

WYROK

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Członkowie: Elżbieta Dobrenko

Michał Pawłowski

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę CGI Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego - wykonawcy Asseco Poland Spółka Akcyjna z siedzibą w Rzeszowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego 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.

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:.....

Członkowie:

.....

Uzasadnienie

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z siedzibą w Warszawie dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. *Utrzymanie i rozwój systemu CSOB na okres 39 miesięcy*. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 8 września 2025 r. pod numerem 585667-2025.

W dniu 13 kwietnia 2026 r. wykonawca CGI Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, dalej „Odwołujący”, wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie: art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 224 ust. 6 w zw. z 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp., w zw. z art. 16 pkt 1-3 Pzp., art. 17 ust. 2 i 3 ustawy Pzp. w zw. z art. 16 ust. 1-3 Pzp., art. 253 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp. oraz art. 554 ust. 3 pkt. 1 Pzp, art. 527 Pzp., art. 528 pkt 5 Pzp i art. z art. 554 ust. 1 pkt 1) Pzp. w zw. z art. 16 ust. 1 – 3 Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego wskutek błędnego uznania, że złożone Wyjaśnienia ceny Odwołującego z dnia 11.12.2025 (wyjaśnienia nr 1) oraz z dnia 02.02.2026 (wyjaśnienia nr 2) wraz z dowodami: nie potwierdzają, że zaoferowana cena uwzględnia wszystkie wymagania i ryzyka związane z realizacją zamówienia, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, a zarazem w zakresie poszczególnych pytań i wyrażonych w nich wątpliwości sformułowanych w kierowanych do wykonawcy wezwaniach, wykonawca ten faktycznie nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie

– podczas gdy cena oferty Odwołującego nie zawiera rażąco niskiej ceny, ani kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia, Odwołujący udzielił wyjaśnień, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami uzasadniają cenę podaną w ofercie, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru oferty Asseco Poland S.A w sposób sprzeczny z przepisami ustawy Pzp. oraz do naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz zasady proporcjonalności, a co

nastąpiło w wyniku tego, że Zamawiający:

ido oceny wyjaśnień ceny Odwołującego zastosował własną, wyobrażoną przez siebie metodykę i swój wyobrażony sposób kalkulacji – co jest niedopuszczalne i co doprowadziło do błędnego podważenia przez Zamawiającego podstawowego założenia wyceny oferty, tj. przyjęciu do podstaw kalkulacji jako rzeczywistych danych wejściowych pochodzących z obsługi systemu OFSA ARIMR, a podstawy tej oceny zostały ujawnione Odwołującemu dopiero w decyzji o odrzuceniu oferty (Zamawiający nie pytał o nie w ramach procedury wyjaśniania ceny);

iidokonał wybiórczej i tendencyjnej analizy wyjaśnień ceny nr 1 i 2;

iiikierował się chęcią poznania specyfikacji elementów oferty i zgodności z wymaganiami, podczas gdy nie temu służą wyjaśnienia ceny i informacji takich można żądać na etapie składania ofert;

ivzlekceważył wyrok w sprawie KIO 432/26, w tym zignorował wytyczne wynikające z tego wyroku, jak i wprost odrzucił ofertę Odwołującego, na podstawie pytań i odpowiedzi, które zostały unieważnione tym wyrokiem;

vnie udowodnił (ciężar dowodowy) zasadności odrzucenia oferty,

vikierował w ocenie wyjaśnień błędnymi założeniami i ocenami lub aspektami pozostającymi bez związku z kalkulacją ceny;

viiiprowadził całą procedurę wyjaśniania ceny nieobiektywnie, tendencyjnie, utrudniając Odwołującemu obronę jego praw - z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, faworyzując aktualnego wykonawcę obsługującego system CSOB i jednocześnie jego twórcy (Asseco Poland S.A.).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości, nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty; unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego; dokonania ponownej oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpił po stronie Zamawiającego wykonawca Asseco Poland Spółka Akcyjna z siedzibą w Rzeszowie, dalej „Przystępujący”.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o jego oddalenie.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: ogłoszenie o zamówieniu, specyfikację warunków zamówienia, ofertę Odwołującego, wyjaśnienia Odwołującego dotyczące rażąco niskiej ceny informację o odrzuceniu oferty Odwołującego. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, pismach procesowych Odwołującego, odpowiedzi na odwołanie, pismach procesowych Zamawiającego, pismach procesowych Przystępującego, a także oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego wyrażone ustnie do protokołu posiedzeń i rozprawy.

Zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, Izba ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Stosownie do art. 552 ust. 1 ustawy Pzp, wydając wyrok, Izba bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Izba nie dokonuje więc dowolnej i wybiórczej, lecz swobodnej i wszechstronnej oceny zgłoszonych dowodów. Wymaga również podkreślenia, że sama nawet możliwość wywiedzenia z danego materiału dowodowego innych, niż wywodzi to strona, wniosków, nie narusza jeszcze zasady swobodnej oceny dowodów i nie świadczy też jeszcze o braku logicznego powiązania przyjętych wniosków z zebrany materiał dowodowy.

W związku z powyższym Izba uwzględniła przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy dowody przedstawione przez Stronę oraz Przystępującego, prócz tych wskazanych poniżej.

Izba nie dopuściła i nie przeprowadziła wnioskowanego przez Odwołującego dowodu z opinii biegłego. Izba uznała, że przydatność dla sprawy dowodu z opinii biegłego należy ocenić z punktu widzenia rozkładu ciężaru dowodów, stanowisk stron oraz w świetle już dostarczonego materiału dowodowego.

Zgodnie z art. 539 ust. 2 zd.1 ustawy Pzp Izba może powołać biegłego spośród osób wpisanych na listę biegłych sądowych albo spoza tej listy, jeżeli ustalenie stanu faktycznego sprawy wymaga wiadomości specjalnych. Opinia biegłego jest więc konieczna dla rozstrzygnięcia danego sporu, gdy zachodzi potrzeba skorzystania z wiadomości specjalnych. Istotą dowodu z opinii biegłego jest ocena zgromadzonego materiału dowodowego z uwzględnieniem wiadomości specjalnych, a nierzadko też prawidłowa identyfikacja faktów. Biegły bowiem nie tylko może dokonać oceny

faktów, ale też pozwala ustalić fakty, dla których wymagane są wiadomości specjalne (biegły identyfikuje takie fakty).

W przedmiotowej sprawie Izba uznała, że zgłoszony wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego jest zbędny, gdyż po pierwsze został wywiedziony dla zwłoki, po drugie, sporne okoliczności wynikały z analizy dokumentów. Należy podnieść, że w sprawie spór nie odnosił się jedynie do analizy porównawczej systemów OFSA i CSOB oraz na wykazywaniu dwóch różnic między ww. systemami, ale miał on wymiar zgoła odmienny. Okoliczności te stanowiły jedynie element oceny wyjaśnień Odwołującego, dokonanej przez Zamawiającego. Z uzasadnienia odrzucenia oferty wynika bowiem, że zasadnicze zastrzeżenia Zamawiającego dotyczyły niewykazania przez Odwołującego na etapie wyjaśnień ceny wpływu przyjętych przez CGI założeń w zakresie podobieństwa systemów OFSA i CSOB na kalkulację ceny, a tym samym niewykazania realności zaoferowanej ceny. Jest to kwestia dotycząca oceny prawnej okoliczności faktycznych związanych ze sposobem oceny wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, co wyznaczało oś sporu, a do czego Izba jako organ uprawniony mogła odnieść się bez znajomości wiedzy specjalnej z zakresu informatyki.

Izba oddaliła również wniosek Odwołującego o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego p. mgr inż. Marka Gołaszewskiego, stwierdzając, że złożona przez Odwołującego opinia jest dowodem, który w doktrynie nosi nazwę opinii prywatnej. Od strony negatywnej opinią prywatną (inaczej pozaprocesową, pozasądową, rzeczoznawczą) jest bowiem każde oświadczenie, powołujące się na wiadomości specjalne, nie pochodzące od biegłego powołanego przez sąd. Najistotniejszą cechą opinii prywatnej jest sporządzenie nie na zlecenie organu procesowego, lecz innych uczestników procesu, najczęściej stron postępowania. Jak sama nazwa wskazuje, opinia prywatna nie jest opinią w rozumieniu art. 539 ust. 1 ustawy Pzp, ponieważ nie spełnia podstawowych wymagań prawnych odnoszonych do opinii biegłych. Dokument ten powstaje poza postępowaniem, czasami nie dla jego celów, a czasami właśnie dla przedstawienia w toku postępowania. Należy uznać za ugruntowany w orzecznictwie SN i sądów powszechnych oraz literaturze pogląd, że, co do zasady, prywatna opinia „biegłego” lub instytutu naukowego nie stanowi dowodu wiadomości specjalnych. Charakter opinii prywatnej ma nawet ekspertyza osoby, która jest biegłym sądowym, jeżeli sporządzona została na polecenie strony. Równocześnie opinia ta może stanowić co najwyżej rozważanie teoretyczne dotyczące określonych technologii, nie zaś dowód pozwalający na ocenę rzeczywistej pracochłonności utrzymania lub rozwoju systemów OFSA i CSOB. W konsekwencji skład orzekający uznał, że przedłożona do akt przez stronę opinia prywatna jest wyłącznie przejawem stanowiska strony, która z opinii korzysta, a nie profesjonalnej, obiektywnej wiedzy eksperckiej.

Izba oddaliła także wniosek Odwołującego o przeprowadzenie dowodu z oświadczenia p. R.K., uznając, że zostało sporządzone na potrzeby niniejszego postępowania odwoławczego. Ponadto, nie jest dowodem z dokumentu prywatnego, ale oświadczeniem własnym Odwołującego, co wynika z faktu, że Pan R.K. jest członkiem zarządu Odwołującego, zatem jego oświadczenia są oświadczeniami strony, tj. Odwołującego. Dodatkowo, z treści oświadczenia wynika, że kalkulacja została przygotowana przez konkretne osoby i zespoły specjalistyczne funkcjonujące po stronie podmiotów uczestniczących w przygotowaniu oferty podwykonawczej. Oświadczenie nie wyjaśnia zatem, dlaczego Odwołujący nie przedstawił Zamawiającemu informacji pochodzących od osób odpowiedzialnych za przygotowanie tej kalkulacji ani dlaczego twierdził, że nie dysponuje wiedzą pozwalającą na wyjaśnienie tego elementu ceny.

Izba oddaliła również wniosek Odwołującego o przeprowadzenie dowodu z wyciągów z dokumentacji systemu OFSA – klaster, komunikacja, architektura, uznając, że stanowią próbę sanowania wyjaśnień w zakresie ceny. Dla rozstrzygnięcia sprawy nie mają znaczenia, bowiem zostały przedstawione dopiero na etapie postępowania odwoławczego. Jeżeli Odwołujący wycenił realizację usług dla systemu CSOB w oparciu o dane dla systemu OFSA, to winien już na etapie wyjaśnień pokazać różnice w systemach oraz w jaki sposób zostały uwzględnione przy wycenie.

Izba oddaliła także wniosek Przystępującego o przeprowadzenia dowodu ze skargi Odwołującego w innym postępowaniu (na wyrok KIO 1735/26) z uwagi na fakt, iż został on powołany jedynie dla zwłoki. Izba uznała, że ww. dowód jest nieprzydatny dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Dotyczy bowiem danych, które nie są przedmiotem oceny w toku niniejszego postępowania odwoławczego.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Izba nie podzieliła stanowiska Przystępującego jakoby Odwołujący nie wykazał interesu we wniesieniu odwołania. Przystępujący wskazywał, że w celu wykazania interesu we wniesieniu odwołania Odwołujący musiałby już w odwołaniu

wykazać, że w kryterium jakościowym uzyskałby co najmniej 23 punkty, aby w ogólnej ocenie ofert zająć pierwsze miejsce. Tymczasem takiej argumentacji w odwołaniu zabrakło. Zaniechanie to skutkuje tym, że Odwołujący nie wykazał, że w ogóle posiada interes we wniesieniu odwołania.

Z powyższym nie sposób się zgodzić. Ponieważ przedmiotem zarzutów jest czynność polegająca na badaniu i wyborze oferty najkorzystniejszej, odwołanie ma na celu uchylenie skutków decyzji Zamawiającego, które pozbawiają zamówienia Odwołującego. W konsekwencji powyższego, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznać mógł uszczerbku, gdyby potwierdziły się zarzuty wobec Zamawiającego. Składając ważną ofertę, Odwołujący posiadał w momencie wnoszenia odwołania interes w zakwestionowaniu działań Zamawiającego, które ostatecznie pozbawiały go szansy na uzyskanie zamówienia w ramach obecnej procedury przetargowej, a Przystępujący nie udowodnił, że Odwołujący nie byłby w stanie uzyskać minimum 23 punktów.

W świetle powyższego Izba uznała, że spełnione zostały przesłanki materialno-prawe do merytorycznego rozpoznania odwołania.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlega oddaleniu.

Izba ustaliła, że Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest zakup usług utrzymania i rozwoju Centralnego Systemu Obsługi Beneficjenta.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 19 listopada 2025 r. w postępowaniu złożono dwie oferty: Comarch Polska S.A. z siedzibą w Krakowie – cena oferty brutto 69 898 852,03 PLN oraz Asseco Poland S.A. z siedzibą w Rzeszowie – cena oferty brutto 98 749 026,01 PLN.

Pismem z dnia 4 grudnia 2025 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Odwołującego do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty, wskazując, że *zaoferowana cena budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia w podziale na elementy składowe:*

1. cenę jednostkową za Punkt Funkcyjny;
2. cenę jednostkową za Roboczość;
3. cenę ryczałtu miesięcznego za grupę Usług Zapewnienia Jakości (G2) w rozbiciu na poszczególne usługi tj. Usługę Monitorowania SLA (G2U1), Usługę Usuwania Wad (G2U2), Usługę Zarządzania Kodem i Dokumentacją (G2U3);
4. czynności Okresu Przejściowego, z uwzględnieniem treści załącznika nr 6 „Opis Okresu Przejściowego” do projektowanych postanowień umowy (dalej: ppu). Wykonawca winien uwzględnić konieczność poniesienia wszelkich kosztów z nimi związanych, w tym w szczególności kosztów pracowniczych, kosztów zbudowania odpowiednich środowisk w tym deweloperskich, zapewnienia niezbędnej infrastruktury i odpowiednich licencji, kosztów nabycia kompetencji personelu, z uwzględnieniem ryzyka finansowego polegającego na tym, że koszty ponoszone w Okresie Przejściowym mogą nie zostać pokryte przychodami z realizacji Usług przewidzianych w ppu. Zamawiający wymaga złożenia wyjaśnień co do uwzględnienia kosztów związanych z Okresem Przejściowym w cenie poszczególnych Usług oraz Grup Usług;
5. czynności związane z Przekazaniem Usług. Zamawiający wymaga złożenia wyjaśnień co do uwzględnienia kosztów związanych z Przekazaniem Usług w cenie poszczególnych Usług oraz Grup Usług;

Wykonawca winien uwzględnić konieczność realizacji wymagań opisanych w ppu wraz z załącznikami, w szczególności stanowiącymi opis poszczególnych Usług oraz Grup Usług. Wyjaśnienia dotyczące wyliczenia ceny całkowitej oraz cen za poszczególne usługi, winny uwzględniać przewidziane w ppu możliwości wypowiedzenia umowy w całości lub w części.

Ponadto Zamawiający wymaga złożenia wyczerpujących i precyzyjnych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, co najmniej w zakresie:

1. ilości roboczogodzin dla członków zespołu Wykonawcy w kontekście wymagań wynikających z pkt 3.10. projektowanych postanowień umowy,
2. zarządzania procesem świadczonych usług;
3. wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;

4. oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę;

5. 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

6. zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

7. zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

8. zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Pismem z dnia 11 grudnia 2025 r. Odwołujący ustosunkował się do wezwania i złożył wyjaśnienia, zastrzegając je jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Pismem z dnia 19 stycznia 2026 r. Zamawiający ponownie wezwał Odwołującego do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Treść wezwania została przez Zamawiającego utajniona, bowiem Zamawiający nie dokonał czynności odtajnienia pierwszych wyjaśnień ceny (zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa), a wezwanie zawiera fragmenty tychże wyjaśnień. Treść wezwania została ujawniona Przystępującemu.

Odwołujący udzielił odpowiedzi w dniu 2 lutego 2026 r.

Treść wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień oraz wyjaśnienia znajdują się w aktach sprawy. Powtarzanie całej treści ww. pism, z uwagi na ich obszerność, Izba uznała za zbędne.

Izba ustaliła, że w dniu 29 stycznia 2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej od czynności wezwania Odwołującego - pismem z dnia 19 stycznia 2026 r. - do złożenia „Dodatkowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty (sygn. akt KIO 432/26).

Krajowa Izba Odwoławcza w dniu 18 marca 2026 r. wydała wyrok w sprawie o sygn. akt KIO 432/26. Zgodnie z ww. wyrokiem Izba nakazała: unieważnienie czynności wezwania Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie ceny z dnia 19 stycznia 2026 r. w części, tj. w zakresie preambuły oraz pytań nr 6, 7, 8, 11, 12, 13 a) i b), 14, 20, 22, 25, 40, 41, 50, 53, 54, 56, 60, 63, 64.

Na ww. orzeczenie skargę złożył Przystępujący (sygn. akt XXIII Zs 95/26).

W dniu 3 kwietnia 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W dniu 6 sierpnia 2026 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych wydał wyrok w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 95/26, oddalając skargę Przystępującego.

Izba stwierdziła z urzędu, co zakomunikowała Stronom oraz Przystępującemu w trakcie posiedzenia z ich udziałem w dniu 12 maja 2026, że w dniu 4 maja 2026 r., z wniosku Zamawiającego, zostało wydane przez Izbę postanowienie sygn. akt KIO/W 83/26 w przedmiocie uchylenia zakazu zawarcia umowy w przedmiotowym postępowaniu o zamówienie publiczne.

W trakcie posiedzenia z udziałem Stron i Przystępującego w dniu 12 maja 2026 r. Zamawiający oświadczył do protokołu, że w dniu 8 maja 2026 r. zawarł umowę z wykonawcą Asseco Poland S.A. z siedzibą w Rzeszowie.

Odwołujący pismem z dnia 11 czerwca 2026 r. zmodyfikował żądania odwołania w związku z zawarciem w postępowaniu umowy przed rozpoznaniem odwołania.

Istota sporu sprowadza się do ustalenia czy Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Stosownie do art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, 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.

Izba uznała, że czynność Zamawiającego, polegająca na odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp została dokonana zgodnie z przepisami ustawy, po przeprowadzeniu wszechstronnego badania oferty oraz złożonych dwukrotnie przez Odwołującego wyjaśnień

dotyczących zaoferowanej ceny. Złożone wyjaśnienia, oceniane łącznie z przedłożonymi dowodami, nie pozwalały bowiem na przyjęcie, że Odwołujący sprostował ciążącemu na nim obowiązкови wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że istota prowadzonej przez Zamawiającego procedury wyjaśniającej nie sprowadzała się do formalnego badania, czy Odwołujący przedstawił jakikolwiek dokument zatytułowany „kalkulacja ceny”, lecz do ustalenia, czy zaoferowana przez niego cena znajduje rzeczywiste i wiarygodne uzasadnienie ekonomiczne. Sam fakt przedstawienia przez wykonawcę tabelarycznych zestawień nie może automatycznie przesądzać o prawidłowości kalkulacji, jeżeli wykonawca nie wyjaśnił, w jaki sposób przyjął poszczególne wartości, z jakich konkretnych założeń one wynikają oraz czy przyjęte wartości pozostają adekwatne do zakresu świadczenia, które wykonawca zobowiązał się zrealizować.

W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, zgodnie z którym obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. Konstrukcja ustawowa jest zatem jednoznaczna. To wykonawca, którego cena wzbudziła uzasadnione wątpliwości Zamawiającego, zobowiązany jest przedstawić takie wyjaśnienia oraz takie dowody, które pozwolą na pozytywne zweryfikowanie realności zaoferowanej ceny. Zamawiający nie ma obowiązku konstruowania za wykonawcę brakującej kalkulacji, poszukiwania w przedstawionych materiałach hipotetycznych założeń, które mogłyby uzasadnić przyjęte przez wykonawcę wartości, ani zastępowania wykonawcy w wykazywaniu prawidłowości jego własnej kalkulacji. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby w istocie do odwrócenia ustawowego rozkładu ciężaru dowodu. To Odwołujący jako podmiot, który zdecydował się zaoferować cenę istotnie niższą od drugiego wykonawcy, powinien był wykazać, z czego wynika tak znacząca przewaga cenowa jego oferty.

Istota procedury z art. 224 ustawy Pzp polega na weryfikacji struktury ceny i podstaw kalkulacyjnych. To właśnie brak możliwości oceny tych elementów wynikający z niewystarczającego charakteru wyjaśnień stanowił podstawę decyzji Zamawiającego. Wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie była to zatem polemika z przyjętą metodologią, lecz konsekwencja niewykazania, że cena obejmuje wszystkie istotne składniki i pozwala na prawidłową realizację zamówienia. Ustawodawca nie uzależnia bowiem zastosowania procedury wyjaśnień ani odrzucenia oferty od wykazania, że cena ma charakter dumpingowy lub jest poniżej kosztów, lecz od tego, czy wykonawca wykazał jej realność.

Jak już wskazano, zamawiający nie może zastępować wykonawcy w wykazywaniu, że cena jego oferty jest realna. To wykonawca ma udowodnić realność tej ceny, a nie Zamawiający ma poszukiwać czy domniemywać informacji w tym zakresie. Rolą Zamawiającego jest wyłącznie ocena przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z ewentualnymi dowodami, a nie wyręczanie go w wykazywaniu, że za podaną cenę można należycie wykonać zamówienie. Zamawiający nie ma obowiązku rekonstruowania kalkulacji wykonawcy, prowadzenia go przez proces wyjaśnień ani dostosowywania swoich oczekiwań do przyjętej przez niego narracji.

Jak trafie zauważył Przystępujący, Odwołujący zdaje się zapominać, że art. 224 ustawy Pzp nie wymaga od Zamawiającego wykazania, że cena jest nierealna ani że odbiega od poziomu rynkowego w sposób obiektywnie mierzalny. Istotą procedury jest natomiast to, czy wykonawca – na wezwanie – wykaże, że jego cena jest realna, poprzez przedstawienie wyjaśnień pozwalających na ich weryfikację.

Odwołanie w pierwszej części koncentruje się na krytyce działań Zamawiającego, zarzucając mu dowolność oceny, brak metodologii czy nieprawidłowe formułowanie pytań, natomiast w rzeczywistości z wyjaśnień Odwołującego można wysnuć wniosek, że wykonawca unikał odpowiedzi na zadane pytania Zamawiającego zmierzające do rozwiania wyrażonych wątpliwości, odpowiadając ogólnikowo, powołując się na wiedzę ekspercką, często wdając się w polemikę z Zamawiającym.

Równocześnie Izba nie podziela poglądu, forsowanego przez Odwołującego, jakoby Zamawiający zlekceważył wyrok KIO 432/26.

Izba odniesie się do poszczególnych podstaw odrzucenia oferty Odwołującego w ramach ww. przepisów, posługując się nazewnictwem przyjętym przez Odwołującego (motywy), uznając, że treść odwołania znajdująca się na stronach 8 – 30 nie stanowi oceny czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego.

Motyw 1

Zamawiający na pierwszych 10 stronach merytorycznego uzasadnienia odrzucenia oferty zamieścił pierwszą podstawę odrzucenia oferty Odwołującego. Można w niej wyodrębnić dwa wątki: Wątek metody eksperckiej wyceny Odwołującego oraz wątek zakwestionowania poprawności doboru jako danych wejściowych – danych z doświadczeń

Odwołującego (porównanie systemów OFSA i CSOB przez Zamawiającego).

Zamawiający wskazywał w informacji o odrzuceniu, że wykonawca w swoich wyjaśnieniach ograniczył się w istocie do ogólnych zapewnień o prawidłowości sporządzenia oferty oraz wskazania, że kalkulacja została dokonana w oparciu o przyjętą przez niego metodę ekspercką. Nie przedstawił jednak – w pełnym zakresie wymaganym przez Zamawiającego i zgodnie z jego jednoznacznie sformułowanymi oczekiwaniami – miarodajnej oraz wiarygodnej kalkulacji kosztów, jak również transparentnego opisu sposobu, w jaki sposób przy zastosowaniu wskazanej metody eksperckiej wyliczona została cena oferty dająca rękojmię należytego wykonania zamówienia. Same deklaracje wykonawcy o zastosowaniu autorskiej metody eksperckiej nie mogą zastępować rzetelnej i weryfikowalnej kalkulacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy Zamawiający wyraźnie oczekiwał jej przedstawienia w określonym zakresie i strukturze.

Zdaniem Zamawiającego, w żadnym z przekazanych wyjaśnień, nie zostały przedstawione jakiegokolwiek argumenty merytoryczne opierające się na faktach przedstawiających podobieństwa bądź różnice pomiędzy ww. systemami. Udzielone odpowiedzi mają charakter bardzo ogólny, pasujący do wielu systemów, niekoniecznie posiadających zbieżny merytorycznie zakres dziedzinowy. Przyjęte przez wykonawcę założenie, że pracochłonność 1 PF w systemie OFSA może stanowić wiarygodny punkt odniesienia dla pracochłonności 1 PF w systemie CSOB, bez uwzględnienia różnic architektonicznych, modelu rozwoju oraz struktury zmian, prowadzi do wniosku uproszczonego oraz nieuprawnionego metodologicznie, a w konsekwencji do złożenia znacznie zaniżonej oferty.

W ocenie Zamawiającego, Odwołujący w wyjaśnieniach nr 1 ograniczył się do ogólnych zapewnień o prawidłowości sporządzenia oferty własną metodą ekspercką, jednakże nie przedstawił w pełnym wymaganym przez Zamawiającego i zgodnie z jego oczekiwaniami zakresie, miarodajnej oraz wiarygodnej kalkulacji kosztów, jak również sposobu w jaki daną metodą ekspercką, wyliczył cenę oferty. Tym samym Odwołujący nie wykazał realności i rzetelności kalkulacji ceny ofertowej.

Odwołujący w treści odwołania podkreślał, że nie istnieje wyłącznie jedna metoda szacowania projektów informatycznych, która byłaby w każdym przypadku tak samo skuteczna. W treści wyjaśnień z dnia 11.12.2025 r. na stronach 2 i 3 w szczegółach opisał jakie elementy były brane pod uwagę w kontekście dokonywania przez ekspertów oszacowania ceny oferty. W późniejszych wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zadane przez Zamawiającego pytania aspekty te zostały doprecyzowane. Odwołujący podnosił, że sposób kalkulacji konkretnych kwot i przyjęte zakresy parametrów i współczynników, zostały szczegółowo omówione w wyjaśnieniach z 11.12.2025. a fakt, że nie każdy z nich został wyliczony wg wzoru – nie podważa ich poprawności. Podkreślał, że Zamawiający specyfikując w piśmie uzasadniającym odrzucenie jego oferty, szereg różnic, które jakoby „zostały zbagatelizowane” pomija fakt, że nie wyspecyfikował w SWZ wymagania, aby w ofercie przedstawić sposób uwzględnienia różnic pomiędzy kalkulacją ceny ofertowej a jakimkolwiek systemem referencyjnym, który Zamawiający przyjął na wzór. Równocześnie Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty w ramach głównego motywu nr 1 bardzo skupił się na omówieniu różnic pomiędzy systemami CSOB a OFSA, pomijając fakt istniejących podobieństw, zarówno w aspekcie organizacyjnym jak i technologicznym i merytorycznym pomiędzy tymi projektami. Odwołujący nie zaprzecza istnieniu różnic pomiędzy systemami CSOB i OFSA, wziął je pod uwagę, opisał je i przeanalizował, co wynika z wyjaśnień nr 1 oraz z dowodów nr 2 i 18. Odwołujący powoływał się na sekcję 1.1., 2, 3.2, str. 7-8, 10-11, 19-23 wyjaśnień nr 1.

Izba podkreśla, że nie kwestionuje możliwości stosowania metody eksperckiej, nie odmawia też Odwołującemu prawa stosowania takiej metody. Niemniej w przypadku obu wyjaśnień złożonych przez Odwołującego oraz w przypadku odwołania za ogólnikowymi stwierdzeniami o zastosowaniu metody eksperckiej, deklaracyjnymi danymi, niepopartymi wyliczeniami, nie idzie żadna dalsza treść.

Rację należy przyznać Zamawiającemu, że Odwołujący, powołując się na doświadczenia związane z systemem OFSA, nie udowodnił jednocześnie, że istnieją jakiegokolwiek obiektywne podstawy do zastosowania analogii względem systemu CSOB. Samo odwołanie się do „empirycznej wiedzy” nie jest wystarczające, jeżeli nie towarzyszy mu szczegółowe uzasadnienie porównywalności obu środowisk oraz wskazanie, które konkretne parametry zostały uznane za wspólne i w jaki sposób wpłynęły na przyjęte założenia kalkulacyjne.

Równocześnie Izba podziela pogląd, że ustawa Pzp nie wprowadza żadnego normatywnego modelu kalkulacyjnego ani nie ogranicza wykonawcy w doborze sposobu kalkulacji. Wymaga jednak, aby przyjęta w wyjaśnieniach metoda została przedstawiona w sposób umożliwiający jej weryfikację. To wykonawca jako profesjonalny podmiot zobowiązany jest przedstawić wyjaśnienia w sposób przejrzysty i umożliwiający ich ocenę. Procedura z ustawy Pzp nie polega na zrozumieniu przez Zamawiającego przyjętych założeń, tylko na ich wykazaniu przez wykonawcę.

Rzeczywiście Zamawiający nie narzucał w SWZ metodyki wyceny, nie wymagał zastosowania konkretnego wzoru czy modelu, niemniej niewątpliwie oczekiwał przedstawienia takich informacji, które pozwolą na odtworzenie toku

rozumowania wykonawcy i ocenę zasadności przyjętych wartości, w szczególności wskazanie, skąd wzięły dane wejściowe, założenia, a także sposób ich przełożenia na konkretne wartości. Brak tych elementów uniemożliwia weryfikację poprawności kalkulacji. Zgodzić należy się z Przystępującym, że brak jednolitego wzorca kalkulacji nie zwalnia bowiem wykonawcy z obowiązku przedstawienia wyjaśnień w sposób umożliwiający ocenę ich wpływu na cenę oraz ich weryfikację. Odwołujący w istocie utożsamia przedstawienie metodologii z wykazaniem realności ceny, podczas gdy są to dwie odrębne kwestie. Nawet najbardziej zaawansowana lub „indywidualna” metodologia kalkulacji nie spełnia wymogów art. 224 ustawy Pzp, jeżeli nie została przełożona na dane pozwalające na odtworzenie kalkulacji ceny.

Dlatego nie można podzielić stanowiska, zgodnie z którym wystarczające było przedstawienie dobranych założeń wejściowych, bez wykazania sposobu ich ustalenia. Zagregowana wartość może być elementem kalkulacji, jednak w sytuacji, w której właśnie ta wartość ma istotne znaczenie dla wykazania realności ceny, wykonawca powinien być w stanie wyjaśnić, na jakiej podstawie ją przyjął i jakie konkretne okoliczności uzasadniają jej wysokość.

Odwołujący w swoim odwołaniu wielokrotnie wskazywał, że określone pozycje zostały ujęte na podstawie wiedzy i doświadczenia wykonawcy. Tego rodzaju stwierdzenie nie może jednak zastępować wyjaśnienia sposobu kalkulacji. Doświadczenie wykonawcy niewątpliwie może stanowić podstawę przyjęcia określonych założeń cenowych, jednak jeżeli wykonawca powołuje się na doświadczenie jako źródło oszczędności albo jako podstawę przyjęcia określonego poziomu kosztów, powinien umożliwić Zamawiającemu weryfikację, w jaki sposób owo doświadczenie przełożyło się na konkretną cenę zaoferowaną w tym właśnie postępowaniu.

Nie jest wystarczające samo zapewnienie, że wykonawca jest doświadczonym uczestnikiem rynku i posiada odpowiednie kompetencje. Doświadczenie zawodowe wykonawcy może niewątpliwie wpływać na jego zdolność do realizacji zamówienia, nie stanowi jednak samostanowienia dowodu na to, że konkretna cena została skalkulowana prawidłowo. Tym bardziej nie może ono zastępować kalkulacji kosztów, których poniesienie jest niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia.

Odwołujący błędnie utożsamia dopuszczalność stosowania metody eksperckiej z brakiem obowiązku jej uzasadnienia. O ile metoda ekspercka jest co do zasady dopuszczalna, o tyle nie zwalnia ona wykonawcy z obowiązku wykazania, na jakiej podstawie sformułowano określone wnioski. Sama deklaracja, że określone wartości wynikają z „doświadczenia”, bez przełożenia tego doświadczenia na mierzalne przesłanki, ma charakter niewystarczający i jak podkreślał Zamawiający pozostaje nieweryfikowalna.

Skoro Odwołujący przyjął metodę szacowania przez porównanie do systemu OFSA, to był zobowiązany wykazać zasadność takiego szacowania. Zatem, jeśli wycenił realizację usług dla systemu CSOB w oparciu o dane dla systemu OFSA, to powinien zawrzeć w wyjaśnieniach pełną listę różnic między OFSA i CSOB, analizę tych różnic, wykazać, w jaki sposób różnice te zostały uwzględnione przy szacowaniu ceny. Porównywanie szczegółowe tych systemów celem wykazania metodyki szacowania na etapie postępowania odwoławczego jest spóźnione. Ponadto, Izba nie podziela stanowiska Odwołującego jakoby możliwe było bezpośrednie przenoszenie doświadczeń oraz danych dotyczących systemu OFSA na potrzeby kalkulacji dla systemu CSOB. Tym bardziej, że sam Odwołujący wskazuje, że przyjął różnego rodzaju korekty na różnice między systemami, ale za tym ogólnikowym stwierdzeniem nie idzie wskazanie na żadne konkretne postanowienia wyjaśnień.

Dodatkowo, zgodnie z załącznikiem do wyjaśnień - dokument „2.TAJNA_Comarch Polska_CSOb_przygotowania-sig.pdf” Odwołujący posługuje się sformułowaniami „liczne podobieństwa”, „zbliżone”, nie podając w tym zakresie konkretnych różnic. Dodatkowo, wbrew twierdzeniom Odwołującego o omówieniu różnic między systemami OFSA i CSOB, w ww. dokumencie próżno się ich doszukać oraz brak informacji w jaki sposób skutki tej różnicy zostały uwzględnione w wyliczeniu ceny. Ponadto, skoro Odwołujący twierdził, że zna różnice w systemach OFSA i CSOB, jest ich świadomy i założył odpowiednie współczynniki korygujące pracochłonność usług w związku z tymi różnicami technologicznymi, to winien je wykazać.

W konsekwencji przyjęcie, że dane dotyczące systemu OFSA mogą stanowić miarodajną podstawę do określenia pracochłonności i kosztów dla systemu CSOB, należy uznać za nieuprawnione. Dlatego też Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że tego rodzaju uproszczenie prowadzi do wniosku, że kalkulacja została oparta na niezawerifikowanych założeniach, co dodatkowo potwierdza jej arbitralny charakter i brak możliwości rzetelnej weryfikacji. Tym bardziej, że Zamawiający nie kwestionował samej dopuszczalności zastosowania metody eksperckiej, lecz dążył jedynie do uzyskania informacji umożliwiających weryfikację przyjętych założeń oraz kompletności kalkulacji ceny.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 2

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że „Dodatkowo w przekazanych przez CGI danych brakuje wykazu wszystkich licencji niezbędnych do uruchomienia systemu oraz nie został wykazany podział i specyfikacja wykorzystania ilości środowisk, co uniemożliwia rzetelną ocenę kosztów. Brak wykazanych wszystkich niezbędnych licencji a tylko ogólne przedstawienie wyliczeń w dokumencie pn. 5.TAJNE_Dowód Oferta zapewnienia ITS przez CDC na potrzeby środowisk własnych, złożonym wraz z wyjaśnieniami z dnia 11.12.2025 r. (część 1 wyjaśnień) nie pozwala ocenić Zamawiającemu czy zakupione licencje oraz Usługa są wystarczające. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie zawierają informacji pozwalających na potwierdzenie oparcia wyceny oferty CGI także w powyższym zakresie na weryfikowalnych i znajdujących uzasadnienie w przedmiocie zamówienia przesłankach.”

Odwołujący podnosił, że pytania dotyczące specyfikacji/liczby licencji oraz specyfikacji środowisk, tj. pytanie nr 7 (o podanie szczegółowych informacji z uwzględnieniem ilości, typu i modelu licencji, nr 8 (o podanie jaka ilość środowisk przewidziana jest do realizacji Umowy oraz przekazanie zestawienia kosztów sprzętu i oprogramowania niezbędnego do uruchomienia systemu z podziałem na środowiska) oraz nr 14 (o przekazanie parametrów środowisk udostępnionych w modelu najmu wraz ze szczegółowym zestawieniem licencji dla w/w środowisk wraz z ich kalkulacją ilościową) – zostały unieważnione wyrokiem Izby KIO 432/26. Nie ma zatem podstaw do odrzucenia oferty Odwołującego z ww. powodu.

Izba wskazuje, że Zamawiający podkreślał w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego, że zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 18 marca 2026 r., sygn. akt. KIO 432/26 przy ocenie oferty Odwołującego pod kątem rażąco niskiej ceny wziął pod uwagę wyjaśnienia z dnia 11.12.2025 r. oraz jedynie tę część wyjaśnień z dnia 02.02.2026 r., które dotyczą odpowiedzi na pytania nieobjęte odwołaniem CGI z dnia 29.01.2026 r.

Rzeczywiście pytania nr 7, 8 i 14 z wezwania nr 2 zostały przez Izbę unieważnione, niemniej Izba zwraca uwagę na postanowienia SWZ, gdzie w Załączniku nr 6 do Umowy wskazano, że wykonawca ma obowiązek posiadać własne środowiska na własnej infrastrukturze w liczbie umożliwiającej jednoczesne usuwanie wad oraz rozwijanie systemu CSOB:

„3. Zakres prac dla Wykonawcy w Okresie Przejściowym oraz kryteria weryfikacji gotowości (...),

3.1.5. przygotowanie własnych środowisk (na infrastrukturze Wykonawcy) – Wykonawca na podstawie Dokumentacji Administratora przygotowuje własne środowiska, w tym testowe dla wszystkich utrzymywanych Aplikacji w ilości niezbędnej do należytej realizacji Umowy. Środowiska będą zestawione zgodnie z następującymi zasadami:

3.1.5.1. środowiska stanowić będą odpowiedniki funkcjonalne Środowisk Produkcyjnych poszczególnych Aplikacji, interfejsy do systemów zewnętrznych nieobjętych Usługami Wykonawcy mają zostać zastąpione komponentami symulującymi pracę prawdziwych interfejsów, czyli tzw. zaślepkami;

3.1.5.2. środowiska będą przygotowane w liczbie umożliwiającej Wykonawcy jednoczesne usuwanie Wad oraz rozwiązywanie problemów w Systemie Informatycznym i rozwijanie nowych funkcjonalności;

Weryfikacja: Wykonawca zaprezentuje zestawione środowiska zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. W trakcie weryfikacji zaprezentowane zostaną wszystkie elementy środowiska oraz sposób ich konfiguracji.”

Środowiska Produkcyjne poszczególnych Aplikacji zostały szczegółowo opisane w Załącznik Nr 9 Opis Środowisk. Dla każdego ze środowisk zamieszczono osobną tabelę zawierającą szczegółowy opis serwerów i oprogramowania.

Dlatego też, skoro Odwołujący w wyjaśnieniach nr 1 nie przedstawił odpowiednio szczegółowych wyliczeń, z których wynikałoby, że cena oferty obejmuje zapewnienie ww. środowisk przez Odwołującego, to Zamawiający był uprawniony do stwierdzenia, że brak wykazu wszystkich licencji niezbędnych do uruchomienia systemu oraz niewykazanie podziału i specyfikacji wykorzystania ilości środowisk uniemożliwia rzetelną ocenę kosztów wykonawcy.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 3

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że „Wykonawca wskazał w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego w zakresie tego pytania, iż nie widział powodów dla których miałby udzielać odpowiedzi na wezwanie w tym zakresie oraz odesłał w części do odpowiedzi na pytania 7 i 8. Pytanie 7 i 8 objęte zaś zostały zarzutami odwołania i wskutek wyroku Izby unieważniającego wezwanie do wyjaśnień w szczególności w ich zakresie, Zamawiający nie może uwzględnić treści odpowiedzi na nie. W konsekwencji w zakresie pytania nr 10 Zamawiający uznaje, iż Wykonawca nie złożył wyjaśnień, do których został wezwany przez Zamawiającego.”

Izba ustaliła, że zgodnie z treścią pytania nr 10 z wezwania nr 2:

„Pytanie 10:

W załączniku „WYJAŚNIENIA RNC_251210_ARiMR_CSOB_wyjasnienia_ceny_110784ED_TAJEMNI PRZEDSIĘBIORSTWA_O-sig” w pkt 2 Wykonawca Comarch wskazuje, że „Zgodnie z wymaganiami OPZ Wykonawca jest zobowiązany do przygotowania i utrzymywania przez cały okres obowiązywania Umowy własnego środowiska developerskiego i testowego”. Zgodnie z załącznikiem nr 6 Opis Okresu Przejściowego pkt 3.1.5.2 środowiska będą przygotowane w liczbie umożliwiającej Wykonawcy jednocześnie usuwanie Wad oraz rozwiązywanie problemów w Systemie Informatycznym i rozwijanie nowych funkcjonalności. W pkt 2 załącznika „WYJAŚNIENIA RNC_251210_ARiMR_CSOB_wyjasnienia_ceny_110784ED_TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA_O-sig” Wykonawca Comarch wskazuje, że środowiska będą wykorzystywane w ramach wszystkich usług łącznie. Posiadanie wyłącznie dwóch środowisk (dev i tst) może okazać się ryzykowne i niewydolne w procesie wytwarzania oprogramowania. Taki model, może spowodować, że nasze środowisko CSOB TST będzie pierwszym stabilnym środowiskiem testowym, co wydłuży proces odbiorów i będzie generował dodatkowe koszty po stronie Klienta a nie Wykonawcy. Dodatkowo prowadzenie prac nad kilkoma propozycjami jednocześnie na jednym środowisku, generuje szereg krytycznych ryzyk, które bezpośrednio uderzają w stabilność projektu. Prosimy o uzasadnienie oszacowania oraz przedstawienie propozycji rozwiązań procesowych, które zminimalizują powyższe ryzyka oszacowania dwóch środowisk na potrzeby realizacji Umowy oraz wykazanie, że posiadanie przez Wykonawcę wyłącznie dwóch środowisk (DEV, TST), jest wystarczające do wykonania umowy zgodnie z jej wymaganiami.”

W odpowiedzi na pytanie nr 10 Odwołujący wskazał:

- „a) Wykonawca nie widzi powodu, dla którego miałby przedstawiać propozycję rozwiązań procesowych,
- b) Wykonawca nie widzi powodu dla którego miałby wykazywać, że posiadanie przez Wykonawcę wyłącznie dwóch środowisk (DEV, TST), jest wystarczające do wykonania umowy,
- c) Wykonawca przedstawił uzasadnienie oszacowania kosztów świadczenia usługi w odpowiedzi na pytania 7 i 8.”

Odwołujący podnosił, że nie mógł uzasadniać oszacowania ryzyk, które nie zostały przyjęte w ofercie, przedstawiać rozwiązań procesowych dotyczących modelu, którego nie zastosował, wykazywać wystarczalności posiadania wyłącznie dwóch środowisk, skoro nie jest to model przyjęty w ofercie. Oczekiwanie przez Zamawiającego, aby odnosił się do hipotetycznych ryzyk wynikających z błędnych założeń Zamawiającego, wykracza poza dopuszczalny zakres wyjaśnień treści oferty i ceny.

Izba podziela w tym zakresie stanowisko Przystępującego, że pytanie nr 10 nie dotyczyło wyłącznie liczby środowisk jako takiej, lecz realności i wykonalności przyjętego modelu realizacji umowy oraz związanych z nim ryzyk projektowych. Zamawiający wyraźnie wskazał na ryzyka związane z równoległym prowadzeniem prac, stabilnością środowisk testowych oraz wpływem przyjętego modelu na proces odbiorów i realizację usług. Odwołujący nie odniósł się merytorycznie do tych kwestii, lecz odmówił udzielenia wyjaśnień, twierdząc, że nie widzi podstaw do odpowiedzi.

Ponadto, pytania nr 7 i 8 zostały uchylone wyrokiem KIO 432/26, a więc przy ocenie oferty Odwołującego Zamawiający nie mógł wziąć pod uwagę odpowiedzi na te pytania. Pytanie nr 10 nie zostało objęte odwołaniem KIO 432/26, zatem bez znaczenia pozostaje ocena pytania przez Odwołującego w odwołaniu. Skoro Odwołujący nie zaskarżył pytania nr 10, to był zobowiązany odpowiedzieć na nie. Brak odpowiedzi jest podstawą do odrzucenia oferty.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 4

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że „W odpowiedzi na pytanie nr 13 (2 wezwanie) którym Zamawiający zmierzał do wyjaśnienia kalkulacji w szczególności w zakresie oszacowania kosztów (pracochłonności) Okresu Przejściowego Wykonawca de facto uchylił się od wyjaśnienia wskazanych przez Zamawiającego wątpliwości. Odesłał przy tym do odpowiedzi na pytanie 56, którego unieważnienie zostało nakazane orzeczeniem Izby. Odesłał także do odpowiedzi na pytanie nr 57. W odpowiedzi na pytanie nr 57 Wykonawca w ocenie Zamawiającego uchylił się od udzielenia wyjaśnień w zakresie wskazując przy tym wprost, iż nie jest w stanie wskazać konkretnych wyliczeń w zakresie szacowania pracochłonności Okresu Przejściowego.

Wykonawca w swoich pierwotnych wyjaśnieniach, jak również w odpowiedzi na pytanie nr 57, ograniczył się w istocie do ogólnych zapewnień o prawidłowości sporządzenia oferty oraz wskazania, że kalkulacja została dokonana w oparciu o przyjętą przez niego metodę ekspercką. Nie przedstawił jednak – w pełnym zakresie wymaganym przez Zamawiającego i zgodnie z jego jednoznacznie sformułowanymi oczekiwaniami – szczegółowej kalkulacji kosztów ani

transparentnego opisu sposobu, w jaki przy zastosowaniu wskazanej metody eksperckiej wyliczona została cena oferty dająca rękojmię należytego wykonania zamówienia. Same deklaracje Wykonawcy o zastosowaniu autorskiej metody eksperckiej nie mogą zastępować rzetelnej i weryfikowalnej kalkulacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy Zamawiający wyraźnie oczekiwał jej przedstawienia w określonym zakresie i strukturze.”

Izba ustaliła, że zgodnie z treścią pytania nr 13 z wezwania nr 2:

„Wykonawca przedstawił łączną pracochłonność realizacji Okresu Przejściowego w ujęciu całościowym, bez podziału na poszczególne czynności oraz brak jest informacji dotyczących pracochłonności czynności związanych z Przekazaniem Usług i w podziale na ich zakres oraz ich ujęcia w kalkulacji ceny oferty. Brakuje też wyjaśnień, w jaki sposób pracochłonność czynności Okresu Przejściowego oraz czynności Przekazania Usług została uwzględniona w kalkulacji wyceny w odniesieniu do poszczególnych Usług objętych Umową. Zamawiający oczekuje informacji:

- a. w zakresie pracochłonności dotyczącej poszczególnych czynności realizowanych w Okresie Przejściowym;
- b. w zakresie pracochłonności przypisanych do poszczególnych czynności wynikających z Przekazania Usług;
- c. w jaki sposób pracochłonność czynności Okresu Przejściowego oraz Przekazania Usług została uwzględniona w kalkulacji ceny oferty w odniesieniu do poszczególnych Usług objętych Umową?”

Izba w sprawie KIO 432/26 unieważniła pytania 13 a oraz 13 b, pytanie 13 c pozostało poza zakresem odwołania.

W odwołaniu Odwołujący wskazywał, że w zakresie kalkulacji kosztów (pracochłonności) Okresu Przejściowego złożył wyczerpujące wyjaśnienia w wyjaśnieniach ceny z dnia 11.12.2025 r., na str. 6-9, w rozdziale 1.1 oraz na str 9-10 w rozdziale 1.3. Następnie, w odpowiedzi na drugie wezwanie Zamawiającego, Odwołujący udzielił dodatkowych wyjaśnień w pismach z dnia 02.02.2026 r., w odpowiedzi nr 31.

Izba ustaliła, że odpowiedź Odwołującego na pytanie 13 c, odsyłała również wprost do pytania 31, które dotyczyło wyceny pracochłonności narzutu kosztów z tytułu usług wejścia i wyjścia. Dlatego nie sposób twierdzić, że Odwołujący uchylił się od odpowiedzi na ww. pytanie.

Zarzut ten należy uznać za zasadny, jednakże wobec stanowiska przyjętego w odniesieniu do pozostałych zarzutów, naruszenie w tym zakresie przepisów ustawy Pzp nie ma wpływu na wynik postępowania.

Motyw 5

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„Pytaniem nr 19 (2 wezwanie) Zamawiający zwrócił się o wyjaśnienia w zakresie: dot. dokumentu: „Oferta Comarch Data Center dot. zapewnienia infrastruktury techniczno–systemowej („ITS”) na potrzeby realizacji umowy na utrzymanie i rozwój systemu CSOB”. CDC jest jednostką organizacyjną Comarch S.A., zapewniającą i utrzymującą infrastrukturę sprzętowo–programistyczną na potrzeby spółek z Grupy Kapitałowej Comarch, do której należy także Wykonawca. Zamawiający zwrócił się o złożenie wyjaśnień w zakresie dokonanej przez Comarch Data Center kalkulacji wyceny dotyczącej zapewnienia ITS objętej ww. ofertą Comarch Data Center. W odpowiedzi Wykonawca wyjaśnił, iż „szczegóły kalkulacji wyceny dotyczącej zapewnienia ITS objętej ofertą Comarch Data Center zawarte są w ofercie CDC stanowiącej załącznik nr 5 do wyjaśnień RNC. Wykonawca nie może złożyć dodatkowych wyjaśnień w zakresie kalkulacji wyceny przedstawionej przez podwykonawcę, poza szczegółami kalkulacji przedstawionymi w ofercie CDC. Wykonawca zwraca ponadto uwagę, iż Comarch Polska S.A. aktualnie nie jest częścią Grupy Kapitałowej Comarch, natomiast stosunek podwykonawstwa pozostaje nadal aktualny”.

W ocenie Zamawiającego Wykonawca tym samym uchylił się od wyjaśnienia kalkulacji w powyższym zakresie. W ocenie Zamawiającego wskazywanie na wystarczające wskazania ceny ofertowej wskazanej przez podmiot należący do grupy kapitałowej przyjętej do kalkulacji stanowi działanie zmierzające do obejścia przepisów Pzp. Faktycznie uniemożliwia rzetelną ocenę czy przyjęte do wyceny koszty znajdują swoje uzasadnienie.

Oferta podwykonawcy, na której Wykonawca opiera swoją kalkulację, została podpisana przez osobę pełniącą w dacie jej sporządzenia funkcję członka zarządu Wykonawcy. Okoliczność ta jednoznacznie wskazuje, że Wykonawca posiadał co najmniej pełną wiedzę co do treści tej oferty oraz przyjętych w niej założeń kalkulacyjnych, a także realny wpływ na ich ukształtowanie.

W konsekwencji twierdzenie o braku wiedzy w zakresie kosztów podwykonawcy nie może zostać uznane za wiarygodne. Przeciwnie, należy je ocenić jako próbę uchylecia się od obowiązku rzetelnego wykazania realności ceny oferty. Tego rodzaju argumentacja, w zestawieniu z powyższymi okolicznościami, wskazuje na świadome dążenie do ograniczenia zakresu przekazywanych informacji i uniemożliwienia Zamawiającemu weryfikacji przyjętych założeń

kosztowych, co w praktyce prowadzi do wprowadzenia Zamawiającego w błąd co do rzeczywistych podstaw kalkulacji ceny.

Powyższe znajduje potwierdzenie także w treści odpowiedzi na pytanie 49 (2 wezwanie)."

Izba ustaliła, że zgodnie z treścią pytania nr 19 z wezwania nr 2:

„dot. dokumentu: „Oferta Comarch Data Center dot. zapewnienia infrastruktury techniczno – systemowej („ITS”) na potrzeby realizacji umowy na Utrzymanie i rozwój systemu CSOB”.

CDC jest jednostką organizacyjną Comarch S.A. zapewniającą i utrzymującą infrastrukturę sprzętowo – programistyczną na potrzeby spółek z GK Comarch, do której należy także Wykonawca.

Zamawiający zwraca się o złożenie wyjaśnień w zakresie dokonanej przez Comarch Data Center kalkulacji wyceny dotyczącej zapewnienia ITS objętej ww. ofertą Comarch Data Center.”

W odniesieniu do pytania nr 49, Izba ustaliła, że jego treść była tożsama z treścią pytania nr 19.

Odwolujący podnosił w odwołaniu, że otrzymał od podwykonawcy – będącego obecnie niezależnym podmiotem rynkowym, niepowiązanym z Odwołującym – ofertę obejmującą konkretną usługę o określonych parametrach. Oferta ta została przyjęta przez Odwołującego jako koszt zapewnienia infrastruktury techniczno-systemowej (ITS), niezbędnej do realizacji środowisk deweloperskich i testowych, wymaganych na potrzeby wykonania umowy dotyczącej utrzymania i rozwoju systemu CSOB. W konsekwencji, zakres wiedzy oraz możliwość przedstawienia szczegółowych danych kalkulacyjnych przez Odwołującego ograniczał się do informacji przekazanych mu przez podwykonawcę i ujętych w ofercie Comarch Data Center. Taka praktyka odpowiada standardom rynkowym i jest typowa dla relacji wykonawca–podwykonawca, w których kalkulacja cenowa usług podwykonawczych pozostaje poza bezpośrednią ingerencją wykonawcy głównego.

Izba nie podziela powyższej argumentacji, stwierdzając, że po pierwsze nie jest możliwe przyjęcie oferty zawierającej określone parametry jako elementu kalkulacji ceny wraz z równoczesnym twierdzeniem o braku wiedzy w zakresie jej elementów kosztowych. Ponadto, stanowisko, że „kalkulacja cenowa usług podwykonawczych pozostaje poza bezpośrednią ingerencją wykonawcy głównego” prowadzi do sytuacji, w której istotna część ceny ofertowej pozostaje nieweryfikowalna.

Po drugie, twierdzenia o rynkowym charakterze relacji i braku ingerencji w kalkulację kosztów mają charakter deklaracyjny. Ofertę Comarch Data Center (CDC) – jednostki organizacyjnej Comarch S.A. dot. zapewnienia infrastruktury techniczno – systemowej (ITS) na potrzeby realizacji Umowy będącej przedmiotem niniejszego Postępowania oraz ofertę podwykonawczą Comarch S.A. dla Comarch Polska S.A. (wycena prac powykonawczych) podpisał Pan R.K..

Zatem, Pan R.K. miał na dzień składania oferty wiedzę w przedmiotowym zakresie, bowiem osoba uprawniona do reprezentacji podmiotu, składająca podpis pod ofertą, ponosi odpowiedzialność za jej treść, co implikuje co najmniej obowiązek zapoznania się z jej istotnymi elementami, w tym z przyjętymi założeniami cenowymi. Osoba ta nie musi samodzielnie sporządzać kalkulacji, wystarczające jest ustalenie, że posiada dostęp do informacji pozwalających na weryfikację założeń lub ma realną możliwość wpływu na ich ukształtowanie. Co bezsporne, Pan R.K. został powołany do zarządu Odwołującego jako wiceprezes zarządu. Skoro Pan R.K. składał ofertę podwykonawczą, posiadał stosowną wiedzę, to na dzień składania wyjaśnień nr 2 także Odwołujący taką wiedzę posiadał, bowiem Pan R.K. był już wtedy członkiem zarządu Odwołującego.

Skład orzekający w pełni podziela argumentację Zamawiającego, że w niniejszym stanie faktycznym oferta dotycząca infrastruktury nie może być traktowana jako obiektywny, zewnętrzny dowód potwierdzający poziom kosztów, nie ma charakteru niezależnego dokumentu rynkowego, lecz stanowi *de facto* oświadczenie własne wykonawcy.

Zamawiający został więc pozbawiony możliwości rzetelnej weryfikacji, czy przyjęte koszty odpowiadają realiom rynkowym, czy zostały ukształtowane w sposób arbitralny na potrzeby wyjaśnień rażąco niskiej ceny. W efekcie oferta podwykonawcza może stanowić co najwyżej element wyjaśnień jego własnej oferty, a nie wyjaśniać samą siebie. Tym bardziej biorąc pod uwagę okoliczność ciągłości zaangażowania tej samej osoby po obu stronach relacji – najpierw jako reprezentanta podwykonawcy, a następnie jako członka zarządu wykonawcy.

W konsekwencji, jak słusznie zauważył Zamawiający, był uprawniony do oczekiwania szczegółowych i weryfikowalnych wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny. Brak przedstawienia takich informacji uzasadnia przyjęcie, że wycena została oparta na założeniach niezawerifikowanych i niewykazanych, co uniemożliwia potwierdzenie jej rzetelności oraz zgodności z realiami rynkowymi. Potwierdza to wyrok KIO 3329/22 z dnia 22 grudnia 2022 r.:

Podkreślenia wymaga, że powierzenie wykonania przedmiotu umowy podwykonawcom nie zwalnia wykonawcy od złożenia szczegółowych i wyczerpujących wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny. Odwołujący winien takie informacje pozyskać od podwykonawców, którym zamierza zlecić zadanie. Przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby w istocie fikcją, jeżeli chodzi o wyjaśnianie ceny, wobec której istnieją wątpliwości, czy nie jest rażąco niska. Stawiałoby to też w uprzywilejowanej sytuacji tych wykonawców, którzy zamierzają korzystać z podwykonawców, wobec tych, którzy przedmiot zamówienia zamierzają wykonać osobiście.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 6

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„Odnosnie wyjaśnienia na str. 25 wyjaśnień z dnia 11.12.2025 r. szczegółów kalkulacji w rozbiciu na poszczególne usługi, Zamawiający wskazuje, że Wykonawca wskazał % udziału poszczególnych usług Zapewnienia Jakości, jednak udziały te nie zostały w żaden sposób uzasadnione ani poparte wyjaśnieniami co do sposobu ich oszacowania. Wykonawca nie przedstawił założeń, danych wejściowych ani wyliczeń, które pozwalałyby ocenić zasadność przyjętych proporcji. Stwierdzenie Wykonawcy, że wskazany rozkład procentowy Wykonawca ustalił na bazie doświadczeń własnych oraz przejętego zespołu CGI Polska S.A. realizującego liczne umowy w obrębie systemu OFSA jest w ocenie Zamawiającego niewystarczający, ponieważ tego rodzaju ogólne odwołanie się do doświadczenia własnego Wykonawcy ma charakter deklaracyjny i nie pozwala na weryfikację prawidłowości ani rzetelności dokonanych wyliczeń.

Zamawiający nie ma możliwości dokonania kontroli przedstawionej kalkulacji w oparciu o bliżej nieokreślone „doświadczenia własne” Wykonawcy, jeżeli nie zostały one przełożone na konkretne, mierzalne dane, założenia oraz wyliczenia. Metoda kalkulacji, na którą powołuje się Odwołujący, uniemożliwia odtworzenie toku rozumowania Wykonawcy i ocenę zasadności przyjętych proporcji. W ocenie Zamawiającego przedstawione przez Wykonawcę kalkulacje sprawiają wrażenie wartości przyjętych arbitralnie, bez wskazania danych źródłowych, założeń oraz metodologii ich wyliczenia. W takim kształcie są one „wyjęte z kontekstu” i nie pozwalają na przeprowadzenie realnej kontroli ich poprawności.”

Zdaniem Odwołującego, podane przyczyny odrzucenia to kolejny przykład kwestionowania metodyki eksperckiej Odwołującego i jego doświadczenia – w tym przypadku jego zespołu realizującego od dawna utrzymanie i rozwój systemu OFSA. Jest to też kolejny przykład narzucania Odwołującemu sposobu kalkulacji – poprzez kwestionowanie nieprzedłożenia dodatkowych „założeń, danych wejściowych i wyliczeń”.

Odwołujący wskazywał, że kwestie dotyczące udziału % poszczególnych usług w Usłudze Zapewnienia Jakości zostały wyjaśnione już w pierwotnych wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny z dnia 11 grudnia 2025 r., wraz z uzasadnieniem podstaw przyjętego rozkładu procentowego oraz przedłożeniem stosownych dowodów (strona 25 wyjaśnień z dnia 11.12.2025 r., dowód „Zrzut z Wiki Statystyki G2 – zrzut ekranu z systemu WIKI, zawierający statystyki zgłoszeń w ramach usługi G2, na okoliczność faktu, iż Wykonawca posiada udokumentowaną wiedzę empiryczną na temat procesu przejęcia).

Izba w pełni podziela stanowisko Zamawiającego, że sama deklaracja, że określone wartości wynikają z „doświadczenia”, bez przełożenia tego doświadczenia na mierzalne i weryfikowalne przesłanki, ma charakter niewystarczający. Odwołujący nie wykazał w jaki sposób dane historyczne zostały wykorzystane do ustalenia konkretnych udziałów procentowych poszczególnych usług. Odwołujący zaprezentował pewne dane, lecz nie wykazał procesu ich analizy, ani sposobu dojścia do konkretnych wyników. Dlatego też zgodzić należy się z Zamawiającym, że brak możliwości weryfikacji tych elementów sam w sobie stanowi wystarczającą przesłankę do zakwestionowania wiarygodności kalkulacji.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 7

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„W zakresie odpowiedzi na pytanie nr 28:

W toku badania i oceny ofert Zamawiający ustalił, że Wykonawca w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny z dnia 11.12.2025 r. wskazał, iż podstawą kalkulacji wynagrodzenia był podział zakresu Usług Rozwoju na pulę gwarantowaną (5000 PF) oraz pulę możliwą do zlecenia w maksymalnym wymiarze 35 500 PF. Powyższe założenie zostało podtrzymane w wyjaśnieniach z dnia 02.02.2026 r., (w odpowiedzi na pytanie nr 28) gdzie Wykonawca wskazał, że

wartość 35 500 PF wynika z treści SWZ.

Zamawiający wskazuje, że interpretacja postanowień SWZ dokonana przez Wykonawcę jest nieprawidłowa. W dokumentacji postępowania liczba Punktów Funkcyjnych (PF) została wskazana wyłącznie na potrzeby porównania ofert i nie stanowiła deklaracji ani zobowiązania Zamawiającego co do zakresu zamówienia, jaki zostanie faktycznie zlecony w trakcie realizacji umowy. (zapis pod Tabelą nr IV. Usługa Modyfikacji Formularza Ofertowego) Tym samym przyjęcie przez Wykonawcę maksymalnego poziomu 35 500 PF jako podstawy kalkulacji ceny było założeniem nieuprawnionym.

W konsekwencji Wykonawca dokonał kalkulacji ceny w oparciu o błędne założenia dotyczące zakresu zamówienia, co miało bezpośredni wpływ na sposób skalkulowania wynagrodzenia.

Powyższe potwierdza, że Wykonawca przyjął nieprawidłowe dane wejściowe do kalkulacji, kierując się nie przekazanymi przez Zamawiającego danymi, a mylną interpretacją treści SWZ. W szczególności Wykonawca bezpodstawnie uznał wskazaną w SWZ wartość Punktów Funkcyjnych za deklarowany przez Zamawiającego maksymalny zakres zamówienia, podczas gdy wartość ta została określona wyłącznie na potrzeby porównania ofert i nie stanowiła zobowiązania Zamawiającego co do faktycznej wielkości zleceń.

Zwrócić należy uwagę, że także w ocenie samego wykonawcy skala wdrażanych w systemie zmian ma wpływ również na ilość błędów w systemie, których usuwanie stanowi przedmiot usług objętych umową. Przyjęcie założenia ograniczonej skali zlecanych modyfikacji nie znajdujące oparcia w treści swz, ma tym samym wpływ także na wycenę innych usług."

Izba ustaliła, że pytanie nr 28 z wyjaśnień nr 2 brzmiało:

„Wykonawca w wyjaśnieniach wskazał na maksymalną ilość PF na poziomie 35 500 jako maksymalny poziom, jaki Zamawiający zleci w ramach umowy na realizację usługi rozwoju.

Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie podstaw przyjęcia takiego założenia oraz wpływu na dokonaną przez Wykonawcę wycenę zlecenia przez Zamawiającego w ramach umowy zarówno w zakresie usługi Modyfikacji jak i usług „Utrzymania”.

W szczególności Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie sposobu uwzględnienia w wycenie usług utrzymaniowych, wpływu zwiększonego zakresu modyfikacji na zwiększenie występujących w systemie błędów/wad skutkujących zwiększeniem pracochłonności usług utrzymaniowych."

Odwolujący udzielił odpowiedzi oraz odesłał do wyjaśnień nr 1, tj. str. 7 (pkt 3) oraz str. 25.

Izba ustaliła, że zgodnie z postanowieniem pod Tabelą nr IV. Usługa Modyfikacji Formularza Ofertowego należało podać ilość Punktów Funkcyjnych tylko na potrzeby porównania ofert. Ilość ta nie może być traktowana jako jakiegokolwiek zobowiązanie Zamawiającego do zamówienia jej w ramach realizacji przedmiotu umowy.

Odwolujący podnosił w odwołaniu, że sformułowanie „max.” jest ewidentną omyłką samych wyjaśnień, nie kalkulacji, było skrótem myślowym z poziomu dokonywanych operacji kalkulacyjnych z punktu widzenia obowiązku szacowania ceny na potrzebę porównania ofert. Jest to jedyne miejsce w całych wyjaśnieniach ceny (zarówno nr 1 i 2) w którym sformułowanie max. 35 500 się pojawia (nie pojawia się też „maksymalnie” 35 500). Owo sformułowanie „max.” nie ma żadnego przełożenia na żadną kalkulację ceny i nigdzie nie zostało użyte do obliczenia ceny oferty. Z kolei drugie miejsce (sformułowanie) – znajduje się w rozdziale wyliczeniach pracochłonności dla 1 PF. Poziom 35 500 PF nie ma żadnego przełożenia na kalkulację kosztów 1 PF i jego pracochłonności. Odwołujący jedynie poglądowo chciał pokazać zbiorczy poziom pracochłonności przy modyfikacjach na poziomie 35 500 PF, jest to zagadnienie (zbędne) nadmiarowe wobec samej kalkulacji.

Izba uznała, że powyższa argumentacja Odwołującego, w szczególności w zakresie rzekomej omyłki czy skrótu myślowego, została przygotowana jedynie na potrzeby postępowania odwoławczego. Odwołujący bowiem wprost posłużył się w swoich wyjaśnieniach założeniem odnoszącym się do poziomu „max. 35 500 PF”, prezentując je jako punkt odniesienia dla kalkulacji usług rozwoju. Ponadto, wbrew twierdzeniom Odwołującego, powyższa wartość, określana też jako pula lub całkowita pula, pojawiła się nie tylko w jednym miejscu wyjaśnień, lecz jeszcze na str. 11 oraz 22, co jednoznacznie potwierdza, że jest to konsekwentnie przyjmowane założenie kalkulacyjne Odwołującego.

Należy zgodzić się z Zamawiającym, że istotą problemu nie jest przy tym samo użycie liczby 35 500 PF, lecz nadanie jej charakteru maksymalnego zakresu prac, jaki zostanie zlecony w ramach umowy. Takie założenie pozostaje w sprzeczności z treścią SWZ, która wskazywała, że wskazana liczba Punktów Funkcyjnych służy wyłącznie celom porównawczym i nie stanowi żadnego zobowiązania Zamawiającego co do rzeczywistej skali zleceń. Dlatego też Zamawiający słusznie przyjął, że skoro wartość ta została wykorzystana przy opisie założeń kalkulacyjnych oraz

prezentacji pracochłonności, to stanowiła istotny element modelu wyceny.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 8 i 11

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego w zakresie zarzutu 8 Zamawiający wskazał, że

„Pytaniem 21 (2. wezwanie) Zamawiający wskazywał, że:

Wykonawca w toku postępowania o udzielenie niniejszego zamówienia, wniesionym odwołaniem, zarzucił Zamawiającemu „brak udostępnienia kluczowych informacji bezpośrednio wpływających na oszacowanie kosztów realizacji zamówienia (w tym świadczenia poszczególnych usług składających się na zamówienie) i treść oferty”. W powiązaniu z ww. zarzutem Wykonawca żądał przekazania statystyk dotyczących w szczególności zgłoszeń, błędów, modyfikacji oraz harmonogramu planowanych modyfikacji.

Złożone wyjaśnienia nie odnoszą się do przekazanych przez niego w ww. zakresie danych, opisywanych przez samego Wykonawcę jako niezbędne dla oszacowania kosztów realizacji zamówienia.

Zamawiający wzywa do szczegółowych wyjaśnień w zakresie wyceny poszczególnych usług, z uwzględnieniem przekazanych wykonawcom w toku postępowania, zgodnie z żądaniem Wykonawcy, ww. statystyk. Zamawiający oczekuje wykazania, iż wycena oferty Wykonawcy uwzględnia wynikające z ww. statystyk cechy systemu oraz realizowane wdrożenia. W jaki sposób przy wycenie zostały wykorzystane przez Wykonawcę przekazane przez Zamawiającego statystyki?

Odpowiedź Wykonawcy wskazuje, w ocenie Zamawiającego, na faktyczne pominięcie owych statystyk w wycenie. Jakkolwiek Wykonawca odsyła w tym zakresie do wskazywanych przez siebie fragmentów pierwotnych wyjaśnień, należy wskazać, że w ich treści faktycznie znajduje się powołanie na tego rodzaju statystyki, ale dotyczące systemu OFSA, a nie systemu CSOB. Tym samym, w ocenie Zamawiającego, powyższe potwierdza stanowisko Zamawiającego wyrażone wyżej co do oceny nieadekwatności zastosowanej metody wyceny, opartej na cechach systemu OFSA, bez rzetelnego uwzględnienia specyfiki systemu CSOB.

Jednocześnie Wykonawca wskazał w odpowiedzi na wezwanie w powyższym zakresie, że „przekazane przez Zamawiającego dane były ograniczonej użyteczności. W szczególności w zakresie przekazanych przez Zamawiającego danych o modyfikacjach i zgłoszeniach błędów nie znalazła się informacja o module, którego dotyczyło dane zgłoszenie/modyfikacja. Nie było więc możliwości odniesienia ww. danych do pracochłonności poszczególnych usług w podziale na moduły.”

Powyższe pozostaje w oczywistej sprzeczności z oceną wyrażoną przez samego Wykonawcę na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Po pierwsze, w zakresie, w jakim wskazywał na niezbędność owych statystyk dla dokonania rzetelnej wyceny. Po drugie, w zakresie, w jakim wskazuje na rzekomą ograniczoną przydatność przekazanych statystyk, należy wskazać, że wobec cofnięcia zarzutu ówczesnego odwołania w tym zakresie należałoby uznać, iż Wykonawca uznał przekazane dane za wystarczające. Obecnie zaś w wyjaśnieniach przyjmuje retorykę obliczoną na uniknięcie udzielenia rzeczowych wyjaśnień i zmierza do uniknięcia konsekwencji pominięcia w wycenie danych przekazanych przez Zamawiającego, co do których sam wskazywał, iż są one niezbędne dla dokonania rzetelnej wyceny.

W szczególności należy wskazać, iż przed otwarciem ofert Wykonawca podnosił zarzut dotyczący braku udostępnienia danych niezbędnych do prawidłowego oszacowania kosztów realizacji zamówienia, jednakże zarzut ten został następnie przez Wykonawcę cofnięty.

Cofnięcie odwołania w tym zakresie należy interpretować jako potwierdzenie, że na tamtym etapie postępowania Wykonawca uznał przekazany przez Zamawiającego materiał – w tym przedmiotowe statystyki – za wystarczający do przygotowania oferty, w szczególności do dokonania jej rzetelnej wyceny. W przeciwnym razie, przy założeniu rzeczywistej niewystarczalności danych, racjonalne działanie Wykonawcy powinno polegać na podtrzymaniu zarzutów i dążeniu do ich merytorycznego rozstrzygnięcia.

Tym samym późniejsze twierdzenia Wykonawcy, kwestionujące przydatność lub adekwatność przekazanych statystyk, należy uznać za niespójne i pozbawione wiarygodności, jako że pozostają one w oczywistej sprzeczności z jego wcześniejszym stanowiskiem procesowym. Co więcej, zmiana tej oceny nastąpiła już po złożeniu oferty, co dodatkowo wskazuje, iż argumentacja ta ma charakter wtórny i jest dostosowywana do aktualnej sytuacji procesowej, a nie wynika z obiektywnej oceny dostępnych danych na etapie przygotowywania oferty.”

Dalej, Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający w zakresie motywu 11

wskazał, że „W świetle wskazanych wyżej co do odpowiedzi na pytanie nr 21 (2 wezwanie z dnia 19.01.2026 r.) okoliczności, w zakresie odpowiedzi na pytanie nr 42 (2 wezwanie z dnia 19.01.2026 r.) należy podobnie wskazać, iż zawarte w treści tej że odpowiedzi twierdzenie o uwzględnieniu statystyk przekazanych wykonawcom, nie znajduje potwierdzenia w treści pierwotnych wyjaśnień, do których odsyła wykonawca poprzez odesłanie do odpowiedzi na pytanie nr 21. Tym samym także lakoniczna w tym zakresie wypowiedź wykonawcy na pytanie nr 42 potwierdza zamieszczone powyżej wywody dotyczące nieuwzględnienia w wycenie istotnych charakterystyk systemu CSOB.”

Izba ustaliła, że pytanie 42 z wezwania nr 2 brzmiało następująco:

„Odnosząc się do wskazanego w tabeli, pkt 4.1 wyjaśnień schematu zmniejszania FTE Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie wraz ze wskazaniem konkretnych wartości liczbowych i obliczeń w związku tego schematu z cechami właściwymi dla systemu CSOB z uwzględnieniem w szczególności statystyk przekazanych Wykonawcom w toku postępowania, odnoszących się do tego systemu.”

Odwołujący udzielił odpowiedzi oraz odesłał do odpowiedzi na pytanie 21 oraz 51.

Odwołujący w odwołaniu podnosił, że w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na pytanie 21 wprost wyraźnie podkreślił, że statystyki te były materiałem brany przez niego pod uwagę, w toku analizy i eksperckiego oszacowania. Wskazywał także, że w udzielonej odpowiedzi jednoznacznie wskazał, że oferta nie była kalkulowana w oparciu o algorytmiczne przeliczenie statystyk na FTE. Wykonawca wykorzystał przekazane przez Zamawiającego dane, jednak w inny sposób – bez stosowania jakichkolwiek współczynników czy wzorów matematycznych. Dane te zostały użyte w sposób ekspercki i porównawczy, poprzez odniesienie ich do doświadczenia oraz wiedzy członków zespołu realizacyjnego – co ujawniono w Wyjaśnieniach nr 1 na str. 24.

Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że odpowiedź nr 21 Odwołującego wskazywała jednak na faktyczne pominięcie owych statystyk w wycenie. Należy wskazać, że w treści pierwszych wyjaśnień faktycznie znajduje się powołanie na tego rodzaju statystyki, ale dotyczące systemu OFSA, a nie systemu CSOB. Bazując zatem na samych danych systemu OFSA i szacując pracochłonności obsługi zgłoszeń na podstawie danych dla systemu OFSA dochodzi do niepoprawnej wyceny usług utrzymania systemu CSOB. Odwołujący nie zawarł żadnych wyliczeń, które potwierdzałyby przyjęte przez niego założenia, powołując się na wiedzę empiryczną na temat procesu przejęcia. Dodatkowo, należy podkreślić, że odpowiedź na pytanie nr 42 była zdawkowa i lakoniczna.

W związku z powyższym Izba uznała zarzuty za bezzasadne.

Motyw 9

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„W zakresie odpowiedzi na pytanie nr 24 (2 wezwanie). Wykonawca ograniczył się do podnoszenia, iż zastosował w zakresie objętym pytaniem metodykę, którą stosuje we wszystkich swoich wycenach. Nie stanowi to w żaden sposób nawet próby wyjaśnienia wątpliwości wyrażonych w treści wezwania. Tym samym należy uznać, że wykonawca w tym zakresie nie złożył wyjaśnień, do których został przez Zamawiającego wezwany.”

W pytaniu nr 24 Zamawiający wezwał Odwołującego do następującego wyjaśnienia:

„Pytanie 24:

Koszty wejścia i wyjścia pokryte w ciągu 9 mcy na podstawie gwarantowanych 5000 pf. Na stronie 15-16 wyjaśnień, Wykonawca wskazuje, że narzut kosztów ogólnych i zarządu grupy jest narzucany na każdy osobo dzień pracy pracowników Sektora Zamówień Publicznych. Zamawiający zwraca się o wyjaśnienie, w jaki sposób ów narzut został uwzględniony w wycenie oferty, wobec tego, że w ocenie Zamawiającego w realizacji umowy nie będą brały udziału osoby zatrudnione we wszystkich działach Sektora Zamówień Publicznych, zaś Wykonawca wskazał, że narzut ten jest narzucony na każdego pracownika w takiej samej wysokości.”

Izba nie podzieliła stanowiska Zamawiającego, uznając, że Odwołujący w wyjaśnieniach określił, w jaki sposób narzut kosztów ogólnych i zarządu został uwzględniony w wycenie oferty, wskazał fragment wyjaśnień, w którym również wskazany został sposób ujęcia tych kosztów. W wyjaśnieniach nr 1 (str.15-16) Odwołujący przedstawił sposób ujęcia narzutu kosztów ogólnych i zarządu w cenie oferty. Dodatkowo do wyjaśnień załączoną Kalkulację kosztów dotyczącą zapewnienia miejsca pracy opracowaną na podstawie danych controllingowych. Dowód ten został ponadto ponownie przywołany w wyjaśnieniach nr 2 w odpowiedzi na pytanie 24.

Zarzuty ten należy uznać za zasadny, jednakże wobec stanowiska przyjętego w odniesieniu do pozostałych zarzutów, naruszenie w tym zakresie przepisów ustawy Pzp nie ma wpływu na wynik postępowania.

Motyw 10 i 14

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający w zakresie motywu 10 wskazał, że

„W zakresie odpowiedzi na pytanie 26 (2 wezwania). Wykonawca w ocenie Zamawiającego faktycznie uchylił się od udzielenia odpowiedzi na wskazane przez Zamawiającego wątpliwości. W istocie rzeczy wręcz potwierdził, iż nie uwzględnił w kalkulacji części faktycznie uzyskiwanych przez poszczególne osoby składników wynagrodzenia.”

Nadto, Zamawiający w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający w zakresie motywu 14 wskazał, że

„ W zakresie odpowiedzi na pytanie nr 26 (2 wezwanie)

Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z Dowodami budzą wątpliwości w zakresie realności i rzetelności kalkulacji ceny ofertowej dotyczącej kosztów pracowniczych. Zamawiający, kierując dodatkowe wezwanie, zwrócił się o przedstawienie faktycznie ponoszonych przez Wykonawcę kosztów zatrudnienia uwzględniających dodatkowe wynagrodzenie przewidziane kodeksem pracy i wewnętrznymi regulaminami. Wyjaśnienia Wykonawcy mają charakter lakoniczny i nie odpowiadają realiom rynkowym obowiązującym na rynku usług IT. Należy ponownie odwołać się, w ślad za wezwaniem Zamawiającego, do danych GUS i innych dostępnych raportów branżowych, zgodnie z którymi specjaliści IT należą do grupy najlepiej wynagradzanych pracowników w sektorze usług. W kontekście powyższego wątpliwości Zamawiającego budziły wskazane przez Wykonawcę koszty pracownicze. Także w kontekście zapewnienia Wykonawcy o skierowaniu do realizacji projektu zespołu o bardzo wysokich kompetencjach i długoletnim doświadczeniu. Należy też podkreślić, iż czynnik ludzki, wiedza, doświadczenie i know-how zespołu projektowego stanowi jeden z decydujących elementów o powodzeniu realizacji projektów tego rodzaju. Tym samym, powyższe winno być też rozpatrywane w kontekście prawidłowego wykonania umowy przez Wykonawcę w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ARiMR jako agencji płatniczej dystrybuującej zarówno środki z funduszy unijnych, jak i środki krajowe dla rolnictwa.

Zamawiający zmierzał do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących uwzględnienia w wycenie faktycznych składników kosztów pracowniczych. Wyjaśnienia Wykonawcy owych wątpliwości nie rozwiewają. Sprowadzają się one bowiem do kwalifikowania wszelkich dodatkowych kosztów, w tym wynikających z kodeksu pracy i regulaminów wewnętrznych Wykonawcy, jako uwzględnionych ewentualnie w przewidywanym zysku, zamiast uwzględniania ich bezpośrednio w ramach kosztów nazwanych dotyczących projektu (kosztów pracowniczych), przy jednoczesnym negowaniu występowania w trakcie wykonywania przedmiotu zamówienia ww. kosztów, co do których faktycznego występowania w dotychczasowej własnej praktyce realizacyjnej nawet sam Wykonawca nie zaprzecza. W ocenie Zamawiającego faktycznie ponoszone przez Wykonawcę koszty pracownicze, a nie jedynie składniki stałe wynagrodzenia wynikające z umów o pracę i umów cywilnoprawnych powinny znaleźć bezpośrednie odzwierciedlenie w kalkulacji oferty. Kalkulacja ta winna być oparta o realnie ponoszone koszty, z uwzględnieniem charakterystyki danego wykonawcy, a nie czysto teoretyczne zapewnienia o tym, że w przypadku akurat tego danego kontraktu Wykonawca zmieni swoją praktykę wynagradzania. Wyjaśnienia takie nie zasługują na uznanie ich za wiarygodne i rozwiewające wątpliwości Zamawiającego, lecz na uznanie ich za mające cechy uniku od odpowiedzi na zadane pytanie.”

Izba ustaliła, że zgodnie z treścią pytania nr 26 z wezwania nr 2:

„Pytanie 26:

(1) Zamawiający wskazuje, że głównym czynnikiem kosztowym w projektach informatycznych polegających zarówno na realizacji usługi utrzymania, jak i rozwoju są koszty pracownicze zespołu realizującego, mogą one stanowić nawet 70-80% całkowitego kosztu w tego typu projektach. Natomiast odnosząc się do wskazanych w wyjaśnieniach w pkt 3/ppkt 3.1 danych (suma poz. 1-8, stanowiących koszt projektu), % udział w ramach kosztów ogółem wynosi niespełna 45%, co odbiega od przeciętnego poziomu odnotowywanego na rynku usług IT.

(2) Ponadto odnosząc się do danych GUS, w firmach z sektora informacja i komunikacja (obejmujące m.in. firmy IT i telekomunikacyjne), gdzie najlepiej zarabia się w kraju, w lipcu 2025 r. przeciętne wynagrodzenie wyniosło powyżej 14 tys. zł (14.684,98) zł brutto. Wystąpił wzrost o ponad 7 % wobec analogicznego miesiąca 2024 r.

(3) Wykonawca natomiast wskazuje średnie koszty pracownicze z uwzględnieniem narzutów obciążających pracodawcę na poziomie 13.295,89 zł brutto. Z wycień na podstawie dowodu w postaci zbiorczej tabeli kosztów pracowniczych, średnie koszty wynagrodzeń wynoszą 11.028,03 zł brutto. Wobec powyższego, przyjęte przez Wykonawcę ww. średnie koszty pracownicze budzą wątpliwości Zamawiającego w szczególności zarówno co do ich wysokości jak i (4) aktualności.

Zamawiający wzywa do złożenia szczegółowych wyjaśnień w tym zakresie, popartych odpowiednimi dowodami w

szczegółowości takimi jak: umowy o pracę przypisane do poszczególnych pracowników skierowanych do realizacji zamówienia przez Wykonawcę w poszczególnych rolach, dokumenty potwierdzające poziom faktycznie uzyskiwanego przez te osoby miesięcznego wynagrodzenia z uwzględnieniem wszelkich dodatkowych składników wynagrodzenia ponad wynagrodzenie zasadnicze, w okresie ostatnich 12 miesięcy."

Odwołujący udzielił odpowiedzi.

Odwołujący w odwołaniu w odniesieniu do motywu 10 podnosił m.in., że:

„Odwołujący w odpowiedzi wskazał, iż sposób skalkulowania oferty został przez Wykonawcę już wyjaśniony szczegółowo w wyjaśnieniach z 11.12.2025r., w tym w oparciu o szczegółowe wyliczenie poziomu wynagrodzeń konkretnych osób z konkretnego zespołu wykonawcy wraz załączonymi dowodami (zawarte na str.12-13, dowody: „Zestawienie Działu Personalnego dot. płacy zasadniczej brutto członków zespołu projektowego, kosztu wynagrodzeń oraz średniego kosztu wynagrodzeń w przeliczeniu na 1 osobodzień” oraz „zanimizowane umowy o pracę”).

Odwołujący podkreślił, iż oparł obliczenie ceny ofertowej o faktyczne i aktualne koszty wynagrodzeń (do umów o pracę zespołu dołączył najnowsze dla danej umowy aneksy podwyższające wynagrodzenie) – co podważa tezę o nieaktualności tych danych.

Co do wysokości - wynagrodzenia zespołu przyjętego do kalkulacji są zróżnicowane, jednak są to dane rzeczywiste i aktualne, i nie zmienia tego fakt, że średnia tych wynagrodzeń odstaje od danych GUS-owskich (nie odstaje zresztą dużo, co ma uzasadnienie lokalne).

Co do żądanych dokumentów - Odwołujący potwierdził, iż złożone uprzednio dowody potwierdzają dokładnie to, czego żąda Zamawiający (Zamawiający dysponował już umowa i prace z aneksami). Z kolei co do dowodów potwierdzających dodatkowe składniki wynagrodzenia ponad wynagrodzenie zasadnicze, w okresie ostatnich 12 miesięcy Odwołujący wskazał również, iż wszelkie ewentualne dodatkowe składniki wynagrodzenia, o które pyta Zamawiający, nawet jeżeli w odniesieniu do poszczególnych pracowników występowały w przeszłości, nie miały znaczenia dla kalkulacji oferty w tym projekcie, ponieważ są one uznaniowe i jako takie mogą w przyszłości w ogóle nie wystąpić. Jeżeli zaś wystąpią to będą wypłacane z ewentualnie wypracowanego na tym projekcie zysku. Natomiast z całą pewnością przeszłe dodatki do wynagrodzenia z innych projektów charakterze uznaniowym nie tworzą kosztu kalkulacyjnego w ramach tego projektu (CSOB)."

Odwołujący w odwołaniu w zakresie motywu 14 podnosił m.in., że „Zamawiający nie wskazał bowiem żadnych konkretnych elementów kalkulacji ceny ofertowej, które miałyby być nierealne lub nierzetelne, ani nie wykazał, w jakim zakresie zaoferowane przez Wykonawcę koszty pracownicze odbiegają od rzekomo obowiązujących realiów rynkowych. Samo ogólne odwołanie się do danych statystycznych GUS oraz raportów branżowych, bez ich przytoczenia, zakresu ani odniesienia do poszczególnych ról projektowych, nie spełnia standardu dowodowego wymaganego dla zakwestionowania realności ceny ofertowej. (...) Prawo zamówień publicznych nie nakłada na wykonawców obowiązku kalkulowania ceny ofertowej w określonej strukturze ani wykazywania wszystkich składników kosztowych jako odrębnych pozycji. Cena ofertowa obejmuje całokształt kosztów realizacji zamówienia, niezależnie od przyjętego przez wykonawcę modelu alokacji kosztów pomiędzy koszty bezpośrednie a marżę. (...)”.

Zamawiający wskazał natomiast w odpowiedzi na odwołanie na wyraźny dysonans i niespójność w kalkulacji ceny oferty w zakresie kosztów pracowniczych. Szczególne wątpliwości Zamawiającego wzbudziła rozbieżność i niespójność pomiędzy oświadczeniem Odwołującego o zapewnieniu do realizacji zamówienia zespołu o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu a jednoczesnym przyjęciu kosztów pracowniczych na nierynkowym poziomie.

Należy zgodzić się z Zamawiającym, że koszty pracownicze, w tego typu projektach, stanowią najistotniejszy składnik kosztotwórczy, który z kolei przekłada się na koszt całego projektu, a zatem zarówno na koszt świadczenia usług utrzymania, jak i na cenę punktu funkcyjnego. Decydujące znaczenie ma zespół realizujący zamówienie i związane z tym zespołem kompetencje, doświadczenie i wiedza, dlatego też największy procentowy udział w kosztach ogółem stanowią koszty pracownicze.

Zamawiający stwierdzał, że w przypadku przedłożonej przez Odwołującego kalkulacji cenowej, uwzględniającej niespełna 45% udział kosztów pracowniczych w kosztach ogółem projektu, pojawiają się wskaźniki, które znacząco odbiegają od przeciętnego poziomu odnotowywanego na rynku usług IT dla tego rodzaju projektów.

W ocenie składu orzekającego, Odwołujący nie przedstawił zaś, nawet w odwołaniu, szczegółowych wyjaśnień na podkreślane ogólnikowo odmienności struktury wynagrodzeń od danych GUS powodowane jakoby uwarunkowaniami lokalnymi, tym bardziej że z racji lokalizacji siedziby wykonawcy oraz prawdopodobnie zamieszkania pracowników koszty pracownicze winny być na wyższym poziomie.

Izba wskazuje również, że Odwołujący faktycznie nie odpowiedział na wezwanie Zamawiającego do przedłożenia dowodów dotyczących faktycznie poniesionych przez Odwołującego kosztów pracowniczych w okresie ostatnich 12 miesięcy. Sama odpowiedź Odwołującego jest lakoniczna i stanowi polemikę z pytaniem Zamawiającego.

Równocześnie Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że oferta dotycząca projektu IT powinna obejmować wszelkie przewidywalne i rzeczywiste koszty zatrudnienia, a nie ograniczać się wyłącznie do zasadniczego wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę. Dodatkowo powinna odzwierciedlać pełny i realny koszt pracy, uwzględniający wszelkie obciążenia po stronie pracodawcy. Natomiast powoływanie się przez wykonawcę na możliwość pokrycia części kosztów z „rezerw” czy pomniejszenia dla wykonawcy planowanego do osiągnięcia na projekcie zysku, nie znajduje uzasadnienia.

W związku z powyższym Izba uznała zarzut za bezzasadny.

Motyw 12

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„W zakresie odpowiedzi na pytanie nr 65 (2 wezwanie z dnia 19.01.2026 r.) wykonawca wskazuje na przyjęcie na potrzeby wyceny założeń opartych na zakładanym przez niego sposobie i zakresie korzystania przez Zamawiającego z uprawnień wynikających z umowy z dotychczasowym wykonawcą. Co więcej czyni to w kontrze do dotychczasowych własnych doświadczeń w tym zakresie.

Wykonawca wskazał w szczególności, iż zakłada, że Zamawiający będzie korzystał z przysługujących mu uprawnień z tytułu rękojmi w stosunku do dotychczasowego wykonawcy, a nie będzie oczekiwał wykonywania usług w tym zakresie od wykonawcy nowego. Założenie takie jest założeniem wykraczającym poza treść projektu umowy w postępowaniu niniejszym, pozostaje ponadto, jak wyżej wskazano w sprzeczności nawet z własnym doświadczeniem wykonawcy w trakcie realizacji zamówienia w systemie OFSA, na które nota bene powołuje się w całych wyjaśnieniach.”

Izba ustaliła, że pytanie nr 65 z wezwania nr 2 brzmiało następująco:

„(1) Czy wykonawca w budżecie ryzyka przewidział możliwość wystąpienia kar umownych z tytułów wskazanych w ppu i je uwzględnił wprost proporcjonalnie czy przyjmując pewien model probabilistyczny (przyjął pewne prawdopodobieństwo wstąpienia każdego ze zdarzeń skutkujących naliczeniem kar umownych)?

(2) Czy wykonawca uwzględnił możliwe do wystąpienia koszty w świetle dotychczasowego doświadczenia z przejścia utrzymania i rozwoju OFSy od innego wykonawcy, tak jak w przypadku innych wyliczeń?”

Odwołujący w zakresie drugiej części pytania odpowiedział wskazując, że bazował na czterech okolicznościach.

W odwołaniu podnosił, że „Kwestia przyjęta za podstawę odrzucenia oferty – która poruszyła Zamawiającego – a mianowicie rękojnia, była jednym z 4 (!) powodów opisanych w odpowiedzi na w/w pytanie, które uzasadniały przyjęcie opisanej w wyjaśnieniu kalkulacji - w zakresie o jaki pytał Zamawiający. Z tego punktu widzenia, jeżeli nawet Zamawiający nie zgadza się z wymienieniem wśród nich kwestii rękojmi – pozostają jeszcze 3 niezależne podstawy, które uzasadniają wyjaśnioną kalkulację w omawianym zakresie, których Zamawiający nie kwestionuje.”

Nie sposób zgodzić się z Odwołującym, że podstawa odrzucenia jego oferty odnosi się tylko do jednego z czterech powodów wskazanych w udzielonej odpowiedzi na pytanie nr 65. Tymczasem treść uzasadnienia odwołania w odniesieniu do motywu 12 referuje jedynie do kwestii rękojmi, co *de facto* zakreśla zakres zarzutu, nie obejmując pozostałej części uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego wskazanego w motywie 12. Podczas gdy podstawą odrzucenia oferty był również pkt 4 z wyjaśnień Odwołującego – twierdzenia co do sposobu korzystania z uprawnień wynikających z umowy z dotychczasowym wykonawcą. Na uwagę zasługuje również fakt, że wyjaśnienie, w zakresie pytania 65 pkt 2, bazujące na czterech okolicznościach, Odwołujący poprzedził negatywną odpowiedzią.

W związku z powyższym Izba uznała zarzuty za bezzasadne.

Motyw 13

Izba ustaliła, że w informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający wskazał, że

„W zakresie odpowiedzi na pytanie nr 31 (2 wezwanie)

W wyjaśnieniach z dnia 11.12.2025 r. w pkt 1.3 Wykonawca wskazał, że dokonując podziału kosztów z tytułu usług wejścia i wyjścia zastosował odpowiedni narzut, określając wartość tych kosztów wpływającą na pracochłonność usług utrzymania oraz usług modyfikacji. Jednocześnie Wykonawca oświadczył, iż w dalszych wyliczeniach posługiwał się pracochłonnością uwzględniającą wyliczony ww. narzut na usługi wejścia i wyjścia. Wskazać należy, iż w kalkulacjach (tabele nr 3.1, 4.2) stawek jednostkowych za roboczość z tytułu usług utrzymania, modyfikacji

Wykonawca nie wykazał kosztów tego rodzaju. Powyższe oświadczenie nie przekłada się na dalsze wyliczenia ceny ofertowej.

W wyjaśnieniach z dnia 02.02.2026 r. r. (2 wezwanie) – na dodatkowe pytania Wykonawca wskazał, iż koszty z tytułu okresu wejścia i wyjścia zostały uwzględnione w rezerwie (na inne nieprzewidziane koszty realizacji), czyli post factum wskazał, gdzie uwzględnił te koszty. W ocenie Zamawiającego wskazanie to nie koresponduje z pierwotnie przedstawionym przez Wykonawcę sposobem kalkulacji ceny ofertowej. Zdaniem Zamawiającego tak późne i niespójne wyjaśnienie nie może zostać uznane za wiarygodne. W ocenie Zamawiającego to nowe wskazanie czyni uzasadnionym wnioskowanie, iż Wykonawca niejako „zapomniał” o tych kosztach i dokonywał dalszych wyliczeń bez ich uwzględnienia. Po zapytaniu Zamawiającego uzupełnił wyjaśnienia, wskazując, iż koszty z tytułu usług wejścia i wyjścia zostały uwzględnione w rezerwach. Za racjonalne tymczasem należy przyjąć założenie, iż w ramach kwoty rezerwy uwzględniane są koszty z tytułu ryzyk o charakterze niepewnym, trudnych do jednoznacznego oszacowania na etapie przygotowywania oferty, co znajduje potwierdzenie w praktyce dokonywania wycen przez wykonawców, znanej Zamawiającemu z szeregu prowadzonych postępowań. Powyższe wskazuje na to, iż faktycznie w toku procesu kalkulacji koszty te zostały w rzeczywistości pominięte, zaś następcze wskazywanie (jako miejsca ich uwzględnienia) rezerw, jest swego rodzaju próbą „ratowania sytuacji” po ujawnieniu przez Zamawiającego braków w pierwotnej kalkulacji.

Zważywszy na dotychczasowe oferty wykonawcy CGI w ramach innych zamówień, koszty okresu przejściowego i przekazania usług były znacząco wyższe niż w ofertach pozostałych wykonawców. W przedmiotowym zakresie wielokrotnie powyższe kwestie w istotny sposób wpływały na atrakcyjność cenową oferty Wykonawcy względem pozostałych oferentów. Także w toku postępowania niniejszego Wykonawca wskazywał na szczególną wagę kosztową wyceny w tym zakresie. Jakkolwiek Zamawiający rozumie, iż Wykonawca mógł dokonać określonych analiz czy zabiegów zmierzających do korzystniejszej wyceny w tym zakresie w swojej ofercie w postępowaniu niniejszym, to należy mieć na uwadze, że nie zwalnia to, a wręcz dodatkowo uzasadnia potrzebę wyjaśnienia w jaki sposób owa wycena została dokonana i czy jest rzetelna, uwzględniająca wszystkie koszty. Wyjaśnienia Wykonawcy owych wątpliwości nie rozwiewają tymczasem, lecz wręcz dają asumpt do uznania, iż stanowią one próbę dokonywanego post factum umiejscowienia części kosztów w rezerwach.

W ocenie Zamawiającego tak późne i niespójne wyjaśnienie nie może zostać uznane za wiarygodne. Przeciwnie – uzasadnia ono wniosek, że Wykonawca w rzeczywistości pominął przedmiotowe koszty na etapie kalkulacji, a następnie – skonfrontowany z pytaniami Zamawiającego – podjął próbę ich wtórnego „doszacowania” poprzez przypisanie ich do rezerw. Tego rodzaju działanie ma charakter wyraźnie reaktywny i wskazuje na brak rzetelności pierwotnej kalkulacji.

Warto również zwrócić uwagę, iż sposób rozpoczęcia wyjaśnień (2 wezwanie) od wstępu dotyczącego poziomów rezerw zabezpieczonych w projekcie może być postrzegany jako zabieg celowy. W pierwszych wyjaśnieniach Wykonawca wskazał bowiem, że koszty wejścia i wyjścia zostały uwzględnione, jednak w dalszej kalkulacji nie zostały one wykazane. W rezultacie wstęp w postaci wskazania poziomów rezerw w przypadku powierzenia realizacji projektu Wykonawcy zarówno w wariancie pesymistycznym (obejmującym jedynie gwarantowany okres 9 miesięcy i min. poziom 5 000 PF w ramach usługi rozwoju), jak i w wariancie optymistycznym (zakładającym pełny 36 miesięcy okres świadczenia usługi utrzymania i realizacji modyfikacji na błędnie przyjętym przez Wykonawcę założeniu, maksymalnej poziomie 35 500 PF, co zostało wykazane w powyżej w odniesieniu do wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę w zakresie odpowiedzi na pytanie 28), ma na celu podkreślenie wartości przewidzianych przez Wykonawcę poziomów rezerw, by móc wskazać, iż w ich ramach zostały uwzględnione koszty z tytułu kosztów wejścia i wyjścia. Należy jednak podkreślić, iż są to twierdzenia pojawiające się dopiero w 2-ch wyjaśnieniach co prowadzi do wniosków już wyżej opisanych w szczególności dlatego, iż w ramach rezerw (rezerwa na inne nieprzewidziane koszty realizacji) uwzględnia się środki na elementy, które mają zabezpieczyć projekt (jak sama jego nazwa wskazuje) przed ryzykami i wynikającymi z ich ziszczenia się nieprzewidzianymi kosztami. Za niewiarygodne należy uznać następcze zapewnienia o uwzględnieniu w rezerwie kosztów pewnych, które wystąpią w każdym wariancie realizacji umowy przez Wykonawcę. W tym przypadku, należy wskazać, że koszty w szczególności wejścia, ale i wyjścia są kosztami pewnymi.

Podkreślić należy, iż w wyjaśnieniach z dnia 11.12.2025 r. Wykonawca w pkt 3.2 (str. 22-23) wskazał, iż w ramach wartości korekty wyrażonej współczynnikiem w wartości 30 % narzutu pracochłonności przedstawił zakres prac, których koszty zostaną pokryte w razie ich wystąpienia. W tym zakresie brak jest wskazania kosztów wynikających z proporcjonalnego uwzględnienia podziału kosztów usług wejścia i wyjścia, obliczonych przy zastosowaniu współczynnika ustalonego w pkt 1.3. pierwszych wyjaśnień. Analogicznie, w pkt 3.1 poz. 6 (rezerwa na inne nieprzewidziane koszty realizacji) w odniesieniu do Usług utrzymania, gdzie Wykonawca wylistował koszty związane z ryzykami mogącymi

wystąpić w procesie realizacji projektu, również nie ujęto kosztów z tytułu usług wejścia i wyjścia.

Powyższe wskazuje na brak spójności i przejrzystości kalkulacji oferty cenowej przez Wykonawcę.

Brak uwzględnienia wszystkich niezbędnych kosztów projektu może bezpośrednio wpływać na stabilność jego realizacji i wywiązania się ze zobowiązań ARiMR jako agencji płatniczej.”

Izba ustaliła, że pytanie nr 31 z wezwania nr 2 brzmiało następująco:

(1) Równanie pokazujące poziom narzutu na poszczególne usługi utrzymania i rozwoju zawiera nieprawidłowy zapis, co skutkuje jego błędnym odczytaniem i wymaga stosownej korekty lub wyjaśnienia przez Wykonawcę. Sprostowania wymaga zatem zapis liczbowy 598,5,00 MD.

(2) Jednocześnie należy wskazać, iż brak jest uwzględnienia w wycenie pracochłonności narzutu kosztów z tytułu usług wejścia i wyjścia, pomimo zapewnienia przez wykonawcę na str. 10 wyjaśnień (pierwszy akapit), iż w dalszych wyliczeniach, poczynając od pkt 2 przedmiotowe koszty zostały uwzględnione. Zamawiający wzywa do wyjaśnień w ww. zakresie.

Odwołujący udzielił wyczerpującej odpowiedzi.

Izba uznała, że Odwołujący uwzględnił pracochłonność usług „wejścia” i „wyjścia”. Doliczył dodatkowe roboczości do Usług Utrzymania i pracochłonności Usług Modyfikacji zgodnie z opisem na stronie 9 wyjaśnień nr 1. Zgodnie z rozdziałem 1.3 „Rozkład pracochłonności usług »wejścia« i »wyjścia« w cenie poszczególnych usług”, zaprezentowana tam kalkulacja odnosi się do rozdzielenia pracochłonności, wyrażonej w osobodniach (MD), między poszczególne rodzaje usług, tj. usługi utrzymania oraz usługi modyfikacji. Natomiast tabele 3.1 oraz 4.2 odnoszą się do elementów kalkulacji ceny jednostkowej za 1 MD, odpowiednio usługi modyfikacji oraz usługi utrzymania, a nie do pracochłonności danej usługi. Dlatego rację należy przyznać Odwołującemu, że oczekiwanie Zamawiającego, aby pracochłonność wyrażona w MD znalazła swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w tabelach nr 3.1 oraz 4.2, obejmujących stawki jednostkowe za 1 MD dla Usług Modyfikacji oraz Usług Utrzymania, nie znajduje uzasadnienia. Dodatkowo należy zauważyć, że w kalkulacji ofertowej Odwołującego przewidziano „Rezerwę na inne nieprzewidziane koszty realizacji”, ujętą w stawce jednostkowej za 1 MD (poz. 8 tabeli 3.1 oraz poz. 8 tabeli 4.2). Rezerwa ta ma charakter pieniężny i została opisana w wyjaśnieniach ceny, na str. 17 wyjaśnień nr 1.

Skład orzekający doszedł do przekonania, że Zamawiający błędnie zinterpretował znajdujące się w odpowiedzi na pytanie 31 wyjaśnienie dotyczące rezerwy. Podkreślić również należy, że odpowiedź na pytanie 31 nie stanowi rekalkulacji ceny oferty ani wtórnego „doszacowania” rzekomo pominiętych kosztów, ma jedynie charakter uszczegóławiający, będący odpowiedzią na dalsze pytania Zamawiającego. Metoda kalkulacji usług wejścia i wyjścia została przedstawiona w pierwszych wyjaśnieniach, a wyjaśnienia i kalkulacje przedstawione w odpowiedzi na pytanie 31 (wezwanie nr 2) mają swoją podstawę w pierwotnych wyjaśnieniach ceny złożonych w dniu 11.12.2025 r. Zatem, odpowiedź na pytanie 31 nie stanowi zmiany sposobu wyjaśniania kosztów.

Zarzut ten należy uznać za zasadny, jednakże wobec stanowiska przyjętego w odniesieniu do pozostałych zarzutów, naruszenie w tym zakresie przepisów ustawy Pzp nie ma wpływu na wynik postępowania.

Reasumując, skład orzekający doszedł do przekonania, że nie naruszono przepisów wskazanych przez Odwołującego w odwołaniu, a odrzucenie jego oferty było prawidłowe. Złożone wyjaśnienia nie potwierdzają, że zaofferowana cena uwzględnia wszystkie wymagania i ryzyka związane z realizacją zamówienia, złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, a zarazem w zakresie poszczególnych pytań i wyrażonych w nich wątpliwości sformułowanych w kierowanych do wykonawcy wezwaniach, wykonawca ten faktycznie nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy 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).

Przewodnicząca:.....

Członkowie:

.....