

WYROK

Warszawa, dnia 19 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Rakowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 maja 2026 r. przez wykonawcę **ITHOUSE Sp. z o.o.**

z siedzibą w Warszawie, ul. Grzybowska 49, 00-844 Warszawa w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, ul. Krucza 38/42, 00-926 Warszawa**

przy udziale uczestnika po stronie odwołującego – wykonawcy **Trusted Software Services Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ul. Ogrodowa 58, 00-876 Warszawa**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **ITHOUSE Sp. z o.o.**

z siedzibą w Warszawie, ul. Grzybowska 49, 00-844 Warszawa i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **ITHOUSE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ul. Grzybowska 49,**

00-844 Warszawa tytułem wpisu od odwołania

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 2120/26

Uzasadnienie

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zwany dalej „zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia na „Świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT.”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 28 sierpnia 2025 r., numer 567708-2025.

W dniu 4 maja 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca ITHOUSE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „odwołującym”, wniósł odwołanie wobec niezgodnych z przepisami ustawy Pzp czynności lub zaniechań czynności zamawiającego w postaci:

- 1) Wyboru jako jednej z 5 najkorzystniejszych ofert, oferty złożonej przez wykonawcę TRUSTED SOFTWARE SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „wykonawcą TSS”.
- 2) Zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy TSS z uwagi na to, że jej złożenie nastąpiło w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.
- 3) Zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy TSS z uwagi na to, że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zarzucając zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zwaną dalej „UZNK”, w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 1 UZNK w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, w której to ofercie wysokość ustalonej przez wykonawcę TSS ceny, w tym cen za poszczególne role procesowe wskazuje, że świadczenie usługi nastąpi za cenę poniżej kosztów jej świadczenia, a ustalenie wysokości takiej ceny nastąpiło w sposób kalkulacji cen jednostkowych prowadzi do nieuczciwego uprzywilejowania wykonawcy TSS i może wskazywać na działanie zmierzające do eliminacji rzetelnie kalkulujących wykonawców.
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy TSS, pomimo iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożonymi wyjaśnieniami i dowodami nie wykazał realności i

prawidłowości ceny, w tym cen za poszczególne role procesowe oraz nie wykazał uzasadnienia podania jej w ofercie w określonej wysokości, ponieważ wyjaśnienia nie były kompletne, konkretne, rzetelne i wiarygodne, a ponadto wykonawca TSS nie przedstawił żadnych rzetelnych dowodów potwierdzających realność przedstawionej kalkulacji, a co za tym idzie wyjaśnienia ceny wykonawcy TSS nie powinny stanowić podstawy dla uznania, że wykonawca uzasadnił podane w ofercie ceny jednostkowe brutto za 1h pracy Konsultanta w specjalności: Asystenta Kierownika Projektu, Analityka Systemowego, Programisty BE Pyton, Programisty BE Node.js, Programisty BE Ruby on Rails, Programisty BE PHP, Projektanta UX, Projektanta UI.

Odwolujący wniósł o:

- 1)uwzględnienie odwołania,
- 2)nakazanie zamawiającemu unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. oferty wykonawcy TSS,
- 3)nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty wykonawcy TSS,
- 4)nakazanie zamawiającemu dokonania ponownej oceny ofert z uwzględnieniem stawianych zarzutów,
- 5)zasądzenie na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwolujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych zarzutów, przywołując treść dokumentacji postępowania oraz przedstawiając argumentację w przedmiotowej sprawie.

Zamawiający w dniu 6 maja 2026 r. przekazał wykonawcom kopię odwołania za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W dniu 8 maja 2025 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca TRUSTED SOFTWARE SERVICES Sp. z o.o. siedzibą w Warszawie, zwany dalej „wykonawcą TSS” lub „przystępującym”, zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

W dniu 15 czerwca 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą, według norm przepisanych.

W dniu 16 czerwca 2026 r. przystępujący złożył „Pisemne stanowisko Przystępującego po stronie Zamawiającego”, załączając szereg dowodów.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść ogłoszenia o zamówieniu oraz treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego złożone podczas rozprawy, skład orzekający Izby ustalił i zważył, co następuje:

Izba nie znalazła podstaw do odrzucenia odwołania w związku z tym, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba również stwierdziła, że wypełniono przesłanki istnienia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy TRUSTED SOFTWARE SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „wykonawcą TSS” lub „przystępującym”, do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła także stanowiska złożone ustnie przez strony oraz uczestnika postępowania odwoławczego do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez przystępującego i złożone w dniu 16 czerwca 2026 r. dowody, tj.:

- 1)Analiza stawek w postępowaniu dla GUNB.
- 2)Plik dowodów zatytułowany „Dowody asystent”.
- 3)Plik dowodów zatytułowany „Dowody ekspert ds. bezpieczeństwa”.
- 4)Plik dowodów zatytułowanych „Dowody analityk systemowy”.
- 5)Plik dowodów zatytułowanych „Dowody programista BE Python.
- 6)Plik dowodów zatytułowanych „Dowody programista BE PHP.
- 7)Plik dowodów zatytułowanych „Dowody projektant UI”.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i złożone na rozprawie dowody - opracowania własne odwołującego, tj. zestawienie specjalizacji oraz różnice pomiędzy rolami backendowymi.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający Izby merytorycznie rozpoznał złożone odwołanie uznając, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy TSS, pomimo iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a wykonawca złożonymi wyjaśnieniami i dowodami nie wykazał realności i prawidłowości ceny, w tym cen za poszczególne role procesowe oraz nie wykazał uzasadnienia podania jej w ofercie w określonej wysokości, ponieważ wyjaśnienia nie były kompletne, konkretne, rzetelne i wiarygodne, a ponadto wykonawca TSS nie przedstawił żadnych rzetelnych dowodów potwierdzających realność przedstawionej kalkulacji, a co za tym idzie wyjaśnienia ceny wykonawcy TSS nie powinny stanowić podstawy dla uznania, że wykonawca uzasadnił podane w ofercie ceny jednostkowe brutto za 1h pracy Konsultanta w specjalności: Asystenta Kierownika Projektu, Analityka Systemowego, Programisty BE Pyton, Programisty BE Node.js, Programisty BE Ruby on Rails, Programisty BE PHP, Projektanta UI (zarzut 2 odwołania) nie potwierdził się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny (tożsamy dla obydwu zarzutów):

Wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w okresie obowiązywania umowy ramowej, została ustalona na kwotę 112 423 639,86 zł, co stanowi równowartość 24 244 385,47 euro.

Zamawiający przed otwarciem ofert udostępnił kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia podstawowego w wysokości 138 281 077 zł brutto.

W postępowaniu złożono 30 ofert.

Zamawiający, pismem z dnia 31 października 2025 r., wezwał wykonawcę TSS do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, w zakresie wyliczenia cen jednostkowych, dotyczących stawki za 1 godzinę pracy konsultanta dla specjalności:

- 1) Asystent KP – 65,19 zł brutto,
- 2) Analityk Systemowy – 143,91 zł brutto,
- 3) Programista BE Python – 151,29 zł brutto,
- 4) Programista BE Node.js - 151,29 zł brutto,
- 5) Programista BE Ruby on Rails – 145,14 zł brutto,
- 6) Programista BE PHP – 138,99 zł brutto,
- 7) Projektant UX – 108,24 zł brutto,
- 8) Projektant UI – 108,24 zł brutto,
- 9) Ekspert ds. bezpieczeństwa IT – 178,35 zł brutto,

które jako istotne części składowe ceny, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Jednocześnie wskazał, że „Wyjaśnienia mogą dotyczyć między innymi:

- 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 2024 r. poz. 1773) 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) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Złożone wyjaśnienia muszą przedstawiać kalkulację ceny jednostkowej pracy konsultanta w odniesieniu do ww. specjalności, z uwzględnieniem elementów wpływających na cenę, m.in. zaangażowanie osobowe, zakładany poziom zysku oraz ewentualne okoliczności, decydujące o obniżeniu tej ceny.”.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z dnia 12 listopada 2025 r., wykonawca TSS złożył wyjaśnienia, załączając do kilkanaście dowodów.

Zamawiający, pismem z dnia 23 kwietnia 2026 r., poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszych ofert w postępowaniu prowadzonym w celu zawarcia umowy ramowej na świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów

ludzkich z branży IT.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 224 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że „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.”. Oznacza to, że jeżeli wykonawca nie odpowie na wezwanie zamawiającego w wyznaczonym terminie lub złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, oferta podlega odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę lub koszt.

Z kolei art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp stanowi, że „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia”. Przepis ten nakazuje bowiem odrzucić ofertę, która zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Niemniej jednak w sytuacji, gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

W tym stanie faktycznym zamawiający, jak wskazał w treści wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny skierowanym do wykonawcy TSS - powziął wątpliwość co do możliwości wykonania przez tego wykonawcę przedmiotu zamówienia za wskazane w wezwaniu ceny jednostkowe zaoferowane w ofercie.

Zgodnie z przepisem art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Oznacza to, że badana może być nie tylko cena całkowita oferty, lecz także istotne części składowe ceny lub kosztu. Za istotną część ceny lub kosztu należy uznać te ich części, od których, ze względu na ich znaczący udział w całości ceny lub kosztu, zależy ostatecznie powstały koszt lub zaoferowana cena.

Zamawiający może więc zażądać od wykonawcy stosownych wyjaśnień również wtedy, gdy cena lub koszt istotnych składników ceny całkowitej lub kosztu sprawiają wrażenie rażąco niskich.

W niniejszym stanie faktycznym zamawiający przeprowadził procedurę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w zakresie dotyczącym cen jednostkowych. Zamawiający – jak wyjaśnił - badał te specjalności, w których zaoferowana przez wykonawcę TSS stawka jednostkowa była niższa o co najmniej 30% zarówno od wartości stawki jednostkowej ustalonej przed wszczęciem postępowania, powiększonej o należny podatek od towarów i usług, jak również od średniej arytmetycznej stawek jednostkowych wszystkich złożonych ofert. Suma cen brutto wyodrębnionych specjalności, tj. Asystenta KP, Analityka Systemowego, Programisty BE Python, Programisty BE Node.js, Programisty BE Ruby on Rails, Programisty BE PHP, Projektanta UX, Projektanta UI oraz Eksperta ds. bezpieczeństwa IT, stanowiła bowiem 42,23% ceny ofertowej. Wezwanie dotyczyło 9 spośród 22 stanowisk objętych przedmiotem zamówienia.

Dlatego też zamawiający wystosował do wykonawcy TSS wezwanie, w którym wskazał, że powziął wątpliwość co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia za ceny jednostkowe zaoferowane w ofercie, a dotyczące stawki za 1 godzinę pracy konsultanta dla wskazanych w wezwaniu specjalności: Asystent KP, Analityk Systemowy, Programista BE Python, Programista BE Node.js, Programista BE Ruby on Rails, Programista BE PHP, Projektant UX, Projektant UI oraz Ekspert ds. bezpieczeństwa IT, które, jako istotne części składowe ceny, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Jednocześnie zamawiający wskazał, czego „wyjaśnienia mogą dotyczyć” a więc „między innymi:

- 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 2024 r. poz. 1773) 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,
- 7) obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,
- 8) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.”.

Zamawiając podał także, że „złożone wyjaśnienia muszą przedstawiać kalkulację ceny jednostkowej pracy konsultanta w odniesieniu do ww. specjalności, z uwzględnieniem elementów wpływających na cenę, m.in. zaangażowanie osobowe, zakładany poziom zysku oraz ewentualne okoliczności, decydujące o obniżeniu tej ceny.”.

Jest to o tyle istotne, że treść wezwania wyznacza zakres udzielanych wyjaśnień, określając przy tym granice ich oceny.

Wykonawca TSS, co jest bezsporne, złożył wyjaśnienia i, co należy podkreślić, przyznał to odwołujący. Wykonawca ten przedstawił bowiem kalkulację kosztów wykonania zamówienia w zakresie stanowisk będących przedmiotem skierowanego do wykonawcy TSS wezwania oraz dokonał opisu poszczególnych pozycji kosztowych, załączając umowy, ofertę podwykonawcy, umowę najmu biura, raport płacowy oraz rachunek miesięczny za licencje dostępowe.

Kalkulację tę zakwestionował odwołujący twierdząc, że przedstawiona tabela takowej nie stanowi, gdyż nie pozwala na zweryfikowanie przyjętych wartości. A ponadto nie zawiera żadnej metodologii.

Istotnie metodologia wyliczenia kosztów obejmuje różne metody kalkulacji, które są stosowane w zależności od specyfiki działalności danego podmiotu, a tym samym specyfiki danego przedmiotu zamówienia. Kalkulacja złożona przez wykonawcę TSS obejmuje koszty osobowe, koszty ogólne i marżę. A więc takie elementy, które są – jak słusznie wskazał przystępujący - konieczne dla skalkulowania kosztu nieskomplikowanego i jednorodnego zamówienia. Przedmiotem tego zamówienia jest bowiem świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT.

Głównym elementem ceny są koszty pracy udostępnianego zamawiającemu personelu, które zostały wyliczone – jak wyjaśnił wykonawca TSS – na podstawie średniego kosztu zatrudnienia konsultantów. Stanowi on przy tym średnią ze stawek wynagrodzenia personelu własnego przystępującego, co wynika z przedłożonych umów z personelem oraz wynagrodzenia podwykonawcy przystępującego, jak również z przedłożonej oferty podwykonawcy oraz dodanej do tej średniej kwoty kosztów ogólnych, wynoszących 2%.

Tymczasem odwołujący kwestionując powyższe nie pokusił się nawet do przygotowania takiej kalkulacji, która - w jego ocenie - byłaby sporządzona prawidłowo i zawierałaby wszystkie elementy jakie należałoby w niej uwzględnić. Wskazał, że powinny to być tzw. koszty stałe (przyjął więc nomenklaturę co nie znaczy, że jedyną właściwą), jak np. koszty obsługi kadrowo-płacowej, obsługi księgowej, HR (w tym wysokie koszty rekrutacji konsultantów wraz z ogłoszeniami, technicznymi interview), koszty repozytoriów kodu, licencji na oprogramowanie IDE, koszty amortyzacji sprzętu, koszt środowisk developerskich, koszty certyfikacji. Sam jednak w swoich wyjaśnieniach takiego rozbicia nie dokonał. Oczekuje przy tym, że konkurujący wykonawca poczyni takie sam wyliczenia jak uczynił to odwołujący. Co więcej, kwestionując koszty ogólne za poziomie 2% przyjęte dla poszczególnych stanowisk na przykładzie Asystenta KP, odwołujący podał jedynie, że taka informacja jaka wynika z kalkulacji wykonawcy TSS uniemożliwia jego weryfikację pod kątem realności ceny każdego z badanych elementów (stanowisk), pomijając całkowicie, że wykonawca ten wskazał jakie koszty składają się na przyjęte przez niego do kalkulacji koszty ogólne, tj. koszty w zakresie zarządu, administracji (utrzymanie biura) oraz koszt koordynacji i nadzoru nad realizacją Umowy Ramowej. Wykonawca TSS ten wskazał także jakie faktycznie ponosi koszty utrzymania biura, składając jednocześnie umowę najmu i dodając, że koszty te rozkładają się na szereg równocześnie realizowanych przez wykonawcę projektów.

Odwołujący, kwestionując koszt utrzymania biura w wysokości około 20 600,00 zł, wskazuje na niski koszt tego elementu ceny. Nie zauważa jednak, że wykonawca TSS złożył umowę najmu lokalu, w którym zlokalizowane jest jego biuro. Wskazał także, że w celu zapewnienia koordynacji i nadzoru nad realizacją umowy na rzecz tego zamawiającego zaangażuje osobę już zatrudnioną na podstawie umowy o pracę i podał wysokość jej wynagrodzenia. Osoba ta będzie świadczyła prace na rzecz tego projektu dopiero po udzieleniu zamówienia i w określonym zakresie nie obejmującym pełnoetatowego zatrudniania. Istotnie nie podał wysokości kosztów, na które powołuje się odwołujący (np. koszty obsługi kadrowo-płacowej, księgowej, amortyzacji sprzętu itp.). Niemniej jednak przedstawienie kalkulacji na innym poziomie szczegółowości niż chciałby tego odwołujący, wobec braku jakichkolwiek wymagań w tym zakresie przez zamawiającego, jest nieuprawnione. Nie było bowiem żądania przedstawienia wyjaśnień i kalkulacji w formie tabelarycznej względnie przedkładania szczegółowego kosztorysu ofertowego. Poziom szczegółowości wyjaśnień nie został nigdzie określony. Tak więc okoliczność, iż wykonawca nie odniósł się do jakiegoś elementu ceny, którego oczekuje odwołujący, nie oznacza, że cena ta została błędnie skalkulowana.

Wykonawca TSS, wbrew temu co twierdzi odwołujący, odnosząc się do kosztów wynagrodzenia konsultantów wskazał, że zatrudnienie na podstawie umowy B2B oraz okoliczność, że część personelu zostanie mu udostępniona przez podwykonawcę stanowi czynnik wpływający na obniżenie realnych kosztów pracy w porównaniu do innych warunków zatrudnienia kluczowego personelu, na dowód czego przedłożył umowy z tymi pracownikami. Nazwy plików wskazują konsultantów, do których się one odnoszą. Okoliczność, że w ich treści nie wskazano takich informacji jakich oczekiwałby odwołujący nie oznacza, że nie potwierdzają one zatrudnienia konsultantów wskazanych w nazwie plików, jak i braku wymaganych dla tych stanowisk kwalifikacji. Z treści umów wynika bowiem rodzaj kwalifikacji tych osób, który pokrywa się z wymaganiami OPZ. Stąd też wykonawca TSS – jak dalej wyjaśnił – dysponując umowami z tymi osobami kalkulując stawki dla tego zamówienia zastosował uśrednione stawki personelu własnego oraz podwykonawcy.

Zakładane koszty zatrudnienia personelu – jak wskazał przystępujący TSS - z natury muszą być uśrednione. Przedmiotem postępowania nie jest bowiem udzielenie zamówienia dotyczące udostępnienia konkretnych osób, ale zawarcie umowy ramowej w zakresie zespołu specjalistów o określonych kompetencjach, gdzie dane zapotrzebowanie będzie określone przez zamawiającego dopiero na etapie udzielania zamówień wykonawczych. Wykonawca TSS z uwagi na charakter realizowanych zadań oraz warunki umów zawartych z tymi osobami nie będzie ponosił dodatkowych kosztów związanych z miejscem świadczenia usługi. Umowy te przewidują bowiem świadczenie pracy zdalnie bądź też w stacjonarnie w miejscu uzgodnionym z wykonawcą TSS miejscu. A ponadto wykonawca dysponuje personelem zlokalizowanym na terenie całego kraju.

Odnosząc się do argumentów dotyczących wysokości marży a w zasadzie jedynie zasygnalizowania tej kwestii przez odwołującego Izba stwierdziła, że wykonawca TSS wyjaśnił tę kwestię podając, że zaplanowany poziom marży umożliwi mu także pokrycie nieplanowanych kosztów wykonania tego zamówienia, wzrostu kosztów oraz innych ryzyk związanych z jego realizacją, jak również ryzyko wzrostu wynagrodzeń na poziomie 4-5%. Ryzyko to - jak wskazał wykonawca TSS - jest także zniwelowane przez przewidzianą w umowie waloryzację wynagrodzenia wykonawcy. Marża – jak słusznie wskazali zamawiający i przystępujący - stanowi element indywidualnej polityki biznesowej wykonawcy i może być kształtowana w sposób zróżnicowany, zależnie od przyjętego modelu organizacyjnego, strategii rynkowej, poziomu kosztów własnych czy zakładanego poziomu ryzyka. Nie ma więc potrzeby pokazywania sposobu ustalenia przyjętego poziomu marży.

Jeśli chodzi o raport płacowy z 2025 r., który – jak wskazał sam odwołujący został przygotowany dla Warszawy i Polski Centralnej - w odniesieniu, do którego stawki dla dwóch spośród 9 stanowisk objętych wyjaśnieniami wykonawcy TSS są niższe niż stawki minimalne z tego raportu to stwierdzić należy, że podanie stawki minimalnej niższej niż wynikającej z raportu nie oznacza, że kalkulacja ceny jest nierealna. Już z umów zawartych z personelem oraz oferty podwykonawcy złożonych przez wykonawcę TSS wynika, że jest inaczej. Umowy te potwierdzają bowiem prawidłowość przygotowanej kalkulacji. Co więcej sam odwołujący dla stanowiska Programista BE Python podał cenę niższą niż wykonawca TSS. Na tej tylko podstawie nie można więc uznać, że cena oferty wykonawcy TSS jest rażąco niska. Przystępujący TSS wskazał także, że raport płacowy dotyczy stawek za rok 2024, a ceny tego rodzaju usług jak objęte przedmiotem zamówienia cały czas spadają.

Wykonawca TSS złożył dwie grupy umów, tj. umowy o pracę oraz umowy B2B wskazujące na różne formy zatrudnienia, co z kolei wiąże się z inaczej skonstruowanymi umowami. Jedne dotyczą bowiem umowy pracodawcy z pracownikiem, drugie zaś łączą dwóch przedsiębiorców. Tak więc – jak słusznie wskazał przystępujący TSS - zakres obowiązków z umowy B2B to inne zagadnienie niż kwalifikacje i doświadczenie danego specjalisty, a zatem powyższa okoliczność jest bez znaczenia i w żaden sposób nie oznacza ona, że przedłożone umowy nie dotyczą osób o kwalifikacjach wymaganych w OPZ. Zamawiający wskazał w OPZ wymagania dla poszczególnych stanowisk a tym samym poszczególnych specjalistów. Nie wymagał przy tym złożenia jakichkolwiek dokumentów, które potwierdzałyby zgodność posiadanych przez wykonawcę kwalifikacji z oczekiwaniami zamawiającego. W treści umów o pracę czy też umów współpracy (B2B) nie ma obowiązku podawania tak szczegółowych danych jak oczekuje tego odwołujący. A ponieważ poza wymogiem posiadania określonych kwalifikacji nie było złożenia dokumentów okoliczność tę potwierdzających, w tym ustalania ról dla poszczególnych stanowisk przedłożone na rozprawie przez odwołującego dowody Izba uznała za nieprzydatne.

Równie gołosłowne są twierdzenia odwołującego dotyczące kwestii „rozliczenia miesięcznego za licencje dostępowe”. Jest to jedynie kolejny argument nie znajdujący żadnego potwierdzenia w materiale dowodowym tej sprawy, będący tylko jakimś przypuszczeniem na bazie, którego budowany jest zarzut.

Nieuprawnione jest także kwestionowanie umowy B2B złożonej w poczet materiału dowodowego a dotyczącej Asystenta Kierownika Projektu. Osoba zajmująca to stanowisko – jak zgodnie stwierdzili zamawiający i przystępujący – zgodnie z zakresem obowiązków wynikających z tej umowy zobowiązana jest bowiem do świadczenia usług „dotyczących profesjonalnego i skutecznego wspierania realizacji projektów informatycznych oraz prowadzenia dokumentacji technicznej”, które – jak słusznie wskazał przystępujący – wykluczają możliwość przyjęcia, że osoba, której ona dotyczy nie posiada kwalifikacji.

Równie nieuprawnione jest deprecjonowanie doświadczenia wykonawcy TSS, na który powołał się ten wykonawca, odnosząc się do kosztów ogólnych. Stwierdził bowiem, że „tak kalkulowany udział kosztów ogólnego zarządu i administracji w realizowanych przez niego projektach z nawiązką wystarcza na ich rzeczywiste pokrycie”. Fakt posiadania doświadczenia nie powinien budzić wątpliwości, zwłaszcza że warunkiem udziału w postępowaniu było posiadanie doświadczenia w realizacji usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich w branży IT, z których każda obejmowała co najmniej jedną ze wskazanych przez zamawiającego specjalności.

. Reasumując Izba uznała, że nie można twierdzić, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę TSS są ogólnikowe i mało konkretne. Wykonawca TSS poza wyjaśnieniami przedstawił bowiem szereg dowodów, które potwierdziły, że

wykonawca ten sprostował obowiązkowi złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów na ich poparcie, a w konsekwencji wykazał, że jego cena nie jest rażąco niska.

Dlatego też Izba uznała, że zarzut ten nie potwierdził się.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zwaną dalej „UZNK”, w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 1 UZNK w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, w której to ofercie wysokość ustalonej przez wykonawcę TSS ceny, w tym cen za poszczególne role procesowe wskazuje, że świadczenie usługi nastąpi za cenę poniżej kosztów jej świadczenia, a ustalenie wysokości takiej ceny nastąpiło w sposób kalkulacji cen jednostkowych prowadzi do nieuczciwego uprzywilejowania wykonawcy TSS i może wskazywać na działanie zmierzające do eliminacji rzetelnie kalkulujących wykonawców (zarzut 1 odwołania) nie potwierdził się.

Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp stanowi, że „*Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*”.

W myśl przywołanego wyżej przepisu zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ustawa Pzp nie zawiera przy tym definicji czynu nieuczciwej konkurencji i odsyła w tym zakresie do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Czyn nieuczciwej konkurencji został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przepis ten stanowi, że czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Natomiast uznanie konkretnego czynu za akt nieuczciwej konkurencji wymaga ustalenia, na czym określone działanie polegało oraz zakwalifikowania go pod względem prawnym przez przypisanie mu konkretnego deliktu szczegółowego ujętego w rozdziale 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji lub deliktu w nim nieujętego, lecz odpowiadającego hipotezie art. 3 ust. 1. (Nowińska Ewa, Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 2007, s. 44) Tak więc aby określone zachowanie wykonawcy uznać za czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy zwalczaniu nieuczciwej konkurencji konieczne jest łączne spełnienie wskazanych w nim przesłanek.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji „*czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności poprzez: Sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub zakupu w celu eliminacji konkurencji*.” Stwierdzenie czy konkretne zachowanie przedsiębiorcy stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, wymaga każdorazowo dokładnej analizy zaistnienia znamion takiego czynu. (Stachowiak M., Prawo zamówień publicznych, Komentarz, Warszawa 2014, s. 470).

Odwolujący twierdzi, że wykonawca TSS wysokość ustalonej ceny, w tym cen za poszczególne role procesowe skalkulował w taki sposób, że świadczenie usługi nastąpi za cenę poniżej kosztów jej świadczenia, co w konsekwencji prowadzi do nieuczciwego uprzywilejowania tego wykonawcy i może wskazywać na działanie zmierzające do eliminacji rzetelnie kalkulujących wykonawców

Niemniej jednak zarzut ten, tj. zarzut manipulacji cenami nie potwierdził się. Jest on niczym nie poparty. Odwołujący poza ogólnymi stwierdzeniami nie przedstawił bowiem żadnych argumentów potwierdzających jego zaistnienie. Odwołał się jedynie do treści art. 3 ust. 1 ustawy zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i podania wskazanych w nim przesłanek. Bezsprzeczne jest, że wykonawca TSS prowadzi działalność gospodarczą. Bezsprzeczne jest także, że zarówno wykonawca TSS, jak i sam odwołujący w odniesieniu do określonej kategorii stanowisk zaoferowali cenę niższą niż konkurujący wykonawcy. W ofercie wykonawcy TSS sytuacja ta dotyczy 7 stanowisk, natomiast w ofercie odwołującego 6 stanowisk. Nie można więc twierdzić, że manipulacja cenowa o ile by zaistniała to dotyczyłaby wyłącznie wykonawcy TSS. Dowodem na manipulację cenami nie jest bowiem okoliczność, że dany wykonawca w danych pozycjach cenowych zaoferował stawki niższe od konkurencji. To przecież dopiero odstępstwo ceny danej oferty na poziomie wynoszącym 30% od cen rynkowych wyznaczonych poprzez średnią arytmetyczną cen złożonych ofert lub szacunkiem zamawiającego, rodzi podejrzenie zaoferowania ceny rażąco niskiej, której zaoferowanie jest zakazane przepisami prawa. A ponadto w tym stanie faktycznym przedmiotem zamówienia jest udostępnienie zamawiającemu łącznie 22 specjalistów, a dysproporcja (30%) uzasadniająca zaistnienie podejrzenia rażąco niskiej ceny wystąpiła jedynie w stosunku do 9 z nich, przy czym 6 z nich jest najniższą spośród złożonych ofert.

Tymczasem - jak już wyżej wskazano - w jednych pozycjach najniższe są stawki podane przez wykonawcę TSS w innych zaś stawki podane przez odwołującego, a jeszcze w innych stawki innych wykonawców. Nie można więc stwierdzić, że faktycznie doszło do sztucznego zniekształcenia ceny 1 roboczogodziny dla wskazanych stanowisk. Wykonawca TSS wykazał bowiem składając szczegółowe wyjaśnienia, że ceny jednostkowe, o które pytał zamawiający zostały prawidłowo skalkulowane i nie ma mowy o zaoferowaniu świadczenia usług objętych przedmiotem zamówienia

poniżej stawek rynkowych. Co więcej ich zestawienie z cenami odwołującego potwierdza właśnie rynkowość jego oferty. A ponadto twierdzenia odwołującego są gołosłowne i niczym nie poparte. Nie podał przy tym na czym popęlnienie czynów z ustawy o nieuczciwej konkurencji miałyby polegać. Główna część uzasadnienia dla tego zarzutu to przywołanie literatury i orzecznictwa w tym zakresie, jak również przywołanie różnic w kalkulacji cen jednostkowych obydwu wykonawców. Sam fakt zaoferowania ceny niższej niż konkurencja nie oznacza niejako z automatu manipulacji cenowej, a działanie wykonawcy było działaniem sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami.

Dlatego też Izba uznała, że zarzut ten nie potwierdził się.

Izba nie stwierdziła naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych przez odwołującego w treści wniesionego odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 rozporządzenia 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: