Sygn. akt KIO 3982/26

WYROK

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Pawłowski

Protokolant: W.Z.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 października 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 11 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę GISON Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Suwałki

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawcę GISON Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie i:

2.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Miasto Suwałki na wynagrodzenie pełnomocnika.

2.2.Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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.

Przewodniczący:……

Sygn. akt KIO 3982/26

Uzasadnienie

Miasto Suwałki, zwane dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy PZP postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *„zakup systemu do uszczelnienia systemu opodatkowania, realizowany w ramach zadania pn: „Inteligentny urząd MOF Suwałki”, działanie „Zarządzanie systemem podatkowym”".*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 25 czerwca 2026 r., pod numerem 2026/BZP 00308646/01.

W dniu 11 sierpnia 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawca GISON Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie, zwany dalej „Odwołującym” lub „wykonawcą GISON,” wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego dokonanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego polegających na dokonaniu wyboru oferty wykonawcy HyperView Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gliwicach (zwanego dalej jako „wykonawca HyperView”) jako oferty najkorzystniejszej oraz na zaniechaniu odrzucenia oferty tego wykonawcy, pomimo że złożone przez niego wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny wraz z przedstawionymi dowodami nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie wykazują możliwości wykonania całego przedmiotu zamówienia za zaoferowaną kwotę.

Zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego Odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy HyperView, pomimo że wykonawca ten nie wykazał, iż zaoferowana cena umożliwia należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny (zarzut nr 1),

2) art. 224 ust. 1, 3, 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień wykonawcy HyperView, które nie odpowiadają w sposób konkretny, kompletny i możliwy do zweryfikowania na wymagania Zamawiającego dotyczące sposobu kalkulacji ceny, w szczególności w zakresie integracji oferowanego rozwiązania z systemem dziedzinowym FISKUS (zarzut nr 2),

3) art. 224 ust. 3, 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez uznanie za wystarczające wyjaśnień, w których wykonawca HyperView wykazał wyłącznie własne nakłady pracy związane z integracją, bez wykazania, że w zaoferowanej cenie uwzględniono wszystkie prace i koszty niezbędne do wykonania wymaganej przez OPZ integracji, w tym prace wymagające współdziałania z systemem FISKUS i jego dostawcą (zarzut nr 3),

4) art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP poprzez dokonanie oceny wyjaśnień wykonawcy HyperView w sposób niewszechstronny i nieweryfikowalny, polegający na zaakceptowaniu deklaracji wykonawcy dotyczących posiadania własnego oprogramowania, doświadczenia i opracowanego API bez ustalenia, czy okoliczności te obejmują cały zakres prac wymaganych przez OPZ oraz jaki konkretnie wpływ mają na koszt wykonania zamówienia (zarzut nr 4),

5) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP poprzez dokonanie wyboru oferty wykonawcy HyperView jako najkorzystniejszej, pomimo że oferta tego wykonawcy podlegała odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę, wobec niewykazania przez wykonawcę, zgodnie z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP, realności i rzetelności przyjętych w kalkulacji kosztów wykonania zamówienia, w szczególności kosztów dotyczących integracji z systemem FISKUS oraz API, przypisanych w kalkulacji Centrum Informatyki ZETO S.A. (zarzut nr 5).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy HyperView jako najkorzystniejszej,

2) odrzucenia oferty wykonawcy HyperView na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy PZP,

3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert z pominięciem oferty wykonawcy HyperView,

4) dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej zgodnie z przepisami ustawy PZP.

Ponadto Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odwołania wykonawca GISON podał, że jednym z istotnych elementów przedmiotu zamówienia jest integracja oferowanego rozwiązania z systemem dziedzinowym FISKUS autorstwa Centrum Informatyki ZETO (dalej jako „ZETO") wykorzystywanym przez Zamawiającego w zakresie systemów dziedzinowych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, podatkiem od nieruchomości oraz obsługą księgową. Z treści OPZ wynika, że wymagane rozwiązanie ma zapewnić integrację z systemem dziedzinowym, w tym wymianę danych dotyczących obszarów objętych zamówieniem. OPZ przewiduje realizację integracji w architekturze API-API. Zakres wymaganej integracji nie ogranicza się do wykonania prac w systemie dostarczanym przez wykonawcę zamówienia, lecz wymaga również współdziałania z systemem, z którym następuje integracja. W ocenie Odwołującego ma to zasadnicze znaczenie dla oceny realności ceny zaoferowanej przez wykonawcę HyperView. Oferta tego wykonawcy opiewa na kwotę 223 614 zł 00 gr brutto. Zamawiający pismem z dnia 20 lipca 2026 r. wezwał wykonawcę HyperView do złożenia wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny oraz dowodów w zakresie jej wyliczenia. Zamawiający wskazał przy tym wprost, że wyjaśnienia wraz z dowodami powinny dotyczyć informacji dotyczących integracji systemu podatkowego z przedmiotem zamówienia oraz wskazanych w art. 224 ust. 3 ustawy PZP, w szczególności art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 ustawy PZP. Zdaniem Odwołującego wezwanie Zamawiającego miało charakter konkretny. Zamawiający nie oczekiwał wyłącznie ogólnego potwierdzenia możliwości wykonania zamówienia, lecz zażądał wykazania podstaw kalkulacji ceny w odniesieniu do integracji systemu podatkowego. Wykonawca HyperView złożył wyjaśnienia w dniu 24 lipca 2026 r., w których przedstawił kalkulację, zgodnie z którą m. in. dokonał następującej wyceny: a) dostosowanie oprogramowania UrbanView do wymagań OPZ – 37 osobodni, 44 400 zł 00 gr netto, b) integracja z systemem dziedzinowym ZETO z wykorzystaniem opracowanego API w zakresie pozyskania danych podatkowych i odpadowych – 48 osobodni, 57 600 zł 00 gr netto, c) integracja z systemem CEiDG – 4 osobodni, 4 800 zł 00 gr netto, d) integracja z systemem dziedzinowym ZETO w zakresie uruchamiania mapy GPT oraz wdrożenie SEUP-PROXY – 6 osobodni, 7 200 zł 00 gr netto, e wdrożenie mechanizmu integracji danych w zadanym interwale czasowym – 2 osobodni, 2 400 zł netto, f) gwarancja i utrzymanie przez 54 miesiące – 14 osobodni, 16 800 zł 00 gr netto, g) budżet rezerwowy – 10 osobodni, 12 000 zł 00 gr netto. Łączna kalkulacja wykonawcy HyperView wyniosła 181 800 zł 00 gr netto. Odwołujący podniósł, że z przedstawionej kalkulacji wynika, że wykonawca HyperView przyjął określony nakład pracy po swojej stronie, w szczególności 48 osobodni na integrację z systemem dziedzinowym ZETO. Jednocześnie z wyjaśnień nie wynika, aby wykonawca uwzględnił w swojej kalkulacji jakiekolwiek koszty lub nakłady pracy po stronie podmiotu będącego dostawcą systemu FISKUS, ani aby wykazał podstawę faktyczną lub gospodarczą pozwalającą przyjąć, że całość prac wymaganych dla wykonania integracji może zostać zrealizowana wyłącznie jego własnymi zasobami. Według Odwołującego jest to zasadnicza luka w kalkulacji ceny.

Następnie Odwołujący podniósł, że celem procedury wyjaśniającej jest ustalenie czy cena jest realna i czy

pozwala na należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia. Ciężar ten spoczywa na wykonawcy, który został wezwany do wyjaśnień. Zamawiający nie może w miejsce wykonawcy rekonstruować brakujących elementów kalkulacji ani zakładać, że pominięte koszty nie wystąpią. Wykonawca powinien zatem przedstawić takie wyjaśnienia i dowody, które pozwalają na prześledzenie sposobu kalkulacji ceny oraz stwierdzenie, że wszystkie elementy konieczne do prawidłowej realizacji zamówienia zostały w niej rzeczywiście uwzględnione. W tej sprawie samo przedstawienie liczby osobodni nie jest wystarczające, jeżeli nie wiadomo, jaki zakres czynności został za te osobodni wyceniony i czy zakres ten obejmuje wszystkie prace wymagane przez OPZ. W szczególności nie jest wystarczające wskazanie przez wykonawcę, że posiada własne oprogramowanie, doświadczenie czy opracowane API, jeżeli nie wykazano, że okoliczności te obejmują wszystkie elementy wymaganej integracji oraz rzeczywiście eliminują koszty prac, które w normalnym modelu realizacji muszą zostać wykonane również po stronie systemu, z którym następuje integracja.

Odwołujący dodał, że istota jego odwołania nie sprowadza się do twierdzenia, że wykonawca HyperView nie może posiadać własnego API albo że nie może wykonać części prac integracyjnych samodzielnie. Odwołujący nie kwestionuje, że wykonawca HyperView może mieć własne oprogramowanie, własne zasoby programistyczne i doświadczenie integracyjne. Według Odwołującego problem polega na tym, że Zamawiający wymagał wykonania określonego rezultatu integracyjnego. Zgodnie z OPZ integracja ma obejmować system dziedzinowy FISKUS i ma być realizowana w architekturze API-API. Realizacja takiej integracji wymaga nie tylko wykonania odpowiednich prac w rozwiązaniu dostarczanym przez wykonawcę, lecz także zapewnienia współdziałania z systemem podatkowym, z którym integracja ma zostać wykonana. W przypadku systemu FISKUS oznacza to konieczność uwzględnienia czynności po stronie systemu dziedzinowego niezbędnych do zapewnienia wymaganej przez OPZ komunikacji, w tym czynności związanych z udostępnieniem, konfiguracją lub dostosowaniem wymaganych interfejsów – w zakresie wynikającym z OPZ. Nie chodzi przy tym o przesądzenie, że wszystkie te czynności muszą być wykonane przez podwykonawcę, ale o to, że muszą zostać wykonane przez jakiś podmiot i że ich wykonanie musi zostać uwzględnione w realnej kalkulacji ceny wykonawcy. W wyjaśnieniach wykonawcy HyperView brak jest jednak wykazania takiego elementu kalkulacji. Wykonawca ten wskazuje 48 osobodni na „integrację z systemem dziedzinowym ZETO z wykorzystaniem opracowanego API w zakresie pozyskania danych podatkowych i odpadowych". Z opisu tej pozycji wynika, że wykonawca wycenia własne prace integracyjne, nie wynika natomiast, aby w kwocie 57 600 zł 00 gr netto uwzględniono jakiekolwiek koszty wykonania prac po stronie dostawcy systemu FISKUS, ani w jaki sposób takie prace miałyby zostać zapewnione. Nie wskazano również, czy „opracowane API" jest już istniejącym i kompletnym rozwiązaniem obejmującym cały zakres wymagany przez OPZ, czy też jest jedynie elementem rozwiązania po stronie wykonawcy HyperView. Nie wskazano, jaki zakres prac pozostaje do wykonania po stronie systemu FISKUS. Nie wskazano, kto wykona te prace. Nie wskazano, na jakiej podstawie wykonawca HyperView przyjął, że prace te nie będą generowały dodatkowych kosztów. Nie wskazano również żadnego dowodu potwierdzającego, że podmiot dysponujący systemem FISKUS zobowiązał się do wykonania wymaganych prac w ramach założonej przez wykonawcę HyperView ceny. W ocenie Odwołującego w rezultacie kalkulacja tego wykonawcy nie pozwala stwierdzić, że skalkulował on wykonanie całego zakresu zamówienia.

Odwołujący dodał, że w sprawie tej szczególnego znaczenia nabiera treść OPZ, ponieważ to zakres świadczenia opisany przez Zamawiającego wyznacza zakres kosztów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w cenie oferty. Nie jest wystarczające wykazanie, że wykonawca potrafi wykonać określony fragment integracji. Wykonawca powinien wykazać, że za zaoferowaną cenę jest w stanie wykonać integrację w takim zakresie, w jakim wymaga jej Zamawiający. Wymaganie integracji API-API oznacza w szczególności, że po obu stronach komunikacji muszą istnieć i działać odpowiednie mechanizmy umożliwiające wymianę danych. W przypadku systemu FISKUS konieczne jest zatem uwzględnienie nie tylko prac związanych z rozwiązaniem wykonawcy HyperView, ale także czynności niezbędnych do zapewnienia prawidłowej komunikacji z systemem dziedzinowym. W tym kontekście nie można utożsamiać „posiadania API" przez wykonawcę HyperView z wykonaniem całej wymaganej integracji. API po stronie rozwiązania wykonawcy HyperView jest tylko jednym z elementów całego mechanizmu komunikacji. Kalkulacja ceny powinna obejmować cały zakres świadczenia, a nie wyłącznie prace wykonywane przez wykonawcę we własnym środowisku. Jeżeli wykonawca HyperView twierdzi, że wszystkie prace po drugiej stronie integracji są już wykonane, dostępne bezkosztowo albo nie wymagają żadnych zmian, powinno to zostać wykazane w wyjaśnieniach dotyczących rażąco niskiej ceny, a takiego wykazania w złożonych wyjaśnieniach brak.

Szczególne wątpliwości Odwołującego wzbudziło posłużenie się przez wykonawcę HyperView argumentem, że integracja zostanie wykonana „z wykorzystaniem opracowanego API". Samo istnienie opracowanego przez wykonawcę API nie przesądza o możliwości wykonania integracji wymaganej przez Zamawiającego. API musi bowiem umożliwiać wymianę danych w wymaganym zakresie, z wymaganym systemem, zgodnie z wymaganiami OPZ. Ponadto konieczne jest zapewnienie prawidłowego działania drugiej strony interfejsu oraz wykonanie czynności koniecznych do zestawienia i

uruchomienia komunikacji. Wykonawca HyperView nie przedstawił w ramach wyjaśnień materiału pozwalającego ustalić, jaki dokładnie zakres funkcjonalny obejmuje wskazane „opracowanie API". Nie wiadomo zatem, czy chodzi o istniejące rozwiązanie wykorzystywane już w identycznym zakresie, czy o rozwiązanie wymagające dostosowania do konkretnego systemu Zamawiającego. Nie wiadomo również, czy po stronie FISKUS wymagane są zmiany, konfiguracja, udostępnienie dodatkowych interfejsów lub inne prace techniczne. W konsekwencji zdaniem Odwołującego argument o posiadaniu opracowanego API nie może sam w sobie uzasadniać przyjęcia przez wykonawcę HyperView kosztu 57 600 zł 00 gr netto jako kompletnego kosztu integracji.

Odwołujący wskazał, że dysponuje ofertą Centrum Informatyki ZETO skierowaną w dniu 2 lipca 2026 r. do wykonawcy GISON w związku z przedmiotowym postępowaniem. Oferta ZETO pozwala zobrazować, że w realnym modelu wykonania integracji z systemem FISKUS występują odrębne prace po stronie podmiotu dysponującego systemem dziedzinowym. Oferta ZETO obejmuje: 1) API – integrację z systemem dziedzinowym FISKUS związanym z gospodarką odpadami komunalnymi, podatkiem od nieruchomości oraz obsługą księgową wraz z 55-miesięczną gwarancją – 59 000 zł 00 gr netto, 2) dostawę dokumentacji integracyjnej – 3 000 zł 00 gr netto, 3) uruchomienie integracji w architekturze API-API – 8 000 zł 00 gr netto. Łączna wartość oferty wynosi 70 000 zł 00 gr netto. Oferta ta ma istotne znaczenie, ponieważ obejmuje właśnie elementy odpowiadające wymaganej integracji API-API, w tym prace związane z API systemu FISKUS, dokumentację oraz uruchomienie integracji. Nie oznacza to jednak, że wykonawca HyperView musiał ponieść dokładnie taki sam koszt, oznacza to natomiast, że nie można bezkrytycznie przyjąć, iż całość prac związanych z integracją mieści się w 48 osobodniach własnych pracowników wykonawcy HyperView, skoro kalkulacja ta nie wyjaśnia, w jaki sposób zapewnione zostaną prace po drugiej stronie integracji. Oferta ZETO wzmacnia zatem wątpliwość wynikającą bezpośrednio z porównania OPZ z kalkulacją wykonawcy HyperView: kalkulacja wykonawcy HyperView pokazuje własne prace integracyjne, natomiast nie pokazuje pełnego mechanizmu zapewnienia wykonania integracji z systemem FISKUS.

Odwołujący dodał, że wykonawca HyperView przyjął w swojej kalkulacji kwotę 57 600 zł 00 gr netto na pozycję opisaną jako „integracja z systemem dziedzinowym ZETO z wykorzystaniem opracowanego API" oraz dodatkowo 16 800 zł 00 gr netto na gwarancję i utrzymanie. Łącznie jest to kwota 74 400 zł 00 gr netto. Oferta ZETO dla wykonawcy GISON wynosi natomiast 70 000 zł 00 gr netto i obejmuje integrację API z systemem FISKUS, dokumentację integracyjną, uruchomienie integracji API-API oraz 55-miesięczną gwarancję. Sama różnica cenowa nie przesądza o wystąpieniu rażąco niskiej ceny, ale pokazuje, że po stronie dostawcy systemu FISKUS występują konkretne prace integracyjne, dokumentacyjne i uruchomieniowe, które mają swoją wartość ekonomiczną. Jeżeli więc wykonawca HyperView twierdzi, że całość wymaganego zakresu integracji może zostać wykonana za 57 600 zł 00 gr netto w ramach 48 własnych osobodni, powinien był wykazać, dlaczego jego kalkulacja obejmuje również wszystkie czynności konieczne do osiągnięcia rezultatu wymaganego przez OPZ. Takiego wykazania jednak nie przedstawiono.

Odwołujący wskazał też, że wykonawca HyperView przyjął dla integracji z systemem dziedzinowym 48 osobodni. Sama liczba osobodni nie pozwala jednak zweryfikować realności ceny. W wyjaśnieniach nie przedstawiono rozbicia tych 48 osobodni na konkretne czynności odpowiadające wymaganiom OPZ. Nie wiadomo w szczególności, jaka część tego nakładu obejmuje analizę wymagań integracyjnych, jaka część projektowanie i implementację po stronie wykonawcy HyperView, jaka przygotowanie mechanizmów wymiany danych, jaka testy, jaka uruchomienie, jaka dokumentację, a jaka usuwanie błędów i dostosowanie rozwiązania. Przede wszystkim jednak nie wykazano, w jaki sposób w tych 48 osobodniach zostały uwzględnione czynności wykonywane poza środowiskiem wykonawcy HyperView, niezbędne do zapewnienia współpracy z systemem FISKUS. W konsekwencji nie można ustalić, czy 48 osobodni stanowi kalkulację całego kosztu integracji, czy jedynie kalkulację prac wykonywanych przez wykonawcę HyperView. Jeżeli jest to wyłącznie kalkulacja własnych prac wykonawcy HyperView, to nie obejmuje ona całego zakresu kosztowego niezbędnego do wykonania zamówienia. Jeżeli natomiast wykonawca HyperView twierdzi, że obejmuje ona również wszystkie prace po stronie systemu FISKUS, powinien był wskazać ich zakres, podstawę przyjęcia braku dodatkowych kosztów oraz dowody potwierdzające możliwość ich wykonania.

Następnie Odwołujący wskazał, że wykonawca HyperView powołał się w swoich wyjaśnieniach na posiadanie własnego oprogramowania UrbanView, doświadczenie w realizacji podobnych wdrożeń oraz własny zespół specjalistów. Odwołujący nie zakwestionował, że mogą to być rzeczywiste czynniki wpływające na obniżenie kosztów, ale jego zdaniem nie oznacza to, że samo posiadanie własnego rozwiązania eliminuje wszystkie koszty związane z integracją z zewnętrznym systemem dziedzinowym. Własne oprogramowanie może zmniejszać nakład prac po stronie wykonawcy, lecz nie zastępuje konieczności zapewnienia współdziałania z systemem FISKUS. Według Odwołującego wykonawca HyperView powinien wykazać, jakie konkretne oszczędności wynikają z posiadania UrbanView oraz czy oszczędności te obejmują również koszty i czynności związane z integracją z systemem zewnętrznym. W wyjaśnieniach wykonawcy HyperView brak jest takiego rozróżnienia. Argument dotyczący własnego oprogramowania został przedstawiony jako

ogólna przesłanka obniżająca cenę, lecz nie wykazano jego konkretnego wpływu na koszt wymaganej integracji.

Odwołujący podniósł, że w przypadku rażąco niskiej ceny nie chodzi wyłącznie o to, czy wykonawca jest technicznie zdolny do wykonania określonych prac. Istotne jest to, czy zaoferowana cena została skalkulowana w sposób obejmujący wszystkie koszty konieczne do należytego wykonania zamówienia. W przedmiotowej sprawie wykonawca HyperView przedstawił kalkulację własnych prac, ale nie wykazał kompletności tej kalkulacji w odniesieniu do wymaganego przez Zamawiającego modelu integracji. Jest to szczególnie istotne, ponieważ integracja z systemem FISKUS nie jest elementem pobocznym lub opcjonalnym, lecz jednym z elementów przedmiotu zamówienia. Jeżeli do wykonania tego elementu konieczne jest współdziałanie z systemem dziedzinowym, to koszt i organizacja tego współdziałania muszą znaleźć odzwierciedlenie w kalkulacji ceny albo wykonawca musi wykazać, że takie współdziałanie jest już zapewnione i nie powoduje dodatkowych kosztów. Według opinii Odwołującego wykonawca HyperView tego nie wykazał.

Odwołujący uważa również, że w ramach wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny wykonawca HyperView nie przedstawił dokumentu potwierdzającego, że dysponuje zapewnionym dostępem do systemu FISKUS w zakresie koniecznym do realizacji zamówienia, ani że uzgodnił z podmiotem odpowiedzialnym za ten system sposób wykonania wymaganych prac. Choć Odwołujący nie twierdzi, że w każdym przypadku wykonawca musi przedłożyć ofertę podwykonawcy, to jednakże w sytuacji, gdy wykonawca twierdzi, że koszt danego elementu zamówienia jest już uwzględniony albo że element ten nie generuje dodatkowego kosztu, powinien przedstawić wiarygodne podstawy takiego twierdzenia. W tej sprawie brak jest dowodu, który pozwalałby ustalić, na jakiej podstawie wykonawca HyperView przyjął, że wymagany zakres integracji z FISKUS może zostać zrealizowany w ramach wyłącznie własnych 48 osobodni. Nie można oczekiwać, aby Zamawiający samodzielnie odtwarzał sposób realizacji integracji i poszukiwał podstaw ekonomicznych dla założeń, których wykonawca nie wykazał.

Odwołujący podniósł także, że wykonawca HyperView wskazał, że średnie wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych na umowę o pracę oraz umów cywilnoprawnych za marzec 2026 r. wynosi 9 104 zł 18 gr. Do wyjaśnień dołączone zostały zanonimizowane umowy. Nie pozwala to jednak na odtworzenie kosztu pracy przyjętego dla realizacji konkretnego zamówienia. W szczególności nie przedstawiono w sposób pozwalający na weryfikację, jakie kategorie personelu zostały przypisane do poszczególnych prac, jaki koszt osobodnia przyjęto dla poszczególnych specjalistów oraz jak wskazane wynagrodzenia przełożyły się na kwoty przyjęte w kalkulacji. Nie jest przy tym wystarczające wskazanie średniego wynagrodzenia brutto. Dla oceny realności ceny znaczenie ma rzeczywisty koszt wykonania pracy przyjęty w kalkulacji. Okoliczność ta ma dodatkowe znaczenie w odniesieniu do 48 osobodni integracji. Bez wskazania, jakie osoby i jakie czynności zostały w tej pozycji uwzględnione, nie sposób zweryfikować, czy kwota 57 600 zł 00 gr netto obejmuje cały rzeczywisty koszt wykonania tej części zamówienia.

Odwołujący zwrócił uwagę również na to, że wykonawca HyperView powołał się także na swoje wieloletnie doświadczenie oraz możliwość wykorzystania sprawdzonych rozwiązań. Doświadczenie może niewątpliwie prowadzić do obniżenia kosztów realizacji zamówienia, nie może jednak stanowić samoistnego dowodu, że konkretna kalkulacja jest realna. Wykonawca powinien wykazać, jakie czynności dzięki doświadczeniu wykonuje szybciej, jakie rozwiązania może wykorzystać ponownie oraz jakie konkretne oszczędności wynikają z tego faktu. W szczególności powinien wykazać, czy doświadczenie to dotyczy również integracji z konkretnym systemem dziedzinowym FISKUS oraz czy eliminuje konieczność wykonania prac po drugiej stronie integracji. W wyjaśnieniach brak jest takiego wykazania. Wykonawca HyperView przewidział w kalkulacji 10 osobodni budżetu rezerwowego o wartości 12 000 zł 00 gr netto. Sama obecność rezerwy nie usuwa jednak problemu braku wykazania kosztów integracji. Budżet rezerwowy nie może zastępować kalkulacji konkretnego, obligatoryjnego elementu zamówienia. W szczególności nie wiadomo, czy rezerwa ta ma obejmować nieprzewidziane problemy integracyjne, prace po stronie systemu FISKUS, dodatkowe testy, poprawki czy inne ryzyka realizacyjne. Nie można zatem przyjąć, że ogólna rezerwa 10 osobodni kompensuje brak wykazania konkretnego kosztu wykonania wszystkich prac wymaganych przez OPZ.

Jednocześnie Odwołujący podniósł, że wykonawca HyperView w wyjaśnieniach wskazał również na relację swojej ceny do średniej arytmetycznej cen złożonych ofert. Okoliczność ta nie może jednak zastąpić indywidualnego wykazania realności ceny. Procedura określona w art. 224 ustawy PZP nie sprowadza się do matematycznego porównania ceny z innymi ofertami. Jeżeli wykonawca został wezwany do wyjaśnienia ceny, jego obowiązkiem jest wykazanie, że cena pozwala na należyte wykonanie całego zamówienia. W tej sprawie zasadniczy problem nie wynika z samego poziomu ceny w stosunku do pozostałych ofert, lecz z braku wykazania, że kalkulacja obejmuje pełny zakres prac wymaganych przez OPZ. W wyjaśnieniach wykonawca HyperView wielokrotnie odwołał się do własnego doświadczenia, własnego oprogramowania, własnej metodyki, własnych specjalistów oraz możliwości wykonania zamówienia w sposób profesjonalny i prawidłowy. Tego rodzaju twierdzenia mogą stanowić element wyjaśnień, lecz nie zastępują wykazania konkretnych podstaw kalkulacji. W tej sprawie problem dotyczy przede wszystkim tego, że wykonawca nie wykazał

kompletności kalkulacji w odniesieniu do wymaganej integracji. Nie wystarczy więc stwierdzenie, że wykonawca posiada doświadczenie integracyjne. Należało wykazać, w jaki sposób doświadczenie to pozwala wykonać konkretną integrację wymaganą przez OPZ, jakie prace zostaną wykonane po stronie wykonawcy HyperView, jakie prace muszą zostać wykonane po stronie systemu FISKUS oraz w jaki sposób wszystkie te prace zostały uwzględnione w cenie. Tego elementu wyjaśnienia nie zawierają.

Odwołujący podkreślił, że z samego faktu niewskazania podwykonawcy nie czyni on samodzielnej podstawy odrzucenia oferty wykonawcy HyperView. Istotą podniesionego zarzutu jest niewykazanie realności ceny. Jeżeli określone prace nie są wykonywane przez wykonawcę HyperView własnymi zasobami, ich koszt musi znaleźć odzwierciedlenie w cenie oferty w inny sposób. Jeżeli natomiast wykonawca HyperView twierdzi, że wszystkie prace może wykonać własnymi zasobami, powinien wykazać, że rzeczywiście dysponuje możliwościami wykonania całego zakresu, w tym zapewnienia współdziałania z systemem FISKUS. W złożonych wyjaśnieniach nie przedstawiono takiego wykazania. W szczególności kalkulacja nie zawiera odrębnej pozycji odpowiadającej pracom po stronie systemu FISKUS ani nie wskazuje, w ramach której z istniejących pozycji takie prace zostały uwzględnione. Zdaniem Odwołującego nie można przyjąć, że brak wyodrębnienia kosztu oznacza automatycznie jego brak, ale w sytuacji, gdy Zamawiający wprost żądał wyjaśnienia integracji systemu podatkowego, to wykonawca powinien był umożliwić Zamawiającemu zweryfikowanie, że wszystkie koszty konieczne do jej realizacji zostały rzeczywiście uwzględnione.

Odwołujący wyjaśnił, że skierowana do niego oferta ZETO nie jest podstawą twierdzenia, że każdy wykonawca musi zapłacić ZETO dokładnie 70 000 zł 00 gr netto. Jest to dowód obrazujący strukturę prac niezbędnych dla integracji z systemem FISKUS. W szczególności oferta obejmuje osobno integrację API, dokumentację integracyjną oraz uruchomienie integracji API-API, a tym samym potwierdza ona, że integracja z systemem FISKUS nie jest wyłącznie pozycją „pracy programisty" po stronie dostawcy rozwiązania, lecz obejmuje także czynności związane z przygotowaniem i uruchomieniem współpracy obu systemów. Z tego punktu widzenia zestawienie oferty ZETO z kalkulacją wykonawcy HyperView jest istotne dla oceny tego, czy wykonawca ten rzeczywiście wyjaśnił cały zakres kosztowy integracji. Wykonawca HyperView przyjął 48 osobodni i 57 600 zł 00 gr netto na własną integrację z systemem dziedzinowym, a następnie 16 800 zł 00 gr netto na gwarancję i utrzymanie. Oferta ZETO wynosi 70 000 zł 00 gr netto i obejmuje integrację API, dokumentację, uruchomienie API-API oraz gwarancję. Nie jest to dowód matematyczny na wystąpienie rażąco niskiej ceny, jest to jednak obiektywny materiał pozwalający stwierdzić, że kalkulacja wykonawcy HyperView wymagała szczegółowego wyjaśnienia co najmniej w zakresie tego, jakie prace zostały objęte 48 osobodniami i czy kwota ta obejmuje wyłącznie prace po stronie tego wykonawcy, czy także wszystkie pozostałe czynności konieczne do uruchomienia integracji. Takiego wyjaśnienia brak.

Odwołujący podsumował, że Zamawiający dokonując oceny wyjaśnień powinien oceniać to, co wykonawca rzeczywiście przedstawił i wykazał. Nie może w miejsce wykonawcy przyjąć, że nieujęte w kalkulacji prace zostaną wykonane bez kosztów, że dostawca systemu FISKUS zapewni je nieodpłatnie albo że wykonawca HyperView dysponuje innym, niewykazanym sposobem ich wykonania. Takie założenia oznaczałyby uzupełnianie przez Zamawiającego wyjaśnień wykonawcy. W tej sprawie, aby uznać cenę wykonawcy HyperView za realną, należałoby przyjąć szereg niewykazanych założeń dotyczących sposobu realizacji integracji z FISKUS, natomiast to wykonawca HyperView, jako wykonawca składający wyjaśnienia i dysponujący wiedzą o własnej kalkulacji, powinien przedstawić podstawy przyjętych założeń. Zasady określone w art. 16 ustawy PZP wymagają, aby wszyscy wykonawcy byli oceniani według tych samych kryteriów, a procedura badania ofert była przejrzysta i oparta na możliwych do zweryfikowania danych. W tej sprawie zaakceptowanie kalkulacji, która nie pokazuje sposobu zapewnienia wykonania całego zakresu integracji, prowadzi do sytuacji, w której wykonawca może przyjąć własny, niewykazany koszt realizacji kluczowego elementu zamówienia, podczas gdy pozostali wykonawcy muszą uwzględnić rzeczywiste koszty wszystkich niezbędnych prac. Zdaniem Odwołującego nie chodzi o to, aby Zamawiający narzucał wykonawcy konkretny sposób organizacji realizacji zamówienia – chodzi o to, aby cena obejmowała pełny zakres świadczenia. Jeżeli wykonawca jest w stanie osiągnąć oszczędność dzięki własnym rozwiązaniom, doświadczeniu lub innemu modelowi organizacyjnemu, jest to dopuszczalne. Oszczędność taka musi jednak zostać rzeczywiście wykazana. W przypadku wykonawcy HyperView nie wykazano, w jaki sposób własne zasoby wykonawcy eliminują koszty i prace związane z drugą stroną integracji. W świetle przedstawionych okoliczności wykonawca GISON uznał, że wykonawca HyperView nie wykazał, iż zaoferowana przez niego cena 223 614 zł 00 gr brutto pozwala na należyte wykonanie całego przedmiotu zamówienia. W szczególności wykonawca nie wykazał, że jego kalkulacja obejmuje pełny zakres prac wymaganych do integracji z systemem dziedzinowym FISKUS, w tym czynności niezbędne po drugiej stronie integracji. Przedstawiona kalkulacja wskazuje jedynie na własne nakłady pracy wykonawcy HyperView, nie wyjaśnia natomiast, w jaki sposób zapewniona zostanie realizacja całego zakresu integracji wymaganego przez OPZ. Brak ten nie został uzupełniony żadnym dowodem pozwalającym na przyjęcie, że wymagane prace po stronie systemu FISKUS są już wykonane, zostały zapewnione

przez inny podmiot, nie wymagają żadnych nakładów albo zostały uwzględnione w innej pozycji kalkulacji. Zamawiający, akceptując takie wyjaśnienia, uznał za wykazane okoliczności, których wykonawca HyperView w rzeczywistości nie wykazał. Zdaniem Odwołującego wyjaśnienia wykonawcy HyperView wraz z dowodami nie uzasadniają podanej ceny w rozumieniu art. 224 ust. 6 ustawy PZP, co powinno prowadzić do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która by uniemożliwiała merytoryczne rozpoznanie odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

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

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w jego odpowiedzi na odwołanie z dnia 31 sierpnia 2026 r.

Izba wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem 2 ust. 1 i 2 SWZ przedmiotemzamówienia jest zakup systemu do uszczelnienia systemu opodatkowania, realizowany w ramach zadania pn: „Inteligentny urząd MOF Suwałki", działanie „Zarządzanie systemem podatkowym". Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia (OPZ) został opisany w Załączniku nr 2 do SWZ.

W dniu 20 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę HyperView na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP, celem ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający wskazał, że z uwagi na fakt, że cena oferty wykonawcy HyperView jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, Zamawiający był zobligowany do wezwania wykonawcy do wykazania, że jest w stanie wykonać zamówienie w zaoferowanej cenie. W związku z tym Zamawiający zażądał złożenia wyjaśnień wraz z dowodami potwierdzającymi, że oferta wykonawcy uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ oraz w OPZ, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu oraz zysk. Wyjaśnienia wraz z dowodami powinny dotyczyć informacji dotyczących integracji systemu podatkowego z przedmiotem zamówienia oraz wskazanych w art. 224 ust. 3 ustawy PZP, w szczególności w pkt 4 i 6.

W dniu 24 lipca 2026 r. wykonawca HyperView odpowiedział Zamawiającemu na jego wezwanie z dnia 20 lipca 2026 r. do złożenia wyjaśnień w zakresie wysokości zaoferowanej ceny, składając wyjaśnienia oraz dowody dotyczące zaoferowanej ceny, aby rozwiać wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia przez wykonawcę zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oraz zaoferowaną ceną. Wykonawca wskazał, że zgodnie z doktryną, jak również ustaloną linią orzecznictwa, za ofertę z rażąco niską ceną uznaje się ofertę z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień, tj. cenę wskazującą na fakt wykonania zamówienia poniżej kosztów wytworzenia przedmiotu zamówienia. Oferta z rażąco niską ceną to też oferta, która pozostaje w rażącej dysproporcji do oferowanego świadczenia, w sytuacji, gdy realizacja zamówienia za taką cenę nie jest możliwa oraz oferta, której realizacja nie pozwala na utrzymanie rentowności wykonawcy, naraża go na straty lub realizowanie zadania poniżej kosztów. Wykonawca podał, że składając wyjaśnienia wykaże, że cena, którą zaoferował

nie jest rażąco niską ani nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji. Niezależnie od tego jaka jest ta dysproporcja, kwota oferty podana przez wykonawcę jest wiarygodna, ustalona została w sposób rzetelny, a jej uiszczenie daje rękojmię należytego wykonania przedmiotowego zamówienia. Kalkulując ofertę wykonawca wykonał to z należytą starannością. Cena oferty zakłada, że wykonawca osiągnie oczekiwany zysk. Wykonawca opracowując ofertę w przedmiotowym postępowaniu procedował zgodnie z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa, dobrymi zwyczajami handlowymi, najlepszą wiedzą z zakresu prac stanowiących przedmiot zamówienia, wynikami analizy uwarunkowań rynkowych, jak również racjonalnym rachunkiem ekonomicznym, obejmującym kalkulację kosztów i przychodów na poziomie dającym rękojmię opłacalności przedsięwzięcia. Mając na względzie wymagania Zamawiającego opisane w OPZ wykonawca dołożył staranności w zakresie minimalizacji kosztów oraz efektywnym ich zarządzaniem stosując wypracowaną własną metodykę, celem sformułowania jak najbardziej konkurencyjnych warunków realizacji zamówienia, przy zachowaniu należytej staranności, wymaganej jakości wdrożenia, bazując na swoim wieloletnim doświadczeniu w realizacji podobnych zamówień. Wykonawca oświadczył, że zaoferowana przez niego cena brutto uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ, OPZ oraz warunkach umowy oraz obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu w sposób odzwierciedlający realny koszt wykonania zamówienia. Wykonawca podkreślił, że średnia arytmetyczna cen złożonych ofert wynosi 280 932 zł 00 gr brutto, natomiast cena jego oferty wynosi 223 614 zł 00 gr brutto. Różnica między tymi wartościami wynosi 20,40%, a zatem cena jego oferty nie jest niższa od średniej ceny wszystkich złożonych ofert o co najmniej 30%, w rozumieniu art. 224 ust. 1 ustawy PZP. W tych okolicznościach, jego zdaniem, twierdzenie o rażąco niskiej cenie oferty jest nieuzasadnione – cena ta niemal w pełni odpowiada średniej wartości złożonych ofert, co jednoznacznie świadczy o tym, że oferta została skalkulowana w sposób staranny, rzetelny i adekwatny do rzeczywistego zakresu oraz kosztów realizacji zamówienia. Wykonawca wyjaśnił, że ma możliwość realizacji zakresu przedmiotu zamówienia taniej niż podmioty konkurencyjne oraz zaoferowana przez niego cena w ofercie jest realna, pozwala na realizację zamówienia z należytą starannością oraz oświadczył, że nie będzie wykonywać zamówienia poniżej kosztów własnych, co pozwala mu na wygenerowanie zysku, koszty organizacyjne oraz zarządzanie projektem oraz utrzymanie zespołu realizującego projekt (kadra). Wykonawca dodał, że wszystkie pozycje wskazane w kalkulacji stanowiącej Załącznik nr 1 do wyjaśnień zostały wycenione zostały w oparciu doświadczenie wykonawcy w realizacji tego typu usług / projektów. Koszty brutto wskazane w kalkulacji stanowiącej Załącznik nr 1 do wyjaśnień obejmują wszystkie zakładane koszty, niezbędne do należytego wykonania przedmiotowego zamówienia, w tym koszty osobowe (kadry) oraz koszty organizacyjne. Wykonawca zwrócił uwagę, że Zamawiający nie sformułował w dokumentacji postępowania żadnych wymagań dotyczących pracochłonności realizacji przedmiotu zamówienia, ani nie określił metodologii jej wyliczenia. Wykonawca wskazał, że dysponuje autorskim oprogramowaniem UrbanView, które w swojej funkcjonalności odpowiada przedmiotowi tego zamówienia w przeważającej części. Realizacja zamówienia sprowadza się zatem w praktyce do dostosowania do wymagań projektu istniejącego już systemu, a nie do budowy rozwiązania od podstaw. Wykonawca zwrócił również uwagę na to, że na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania prowadził rozmowy z Urzędem Miejskim w Suwałkach, podczas których prezentowane były możliwości oferowanych przez wykonawcę rozwiązań, w szczególności oferował on nie tylko system UrbanView, ale też aplikację „Weryfikator Podatkowy", wspierającą procesy analityczne i weryfikacyjne w zakresie danych podatkowych. Wykonawca, szacując pracochłonność, oparł się także na swoim wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w ramach którego w większości realizowanych dotychczas projektów wykonywane były integracje polegające na bezpośredniej wymianie informacji pomiędzy rozwiązaniami wykonawcy a zewnętrznymi systemami i aplikacjami. Doświadczenie to obejmuje m. in. integrację w zakresie uwierzytelniania użytkowników w oparciu o usługę LDAP, integracje z systemami obiegu dokumentów, integracje z systemami dziedzinowymi w tym z systemami podatkowo-księgowymi, integracje z aplikacjami prezentującymi dane w technologii 3D, itp. Powtarzalny charakter tych integracji w dotychczasowej praktyce wykonawcy pozwolił na rzetelne i realne oszacowanie zakresu prac oraz pracochłonności koniecznej do dostosowania istniejącego oprogramowania do wymagań Zamawiającego oraz wykonania integracji. Wykonawca powołał się przy tym na orzeczenia Izby wydane w sprawach o sygn. akt KIO 633/18 i KIO 2573/15. Wykonawca dodał, że jego wyjaśnienia i przedstawione dowody zostały odpowiednio umotywowane, są przekonywujące oraz jednoznacznie potwierdzają, że zaproponowana przez niego cena brutto nie zawiera rażąco niskiej ceny, nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji oraz gwarantuje prawidłową realizację przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami / założeniami zamówienia. Wykonawca podkreślił, że podstawą wyliczenia ceny przedstawionej w ofercie była szczegółowa analiza zakresu i terminu realizacji przedmiotowego zamówienia, na podstawie opublikowanej specyfikacji oraz dotychczasowych doświadczeń wykonawcy. Wartość przedmiotowej oferty w zakresie opracowania, dostawy i wdrożenia oprogramowania została wyliczona zgodnie z przyjętą przez wykonawcę metodologią szacowania realizacji prac analitycznych, programistycznych i wdrożeniowych oraz jest zgodna ze stosowanymi przez wykonawcę stawkami wyceny tworzenia i wdrażania oprogramowania w jednostkach sektora publicznego. Stawki, przewidywany zakres oraz nakłady pracy, uwzględnione podczas przygotowania oferty, są zgodne

z doświadczeniem wykonawcy. Dodatkowo oferta uwzględnia wycenę prac związanych z dostosowaniem oraz integracją oprogramowania wymaganą zapisami OPZ. Jako dowód na tą okoliczność wykonawca załączył szczegółową kalkulację prac przewidzianych do realizacji w ramach przedmiotowego zamówienia – Załącznik nr 1.

Jednocześnie w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego wykonawca przedstawił szczegółowe wyjaśnienia dotyczące sposobu kalkulacji ceny zaoferowanej w tym postępowaniu, wraz z odniesieniem się do okoliczności wskazanych w art. 224 ust. 3 ustawy PZP:

1) Zarządzanie procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy:

− zaangażowanie zespołu doświadczonych, sprawdzonych specjalistów o profilu kompetencji i doświadczeniu zgodnym z wymaganiami przedmiotowego zamówienia z którymi wykonawca współpracuje od wielu lat, z kompetencji specjalistów w zespole wykonawca korzystać będzie w ramach tego zamówienia, co pozwoli zwiększyć efektywność prac projektowych i co za tym idzie zachować konkurencyjną cenę, wynikającą z umiarkowanych kosztów osobowych w ramach realizacji zamówienia,

− brak konieczności dzielenia się marżą z centralą i ponoszenia jakichkolwiek kosztów związanych z licencjami, prawami w stosunku do oddziału macierzystego / spółki matki (spółka w 100% należy do polskiego kapitału), co pozwala na przyjęcie marży na racjonalnym poziomie (w przeciwieństwie do podmiotów odprowadzających zyski do zagranicznych właścicieli),

− wykonawca zarządza organizacją i projektami wewnątrz swojej struktury organizacyjnej w sposób zwinny (AgilePM, Scrum), brak wysokich obciążeń administracyjnych i kosztów stałych, oznacza duże oszczędności i możliwość proponowania atrakcyjnych marż i cen końcowych.

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych:

Wykonawca dysponuje oprogramowaniem o nazwie UrbanView, które w swojej funkcjonalności odpowiada przedmiotowi niniejszego zamówienia w przeważającej części. Realizacja zamówienia sprowadza się zatem w praktyce do wprowadzenia dostosowań i modyfikacji istniejącego już systemu, a nie do budowy rozwiązania od podstaw. Wykonawca, szacując pracochłonność, oparł się na także na swoim wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w ramach którego w większości realizowanych dotychczas projektów wykonywane były integracje polegające na bezpośredniej wymianie informacji z systemami zewnętrznymi.

3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę:

Wykonawca wyjaśnił, że niższa cena oferty wynika z posiadania własnego, autorskiego oprogramowania, którego funkcjonalność w przeważającej części odpowiada przedmiotowi tego zamówienia w tym w zakresie gotowego portalu mapowego Geoportal Toolkit, funkcjonującego w ramach platformy UrbanView. Realizacja zamówienia nie wymaga zatem budowy systemu od podstaw, lecz jedynie dostosowania i rozbudowy istniejących, sprawdzonych rozwiązań o niewielki zakres nowych funkcjonalności. Tego rodzaju zaplecze technologiczne stanowi unikalną wartość oferty wykonawcy, niedostępną w tym samym zakresie u innych wykonawców i w sposób obiektywny uzasadnia niższy nakład pracy oraz niższą cenę oferty w stosunku do wykonawców, którzy musieliby zrealizować przedmiot zamówienia w całości od podstaw.

4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie:

Wykonawca oświadczył, że wszyscy pracownicy firmy HyperView wynagradzani są zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz przepisów odrębnych. Stawki przyjęte do wyliczenia oferty uwzględniają m. in. koszty pracy osób przewidzianych do realizacji przedmiotowego zamówienia. Warunki zatrudnienia tych osób uwzględniają poziom wynagrodzenia adekwatny do doświadczenia i kompetencji pracownika oraz zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Informujemy, iż średnie wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych w ramach umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych za marzec 2026 r. wynosi: 9 104 zł 18 gr. Jako dowód na te okoliczności wykonawca przedstawił Załącznik nr 2 – zanonimizowane umowy o pracę oraz o współpracę zawarte z pracownikami wykonawcy.

5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej:

Wykonawca wyjaśnił, że w celu realizacji tego zamówienia nie korzystał i nie będzie korzystać z pomocy publicznej.

6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym

realizowane jest zamówienie:

Wykonawca oświadczył, że wywiązuje się z obowiązków nakładanych przepisami prawa w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. W tym zakresie nie posiada zaległości, nie były prowadzone postępowania karne, ani nie trafiły do organów kontroli żadne skargi pracowników na działalność spółki.

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska:

Wykonawca wyjaśnił, że realizacja przedmiotowego zamówienia nie narusza przepisów prawa o ochronie środowiska oraz nie generuje żadnych dodatkowych kosztów w tym zakresie dla wykonawcy, a tym samym dla Zamawiającego.

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy:

Wykonawca wyjaśnił, że w przedmiotowym zamówieniu nie będą angażowani podwykonawcy.

W podsumowaniu wykonawca HyperView wskazał, że będzie realizować zamówienie dla Zamawiającego przez okres wymagany w dokumentacji przetargowej. Przyjął on w swojej kalkulacji, że stawki pracy uwzględniają wszystkie koszty pracy członków zespołu realizującego zamówienie. Załączona kalkulacja zawiera wszystkie zadania wchodzące w zakres realizacji przedmiotu zamówienia. Wykonawca podkreślił, że wyjątkowo korzystne warunki realizacji zamówienia wynikają przede wszystkim z posiadania przez niego własnego, autorskiego oprogramowania, w tym portalu mapowego Geoportal Toolkit funkcjonującego w ramach platformy UrbanView, których funkcjonalność w przeważającej części odpowiada przedmiotowi tego zamówienia, a także z wieloletniego doświadczenia wykonawcy w realizacji analogicznych integracji systemowych. Realizacja zamówienia sprowadza się w praktyce do dostosowania i rozbudowy istniejących, sprawdzonych rozwiązań, a nie do budowy systemu od podstaw, co w sposób obiektywny i wymierny obniża pracochłonność, a tym samym koszt realizacji zamówienia w stosunku do wykonawców, którzy musieliby wykonać przedmiot zamówienia w całości od zera. Powyższe okoliczności pozwalają na założenie realnych kosztów realizacji zamówienia oraz jego poszczególnych elementów, zgodnie z wymogami przedstawionymi w dokumentacji postępowania. Wykonawca ma możliwość wykonania zamówienia w sposób profesjonalny i rzetelny za podaną w ofercie cenę, uwzględniającą należyty zysk wykonawcy, która jest realna i stanowi wynik obiektywnych czynników opisanych powyżej, co zostało poparte przedłożonymi wyjaśnieniami oraz dowodami. Wykonawca, przygotowując kalkulację ceny, która znalazła odzwierciedlenie w formularzu ofertowym, uwzględnił posiadane zasoby technologiczne i kadrowe, zapisy szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia oraz warunki umowy związane z realizacją niniejszego zamówienia. Tym samym w jego opinii kalkulacja zawarta w ofercie nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji i zapewnia realizację zamówienia na poziomie wymaganym przez Zamawiającego. Wykonawca podkreślił, że nie proponuje realizacji usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia i nie ma na celu eliminacji innych przedsiębiorców. Wskazał również, że proponował podobny poziom kosztów za analogiczne elementy realizacji zamówienia także w innych postępowaniach przetargowych, których realizacja przebiegała bez przeszkód i z najwyższą starannością. Wszystkie przedstawione przez niego okoliczności, w szczególności posiadane przez wykonawcę gotowe oprogramowanie oraz wieloletnie doświadczenie integracyjne, mają bezpośredni wpływ na wysokość zaproponowanej ceny i pozwalają wygenerować odpowiednie oszczędności, które znajdują odzwierciedlenie w zaoferowanej cenie w ramach przedmiotowego zamówienia. Kwota podana przez wykonawcę jest kwotą realną oraz odzwierciedlającą rzeczywisty koszt realizacji zamówienia w przypadku wyboru jego oferty. Do swoich wyjaśnień wykonawca HyperView załączył kalkulację realizacji prac (Załącznik nr 1) i Zanonimizowane umowy o pracę (Załącznik nr 2).

Ostatecznie Zamawiający w dniu 6 sierpnia 2026 r. wybrał ofertę wykonawcy HyperView jako najkorzystniejszą w postępowaniu przyznając jej 100 pkt, zgodnie z ustalonymi kryteriami oceny ofert. Ofercie wykonawcy GISON Zamawiający przyznał 79,67 pkt i w konsekwencji została ona sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 października 2026 r. oraz zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron rozpoznała merytorycznie wniesione odwołanie i stwierdziła, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Wykonawca GISON zarzucił Zamawiającemu we wniesionym odwołaniu naruszenie:

− art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, 2) przejrzysty, 3) proporcjonalny,

− art. 224 ust. 1 ustawy PZP, który stanowi, że jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z

odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych,

− art. 224 ust. 2 ustawy PZP, zgodnie z którym w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30 % od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

− art. 224 ust. 3 ustawy PZP, w świetle którego wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności:

1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy,

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych,

3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,

4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie,

5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,

6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska,

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy,

− art. 224 ust 5 ustawy PZP, zgodnie z którym obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy,

− art. 224 ust. 6 ustawy PZP, który stwierdza, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu,

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

− art. 239 ustawy PZP, który w ust. 1 stanowi, że Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia, natomiast w ust. 2 stwierdza, że najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP w toku prowadzonego postępowania i uznała, że odwołanie podlega oddaleniu w całości. Izba uznała, że Zamawiający w sposób prawidłowy przeprowadził czynność badania i oceny oferty wykonawcy HyperView oraz badania i oceny wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny złożonych przez tego wykonawcę w dniu 24 lipca 2026 r.

Izba analizując materiał zgromadzony w aktach sprawy odwoławczej stwierdziła, że treść złożonych przez wykonawcę HyperView wyjaśnień dotyczących sposoby obliczenia ceny oferty koresponduje z zakresem żądań zawartych w wezwaniu skierowanym przez Zamawiającego do tego wykonawcy. Wbrew twierdzeniom i zarzutom odwołania wykonawca HyperView przedłożył kalkulację, w której w poz. nr 6 i nr 16, a także w poz. nr 18 oszacował koszty dostosowania stworzonego przez niego oprogramowania do wymagań OPZ oraz jego integracji z systemem ZETO. Dołączonymi do wyjaśnień dokumentami wykonawca ten wykazał też, że kalkulowane przez niego koszty pracy nie są niższe ani od minimalnej stawki godzinowej, ani od minimalnego wynagrodzenie za pracę. Izba stwierdziła zatem, że złożone przez wykonawcę HyperView wyjaśnienia co do sposobu obliczenia ceny, w tym dołączona do nich kalkulacja cechują się rzetelnością, zostały należycie udokumentowane i potwierdzają zaoferowaną cenę.

Mając powyższe na uwadze brak było podstaw do uwzględnienia odwołania zarówno w zakresie zarzutów odnoszących się do rażąco niskiej ceny w ofercie wykonawcy HyperView i do niedostatków złożonych wyjaśnień (zarzuty

nr 1-4 odwołania), jak i do zarzutu nr 5 odwołania, w którym Odwołujący kwestionował samą czynność wyboru oferty jego konkurenta, choć zarazem nie wskazał sposobu, w jaki Zamawiający miałby naruszyć ustalone kryteria oceny ofert.

Z powyższych względów Izba oddaliła zatem odwołanie w całości.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono zgodnie z jego wynikiem, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw.
z § 5 pkt 1 i 2 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). Krajowa Izba Odwoławcza zasądziła od Odwołującego na rzecz Zamawiającego zwrot uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego obejmujący wydatek na wynagrodzenie pełnomocnika
w wysokości 3 600 zł 00 gr.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:……