

Sygn. akt: KIO 1360/25

WYROK

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Beata Pakulska-Banach

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę Top-Info spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kielcach w postępowaniu prowadzonym przez Powiat Gołdapski

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy GISPRO Spółka Akcyjna z siedzibą w Szczecinie zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w części, tj. w zakresie naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy GISPRO Spółka Akcyjna z siedzibą w Szczecinie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

3. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego – Powiat Gołdapski i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7500 zł (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 464,94 zł (słownie: czterysta sześćdziesiąt cztery złote dziewięćdziesiąt cztery grosze) poniesioną przez zamawiającego tytułem dojazdu na wyznaczone posiedzenie Izby.

3.2. zasądza od zamawiającego Powiatu Gołdapskiego na rzecz odwołującego – wykonawcy Top-Info spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kielcach kwotę 11 100 zł (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego w związku z uiszczonym wpisem od odwołania i wynagrodzeniem pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 1360/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Powiat Gołdapski - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320), zwanej dalej „ustawą Pzp”, na realizację zadania pn.: „Usługa digitalizacji dokumentacji EGIB, akt osadniczych oraz pozostałej dokumentacji archiwalnej w ramach projektu „Rozwój e-usług publicznych w Powiecie Gołdapskim”, numer referencyjny: GN.272.1.2025.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 7.02.2025 r., numer ogłoszenia: 2025/BZP 00095501/01. Wartość zamówienia nie przekracza wartości progów unijnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 8 kwietnia 2025 roku wykonawca Top-Info spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kielcach (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie wobec:

1) wyboru przez zamawiającego oferty wykonawcy Gispro Spółka Akcyjna z siedzibą w Szczecinie, zwanego dalej „Gispro”, jako oferty najkorzystniejszej, pomimo że oferta tego wykonawcy podlega odrzuceniu,

2) zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Gispro jako oferty zawierającej rażąco niską cenę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, ponieważ wykonawca Gispro wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, złożył wyjaśnienia, które nie potwierdzają możliwości zrealizowania przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę. Ponadto w toku badania i oceny ofert zamawiający dwukrotnie wezwał wykonawcę Gispro do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, w konsekwencji wykonawca zmienił treść pierwotnych wyjaśnień.

Odwolujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Gispro jako oferty zawierającej rażąco niską cenę oraz ofertę wykonawcy, który nie uzasadnił zaoferowanej ceny ani jej elementów składowych, a ponadto, którego oferta jest obciążona błędem w obliczeniu ceny i niezgodna z warunkami zamówienia, ponieważ wykonawca wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożył wyjaśnienia ogólnikowe, niezgodne z wezwaniem zamawiającego i nieodpowiadające jego zakresowi, nie przedstawił i nie wykazał wyczerpująco konkretnych kosztów w wykonania usługi, nie przedstawił także w znacznej części dowodów potwierdzających wysokość założonych kosztów, a w dodatku uzupełniał swoje wyjaśnienia dokonując w istocie ich zmiany, np. co do ujęcia niektórych kosztów wykonania usługi, przenosząc je w inne pozycje, co sprawia wrażenie manipulacji ceną i jedynie potwierdza fakt, że zaoferowana cena jest rażąco niska;

2) art. 239 ust 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 10 i 5 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez wybór jako najkorzystniejszej oferty Gispro, pomimo że oferta ta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 jako oferta zawierająca rażąco niską cenę oraz oferta wykonawcy, który nie uzasadnił zaoferowanej ceny ani jej elementów składowych, jak również na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 i 5 ustawy Pzp, jako oferta wykonawcy, którego oferta jest obciążona błędem w obliczeniu ceny i niezgodna z warunkami zamówienia, a w dodatku w zakresie swoich wyjaśnień zmieniana.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy Gispro jako najkorzystniejszej;

2) ponownego badania i oceny ofert, w tym odrzucenia oferty wykonawcy Gispro na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

Ponadto, odwołujący wnosił o zasądzenie od zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego.

Uzasadnienie zarzutów odwołania:

W pierwszej kolejności odwołujący wyjaśnił, że zamawiający w dniu 21 lutego 2025 r. wezwał wykonawcę Gispro do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Wykonawca ten złożył wyjaśnienia, które, w ocenie odwołującego, są niewystarczające i niepozwalające na rozwianie wątpliwości co do realności zaoferowanej ceny.

Odwolujący podniósł, że w złożonych przez Gispro wyjaśnieniach brakuje konkretnego odniesienia do przyjętych założeń czasowych i wydajnościowych, kosztów materiałowych, kosztów pracowniczych, czy innych elementów mogących w sposób faktyczny wpływać na obniżenie ceny (np. brak konkretnych wskaźników wydajności pracowników przy skanowaniu dokumentacji historycznej lub kosztu pozyskiwania metadanych). Wykonawca w wyjaśnieniach opisuje w sposób ogólny o ich wieloletnim doświadczeniu, doskonałej organizacji, optymalnym procesie zarządzania, optymalnym procesie technologicznym, nie podając przy tym żadnych danych liczbowych oraz dowodów, stanowiących potwierdzenie wpływu tychże czynników na realne obniżenie kosztów realizacji tego zadania. Odwołujący stwierdził, że wykonawca nie może liczyć na to, że podanie ogólnych informacji o jego firmie zastąpi szczegółowe objaśnienia w zakresie wymaganym przez zamawiającego. Jednocześnie odwołujący powołał się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt: KIO 667/18 oraz na wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 13 marca 2015 r., sygn. akt: IX Ca 39/15.

Następnie odwołujący zauważył, że wykonawca nie przedstawił także żadnych wycień odnoszących się do wydajności oraz ilości przetworzenia 1 m.b. dokumentów dla następujących prac składających się na realizację tego zamówienia:

- Przygotowanie dokumentacji do skanowania (ilość m.b. / dzień / miesiąc).
- Skanowanie dokumentacji - jaka jest wydajność dla konkretnego pracownika dla takiej dokumentacji (dokumentacja sprzed ponad pół wieku gdzie część wymaga skanowania przy użyciu szyby skanera aby uniknąć jej zniszczenia). Podana w wyjaśnieniach wydajność skanera 100 stron/minutę przedstawia maksymalną ilość nowych niezniszczonych kartek A4, co nie ma odniesienia do dokumentów skanowanych w niniejszym zadaniu.
- Pozyskanie metadanych i załadowanie ich do systemu. Oferent nie podał czasu na pozyskanie metadanych dla jednego dokumentu zmiany, a także wyodrębnienia dokumentów stanowiących podstawę do wpisu do EGIB (Akty Notarialne,

Księgi Wieczyste, Akty Własności Ziemi, itd.) celem zasilenia bazy dokumentów systemu EWOPIS. Brak jest danych oszacowania ilości dokumentów do pozyskania metadanych dla każdego z rodzajów dokumentów (Dowody Zmian, Rejestry, Akty Osadnicze).

- Przygotowanie dokumentacji do zwrotu po procesie skanowania.

Zdaniem odwołującego powyższe wskaźniki pozwoliłyby zamawiającemu na weryfikację zaoferowanej kwoty w ofercie, względem czasu wynikającego z tych wskaźników.

Ponadto, odwołujący wskazywał, że w kalkulacji kosztów wynagrodzenia osób zatrudnionych na umowę o pracę, które będą skierowane do realizacji przedmiotu zamówienia, wykonawca Gispro przyjął kwotę wynagrodzenia dla specjalisty gis/geodety na poziomie 4700 zł brutto (kwota bliska stawce najniższego wynagrodzenia w 2025 roku), nie uwzględniając przy tym całkowitych kosztów pracodawcy, które dla najniższego wynagrodzenia wynoszącego 4666 zł brutto stanowią kwotę 5621,60 zł. Odwołujący przedstawił przy tym własne obliczenia, z których miało wynikać, że w odniesieniu do wskazanych w ofercie kwot wynagrodzeń brutto - całkowity koszt oferty jest niedoszacowany o kwotę 66 280,36 zł.

Odwołujący powołał się również na treść postanowienia SWZ (rozdział IX ust. 4 pkt 2 lit. c)), zgodnie z którym zamawiający wymagał złożenia: „opisu środków organizacyjno-technicznych zastosowanych przez wykonawcę w celu zapewnienia jakości, potwierdzających posiadanie wdrożonego i utrzymywanego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie ochrony danych i bezpieczeństwa informacji, w tym z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO) oraz ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2019.1781 t.i. z dnia 2019.09.19), w postaci:

- i. Analiza ryzyka procesów przetwarzania danych osobowych dotyczących przedmiotu umowy — dokumentacja identyfikująca potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji oraz środki zaradcze.
- ii. Dowody przeprowadzonych szkoleń personelu w realizację zamówienia w zakresie ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji.”

Wykonawca Gispro złożył wykaz osób, w którym wykazał 5 osób, z których każda posiada stosowne wykształcenie i doświadczenie, wszystkie zatrudnione na umowę o pracę. Wykonawca przedłożył również karty szkoleń z zakresu ochrony danych osobowych tylko i wyłącznie dla pięciu wskazanych w wykazie osób. Zdaniem odwołującego, powyższe potwierdza fakt, że wykonawca Gispro nie przewidywał do realizacji zamówienia osób innych niż wskazane w podmiotowych środkach dowodowych. W ocenie odwołującego, wykazywanie na etapie wyjaśnień rażąco niskiej ceny realizacji zamówienia przy pomocy osób innych niż zatrudnionych na umowę o pracę (studenci) potwierdza, że wykonawca zmienia pierwotnie założenia wliczenia ceny oferty.

Odwołujący dodał, że przyjęte przez wykonawcę Gispro stawki za wynagrodzenie dla specjalistów GIS, geodetów, czy programistów, odbiegają od rynkowych stawek obowiązujących dla regionu właściwego dla wykonawcy, tj. dla województwa zachodniopomorskiego. Zgodnie zaś z badaniem wynagrodzeń geodetów w 2024 roku, przeprowadzonym przez „Geoforum”, średnie miesięczne wynagrodzenie netto geodetów i kartografów w 2024 roku w sektorze prywatnym w województwie zachodniopomorskim wynosiło 6 612 zł netto, co względem przyjętej w szacowaniu kwocie 4700 brutto wydaje się kwotą niewiarygodną. Analogicznie, badania wynagrodzeń dla specjalistów z zakresu informatyki i programistów, wskazują, że przyjęta stawka 5000 zł brutto także wydaje się niedoszacowana względem badania przeprowadzonego przez firmę HAYS i ich raportu płacowego, gdzie kwoty te wynoszą odpowiednio od 8000 zł dla testera oprogramowania do nawet 23 000 zł dla programisty.

W dalszej kolejności odwołujący wyjaśnił, że uwzględniając złożone wyjaśnienia zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, który z kolei w dniu 12 marca 2025 r. został unieważniony. Zamawiający w związku ze złożonym przez odwołującego pismem powziął wątpliwości co do złożonych wyjaśnień i skierował do wykonawcy Gispro wezwanie do ponownych wyjaśnień, wezwanie zostało przekazane wykonawcy w dniu 14.03.2025 r.

W ocenie odwołującego, wykonawca Gispro w odpowiedzi na ponowne wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny zmienił pierwotnie złożone wyjaśnienia w nieuprawniony sposób. W wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2025 r. wskazał bowiem, że:

„W związku z pojawiającymi się wątpliwościami ze strony Zamawiającego przekazujemy dodatkowe wyjaśnienia i uszczegółowioną kalkulację. Prace ujęte w pozycji 1.1, dotyczące skanowania (łącznie 12 osobomiesięcy), będą wykonywane przez osoby etatowe, tak aby zapewnić zgodność z wymogami umowy o pracę. Natomiast pozostałe zadania w ramach tej samej pozycji – m.in. przygotowanie materiałów, analiza, obróbka, wprowadzanie danych i inne – realizują studenci (do 26. roku życia) oraz osoby już zatrudnione gdzie indziej, na podstawie umów cywilnoprawnych. W ich przypadku koszty brutto odpowiadają kosztom całkowitym (brutto = brutto), co wynika z braku dodatkowych składek ZUS po stronie Wykonawcy.”

Odwołujący stwierdził, że w pierwotnych wyjaśnieniach, jak i w złożonej ofercie, w żadnym miejscu nie zostało wskazane, że do realizacji przedmiotu umowy zaangażowani będą studenci lub osoby do 26 roku życia. Ponadto, w ponownych wyjaśnieniach wykonawca Gispro jednoznacznie wskazuje, że nie uwzględnił w złożonej ofercie kosztów zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Zdaniem odwołującego, wykonawca Gispro również w nieuprawniony sposób próbuje przenieść nieujęte w zaoferowanej cennie koszty dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w koszty ogólne.

Odwołujący podkreślił, że możliwe jest ponowne wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, jednak wyjaśnienia te nie mogą zmieniać treści pierwotnie złożonych wyjaśnień. W tym zakresie powołał się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 kwietnia 2023 r., sygn. akt: KIO 780/23. Tymczasem – w ocenie odwołującego – w wyniku powtórnego wezwania do wyjaśnienia ceny ofertowej wykonawca uzupełnił, a także zmienił kalkulację złożoną wraz z wyjaśnieniami w odpowiedzi na pierwsze wezwanie. W opinii odwołującego, zamawiający po otrzymaniu odpowiedzi na drugie wezwanie wykonawcy, w których ujawniły się inne koszty niż podane w pierwszych wyjaśnieniach, nie powinien uznać takich wyjaśnień, gdyż zostały zawarte nowe treści. Tym samym oferta winna była zostać odrzucona w oparciu o przepis art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Dalej odwołujący powołał się na wyroki Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 maja 2021 r. sygn. akt: KIO 918/21 oraz z dnia 13 października 2014 r., sygn. akt: KIO 2025/14, a także na wyrok Sąd Okręgowy z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt: XXIII Zs 55/22.

Ponadto, odwołujący stwierdził, że złożone przez wykonawcę Gispro uszczegółowienie kalkulacji ceny ofertowej zawiera błędy w obliczeniu kosztów pracowniczych, albowiem jeśli składki ZUS dotyczą osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu, to powinny one być zaliczone do kosztów bezpośrednich, podobnie jak wynagrodzenie zasadnicze tych osób. Wynika to z faktu, że są to wydatki jednoznacznie powiązane z realizacją określonego projektu i można je przypisać do konkretnych działań w ramach projektu. Natomiast koszty ogólne obejmowałyby składki ZUS osób zatrudnionych w administracji czy zarządzaniu, jeśli nie można ich bezpośrednio powiązać z danym projektem.

Odwołujący wskazał na następujące błędy, które jego zdaniem, wynikają z przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień:

- 1) korekta błędnie wyliczonych kwot wynagrodzeń została nazwana jako - "dodatkowe koszty pracodawcy od umów o pracę". Te koszty nie są kosztami dodatkowymi, a obligatoryjnymi w przypadku umów o pracę i w całości stanowią całkowity koszt osób bezpośrednio zaangażowanych w realizacji projektu (koszty bezpośrednie). Wyjątek stanowią umowy ze studentami do 26 roku życia, które na podstawie odrębnych przepisów, są z nich zwolnione. Nazwanie w ten sposób skorygowanej kwoty jest manipulacją w celu umieszczenia ich w kosztach ogólnych. W pierwotnych wyjaśnieniach RNC podano podstawę prawną ich wyliczenia;
- 2) wykonawca nie zaliczył błędnie skalkulowanych wynagrodzeń do kosztów bezpośrednich, a co za tym idzie zaniżył podstawę do wyliczenia kosztów ogólnych. Całkowity koszt wynagrodzeń stanowi koszt bezpośredni, ponieważ taki koszt ponosi pracodawca, a nie kwotę brutto z umowy. Dla kosztów projektu nie jest istotna kwota brutto w umowie tylko koszt jaki ponosi pracodawca. Wynagrodzenie za projekt musi pokryć całkowite wynagrodzenie, a nie kwotę brutto z umowy o pracę;
- 3) błędnie wskazano w obliczeniach koszty pracodawcy od podanych kwot brutto. Dla wynagrodzeń brutto 5000,00 oraz 5500,00 podano błędne kwoty pełnych kosztów pracodawcy. Dla wynagrodzenia 5000,00 podano 5974,00, gdzie wartość prawidłowa to 6024,00; dla wynagrodzenia brutto 5500,00 podano 6571,40, gdzie prawidłowa wartość to 6626,40;
- 4) wykonawca w niezasadny sposób zaliczył część wynagrodzeń do kosztów pośrednich. Po korekcie zaniżonych kosztów bezpośrednich - 15% wykonawca powinien wyliczyć od nowej prawidłowej wartości kosztów bezpośrednich - czyli wynagrodzeń kadry bezpośrednio związanej z realizacją projektu.

W ocenie odwołującego, istotne jest także to, że podmiot ubiegający się o zamówienie jest spółką akcyjną, w której, ze względu na formę prowadzonej działalności, przy realizacji projektów oprócz kosztów wskazanych w wyjaśnieniach (jedynie koszty bezpośrednie) istotne są i niepomijalne także koszty ogólne (pośrednie), które w istotny sposób składają się na funkcjonowanie spółki akcyjnej. Zaliczyć do nich należy: koszty Zarządu, koszty kadry kierowniczej, koszty personelu administracyjnego, koszty utrzymania pomieszczeń biurowych (wszelkie media takie jak energia elektryczna, woda, ogrzewanie), koszty księgowo, kadrowe, prawne, koszty utrzymania i eksploatacji (konserwacja oraz bieżące naprawy, trzymanie systemów zarządzania produkcją, sprzętanie - utrzymanie czystości pomieszczeń biurowych, ochrona i dozoru mienia (dozorcy, systemy CCTV, kontrola dostępu, systemy przeciwpożarowe, systemy antywłamaniowe), których w wyjaśnieniach RNC nie wskazano, a spółka je ponosi.

Reasumując odwołujący stwierdził, że w świetle przedstawionych przez niego argumentów zamawiający ma podstawy,

aby uznać, że przedstawione wyjaśnienia nie rozwiewają wątpliwości, czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oferta wykonawcy Gispro powinna zostać odrzucona, ponieważ:

- 1) ponowne wyjaśnienia tego wykonawcy dokonują modyfikacji treści pierwotnych wyjaśnień, a nie ich uszczegółowienia;
- 2) przyjęte stawki wynagrodzeń oraz związane z nimi koszty pracy są niedoszacowane w kontekście całkowitych kosztów pracodawcy oraz stawek rynkowych;
- 3) wykonawca nie uwzględnił w kalkulacji wszystkich kosztów, które ponosi przy prowadzeniu działalności i realizacji usługi.

Ponadto:

- 1) brak jest szczegółowych danych liczbowych i wycień uwzględniających realne wskaźniki wydajności poszczególnych prac i kosztów z nimi związanych;
- 2) nie wykazano w sposób wiarygodny i weryfikowalny, w jaki sposób deklarowane doświadczenie, posiadany sprzęt, systemy zarządzania i certyfikaty realnie wpływają na obniżenie kosztów w stopniu pozwalającym na wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę;
- 3) nie wyszczególniono, a co za tym idzie, uniemożliwiono zamawiającemu weryfikację wszystkich pozostałych kosztów prowadzenia działalności, ponoszonych przez wykonawcę Gispro i wpływających na finalną cenę oferowaną za niniejsze zamówienie.

Zdaniem odwołującego uznać należy, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę Gispro nie rozwiewają wątpliwości zamawiającego co do rzetelności zaoferowanej ceny. W myśl art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz utrwalonego orzecznictwa KIO, takie wyjaśnienia powinny zostać uznane jako niewystarczające, a oferta wykonawcy Gispro powinna zostać odrzucona.

W oparciu o powyższe odwołujący wnosil o uwzględnienie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Zgodnie z rozdziałem V pkt 1 SWZ przedmiotem zamówienia jest wykonanie digitalizacji (skanowania) dokumentacji uzasadniającej wpisy do ewidencji gruntów i budynków (dowodów zmian, aktów notarialnych, rejestrów gruntów itp.) wraz z wprowadzeniem ich do systemu dziedzicowego (Ewopis o Ośrodek firmy Geobid), a także digitalizacji akt osadniczych i pozostałej dokumentacji archiwalnej wraz ze stworzeniem oraz dostawą aplikacji służącej do gromadzenia i udostępniania tych danych.

Zamówienie realizowane jest w ramach projektu: „Rozwój e-usług publicznych w Powiecie Gołdapskim”.

Zgodnie z rozdziałem V pkt 4 pkt 1 SWZ zamawiający wymaga zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040, ze zm.). Przedmiotowy obowiązek dotyczy osób wykonujących digitalizację (skanowanie) dokumentacji.

Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na kwotę: 438 666,67 zł. 17 lutego 2025 r. zamawiający poinformował, że kwota jaką zamierzy przeznaczyć na sfinansowanie całości zamówienia wynosi 522 135,00 zł brutto.

Odwołujący złożył ofertę z ceną: 427 425,00 zł brutto. Natomiast wykonawca GISPRO S.A. złożył ofertę z ceną: 359 160 zł brutto.

Pismem z dnia 21 lutego 2025 r. zamawiający – działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp - wezwał wykonawcę GISPRO S.A. do wyjaśnień; *dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny zamówienia, ponieważ oferta złożona przez Państwa wydaje się rażąco niska w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania i budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Załączniku nr 1 do Specyfikacji Warunków Zamówienia – OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA, w szczególności jest niższa o więcej niż 30% od szacowanej wartości zamówienia wynoszącej 539 560 zł brutto.*

Wobec powyższego, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, Zamawiający zwraca się o potwierdzenie, że cena została skalkulowana rzetelnie i czy Wykonawca będzie w stanie zrealizować przedmiotowe zamówienie”.

Jednocześnie zamawiający pouczył wykonawcę o treści art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca GISPRO S.A. - w wyjaśnieniach z dnia 25 lutego 2025 r. - wskazywał m.in., że:

„ W zakresie punktu 1. Wyjaśniamy, iż wieloletni okres funkcjonowania Wykonawcy na rynku pozwolił wykształcić doświadczoną kadrę pracowniczą oraz wypracować wysoce optymalny system zarządzania zasobami ludzkimi umożliwiający wydajne wykorzystywanie kadry. Polega on na wdrażaniu odpowiednich cyklów i procedur na poszczególnych etapach realizacji projektu. System zarządzania związany jest m.in. z planowaniem i organizacją pracy, automatyzacją części prac, monitoringiem, wieloetapową weryfikacją opracowanego produktu oraz z rozwiązywaniem pojawiających się problemów. Obejmuje on także tematykę motywowania zaangażowanych osób do osiągnięcia wyznaczonego celu. Optymalne zarządzanie dotyczy zarówno pracowników przetwarzających materiały, wprowadzających je do bazy, weryfikatorów, informatyków oraz kadry zarządzającej. W znacznym stopniu minimalizuje to potrzebę konsultacji i szukania rozwiązań co przekłada się na skrócenie czasu realizacji poszczególnych zadań. Warto zaznaczyć, iż Wykonawca posiada specjalistów do zarządzania projektami z certyfikatami PRINCE2 (dowód załącznik nr 1). Dodatkowo, posiadamy certyfikaty: ISO 9001:2015 – System Zarządzania Jakością, oraz ISO 27001:2013 – System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dowód załącznik nr 2). Wdrożenie i rozwój optymalnego systemu zarządzania spowodowało obniżenie liczby pracowników potrzebną do realizacji projektów o około 15% w stosunku do lat 2018 - 2021. Jednocześnie pozytywnie przełożyło się to na jakość przekazywanych danych.

W zakresie punktu 2 wskazujemy, że istotnym czynnikiem wpływającym na czas i koszt realizacji projektu jest optymalny proces technologiczny. Polega on na wykorzystaniu opracowanej w Gispro S.A. technologii przetwarzania materiałów analogowych tj. narzędzi informatycznych pozwalających na automatyzację procesów produkcyjnych oraz weryfikacyjnych. W tym przypadku mamy na myśli np. autorskie aplikacje pozwalające wyłapać i wyeliminować błędy w przetworzonych materiałach opracowanych zasięgach itp. Nadmieniamy, iż ww "optymalny proces technologiczny" zmniejszył koszt realizacji projektów związanych z przetwarzaniem materiałów analogowych oraz opracowaniu baz dokumentacji.

Gispro SA dysponuje wyspecjalizowanym działem informatycznym, którego głównym zadaniem jest opracowywanie nowoczesnych rozwiązań IT dostosowanych do potrzeb klientów oraz do wewnętrznych potrzeb firmy. Nasz zespół tworzą wykwalifikowani programiści, analitycy oraz testerzy, którzy wspólnie odpowiadają za cały cykl wytwarzania oprogramowania – od fazy projektowej, poprzez implementację, aż po wdrożenie i utrzymanie.

Istotnym elementem mającym również bezpośredni wpływ na wysokość złożonej oferty jest także fakt dysponowania wysokiej klasy nowoczesnymi, jednoprzebiegowymi urządzeniami skanującymi firmy Ricoh jak i skaner wielkoformatowy ROWE. Warto przy tym zaznaczyć, iż wydajność urządzeń skanujących w formacie A4 wynosi powyżej 100 stron/min. Nowoczesne zaplecze techniczne przekłada się bezpośrednio na skrócenie czasu realizacji projektu, a w rezultacie obniżenie kosztów jego wykonania.

Posiadane przez Wykonawcę doświadczenie oraz zaplecze technologiczne przekłada się bezpośrednio na:

- Efektywność i wydajność:** Dzięki posiadaniu doświadczenia, zaawansowanego sprzętu i oprogramowania jesteśmy w stanie pracować znacznie szybciej i efektywniej. To skraca czas potrzebny do realizacji projektów lub dostarczenia usług, co w konsekwencji obniża koszty naszej działalności.

- Jakość i niezawodność:** Dobrej jakości sprzęt i oprogramowanie pozwalają uzyskać produkt najwyższej jakości przy jednoczesnym ograniczeniu błędów wynikających czynnika ludzkiego.

- Innowacje:** Nasza zdolność do innowacji wynika w dużej mierze z doświadczenia, posiadania zaawansowanego sprzętu i oprogramowania. Dzięki temu jesteśmy w stanie opracowywać nowatorskie rozwiązania i dostosować produkt do wymagań Zamawiającego.

Istotnym elementem mający bezpośredni wpływ na wysokość złożonych ofert jest również fakt dysponowania oprogramowaniem w ilości niezbędnej do wykonania zamówienia. Wykonawca posiada licencje potrzebne do realizacji projektu, co znacznie obniża jego koszty, a w rezultacie obniżenie kosztów jego wykonania.

Wszystkie wyżej wymienione elementy przekładają się realnie na niższe koszty realizacji zamówienia.

W zakresie punktu 4. Wyjaśniamy, że stawkami wynagrodzenia miesięcznego osób zatrudnionych na umowę o pracę, które będą skierowane do realizacji przedmiotu zamówienia będą wynosić:

- 4700 zł brutto miesięcznie dla specjalista gis / geodeta

- 5000 zł brutto miesięcznie dla informatyka

- 5500 zł brutto miesięcznie dla kierownika prac.

Wymienione wyżej kwoty zachowują przepisy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zgodnie z ustawą z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz.1773 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

W zakresie punktu 6. Wyjaśniamy, iż wymienione wyżej kwoty brutto zarobków miesięcznych, uwzględniają koszty wynikające z obowiązków podatkowych oraz obowiązków wynikających z zakresu ubezpieczenia społecznego i

zdrowotnego, określonych w ustawach regulujących system ubezpieczeń społecznych (dowód załącznik nr 3 - zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu). Dodatkowo, w formularzu ceny ofertowej Wykonawca uwzględnił przy wynagrodzeniu pracowników koszty płacowe pracodawcy.

W zakresie punktu 7. informujemy, że GISPRO S.A. posiada certyfikat ISO 14001:2015 – System Zarządzanie Środowiskowego, który potwierdza zgodność z międzynarodowymi standardami w zakresie zarządzania wpływem organizacji na środowisko. Wdrożenie i utrzymanie systemu zarządzania środowiskowego zgodnie z normą ISO 14001:2015 oznacza, że nasza firma regularnie monitoruje i doskonali swoje działania, aby spełniać zarówno obowiązujące przepisy prawne, jak i najwyższe standardy ekologiczne. Potwierdzeniem spełniania wymagań normy jest certyfikat wydany przez niezależną jednostkę certyfikującą (dowód załącznik nr 2).

Szczegółowe wyliczenia przedstawione w kalkulacji ceny ofertowej (dowód załącznik nr 4) obrazują, iż całkowite koszty związane z realizacją projektu uwzględniają koszty bezpośrednie, pośrednie, jak również oczekiwany zysk przedsiębiorstwa.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że cena ofertowa przedstawiona w zakresie realizacji zamówienia pn.: „Usługa digitalizacji dokumentacji EGİB, akt osadniczych oraz pozostałej dokumentacji archiwalnej w ramach projektu „Rozwój e-usług publicznych w Powiecie Gołdapskim” została skalkulowana właściwie i uwzględnia wszystkie wymogi specyfikacji warunków zamówienia, koszty wykonania projektu oraz zysk, co Wykonawca bez wątplenia wykazał. W załączeniu niniejszego pisma przedstawiamy szczegółowy sposób kalkulacji ceny ofertowej (dowód załącznik nr 4). Należy również wskazać, że oferta GISPRO jest niższa jedynie o 33% od szacowanej wartości zamówienia i o 5% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert.”

W dalszej części wyjaśnień wykonawca zadeklarował pełną gotowość do udzielania dalszych wyjaśnień i powołał się na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej.

Do wyjaśnień wykonawca GISPRO S.A. załączył:

- 1) dwa Certyfikaty PRINCE 2;
- 2) trzy Certyfikaty ISO wydane na rzecz GISPRO;
- 3) dwa zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS.
- 4) kalkulację ceny ofertowej.

Pismem z dnia 7 marca 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty wykonawcy GISPRO S.A. z siedzibą w Szczecinie.

Z kolei pismem z dnia 12 marca 2025 r. zamawiający poinformował o unieważnieniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz o ponownym przeprowadzeniu czynności oceny ofert.

W dniu 14 marca 2025 r. zamawiający – działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp – ponownie wezwał wykonawcę GISPRO S.A. o: „udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny zamówienia, ponieważ oferta złożona przez Państwa wydaje się rażąco niska w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia ustalonej przed wszczęciem postępowania i budzi wątpliwości zamawiającego o do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów”. Dalej zamawiający podał, że: „W pierwotnie złożonych wyjaśnieniach wykonawca wskazał, iż jednostkowe koszty osobowe, kształtują się na następującym poziomie:

- 1) wynagrodzenie operatorów/ specjalistów GIS / geodetów – 4.700,00 zł
- 2) wynagrodzenie specjalistów z zakresu informatyki – 5.000,00 zł
- 3) kierownik projektu – 5.500,00 zł

podczas gdy, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 września 2024 r. ws z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r., od dnia 1 stycznia 2025 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4666 zł.

W ocenie Zamawiającego, w kalkulacji kosztów wynagrodzenia osób zatrudnionych na umowę o pracę, które będą skierowane do realizacji przedmiotu zamówienia, Wykonawca przyjął kwotę wynagrodzenia dla specjalisty gis/geodety na poziomie 4.700 zł brutto (kwota bliska stawce najniższego wynagrodzenia w 2025 roku), nie uwzględniając przy tym całkowitych kosztów pracodawcy, które dla najniższego wynagrodzenia wynoszącego 4.666 zł brutto stanowią kwotę 5.601,00 zł.

Wykonawca wyjaśnił przy tym, iż wymienione wyżej kwoty brutto zarobków miesięcznych, uwzględniają koszty wynikające z obowiązków podatkowych oraz obowiązków wynikających z zakresu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, określonych w ustawach regulujących system ubezpieczeń społecznych (dowód załącznik nr 3 - zaświadczenia z ZUS o niezaleganiu). Dodatkowo, w formularzu ceny ofertowej Wykonawca uwzględnił przy wynagrodzeniu pracowników koszty płacowe pracodawcy.

W ocenie Zamawiającego, oprócz ogólnikowego stwierdzenia Wykonawcy w tym zakresie, zabrakło wyliczeń i wykazania Zamawiającemu, że Wykonawca rzeczywiście ujął ww. koszty w kalkulacji swojej oferty, co budzi wątpliwości Zamawiającego i daje podstawy do przyjęcia, że oferta Wykonawcy jest niezgodna z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

W tym stanie rzeczy Zamawiający, wzywa Wykonawcę, do złożenia wyjaśnień i wykazania, iż przyjęta kalkulacja jest zgodna z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie. (art. 224 ust. 1 pkt. 6 Pzp).”.

Jednocześnie zamawiający pouczył wykonawcę o treści art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie w dniu 18 marca 2025 r. wykonawca GISPRO S.A. złożył wyjaśnienia w których wskazywał m.in., że:

„Na wstępie zaznaczamy, że w treści naszych wyjaśnień wykazano, iż specjaliści GIS i geodeci realizujący zadania związane ze skanowaniem (wymóg Zamawiającego) pozostają na umowach o pracę, natomiast w kalkulacji występuje również pozycja „operatorzy” – są to w przeważającej mierze studenci (do 26. roku życia) pracujący na umowach cywilnoprawnych.

.... Wyjaśniamy, że stawkami wynagrodzenia miesięcznego osób zatrudnionych na umowę o pracę, które będą skierowane do realizacji przedmiotu zamówienia będą wynosić:

- 4700 zł brutto miesięcznie dla specjalista gis / geodeta
- 5000 zł brutto miesięcznie dla informatyka
- 5500 zł brutto miesięcznie dla kierownika prac.

Wymienione wyżej kwoty zachowują przepisy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę zgodnie z ustawą z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

(tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz.1773 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami ze strony Zamawiającego przekazujemy dodatkowe wyjaśnienia i uszczegółowioną kalkulację. Prace ujęte w pozycji 1.1, dotyczące skanowania (łącznie 12 osobomiesięcy), będą wykonywane przez osoby etatowe, tak aby zapewnić zgodność z wymogami umowy o pracę. Natomiast pozostałe zadania w ramach tej samej pozycji – m.in. przygotowanie materiałów, analiza, obróbka, wprowadzanie danych i inne – realizują studenci (do 26. roku życia) oraz osoby już zatrudnione gdzie indziej, na podstawie umów cywilnoprawnych. W ich przypadku koszty brutto odpowiadają kosztom całkowitym (brutto = brutto), co wynika z braku dodatkowych składek ZUS po stronie Wykonawcy.

Wszystkie składki i narzuty etatowe zostały uwzględnione w kalkulacji. Łączna kwota tych obciążeń wynosi 21 311,12 zł i została wliczona w pozycję 2 „koszty ogólne”. W załączonej uszczegółowionej kalkulacji (zaznaczenia na zielono i żółto) mogą Państwo prześledzić, jak konkretnie te koszty wpisują się w całą strukturę cenową. Kwota ta uwzględnia również składki wymagane przepisami z tytułu umów o pracę dla informatyka i kierownika. Przy czym warto zaznaczyć, że w ramach prac związanych zarządzaniem projektem znajduje się bezpośrednie uczestnictwo w pracach wskazanych w kalkulacji w pkt. 1.1.

Firma GISPRO S.A. współpracuje ze studentami z lokalnych uczelni (Akademią Morską, Uniwersytetem Szczecińskim Zachodniopomorskim Uniwersytetem Technologicznym), aktywizując i szkoląc młode osoby. Stąd część czynności w projekcie (zwłaszcza operatorzy wskazani w kalkulacji) realizują studenci do 26. roku życia, dzięki czemu koszty brutto = koszty całkowite (brak dodatkowych składek ZUS po stronie Wykonawcy). Praktyczny wymiar tych umów cywilnoprawnych wpływa korzystnie na zaproponowaną cenę oferty i zapewnia wartość dodaną w postaci rozwoju kompetencji młodych kadr.

Pragniemy również zaznaczyć, że w wycenie również uwzględniliśmy rezerwę w wysokości 5 803,76 zł oraz inne wydatki w pozycji 1.6, w wysokości 10 000 zł co dodatkowo potwierdza, że nasza wycena uwzględnia wszystkie koszty, włącznie z zabezpieczeniem na nieprzewidziane wydatki.”.

Do powyższych wyjaśnień wykonawca dołączył załącznik w postaci uszczegółowienia kalkulacji ceny ofertowej.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2025 roku zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty wykonawcy GISPRO S.A. z siedzibą w Szczecinie.

Czynność zamawiającego, polegającą na wyborze oferty wykonawcy GISPRO S.A. i zaniechanie odrzucenia tej oferty zakwestionował odwołujący odwołaniem wniesionym w dniu 8 kwietnia 2025 roku.

W dniu 14 kwietnia 2025 roku wykonawca GISPRO S.A. z siedzibą w Szczecinie (zwany dalej jako: „GISPRO”), zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

Izba ustaliła, że zgłoszenie przystąpienia ww. wykonawcy spełnia wymagania określone w przepisach art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp i tym samym staje się on uczestnikiem postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

W dniu 22 kwietnia 2025 roku zamawiający złożył do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości jako oczywiście bezzasadnego.

Także w dniu 22 kwietnia uczestnik postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – GISPRO - złożył stanowisko pisemne, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dowody i stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy zważyła, co następuje.

Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że odwołanie należało uwzględnić w części, tj. w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp.

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

Natomiast stosownie do art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp:

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Izba podziela stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 stycznia 2025 r., sygn. akt: KIO 4892/24, iż: „w postępowaniu o udzielenie zamówienia ciężar ten spoczywa na wykonawcy, który został wezwany do wyjaśnień w tym przedmiocie, na co wskazuje wprost art. 224 ust. 5 ustawy Pzp. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Powyższe ma bardzo istotne znaczenie, ponieważ to wyłącznie na podstawie złożonych wyjaśnień Zamawiający dokonuje oceny czy oferta zawiera rażąco niską cenę lub koszt, czy też rażąco niskie ich istotne części składowe. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Podkreślić trzeba, iż nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, ale także złożenie takich wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny”.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy Izba stwierdziła, że dwukrotne wyjaśnienia dotyczące elementów mających wpływ na cenę oferty, złożone przez wykonawcę GISPRO, nie obaliły domniemania rażąco niskiej ceny.

Wyjaśnienia z dnia 25.02.2025 r. złożone w odpowiedzi na pierwsze wezwanie zamawiającego są ogólnikowe i lakoniczne. O ile nawet można to uzasadnić treścią wezwania zamawiającego, które również pozostawało na dużym poziomie ogólności, o tyle nie sposób uznać tych wyjaśnień za wiarygodne, w szczególności pod względem wyjaśnienia kosztów pracy. Otóż, wykonawca GISPRO wskazał w tych wyjaśnieniach na kwoty brutto specjalisty gis/geodety, informatyka oraz kierownika prac (odpowiednio: 4700 zł brutto, 5000 zł brutto oraz 5500 zł brutto miesięcznie), jednocześnie jednoznacznie wyjaśniając, że wskazane kwoty brutto uwzględniają koszty wynikające z obowiązków podatkowych oraz wynikających z zakresu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Nawet sam zamawiający wskazał w drugim wezwaniu z dnia 14.03.2025 r., że kwoty te nie uwzględniają całkowitych kosztów pracodawcy, które dla najniższego wynagrodzenia stanowią kwotę całkowitą 5601,00 zł. W odpowiedzi na drugie zaś wezwanie wykonawca tłumaczył, że wszystkie składki i narzuty etatowe w łącznej wysokości 21 311,12 zł zostały uwzględnione w kalkulacji w pozycji „koszty ogólne”. Dodatkowo dopiero na etapie drugich wyjaśnień składanych przez wykonawcę GISPRO, tj.

wyjaśnień z 18.03.2025 r., pojawiła się informacja, że prace dotyczące skanowania (łącznie 12 osobomiesięcy), będą wykonywane przez osoby etatowe, tak aby zapewnić zgodność z wymogami umowy o pracę. Natomiast pozostałe zadania w ramach tej samej pozycji, w tym m.in. przygotowanie materiałów, analiza, obróbka, wprowadzanie danych i inne, będą realizowane przez studentów (do 26. roku życia) oraz przez osoby zatrudnione już gdzie indziej, na podstawie umów cywilnoprawnych. Wykonawca wyjaśnił, że w ich przypadku koszty brutto odpowiadają kosztom całkowitym (brutto=brutto). Dodatkowo wykonawca w ramach drugich wyjaśnień przedstawił uszczegółowioną kalkulację, gdzie uszczegółowienie polegało m.in. na wyodrębnieniu w ramach pozycji tabeli 1.1. dodatkowego wiersza obejmującego odrębnie wynagrodzenie operatorów, jako zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (ilość: 21 osobomiesięcy). Dodać należy, że wykonawca nie wyjaśnił w ramach pierwszych wyjaśnień jakie koszty obejmuje pozycja: „Koszty ogólne”. Jedyne można wywnioskować z treści kalkulacji ceny ofertowej, że wykonawca kalkulował koszty ogólne jako określony procent kosztów bezpośrednich (15% - tj. 34 065,00 zł). W ramach zaś drugich wyjaśnień, wykonawca GISPRO przekonywał, że pozycja: „Koszty ogólne” obejmuje wszystkie składki i narzuty etatowe w łącznej wysokości 21 311,12 zł, co też zostało wspomniane powyżej.

Po pierwsze – w ocenie składu orzekającego Izby – wyjaśnienia z dnia 18.03.2025 r. są sprzeczne w swej istocie z wyjaśnieniami z dnia 25.02.2025 r. udzielonymi w odpowiedzi na pierwsze wezwanie zamawiającego z 21.02.2025 r. W ramach pierwotnie złożonych wyjaśnień wykonawca w żaden sposób nie odwoływał się do zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, nie wskazywał, że z tego tytułu nie będzie ponosił określonych kosztów, a co więcej przekonywał, że wskazane w treści wyjaśnień kwoty brutto, uwzględniają koszty wynikające z obowiązków podatkowych oraz obowiązków wynikających z zakresu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Wykonawca GISPRO w ramach pierwszych wyjaśnień nawet nie wspomniał, że część kosztów pracodawcy została ujęta w tzw. kosztach ogólnych. Dopiero na bezpośrednie zapytanie zamawiającego, który wprost w wezwaniu z dnia 14.03.2025 r. wskazywał, że: *„W ocenie Zamawiającego, oprócz ogólnikowego stwierdzenia Wykonawcy w tym zakresie, zabrakło wyliczeń i wykazania Zamawiającemu, że Wykonawca rzeczywiście ujął ww. koszty w kalkulacji swojej oferty, co budzi wątpliwości Zamawiającego i daje podstawy do przyjęcia, że oferta Wykonawcy jest niezgodna z przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie”*, wykonawca podjął próbę ratowania własnych wyjaśnień, przyjmując, że w pozycji 1.1. „wynagrodzenie operatorów/specjalistów GIS/geodetów” kalkulacji ceny ofertowej w istocie ujęte były też osobomiesiące związane z zatrudnieniem osób na umowach cywilnoprawnych, a ponadto, że pozycja 2. „koszty ogólne” obejmowała koszty pracodawcy związane z zatrudnieniem osób na podstawie umowy o pracę.

Po drugie wyjaśnienia wykonawcy GISPRO w tym zakresie są niewiarygodne, a to z tego względu, że koszty pracodawcy związane z wynagrodzeniami pracowników zaangażowanych bezpośrednio w realizację zamówienia stanowią koszty bezpośrednie, a nie koszty pośrednie. Zdaje się, że sam wykonawca tak to rozumiał przedstawiając w ramach pierwszych wyjaśnień w kalkulacji ceny ofertowej wynagrodzenia jako koszty bezpośrednie, wyjaśniając przy tym, że podane kwoty brutto uwzględniają koszty wynikające z obowiązków podatkowych oraz obowiązków z zakresu ubezpieczeń, a także określając, że koszty ogólne stanowią oznaczony procent kosztów bezpośrednich.

Dodać w tym miejscu należy, że o ile wobec bardzo ogólnego wezwania skierowanego przez zamawiającego do wykonawcy z dnia 21.02.2025 r., drugie wezwanie można uznać za uzasadnione, to jednak w sytuacji, gdy drugie z wyjaśnień pozostają w sprzeczności z uprzednio złożonymi, to nie można ich uznać za prawidłowe i za takie, które pozwalają na obalenie domniemania wystąpienia rażąco niskiej ceny.

Zauważyć też należy, co już wcześniej podniesiono, że złożone pierwsze wyjaśnienia były bardzo ogólne, zawierały jedynie zapewnienia o optymalnym systemie zarządzania, optymalnym procesie technologicznym, zawierały informacje o posiadaniu specjalistów do zarządzania projektami z certyfikatami PRINCE2 i o posiadaniu certyfikatów Systemu Zarządzania Jakością oraz Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Wykonawca GISPRO również wskazywał, że *„Istotnym elementem mającym również bezpośredni wpływ na wysokość złożonej oferty jest także fakt dysponowania wysokiej klasy nowoczesnymi, jednorzędowymi urządzeniami skanującymi firmy Ricoh jak i skaner wielkoformatowy ROWE. Warto przy tym zaznaczyć, iż wydajność urządzeń skanujących w formacie A4 wynosi powyżej 100 stron/min. Nowoczesne zaplecze techniczne przekłada się bezpośrednio na skrócenie czasu realizacji projektu, a w rezultacie obniżenie kosztów jego wykonania.”* Niemniej jednak wykonawca nie przedstawił w jaki sposób miały to wpływać na wysokość zaoferowanej ceny. Ponadto, wyjaśnienia w tym zakresie budzą wątpliwości, albowiem jak odwołujący zauważył, podana wydajność skanera przedstawia maksymalną ilość nowych niezniszczonych karetek A4, co nie ma odniesienia do dokumentów mających stanowić przedmiot digitalizacji w tym postępowaniu, gdyż często są to dokumenty kilkudziesięcioletnie, które wymagają najpierw odpowiedniego przygotowania, rozszycia itd. Nawet uczestnik postępowania odwoławczego nie odniósł się na rozprawie do zarzutu odwołującego w tym zakresie. W ramach

pierwszych wyjaśnień wykonawca przedstawił też kwoty wynagrodzeń miesięcznych specjalisty gis/ geodety, informatyka i kierownika prac. Były to jedyne konkretne dane kwotowe wskazane w wyjaśnieniach, oprócz kwot dodatkowo wskazanych w tabeli kalkulacji ceny ofertowej za: „transport”, „materiały, inne”, „koszty ogólne”, i „zysk”. Wykonawca przy tym nie wyjaśnił jak dokonał kalkulacji tych pozostałych pozycji i co wchodzi w ich zakres.

Ponadto, dowody załączone do wyjaśnień nie dowodzą w żaden sposób prawidłowości poczynionych przez wykonawcę założeń kalkulacyjnych. Są to bowiem certyfikaty, zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami ZUS i własne kalkulacje. Znamienne jest, że wykonawca nie załączył do wyjaśnień żadnych umów o pracę, przy uwzględnieniu okoliczności, że wynagrodzenie specjalisty gis/geodety czy informatyka i kierownika prac jest bliskie minimalnemu wynagrodzeniu za pracę. Uczestnik postępowania odwoławczego uczynił to dopiero na etapie postępowania odwoławczego, co należy uznać za działanie spóźnione.

Izba natomiast nie podzieliła zastrzeżeń odwołującego, dotyczących braku w złożonych wyjaśnieniach odniesień do przyjętych przez wykonawcę GISPRO założeń czasowych i wydajnościowych, kosztów materiałów, gdyż zamawiający nie wskazał na te elementy w treści wezwania do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Zatem, skoro wątpliwości w tym zakresie nie zostały wyartykułowane w treści wezwania zamawiającego, to nie sposób czynić zarzutu wykonawcy, że nie złożył wyjaśnień w odniesieniu do wskazanych elementów.

Mając powyższe na uwadze, Izba uznała, że potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, gdyż wyjaśnienia wraz z dowodami, złożone przez wykonawcę GISPRO w toku postępowania o udzielenie zamówienia, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy GISPRO na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

W pozostałym zakresie Izba oddaliła odwołanie, tj. w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

- 5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;
- 10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Natomiast stosownie do art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp: zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy Pzp Izba ustaliła, że odwołujący nie wskazał podstaw faktycznych, które miałyby potwierdzać podniesiony przez niego zarzut błędu w obliczeniu ceny czy też zarzut niezgodności treści oferty GISPRO z warunkami zamówienia.

Izba również uznała, że zamawiający nie naruszył przepisu art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. Odwołujący wskazywał, że w treści wezwania zamawiający sugerował wykonawcy GISPRO jakie wyjaśnienia powinien złożyć, co w jego ocenie prowadziło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Izba uznała, że odwołujący nie udowodnił, że zamawiający prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego dopuścił się naruszenia przepisów art. 16 pkt 1 i pkt 2 ustawy Pzp. Zamawiający w żadnym z wezwań kierowanych do wykonawcy GISPRO nie sugerował temu wykonawcy jakie wyjaśnienia powinien złożyć, a jedynie wskazywał – w szczególności w ramach drugiego z wezwań – jakie elementy oferty budzą jego wątpliwości i wymagają dodatkowego wyjaśnienia.

Mając powyższe na uwadze Izba oddaliła ww. zarzuty.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 7 ust. 5 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Zgodnie z § 7 ust. 5 ww. rozporządzenia Izba może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od rozdzielenia kosztów w sposób, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2-4, w szczególności jeżeli przemawia za tym rodzaj zarzutów uwzględnionych przez Izbę lub ich waga dla rozstrzygnięcia odwołania.

Izba uznała za uzasadnione orzeczenie o kosztach na podstawie powołanego powyżej § 7 ust. 5 ww. rozporządzenia i odstąpiła od stosunkowego rozdzielenia kosztów pomiędzy stronami, mając na uwadze, że uwzględniony został zasadniczy zarzut odwołania, a pozostałe zarzuty miały mniejsze znaczenie, o czym też świadczy

treść uzasadnienia odwołania, jak i wnioski odwołującego sprowadzające się do żądania odrzucenia oferty wykonawcy GISPRO na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp.

W oparciu o powyższe Izba zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7500 zł, uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3600 zł poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 464,94 zł poniesioną przez zamawiającego tytułem dojazdu na wyznaczone posiedzenie Izby i zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 11 100 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego.

Mając powyższe na uwadze Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....