzu). Po wyliczeniu cen łącznych w poszczególnych punktach należy je (ceny łączne) zsumować i wpisać do Formularza oferty, jako cenę brutto ogółem." Odwołujący przywoływał na uzasadnienie znaczenia wszystkich treści Formularza cenowego postanowienie art. 12 § 3 SWZ, „zgodnie z którym wykonawca był obowiązany złożyć wraz z ofertą Formularz cenowy stanowiący załącznik nr 8 do SWZ.Ponadto w art. 12 § 2 SWZ Zamawiający zastrzegł, że ofertę należy przygotować ściśle według wymagań określonych w SWZ, a jej treść musi być zgodna z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.Oznacza to, że kompletna i prawidłowa kalkulacja ceny, obejmująca wszystkie wartości wymagane w Formularzu cenowym, powinna znajdować się w ofercie najpóźniej w chwili upływu terminu jej składania. Nie było zatem dopuszczalne przedstawienie brakujących elementów kalkulacji dopiero po tym terminie, w toku wyjaśniania treści oferty. Z konstrukcji Formularza cenowego, wynikało, że wykonawca miał przedstawić odrębne kalkulacje dla:

1)zamówienia podstawowego realizowanego przez 36 miesięcy, w tym:

a)przez 27 miesięcy przypadających na okresy od października do czerwca,

b)przez 9 miesięcy przypadających na okresy od lipca do września;

2)wznowienia realizowanego przez 12 miesięcy, w tym:

a)przez 9 miesięcy przypadających na okres od października do czerwca,

b)przez 3 miesiące przypadające na okres od lipca do września.

W każdej z wymienionych pozycji należało wpisać cenę jednostkową za 1 m² i przemnożyć ją przez liczbę metrów do sprzątania, a także liczbę miesięcy świadczenia usługi i należało podać wynik przemnożenia tych wartości.

Ponadto wykonawca miał obowiązek wskazać wysokość kwot kosztów zatrudnienia personelu za jeden miesiąc, które to kwoty powinny być zgodne z wysokością minimalnego wynagrodzenia oraz minimalnej stawki godzinowej obowiązującymi od 1 stycznia 2026 r., a następnie przemnożyć tę kwotę przez odpowiednio 27, 9, 9 i 3 miesiące.

Wymaganie podania zarówno kwoty miesięcznej wynagrodzenia, jak i kwoty za cały właściwy okres zostało jednoznacznie opisane przez Zamawiającego w dokumentacji przetargowej, a także potwierdzone w wezwaniu skierowanym do Izan+ sp. z o.o. w dniu 9 lipca 2026 r"

Odwołujący wskazuje, że Izan+ sp. z o.o. nie wypełnił Formularza cenowego zgodnie z jego treścią i wymaganiami SWZ. W miejscach przeznaczonych na wskazanie kwoty wynagrodzenia za jeden miesiąc za koszt zatrudnienia personelu wykonawca nie podał wartości pieniężnej. Zamiast wymaganej kwoty wykonawca wpisał słowne oznaczenie: „VAT 23%".

Wpis „VAT 23%" nie jest kwotą wynagrodzenia za jeden miesiąc. Nie pozwala ustalić wysokości miesięcznych kosztów pracy przyjętych przez wykonawcę, nie stanowi wartości, którą można przemnożyć przez liczbę miesięcy, oraz nie umożliwia sprawdzenia, czy wykonawca uwzględnił w cenie wymagania dotyczące wymaganej etatyzacji, a także minimalnego wynagrodzenia i minimalnej stawki godzinowej.

Tym samym Izan + uzupełnił Formularz cenowy w sposób niezgodny z wytycznymi dokumentacji przetargowej."

Izba ustaliła, że SWZ nie zawierał, szczegółowych zasad określenia ceny, w tym w szczególności oczekiwania wskazania przez wykonawców cen jednostkowych kosztów zatrudnienia personelu. Nie wskazywał również obowiązku przedłożenia kalkulacji ceny zawierającej koszt zatrudnienia personelu. Cena ofertowa jest ceną ryczałtową, na którą składają się jednostkowe ceny ryczałtowe. Oczekiwanie wyszczególnienia kosztów, w zakresie kwestionowanym odwołaniem wynikał wyłącznie z zapisu formularza cenowego.

Odwołujący podnosi wagę Formularza cenowego. Podstawą określenia ceny ofertowej jest SWZ.Podstawą do wyliczenia ceny oferty jest art. 10 specyfikacji warunków zamówienia. Wyliczając zgodnie z instrukcją zamawiającego cenę oferty wykonawca zobowiązany był wprowadzić do formularza ofertowego:

- poszczególne ceny jednostkowe,

- wyliczyć cenę zgodnie ze wzorami znajdującymi się w formularzu cenowym,

- po wyliczeniu cen łącznych w poszczególnych punktach należało je zsumować i wpisać do Formularza oferty, jako cenę brutto ogółem.

(art. 10 § 1 ust. 5 SWZ „Cenę brutto oferty ogółem należy wyliczyć wpisując poszczególne ceny jednostkowe (ceny jednostkowe są cenami ryczałtowymi) w Formularzu cenowym (zgodnie ze wzorami znajdującymi się w tym formularzu). Po wyliczeniu cen łącznych w poszczególnych punktach należy je (ceny łączne) zsumować i wpisać do Formularza oferty, jako cenę brutto ogółem.")

SWZ nie nakłada na wykonawców obowiązku wskazywania kwoty wynagrodzenia za jeden miesiąc za koszt zatrudnienia personelu wykonawcy i nie przewiduje obowiązku wskazania tego czynnika kosztotwórczego jako elementu kalkulacji ceny. Element taki nie stanowi części składowej ceny oferty. Zgodnie z SWZ podstawą do wyliczenia ceny oferty jest całościowy zakres przedmiotu zamówienia a jednostką służącą do wyliczenia ceny oferty jest 1 m2 za sprzątanie pomnożony przez powierzchnię budynku i liczbę miesięcy świadczenia usługi. Izba dała wiarę wyjaśnieniom zamawiającego, znajdującym oparcie w SWZ (który nie przewidywał szczególnej roli ani obowiązku skalkulowania ceny zatrudnienia personelu, w tym jako części składowej ceny) że rolą, dla której oczekiwał wpisania kosztu zatrudnienia personelu była wyłącznie pomocnicza rola przy ewentualnej waloryzacji wynagrodzenia przewidzianej w projekcie umowy. Dodatkowo izba wskazuje, że dokładna treść Formularza cenowego dotycząca zakwestionowanego elementu jest następująca: „wykonywanie usługi określonej w ust. 2 OPZ w miesiącach od października do czerwca każdego roku wynosi: ……..zł brutto wg następującej kalkulacji:

30 629,97 m2 x ……zł/1 m2 x 27 miesięcy = …… zł, w tym …… zł x 27 miesięcy = ……zł zgodnie z wysokością minimalnego wynagrodzenia oraz wysokością minimalnej stawki godzinowej obowiązującej od 01.01.2026 roku".

W ocenie izby zapis nie tylko nie jest jednoznaczny, lecz nie pozwala na ocenę, że poprawną daną, jakiej wpisania zgodnie z brzmieniem SWZ można oczekiwać od wykonawców jest koszt zatrudnienia personelu. Zapis nie oddaje intencji zamawiającego i nie jest jednoznczny.

Zamawiający nie precyzuje jaką wartość należy wprowadzić po słowach „w tym". Tak sformułowane postanowienia SWZ dały wykonawcom możliwość różnej interpretacji danych, jakie należy wprowadzić w miejsce Formularza cenowego po słowach „w tym". Wykonawcy w Postępowaniu wprowadzili w Formularzu cenowym po „w tym" różne wartości. Część, w tym odwołujący, wskazali dane oczekiwane przez zamawiającego (ułatwiające waloryzacje w postaci kosztu zatrudnienia), przystępujący wpisał wartość podatku VAT, inny wykonawca wskazał koszt za m2. Także w toku Postępowania, nawet sam odwołujący zadał pytanie do SWZ, na które zamawiający nie udzielił już odpowiedzi wobec tego, że zostało zadane na 2 dni przed upływem składania ofert. W pytaniu wskazano, że: „Prosimy o doprecyzowanie sposobu wypełnienia wskazanego zapisu w formularzu cenowym. Z przedstawionej konstrukcji („… zł brutto wg następującej kalkulacji: 30 629,97 m² x … zł/1 m² x X miesięcy = … zł, w tym … zł x X miesięcy = … zł") nie wynika jednoznacznie, jakie wartości Wykonawca powinien przyjąć i w jaki sposób druga część („w tym…") ma się odnosić do wyliczonej ceny całkowitej. W szczególności prosimy o wyjaśnienie: czy kwota wskazana „w tym … zł x X miesięcy" powinna stanowić część ceny jednostkowej za 1 m², czy odrębny element kalkulacyjny, czy kwota wskazana "w tym ... zł x X miesięcy" ma być wskazana jako kwota miesięczna, jak zapewnić spójność pomiędzy ceną końcową a jej rozbiciem. Prosimy o podanie jednoznacznej metody kalkulacji oraz sposobu uzupełnienia poszczególnych pól." Powyższa wątpliwość dodatkowo potwierdza niejednoznaczność zapisu formularza cenowego.

Skoro zamawiający nieprecyzyjnie sformułował postanowienia SWZ nie może przenosić na wykonawców odpowiedzialności za różną interpretacji tych postanowień i czynić z faktu wypełnienia formularza inną od oczekiwanej danej podstawy odrzucenia oferty. Zgodnie z przyjętą zasadą wszelkie niejasności i rozbieżności w treści SWZ należy rozstrzygać na korzyść wykonawcy. Jednocześnie odwołujący nie wykazał, że kwestionowana dana należy do istotnych treści oferty. Wbrew założeniu nie stanowi ona części składowej ceny ani wymaganego SWZ elementu, który kształtuje obowiązki stron. Żadne z postanowień SWZ nie wskazuje nawet, że dana ta stanowić ma podstawę do wyliczenia waloryzacji.

W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert, których nadrzędnym celem jest uzyskanie informacji dotyczących całości lub części oferty, które są nieprecyzyjne, niejasne, dwuznaczne, budzą wątpliwości interpretacyjne, tak aby możliwa była ocena, czy badana oferta w danym zakresie spełnia wymagania postawione przez zamawiającego. Uruchomienie procedury z art. 223 ust. 1 Pzp oznacza, że zamawiający ma wątpliwości co do jednoznacznego stwierdzenia o zgodności lub niezgodności oferty z warunkami zamówienia, których rozwianie może nastąpić wyłącznie przy udziale wykonawcy. Negatywna ocena wyjaśnień prowadzi do negatywnych dla wykonawców konsekwencji, dlatego zamawiający przy ich ocenie powinien wykazać się należytą starannością. W toku badania i oceny ofert niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą

negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem art. 223 ust. 2 ustawy Pzp, dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści. Ogólną zasadę niezmienności treści oferty po upływie terminu ich składania opisano w art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Wyjaśnienie treści oferty z zastosowaniem powyższej regulacji powinno mieścić się w granicach merytorycznych treści oferty, tj. nie może stanowić jej zmiany. Przepis art. 223 ust. 1 ustawy Pzp pozwala także na wyjaśnianie treści innych składanych dokumentów mających znaczenie przy ocenie ofert.

Żądanie wyjaśnienia innych składanych dokumentów może być kierowane do wykonawcy więcej niż jeden raz w toku postępowania. W Postępowaniu zaistniały wątpliwości, co do treści oferty złożonej przez Izan i zamawiający wezwał tego wykonawcę do złożenia wyjaśnień 9 lipca 2026 roku pismo nr POUZ-361/13/2026/DZP/JP/613. W odpowiedzi, w piśmie z 13 lipca 2026 roku, Izan wskazał, jakie prawidłowe, tj wynikające z intencji zamawiającego dane (kwoty) powinny znaleźć się w Formularzu cenowym, jednocześnie dodając, że „Tytułem podsumowania Wykonawca podkreśla, że niniejsze wyjaśnienia nie prowadzą do istotnych zmian w treści złożonej oferty (nie zmieniają pierwotnie złożonego przez Wykonawcę oświadczenia woli), albowiem ceny jednostkowe oraz wynagrodzenie łączne Wykonawcy pozostaje bez zmian, tym samym na skutek niniejszych wyjaśnień nie dojdzie do zmiany rankingu złożonych ofert, a essentialia negotii przyszłej umowy w sprawie zamówienia publicznego pozostaną niezmienne."

W tym przypadku nie sposób wywieźć, z brzmienia SWZ treści przywoływanych odwołaniem ani jednoznacznego obowiązku wpisania oczekiwanych danych do formularza. Niemniej jednak wykonawca udzielił wyjaśnień. Skoro oferta nie mogła podlegać odrzuceniu, co stwierdzono powyższej, wobec niejednoznaczności treści SWZ, to zarzut nieuprawnionego wezwania i wyjaśnienia i zmiany oferty nie może zostać uwzględniony wobec braku wpływu na rozstrzygniecie (art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp). Tutaj także wobec nie wykazania przez odwołującego, że koszty zatrudnienia personelu stanowią wymaganą SWZ treść oferty ani ,że wyjaśnienia wpływają na cenę oferty, w tym także ceny jednostkowe, które pozostają niezmienne. W żaden sposób nie można również ocenić, że oferta przystępującego zawiera błąd w obliczeniu ceny. Skoro nie wykazano, że treść SWZ była tego rodzaju, że nakładała na wykonawcę obowiązek założonego odwołaniem sposobu kalkulacji ceny, którego ten nie zrealizował, to brak podstaw do uznania, że cena oferty zawiera błąd w obliczeniu. Odwołujacy nie wykazała także, że cena ofertowa przystępującego nie zawiera jakiegoś wymaganego SWZ elementu kosztotwórczego, w szczególności nie wykazał, że skalkulowana ona została z pominięciem kosztów personelu. W tym zakresie odwołanie sprowadza się do przedstawienia własnej kalkulacji i zanegowania faktu ujęcia kosztów w sposób prawidłowy w kalkulacji przystępującego.

Stąd izba oddaliła zarzut pierwszy.

W odniesieniu do zarzutu drugiego i trzeciego izba wskazuje, że podzieliła stanowisko zamawiającego jako znajdujące oparcie w dokumentach zamówienia. Izba stwierdza, że zarzuty sprowadzały się do przedstawienia własnych kalkulacji i założeń, które nie znalazły oparcia ani w dokumentach zamówienia ani logice i doświadczeniu życiowym. Dla skutecznego postawienia zarzutów konieczne jest przynajmniej uprawdopodobnienie, że cena lub jej istotna część są takiego rodzaju – wysokości, że nie pozwalają na zrealizowanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego lub odrębnymi przepisami lub, że podważenia istnienia przesłanek umożliwiających zamawiającemu odstąpienie od wezwania, które w postępowaniu zamawiający w sposób dostateczny wyjaśnił a odwołujący nie podważył lub, że wysokość kosztów zatrudnienia personelu jest takiego rodzaju, że nie jest prawdopodobne wykonanie zamówienia za cenę ofertową, czego odwołujący nie uczynił a jednocześnie zamawiający wyjaśnił przedstawione przez odwołującego zastrzeżenia.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie „art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez wybór oferty Izan+ sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, mimo że przed dokonaniem tego wyboru Zamawiający zaniechał obligatoryjnego wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi wyliczenia ceny lub kosztu albo ich istotnych części składowych, chociaż cena oferty była niższa o ponad 30,00% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT, co obligowało Zamawiającego do przeprowadzenia procedury badania rażąco niskiej ceny, a w konsekwencji wybór oferty, której realność nie została należycie zbadana i nie wiadomo czy zaoferowana cena została skalkulowana prawidłowo oraz umożliwia należyte wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia."

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie art. 239 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez wybór oferty Izan+ sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, pomimo zaniechania wezwania tego wykonawcy do złożenia szczegółowych wyjaśnień wraz z dowodami dotyczącymi kosztów zatrudnienia personelu, stanowiących istotną część składową ceny oferty, mimo że sposób kalkulacji tych kosztów budzi uzasadnione wątpliwości co do ich prawidłowości i realności, w szczególności z uwagi na wskazanie identycznej miesięcznej kwoty 77 863,68 zł dla okresu wakacyjnego i roku akademickiego, pomimo różnej liczby wymaganych pracowników i roboczogodzin, dokładne skompensowanie wzrostu kosztów zatrudnienia w roku akademickim wzrostem zakładanego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami, brak przedstawienia danych i dowodów pozwalających zweryfikować sposób obliczenia dofinansowań w wysokości 8 881,92 zł i 21 473,11 zł, w tym

przy uwzględnieniu zadeklarowanego zatrudnienia pracowników wyłącznie w pełnym wymiarze czasu pracy albo na połowę etatu, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru oferty bez należytego zbadania, czy wskazane koszty pracy umożliwiają wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami dokumentów zamówienia i obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 Pzp: W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30 % od: 1. wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2. wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

Zamawiający wskazał, że (zaznaczenia własne izby) „W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że ustawodawca przewidział w określonych okolicznościach odstępstwo od przyjętej zasady a tym samym umożliwił zamawiającemu rezygnację z badania rażąco niskiej ceny w sytuacji gdy cena oferty jest niższa o ponad 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT. **Zamawiający zaznacza, że odstępując badania rażąco niskiej ceny skorzystał z tej możliwości opierając się na informacjach uzyskanych w toku prowadzonego postępowania. Ustalając wartość zamówienia zamawiający przyjął do wyceny największy możliwy koszt, bez uwzględnienia możliwości wykonania przedmiotu zamówienia przy pomocy osób z niepełnosprawnościami.** Dopiero na etapie udzielania odpowiedzi dopuścił taką możliwość. Zmiana taka miała istotny wpływ zarówno na dalszy przebieg postępowania oraz wyliczenie ceny oferty. Stawiany przez odwołującego zarzut abstrahuje od rzeczywistego badania oferty. **W toku prowadzonego postępowania zamawiający dwukrotnie zwracał się do wykonawcy o wyjaśnienie treści oferty. W toku udzielonych odpowiedzi wykonawca wyjaśnił i podał szereg informacji dotyczących kosztów związanych z realizacją zamówienia. W złożonych materiałach wykonawca wyjaśnia, że miesięczny koszt wynagrodzeń przed uwzględnieniem dofinansowania wynosił 86 745,60 zł w wakacje i 99 336,79 zł w roku akademickim, natomiast przewidywane dofinansowanie odpowiednio 8 881,92 zł i 21 473,11 zł. Równość kwoty 77 863,68 zł nie wynikała więc z pominięcia wzrostu zatrudnienia. Koszt bazowy w roku akademickim był wyższy o 12 591,19 zł, a wykonawca wskazał ekonomiczny mechanizm kompensujący ten wzrost.**

Odwołujący przedstawia dokładne zrównanie różnic jako okoliczność podejrzaną. **Sam fakt matematycznej równości nie stanowi jednak dowodu nierealności ceny. Dla oceny prawnej istotne jest, czy wykonawca przyjął model gospodarczy pozwalający na realizację zamówienia i czy Zamawiający miał podstawy uznać go za wiarygodny. Przywołane wyjaśnienia wskazywały na konkretny mechanizm ekonomiczny: wykorzystanie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami w różnej wysokości dla obu okresów.**

Oficjalny komentarz Urzędu Zamówień Publicznych do art. 224 wskazuje, że**dofinansowanie wynikające z zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami może być czynnikiem wpływającym na wysokość ceny, a katalog czynników wymienionych w art. 224 ust. 3 ma charakter otwarty. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że samo uwzględnienie takiego wsparcia w modelu kosztowym świadczy o nierealności ceny**.

Z ostrożności Zamawiający wskazuje, że nawet gdyby koszty pracy uznać za istotną część składową ceny, nie prowadzi to do uwzględnienia zarzutu. Odwołujący musi wykazać naruszenie prawa mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a nie jedynie sformułować alternatywną ocenę modelu ekonomicznego wykonawcy. Zamawiający zidentyfikował problem, uzyskał wyjaśnienia i ocenił je przed wyborem oferty. Uzyskane w toku wyjaśnienia treści oferty informacje pozwoliły na ustalenie, że wypełniły przesłanki pozwalające zamawiającemu na odstąpienie od wezwania do rażącą niskiej ceny. „

Izba podzieliła argumentację zamawiającego jako znajdującą oparcie w dokumentach zamówienia i oddaliła zarzuty odwołującego jako nieudowodnione i opierające się na błędnych założeniach.

Stosownie do art. 553 Pzp, o oddaleniu odwołania lub jego uwzględnieniu izba orzeka w wyroku. Zgodnie z przepisem art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, Krajowa Izba Odwoławcza uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. W analizowanej sprawie, w zakresie rozpatrywanym merytorycznie, nie stwierdzono zarzucanych zamawiającemu naruszeń Ustawy co skutkowało oddaleniem odwołania.

Każda ze stron ponosi konsekwencje przyjętej strategii dowodowej. W niniejszym postępowaniu odwołujący nie wykazał okoliczności przemawiających za zasadnością sformułowanych zarzutów. Jednocześnie twierdzenia i dowody powołane przez przeciwników procesowych potwierdzały adekwatność wyjaśnień do wezwań i możliwość realizacji przedmiotu zamówienia za cenę ofertową.

W świetle art. 555 ust. 1 w zw. z art. 516 ust. 1 pkt. 8-10 Ustawy „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu", zaś „Odwołanie zawiera: (…) 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów; 9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania; 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności". W niniejszej sprawie, odwołanie nie zawierało uzasadnienia faktycznego, które pozwoliłoby na zrekonstruowanie sprzecznego z Ustawą zachowania zamawiającego czy zdarzenia, wypełniającego przepisy prawa, których naruszenie zarzucił odwołujący.

Zgodnie zaś z art. 554 ust. 1 Ustawy „Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: 1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców", co nie zostało wykazane odwołaniem. Jednocześnie poczynione w sprawie ustalenia przeczą założeniom opisanym w odwołaniu.

Mając na uwadze powyższe, izba postanowiła jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553, art. 554 ust. 1 pkt. 1) Ustawy. O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 i 574 Ustawy oraz § 5 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty wynagrodzenia pełnomocników.

Mając na uwadze powyższe izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……