Sygn. akt: KIO 657/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 27 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Paprocka

po rozpoznaniu na posiedzeniu bez udziału stron i uczestników, w dniu 27 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 lutego 2026 r. przez wykonawcę, EYZEE S.A. w Warszawie
w postępowaniu prowadzonym przez Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu
przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego, wykonawcy Billennium S.A. w Warszawie

postanawia:

1. umorzyć postępowanie odwoławcze,
2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz wykonawcy EYZEE S.A. w Warszawie, kwoty 13 500 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy pięćset złotych zero groszy), stanowiącej 90% wartości kwoty uiszczonej tytułem wpisu.

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 657/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia wykonawczego pn. „Zapewnienie personelu informatycznego w ramach umowy ramowej nr PN/7/25/HSKU w celu realizacji usługi implementacji oraz utrzymania systemów informatycznych dla resortu finansów – Baza Aktów Prawnych, CRU, Doradca+, Machina, WebCirf, oraz innych projektów", wewnętrzny identyfikator CIRF.DZ2.270.15.2026. Zaproszenie do złożenia oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia wykonawczego zostało przekazane dnia 4 lutego 2026 r. wykonawcom, z którymi zostały zawarte umowy ramowe, po przeprowadzeniu postępowania, w trybie przetargu nieograniczonego, na: „Świadczenie usług wsparcia informatycznego dla systemów IT w resorcie finansów", wewnętrzny identyfikator PN/7/25/HSKU. Jednocześnie, Zamawiający opublikował Zaproszenie na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

W dniu 12 lutego 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy EYZEE S.A. w Warszawie (dalej jako: „EYZEE" lub „Odwołujący") wobec treści Zaproszenia do złożenia oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (dalej jako: „Zaproszenie").

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP") poprzez nieuzasadnione połączenie w jednym postępowaniu wykonawczym, udzielanym na podstawie umów ramowych, usług świadczonych aż przez 35 osób (z 10 profili), tj. poprzez zaniechanie podzielenia przedmiotu zamówienia na części lub dopuszczenie możliwości składania ofert częściowych, co nie jest uzasadnione obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem ogranicza konkurencję i narusza zasady proporcjonalności, przejrzystości, równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, oraz brak wskazania uzasadnienia braku podziału zamówienia na części, a w konsekwencji doprowadzenie do sytuacji, że konkurencyjną ofertę w postępowaniu są w stanie złożyć tylko wykonawcy aktualnie świadczący analogiczne usługi lub wykonawcy, którzy w niedalekiej przeszłości świadczyli takie usługi na rzecz Zamawiającego lub podmioty największe, które dysponują dużymi zespołami specjalistów, podczas gdy przedmiot zamówienia jest obiektywnie podzielny, a wśród wykonawców, z którymi zawarto Umowy ramowe jest wiele podmiotów, które byłyby w stanie złożyć konkurencyjną ofertę i zrealizować zamówienia na usługi świadczone przez mniejsze grupy konsultantów, a w konsekwencji narażenie Odwołującego na ryzyko braku uzyskania zamówienia wykonawczego, a nawet ryzyko braku możliwości złożenia oferty, a co za tym idzie ryzyko odstąpienia od Umowy ramowej przez Zamawiającego i naliczenia kary umownej.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania zmiany postanowień Zaproszenia i załączników, w sposób uwzględniający argumentację odwołania zawartą w uzasadnieniu odwołania, tj.: poprzez dokonanie podziału zamówienia na części w wyniku podziału usług świadczonych przez konsultantów na kilka mniejszych części obejmujących maksymalnie 4 konsultantów i dopuszczenie możliwości składania ofert częściowych.

W uzasadnieniu ww. zarzutów, Odwołujący podniósł, że pomimo tak dużej liczby członków personelu – 35 osób z 10 różnych profili – Zamawiający nie zdecydował się dokonać podziału zamówienia na części ani dopuścić możliwości składania ofert częściowych. Dodał, że Zamawiający nie zamieścił również w Zaproszeniu uzasadnienia braku podziału zamówienia na części, co powoduje, że nie jest znana argumentacja przemawiająca za objęciem jednym postępowaniem tak dużej liczby członków personelu. W ocenie Odwołującego, podział niniejszego zamówienia na części jest możliwy. Powołał się na uzasadnienie braku dokonania podziału zamówienia na części, zawarte w Specyfikacji Warunków Zamówienia dotyczącej postępowania na umowę ramową, w którym, według Odwołującego, Zamawiający przewidział, że w zamówieniach wykonawczych może zastosować podział na części i dopuścić możliwość składania ofert częściowych. Odnosząc się do ww. uzasadnienia braku dokonania podziału zamówienia na części, zawartego w Specyfikacji Warunków Zamówienia dotyczącej postępowania na umowę ramową, przekładając to na warunki niniejszego zamówienia, Odwołujący podniósł, iż Zamawiający bezzasadnie zakłada, że podział zamówienia na mniejsze części spowoduje brak spójności działań pomiędzy profilami i ryzyko braku współpracy pomiędzy profilami lub grupami profili. Podkreślił, że personel, który jest zamawiany w ramach Postępowania będzie więc świadczył usługi w ramach różnych, równoległych projektów informatycznych, tj. systemów – Baza Aktów Prawnych, CRU, Doradca+, Machina, WebCirf oraz innych projektów. Wyjaśnił dalej, że: „Body leasing, to umowa zakładającą dostawę specjalistów, a nie jednorodnego, technologicznie nierozerwalnego świadczenia. W przypadku tego typu usług nie zachodzi zatem pomiędzy poszczególnymi specjalistami powiązanie techniczne ani organizacyjne, które uzasadniałoby konieczność udzielenia zamówienia jednemu wykonawcy. Świadczenie usług polegać będzie na udostępnieniu zasobów osobowych o określonych kompetencjach, a nie na realizacji jednolitego rezultatu wymagającego jednego, zintegrowanego wykonawcy. W konsekwencji podział zamówienia na części – obejmujące mniejsze grupy Personelu nie spowoduje po stronie Zamawiającego nadmiernych trudności organizacyjnych ani ryzyka dla prawidłowej realizacji projektów." Dodał, że nawet przy obecnych warunkach zamówienia, Zamawiający będzie musiał zarządzać alokacją specjalistów pomiędzy różne projekty, a więc współpraca z kilkoma wykonawcami w miejsce jednego nie zmienia istotnie modelu organizacji pracy. Zdaniem Odwołującego, nawet gdyby część konsultantów miała pracować na jednym projekcie/w ramach jednego zadania, to nie uzasadniałoby to braku podziału zamówienia na części i braku możliwości czy zasadności zamówienia poszczególnych członków personelu od różnych wykonawców lub zamawiania mniejszych grup konsultantów w ramach jednej części zamówienia. Stanowisko takie uargumentował podnosząc, że Zamawiający nie sformułował wymagania, że wskazani członkowie personelu mają mieć doświadczenie w pracy w tym samym zespole, nie punktuje dodatkowo takich przypadków. „W przypadku usług o charakterze body leasing każda osoba świadczy pracę indywidualnie, a świadczenie usług przez jednego konsultanta/członka Personelu nie jest funkcjonalnie zależne do świadczenia usług przez pozostałych. Każda z osób rozliczana jest za swoją pracę odrębnie." Odwołujący uznaje, że tego rodzaju zamówienie, obejmujące udostępnienie 35 specjalistów IT w modelu body leasing jest ze swojej natury obiektywnie podzielne, gdyż każdy z nich stanowi odrębną „jednostkę usługową". Innymi słowy, jak wynika z odwołania, udostępnienie konsultanta nr 1 nie jest funkcjonalnie ani technicznie powiązane z udostępnieniem konsultanta nr 35. Według Odwołującego, z Opisu przedmiotu zamówienia (Tom 3 SWZ) dotyczącego postępowania na umowę ramową, wynika, że Zamawiający będzie zlecał pracę każdemu ze specjalistów odrębnie. Dodał, że podział zamówienia na części lub dopuszczenie możliwości składania ofert częściowych nie zwiększy również znacząco kosztów realizacji zamówienia. Podkreślił, że Zamawiający pomija, że wykonawcy mogą nie dysponować tak dużym zespołem w tak okrojonym terminie, z drugiej strony dodał, że podział zamówienia na części nie uniemożliwi złożenia oferty wykonawcom, którzy i tak byliby w stanie je złożyć nawet w przypadku zamawiania pakietu usług 35 specjalistów, a otworzy taką możliwość dla wykonawców (w tym Odwołującego), którzy nie dysponują aktualnie tak dużą grupą osób, które za konkurencyjne stawki są w stanie zacząć pracę na rzecz Zamawiającego w przewidzianym w Zaproszeniu terminie (od dnia zawarcia umowy). Zdaniem EYZEE, zaskarżona czynność spowoduje, że wykonawcy zmuszeni będą do składania ofert niekorzystnych cenowo, aby tylko spełnić wymóg złożenia oferty i uchronić się przed rozwiązaniem umowy i naliczeniem kary wynikającej z umowy ramowej, w której przewidziano, jak wynika z odwołania, że niezłożenie przez wykonawcę oferty wykonawczej w trzech następujących po sobie postępowaniach wykonawczych lub złożenie oferty w trzech następujących po sobie postępowaniach wykonawczych niezgodnej z oferta ramową lub niezłożenie oferty w pięciu postępowaniach wykonawczych w całym okresie trwania Umowy Ramowej lub złożenie w tym okresie pięciu ofert niezgodnych z Umową Ramową – stanowi przesłankę rozwiązania Umowy Ramowej, bez wypowiedzenia, ze skutkiem natychmiastowym z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (§12 ust. 2 pkt 3 Umowy Ramowej), a to z kolei wiąże się z ryzykiem naliczenia

kary umownej na podstawie § 11 ust. 1 Umowy Ramowej w wysokości 100.000,00 zł.

W odpowiedzi z dnia 17 marca 2026 r. na odwołanie, Zamawiający, Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej jako: „CIRF" lub „Zamawiający") wniósł o oddalenie odwołania i obciążenie Odwołującego kosztami postępowania odwoławczego. Podniósł, że przede wszystkim, w ramach niniejszego postępowania na zamówienie wykonawcze, brak jest zarówno w Umowie Ramowej, jak też w przepisach odesłania do stosowania wskazanych w zarzucie odwołania przepisów art. 91 ust. 1 i 2 PZP w zw. z art. 99 ust. 1 i 4 PZP, a zatem nie mogło dojść do ich naruszenia w sprawie. Podniósł ponadto, że Odwołujący złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu wykonawczym, jako jeden spośród czterech wykonawców. W efekcie, zdaniem Zamawiającego potwierdza to, że sformułowany przez Zamawiającego skład liczebny wymaganego personelu nie uniemożliwił Odwołującemu oraz innym wykonawcom złożenia oferty. Dodał, że na etapie zawierania umowy ramowej Odwołujący wskazywał, że posiada właściwy potencjał i dysponuje osobami (profilami) w przeszło 60 rolach projektowych, które może wykorzystać dla realizacji umów wykonawczych. Co więcej, w jednym z postępowań wykonawczych wynikających z Umowy Ramowej na potrzeby realizacji prac w ramach projektu KSeF (nr postępowania: CIRF.DZ2.270.424.2025) Odwołujący był w stanie złożyć ofertę w postępowaniu, w którym przedmiot zamówienia obejmował zapewnienie 95 osób, a zatem niemal trzykrotnie więcej, niż w ramach przedmiotowego postępowania. Zamawiający podniósł również, że na etapie postępowania o zawarcie umowy ramowej, Odwołujący miał świadomość skali przedsięwzięcia. W efekcie, w ocenie CIRF, żądanie odwołania jest prawdopodobnie podyktowane aktualną kalkulacją biznesową Odwołującego. Zamawiający w zakresie bezzasadności podziału zamówienia podtrzymał argumentację wskazaną w pkt 6.2. Tomu I SWZ (postępowanie PN/7/25/HSKU). Dodatkowo, Zamawiający wskazał, że postulowany podział na części jest wysoce niekorzystny dla Zamawiającego, choćby ze względu na konieczność koordynacji i współdziałania wielu wykonawców.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Billennium S.A. w Warszawie. Jednocześnie ze zgłoszeniem przystąpienia, wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego, podnosząc, w szczególności, że regulacja art. 91 ust. 1 PZP ma charakter fakultatywny, specyfika zamówienia uzasadnia jego niepodzielność funkcjonalną, podział zamówienia na części skutkowałby koniecznością zawarcia wielu umów wykonawczych i zwiększyłby koszty związane z ich obsługą, a także rozproszył odpowiedzialność kontraktową i zwiększył ryzyko sporów kompetencyjnych. Dodał, że nawet ewentualny brak rozbudowanego uzasadnienia w Zaproszeniu nie prowadzi automatycznie do konieczności modyfikacji postępowania, jeśli obiektywne przesłanki przemawiają za niepodzielnością zamówienia.

Pismem wniesionym do Prezesa Izby dnia 25 marca 2026 r., Odwołujący oświadczył, że cofa odwołanie oraz wnosi o umorzenie postępowania i zwrot na rzecz Odwołującego 90% uiszczonego wpisu.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, że odwołanie zawierało braki formalne, właściwie uzupełnione, w postaci niedołączenia dowodu uiszczenia wpisu od odwołania w wymaganej wysokości oraz niedołączenia dowodu przekazania odwołania Zamawiającemu. Prawidłowo uiszczono wpis w kwocie 15.000,00 PLN na rachunek Urzędu Zamówień Publicznych.

Odwołujący przed terminem rozprawy wyznaczonej na dzień 27 marca, oświadczył, że cofa odwołanie. Wobec powyższego, w świetle art. 568 pkt 1) PZP, konieczne stało się umorzenie niniejszego postępowania odwoławczego.

Zgodnie z art. 520 PZP, odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy, zaś cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Prezesa Izby. Tym samym, cofnięte odwołanie nie może być przedmiotem rozpatrzenia przez Izbę, zatem postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego wydano na podstawie art. 574 PZP oraz § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437 ze zm.), z których wynika, że jeżeli postępowanie zostało umorzone na skutek cofnięcia odwołania przed otwarciem rozprawy najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który został wyznaczony termin rozprawy lub posiedzenia z udziałem stron lub uczestników postępowania odwoławczego – odwołującemu zwraca się 90% wpisu.

Przewodnicząca: …… **.....**