

WYROK

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:

Elżbieta Dobrenko

Protokolant: Oskar Oksiński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 marca 2025 r. przez wykonawcę Cristal Travelnet Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Elku w postępowaniu prowadzonym przez Województwo Łódzkie

orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazuje zamawiającemu Województwu Łódzkiemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, oferty wykonawcy S.M., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą K.S..
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę zamawiającego Województwo Łódzkie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600,00 złotych (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), obejmującą poniesiony przez odwołującego koszt wynagrodzenia pełnomocnika.
3. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 18 600,00 złotych (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy), obejmującą koszt poniesiony przez odwołującego z tytułu wpisu oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Województwo Łódzkie, dalej: „zamawiający” prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Kompleksowa organizacja trzydniowej wizyty studyjnej dla Wojewódzkiego Zespołu Koordynacji w Brnie - Czechy”, dalej: „postępowanie”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 19 grudnia 2024 r. pod numerem 778341-2024.

13 marca 2025 r. wykonawca Cristal Travelnet Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Elku, dalej: „odwołujący” zaskarżył czynności podjęte przez zamawiającego polegające na:

- 1) dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) zaniechaniu dokonania czynności odrzucenia oferty wykonawcy K.S. z uwagi na rażąco niską cenę.

Opisanym powyżej czynnościom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie:

- 1) art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) Pzp poprzez dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, podczas gdy oferta odwołującego powinna być najwyższej oceniona w postępowaniu;
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp w zw. z art. 224 ust. 4, 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) Pzp poprzez zaniechanie dokonania czynności odrzucenia oferty K.S. z uwagi na rażąco niską cenę, podczas gdy wykonawca ten nie przedstawił rzetelnych i udowodnionych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny potwierdzających, że złożona przez niego oferta nie jest rażąco niskie.

Odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą („KIO”) niniejszego odwołania i jego uwzględnienie w całości,
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania, a także dowodów, które zostaną powołane i przedłożone na rozprawie,

- 3.nakazanie zamawiającemu dokonania czynności unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 4.nakazanie zamawiającemu dokonania czynności powrotu do badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu,
- 5.nakazanie zamawiającemu dokonania czynności odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę K.S.,
- 6.zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez odwołującego na rozprawie.

W uzasadnieniu odwołania odwołujący wskazał, że zamawiający wszczął postępowanie, którego przedmiotem jest kompleksowa organizacja trzydniowej wizyty studyjnej dla Wojewódzkiego Zespołu Koordynacji w Brnie - Czechy. Postępowanie jest prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

dowód: ogłoszenie o zamówieniu, SWZ udostępniona wykonawcom (w dokumentacji postępowania)

W dniu 03.03.2025 r. zamawiający opublikował na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o dokonaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

ROZWINIĘCIE ZARZUTÓW

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP w zw. z art. 224 ust. 4, 5 i 6 PZP w zw. z art.

16 pkt 1) PZP

Zgodnie z treścią przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jednocześnie, zgodnie z treścią przepisu art. 224 ust. 6 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.

Odwołujący wskazał, że oferta wykonawcy K.S. zawiera rażąco niską cenę, a wykonawca K.S. w ramach udzielonych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny nie udowodnił, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Zamawiający w dniu 05.02.2025 r. zwrócił się do wykonawcy K.S. z wezwaniem, na podstawie przepisu art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp, do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wystosowanie przez Zamawiającego wezwania do wyjaśnień ceny oferty wykonawcy skutkuje powstaniem domniemania istnienia w tej ofercie rażąco niskiej ceny, którego obalenie obciążało wykonawcę K.S., co wynika wprost

z przepisu art. 224 ust. 5 PZP. Domniemania tego jednak ten wykonawca nie obalił – przedstawiając jedynie ogólnikowe i lakoniczne wyjaśnienia oraz nie przedstawiając, w zasadzie, żadnych dowodów na poparcie swojej argumentacji (przedstawione dowody są niewystarczające lub nieużyteczne dla oceny złożonych wyjaśnień).

Kluczowymi elementami wezwania wystosowanego przez Zamawiającego do wykonawcy K.S. były:

- 1)przedstawienie jednoznacznych wyjaśnień dotyczących „sprzyjających okoliczności” występujących u wykonawcy;
- 2)przedstawienie szczegółowej kalkulacji elementów cenotwórczych – zamawiający zaznaczył tylko minimalny zakres wyjaśnień, wskazując na to, że „w przedstawionych wyjaśnieniach powinny znaleźć się wszystkie elementy, mające wpływ na wysokość podanej ceny oferty brutto”;
- 3)dołączenie dowodów na potwierdzenie argumentacji i kalkulacji.

Powyższe punkty nie zostały przez wykonawcę K.S. w sposób prawidłowy wypełnione. Jest to o tyle istotne, że zamawiający w treści wezwania niezwykle mocno podkreślał te wymogi. Dla przykładu:

zawiera rażąco niskiej cenyw stosunku do przedmiotu zamówienia, wzywa Wykonawcę, do złożenia wyczerpujących wyjaśnień dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny oferty brutto wraz

z dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach tezy.

udowodniając Zamawiającemu w sposób nie budzący wątpliwości, że koszty te są realne

w odniesieniu do realizacji przedmiotu niniejszego zamówienia, spełniającego wszystkie wymogi określone w SWZ.

Ponadto Wykonawca powinien w złożonych wyjaśnieniach wskazać obiektywne czynniki, które umożliwiły mu obniżenie kosztów do podanego w ofercie poziomu, a także stopień, w jakim koszty te zostały obniżone dzięki wskazanym czynnikom. Zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp przedłożone wyjaśnienia mogą

d)zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalania ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych do spraw dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie” – Zamawiający podkreśla, że jest to element obligatoryjny wyjaśnień zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp.

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

w którym realizowane jest zamówienie* - Zamawiający podkreśla, że jest to element obligatoryjny wyjaśnień zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp.

Przykładowymi dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach okoliczności mogą być m.in.:

- ewidencje posiadanego wyposażenia czy sprzętu służącego wykonaniu zamówienia;
- dowody zakupu posiadanego sprzętu lub inne dokumenty potwierdzające okoliczności wskazane w złożonych wyjaśnieniach a dotyczące wiarygodności i realności ceny;
- oferty zakupowe od podmiotów trzecich wraz z ewentualnymi upustami;

- umowy z podmiotami trzecimi, których zawarcie miało wpływ na ukształtowanie ceny oferty;
- szczegółowa kalkulacja wraz z dowodami wskazującymi na wysokość zawartych w niej kosztów mających wpływ na ukształtowanie ceny oferty;
- wydruki stron internetowych, katalogi itp. zawierające ceny mające wpływ na ukształtowanie ceny oferty;
- dowody rejestracyjne pojazdów lub inne dokumenty potwierdzające, że pojazdy służące wykonaniu zamówienia znajdują się w dyspozycji Wykonawcy.

*Przykładowymi dowodami w zakresie okoliczności opisanych w lit. d i f, mogą być następujące dokumenty:

- kserokopie umów o pracę lub innych umów o charakterze cywilno - prawnym ze wskazaniem wymiaru czasu pracy i wysokości wynagrodzenia,
- zaświadczenie właściwego oddziału ZUS, potwierdzające opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu zatrudnienia na podstawie umów o pracę lub innych umów cywilno-prawnych,
- dowód potwierdzający zgłoszenie pracownika lub osoby wykonującej czynności na podstawie umowy cywilno - prawnej przez pracodawcę do ubezpieczenia społecznego,
- dowód uiszczenia stosownych zaliczek na poczet należności publiczno-prawnych (np. zaliczek na podatek dochodowy), składek na ubezpieczenie społeczne w postaci np. potwierdzenia przelewu, - deklaracje podatkowe dotyczące uiszczenia zaliczek na podatek dochodowy,
- lista płac,
- informacja miesięczna/roczna dla osoby ubezpieczonej,
- oświadczenie pracownika w zakresie wyżej wskazanych okoliczności.

Wykonawca K.S. złożył wyjaśnienia w dniu 10.02.2025 r.

Do wyjaśnień wykonawcy K.S. nie przedłożył żadnych dowodów (poza treścią złożonych wyjaśnień), jedynie swoje uzasadnienie dla przyjętej kalkulacji oraz wskazanie (bez podania podstaw) niektórych kosztów. O ile bowiem jeszcze można byłoby uznać, że nieskonkretyzowane wydruki ze stron internetowych czy korespondencji mailowej (ogólnej) mogą przedstawiać jakąś „wizję” ceny, to braku w przypadku osoby tłumacza, koordynatora oraz jakiejkolwiek osoby wykonującej przedmiot zamówienia – w zakresie wykazania zgodności z wymogami wskazanymi w treści art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) Pzp, co sam Zamawiający nawet na czerwono podkreślał – są niemożliwe do przyjęcia.

Już tylko z samego tego powodu należałoby uznać, że oferta wykonawcy K.S. winna podlegać odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) PZP, gdyż wyjaśnienia nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami i nie dotyczą okoliczności, które zostały wskazane przez Zamawiającego w treści wezwania do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, „należy także zwrócić uwagę na inny, istotny element składanych wyjaśnień, którego w tym przypadku również zabrakło.

Z treści przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wynika wprost obowiązek złożenia dowodów

w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty w przypadku, gdy złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma także kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane

w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je stosownymi dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje. Jest to szczególnie istotne

w sytuacji, gdy wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, czy posiadanie pewnych szczególnych rozwiązań, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny. Nie dysponując dowodami, zamawiający nie jest w stanie dokonać oceny, czy okoliczności powodujące obniżenie ceny, na które powołuje się wykonawca, faktycznie zachodzą” (wyrok KIO z dnia 24 lutego 2023 r., sygn. akt KIO 359/23). Odwołujący przypomniał bowiem należy, że celem złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej ceny jest uprawdopodobnienie zaoferowanej ceny, a także wykazanie, że jest ona realna i umożliwia należyte wykonanie zamówienia.

W innym wyroku KIO podkreśliła, że „uczestnik postępowania nie przedłożył żadnej faktury,

z której wynika, że faktycznie w takiej cenie oferuje zestawy ani też ofert z innych postępowań, fakturę zakupu a nawet ofertę firmy NEOSET. W wyjaśnieniach brakuje również informacji

w jaki sposób zostały wyliczone koszty transportu, magazynowania, pracy. Wykonawca składając wyjaśnienia musi udowodnić, że cena jego oferty nie jest rażąco niska. Uczestnik postępowania temu obowiązkowi nie podołał. Izba zwraca również uwagę, że weryfikacja wyjaśnień wykonawcy nie może ograniczać się do bezrefleksyjnego przyjęcia przez zamawiającego założeń wykonawcy za prawidłowe” (wyrok KIO z dnia 23 stycznia 2024 r., sygn. akt KIO 24/24). Właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym Postępowaniu – nie tylko zamawiający stawia wykonawcy K.S. wymagania

w zakresie wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny (co bezpośrednio wynika też z treści przepisu art. 224 ust. 6 Pzp), ale również wykonawca K.S. składając wyjaśnienia nie dołączył do nich żadnych dowodów, a twierdzenia zawarte w tych wyjaśnieniach są ewidentnie gołosłowne. Oznacza to, że zamawiający nie tylko pominął treść wystosowanego przez siebie wezwania dotyczącego złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, ale przede wszystkim w sposób

nieprawidłowy dokonał oceny złożonych wyjaśnień – ocena ta powinna być negatywna. Podkreślić bowiem należy, że „nie jest rolą Zamawiającego wyręczanie wykonawcy w wykazaniu okoliczności mających wpływ na cenę oferty, a także wykazywaniu poprawności założeń wskazanych w wyjaśnieniach. Rolą Zamawiającego jest natomiast rzetelna ocena złożonych wyjaśnień i ustalenie, czy Przystępujący wykonawca wykazał, że cena nie jest rażąco niska” (wyrok KIO z dnia

31 października 2023 r., sygn. akt KIO 3045/23).

W ocenie odwołującego, w tym przypadku, takiej właśnie oceny zabrakło, co powoduje naruszenie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp.

Odwołujący wskazał, że w kontekście powyżej wskazanych braków dowodowych nie można także uznać złożonej kalkulacji za wiarygodny dowód. Tym samym należało ocenić wyjaśnienia jako lakoniczne, ogólnikowe, nie poparte wiarygodnymi dowodami. Podkreślić trzeba, że mimo tak ogólnikowych wyjaśnień, ich okrojona treść budzi wiele wątpliwości.

W konsekwencji nie sposób uznać, że wykonawcy wykazali, że ich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny.

Skoro wykonawca K.S. nie przedłożył żadnych dowodów umożliwiających jakąkolwiek weryfikację ich argumentacji (twierdzeń), to nie jest możliwe jakiekolwiek odniesienie się do tych argumentów. Jak wskazuje się w orzecznictwie KIO, „na wykonawcy ciąży więc obowiązek wskazania elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny i sposobu w jakich dokonano ich kalkulacji, a więc udowodnienia, że zaproponowana cena nie jest rażąco niska. W przypadku nieudowodnienia, że cena ustalona z uwzględnieniem okoliczności wymienionych w art. 224 ustawy Pzp, potwierdzonych załączonymi dowodami, nie jest rażąco niska, zamawiający zobowiązany jest do odrzucenia oferty wykonawcy, jako oferty zawierającej rażąco niską cenę. Co więcej, zamawiający zobowiązany jest do odrzucenia oferty wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp). W tym aspekcie istotne znaczenie ma również ustawowy obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. W treści przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp jednoznacznie wskazano, iż „zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych”, a potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust.

6 ustawy Pzp, wskazujący na konieczność odrzucenia oferty „jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu”. Co więcej, konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, jako składane przez podmiot zainteresowany uzyskaniem zamówienia” (wyrok KIO z dnia

24 sierpnia 2023 r., sygn. akt KIO 2363/23).

W innym wyroku KIO podkreśliła, że „normy p.z.p. nie określają nawet przykładowego katalogu dowodów, ponieważ jest on zależny od danego stanu faktycznego, istotnym zaś jest, aby złożone dowody właściwie potwierdzały treść danych wyjaśnień kalkulacji ceny. W tym zakresie także zamawiający nie zastąpi przystępującego - abstrahując od tego, czy w ramach zasad naczelnych p.z.p. zachowania równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, zamawiający powinien zastępować któregoś z wykonawców - ponieważ dowody na indywidualne, szczególne warunki dostępne przedsiębiorcy siłą rzeczy posiada tylko ten podmiot. Dlatego to wykonawca powinien właściwie opisać i udowodnić przyjęty sposób kalkulacji ceny w ramach okoliczności prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Na cenę oferty ma wpływ cały szereg okoliczności i czynników indywidualnie dotyczących każdego przedsiębiorcy. Różne podmioty, o odmiennej historii na rynku, różnej wiarygodności finansowej, różnych relacjach handlowych, właściwym dla siebie potencjale technicznym

i zawodowym oraz własnym know-how, są w stanie zaoferować różne ceny ofertowe, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wyjaśnieniach sposobu kalkulacji ceny wykonawcy, gdzie wskazuje się na korzystne warunki, indywidualnie dostępne danemu przedsiębiorcy, co ma bezpośrednie przełożenie na wartość poszczególnych składników cenowych” (wyrok KIO

z dnia 15 grudnia 2023 r., sygn. akt KIO 3583/23).

Przenosząc powyższe na grunt postępowania odwołujący wskazał, że skoro wykonawca K.S. powołał się w treści wyjaśnień na określone okoliczności lub kwoty (wartości), to powinno to zostać udowodnione. Wykonawca ten bowiem właśnie z tych okoliczności wywodzi to, że mógł zaoferować cenę szczególnie korzystną. Innymi słowy – braki dowodowe w tym zakresie (ale także braki w prawidłowym uargumentowaniu możliwości wykorzystania określonych czynników) powodują konieczność uznania, że wykonawca K.S. nie sprostął obowiązkowi wykazania, że jego oferta nie zawiera cen rażąco niskiej, a przez to, w konsekwencji, winna zostać odrzucona.

Szczególnie istotne są braki dowodowe w zakresie kosztów pracy – na to bowiem szczególną uwagę zwrócił nie tylko ustawodawca w treści przepisu art. 224 ust. 4 PZP, ale również zamawiający w treści wystosowanego przez siebie wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny do wykonawcy K.S.. Jak wskazuje się w orzecznictwie KIO, „należy

podkreślić, że w momencie sformułowania wezwania do złożenia wyjaśnień ceny, powstaje domniemanie rażąco niskiej ceny oferty tego wykonawcy, a jego zadaniem jest obalenie tego domniemania, przy uwzględnieniu wątpliwości zasygnalizowanych przez zamawiającego. To na wykonawcy ciąży obowiązek przekonania zamawiającego, że zaoferowana przez niego cena jest wystarczająca dla zrealizowania przedmiotu zamówienia. Izba nie zgadza się ze stwierdzeniem, że w przypadku, gdy określone okoliczności, jak np. wymiar składek czy wymiar czasu pracy osób niepełnosprawnych wynikają z przepisów prawa, to wykonawca nie ma obowiązku przedkładania na okoliczność ponoszenia kosztów w takiej właśnie wysokości żadnych dowodów. Powszechną praktyką jest, że wykonawcy dołączają jako dowody kopie umów o pracę czy też oświadczenia personelu o zobowiązaniu do świadczenia usług po określonych stawkach czy też w określonym wymiarze. Bardzo często w ramach wnoszonych środków ochrony prawnej kwestionowane są także oferowane stawki, jako niespełniające wymagań wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. To, że pewne kategorie kosztów określone są z góry (np. rozporządzenie dotyczące płacy minimalnej), nie oznacza, że dany oferent skalkulował te koszty w takiej właśnie wysokości. Temu właśnie służą przepisy o odrzucaniu ofert z powodu rażąco niskiej ceny, by takich sytuacji unikać. Co więcej wskazać należy, że w niniejszej sprawie obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń zwłaszcza w zakresie kosztów pracy wynikał z treści wezwania zamawiającego do wyjaśnień. Zauważyć należy, że w przepisach prawa i orzecznictwie, nie istnieje ugruntowany, ogólny wzorzec przygotowania wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności w przygotowaniu wyjaśnień po stronie wykonawcy.

Udzielone wyjaśnienia powinny być spójne i przekonujące, a także niepozostawiające wątpliwości co do rzetelności przygotowanej wyceny. W niniejszej sprawie, zamawiający wystarczająco jasno i precyzyjnie wskazał, jakich wyjaśnień oczekuje. Wielokrotnie również

w treści wezwania podkreślał obowiązek przedłożenia dowodów. Stąd składane wyjaśnienia winny wskazywać i omawiać przynajmniej elementy, na które Zamawiający zwrócił uwagę

w treści wezwania. Zamawiający powinien mieć bowiem możliwość pełnej weryfikacji złożonych wyjaśnień. Tymczasem Przystępujący zupełnie zignorował część wezwania Zamawiającego oraz w ogóle nie przedstawił dowodów na poparcie skalkulowanych przez niego kosztów pracy. Nie zakwestionował też zasadności lub treści samego wezwania. Jeśli Przystępujący nie zgadzał się z treścią wezwania powinien był je zakwestionować

w odpowiednim terminie. W konsekwencji, podnoszenie na etapie postępowania odwoławczego zarzutów w tym zakresie należy uznać nie tylko za bezzasadne, lecz również spóźnione” (wyrok KIO z dnia 10 marca 2023 r., sygn. akt KIO 500/23).

W innym wyroku KIO wskazała, że „wyjaśnienia przedstawione przez Odwołującego nie były kompleksowe i adekwatne do treści wezwania, jakie skierowano do niego także w zakresie kosztów pracy. Należy zauważyć, iż w pierwszych wyjaśnieniach Odwołujący wskazał, że cena za roboczegodzinę pracy jest realna i wynosi 26,50 zł brutto, a kalkulacja ceny oferty uwzględnia wynagrodzenie pracowników, kwotę ZUS i podatków, osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę z uwzględnieniem kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Powyższe stwierdzenie stanowiło jedynie zapewnienie wykonawcy, niemniej nie poparte rzeczowym wyjaśnieniem ani dowodami. (...) W ocenie Izby Odwołujący w zasadzie w ogóle nie wyjaśnił, jak przedmiotową stawkę za jedną roboczegodzinę skalkulował. Wyjaśnienia Odwołującego sprowadzały się do lakonicznego wskazania, że przyjmuje stawkę 26,50 zł brutto oraz powołania się na załącznik nr 305, zawierający wyliczenie minimalnej kalkulacyjnej stawki wynagrodzenia w budownictwie dla robót budowlano - montażowych oraz usług w zakresie gospodarowania nieruchomościami w Polsce w 2022 r. W oparciu o tak udzielone wyjaśnienia nie sposób ocenić, czy skalkulowana stawka za roboczegodzinę - w świetle wymagań wynikających z SWZ - faktycznie pozwala na pokrycie rzeczywistych kosztów związanych

z zatrudnieniem pracowników. Odwołujący nie przedstawiając rzeczowych wyjaśnień pozostawił przedmiotową kwestię w sferze domysłów, podczas gdy to jego obowiązkiem było udowodnić realność dokonanej wyceny” (wyrok KIO z dnia 27 lutego 2023 r., sygn. akt KIO 388/23).

Odwołujący podkreślił, że przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, żadne wynagrodzenie osób mających wykonywać przedmiot zamówienia nie zostało udowodnione przez wykonawcę K.S. – pozostaje wyłącznie gołosłownym twierdzeniem wykonawcy K.S..

Co oczywiste, nie jest konieczne, aby każdy argument lub każda teza w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny poparty był dowodami. Niemniej jednak, nieprzedstawienie jakichkolwiek dowodów nie może pozwolić na pozytywną ocenę takich wyjaśnień, gdyż nie jest możliwa rzetelna ocena przedstawionych informacji, danych i wyliczeń.

Jak wskazuje się w orzecznictwie KIO, „wykonawcy w ramach wyjaśnień zobowiązani byli złożyć jednoznaczne wyjaśnienia dotyczące sprzyjających okoliczności występujących

u wykonawcy, w szczególności co do zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Zamawiający wprost zawarł taki wymóg w wezwaniu do wyjaśnień. Nie mógł więc zignorować braku żądanych dowodów. Oczywiście jest przy tym,

że Zamawiający ma orientację co do poziomu cen rynkowych, ale ustawa nakłada na wykonawców cały ciężar wykazania realności cen - Zamawiający nie powinien więc w oparciu o swoją wiedzę niejako uzupełniać wyjaśnień złożonych przez wykonawców. Wykonawcy mają swoim działaniem doprowadzić do sytuacji, w której Zamawiający uznając, że ceny są realne opiera się na wiedzy pozyskanej od tych wykonawców, a nie na wierze w prawdziwość wyjaśnień. Wykonawcy DAG-Center i TransGlob nie wypełnili zatem obowiązków wynikających z art. 224 ust. 5 Pzp, a to skutkowało złożeniem nieudowodnionych wyjaśnień, co z kolei prowadziło do obowiązku odrzucenia ich ofert na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp” (wyrok KIO z dnia 28 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO 62/25).

Odwołujący wskazał, że wymaga również podkreślenia to, że wykonawca K.S.:

- 1)nie przedstawił dowodów na uzasadnienie kosztu ubezpieczenia uczestników wizyty studyjnej;
- 2)nie przedstawił dowodów na uzasadnienie (braku) kosztów organizacji spotkań – wymaganych opisem przedmiotu zamówienia;
- 3)przedstawiony zrzut ekranu ze strony <https://www.etlumacze.net/elencza/polski-czeski> nie potwierdza, że wskazana osoba posiada wymagane przez zamawiającego kwalifikacje do bycia tłumaczem podczas wizyty studyjnej. Odwołujący wskazał na marginesie, że osoba o takim imieniu i nazwisku nie istnieje. Osoba ta, w rzeczywistości, nazywa się H.F. i z wykształcenia jest historykiem (mgr historii), a nie tłumaczem;
- 4)nie przedstawił argumentacji oraz dowodów na uzasadnienie kosztów organizacji dwóch dodatkowych wizyt studyjnych – co przekładało się na uzyskanie punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert;
- 5) nie zostały przedstawione kalkulacje oraz dowody na uzasadnienie innych kosztów, w tym kosztów pośrednich, związanych z realizacją przedmiotowego zamówienia.

Dodatkowo, odwołujący podkreślił, że antycypując niejako możliwą przyszłą argumentację zamawiającego lub wykonawcy K.S., że „Postępowanie dowodowe w toku postępowania odwoławczego nie może prowadzić do uzupełniania wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym niedopuszczalne jest przedkładanie dowodów, które powinny zostać dostarczone uprzednio zamawiającemu wraz z tymi wyjaśnieniami. Rozprawa nie może stanowić kontynuacji procedury wyjaśniającej (...) skoro postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą stanowi ocenę zakończonej już procedury wyjaśniającej na okoliczność zaoferowania rażąco niskiej ceny. W związku z tym, w przedmiotowym zakresie, Izba ocenia treść wyjaśnień, jakimi dysponował zamawiający oraz czynność ich oceny przez zamawiającego, nie zaś dodatkowe wyjaśnienia przedstawione przez przystępującego (skarżącego) przed Izbą” (wyrok KIO z dnia 13 stycznia 2023 r., sygn. akt KIO 3488/22). Odwołujący wskazał, że przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, tylko wyjaśnienia już złożone przez wykonawcę K.S. w postępowaniu mogą być ocenione w niniejszym postępowaniu odwoławczym – nie ma możliwości przedkładania dowodów czy składania rozszerzonych wyjaśnień.

Odwołujący wskazał, że nie można ustalić, czy cena ta jest realna – nie została bowiem w żaden sposób wyjaśniona czy udowodniona. Nie sposób uznać, aby złożenie wyjaśnień, w których wykonawca autorytarnie przedstawia koszty wykonania przedmiotu zamówienia, stanowiło prawidłową reakcję na wystosowane wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny. Jak wskazuje się w orzecznictwie KIO, „konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma także kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Z tego powodu wykonawca, aby uwiarygodnić składane

w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen, czy też szczególnie korzystnych dla niego okoliczności, na które się powołuje, zobowiązany jest poprzeć je dowodami, potwierdzającymi wskazywane w wyjaśnieniach informacje. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków (jak np. w tym przypadku dysponowanie własną bazą, uzyskiwaniem rabatów na paliwo, posiadaniem pojemników do realizacji tego zamówienia czy też własnego sprzętu). Nie dysponując dowodami, potwierdzającymi powyższe okoliczności, zamawiający nie jest

w stanie dokonać rzetelnej oceny, czy wszystkie te aspekty, niewątpliwie mające wpływ na możliwość obniżenia ceny, na które powołuje się wykonawca, faktycznie zachodzą” (wyrok KIO z dnia 1 września 2023 r., sygn. akt KIO 2464/23).

Odwołujący podsumował, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę K.S. są nie tylko wyjątkowo lakoniczne, ale również nie potwierdzają okoliczności, że zaoferowane ceny nie są rażąco niskie (są nieudowodnione). Przedłożone wyjaśnienia są raczej krótkim zestawieniem prognozowanych kosztów (również wyliczonych bez jakichkolwiek podstaw czy dokumentów albo przyjmując nieprawidłowe dane wejściowe) niż rzeczywistym i prawidłowym wyjaśnieniem zaoferowanej ceny (przy domniemaniu zaistnienia ceny rażąco niskiej wynikającej z wezwania do złożenia w tym zakresie wyjaśnień). Wykonawca K.S. nie przedłożył również żadnych wymaganych dowodów mających potwierdzać wskazywane przez siebie okoliczności w złożonych wyjaśnieniach w zakresie rażąco niskiej ceny (w szczególności nie przedstawił dowodów wymaganych przez Zamawiającego w treści wezwania do złożenia wyjaśnień). Zatem,

zamawiający nie miał możliwości uwzględnienia wyjaśnień złożonych przez wykonawcę K.S..

Mając powyższe na uwadze, wyjaśnienia złożone przez wykonawcę K.S. nie zostały w odpowiedni sposób udowodnione, a przez to oferta wykonawcy K.S. winna podlegać odrzuceniu na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) Pzp

W konsekwencji wskazanych w treści niniejszego odwołania okoliczności, zamawiający w sposób nieprawidłowy dokonał czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwolujący wskazał, odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. Naruszenia przepisów Pzp dokonane przez zamawiającego są istotne oraz wpływają na możliwość uzyskania zamówienia przez odwołującego, a przez to powodują naruszenie interesu odwołującego

i narażają go na poniesienie szkody w związku z tymi czynnościami zamawiającego.

W odpowiedzi na odwołanie – piśmie z 27 marca 2025 r. zamawiający wniósł o oddalenie odwołania oraz o dopuszczenie dowodu z załączonych do pisma dokumentów oraz akt postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez zamawiającego pod nr OPPIV.272.43.2024 na okoliczności wskazane w uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie.

Zamawiający wskazał, że zarzuty zawarte w odwołaniu są bezzasadne i w związku z tym odwołanie winno podlegać oddaleniu. W odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień

w zakresie zaoferowanej ceny wykonawca K.S. przedłożył wyjaśnienia zawierające szczegółową kalkulację obejmującą wszystkie istotne elementy,

o wycenę których wzywał zamawiający, tj. w szczególności:

- transport uczestników wizyty studyjnej,
- noclegi wraz z wyżywieniem dla uczestników wizyty studyjnej,
- ubezpieczenie uczestników wizyty studyjnej;
- wynagrodzenie koordynatora wydarzenia,
- obsługę tłumaczeniową podczas wizyty studyjnej,
- zorganizowanie spotkań dla uczestników wizyty studyjnej, w tym również wizyt dodatkowych.

Wykonawca w treści złożonych wyjaśnień wstawił (wkleił) niezbędne dowody na poparcie tez zawartych w wyjaśnieniach, a tym samym uzasadniające zapewnienie właściwej realizacji Zamówienia, zgodnie z warunkami zamówienia zawartymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Zamawiający zauważył, że z żadnych przepisów prawa nie wynika, aby dowody musiały stanowić odrębne załączniki do wyjaśnień – dowody wklejone w treść wyjaśnień mają taką samą wartość dowodową, jak dowody stanowiące załącznik do tych wyjaśnień.

Ustawa Pzp nie zna bowiem tzw. gradacji dowodów.

Jak wskazano w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 października 2024 roku, sygn. akt KIO 3408/24 (LEX nr 3781355) „przepisy p.z.p. nie określają zamkniętego katalogu dowodów, które przedłożyć musi wykonawca składając wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny. Kluczowe w tej kwestii jest to, aby przedłożone dowody były adekwatne do konkretnej sytuacji i stanowiły potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi w swoich wyjaśnieniach. Nie sposób też domagać się, aby wykonawca przedstawiał dowody na każdą okoliczność i każdy element ceny, który deklaruje i który wymienia.”

I tak przykładowymi dowodami potwierdzającymi przyjętą w ofercie cenę mogą być m.in.: oferty zakupowe od podmiotów trzecich wraz z ewentualnymi upustami, umowy z podmiotami trzecimi, których zawarcie miało wpływ na ukształtowanie ceny oferty, szczegółowa kalkulacja wraz z dowodami wskazującymi na wysokość zawartych w niej kosztów mających wpływ na ukształtowanie ceny oferty, wydruki stron internetowych, katalogi itp. zawierające ceny mające wpływ na ukształtowanie ceny oferty.

Odnosząc powyższe rozważania do oceny wyjaśnień wykonawcy zamawiający zauważył, że złożył dowody dotyczące następujących istotnych elementów zamówienia:

- koszty transportu – jako dowód wykonawca przedstawił w treści wyjaśnień zrzut ze strony internetowej przykładowej oferty firmy transportowej;
- koszty usługi hotelarskiej wraz z wyżywieniem – zrzut z ekranu przedstawiający korespondencję z przedstawicielem hotelu dotyczącą ceny noclegu wraz ze śniadaniem oraz ceny pozostałych posiłków;
- koszty usługi tłumaczeniowej – zrzut ze strony internetowej z przykładową ofertą tłumaczeniową.

Dowody wskazane przez wykonawcę są zatem dowodami pochodzącymi ze źródeł zewnętrznych i brak jest podstaw do odmowy im wiarygodności. W złożonych wyjaśnieniach wykonawca zawarł również kalkulację cenową wraz z wyszczególnieniem poszczególnych czynników cenotwórczych.

dowód: wyjaśnienia w sprawie rażąco niskiej ceny (akta postępowania o nr OPPIV.272.43.2024).

W zakresie dowodu dotyczącego kosztów obsługi tłumaczeniowej zamawiający zauważył, że nie mógł żądać, aby na

etapie składania ofert wykonawca przedstawił konkretną umowę zawartą z danym tłumaczem, czy też konkretną ofertę adresowaną indywidualnie do niego. W zakresie kalkulacji oferty Wykonawca ma prawo skorzystać z powszechnie dostępnych informacji (w tym sieci Internet) wskazujących na poziom cen danej usługi, a służących do wyliczenia ceny oferty.

Z kolei w odniesieniu do wymagania zamawiającego, zawartego w treści wezwania,

a odnoszącego się do kwestii spełniania przez wykonawcę wymogu zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy

i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie wykonawca przedłożył stosowne oświadczenie, odpowiadając wyczerpująco

w powyższej kwestii, w tym odnosząc się do kosztów pracy koordynatora wizyty studyjnej.

Zgodnie z przedłożoną kalkulacją Koordynator ma być zatrudniony za kwotę 600 pln/dzień - 1800.00 pln.

Przyjmując zatem 8 godzinny dzień pracy stawka za jedną godzinę wynosi 75 złotych.

Powyższe jest zgodne z przepisami prawa bowiem zgodnie z § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2025 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r minimalna stawka godzinowa od 1 stycznia 2025 roku wynosi 30,50 złotych. Przyjęta przez wykonawcę stawka jest zatem ponad dwukrotnie wyższa.

Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Izby Odwoławczej zawartym w wyroku z dnia 23 lutego 2022 roku sygn. akt KIO 359/22 (LEX nr 3367857) „Niewątpliwym jest, że zamawiający co do zasady nie może wymagać, aby wykonawca składał dowód na każdą kwotę przewijającą się w wyjaśnieniu.”, co też słusznie zauważa sam odwołujący, zatem te dowody, które wykonawca przedłożył, zostały uznane za wystarczające przez zamawiającego, aby stwierdzić, że cena ofertowa wykonawcy KAROTEN została skalkulowana w sposób prawidłowy i jest realna.

Z kolei w wyroku z dnia 15 maja 2023 roku sygn. akt KIO 1191/23 (LEX nr 3588607) „Izba wskazuje, że nie istnieje jeden optymalny i właściwy kształt czy sposób dowodzenia okoliczności związanych z kalkulacją ceny dokonanej przez Wykonawcę i sposobu prezentowania okoliczności umożliwiających mu jej zaoferowanie. Sposób wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny zależy od indywidualnych okoliczności sprawy, zwłaszcza w związku z rodzajem podawanych informacji, będzie można ocenić i przyjąć konieczny sposób i stopień uwiarygodnienia podawanych danych. Niewątpliwie można natomiast sformułować jeden generalny postulat, który przy ocenie wyjaśnień wykonawców powinien być bezwzględnie egzekwowany – wyjaśnienia powinny być konkretne, jasne, spójne i adekwatne danego przedmiotu zamówienia.”

W ocenie zamawiającego, wyjaśnienia wykonawcy K.S. są konkretne, jasne, spójne i adekwatne do danego przedmiotu zamówienia. Nie sposób wyjaśnień tych uznać za lakoniczne i mało konkretne.

I dalej, również w ww. wyroku Izba stwierdziła: „Pamiętać należy, że to wykonawca został zobowiązany do wykazania, że oferowana przez niego cena nie jest rażąco niska, tym samym załączenie dowodów do składanych wyjaśnień odnośnie okoliczności, które nie są zależne od wykonawcy, a które udało mu się pozyskać (wynegocjować, ustalić, wypracować w kontaktach gospodarczych i innych formach etc.) na potrzeby wyceny danego zamówienia jest w zasadzie niezbędne i konieczne, aby owo wykazanie realności zaoferowanej ceny było rzeczywiste”. Takim dowodem jest np. korespondencja z hotelem, którą wykonawca wkleił

w treść wyjaśnień.

Zamawiający stwierdził, że nie można zatem zgodzić się z odwołującym, że nie można ustalić, że cena ta jest realna oraz, że nie została w żaden sposób wyjaśniona czy udowodniona

i podkreślił, że odwołujący nie przedstawił żadnego dowodu przeciwnego wskazującego, że oferta zawiera rażąco niską cenę.

Wykonawca K.S. skalkulował wszystkie elementy oferty oraz przedstawił dowody, aby uwiarygodnić składane w wyjaśnieniach deklaracje co do poziomu cen. Cena oferty została ustalona na podstawie obiektywnych i sprawdzalnych czynników.

W ocenie zamawiającego wyjaśnienia wykonawcy K.S. były spójne i przekonujące, a także nie pozostawiały wątpliwości co do rzetelności przygotowanej oferty. Tym samym zatem złożone wyjaśnienia uzasadniły przyjętą w ofercie cenę.

Tym samym, brak był podstaw do odrzucenia oferty wykonawcy K.S. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 4, 5 i 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) i 3).

Zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 marca 2022 roku sygn. akt KIO 557/22 (LEX nr 3399581) „ocena złożonych wyjaśnień nie może sprowadzać się tylko do formalnego aspektu. Stricte formalne podejście mogłoby bowiem skutkować eliminacją ofert, które nie zawierają ceny rażąco niskiej, ofert co do których wykonawca wyjaśnił w sposób wiarygodny, spójny i logiczny zaoferowaną cenę, a oferta musiałaby zostać odrzucona tylko z uwagi na nieprzedłożenie dowodu, który w okolicznościach danej sprawy nie jest konieczny, czy niezbędny”.

Zamawiający zauważył, że zamawiający winien przy ocenie wyjaśnień kierować się zasadą proporcjonalności wyrażoną

w art.16 ust. 3 ustawy Pzp, jak bowiem wskazano w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13 maja 2022 roku w sprawie o sygn. akt KIO 1104/22 (LEX nr 3345612) celem skierowania przez zamawiającego wezwania do złożenia wyjaśnień

w trybie art. 224 p.z.p. jest ustalanie, czy cena zaoferowana przez wykonawcę jest realistyczna, a nie doprowadzanie do sytuacji, w której oferta zostaje odrzucona z błahego powodu.

Odrzucenie oferty w okolicznościach niniejszej sprawy byłoby zatem również niezgodne z zasadą proporcjonalności oraz stanowiłoby przykład nadmiernego formalizmu.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz stanowisk stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, a odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca S.M., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą KAROTEN, dalej również jako: „wykonawca S.M.”.

Do zgłoszenia przystąpienia nie został jednak dołączony dowód przekazania kopii zgłoszenia stronom postępowania odwoławczego.

Wobec powyższego zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego nie odpowiadało warunkom określonym w art. 525 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba zaliczyła do materiału dowodowego sprawy dokumenty pochodzące z akt sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła:

Zamawiający prowadzi, postępowanie pn.: „Kompleksowa organizacja trzydniowej wizyty studyjnej dla Wojewódzkiego Zespołu Koordynacji w Brnie - Czechy”.

Oferty w postępowaniu złożyli m.in.: odwołujący oraz wykonawca S.M.

Oferta odwołującego zajęła 2 pozycję w rankingu ofert.

Zamawiający wezwał wykonawcę S.M. do złożenia wyczerpujących wyjaśnień dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny oferty brutto wraz z dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach tezy – pismo z 5 lutego 2025 r., wskazując w szczególności:

„Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zwanej dalej „Pzp”, w celu ustalenia czy złożona przez Państwa oferta

w przedmiotowym postępowaniu nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, wzywa Wykonawcę, do złożenia wyczerpujących wyjaśnień dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny oferty brutto wraz z dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach tezy.

Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

Cena złożonej przez Państwa oferty jest o ponad 30% niższa od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

W przedstawionych wyjaśnieniach powinny znaleźć się wszystkie elementy, mające wpływ na wysokość podanej ceny oferty brutto. Wykonawca w szczególności powinien przedstawić Zamawiającemu szczegółową analizę wysokości kosztów stanowiących składniki ceny oferty brutto, w tym w szczególności za:

o transport uczestników wizyty studyjnej,

o noclegi wraz z wyżywieniem dla uczestników wizyty studyjnej,

o ubezpieczenie uczestników wizyty studyjnej;

o wynagrodzenie koordynatora wydarzenia,

o zorganizowanie spotkań dla uczestników wizyty studyjnej, w tym również wizyt dodatkowych

udowadniając Zamawiającemu w sposób nie budzący wątpliwości, że koszty te są realne

w odniesieniu do realizacji przedmiotu niniejszego zamówienia, spełniającego wszystkie wymogi określone w SWZ.

W myśl orzecznictwa „Izba prezentuje pogląd, że treść powołanych przepisów nakłada na wykonawcę zobowiązanie polegające na konieczności przedstawienia nie tylko szczegółowych wyjaśnień dotyczących ceny lub kosztu oferty, ale również do przedstawienia dowodów na ich poparcie, które służą weryfikacji złożonych wyjaśnień (...) Izba wskazuje, że w przepisie art. 224 ust. 5 Pzp jest mowa jest o "wykazaniu", czyli udowodnieniu, że cena nie jest rażąco niska” (Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 listopada 2021 roku KIO 2818/21).

Nie mniej istotne znaczenie ma również ustawowy obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Obowiązek ten wynika wprost z art. 224 ust. 1 p.z.p., gdzie jednoznacznie wskazano, iż

"zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych", a potwierdzeniem istnienia powyższego obowiązku jest również art. 224 ust. 6 p.z.p., wskazujący na konieczność odrzucenia oferty "jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu". Konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne jako składane przez podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem. Przedstawienie dowodów jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy wykonawca powołuje się na istnienie po jego stronie pewnych szczególnie korzystnych warunków, które wpłynęły na sposób ukształtowania ceny. (Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13 lipca 2021 roku KIO 1679/21).

Ponadto Wykonawca powinien w złożonych wyjaśnieniach wskazać obiektywne czynniki, które umożliwiły mu obniżenie kosztów do podanego w ofercie poziomu, a także stopień, w jakim koszty te zostały obniżone dzięki wskazanym czynnikom. Zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp przedłożone wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności m.in.:

a) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług;
b) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków usług;
c) oryginalności usług oferowanych przez wykonawcę;
d) 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 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie* – Zamawiający podkreśla, że jest to element obligatoryjny wyjaśnień zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp;

e) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

f) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie* - Zamawiający podkreśla, że jest to element obligatoryjny wyjaśnień zgodnie z art. 224 ust. 4 Pzp;

g) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy;

Przykładowymi dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach okoliczności mogą być m.in.:

o ewidencje posiadanego wyposażenia czy sprzętu służącego wykonaniu zamówienia;

o dowody zakupu posiadanego sprzętu lub inne dokumenty potwierdzające okoliczności wskazane w złożonych wyjaśnieniach a dotyczące wiarygodności i realności ceny;

o oferty zakupowe od podmiotów trzecich wraz z ewentualnymi upustami;

o umowy z podmiotami trzecimi, których zawarcie miało wpływ na ukształtowanie ceny oferty;

o szczegółowa kalkulacja wraz z dowodami wskazującymi na wysokość zawartych w niej kosztów mających wpływ na ukształtowanie ceny oferty;

o wydruki stron internetowych, katalogi itp. zawierające ceny mające wpływ na ukształtowanie ceny oferty;

o dowody rejestracyjne pojazdów lub inne dokumenty potwierdzające, że pojazdy służące wykonaniu zamówienia znajdują się w dyspozycji Wykonawcy.

*Przykładowymi dowodami w zakresie okoliczności opisanych w lit. d i f, mogą być następujące dokumenty:

- kserokopie umów o pracę lub innych umów o charakterze cywilno - prawnym ze wskazaniem wymiaru czasu pracy i wysokości wynagrodzenia,

- zaświadczenie właściwego oddziału ZUS, potwierdzające opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu zatrudnienia na podstawie umów o pracę lub innych umów cywilno-prawnych,

- dowód potwierdzający zgłoszenie pracownika lub osoby wykonującej czynności na podstawie umowy cywilno - prawnej przez pracodawcę do ubezpieczenia społecznego,

- dowód uiszczenia stosownych zaliczek na poczet należności publiczno-prawnych (np. zaliczek na podatek dochodowy), składek na ubezpieczenie społeczne w postaci np. potwierdzenia przelewu, - deklaracje podatkowe dotyczące uiszczenia zaliczek na podatek dochodowy,

- lista płac,

- informacja miesięczna/roczna dla osoby ubezpieczonej,

- oświadczenie pracownika w zakresie wyżej wskazanych okoliczności.

Wyżej wskazane dokumenty winny zostać zanonimizowane w sposób zapewniający ochronę danych osobowych pracowników lub osób wykonujących czynności na podstawie umowy cywilno - prawnej, natomiast ich treść winna umożliwić Zamawiającemu zbadanie okoliczności, o których mowa w przepisach art. 224 ust. 4 w związku z art. 224 ust. 3 pkt 4 i 6 Pzp, to jest zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie

przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, zgodności

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

Wykonawca S.M. złożył wyjaśnienia – pismo z 10 lutego 2025 r. w zakresie wysokości kosztów:

- 1)zapewnienia transportu,
 - 2)zakwaterowania w hotelu minimum trzygwiazdkowym wraz z wyżywieniem,
 - 3)zapewnienia obsługi tłumaczeniowej podczas wizyty studyjnej,
 - 4)koordynatora wizyty studyjnej,
 - 5)ubezpieczenia uczestników wizyty studyjnej
- praz przedstawił kalkulacje kosztów.

Zamawiający w dniu 3 marca 2025 r. poinformował o wyborze oferty wykonawcy S.M. jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł od powyższej czynności odwołanie.

Izba zważyła:

Zarzut nr 2 odwołania:

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, 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 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.

Stosownie do art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie

z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Na podstawie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Stosownie do art. 224 ust. 1 pkt 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.

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.

Obowiązkiem zamawiającego, na podstawie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- 3) proporcjonalny.

Odwołujący sformułował wobec wyjaśnień ceny oferty wykonawcy S.M. następujące zarzuty: ww. wykonawca w ramach udzielonych wyjaśnień nie udowodnił, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, wyjaśnienia wykonawcy były ogólnikowe i lakoniczne, wykonawca nie przedstawił, w zasadzie, żadnych dowodów na poparcie swojej argumentacji (przedstawione dowody są niewystarczające lub nieużyteczne dla oceny złożonych wyjaśnień).

Zamawiający zobowiązał wykonawcę S.M. do:

- przedstawienia jednoznacznych wyjaśnień dotyczących „sprzyjających okoliczności” występujących u wykonawcy;
- przedstawienia szczegółowej kalkulacji elementów cenotwórczych – zamawiający zaznaczył tylko minimalny zakres wyjaśnień, wskazując na to, że „w przedstawionych wyjaśnieniach powinny znaleźć się wszystkie elementy, mające wpływ na wysokość podanej ceny oferty brutto”;
- dołączenie dowodów na potwierdzenie argumentacji i kalkulacji.

Wykonawca S.M. nie przedłożył żadnych dowodów – poza treścią złożonych wyjaśnień, jedynie swoje uzasadnienie dla przyjętej kalkulacji oraz wskazanie (bez podania podstaw) niektórych kosztów.

Odwołujący uznał, że w przypadku nieskonkretyzowanych wydruków ze stron internetowych czy korespondencji mailowej (ogólnej) można przypisać jakąś „wizję” ceny, to braki

w przypadku osoby tłumacza, koordynatora oraz jakiejkolwiek osoby wykonującej przedmiot zamówienia – w zakresie zgodności z wymogami wskazanymi w treści 224 ust. 3 pkt 4 i 5 Pzp są niemożliwe do przyjęcia.

Odwołujący w szczególności zarzucił, iż wykonawca S.M.:

1. nie przedstawił dowodów na uzasadnienie kosztu ubezpieczenia uczestników wizyty studyjnej;
2. nie przedstawił dowodów na uzasadnienie (braku) kosztów organizacji spotkań – wymaganych opisem przedmiotu zamówienia;
3. przedstawiony zrzut ekranu ze strony <https://www.etlumacze.net/elencza/polski-czeski> nie potwierdzał, że wskazana osoba posiada wymagane przez zamawiającego kwalifikacje do bycia tłumaczem podczas wizyty studyjnej (osoba o takim imieniu i nazwisku nie istnieje, osoba ta, w rzeczywistości, nazywa się H.F. i z wykształcenia jest historykiem (mgr historii), a nie tłumaczem);
4. nie przedstawił argumentacji oraz dowodów na uzasadnienie kosztów organizacji dwóch dodatkowych wizyt studyjnych – co przekładało się na uzyskanie punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert;
5. nie zostały przedstawione kalkulacje oraz dowody na uzasadnienie innych kosztów, w tym kosztów pośrednich, związanych z realizacją przedmiotowego zamówienia.

Rozpoznając zarzut nr 2 odwołania Izba miała na uwadze treść wezwania wykonawcy S.M. do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty. Zgodnie z wezwaniem wykonawca S.M. zobowiązany był do złożenia wyczerpujących wyjaśnień dotyczących elementów oferty, które miały wpływ na wysokość ceny oferty brutto wraz z dowodami potwierdzającymi zawarte w wyjaśnieniach tezy, w szczególności: szczegółową analizę wysokości kosztów stanowiących składniki ceny oferty brutto, w tym szczególności za: obsługę tłumaczeniową podczas wizyty studyjnej, transportu uczestników wizyty studyjnej, noclegów wraz z wyżywieniem dla uczestników wizyty studyjnej, wynagrodzenia koordynatora wydarzenia, zorganizowanie spotkań dla uczestników wizyty studyjnej, w tym również wizyt dodatkowych, udowadniających zamawiającemu w sposób nie budzący wątpliwości, że koszty te są realne w odniesieniu do realizacji przedmiotu zamówienia, spełniającego wszystkie wymogi określone w SWZ.

Wezwanie przez zamawiającego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu oferty rodzi domniemanie rażąco niskiej ceny, które wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień zobowiązany jest obalić.

W cenie Izby, wyjaśnienia złożone przez wykonawcę S.M. w powyższym zakresie nie były wyczerpujące, nie zawierały szczegółowej analizy wysokości kosztów, w konsekwencji nie uzasadniały podanej w ofercie ceny.

Jak słusznie zauważył odwołujący ww. wykonawca nie przedstawił dowodów na uzasadnienie kosztu ubezpieczenia uczestników wizyty studyjnej, nie przedstawił dowodów, które uzasadniałyby koszt lub ich brak organizacji spotkań – wskazano tylko kwotę, nie przedstawił argumentacji oraz dowodów uzasadniających koszty organizacji dwóch dodatkowych wizyt studyjnych, nie przedstawił kalkulacji oraz dowodów, które uzasadniałyby inne koszty, w tym koszty pośrednie.

Jeśli chodzi o koszt ubezpieczenia uczestników wizyty studyjnej, to wykonawca S.M. wskazał jedynie wysokość tego kosztu, nie tylko nie przedstawił dowodów uzasadniających jego poniesienie, ale zgodnie z wezwaniem zamawiającego, nie przedstawił

również szczegółowej analizy tego kosztu.

Jeśli chodzi o koszt związany z zapewnieniem obsługi tłumaczeniowej podczas wizyty studyjnej, to ww. wykonawca nie wykazał, że osoba wskazana do wykonania tej usługi posiada niezbędne kwalifikacje. Odwołujący wskazywał w odwołaniu, że wskazana w wyjaśnieniach osoba nie istnieje, osoba, którą wskazał wykonawca ma inne nazwisko i jest historykiem, a nie tłumaczem. Zamawiający nie odniósł się do powyższego zarzutu i nie wskazał, że powyższa okoliczność, nie budziła jego wątpliwości. Zamawiający wskazał jedynie, że wykonawca był uprawniony być do przedstawienia danych na podstawie powszechnie dostępnych informacji wskazujących na poziom cen danej usługi, a nie konkretną umowę z tłumaczem.

W ocenie Izby nie zostało wykazane, że wskazany w wyjaśnieniach koszt obsługi tłumaczeniowej był uzasadniony.

Ponadto Izba podkreśla, że nie jest tak, aby istniała konieczność poparcia dowodami każdej informacji przedstawionej w wyjaśnieniach. W przypadku jednak, gdy przedstawienie dowodu nie powoduje trudności, to taki dowód należy złożyć wraz z wyjaśnieniami.

W przypadku kosztów pracy koordynatora wizyty studyjnej, wykonawca S.M. wskazał, że tę funkcję będzie pełnił osoba zatrudniona w firmie Karoten. A zatem nie było przeszkód, aby wykonawca przedstawił odpowiedni dowód. Pomimo, iż wysokość kosztu pracy wynika z przepisów prawa, nie oznacza to automatycznie, że wykonawca przyjął taki koszt w rzeczywistości.

Z uwagi na wskazane powyżej okoliczności, Izba doszła do przekonania, że wyjaśnienia

w zakresie wyliczenia ceny oferty wykonawcy S.M. nie uzasadniały tej ceny, a wobec powyższego oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8

w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Zarzut nr 1 odwołania:

Na podstawie przepisu art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów

oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zarzut nr 2 odwołania potwierdził się, a zatem w konsekwencji Izba uwzględniła również zarzut nr 1 odwołania.

Zamawiający uznał, że oferta wykonawcy S.M. jest najkorzystniejsza, pomimo, iż ofertę tego wykonawcy powinien odrzucić na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 226 ust. 4 ustawy Pzp.

Wobec powyższych okoliczności, odwołanie podlegało uwzględnieniu.

O kosztach postępowania Izba orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 7 ust.

1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437) mając na uwadze wynik postępowania.

Wobec uwzględnienia odwołania w całości koszty postępowania odwoławczego ponosi zamawiający.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....