

WYROK

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 r. przez PROGNETICS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie

przy udziale Uczestnika przystępującego po stronie Zamawiającego – Centrum Informatyki „ZETO” Spółka Akcyjna z siedzibą w Białymstoku

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i 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.

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

UZASADNIENIE

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie (dalej jako Zamawiający, NFOŚ), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Świadczenie usług wsparcia i rozwoju do systemu Centralnej Bazy Czystego Powietrza”, znak sprawy DOZ.52.18.2025, (dalej jako postępowanie, Postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320 – dalej jako PZP, ustawa Pzp, Pzp, ustawa). Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 24 grudnia 2025 r. numer publikacji ogłoszenia 859888 – 2025.

W dniu 30 marca 2026 r. wykonawca Prognetics Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej jako Odwołujący, Spółka), wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec niezgodnych z przepisami ustawy czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

- 1) wadliwej ocenie wyjaśnień złożonych przez Centrum Informatyki „ZETO” Spółka Akcyjna z siedzibą w Białymstoku (dalej jako ZETO, wykonawca ZETO, Wykonawca) i wyborze przez Zamawiającego jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy ZETO pomimo, że oferta ta podlegała odrzuceniu;
- 2) zaniechaniu przez Zamawiającego odrzucenia oferty wykonawcy ZETO, podczas gdy oferta ZETO złożona została z ceną rażąco niską.

Odwołujący zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego zarzucił naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy ZETO, pomimo iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, wykonawca ZETO nie złożył wyjaśnień, które uzasadniałyby podaną w ofercie cenę oraz poprzez niewłaściwą ocenę wyjaśnień złożonych przez wykonawcę ZETO i prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;
- 2) art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp poprzez bezpodstawne, niezgodne z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, dokonanie wyboru oferty wykonawcy ZETO, podczas gdy oferta ZETO podlegała

odrzuconiu jako złożona z rażąco niską ceną.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) dokonania ponownej oceny ofert z uwzględnieniem stawianych zarzutów;
- 3) odrzucenie oferty wykonawcy ZETO;
- 4) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

Odwołujący podniósł, że „(...) posiada interes w uzyskaniu zamówienia, bowiem złożył ofertę, która mogłaby zostać wybrana jako najkorzystniejsza, gdyby nie doszło do naruszenia przepisów Pzp przez Zamawiającego. (...) Odwołujący spełnia przesłanki pozwalające na wniesienie odwołania, ponieważ:

- 1) ma interes w uzyskaniu zamówienia, co potwierdza fakt złożenia oferty w Postępowaniu;
- 2) może ponieść szkodę w wyniku naruszeń przepisów Pzp przez Zamawiającego, gdyż brak wybrania oferty Odwołującego uniemożliwia mu uzyskanie zamówienia;
- 3) naruszenie przepisów Pzp przez Zamawiającego ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną Odwołującego”. – vide s. 2 – 3 odwołania.

Pismem z dnia 02 kwietnia 2026 r. wykonawca ZETO zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. ZETO w treści swojego pisma przedstawił stanowisko w sprawie.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości z uwagi na bezpodstawność przedstawionych zarzutów i brak naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów ustawy. W swoim piśmie Zamawiający przedstawił stanowisko w sprawie.

Spółka pismem z dnia 23 kwietnia 2026 r. złożyła stanowisko w sprawie stanowiące odpowiedź na argumentację Wykonawcy i Zamawiającego przedstawioną w złożonych przez nich pismach.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest świadczenie usług wsparcia i rozwoju do systemu Centralnej Bazy Czystego Powietrza. Postępowanie nie zostało podzielone na części.

Zgodnie z ust. 1 i 2 Rozdziału XVI Specyfikacji Warunków Zamówienia – Opis kryteriów oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert:

Jak wynika z treści informacji z otwarcia ofert z dnia 10 lutego 2026 r., w postępowaniu zostały złożone następujące oferty:

Pismem z dnia 24 lutego 2026 r. NFOŚ zwrócił się do wykonawcy ZETO o złożenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny za wykonanie przedmiotu zamówienia w celu ustalenia, czy cena nie jest rażąco niska. Zamawiający w treści swojego wezwania wskazał m.in., że: „Zaoferowana przez Wykonawcę cena jest znacznie niższa od ustalonej przez Zamawiającego wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, tj. stanowi 56,66 % tej wartości (1 291 500,00 zł brutto), a także od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 1 i 10 ustawy Pzp (stanowi 56,80 % tej wartości). Zaoferowana cena budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, za zaoferowaną cenę. Ponadto, zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, w przypadku, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, Zamawiający zwraca się do Wykonawcy o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny. Biorąc pod uwagę powyższe, proszę o przedłożenie wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, potwierdzających jej rzetelną kalkulację. Należy podać sposób przeprowadzenia kalkulacji ceny w zakresie głównego elementu cenotwórczego, tzn. ceny za roboczogodzinę świadczenia usług wsparcia i rozwoju, jakie uwzględniono przy kalkulowaniu ceny oferty oraz wpływ tych elementów kalkulacji na wysokość zaoferowanej ceny.

W wyjaśnieniach należy wykazać realność zaoferowanej ceny całkowitej, poprzez wykazanie uwzględnienia określonych kosztów w zaoferowanej cenie za roboczogodzinę świadczenia usług wsparcia i rozwoju, w tym:

- koszty 24 miesięcznej gwarancji,
- wysokości wynagrodzenia dla wykazanych specjalistów,
- inne, ewentualne (w zakresie, w jakim występują) koszty Wykonawcy, pośrednio związane z realizacją zamówienia, np. koszty szkoleń, koszty utrzymania biura, itp.

W wyjaśnieniach należy również podać informację, pozwalającą ocenić, czy cena nie jest skalkulowana poniżej kosztów, np. wysokość kalkulowanego zysku.

Ponadto, w ramach składanych wyjaśnień proszę również o informację, czy zaoferowana cena uwzględnia:

- koszty pracy zgodne z przepisami dotyczącymi kosztów pracy (w tym minimalne wynagrodzenie za pracę albo minimalną stawkę godzinową, ustalone na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę),
- koszty wynikające z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym obowiązujących w miejscu, w którym realizowane będzie zamówienie (w szczególności w zakresie płatności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne).

Wyjaśnienia mają na celu wykazanie, że zaoferowana cena nie została skalkulowana poniżej kosztów i nie jest ceną nierealną.

Wyjaśnienia powinny odnosić się do wymagań Zamawiającego określonych w SWZ co do zakresu i sposobu realizacji zamówienia (w szczególności wskazanych powyżej), a także dostępnych dla Wykonawcy wyjątkowo korzystnych warunków jego wykonania, tj. wskazywać konkretne i obiektywne okoliczności, które pozwoliły zaoferować tak niską cenę, w szczególności poprzez wskazanie odpowiednich dowodów potwierdzających argumentację Wykonawcy”.

W odpowiedzi na pismo NFOŚ, wykonawca ZETO w dniu 27 lutego 2026 r. złożył wyjaśnienia wraz z dowodami – zanonimizowanymi umowami o pracę specjalistów przewidzianych przez ZETO do realizacji zamówienia.

Kolejno, w dniu 19 marca 2026 r. Zamawiający opublikował Informację o wyborze oferty najkorzystniejszej, za którą uznana została oferta wykonawcy ZETO. Oferta złożona przez Spółkę uplasowała się na drugim miejscu w rankingu ofert.

Izba zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie skutecznie zgłosił wykonawca ZETO.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania. Izba nie zaliczyła w poczet materiału dowodowego następujących dokumentów złożonych przez wykonawcę ZETO: (1) kalkulacji stawki godzinowej; (2) dowodów dotyczących przykładowych postępowań. W ocenie Izby przedmiotem wnioskowanych przez Zamawiającego ww. dowodów miałyby być fakty nie mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotnego znaczenia (argumentacja *a contrario* z art. 531 PZP).

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 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.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

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

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Art. 17 ust. 2 PZP: Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Art. 224 ust. 5 PZP: Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Art. 239 PZP:

1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.
2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Zarzut 1

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zakres informacji przedstawianych przez wykonawcę w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny determinowany jest treścią wezwania Zamawiającego. W stanie faktycznym sprawy Zamawiający wezwał ZETO do złożenia wyjaśnień w zakresie:

- 1)realności zaoferowanej ceny całkowitej poprzez wykazanie uwzględnienia określonych kosztów w zaoferowanej cenie za roboczegodzinę świadczenia usług wsparcia i rozwoju, w tym:

- a) koszt 24 miesięcznej gwarancji,
- b) wysokości wynagrodzenia dla wykazanych specjalistów,
- c) inne, ewentualne (w zakresie, w jakim występują) koszty wykonawcy, pośrednio z realizacją zamówienia, np. koszty szkoleń, koszty utrzymania biura, itp.

2) Informacji pozwalającej ocenić czy cena nie jest skalkulowana poniżej kosztów, np. wysokość kalkulowanego zysku,

3) wyjaśnienia, czy zaoferowana cena uwzględnia:

- a) koszty pracy zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy (w tym minimalne wynagrodzenie za pracę albo minimalną stawkę godzinową, ustalone na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę);
- b) koszty wynikające z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym obowiązujących w miejscu, w którym realizowane będzie zamówienie.

Zamawiający w treści wezwania wskazał także, że wyjaśnienia powinny odnosić się do wymagań Zamawiającego określonych w SWZ co do zakresu i sposobu realizacji zamówienia (w szczególności wskazanych powyżej), a także dostępnych dla wykonawcy wyjątkowo korzystnych warunków jego wykonania, tj. wskazywać konkretne i obiektywne okoliczności, które pozwoliły zaoferować tak niską cenę, w szczególności poprzez wskazanie odpowiednich dowodów potwierdzających argumentację wykonawcy.

Izba analizując przedłożone przez ZETO wyjaśnienia doszła do wniosku, że odnoszą się one do wszystkich elementów wskazanych przez Zamawiającego w treści wezwania. Wykonawca ZETO w swoim piśmie z dnia 27 lutego 2026 r. wskazał:

- 1) sposób w jaki została przeprowadzona kalkulacja ceny w zakresie głównego elementu cenotwórczego – ceny za roboczogodzinę świadczenia usług wsparcia i rozwoju, w tym koszty jakie zostały uwzględnione przy kalkulowaniu ceny oferty oraz ich wpływ na wysokość zaoferowanej ceny,
- 2) wysokość wynagrodzeń specjalistów wskazanych do realizacji zamówienia, co zostało poparte odpowiednimi dowodami,
- 3) warunki wykonania zamówienia właściwe dla ZETO, które pozwalają na obniżenie kosztów – przyjęte założenia dotyczące sposobu świadczenia w realizacji podobnych zamówień, co zostało potwierdzone wykazem dotychczas zrealizowanych umów, w tym w zakresie oszczędności metody wykonania zamówienia związanej z maksymalizacją prac realizowanych w trybie zdalnym,
- 4) na dodatkowe szczególnie korzystne warunki dostępne dla ZETO, pozwalające na obniżenie kosztów związanych z prowadzeniem działalności w określonym regionie kraju, co zostało poparte dowodami z postaci danych z Głównego Urzędu Statystycznego;
- 5) że w cenie zostały uwzględnione koszty pośrednio związane z realizacją zamówienia – koszty ewentualnych szkoleń pracowników i użycia sprzętu niezbędnego do realizacji zamówienia,
- 6) w przyjętej stawce godzinowej uwzględniono realizację zadań związanych ze świadczeniem serwisu gwarancyjnego na wytworzone w ramach umowy produkty, w wysokości 2 %,
- 7) że kalkulacja obejmuje pokrycie kosztów dodatkowych, w tym m.in. delegacji oraz kosztów administracyjnych (np. utrzymanie biura), a także zysk i wszystkie nieplanowane koszty związane z realizacją zamówienia (w tym koszty zidentyfikowanych przez ZETO ryzyk projektowych oraz ewentualnych dodatkowych wymaganych usług, licencji lub narzędzi), które stanowią około 8,2 % wartości złożonej oferty,
- 8) że zaoferowana cena uwzględnia koszty pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, a także koszty wynikające z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym obowiązujących w miejscu, w którym realizowane będzie zamówienie.

Odnosząc się do przyjętej przez ZETO wysokości stawki godzinowej – 78,00 zł netto (95,94 zł brutto), wskazać należy, że kwota ta jest znacznie wyższa od minimalnej stawki godzinowej wynikającej z przepisów prawa. Wynagrodzenie wskazanych przez wykonawcę ZETO specjalistów, wynikające z załączonych przez niego dowodów w postaci zanonimizowanych aneksów do umów o pracę pozostają na poziomie pozwalającym uznać przyjętą stawkę za realną przy uwzględnieniu zaangażowania poszczególnych specjalistów oraz przyjętego przez ZETO modelu realizacji umowy. W ocenie Izby wykonawca składający ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia jako profesjonalista działający w danym obszarze, dysponuje wiedzą i doświadczeniem pozwalającym na oszacowanie przewidywanego zaangażowania poszczególnych specjalistów przy realizacji zadań. Przyjęte w kalkulacji Wykonawcy wynagrodzenie nie musi odpowiadać średniej arytmetycznej wynagrodzeń poszczególnych osób, tylko odpowiada poziomowi tego wynagrodzenia. Przyjęcie założeń uwzględniających m.in. różnicowany poziom zaangażowania poszczególnych osób wskazanych do realizacji zamówienia wprost wynika z wyjaśnień ZETO, a zwłaszcza ze stwierdzenia: „Wskazana przyjęta stawka uwzględnia koszty zaangażowania i ewentualnych szkoleń pracowników, użycia sprzętu niezbędnego do realizacji zamówienia, jak i wszelkie inne koszty wynikające z zatrudnienia pracowników przez wykonawcę” – vide s. 3

wyjaśnień wykonawcy ZETO.

Wykonawca ZETO w swoich wyjaśnieniach wskazał na kalkulowany zysk zawarty w kwocie stanowiącej ok. 8,2 % ceny, wskazując przy tym jedynie, iż bezsprzeczną dodatkową korzyścią z należytego wykonania zamówienia będą stosowne referencyjne, które poprawią pozycję konkurencyjną ZETO na rynku. Jednocześnie Wykonawca w swoim piśmie z dnia 27 lutego 2026 r. wskazał, że „(...) korzyści wizerunkowe i referencyjne mają charakter wtórny i nie stanowią elementu kompensującego koszty realizacji zamówienia – cena została skalkulowana w sposób zapewniający jej rentowność.” – vide s. 6 wyjaśnień ZETO.

Z powyższego wynika, że wykonawca ZETO wskazał koszty jakie uwzględnił w związku z realizacją zamówienia (w tym wynikające z obowiązujących przepisów prawa), wyjaśnił jakie okoliczności pozwoliły jemu na zaoferowanie niższej ceny, jak również potwierdził uwzględnienie w kalkulacji ceny zysku, wskazując tym samym, że nie będzie realizował zamówienia poniżej kosztów własnych. Nadto, ZETO przedstawił dowody, które potwierdzają realność kosztów wykonania usługi. Z tego względu Izba uznała, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę ZETO są konkretne, logiczne i poparte dowodami.

Odwołujący nie wykazał, aby realizacja zamówienia za cenę zaoferowaną przez ZETO była niemożliwa lub prowadziła do świadczenia usługi poniżej kosztów. Przedstawiona przez Spółkę argumentacja sprowadza się do zaprezentowania alternatywnej metodologii kalkulacji ceny, a nie do wykazania jej rażąco niskiego charakteru w rozumieniu ustawy.

Izba zauważa, że naturalnym zjawiskiem jest występowanie różnic cenowych w ofertach wykonawców. Zawsze mamy do czynienia z sytuacją, w której każdy wykonawca, pomimo, iż działa w tej samej branży opiera się o zasoby własnej organizacji, własne kontakty handlowe i wypracowany model biznesowy, a tym samym indywidualnie wycenia wartość swoich produktów. Wynikiem przywołanych zależności jest gra rynkowa wykonawców przejawiająca się w oferowaniu różnych cen za daną usługę.

Zarzut 2

Mając na uwadze, że sformułowany przez Odwołującego zarzut 1 nie potwierdził się, to Izba oddaliła także odwołanie w odniesieniu do zarzutu 2. Omawiany zarzut był zarzutem wynikowym względem zarzutu 1.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Przewodnicząca