Sygn. akt: KIO 3296/25

WYROK
z dnia 17 września 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Justyna Tomkowska
Protokolant: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **12 września 2025 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **6 sierpnia 2025 roku** przez wykonawcę **R.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą R.S. MAGIC SERVICE z siedzibą we Wrocławiu** (Odwołujący)
w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – **Skarb Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy we Wrocławiu z siedzibą we Wrocławiu**
przy udziale **Przystępującego** zgłaszającego przystąpienie **po stronie Zamawiającego:** wykonawcy **Firma Handlowo-Usługowa Biuromasz Ceremonia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Luboniu**

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zadaniach nr 1, 2, 4 oraz unieważnienie czynności unieważnienia postępowania w zadaniu nr 3, a także unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego we wszystkich zadaniach i ponowienie procesu badania i oceny ofert we wszystkich zadaniach, w tym zastosowanie do oferty Odwołującego art. 223 ust. 1 ustawy Pzp;
2.kosztami postępowania obciąża **Zamawiającego - Skarb Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy we Wrocławiu z siedzibą we Wrocławiu** w następujący sposób**:**

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **7 500 zł 00 gr** (słownie: siedmiu tysięcy pięciuset złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześciuset złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i kwotę **897 zł 00 gr** (słownie: ośmiuset dziewięćdziesięciu siedmiu złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem kosztów dojazdu;
2.2.zasądza od **Zamawiającego - Skarbu Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy we Wrocławiu z siedzibą we Wrocławiu** na rzecz **– Odwołującego Roberta Soldaka prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą R.S. MAGIC SERVICE z siedzibą w Wrocławiu** kwotę **11 100 zł 00 gr** (słownie: jedenastu tysięcy stu złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wpisu i 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:
……

KIO 3296/25

UZASADNIENIE

Zamawiający: Skarb Państwa, w imieniu którego postępowanie prowadzi 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy we Wrocławiu z siedzibą we Wrocławiu prowadzi postępowanie
o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym - przetarg nieograniczony, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp") pn. „Usługa naprawy i konserwacji sprzętu informatycznego (4 zadania)". Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00303865/01 z dnia 02.07.2025 r.
KIO 3296/25.

Dnia 6 sierpnia 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 ustawy Pzp odwołanie złożył podmiot R.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą R.S. MAGIC SERVICE z siedzibą w Wrocławiu, dalej jako „Odwołujący".

Odwołujący powziął wiadomość o czynnościach i zaniechaniach Zamawiającego dnia 1 sierpnia 2025 r., kiedy Zamawiający poinformował Wykonawców o dokonanych czynnościach, w szczególności w zadaniu nr 3. Odwołanie wniesiono w ustawowym terminie. Odwołujący uiścił wpis od odwołania w kwocie stosownej na rachunek bankowy

Urzędu Zamówień Publicznych. Kopia odwołania została prawidłowo przekazana Zamawiającemu.

Odwołanie złożono na czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na odrzuceniu oferty Odwołującego (na wykonanie 4 zadań), a w konsekwencji wyboru oferty wykonawcy Biuromasz Ceremonia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Luboniu oraz unieważnieniu postępowania na wykonanie jednego zadania.

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenia:

1)art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na niezgodność oferty z warunkami zamówienia,

2)art. 223 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty,

3)art. 16 ust.1 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady równego traktowania wykonawców w zakresie oceny zaoferowanej stawki za roboczogodzinę,

4)naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty Biuromasz (na wykonanie zadań 1, 2 i 4), która nie była najkorzystniejszą ofertą,

5)naruszenie art. 255 pkt 2) ustawy Pzp poprzez unieważnienie postępowania na wykonanie zadania 3 z uwagi na okoliczność, iż wszystkie oferty na to zadanie podlegały odrzuceniu.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania poprzez:

1) nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności: odrzucenia oferty Odwołującego oraz czynności wyboru najkorzystniejszej oferty na wykonanie zadań 1, 2 i 4,
a także czynności unieważnienia postępowania na wykonanie zadania 3,

2) nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert

Odwołujący wskazał, że złożył ofertę w postępowaniu (na wykonanie wszystkich 4 zadań) i przysługuje mu status wykonawcy. Odwołujący ubiega się o udzielenie zamówienia, które wchodzi w zakres jego ekonomicznego zainteresowania, co zamanifestował on składając ofertę. Odwołujący ma interes we wniesieniu odwołania, ponieważ bezpodstawne odrzucenie jego oferty uniemożliwia mu uzyskanie zamówienia. Gdyby Zamawiający nie odrzucił oferty Odwołującego, oferta ta zostałaby sklasyfikowana na pierwszym miejscu w rankingu ofert, co umożliwiałoby uznanie jego oferty za najkorzystniejszą ofertę złożoną na realizację 4 zadań. W konsekwencji Odwołującemu zostałoby udzielone zamówienie. Tymczasem odrzucenie oferty oznacza, że Odwołujący poniesie szkodę w postaci utraconego zysku z realizacji zamówienia.

Zarzut naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego (w zakresie wszystkich zadań), wskazując na niezgodność oferty z warunkami zamówienia. Jak stwierdził Zamawiający, niezgodność wynika z nieuwzględnienia pkt 2.3 OPZ, pkt 17.1 SWZ oraz treści formularza ofertowego, gdzie Zamawiający oczekiwał zaoferowania stawki za 1 roboczogodzinę na poziomie rynkowym, uwzględniającym m.in. koszty osobowe pracownika oraz inne przewidziane przepisami prawa.

W ocenie Zamawiającego Odwołujący, który zaoferował stawkę za 1 roboczogodzinę w wysokości 1 grosz, nie uwzględnił tych wymagań co do stawki, w tym co do obowiązującej obecnie minimalnej stawki za roboczogodzinę (która wynosi 30,50 zł), co powoduje niezgodność jego oferty z SWZ.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Odwołujący podał, że w OPZ (Opisie Przedmiotu Zamówienia) brak jest wskazanej przez Zamawiającego jednostki redakcyjnej, tj. pkt 2.3. Wobec tego niejasne jest, jakiego konkretnie naruszenia OPZ miał się dopuścić Odwołujący.

Z kolei w powołanym zapisie 17.1 SWZ (Specyfikacji Warunków Zamówienia) wskazano:

„17.1 Cenę oferty należy podać zgodnie z FORMULARZEM OFERTOWYM stanowiącym załącznik 3 do SWZ.

Cena oferty musi zawierać wszystkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia określonego w punkcie 4 SWZ, opisie przedmiotu zamówienia zawartym w załączniku nr 1 do SWZ wraz załącznikami (zał. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 do SWZ), wzorze umowy zawartym w załączniku nr 2 do SWZ oraz formularzu ofertowym – załącznik nr 3 do SWZ."

Natomiast Formularz ofertowy zawiera standardowe zapisy ofertowe. W zakresie ceny Zamawiający wymagał podania co do każdego oferowanego zadania ceny jednej roboczogodziny (netto i brutto, z uwzględnieniem stawki podatku VAT). Przykładowo co do zadania 1:

„ w zakresie zadania nr 1:

- zamówienie podstawowe - szacunkowa ilość roboczogodzin wynosi 43:

Cena netto 1 roboczogodziny: ..... zł (słownie: ……..) x 43 rbh =*

Cena netto: ..... zł (słownie: ……..)

Stawka podatku VAT ..... % (słownie: ……..)

Wartość podatku VAT 1 roboczogodziny wynosi:..... zł (słownie: ……..……..)

Cena brutto 1 roboczogodziny: ..... zł (słownie: …..……) x 43 rbh =*

Cena brutto: ..... zł (słownie: ……..) - zamówienie opcjonalne - szacunkowa ilość roboczogodzin wynosi 43:

Cena netto 1 roboczogodziny: ..... zł (słownie: ……..) x 43 rbh =*

Cena netto: ..... zł (słownie: ……..)

Stawka podatku VAT ..... % (słownie: ……..)

Wartość podatku VAT 1 roboczogodziny wynosi:..... zł (słownie: ……..……..)

Cena brutto 1 roboczogodziny: ..... zł (słownie: …..……) x 43 rbh =*

Cena brutto: ..... zł (słownie: ……..)"

Oznacza to, że powodem odrzucenia oferty Odwołującego było faktycznie zaoferowanie przez Odwołującego stawki za 1 roboczogodzinę w wysokości 1 grosz, którą Zamawiający uznał za nierynkową, w tym naruszającą przepisy o stawce minimalnej. Jako podstawę faktyczną i prawną odrzucenia oferty Zamawiający wskazał jednak niezgodność oferty z warunkami zamówienia i art. art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp.

Jak wynika z wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 lutego 2023 r. KIO 268/23 KIO 270/23*„Warunki zamówienia należy rozumieć w sposób zgodny z definicją zawartą w art. 7 pkt 29 p.z.p. Przepis art. 226 ust. 1 pkt 5 p.z.p. znajduje zastosowanie, gdy jest możliwe wykazanie w sposób niebudzący wątpliwości, że w aspektach merytorycznych treść świadczenia wykonawcy wynikającego z oferty nie odpowiada wymogom postawionym w dokumentach zamówienia."*

Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi co do zasady wówczas, gdy zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada wymogom ukształtowanym przez zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia. Natomiast możliwość odrzucenia oferty z tego powodu jest uzależniona od jasnego, precyzyjnego i jednoznacznego określenia wymagań przez zamawiającego. Zamawiający może odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp jedynie wówczas, gdy niezgodność oferty z warunkami zamówienia jest oczywista i niewątpliwa, a negatywne konsekwencje względem wykonawców mogą powstać jedynie wówczas, gdy treść dokumentów zamówienia nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

Odwołujący zwrócił uwagę, że zapis zobowiązujący wykonawców do uwzględnienia w rozliczeniach z Zamawiającym stawki minimalnego wynagrodzenia znajdował się w SWZ w analogicznym postępowaniu przeprowadzonym przez Zamawiającego w 2024 r., w pkt 18 SWZ:*„UWAGA: Zamawiający informuje, że Wykonawca nie może zaoferować stawki niższej od obowiązującej na podstawie przepisów powszechnych stanowiących o minimalnej stawce wynagrodzenia za 1 roboczogodzinę."* Obecnie tego rodzaju zapis nie znalazł się jednak w treści SWZ.

W poprzednim postępowaniu zostało zresztą złożone odwołanie przez jednego z wykonawców zawierające m.in. zarzut niezgodności z SWZ oraz naruszenia przepisów dot. minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. Odwołanie to zostało rozpoznane w wyroku KIO z 26 sierpnia 2024 r. KIO 2732/24 i zarzut ten został oddalony. KIO w szczególności zwróciła uwagę, że: *„Analiza złożonych ofert w zakresie ceny pozwala na wniosek, że żaden wykonawca nie zaoferował w cenie netto kwoty uwzględniającą stawkę wynikającą z przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za 1 roboczogodzinę, przy czym odnotować należy, że w przypadku Art. Service cena jest równa wysokości stawki. (…). Zdaje się, że Zamawiający stoi na stanowisku, że jeśli cena brutto jest co najmniej na poziomie wynikającym z rozporządzenia, to oferta jest zgodna z SWZ. Przystępujący w swoim stanowisku pisemnym wskazał, że stawkę nie niższą od obowiązującej na podstawie przepisów powszechnych stanowiących o minimalnej stawce wynagrodzenia za 1 roboczogodzinę należało zaoferować, jeśli wykonawcą tą stawkę w ogóle stosował. Odwołujący w treści odwołania wskazał, że już cena netto powinna być co najmniej na poziomie stawki za 1 roboczogodzinę. W tych okolicznościach Izba uznała, że postanowienia SWZ w tym zakresie nie są precyzyjne, a każdy uczestnik rozumiał sporne wymagania w inny sposób, co następnie przełożyło się na zaoferowane ceny. W tych okolicznościach Izba uznała stanowisko pisemne Przystępującego za uprawnione i w konsekwencji oddaliła zarzut."*

Niezależne od powyższego Odwołujący podkreślił, że nie mają do niego zastosowania przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę czy minimalnej stawki za roboczogodzinę. Odwołujący jest bowiem osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (przedsiębiorcą jednoosobowym) i może wykonać osobiście prace składające się na przedmiot zamówienia. Jako właściciel firmy wykonujący usługi osobiście, Odwołujący nie podlega przepisom o minimalnym wynagrodzeniu.

Stawka minimalnego wynagrodzenia za jedną roboczogodzinę ustalona podstawie przepisów ustawy z dn. 10.10.2020 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 12.09.2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (tj. określona w 2025 r. na kwotę 30,50 zł) nie ma zastosowania do określenia wynagrodzenia przedsiębiorcy. Stawka wskazana w ofercie Odwołującego dotyczy jednak rozliczeń pomiędzy Odwołującym a Zamawiającym (a nie pracowników Odwołującego), a Odwołujący będzie samodzielnie realizował zamówienie. Wobec tego Odwołujący nie kalkulował stawki
w kontekście stawki minimalnej wynikającej z przywołanych przepisów, bowiem kalkulacje Odwołującego nie opierają się na kalkulacji czasu pracy personelu Odwołującego i brak jest podstaw do uwzględniania w tym przypadku stawki minimalnej. Wobec tego uznanie przez Zamawiającego, iż stawka określona ofercie nie uwzględnia stawki minimalnej jest chybione, skoro Odwołujący kalkulował taką stawkę w oparciu o pracę własną. Potwierdza to również orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej wydane w podobnych sprawach. Odwołujący przywołał następujące wyroki KIO: wyrok z dnia 24 lutego 2025 r. KIO 164/25; wyrok z dnia 2 marca 2021 r. KIO 283/21; wyrok z dnia 17 lutego 2025 r. KIO 360/25.

Na marginesie Odwołujący zwrócił uwagę, że stawka określona w ofercie została przyjęta do kalkulacji na potrzeby wyboru oferty i nie stanowi całkowitego wynagrodzenia wykonawcy wynikającego z umowy. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 2 projektu Umowy (Załącznik nr 2 do SWZ)*„Wynagrodzenie obejmuje: koszt naprawy liczony, jako iloczyn stawki godzinowej i liczby godzin naprawy oraz koszt części zamiennych wraz z naliczoną marżą.”*

Odwołujący pomimo tak określonej stawki i zerowej marży w ofercie – odniesie zadowalający zysk wynikający z faktu, iż od globalnej sprzedaży części po osiągnięciu limitu zakupowego u kluczowego dostawcy – otrzymuje w tym roku gwarantowaną premię w postaci 25% wartości dokonanych zakupów – w postaci karty przedpłaconej, na co posiada dowody. Dodatkowo każdorazowa sprzedaż części w tym roku kalendarzowym – przyniesie wymierny zysk w postaci osiągnięcia limitu zakupowego dostawcy, a w konsekwencji – 25% premii na kolejny 2026 rok. Niegospodarnością byłoby nie wykorzystanie tak sprzyjających okoliczności.

Zamawiający nie miał zatem podstaw do odrzucenia oferty Odwołującego z powodu jej niezgodności z SWZ. W konsekwencji odrzucenie oferty Odwołującego nastąpiło
z naruszeniem art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Jednocześnie odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp wymaga jednoznacznego stwierdzenia i wykazania przez Zamawiającego niezgodności treści oferty
z warunkami zamówienia.

Zarzut naruszenia art. 223 ust. 1 ustawy Pzp

Zamawiający dopuścił się także naruszenia art. 223 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do wyjaśnień treści oferty przed jej odrzuceniem.

Zgodnie z treścią 223 ust. 1 ustawy Pzp, 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. W praktyce i orzecznictwie KIO przyjmuje się, że zamawiający powinien zwrócić się do wykonawcy z żądaniem udzielenia wyjaśnień wówczas, jeżeli ma wątpliwości co do treści oferty. Skoro Zamawiający miał wątpliwości co do zaoferowanej stawki za jedną roboczogodzinę i jej zgodności z SWZ, to powinien zażądać wyjaśnień w tym zakresie i na ich podstawie ostatecznie stwierdzić, czy treść oferty odpowiada treści SWZ (tak wyrok z dnia 13 kwietnia 2023 r. KIO 848/23; wyrok KIO 1683/16).

Zamawiający zaniechał jednak wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień
w zakresie zaoferowanej stawki. W tej sytuacji odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na niezgodność tej oferty z SWZ było bezpodstawne.

Zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 ustawy Pzp

Pomimo iż Zamawiający uznał, że zaoferowanie przez Odwołującego stawki za
1 roboczogodzinę w wysokości niższej od obowiązującej obecnie ustawowej minimalnego wynagrodzenia za 1 roboczogodzinę (która wynosi 30,50 zł) powoduje niezgodność jego oferty z SWZ, to Zamawiający uznał wyjaśnienia wybranego wykonawcy, iż stawka ustawowa nie ma do niego zastosowania.

Pismem z dnia 24 lipca 2025 r. Zamawiający wezwał wykonawcę Biuromasz do wyjaśnień w zakresie zaoferowanej stawki za roboczogodzinę, zwracając uwagę, że jest ona równa stawce minimalnego wynagrodzenia za roboczogodzinę. W odpowiedzi wykonawca wskazał, że stawka ustawowa nie ma do niego zastosowania z uwagi na możliwość wykonania zamówienia bezpośrednio „przez właściciela lub udziałowca firmy”.

Wykonawca ten posłużył się argumentacją analogiczną jak Odwołujący, pomimo iż jest on spółką z o.o., a tego rodzaju wyjaśnienia nie mają zastosowania do spółki z o.o. Zamawiający uwzględnił jednak powyższe wyjaśnienia wykonawcy Biuromasz. Poza tym wyjaśnienia tego wykonawcy były bardzo lakoniczne, w szczególności nie zawierały żadnych wyliczeń kosztów ani dowodów potwierdzających możliwość poniesienia tych kosztów. Przy czym wybrany

wykonawca ma siedzibę poza Wrocławiem, zatem ponosi m.in. koszty związane z dojazdem itd.

Tak nierówne potraktowanie wykonawców jest tym bardziej krzywdzące dla Odwołującego, który prowadzi firmę lokalną (i ponosi w związku z tym niższy koszty realizacji zamówienia), a który na poparcie zaproponowanej stawki ma szereg sprzyjających warunków, co mógł wykazać wieloma dowodami. Zamawiający nie skierował jednak nawet do Odwołującego wezwania do wyjaśnień ceny.

W konsekwencji Zamawiający przeprowadził postępowanie w sposób niezapewniający równego traktowania wykonawców, naruszając tym samym art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 oraz art. 255 pkt 2) ustawy Pzp

W konsekwencji nieuzasadnione było również dokonanie przez Zamawiającego wyboru oferty wykonawcy Biuromasz (na zadania 1, 2 i 4) oraz unieważnienie postępowania na wykonanie zadania 3.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wnosił jak na wstępie.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk Stron i Uczestnika postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że Wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę
w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia. Odrzucenie oferty Odwołującego we wszystkich zadaniach postępowania i wybór oferty innego Wykonawcy godzi w interesy ekonomiczne Odwołującego i naraża go na szkodę w postaci utraty zamówienia i możliwości osiągnięcia zysku z realizacji przedmiotu zamówienia.

Zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego złożył wykonawca Firma Handlowo-Usługowa Biuromasz Ceremonia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Luboniu (dalej jako „Przystępujący" lub „Biuromasz"). Izba potwierdziła skuteczność zgłoszenia i dopuściła wykonawcę jako Przystępującego po stronie Zamawiającego. Przystępujący wnosił o oddalenie odwołania.

W stanowisku Przystępujący podniósł, że Odwołujący zaoferował stawkę 0,01 zł za roboczogodzinę, co jest wartością symboliczną, niemającą odzwierciedlenia w realnych kosztach wykonania usługi. Tak skrajnie zaniżona stawka nie pokrywa minimalnych kosztów pracy, narzędzi, eksploatacji, dojazdów, ubezpieczeń społecznych czy podatków. Zgodnie
z art. 224 ust. 1 Pzp Zamawiający miał obowiązek zbadać, czy cena nie jest rażąco niska –
w tym przypadku wątpliwości były oczywiste. Art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp przewiduje odrzucenie oferty zawierającej rażąco niską cenę. Orzecznictwo KIO (np. KIO1797/19, KIO 519/21) jednoznacznie potwierdza, że ceny symboliczne, nieodzwierciedlające kosztów realizacji zamówienia, uznaje się za rażąco niskie i stanowią podstawę odrzucenia oferty. Dodatkowo wskazać należy, że zaoferowanie stawki 0,01 zł netto za roboczogodzinę powoduje, iż kwota podatku VAT wynosi 0,0023 zł, co po zaokrągleniu skutkuje wartością 0,00 zł. Oznacza to, że cena brutto jest równa cenie netto, co jest niezgodne z zasadą prawidłowego naliczania podatku o towarów i usług wynikającą z ustawy o VAT. Taka konstrukcja ceny dodatkowo potwierdza, że jest to wartość czysto symboliczna, nieodzwierciedlająca realnych kosztów i nieprzystająca do obowiązujących wymogów prawnych.

Odwołujący może twierdzić , że jako JDG wykonujący osobiści zamówienie nie ponosi kosztów pracowniczych, jednak nawet przy takim modelu działalności 0,01 zł za roboczogodzinę nie pokrywa kosztów materiałów, dojazdu, energii, amortyzacji sprzętu, narzędzi oraz zobowiązań publicznoprawnych. KIO w orzeczeniach wskazuje, że nawet przy samozatrudnieniu cena musi uwzględniać wszystkie koszty i być ekonomicznie uzasadniona.

Oferta Przystępującego została skalkulowana w oparciu o rynkowe stawki roboczogodzin, z pełnym uwzględnieniem kosztów i obowiązków wynikających z realizacji zamówienia. Zapewnia to nieprzerwane i jakościowe wykonanie usług w całym okresie trwania umowy. Brak zastrzeżeń Zamawiającego co do kalkulacji świadczy o jej prawidłowości. Dlatego w ocenie Przystępującego odwołanie należy oddalić w całości jako bezzasadne. Oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę, co uzasadnia jej odrzucenie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Utrzymanie w mocy wyboru oferty jest zgodne z zasadami uczciwej konkurencji (art. 16 Pzp) oraz orzecznictwem KIO.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o oddalenie odwołania w całości, wskazując, że wyrażone w odwołaniu twierdzenia, argumenty oraz oparte na nich zarzuty i wnioski nie zasługują na uwzględnienie. Czynności zakwestionowane
w odwołaniu zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa, przyjętą praktyką oraz
z zasadami równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

Odmienna interpretacja SWZ na etapie poprzedzającym ofertowanie w postępowaniu nie była przedmiotem wątpliwości i pytań w toku prowadzonego postępowania. Na poprawcie powyższego Zamawiający przywołał orzeczenie

KIO sygn. akt KIO 1909/22 z dn. 16.08.2022 oraz KIO sygn. akt KIO 2732/24 z dn. 16.08.2024 tyczące się identycznego stanu faktycznego i tożsamych stron, a także argumentację pisemną Odwołującego z dnia 1 sierpnia 2022r. w sprawie KIO 2024/22.

Zamawiający stoi na stanowisku, iż bezwzględnie zaszły przesłanki do odrzucenia oferty Odwołującego jako niespełniającej kryteriów wskazanych w warunkach zamówienia (pkt 2.3 OPZ, pkt 17.1 SWZ oraz treść formularza ofertowego), albowiem zaoferowana przez Odwołującego cena brutto za roboczogodzinę wynosząca 0,01 zł nie uwzględnia wymagań Zamawiającego co do zawarcia w cenie oferty wszystkich kosztów niezbędnych do zrealizowania zamówienia. Zamawiający wskazał, że cena brutto za 1 roboczogodzinę musi zawierać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy, takie jak koszty osobowe pracownika, podatek VAT, koszty paliwa, szkolenia, amortyzacji, organizacyjne oraz inne wynikające z przepisów prawa (uwaga w pkt 18.1 SWZ pod wzorem dotyczącym sposobu wyliczenia ceny brutto 1 roboczogodziny). Nie sposób zgodzić się z Odwołującym, że będąc osobą fizyczną prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą może wykonać osobiście prace składające się na przedmiot zamówienia, co rzekomo miałoby uzasadniać zaoferowaną cenę 0,01 zł za roboczogodzinę.

Po pierwsze, „przepisy Pzp posługują się zobiektywizowanym pojęciem „kosztów pracy", a więc realnym kosztem pracy osoby zaangażowanej w realizację zamówienia bez względu na podstawę i formę zatrudnienia (osoba samozatrudniona, osoba zatrudniona na umowę o pracę, czy też na podstawie umowy cywilnoprawnej). Tylko takie rozumienie pojęcia „koszt pracy" gwarantuje poszanowanie zasady równego traktowania wykonawców i zachowania uczciwej konkurencji. Gdyby przyjąć odmienne rozumienie pojęcia „kosztów pracy", zakładające brak kosztów pracy po stronie wykonawcy w przypadku zaangażowania w realizację zamówienia właścicieli firm, czy też np. członków organów zarządzających, otwierałoby to drogę do wielu nadużyć. Wykonawcy mogliby wówczas - w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi - nie wykazywać żadnych kosztów pracy, powołując się na swoją własną pracę, pracę członków organów zarządczych, a w skrajnych sytuacjach nawet na nieodpłatną pomoc członków rodziny. Prowadziłoby to do absurdalnych nadużyć, którym aktualnie obowiązujące przepisy Pzp skutecznie zapobiegają poprzez znajdującą zastosowanie obiektywną interpretację pojęcia „kosztów pracy" niezależnie od osoby, która świadczy pracę/usługi w związku z realizacją zamówienia. Tym samym koszt pracy właściciela firmy musi również być wliczany jako koszt realizacji przedmiotu umowy. Co więcej koszt ten musi odzwierciedlać z jednej strony kwalifikacje i doświadczenie, z drugiej zaś fakt, że gdyby właściciel nie był zaangażowany w tą inwestycję mógłby realizować inny projekt i na tej innej aktywności również zarabiać. Ponadto, jako właściciel firmy z przewidywanego dla siebie wynagrodzenia musi odliczyć koszty danin publicznoprawnych, takich jak składki na ZUS czy podatek dochodowy." (wyrok z dnia 16 sierpnia 2022 r. KIO, sygn. akt KIO 1909/22).

Po drugie, wskazać należy, że przedmiotem zamówienia jest „Usługa naprawy i konserwacji sprzętu informatycznego" składająca się z 4 zadań. Już po samej liczbie urządzeń, których realizacja usługi może dotyczyć (zadanie 1 dot. drukarek obejmuje 2058 urządzeń, zadanie 2 dotyczące urządzeń wielofunkcyjnych obejmuje 1020 urządzeń, zadanie 3 dotyczące ploterów obejmuje 31 urządzeń, zadanie 4 dotyczące skanerów, faxów, zasilaczy UPS obejmuje 1964 urządzeń) należy wnosić, że zadań tych nie da się zrealizować jednoosobowo i niemalże bezkosztowo. Dodatkowo, urządzenia te znajdują się w różnych lokalizacjach (Wrocław, Kłodzko, Oleśnica, Brzeg, Duszniki Zdrój), co generuje koszty dojazdu. Zważywszy również na treść zapisu § 5 ust. 15 wzoru umowy w postępowaniu INFR/379/2025, który brzmi następująco:*„Wykonawca zapewni możliwość jednoczesnej naprawy min. 15 szt. sprzętu."* nierealnym wydaje się prawidłowe realizowanie usługi jednoosobowo przez Odwołującego.

Zupełnie bezpodstawny jest zarzut Odwołującego dotyczący konieczności wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty, albowiem Zamawiający nie miał wątpliwości co do treści złożonej oferty, a tylko w razie wątpliwości przepis art. 223 ust. 1 Pzp nakazuje wezwać do złożenia wyjaśnień. Zamawiający od kilku lat konsekwentnie wymagał stosowania stawki wyższej od stawki minimalnej obowiązującej na podstawie przepisów powszechnych i nie zmienił w tym względzie zdania, skoro wymaga usługi na określonym poziomie, świadczonej przez fachowców a koszty świadczenia tych usług (koszty pracy, paliwo, szkolenia) rosną a nie spadają.

Powyższe rozważania, jak i fakt, iż Odwołujący nie wskazał jakie konkretnie wymagania/działania mogą być uznane za sprzeczne z art. 16 i 17 PZP stanowi być może argument rozstrzygający dla uznania, że decyzja Zamawiającego była prawidłowa.

Na podstawie dokumentacji postępowania Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia jest usługa polegająca na naprawie i konserwacji sprzętu informatycznego na 4 zadania.

Szczegółowy opis oraz sposób realizacji zamówienia zawierały załączniki do SWZ: opis przedmiotu zamówienia zawarty w załączniku nr 1 do SWZ wraz z załącznikami (zał. nr 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 do SWZ), wzór umowy zawarty w załączniku 2 do SWZ oraz formularz ofertowy zawarty w załączniku nr 3 do SWZ.

Wykonawcy musieli złożyć wraz z ofertą: 10.2.1 SWZ Wypełniony FORMULARZ OFERTOWY stanowiąc załącznik nr 3 do SWZ. Wykonawca był zobowiązany wypełnić formularz w zakresie ceny za 1 roboczogodzinę brutto,

wartości netto, stawki VAT, ceny brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia oraz wskazać procentowo wielkość marży na części.

Zgodnie z punktem 17 SWZ cenę oferty należało podać zgodnie z FORMULARZEM OFERTOWYM stanowiący załącznik 3 do SWZ. Cena oferty miała zawierać wszystkie koszty niezbędne do zrealizowania zamówienia określonego w punkcie 4 SWZ, opisie przedmiotu zamówienia zawartym w załączniku nr 1 do SWZ wraz załącznikami (zał. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 do SWZ), wzorze umowy zawartym w załączniku nr 2 do SWZ oraz formularzu ofertowym – załącznik nr 3 do SWZ.

Przy wyborze oferty na zadanie Zamawiający kierował się następującymi kryteriami:

A)CENA BRUTTO 1 ROBOCZOGODZINY – znaczenie 80%

B)MARŻA NA CZĘŚCI - % wzrostu ceny w stosunku do ceny producenta – znaczenie 20%

Zamawiający zamieścił przy opisie kryteriów dopisek * *Uwaga: Cena brutto za 1 roboczogodzinę musi zawierać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy, takie jak koszty osobowe pracownika, podatek VAT, koszty paliwa, szkolenia, amortyzacji, organizacyjne oraz inne wynikające z przepisów prawa. Uwaga ta została powtórzona w formularzu ofertowym.*

Z OPZ wynikało, że Wykonawca powinien posiadać niezbędną ilość wykwalifikowanego personelu, który wykona usługi w zakresie naprawy sprzętu informatycznego w jak najkrótszym terminie.

Odwołujący w formularzu zaoferował 0,01 zł za wykonanie usług.

W informacji o wynika postępowania Zamawiający poinformował, że oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W uzasadnieniu faktycznym wskazano, że zgodnie z pkt 2.3. OPZ, pkt 17.1 SWZ oraz treścią formularza ofertowego Zamawiający oczekiwał zaoferowania stawki za 1 rbh na poziomie rynkowym, która uwzględnia m.in. koszty osobowe pracownika oraz inne przewidziane przepisami prawa. Wykonawca zaoferował stawkę za 1 rbh w wysokości 1 grosz, co oznacza, że nie uwzględnił wymagań Zamawiającego oraz obowiązującej obecnie na podstawie przepisów powszechnych stawki za 1 rbh, która wynosi 30,050 zł rbh. W związku
z tym oferta podlega odrzuceniu.

Biorąc poczynione ustalenia pod uwagę, Izba uznała, że odwołanie podlegało w całości uwzględnieniu.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Możliwość odrzucenia oferty, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia może nastąpić tylko w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ustaloną treścią oferty niezbicie niezgodną z konkretnymi postanowieniami SWZ lub OPZ lub innymi warunkami wykonania przedmiotu zamówienia, które wynikają z dokumentacji postępowania. Podkreślenia wymaga także, iż zaistniałe niezgodności muszą mieć charakter merytoryczny, a nie czysto formalny. Nie mogą odnosić się do elementów nieistotnych dla wykonania przedmiotu zamówienia. Niezgodność musi mieć związek z zakresem, ilością, jakością, warunkami realizacji i innymi elementami istotnymi dla wykonania zamówienia.

Odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp stanowi jej ostateczną eliminację z postępowania, stąd konieczne jest wskazanie konkretnej niezgodności między ofertą a warunkami zamówienia. Niezgodność ta nie może mieć charakteru dorozumianego, nie może odnosić się do elementów dokumentacji postępowania, które nie zawierają jednoznacznych wskazówek budowy treści oferty Wykonawcy. Postanowienia SWZ czy OPZ, niejasne, czy też warunkujące możliwość przyjęcia różnorodnej interpretacji odczytywać należy na korzyść Wykonawców.

Nie ulega wątpliwości, że Zamawiający w postępowaniu ustalił, że cena brutto za 1 roboczogodzinę musi zawierać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy, takie jak koszty osobowe pracownika, podatek VAT, koszty paliwa, szkolenia, amortyzacji, organizacyjne oraz inne wynikające z przepisów prawa. Uwaga ta została powtórzona
w formularzu ofertowym.

Spór między Stronami odnosi się do tego, czy Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego, ponieważ nie uwzględnił on w wycenie stawki na poziomie minimalnym zawierającym koszty osobowe pracownika, czy też Zamawiający odniósł zaoferowanie
1 grosza do szerszej perspektywy zapisów SWZ.

Izba podziela stanowisko zaprezentowane w odwołaniu, że uzasadnienie czynności Zamawiającego odnosiło się w głównej mierze do wymagania, zgodnie z którym Wykonawca nie uwzględnił wymagań Zamawiającego co do obowiązującej obecnie na podstawie przepisów powszechnych stawki za 1 rbh, która wynosi 30,50 zł rbh. O takim rozumieniu przez Zamawiającego wskazywanych zapisów SWZ i OPZ świadczy również to, że Zamawiający odrzucił oferty wszystkich wykonawców, którzy zaoferowali stawki niższe niż 30,50 zł.

W ocenie Izby czynność odrzucenia oferty Odwołującego nie była prawidłowa. Zamawiający w uzasadnieniu nie pochylił się nad zagadnieniem, które mocno starał się wyeksponować w odpowiedzi na odwołanie. Mianowicie, że zaoferowana stawka z uwagi na swój poziom nie może uwzględniać wszystkich kosztów, w tym kosztów paliwa, szkolenia, amortyzacji, czy innych. Wbrew późniejszym twierdzeniom, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, Zamawiający skupił się na wysokości stawki w ofercie, w stosunku do najniższego wynagrodzenia za pracę. Tymczasem kwestii tej Zamawiający w ogóle nie zbadał. Celnie zauważył w odwołaniu Odwołujący, że jest podmiotem prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, więc co do zasady nie znajduje do niego zastosowania regulacja dotycząca zasad kształtowania najniższego wynagrodzenia. O takim rozumieniu przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp świadczy treść uzasadnienia, ponieważ Zamawiający jasno podał, że oczekiwał zaoferowania stawki za 1 rbh na poziomie rynkowym, która uwzględnia m.in. koszty osobowe pracownika oraz inne przewidziane przepisami prawa. Zatem Zamawiający stawkę 1 grosza powiązał z kosztami zatrudnienia pracowników a nie innymi elementami, których wymagał przy wycenie oferty. Tych zagadnień w ocenie Izby Zamawiający nie badał i nie uczynił podstawą informacji o odrzuceniu. Tym samym stanowisko procesowe Zamawiającego rozszerzało faktyczne podstawy odrzucenia oferty Odwołującego. Dlatego też nie mogło zostać wzięte pod uwagę przy orzekaniu.

Zauważyć także należy, iż podstawą odrzucenia oferty była niezgodność z warunkami zamówienia a nie złożenie oferty z rażąco niską ceną. Gdyby Zamawiający przeprowadził badanie składników tworzących stawkę, wówczas mógłby dywagować, że jest ona niezgodna z przepisami o najniższym wynagrodzeniu w odniesieniu do wymagań SWZ. Zamawiający nie wezwał jednak Odwołującego ani do wyjaśnienia treści oferty w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, ani tym bardziej nie zastosował art. 224 ustawy Pzp. Wszystkie zaś orzeczenia, które Zamawiający przywołał w stanowisku pisemnym odnosiły się do zagadnienia rażąco niskiej ceny i w takim ujęciu Izba wówczas badała, czy zaoferowanie 1 grosza można uznać za rażąco niską cenę.

Jeśli zaś Zamawiający zdecydował się zastosować art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, to w pierwszej kolejności winien był ustalić, czy Odwołujący w ogóle zobowiązany jest stosować przepisy o najniższym wynagrodzeniu.

Idąc dalej, jeśli zaś Zamawiający uważał, że oferta Odwołującego jest niezgodna z warunkami zamówienia, ponieważ nie chodzi tylko o stawkę najniższego wynagrodzenia w wysokości 30,50 zł ale również o nieuwzględnienie innych kosztów, to powyższe winien był zaakcentować i opisać w informacji o odrzuceniu oferty. Dostrzeżenia przy tym wymaga, iż Izba w przedmiotowym postępowaniu odwoławczym nie rozstrzyga, czy stawka Odwołującego zawiera wycenę wszystkich niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia elementów, ponieważ nie było to badane i oceniane przez Zamawiającego.

Jak celnie zwrócił na rozprawie uwagę Odwołujący, Zamawiający w SWZ rozróżniał także pojęcia stawki i kosztu. Pojęcie stawki, czego dowodem są zapisy SWZ i sama treść informacji o odrzuceniu oferty odnoszono do stawki za wynagrodzenie pracowników, zaś pojęcie kosztu Zamawiający traktował szerzej, jako elementu, który ma uwzględniać także inne niezbędne czynniki wyceny, w tym koszty paliwa, dojazdy, czy amortyzację.

Zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty nie wspomniał także, że realizacja zamówienia nie jest w jego ocenie możliwa przez jeden podmiot, ponieważ opis przedmiotu zamówienia wymagał serwisowania co najmniej 15 urządzeń na raz. Skoro nie wyjaśniono z Wykonawcą w jaki sposób zamierza zrealizować powyższy obowiązek za podaną wycenę, nie można obecnie czynić zarzutu, że treść oferty nie odpowiada treści warunków zamówienia.

Reasumując, w ocenie Izby Zamawiający nieprawidłowo dokonał odrzucenia oferty Odwołującego w zadaniach nr 1,2, 4 oraz nieprawidłowo unieważnił postępowanie w zadaniu nr 4. Z tych powodów Izba nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zadaniach nr 1, 2, 4 oraz unieważnienie czynności unieważnienia postępowania w zadaniu nr 3, a także unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego we wszystkich zadaniach i ponowienie procesu badania i oceny ofert we wszystkich zadaniach, w tym zastosowanie do oferty Odwołującego art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 557 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. a i b oraz § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami Zamawiającego, przyznając Odwołującemu koszty wpisu i zastępstwa procesowego w maksymalnej wysokości dopuszczonej Rozporządzeniem o kosztach.

Przewodniczący:

……