

WYROK

Warszawa, dnia 9 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: B.L.

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę HAGLER Services spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazuje Ministerstwu Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie unieważnienie czynności unieważnienia prowadzonego postępowania oraz przeprowadzenie czynności badania i oceny ofert.

2. Kosztami postępowania obciąża Zamawiającego i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7.500,00 zł (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych 00/100) uiszczoną przez HAGLER Services spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Ministerstwo Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.1 zasądza od Ministerstwa Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie na rzecz HAGLER Services spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie kwotę 7.500,00 zł (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych 00/100) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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 3664/25

Uzasadnienie

Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa (dalej: „Zamawiający”) w dniu 28 lipca 2025 r. wszczęło w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej „ustawy Pzp”, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usługi przeglądów i konserwacji instalacji i urządzeń w obiektach Ministerstwa Sprawiedliwości położonych w Warszawie.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 28 lipca 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem: 2025/BZP 00349388.

W dniu 29 sierpnia 2025 r. HAGLER Services spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) wniósł odwołanie wobec czynności unieważnienia postępowania, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 255 pkt 3 ustawy Pzp – albowiem cena najkorzystniejszej oferty, tj. oferty Odwołującego, nie przewyższa kwoty, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,

2) art. 222 ust. 4 w związku z art. 16 ustawy Pzp - poprzez arbitralne przeliczenie/modyfikację budżetu/ wartości po otwarciu ofert i oparcie czynności unieważnienia na cenach złożonych ofert, z naruszeniem zasad przejrzystości, równego traktowania i proporcjonalności,

ewentualnie: 3) art. 255 pkt 6 ustawy Pzp – poprzez brak wykazania istotnej zmiany okoliczności, nieprzewidywalności oraz interesu publicznego uzasadniających unieważnienie, tj. zastosowanie przesłanki unieważnienia bez spełnienia jej kumulatywnych warunków,

4) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o określone kryteria oceny ofert mimo braku ustawowych podstaw do unieważnienia. rozstrzygnięcia postępowania

W oparciu o tak postawione zarzuty Odwołujący wniósł o:

1) unieważnienie czynności unieważnienia postępowania przez Zamawiającego,

2) nakazanie Zamawiającemu dokonania ponownej czynności badania i oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej,

3) zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego od Zamawiającego na rzecz Odwołującego (w tym zwrot wpisu od odwołania) oraz ewentualnych kosztów zastępstwa procesowego – według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Odwołujący podniósł, że kwota podana do wiadomości przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia wynosi 659 074,62 zł brutto (pismo z dnia

8 sierpnia 2025 r.). Cena oferty Odwołującego wynosi 495 096,00 zł brutto i nie przekracza ogłoszonej przez

Zamawiającego kwoty. Skoro najkorzystniejsza oferta mieści się w ogłoszonej kwocie, Zamawiający był zobowiązany kontynuować badanie i ocenę ofert, a następnie wybrać ofertę najkorzystniejszą. Zamiast tego Zamawiający unieważnił postępowanie.

Krajowa Izba Odwoławcza zaliczyła w poczet materiału dowodowego dowody z dokumentów przedstawionych przez Zamawiającego w postaci aktualizacji notatki z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dot. wykonywania przeglądów i konserwacji klimatyzacji, wentylacji w budynkach Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2025-2027 wraz z załącznikiem na okoliczność tego, że ustalając wartość szacunkową zamówienia Zamawiający nie uwzględnił okoliczności wynikającej z faktu, że odwołujący świadczy na rzecz Zamawiającego tożsame usługi od 9 lat oraz formularze ofert złożonych Zamawiającemu w październiku 2025 r. na świadczenie usług tożsamych z przedmiotem niniejszego zamówienia na okres dwóch miesięcy, niestanowiące części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron złożone do protokołu rozprawy, a także dowody z dokumentów przedstawionych przez Zamawiającego niestanowiące części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Izba ustaliła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania, o których stanowi przepis art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia, kwalifikowanego możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba ustaliła, że w terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp żaden wykonawca nie zgłosił swojego przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp) z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§ 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą).

Izba ustaliła następujące okoliczności jako istotne:

Przedmiotem postępowania jest usługa wykonywania przeglądów i konserwacji instalacji i urządzeń w obiektach Ministerstwa Sprawiedliwości położonych w Warszawie.

Jak wynika z protokołu postępowania w trybie podstawowym wartość szacunkowa zamówienia została ustalona w dniu 12 marca 2025 r. na poziomie 535.833,02 zł, co stanowi równowartość 115.553,48 euro na podstawie obowiązującej umowy z 7 czerwca 2023 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 5 kwietnia 2024 r. oraz po przeprowadzeniu analizy rynku poprzez przeglądanie ofert na stronach internetowych firm specjalizujących się w wykonywaniu ww. zleceń. Następnie w dniu 24 czerwca 2025 r. Zamawiający zaktualizował wartość szacunkową zamówienia. Dokument z aktualizacji notatki z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia wraz z załącznikiem Zamawiający przedstawił na rozprawie. Dokument ten potwierdza informacje zawarte w protokole postępowania, wobec czego sposób ustalenia przez Zamawiającego wartości szacunkowej zamówienia przed wszczęciem postępowania Izba uznaje za udowodniony i nie budzący wątpliwości.

Zamawiający w dniu 8 sierpnia 2025 r., zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Pzp, przed otwarciem ofert podał, że na sfinansowanie zamówienia zamierza przeznaczyć łączną kwotę brutto 659 074,62 zł.

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęło 7 ofert:

- 1) MCS Serwis Sp. z o.o. Sp. k., ul. Kukielki 10, 02-207 Warszawa za cenę 542.990,45 zł,
- 2) Klimi M.B., ul. Wólczyńska 133/54R, 05-080 Warszawa za cenę 1.700.640,00 zł,
- 3) HAGLER Services Sp. z o.o., ul. Bema 83, 01-233 Warszawa za cenę 495.096,00 zł;
- 4) Clar System S.A., ul. Janickiego 20 B, 61-625 Poznań za cenę 2.260.320,00 zł,
- 5) Mera Technik Sp. z o.o., ul. Ogórkowa 96, 04-998 Warszawa za cenę 566.040,00 zł,
- 6) Comfortclima Serwis J.K., ul. Zgoda 15, 05-300 Mińsk Mazowiecki za cenę 2.012.754,60 zł,
- 7) INSTAL-PRO Sp. z o.o., ul. Armii Krajowej 11, 08-110 Siedlce za cenę 2.142.240,00 zł.

W dniu 26 sierpnia 2025 r. Zamawiający unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, wskazując w uzasadnieniu, że postępowanie zostało wszczęte w trybie właściwym dla zamówień o wartości nieprzekraczającej progów unijnych, wynoszącej równowartość kwoty 623.504 zł netto (766 909,92 zł brutto). Do upływu terminu składania ofert (8 sierpnia 2025 r.) wpłynęło 7 ofert, spośród których ceny 4 przekraczają próg unijny, a ceny 3 tego progu nie przekraczają.

Zamawiający w oparciu o wyliczenie średniej arytmetycznej ceny wszystkich złożonych ofert ustalił, że

postępowanie powinno zostać przeprowadzone według procedury właściwej dla postępowań o wartości równej lub przekraczającej próg unijny. Ze względu na dyspozycję art. 457 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, przewidującej unieważnienie umowy, jeżeli zamawiający

z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia bez uprzedniego przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie uznał, że postępowanie jest obciążone wadą, która ma nieusuwalny charakter i uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Prawdopodobnie unieważnienie postępowania Zamawiający wywodzi również z faktu, że uśredniona cena ofert z października 2025 r. na świadczenie usług tożsamych z przedmiotem niniejszego zamówienia na okres dwóch miesięcy z uwagi na toczące się postępowanie odwoławcze, po przeliczeniu przez 24 miesiące wskazuje również na wartość szacunkową zamówienia powyżej progów unijnych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 28 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością.

W myśl art. 29 ustawy Pzp zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżyć wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia, ani nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

Zgodnie z brzmieniem art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym,

z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług lub dostaw, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia, albo łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

Jak wynika z art. 36 ustawy Pzp, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane z tym, że w przypadku zamówień udzielanych w częściach powyższe terminy odnoszą się do wszczęcia pierwszego z postępowań. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia.

O średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu stanowi art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w brzmieniu: „W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej

o należyty 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”. Powołany przepis ma zastosowanie do procedury wyjaśniania rażąco niskiej ceny lub kosztu.

W uzasadnieniu faktycznym unieważnienia postępowania z dnia 26 sierpnia 2025 r. Zamawiający powołał się na wartości wynikające z pkt. I.1.2 załącznika do obwieszczenia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów dla zamówień klasycznych na dostawy i usługi, wynoszącej równowartość kwoty 623.504 zł netto (766 909,92 zł brutto). Od 1 stycznia

2024 r. obowiązuje Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów z dnia 3 grudnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1344), zgodnie z którym według załącznika pkt I.1.2 aktualny próg unijny w przypadku zamówień publicznych lub konkursów dla zamówień klasycznych na dostawy i usługi, wynosi równowartość kwoty 663 105 zł. netto.

Ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne, w myśl art. 267 ust. 1 ustawy Pzp, są zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W ocenie Izby ustalając wartość szacunkową zamówienia Zamawiający dochował należytej staranności i działał w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a konkretnie art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ust. 2 ustawy Pzp. Przyjął za podstawę wartość obowiązującej umowy z 7 czerwca 2023 r. wraz z aneksem nr 1 z 5 kwietnia 2024 r. oraz przeprowadził analizę rynku poprzez przeglądanie ofert na stronach internetowych firm specjalizujących się w wykonywaniu ww. zleceń, a także dokonał w dniu 24 czerwca 2025 r. aktualizacji oszacowanej wartości zamówienia. Ustalił więc wartość zamówienia na podstawie rzeczywistej łącznej wartości kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług oraz zaktualizował tę wartość na miesiąc przed wszczęciem postępowania.

Powyższe oznacza, że postępowanie ze względu na prawidłowo ustaloną wartość szacunkową zostało wszczęte w trybie właściwym dla zamówień o wartości nieprzekraczającej progów unijnych, w związku z czym ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych. Wartość średniej arytmetycznej złożonych ofert nie ma wpływu na wartość szacunkową. Jest co najwyżej jedną z możliwych metod oceny czy oferta jest rażąco niska. Skoro zaś Zamawiający prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami ustalił wartość szacunkową zamówienia, to ustalona w ten sposób wartość jest dla niego wiążąca i stanowi podstawę do wyboru trybu i procedury w jakiej udzielone zostanie zamówienie publiczne.

Konieczność unieważnienia postępowania zachodziłaby wyłącznie wówczas, gdyby ustalenie wartości szacunkowej zamówienia przez Zamawiającego było wadliwe. To, że w odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły oferty z różnymi cenami, których średnia arytmetyczna przekracza progi unijne, nie świadczy o wadliwym ustaleniu przez Zamawiającego wartości szacunkowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wartość szacunkową zamówienia ustala się przed wszczęciem postępowania, a nie w jego trakcie, pod wpływem jego przebiegu.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie występuje więc wada postępowania wynikająca z naruszenia ustawy wskutek nieprzekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie, skoro jest to postępowanie o wartości poniżej progów unijnych. Tym samym nie istnieją podstawy do unieważnienia postępowania jako obciążonego wadą, która ma nieusuwalny charakter i uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy sprawie zamówienia publicznego.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stroną przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....