Sygn. akt KIO 4644/26

WYROK

Warszawa, dnia 8 października 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:M.J.

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 września 2026 roku przez PROGNETICS SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNO z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Stołeczne Warszawa

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego NEXIONIS SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚC siedzibą w Białymstoku

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Miastu Stołecznemu Warszawa: unieważnienie czynności wybory najkorzystniejszej oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy PROGNETICS SPÓŁKI Z OGRANICZO ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie, powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Miasto Stołeczne Warszawa i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez PROGNETICS SPÓŁKĘ Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie tytułem wpisu od odwoła i wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od Miasta Stołecznego Warszawa na rzecz PROGNETICS SPÓŁKI Z OGRANICZO ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie kwotę 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotyc zero groszy) tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca: ……

Sygn. akt KIO 4644/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający Miasto Stołeczne Warszawaw trybie przetargu nieograniczonego prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Wsparcie i rozwój systemu wspierającego proces kontroli realizacji zadania wywozu odpadów komunalnych (SGO)", wewnętrzny identyfikator: ZP/AB/271/III-102/26.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp".

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiejw dniu 15 czerwca 2026 r. pod numerem: 408859--2026.

W postępowaniu tym wykonawca PROGNETICS SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚC siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący") w dniu 17 września 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności i zaniechań Zamawiającego, tj.:

1.wadliwej ocenie wyjaśnień złożonych przez Odwołującego i odrzuceniu oferty Odwołującego, pomimo, że oferta nie została złożona z ceną rażąco niską;

2.dokonaniu odrzucenia oferty Odwołującego po uprzednim uznaniu jej za najwyżej ocenioną (co potwierdza fakt skierowania wezwania podmiotowego), bez zaistnienia jakichkolwiek nowych podstaw prawnych czy faktycznych uzasadniających zmianę stanowiska Zamawiającego;

3.dokonaniu przez Zamawiającego wyboru oferty wykonawcy NEXIONIS sp. z o.o., pomimo, że oferta ta nie była ofertą najkorzystniejszą.

<u>Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:</u>

1.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp - poprzez niezasadne odrzucenie oferty Odwołującego z uwagi na rażąco niską cenę, pomimo że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami uzasadniały wysokość zaoferowanej ceny, a Zamawiający dokonał ich wadliwej, niepełnej i wybiórczej oceny, w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;

2.art. 16 pkt. 1 i 2 w zw. z art. 274 ust. 1 Pzp oraz postanowieniem pkt. 14.5 SWZ - poprzez prowadzenie Postępowania w sposób nieprzejrzysty i niespójny z zasadami badania i oceny ofert, polegające na wezwaniu Odwołującego – po uprzednim przeprowadzeniu procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny – do złożenia podmiotowych środków dowodowych jako wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, a następnie odrzuceniu tej oferty z powodu rażąco niskiej ceny, pomimo że okoliczności stanowiące podstawę odrzucenia były Zamawiającemu znane już przed

skierowaniem wezwania z art. 274 ust. 1 Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1)unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

2)unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

3)dokonania ponownego badania i oceny ofert, z uwzględnieniem prawidłowej oceny wyjaśnień Odwołującego dotyczących rażąco niskiej ceny.

W złożonej pismem z dnia 29 września 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Wykonawca NEXIONIS SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Białymstoku z przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba ustaliła, że ww. wykonawca skutecznie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego. Przystąpienie zostało dokonane z zachowaniem wymogów określonych przepisami ustawy, a wykonawca wykazał istnienie interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego. Tym samym zostały spełnione przesłanki warunkujące skuteczne przystąpienie do postępowania odwoławczego. Mając na uwadze powyższe, Izba postanowiła dopuścić wykonawcę do udziału w postępowaniu odwoławczym w charakterze uczestnika.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron oraz uczestnika postępowania uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, przystąpieniu a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w niniejszej sprawie nie wystąpiła żadna z ustawowych przesłanek uzasadniających odrzucenie odwołania, wskazanych w art. 528 ustawy Pzp.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania odwołania, Izba stwierdziła, że po stronie Odwołującego zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności i zaniechań Zamawiającego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest świadczenie przez wykonawcę usługi wsparcia oraz świadczenie rozwoju systemu wspierającego proces kontroli realizacji zadania wywozu odpadów komunalnych.

Przedmiot zamówienia w zakresie szczegółowym określony został w Załączniku nr 1 oraz w Załączniku nr 1 do wzoru umowy tj. opisie przedmiotu zamówienia.

Stan faktyczny nie był sporny. Pismem z dnia 14 lipca 2026 roku Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt.1 ustawy Pzp, wezwał Odwołującego do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących sposobu kalkulacji ceny oferty złożonej w niniejszym postępowaniu, obejmujących w szczególności:

1.wyliczenia kosztów / przedstawienie szczegółowej kalkulacji kosztu miesięcznego świadczenia Usługi Wsparcia Oprogramowania w zakresie objętym wzorem umowy oraz opisem przedmiotu zamówienia tj. przedstawienia szczegółowej kalkulacji zaoferowanej ceny z uwzględnieniem wymagań dotyczących realizacji usługi, w tym koszty:

a)koszty personelu przewidzianego do realizacji Usługi Wsparcia, z podaniem liczby osób, pełnionych ról, poziomu zaangażowania oraz kosztów pracodawcy;

b)koszty zapewnienia gotowości do realizacji Usługi Wsparcia zgodnie z wymaganiami Umowy, w szczególności realizacji wymagań SLA, obsługi zgłoszeń oraz dyspozycyjności personelu;

c)koszty zapewnienia zastępowalności personelu oraz zachowania ciągłości świadczenia usług;

d)koszty zarządzania realizacją Umowy, w tym koordynacji, nadzoru i administracji kontraktem;

e)koszty realizacji obowiązków wynikających z Umowy w zakresie cyberbezpieczeństwa, ochrony danych osobowych i zachowania poufności informacji;

f)koszty aktualizacji i utrzymywania dokumentacji oraz realizacji pozostałych obowiązków umownych;

g)koszty szkoleń, podnoszenia kwalifikacji i utrzymania kompetencji personelu niezbędnych do realizacji Umowy;

h)koszty ogólnego zarządu, koszty administracyjne oraz pozostałe koszty pośrednie;

i)wraz z wykazaniem zysku;

2.wyliczenia kosztów / przedstawienie szczegółowej kalkulacji kosztu jednej roboczogodziny świadczenia Usługi Rozwoju Oprogramowania w zakresie objętym wzorem umowy oraz opisem przedmiotu zamówienia tj. przedstawienia szczegółowej kalkulacji zaoferowanej ceny z uwzględnieniem wymagań dotyczących realizacji usługi, w tym koszty:

a)koszty personelu przewidzianego do realizacji Usługi Rozwoju Oprogramowania, z podaniem pełnionych przez nie ról oraz poziomu zaangażowania w realizację zamówienia;

b)koszty analizy wymagań, projektowania, programowania, testowania, wdrażania oraz dokumentowania zmian w

Systemie;

c)koszty zarządzania i koordynacji prac rozwojowych;

d)koszty realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem jakości, bezpieczeństwa oraz zgodności wykonywanych prac z wymaganiami Umowy;

e)koszty przekazywania kodów źródłowych, dokumentacji oraz zapewnienia wsparcia przy odbiorach prac;

f)koszty realizacji obowiązków wynikających z Umowy w zakresie cyberbezpieczeństwa, ochrony danych osobowych i zachowania poufności informacji;

g)koszty ogólnego zarządu, koszty administracyjne oraz pozostałe koszty pośrednie przypadające na jedną roboczogodzinę;

h)sposób kalkulacji stawki za jedną roboczogodzinę, z wyszczególnieniem wszystkich kosztów bezpośrednich i pośrednich uwzględnionych w stawce oraz przyjętych założeń kosztowych;

i)wraz z wykazaniem zysku;

3.wskazanie, czy i w jakim zakresie przy kalkulacji za jeden miesiąc/roboczogodzinę: o zastosowano szczególnie sprzyjające warunki wykonywania zamówienia, o występują oszczędności wynikające z organizacji pracy, doświadczenia, posiadanych zasobów, o uwzględniono pomoc publiczną lub inne formy wsparcia,

4.potwierdzenie, że zaoferowane ceny jednostkowe obejmują wszystkie koszty związane z należytym wykonaniem przedmiotu zamówienia, w tym koszty ryzyk umownych, kar umownych.

Pismem z dnia 22 września 2019 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia, które zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa, do których załączył następujące dowody: umowę o pracę, umowę zlecenie z aneksem, umowę B2B, wykaz cen postępowania realizowanego na rzecz Polskiej Agencji Atomistyki, wykaz cen postępowania realizowanego na rzecz Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Pismem z dnia 7 września 2026 roku Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty m.in. Odwołującego.

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego, *ponieważ zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny*. W uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał:

Członkowie Komisji po zapoznaniu się z ofertą złożoną przez ww. Wykonawcę, postanowili wezwać go do wyjaśnienia ceny zaoferowanej w ofercie, gdyż cena oferty jest niższa o ponad 30 % od wartości zamówienia i budzi po stronie Zamawiającego uzasadnione wątpliwości, czy zaoferowana cena umożliwia realizację zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ oraz wzorze umowy, w szczególności z zachowaniem należytej staranności, jakości i terminowości świadczenia usług.

Zamawiający w piśmie zażądał od Wykonawcy przedstawienia szczegółowej kalkulacji zaoferowanej ceny z uwzględnieniem wymagań dotyczących realizacji usługi i wskazał jakie koszty w szczególności kalkulacja musi zawierać.

Wykonawca złożył wyjaśnienia, w których przestawił kalkulację ceny. Wykonawca nie odpowiedział w pełnym zakresie na wszystkie elementy wezwania z dnia 14.07.2026 r., w szczególności nie przedstawił kosztów zapewnienia gotowości do realizacji Usługi Wsparcia zgodnie z wymaganiami Umowy, w szczególności realizacji wymagań SLA.

Zamawiający analizując przedstawione przez Wykonawcę koszty osobowe, uznał, że wyjaśnienia w tym zakresie są nieprecyzyjne w szczególności w odniesieniu do zapewnionej przez Wykonawcę liczby osób do realizacji Umowy. Należy bowiem wskazać, że Wykonawca zobowiązał się zapewnić możliwość dokonywania przez zamawiającego Zgłoszeń dot. Wad Systemu i Nieprawidłowości w trybie 24/7 (24h 7 dni w tygodniu). Przedstawione przez Wykonawcę wyjaśnienia nie dają gwarancji prawidłowej realizacji Umowy.

W konsekwencji materiały przedstawione przez Wykonawcę nie eliminują wszystkich wątpliwości Zamawiającego dotyczących sposobu kalkulacji ceny w niniejszym postępowaniu oraz nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Stosownie do wymogu wynikającego z art. 559 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowią przepisy: art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Izba za zbędne uznała przywoływanie treści przepisów z uwagi na to, że ich treść jest publicznie dostępna.

Z treści uzasadnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego wynika, że brak odpowiedzi na wezwanie, Zamawiający utożsamia z faktem, iż Odwołujący nie wskazał w tabeli pozycji o nazwie *gotowość do realizacji wymagań SLA*, lecz ujął je w sposób ogólny w ramach kosztów *gotowości*. Takie rozumienie zakresu udzielonych wyjaśnień nie może jednak prowadzić do wniosku, że Odwołujący nie odpowiedział na wezwanie Zamawiającego. Brak szczegółowego wyodrębnienia określonego kosztu w ramach przedstawionej kalkulacji nie jest bowiem równoznaczny z brakiem przedstawienia informacji dotyczących tego kosztu, zwłaszcza w sytuacji, gdy koszty gotowości zostały przez

Odwołującego wprost wskazane.

Idąc tokiem rozumowania Zamawiającego wykonawca składając wyjaśnienia musiałby wskazać dwie pozycje: gotowości do realizacji Usługi Wsparcia oraz realizacji wymagań SLA. Potwierdzeniem nieprawidłowego toku rozumowania Zamawiającego jest fakt, że uczestnik postępowania w swoich wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny również wskazał jedną pozycję, tj. *gotowość do SLA*.

Zamawiający nie uzasadnił z czego wywodzi, że w kosztach opisanych jako *gotowość* nie mieści się gotowość do SLA. Reasumując, sam fakt, że Odwołujący opisał pozycję jako koszty*gotowości* a nie *gotowość SLA*, nie może zostać utożsamiony z brakiem odpowiedzi na wezwanie ani stanowić podstawy do odrzucenia oferty Odwołującego.

Co istotne, Zamawiający nie wykazał, aby wskazane przez Odwołującego koszty gotowości były nierealne, niewystarczające a w konsekwencji uniemożliwiały mu realizację zamówienia.

Jako drugą podstawę faktyczną uzasadniającą odrzucenie oferty Odwołującego Zamawiający wskazał nieprecyzyjność wyjaśnień dotyczących kosztów osobowych, w szczególności w zakresie liczby osób przewidzianych przez wykonawcę do realizacji umowy. Zamawiający podniósł, że wykonawca zobowiązał się zapewnić możliwość dokonywania przez Zamawiającego Zgłoszeń dotyczących Wad Systemu i Nieprawidłowości w trybie 24/7, a przedstawione przez wykonawcę wyjaśnienia nie dają – w jego ocenie – gwarancji prawidłowej realizacji umowy.

Po pierwsze, stanowisko Zamawiającego ma charakter ogólnikowy i nie zostało poparte żadnymi konkretnymi ustaleniami ani argumentami. Zamawiający nie wskazał jaka liczba osób, w jego ocenie, byłaby niezbędna do prawidłowej realizacji zobowiązania, ani też nie wyjaśnił, z jakich przyczyn liczba osób wskazana przez Odwołującego miałaby być niewystarczająca. Nie wykazał również, w jaki sposób przedstawione przez Odwołującego wyjaśnienia miałyby pozostawać w sprzeczności z wymaganiami określonymi w dokumentacji postępowania lub prowadzić do ryzyka nienależytego wykonania umowy. Zamawiający poprzestał na lakonicznym stwierdzeniu, że wyjaśnienia Odwołującego „nie dają gwarancji prawidłowej realizacji Umowy", nie wskazując, jakie konkretnie okoliczności miałyby tę ocenę uzasadniać. Nie sposób przy tym ustalić, co dokładnie Zamawiający miał na myśli. Samo ogólne powołanie się na brak „gwarancji prawidłowej realizacji Umowy" nie może zastępować przedstawienia konkretnych i weryfikowalnych podstaw faktycznych, na których Zamawiający oparł decyzję o odrzuceniu oferty.

Po drugie, stanowisko Zamawiającego opiera się na przypuszczeniach dotyczących sposobu realizacji usługi przez Odwołującego, które nie znajdują oparcia ani w jego wyjaśnieniach, ani w dokumentach zamówienia. Wyjaśnienia złożone przez Odwołującego dotyczą przyjętych kosztów realizacji usługi i nie mogą być automatycznie utożsamiane z założeniami dotyczącymi sposobu realizacji zamówienia.

W ocenie Izby Zamawiający nie był uprawniony do stwierdzenia, że wyjaśnienia Odwołującego nie dają gwarancji prawidłowej realizacji umowy bez znajomości założeń Odwołującego w zakresie sposobu realizacji zamówienia. Jeżeli Zamawiający uznał, że informacje w zakresie liczby osób przewidzianych do realizacji umowy są niezbędne do prawidłowej oceny oferty, powinien był skierować do Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

Odnosząc się do zarzutu podniesionego w punkcie 2, w pierwszej kolejności podkreślić należy, że sam fakt wskazania przez Odwołującego błędnej podstawy faktycznej nie przesądza jeszcze o konieczności oddalenia odwołania w tym zakresie. Dla oceny zasadności odwołania kluczowe znaczenie ma treść zarzutów, przytoczona argumentacja a przede wszystkim wskazane okoliczności faktyczne. Izba oceniając zarzut uwzględnia jego treść i uzasadnienie, nie ogranicza się wyłącznie do wskazanej przez Odwołującego podstawy prawnej. W konsekwencji Izba nie podzieliła stanowiska Zamawiającego, zgodnie z którym samo wskazanie przez Odwołującego nieprawidłowej podstawy prawnej przesądza o bezzasadności przedmiotowego zarzutu.

Dla oceny zasadności podniesionego zarzutu konieczne było ustalenie, czy po otrzymaniu wyjaśnień w zakresie ceny Zamawiający dysponował wystarczającymi podstawami do odrzucenia oferty Odwołującego, a jeżeli dysponował, to należało ustalić z jakich przyczyn wezwał Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Podkreślić należy, że sam fakt dokonania tych czynności w ww. kolejności nie przesądza jeszcze o naruszeniu przepisów ustawy Pzp. Zamawiający powinien wykazać, że podjęte przez niego czynności były uzasadnione okolicznościami sprawy, czego - w ocenie Izby - nie uczynił.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 zdanie pierwsze w zw. § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. § 5 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 lit. b 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.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……