Sygn. akt: KIO 1640/25

WYROK

Warszawa, 27 maja 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

Protokolantka:Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 28 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę Symbit Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie,

w postępowaniu prowadzonym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie,

uczestnik po stronie Zamawiającego – Hostlab Olczak i Wspólnicy Sp.k. z siedzibą w Warszawie,

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenie oferty wykonawcy Hostlab Olczak i Wspólnicy Sp.k. z siedzibą w Warszawie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert;

2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Hostlab Olczak i Wspólnicy Sp.k. z siedzibą w Warszawie 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 oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od Przystępującego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 1640/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Usługi administrowania instancjami oprogramowania Syriusz*^{Std}. Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 19 lutego 2025 r. pod numerem 112360-2025.

Wykonawca Symbit Sp. z o.o. wniósł 28 kwietnia 2025 r. odwołanie wobec wyboru oferty złożonej przez Hostlab Olczak i Wspólnicy Spółka Komandytowa z siedzibą w Warszawie (dalej: Hostlab) jako najkorzystniejszej i zaniechania odrzucenia tej oferty. Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, przez zaniechanie odrzucenia oferty Hostlab jako oferty z ceną rażąco niską, mimo że wykonawca ten na wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty oraz jej istotnych części składowych nie złożył wyjaśnień adekwatnych do treści wezwania, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny podanej w ofercie;

2)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, przez ocenę oferty Hostlab w ustalonych kryteriach oceny ofert, podczas gdy jest to oferta podlegająca odrzuceniu, co doprowadziło jednocześnie do naruszenia zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, odrzucenia oferty Hostlab oraz dokonania ponownego badania i oceny ofert.

Zamawiający w pisemnej odpowiedzi na odwołanie oświadczył, że uwzględnia w całości zarzuty przedstawione w

odwołaniu.

Wykonawca Hostlab, który przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, wniósł sprzeciw wobec tego uwzględnienia.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z pkt 3 ppkt 3.1 SWZ przedmiotem zamówienia są usługi dotyczące Oprogramowania Syriusz^{Std} w zakresie:

a) administrowania kolokowanymi instancjami Oprogramowania Syriusz^{Std} w Centrum Przetwarzania Danych (dalej CPD) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;

b) migracji instancji Oprogramowania Syriusz^{Std} z Powiatowych Urzędów Pracy (dalej PUP) do CPD MRPiPS.

W pkt 14 SWZ Zamawiający określił m.in. następujące postanowienia dotyczące sposobu obliczenia ceny oferty:

14.1. Cenę oferty należy obliczyć zgodnie z pkt 4 Formularza Ofertowego (FO) stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, jako sumę wartości brutto wskazanych w kol. 5. W tabeli wykonawca zobowiązany jest podać ceny jednostkowe brutto odrębnie dla wyszczególnionego zakresu przedmiotu zamówienia.

14.2. Cena oferty musi uwzględniać wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia (wraz z podatkiem od towarów i usług), wynikające z wymaganego przez zamawiającego zakresu, terminu i sposobu realizacji przedmiotu zamówienia.

W pkt 4 Formularza Ofertowego Zamawiający wymagał wypełnienia następującej tabeli:

L.p.	Zakres przedmiotowy	Cena jednostkowa z VAT (w zł)	Liczba i jedn. miary	Okres świadczenia usługi	Wartość z VAT (w zł)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
1.	Wykonanie usługi polegającej na administrowaniu kolokowanymi w CPD MRPiPS instancjami Oprogramowania Syriusz^{STD}	…… (za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym)	**185*** jednostek instancji	**48** miesięcy	…… *(iloczyn kolumn nr 3 ,4 i 5)*
2.	Wykonanie usługi polegającej na migracji instancji Oprogramowania Syriusz^{STD} z PUP do CPD MRPiPS	…… (za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym)	**48** instancji	**48** miesięcy	…… *(iloczyn kolumn nr 3 ,4 i 5)*
3.	Razem cena oferty z VAT (suma wierszy 1-2)				…….

* *wskazana liczba zawiera łączną, maksymalną ilość instancji Oprogramowania Syriusz^{Std} administrowanych w jednomiesięcznych okresach rozliczeniowych w okresie realizacji umowy. Liczba ta uwzględnia 48 instancji, które zostaną zmigrowane z PUP do CPD MRPiPS.*

Stosownie do § 6 Projektowanych postanowień umowy (załącznik nr 2 do SWZ):

1. Za wykonanie przedmiotu umowy Zamawiający zapłaci Wykonawcy łączne wynagrodzenie w wysokości nieprzekraczającej kwoty … zł netto (słownie: …), co wraz z podatkiem od towarów i usług (VAT) stanowi kwotę … zł brutto (słownie: … złotych).

2. Wynagrodzenie Wykonawcy, o którym mowa w ust. 1, będzie płatne w sposób następujący:

1) za wykonanie przedmiotu umowy w zakresie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, w łącznej kwocie brutto … zł (słownie: …), przy czym płatność za dany okres rozliczeniowy będzie obliczana jako iloczyn liczby instancji Oprogramowania SyriuszSTD objętych usługą w danym okresie rozliczeniowym i ceny za miesięczne administrowanie jedną instancją wynoszącą … zł brutto (słownie: …);

2) za wykonanie przedmiotu umowy, w zakresie o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2, w łącznej kwocie brutto … zł (słownie: …), przy czym płatności odbywać się będą miesięcznie za wykonane usługi i będą obliczane, jako iloczyn liczby instancji Oprogramowania SyriuszSTD podlegającego migracji w danym miesiącu i ceny za przeniesienie jednej

instancji Oprogramowania SyriuszSTD wynoszącej … zł brutto (słownie: …).

Zamawiający oszacował wartość zamówienia na kwotę 4 119 186,99 zł netto, a podana przez Zamawiającego kwota, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, to 5 066 600,00 zł brutto brutto (protokół postępowania druk ZP-PN).

W postępowaniu zostały złożone oferty z następującymi cenami:

1)Symbit Sp. z o.o.: 3 576 348,00 zł (387,45 zł brutto za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym i 4 305 zł brutto za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym).

2)Hostlab Olczak i Wspólnicy Sp. k.: 2 426 640,00 zł (250 zł brutto za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym i 2 829 zł brutto za wykonanie usługi w zakresie 1 instancji w jednomiesięcznym okresie rozliczeniowym).

W związku z tym, że cena Przystępującego jest niższa o 52,12% od wartości zamówienia powiększonej o VAT, Zamawiający 28 marca 2025 r. wezwał Przystępującego *do złożenia szczegółowych wyjaśnień i przedstawienia kalkulacji cenowej oraz do przedstawienia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oferty, w tym w szczególności:*

1)*kosztów usługi administrowania Oprogramowania SyriuszStd wraz z liczbą roboczogodzin;*

2)*kosztów migracji Oprogramowania SyriuszStd z PUP do CPD MRPiPS.*

Zamawiający wskazał w wezwaniu:

W ramach powyższych wyjaśnień Wykonawca powinien dostarczyć szczegółową kalkulację cenotwórczą wraz z dowodami, które w ocenie Wykonawcy uzasadniają zaoferowane przez niego ceny, odnosząc się m.in. do:

1)*zarządzania procesem świadczonych usług;*

2)*wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;*

3)*oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę;*

4)*zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r., poz. 2207 tj.) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;*

5)*zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;*

6)*zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;*

7)*wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.*

Jednocześnie Zamawiający informuje, iż powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym, ponieważ zawiera przykładowe czynniki, które mogą mieć wpływ na wysokość zaoferowanych przez Wykonawcę cen. Wykonawca powinien wykazać, że podczas kalkulacji cen uwzględnił realizację wszystkich elementów wskazanych w dokumentach zamówienia.

Przedstawione wyjaśnienia i dowody powinny w szczególności wskazywać czy zaoferowane w ofercie ceny za poszczególne zakresy przedmiotowe zamówienia:

1)*obejmują wszystkie koszty towarzyszące wykonaniu zamówienia wynikające ze Specyfikacji Warunków Zamówienia (zwanej dalej SWZ), związane z należytą realizacją przedmiotu zamówienia – zgodnie z pełnym zakresem zamówienia wskazanym w Państwa ofercie, Opisie przedmiotu zamówienia (zwanym dalej OPZ) i Projektowanych postanowieniach umowy (zwanych dalej PPU), w tym dotyczące:*

- *usług administrowania i utrzymania Oprogramowania SyriuszStd w zakresie zdefiniowanym przez Zamawiającego na dzień zawarcia umowy, zgodnie z pkt. 3 OPZ, stanowiącym załącznik nr 1 do PPU,*
- *usług migracji Oprogramowania SyriuszStd z PUP do CPD MRPiPS zgodnie z wymaganiami określonymi w pkt. 6 OPZ,*
- *kosztów utrzymania pracowników wskazanych do obsługi umowy,*
- *kosztów operacyjnych wynikających m.in. z opłat bankowych,*

-kosztów infrastruktury w tym m.in. czynsz, zużycie energii elektrycznej, internet, artykuły biurowe,

-koszty narzędzi biurowych.

2)*czy nie zostały ustalone poniżej ponoszonych w tym zakresie kosztów, z tytułu czego nie będą Państwo ponosić strat, i że w przyszłości nie zagrozi to bezpiecznej realizacji umowy zawartej z Zamawiającym.*

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Przystępujący złożył wyjaśnienia, w których – obok ogólnych deklaracji o ujęciu należytym skalkulowaniu ceny oferty oraz wskazaniu na wiedzę i doświadczenie oraz zasoby osobowe pozwalające zoptymalizować usługi – przedstawił następujące informacje dotyczące sposobu kalkulacji ceny:

1.Koszty związane z zapewnieniem 2 osób pełniących funkcję administratorów

(…) W celu realizacji zakresu punktu 1) przedmiotu umowy tj. administrowania kolokowanymi w CPD MRPiPS instancjami Oprogramowania SyriuszSTD Wykonawca zamierza skierować do realizacji niniejszego zakresu 2 administratorów spełniających wymagania określone w pkt 7.1.6.4.2 SWZ.

Skierowanie 2 administratorów do realizacji usługi administrowania kolokowanymi instancjami Oprogramowania SyriuszSTD będzie stanowiło dla Wykonawcy łączny koszt miesięczny 16 000,00 tys. zł netto co daje kwotę 22 000,00 zł brutto.

Miesięczny koszt 1 administratora wynosi 8 000,00 zł netto (11 000,00 zł brutto).

Zatem łączny koszt 2 administratorów na realizację usług w całym okresie zamówienia, tj. 48 miesięcy wyniesie 858 536,58 zł netto, co daje kwotę 1 056 000,00 zł brutto

W celu realizacji punktu 2) przedmiotu umowy tj. migracji instancji Oprogramowania SyriuszSTD z PUP do CPD MRPiPS, Wykonawca zaoferował realizację migracji 1 instancji za kwotę 4 305,00 zł brutto.

Zgodnie ze złożoną ofertą, Wykonawca deklaruje przeniesienie, uruchomienie i konfigurację migrowanego ośrodka do CPD oraz prawidłowej pracy instancji Oprogramowania Syriusz STD w trakcie 24 godzin.

Zakładając migrację która zajmie 24 godziny, koszt migracji 1 instancji Oprogramowania SyriuszSTD to 2 066,40 zł brutto, wynikający z przeliczenia 24 godzin przyjmując stawkę godzinową x 86,10 zł brutto.

Łączne koszty miesięczne realizacji Usługi administrowania instancjami Oprogramowania SyriuszSTD to:

Koszt 2 administratorów: 22 000,00 zł brutto miesięcznie

Maksymalny koszt migracji 1 instancji Oprogramowania Syriusz STD: 2 066,40 zł brutto W sumie: 24 066,40 zł brutto

2.Koszty administracyjne Hostlab:

Miesięczne koszty administracyjne Hostlab to:

1)*Wynajem biura – firma WFDIF – 1 200,00 zł netto za miesiąc*

Fakturę za najem za ostatnie miesiące przedstawiamy w załączeniu.

2)*Ubezpieczenie OC – PZU - 843,89 zł za 12 miesięcy, polisa na 2 500 000,00 mln zł*

Na potrzeby wyliczenia przyjęto kwotę zaokrągloną do 85,00 zł netto miesięcznie.

3)*Usługi księgowe – 1 500,00 zł netto za miesiąc*

4)*Pozostałe koszty: (telefon komórkowy, Internet, opłaty bankowe) - 300 zł netto miesięcznie.*

Łączne koszty administracyjne Hostlab, zaokrąglając, w miesiącu wynoszą 3 085,00 zł netto, co daje kwotę 3 794,55 zł brutto

Zatem łączne koszty administracyjne na realizację usług w całym okresie zamówienia, tj. 48 miesięcy wyniosą 148 080,00 zł netto, co daje kwotę 182 138,40 zł brutto.

Zatem zgodnie z powyżej wskazanymi kosztami Hostlab do wyceny oferty wziął pod uwagę:

1.*Koszt wynagrodzenia 2 administratorów – 264 000,00 zł brutto koszt roczny*

2.*Koszt migracji 1 instancji (24 h * stawka godzinowa) – 24 796,80 zł brutto koszt roczny*

3.*Koszty administracyjne - 41 106,60 zł brutto koszt roczny*

4.*Pozostałe koszty – 4 428,00 zł brutto*

Łącznie 334 331,40 zł brutto rocznie

Następnie przyjęto w ciągu każdego kolejnego roku wzrost kosztów w stosunku do roku poprzedniego na poziomie 7%, co w efekcie daje poniżej wskazaną w tabeli kalkulację kosztów dla każdego roku realizacji zamówienia

Koszt miesięczny:	*Koszt brutto miesiąc*	*Koszt brutto w 1 roku*	*Koszt brutto w 2 roku*	*Koszt brutto w 3 roku*	*Koszt brutto w 4 roku*	*Suma poszczególnych kosztów:*
Koszt wynagrodzenia 2 administratorów	*22 000,00*	*264 000,00*	*282 480,00*	*302 253,60*	*323 411,35*	*1 172 144,95*
*Koszt migracji 1 instancji (24 h * stawka godzinowa)*	*2 066,40*	*24 796,80*	*26 532,58*	*28 389,86*	*30 377,15*	*110 096,38*
Koszty administracyjne	*3 425,55*	*41 106,60*	*43 984,06*	*47 062,95*	*50 357,35*	*182 510,96*
Pozostałe koszty	*369,00*	*4 428,00*	*4 737,96*	*5 069,62*	*5 424,49*	*19 660,07*
RAZEM	*27 860,95*	*334 331,40*	*357 734,60*	*382 776,02*	*409 570,34*	*1 484 412,36*

Biorąc pod uwagę powyższe, ceny w złożonej ofercie Hostlab są realne, wiarygodne i uwzględniają wszystkie aspekty opłacalności świadczenia usług stanowiących przedmiot zamówienia.

Podsumowując, koszt prac osób zaangażowanych w realizację przedmiotu zamówienia, tj. wydatek, który poniesie Hostlab na wynagrodzenia osób odpowiedzialnych za realizację zamówienia opiewa na kwotę 1 172 144,95 zł brutto. Całkowity koszt Hostlab wynosi 1 484 412,36 zł brutto.

Powyższe wyliczenia dowodzą, że zamówienie, o które ubiega się Hostlab nie spowoduje żadnych strat po stronie Hostlab i pozwoli wygenerować znaczący zysk w przypadku gdy Zamawiający powierzy wykonanie przedmiotu zamówienia Hostlab. (…)

Przystępujący załączył do wyjaśnień: dwa zobowiązania do współpracy w charakterze administratora za wynagrodzenie w wysokości 8000 zł netto, 11 000 zł brutto, faktury za najem pomieszczeń, usługi księgowe, usługi telekomunikacyjne oraz kopię polisy ubezpieczeniowej, a także następujące zestawienie kosztów

	Koszt netto miesiąc	Koszt brutto miesiąc	Koszt brutto w 1 roku	Koszt brutto w 2 roku	Koszt brutto w 3 roku	Koszt brutto w 4 roku	Wzrost kosztów	Suma kosztów
Koszt wynagrodzenia 2 administratorów	16 000,00	22 000,00	264 000,00	282 480,00	302 253,60	323 411,35	7%	1 172 144,95
Koszt migracji 1 instancji (24 h * stawka godzinowa)	70,00	2 066,40	24 796,80	26 532,58	28 389,86	30 377,15	7%	110 096,38
Koszty administracyjne	2 785,00	3 425,55	41 106,60	43 984,06	47 062,95	50 357,35	7%	182 510,96
Pozostałe koszty	300,00	369,00	4 428,00	4 737,96	5 069,62	5 424,49	7%	19 660,07
RAZEM	19 155,00	27 860,95	334 331,40	357 734,60	382 776,02	409 570,34		
Koszty ogólne	Suma	1 484 412,36						
Oferta		2 426 640,00						

Zamawiający 18 kwietnia 2025 r. poinformował o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

Izba zważyła, co następuje:

Mimo uwzględnienia przez Zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba – stosownie do art. 523 ust. 3 ustawy Pzp – rozpoznawała merytorycznie odwołanie w związku z wniesieniem przez Przystępującego sprzeciwu wobec tego uwzględnienia.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Stosownie do art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

W ocenie Izby, oferta Przystępującego podlega odrzuceniu na podstawie powyższych przepisów ustawy.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że skierowanie wezwania do wyjaśnienia ceny oferty powoduje powstanie po stronie wykonawcy obowiązku przedstawienia rzetelnych, wyczerpujących i popartych dowodami wyjaśnień co do sposobu kalkulacji ceny, przyjętych założeń, uwzględnionych czynników kosztotwórczych i innych okoliczności mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Jak bowiem wynika z przepisów art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, na wykonawcy spoczywa ciężar wykazania prawidłowości ceny, a niewywiązanie się z tego obowiązku skutkuje koniecznością odrzucenia oferty. Zatem konsekwencją złożenia wyjaśnień, które nie pozwalają stwierdzić, że zaoferowana cena jest realna, nie są wyczerpujące i poparte dowodami, jest – w świetle przywołanych przepisów ustawy – obowiązek odrzucenia oferty.

W rozpoznawanej sprawie nie bez znaczenia dla oczekiwanej jakości wyjaśnień jest fakt, że cena oferty Przystępującego była o ponad 52% niższa od wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT oraz o ok. 32% niższa od oferty Odwołującego. Wobec tak dużej rozbieżności cenowej wyjaśnienia wykonawcy powinny cechować się szczególną starannością i szczegółowością. W ocenie Izby nie ma wątpliwości, że Przystępujący w złożonych wyjaśnieniach nie wykazał prawidłowości zaoferowanej ceny.

Po pierwsze, Izba podziela stanowisko Odwołującego, że z uwagi na konstrukcję ceny i zasady rozliczeń za usługi wchodzące w skład przedmiotu zamówienia, badaniu pod kątem rażąco niskiej ceny powinny podlegać ceny jednostkowe odrębnie za usługę administrowania i za usługę migracji. Każda z tych usług wymagała osobnej wyceny w formularzu ofertowym i każda z nich będzie rozliczana na podstawie faktycznie zrealizowanego zakresu danej usługi – podstawą ustalenia wynagrodzenia będzie liczba instancji objętych usługą administrowania oraz liczba instancji objętych usługą migracji w danym miesiącu. W związku z przyjętym sposobem rozliczenia usług, dla stwierdzenia, że cena nie jest rażąco niska konieczne jest wykazanie, że ceny jednostkowe poszczególnych usług zostały ustalone w sposób uwzględniający wszystkie czynniki kosztotwórcze i pozwalający na wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Z powyższym koresponduje treść skierowanego do Przystępującego wezwania do wyjaśnień, w którym Zamawiający wskazał, że oczekuje *szczegółowych wyjaśnień i przedstawienia kalkulacji cenowej oraz do przedstawienia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oferty, w tym w szczególności: 1) kosztów usługi administrowania Oprogramowania SyriuszStd wraz z liczbą roboczogodzin; 2) kosztów migracji Oprogramowania SyriuszStd z PUP do CPD MRPiP.SW* ocenie Izby, kalkulacji przedstawionej przez Przystępującego nie sposób uznać za szczegółową i odpowiadającą treści wezwania.

Przede wszystkim trudno uznać, że Przystępujący przedstawił szczegółową kalkulację odrębnie dla poszczególnych usług i że wykazał uwzględnione w poszczególnych cenach jednostkowych czynniki kosztotwórcze i założenia przyjęte do ich kalkulacji. Przystępujący przedstawił jedynie strukturę ceny całkowitej w podziale na zagregowane koszty dotyczące administrowania, migracji oraz koszty administracyjne i koszty ogólne – bez przypisania ich do poszczególnych usług.

Za stanowczo niewystarczające należy uznać wyjaśnienia w odniesieniu do kosztów osobowych, które – biorąc pod uwagę przedmiot zamówienia – stanowią najistotniejszy i de facto rozstrzygający dla realności ceny czynnik kosztotwórczy. Z wyjaśnień wynika jedynie, że:

- usługi administrowania będą realizowane przez 2 administratorów, z których każdy otrzyma miesięczne wynagrodzenie w wysokości 8 000 zł netto, 11 000 zł brutto,
- te same osoby będą realizować usługę migracji za wynagrodzeniem w wysokości 70 zł netto/86,10 zł brutto za 1 h pracy, przy czym wykonawca przyjął, że czasochłonność jednej migracji to 24 godziny,
- wykonawca przewiduje wzrost kosztów administrowania i migracji w każdym kolejnym roku o 7%.

Wyjaśnienia nie zawierają de facto żadnych innych informacji, a dane które zostały przedstawione w żadnej mierze nie pozwalają zweryfikować realności ceny, a wręcz ujawniają przyjęcie założeń, które nie mają oparcia w treści SWZ.

Przede wszystkim nie zostało wykazane, że usługi administrowania mogą być zrealizowane jedynie przez dwie osoby. Przystępujący w tym zakresie wyprowadził nieprawidłowe wnioski z treści SWZ, powołując się na warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej. Wskazał w wyjaśnieniach, że zgodnie z pkt

7.1.6.4.2 *Wykonawca spełni warunek jeśli wykaże, że dysponuje lub będzie dysponował osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, tj. co najmniej 2 osobami pełniącymi funkcję administratorów, z których każda spełnia następujące warunki:*

1) posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w zakresie administrowania serwerem Linux,

2) posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w zakresie administrowania bazą danych PostgreSQL,

3) posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w zakresie administrowania serwerem aplikacyjnym WildFly,

4) posiada co najmniej 2-letnie doświadczenie zawodowe w pracy z narzędziem Ansible,

5) posiada wykształcenie wyższe, co najmniej I stopnia w dziedzinie informatyki, cyberbezpieczeństwa lub kierunek pokrewny związany z teleinformatyką.

Powołując się na powyższy warunek udziału w postępowaniu Przystępujący twierdził, że możliwość wykonania przedmiotu zamówienia przez dwóch administratorów przesądził sam Zamawiający w treści SWZ. Przystępujący zdaje się nie dostrzegać różnicy pomiędzy badaniem sytuacji podmiotowej wykonawcy a sposobem realizacji przedmiotu zamówienia. Stosownie do art. 112 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający określił warunek udziału w postępowaniu wyrażając go jako minimalny poziom zdolności. Z warunku tego wynika jedynie, że wykonawca będzie uznany za posiadający odpowiedni potencjał podmiotowy, m.in. jeżeli dysponuje dwoma osobami o określonych przez Zamawiającego kwalifikacjach, czego nie można utożsamiać z przesądzeniem, że do wykonania przedmiotu zamówienia wystarczające są wyłącznie dwie osoby. Zamawiający ustalił minimalny warunek dotyczący potencjału kadrowego wykonawcy, nie określił natomiast liczebności zespołu wykonawcy.

Gdyby nawet przyjąć, że zaangażowanie do realizacji usługi administracji jedynie dwóch osób mogłoby być teoretycznie wystarczające, to Przystępujący powinien taką możliwość wykazać w wyjaśnieniach, wskazując, jak zamierza zorganizować pracę tych osób i zapewnić świadczenie usług w zakresie wymaganym w SWZ. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę skalę zamówienia, konieczność uwzględnienia godzin pracy urzędów pracy i zapewnienia obsady kadrowej przez 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Przystępujący nie podjął w wyjaśnieniach nawet próby wykazania, jakie założenia pozwolą mu na zrealizowanie usług wyłącznie przez dwie osoby. Usprawiedliwieniem dla nieprzedstawienia takich informacji nie jest wskazana przez Przystępującego okoliczność, że *w treści wezwania brak jest jednoznacznego wskazania, iż strona miała obowiązek szczegółowego opisu tego aspektu w składanych wyjaśnieniach*. Oczywistym jest, że aspekt ten jest kluczowy dla wykazania realności zaoferowanej ceny i powinien być uwzględniony w wyjaśnieniach. Nawet jeśli wezwanie Zamawiającego nie wskazuje literalnie na tę kwestię, to przecież Zamawiający wezwał do przedstawienia szczegółowej kalkulacji, a Przystępującego obciążał obowiązek udowodnienia prawidłowości ceny. Bez ujawnienia, w jaki sposób wykonawca zamierza zapewnić realizację zamówienia przy budzącym duże wątpliwości założeniu co do liczebności zespołu, trudno uznać, że wyjaśnienia odpowiadały treści wezwania i wykazały, że cena nie jest rażąco niska. Odwołujący natomiast złożył w postępowaniu odwoławczym dwa wnioski o uzyskanie dostępu zdalnego do systemów informatycznych Zamawiającego dotyczące odpowiednio 7 i 5 osób, które uprawdopodobniają, że do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia potrzebna jest praca więcej niż dwóch osób.

Co więcej, Przystępujący – wbrew wyraźnej treści wezwania – nie ujawnił nawet, ile roboczogodzin przewiduje na realizację usługi administrowania. Nie usprawiedliwia tego wskazywana na rozprawie okoliczność, że usługa ta będzie rozliczana za wynagrodzeniem miesięcznym. Rzetelne skalkulowanie ceny wymaga bowiem określenia czasochłonności usług, przekładającej się na liczebność personelu i obciążenie jego poszczególnych członków, a w konsekwencji na koszty osobowe. Informacje podane przez Przystępującego w najmniejszym nawet stopniu nie pozwalają stwierdzić, że realne jest wykonanie usług administrowania przez dwie osoby, a tym samym, że cena oferty jest realna.

Ponadto, Przystępujący nie wykazał realności kosztów związanych z wynagrodzeniami dwóch administratorów. Przystępujący załączył do wyjaśnień zobowiązania do współpracy, zgodnie z którymi wynagrodzenie tych osób wyniesie 8 000 zł netto, co ma stanowić 11 000 zł brutto. Przystępujący nie podał, jak została ustalona kwota brutto i jakie koszty wynagrodzeń będzie faktycznie ponosił. Przyjmując, że podstawą współpracy będzie umowa zlecenia, wykonawcę obciążać będzie nie tylko obowiązek wypłacenia wynagrodzenia brutto, ale również koszty składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, w wysokości przewidzianej w przepisach prawa. Wyjaśnienia nie zawierają żadnych informacji w tym zakresie. Nie wiadomo więc, czy przyjęte do kalkulacji ceny koszty wynagrodzeń obejmują wszystkie obciążenia wykonawcy związane z wynagrodzeniem z tytułu umów zlecenia. Odwołujący przedstawił natomiast kalkulację obejmującą koszty wynagrodzeń przy kwocie netto 8 000 zł, obejmującą koszty zleceniodawcy i wskazującą na istotne niedoszacowanie ceny oferty (załącznik nr 4 do odwołania oraz zestawienie przedstawione na rozprawie, obejmujące koszty pracodawcy bez VAT). Przystępujący nie podważył skutecznie tych obliczeń i nie wyjaśnił,

w jaki sposób ustalił koszty wynagrodzeń. Ponadto z wyjaśnień nie wynika skalkulowanie dodatkowych kosztów związanych z nieobecnościami osób, które mają realizować zamówienie, a trudno zakładać brak takich nieobecności w całym okresie wykonywania umowy. Jak słusznie zauważył Odwołujący, nawet jeśli Przystępujący, ze względu na zawarcie z tymi osobami umowy cywilnoprawnej nie będzie ponosił kosztów urlopów czy zwolnień lekarskich, to zobowiązany będzie do zapewnienia ciągłości usług w okresach takich nieobecności, co – jak należy zakładać – wygeneruje dodatkowe koszty. Przystępujący nie wykazał też, że wynagrodzenie wynikające z przedstawionych zobowiązań do współpracy jest realne, biorąc pod uwagę obowiązek zapewnienia całodobowej obsady kadrowej. Chociaż żadne założenia dotyczące czasu pracy tych osób nie zostały w wyjaśnieniach ujawnione, to logiczne jest, że zaangażowanie to – o ile w ogóle mogłoby być uznane za wystarczające – będzie ponadstandardowe.

Odnosząc się do ceny zaoferowanej przez Przystępującego w analogicznym postępowaniu prowadzonym w 2020 r. wskazać należy, że bezsporne było, że Przystępujący zaoferował wówczas cenę jednostkową za administrowanie jedną instancją w kwocie 260 zł brutto, tj. wyższą niż obecnie. Porównanie do ceny we wcześniejszym postępowaniu nie jest jednak rozstrzygające dla przedmiotowej sprawy, ocenie podlega bowiem realność ceny w konkretnym postępowaniu i konkretnych uwarunkowaniach rynkowych. Przystępujący złożył wydruki z publikacji internetowych, mające wykazać, że wynagrodzenie w sektorze IT jest niższe niż w 2020 r. Odwołujący natomiast złożył dowody na okoliczność przeciwną (opracowanie własne oraz artykuł pracowników naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu). Wskazać jednak należy, że ocenie podlegają założenia przyjęte do kalkulacji ceny w konkretnym postępowaniu i towarzyszących mu uwarunkowaniach, a ogólne tendencje mogą być pomocne do oceny, nie mają jednak dla tej oceny kluczowego znaczenia. Nawet gdyby przyjąć, że średnie wynagrodzenie w sektorze IT wykazało tendencję spadkową, nie zwalniało to Przystępującego z obowiązku wykazania realności wynagrodzenia dla celów tego postępowania i dla osób z konkretnymi, wymaganymi przez Zamawiającego i potrzebnymi do wykonania tego zamówienia kwalifikacjami. Niezależnie więc od trendów w zakresie wysokości wynagrodzeń, rozstrzygające jest to, że Przystępujący nie wykazał realności przyjętych kosztów do kalkulacji ceny kosztów osobowych.

W ocenie Izby już sam sposób wyjaśnienia ceny w zakresie usługi administracji świadczy o zaistnieniu podstaw do odrzucenia oferty Przystępującego jako zawierającej rażąco niską cenę.

W odniesieniu do wyceny usługi migracji Izba podziela stanowisko Odwołującego o przyjęciu do tej wyceny błędnych założeń, a co najmniej niewykazaniu realności założenia, że proces migracji może być wykonany w ciągu 24 godzin. Ze złożonych wyjaśnień nie wynikają szczegółowe założenia w tym zakresie, w tym realizacja wszystkich obowiązków określonych w OPZ i w sposób określony planie migracji (pkt 6 w zw. z pkt 10 OPZ). Przystępujący powołał się jedynie na okoliczność, że *zgodnie ze złożoną ofertą, Wykonawca deklaruje przeniesienie, uruchomienie i konfigurację migrowanego ośrodka do CPD oraz prawidłowej pracy instancji Oprogramowania Syriusz STD w trakcie 24 godzin*. Cały proces składający się na usługę migracji nie ogranicza się jednak do przeniesienia, uruchomienia i konfiguracji migrowanego ośrodka (czego dotyczyło kryterium oceny oferty opisane w pkt 13 SWZ), ale szereg czynności obszernie opisanych w punkcie 10 opisu przedmiotu zamówienia. Przystępujący nie uprawdopodobnił, że cały ten proces, wraz z czynnościami przygotowawczymi, wymagającymi zaangażowania personelu, a tym samym generującymi koszty, możliwy jest do wykonania w ciągu 24 godzin. Odnosząc się natomiast do złożonego przez Odwołującego dowodu w postaci dwóch raportów realizacji umowy nr 1/DRP/PN/FP/2021, w załączonych do nich protokołach odbioru nie wskazano okresu realizacji usługi migracji. Okres ten został określony w niepodpisanej tabeli, z której nie wynika, aby stanowiła ona dokument sporządzony dla potrzeb odbioru usług objętych ww. umową, zatem jej moc dowodowa nie jest wystarczająca. Niezależnie jednak od powyższego, to na Przystępującym ciążył obowiązek wykazania, że możliwe jest wykonanie pełnej usługi migracji w ciągu 24 godzin.

Jeżeli chodzi o pozostałe czynniki kosztotwórcze kwestionowane w odwołaniu, a dotyczące kosztów ogólnych i administracyjnych, to w ocenie Izby same w sobie nie mogłyby one być uznane za przesądzające o wadliwości wyjaśnień – ich istotność dla możliwości realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę jest wątpliwa. Z załączonych do wyjaśnień dowodów wynika, że w kosztach tych uwzględniono koszty obsługi księgowej, najmu pomieszczeń, usług telekomunikacyjnych, polisy ubezpieczeniowej oraz prowadzenia rachunku bankowego. Można zgodzić się z Odwołującym, że nie wyczerpuje to wszystkich kosztów realizacji zamówienia, jednak takie elementy, jak koszty narzędzi biurowych, czy zakupu energii można uznać za pomijalne, a z pewnością ich rodzaj i udział w kosztach nie jest na tyle duży, by mieć znaczenie dla możliwości wykonania zamówienia. W wyjaśnieniach nie zostały również wyszczególnione koszty związane z czynnościami zarządczymi, nie wskazano też, jakiego rodzaju ryzyka zostały uwzględnione w cenie oferty. O ile wyjaśnienia obarczone są brakami w tym zakresie, to jednak są to tego rodzaju braki, które same w sobie nie musiałyby świadczyć o rażąco niskiej cenie (wycena tych kosztów przedstawiona przez Odwołującego w załączniku nr 5 do odwołania stanowi jego kalkulację własną, przygotowaną na potrzeby postępowania

odwoławczego, a wartości przyjęte do tej kalkulacji trudno zweryfikować – poza kosztem zabezpieczenia należytego wykonania umowy, na potwierdzenie którego Odwołujący przedstawił dowód w postaci ofert dotyczących kosztów gwarancji ubezpieczeniowej). W połączeniu jednak z brakami wyjaśnień dotyczących najistotniejszego rodzaju kosztów, tj. kosztów pracy, potwierdzają one tezę o nienależytym wyjaśnieniu poziomu zaoferowanej ceny.

Izba podziela stanowisko Odwołującego, że Przystępujący*nie wykazał istnienia po swojej stronie żadnych szczególnie korzystnych dla siebie warunków wykonywania umowy, które umożliwiłyby mu złożenie zamawiającemu oferty z tak niską ceną, nie wskazał żadnych szczególnych właściwych sobie metod pozwalających mu na uzyskanie możliwości obniżenia ceny oferty bez szkody dla jakości świadczonych usług*. Wskazać jednak należy, że gdyby Przystępujący złożył rzetelne i szczegółowe wyjaśnienia, opisał założenia dotyczące realizacji zamówienia oraz wszystkich związanych z tym kosztów, w sposób pozwalający zweryfikować ich realność, to nawet bez wykazania nadzwyczajnie sprzyjających okoliczności cena mogłaby być uznana za prawidłowo skalkulowaną. Złożone przez Przystępującego wyjaśnienia nie spełniają jednak powyższych warunków.

Podsumowując, Zamawiający naruszył przepisy art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego. Ponieważ naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania, odwołanie – stosownie do art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp – podlegało uwzględnieniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. a, b i d oraz § 7 ust. 1 pkt 2 , stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Przystępującego.

Przewodnicząca:……