

**WYROK**

Warszawa, dnia 18 czerwca 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska  
Protokolant: Oskar Oksiński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 czerwca 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 maja 2025 r. przez wykonawcę WhyNotTravel Sp. z o. o. z siedzibą w Tyczynie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Centrum Obsługi Administracji Rządowej z siedzibą w Warszawie przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

1. wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: eTravel S.A., Bankowe Biuro Podróży TravelBank Sp. z o.o z siedzibą w Warszawie
2. wykonawcy Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie

**orzeka:**

1. umarza postępowanie w części, tj. w zakresie zarzutów naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 14 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: eTravel S.A., Bankowe Biuro Podróży TravelBank Sp. z o.o z siedzibą w Warszawie z uwagą wniesienie wadium w sposób nieprawidłowy oraz w zakresie art. 255 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez unieważnienie postępowania;
2. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności unieważnienia postępowania oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert;
3. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie, i:
  - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę WhyNotTravel Sp. z o. o. z siedzibą w Tyczynie tytułem wpisu od odwołania;
  - 3.2. zasądza od wykonawcy Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz wykonawcy WhyNotTravel Sp. z o. o. z siedzibą w Tyczynie kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w pozostałym zakresie znosi koszty między stronami.

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 1968/25

**Uzasadnienie**

Centrum Obsługi Administracji Rządowej z siedzibą w Warszawie (dalej: „zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320), dalej jako: „ustawa Pzp” na: Usługę rezerwacji, zakupu i dostawy biletów lotniczych, kolejowych na trasy krajowe i zagraniczne oraz rezerwacji i zakupu miejsc hotelowych, ubezpieczenia podróznego oraz pośredniczenia w procesie uzyskiwania wiz dla delegatów Jednostek Administracji Państwowej; znak sprawy: WIP.261.2.2025.KA (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

Wartość zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 lutego 2025 r.; numer publikacji ogłoszenia: 114922-2025, numer wydania: Dz.U. S 36/2025.

W dniu 8 maja 2025 r. zamawiający opublikował na stronie prowadzonego postępowania Informację o wyniku postępowania tj. unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 4 ustawy Pzp, który stanowi: Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli: „W przypadkach, o których mowa w art. 248 ust. 3, art. 249 i

art. 250 ust. 2, zostały złożone oferty dodatkowe o takiej samej cenie lub koszcie”.

W dniu 19 maja 2025 r. przez wykonawcę WhyNotTravel Sp. z o. o. z siedzibą w Tyczynie zostało wniesione odwołanie na czynności zamawiającego polegające na unieważnieniu postępowania oraz zaniechania czynności: odrzucenia oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: eTravel S.A., Bankowe Biuro Podróży TravelBank Sp. z o.o z siedzibą w Warszawie (dalej „Konsorcjum eTravel”) oraz wykonawcy Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej „PLL LOT” lub „przystępujący”).

Odwolujący zarzucał zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy Pzp:

- 1.art. 255 pkt 4 ustawy Pzp poprzez unieważnienie postępowania, które to unieważnienie jest zdaniem odwołującego przedwczesne, gdyż tylko jeden z wykonawców, którzy złożyli oferty z tą samą ceną lub kosztem złożył ważną ofertę w postępowaniu;
- 2.art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PLL LOT, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, a cena podana w formularzu oferty nie zawiera wszystkich wymaganych składników zamówienia;
- 3.art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum eTravel z uwagi na wniesienie wadium w sposób nieprawidłowy, tj. poprzez złożenie gwarancji wadialnej, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Wobec postawionych zarzutów odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu: unieważnienia czynności unieważnienia postępowania; przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert, bez uwzględniania ofert Konsorcjum eTravel oraz PLL LOT.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpili: (1) wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie eTravel S.A., Bankowe Biuro Podróży TravelBank Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie; (2) wykonawca Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie.

Zamawiający w piśmie z 4 czerwca 2025 r. - Odpowiedzi na odwołanie, złożonym do akt sprawy na podstawie art. 521 ust. 1 ustawy Pzp, poinformował, że uwzględnia zarzuty odwołania w całości.

Uczestnik postępowania wykonawca PLL LOT wniósł sprzeciw w zakresie, w jakim odwołujący zarzucał naruszenie przepisów art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PLL LOT, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, a cena podana w formularzu oferty nie zawiera wszystkich wymaganych składników zamówienia.

Wobec uwzględnienia odwołania w całości przez zamawiającego i niewniesienia sprzeciwu przez uczestnika, Konsorcjum eTravel, jak też biorąc pod uwagę, że uczestnik PLL LOT wniósł sprzeciw w części co do zarzutu dotyczącego zaniechania odrzucenia jego oferty, postępowanie w pozostałym zakresie, tj. co do zarzutów odnoszących się do oferty Konsorcjum eTravel podlegało umorzeniu w oparciu o art. 522 ust. 2 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli uczestnik postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego, nie wniesie sprzeciwu co do uwzględnienia w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu przez zamawiającego, Izba umarza postępowanie, a zamawiający wykonuje, powtarza lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu.

Z kolei, w świetle art. 523 ust. 3 ustawy Pzp, jeżeli uczestnik postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie zamawiającego, wniesie sprzeciw wobec uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu w całości albo w części, gdy odwołujący nie wycofa pozostałych zarzutów odwołania, Izba rozpoznaje odwołanie. Wobec powyższego, Izba rozpoznała odwołanie wyłącznie w zakresie, w jakim uczestnik PLL LOT wniósł sprzeciw co do uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów dotyczących oceny jego oferty.

Jak trafnie zauważyła Krajowa Izba w Wyroku z 17 stycznia 2025 r., sygn. akt: KIO 4931/24: „Przepisy ustawy Pzp nie regulują wprost sytuacji, w której zamawiający uwzględnia zarzuty w całości, a przystępujący po jego stronie wykonawca wnosi sprzeciw jedynie co do części tych uwzględnionych zarzutów. Niemniej w drodze analogii Izba zastosowała art. 522 ust. 4 ustawy Pzp i uznała, że skoro Zamawiający uwzględnił odwołanie w całości, ale Przystępujący nie wniósł sprzeciwu wobec uwzględnienia odwołania w zakresie zarzutu dotyczącego tajemnicy przedsiębiorstwa, to postępowanie odwoławcze w zakresie tego zarzutu (tajemnicy przedsiębiorstwa) podlega umorzeniu”.

Analogicznie w niniejszej sprawie, skoro wykonawca PLL LOT wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów odwołania w części - wyłącznie w tej części odwołanie podlegało rozpoznaniu na rozprawie. W pozostałym zakresie Izba umorzyła postępowanie odwoławcze, orzekając w pkt 1 sentencji.

**Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia**

**publicznego, przekazaną przez zamawiającego do akt sprawy w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, a także po wysłuchaniu oświadczeń, jak też stanowisk stron i wykonawcy PLL LOT, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje**

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

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób. Odwołujący złożył ofertę w postępowaniu i ubiega się o to zamówienie.

W przypadku uwzględnienia odwołania i odrzucenia ofert wykonawców Konsorcjum eTravel oraz PLL LOT, oferta złożona przez odwołującego, jako jedynie nie podlegająca odrzuceniu zostanie uznana za ofertę najkorzystniejszą, co doprowadzi do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, realizację zamówienia i osiągnięcia z tego tytułu zysku.

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia, przekazaną przez zamawiającego w formie elektronicznej.

Izba dopuściła i przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania, jak też inne wnioskowane przez strony, na okoliczności przez nich wskazane.

### **Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje**

Na wstępie Izba ustaliła, że przedmiotem postępowania, zgodnie z opisem zawartym w Rozdziale VI specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) jest usługa rezerwacji, zakupu i dostawy biletów lotniczych, kolejowych na trasy krajowe i zagraniczne oraz rezerwacji i zakupu miejsc hotelowych, ubezpieczenia podróznego oraz pośredniczenia w procesie uzyskiwania wiz dla delegatów Jednostek Administracji Państwowej.

Szczegółowy sposób realizacji przedmiotu zamówienia został określony w Załączniku nr 2 do SWZ - Opis przedmiotu zamówienia oraz Załączniku nr 3 do SWZ - Projektowane postanowienia umowy.

Opis sposobu obliczenia ceny oferty został zamieszczony w Rozdziale XIII SWZ. Zgodnie z nim (pkt 1) Wykonawca podaje w ust. 9 pkt. 9.1. - 9.12. Formularza oferty odpowiednio ceny opłat transakcyjnych, opłat za dokonanie rezerwacji hotelowej, opłat za przeprowadzenie procedury uzyskiwania wizy, z podaniem podatku od towarów i usług (VAT). Wysokość opłat zaoferowanych przez Wykonawcę będzie stała przez okres realizacji przedmiotu zamówienia. (pkt 3) Podana w ofercie cena musi uwzględniać wszystkie koszty, jakie poniesie Wykonawca z tytułu należytej realizacji przedmiotu zamówienia zgodnej z warunkami wynikającymi z SWZ, w szczególności Opisu przedmiotu zamówienia i Projektowanych postanowień umowy. (pkt 4) Podane w ust. 9 pkt. 9.1. - 9.12. Formularza oferty ceny opłat transakcyjnych, opłat za dokonanie rezerwacji hotelowej, opłaty za przeprowadzenie procedury uzyskiwania wizy służą do porównania oceny złożonych ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej. Wartość umów podpisanych z Wykonawcą wynikać będzie z wysokości środków przeznaczonych przez Zamawiającego na realizację zamówienia, których wysokość Zamawiający podaje podczas publicznej sesji otwarcia ofert. (pkt 5) Opłata transakcyjna pobierana jednorazowo obejmuje całkowity koszt realizacji zamówienia, tj. w przypadku: 5.1. biletów lotniczych; obejmuje wszystkie koszty, związane z realizacją zlecenia (nie wlicza się taryf i opłat pobieranych przez przewoźnika); w szczególności: wyszukiwania na zamawianej trasie i we wskazanym terminie optymalnego połączenia pod względem ceny, czasu oczekiwania na przesiadkę, liczby przesiadek oraz czasu trwania podróży, wystawienie zarezerwowanych biletów lotniczych, wraz z ich dostarczeniem do Zamawiającego lub miejsca wskazanego przez Zamawiającego na koszt Wykonawcy. Co do zasady opłata transakcyjna doliczana jest do odrębnego nr biletu. Zamawiający wymaga, aby Wykonawca w przypadku zamówienia podróży tam i z powrotem u przewoźników na lotach rejsowych bez względu na to czy to jest jeden przewoźnik czy wielu, z wyjątkiem łączenia z biletami low cost, przedstawił kalkulację dla jednego biletu. Wówczas opłata transakcyjna pobierana jest jednokrotnie. W przypadku wykazania, że wystawienie oddzielnych biletów, wliczając doliczone do każdego biletu oddzielnie, opłaty transakcyjne są korzystniejsze cenowo dla Zamawiającego, wówczas za jego zgodą wystawi oddzielne bilety, za które pobierze opłatę do każdego biletu.

Z kolei w załączniku nr 3 do SWZ - projektowane postanowienia umowy, §4 Wynagrodzenie i warunki płatności, pkt 2.2 zamawiający opisał co wchodzi w zakres opłaty transakcyjnej: "Opłata transakcyjna o której mowa w lit. a) i b) powyżej; obejmuje wszystkie koszty, związane z realizacją zlecenia w szczególności: koszt rezerwacji i wystawienia biletu, jego dostawę, oferowanie różnych wariantów połączeń, zorganizowanie i zabezpieczenie kompleksowej realizacji przedmiotu umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami lokalnymi krajów docelowych, koszty zwrotu oraz wymiany biletu, obsługi odwołań, reklamacji i wszelkich interwencji związanych z obsługą podróży jak i wszystkich innych elementów cenotwórczych związanych z należywym i zgodnym z SWZ wraz z załącznikami do niej wykonaniem przedmiotu zamówienia." Z kolei w § 6 ust. 3 wskazano: „W przypadku zwiększenia przez Wykonawcę ceny biletu o wyższą kwotę niż zaproponowana w ofercie opłata transakcyjna i/ lub opłata za przeprowadzenie procedury uzyskania wizy, Jednostka naliczy Wykonawcy karę umowną stanowiącą sumę 10 % ostatecznej ceny biletu brutto do zapłaty oraz dwukrotności

różnicy pomiędzy naliczoną kwotą, a wysokością opłaty transakcyjnej. Kara będzie naliczona za każdy ujawniony przypadek”.

W Załączniku nr 2 do SWZ - Opis przedmiotu zamówienia Rozdział I. Bilety lotnicze, pkt 1: "Wykonawca zobowiązany jest do wyszukiwania i dokonywania rezerwacji, sprzedaży, wystawiania i wydawania w formie papierowej lub elektronicznej biletów lotniczych w klasach określonych przez Zamawiającego zgodnie z obowiązującymi przepisami lokalnymi i krajów docelowych (np. obowiązkowe ubezpieczenie podróżnych i ich bagażu w czasie lotu, opłaty lotniskowe, opłaty paliwowe, opłaty serwisowe), na podróże krajowe i zagraniczne zgodnie z wymogami przewoźników." Z kolei odnośnie usług dodatkowych i cennika usług dodatkowych, Rozdział VI. Wymagania dodatkowe, pkt 8: "Zakupu usług dodatkowych do realizacji podróży, takich jak bilety promowe, autokarowe, transfery do hotelu i na lotnisko, winięt autostradowych itp. nie przewidzianych w przedmiotowym zamówieniu na zasadach określonych w cenniku usług dodatkowych stanowiących załącznik do oferty, w ramach kwoty umowy."

W ramach wyjaśnień i zmian dokonywanych w treści dokumentów zamówienia, zamawiający w piśmie z 27 marca 2025 r., w ramach zmiany treści Załącznika nr 2 do SWZ, Opis przedmiotu zamówienia, I. Bilety lotnicze, ust. 9, dodał wymóg: "zaproponowany system musi posiadać możliwość założenia rezerwacji z bagażem rejestrowanym jak i podręcznym na lotach międzynarodowych jak i krajowych".

Jednocześnie Izba ustaliła, że zamawiający sformułował następujące wymagania w zakresie stosowania kodów SSR: (1) Załącznik nr 2 do SWZ - Opis Przedmiotu Zamówienia, Rozdział I. Bilety lotnicze, pkt 6.4: "Na życzenie Zamawiającego stosować do biletów kody SSR i regulować wszelkie formalności z nimi związane." Ponadto w załączniku nr 3 do SWZ- Projektowane postanowienia umowy, §6 Kary umowne, pkt 5 przewidziano: "W przypadku nie zastosowania do zakupu rezerwacji biletów odpowiednich kodów SSR mimo polecenia Zamawiającego, Zamawiający naliczy Wykonawcy karę umowną w wysokości 500 zł. Kara będzie naliczona za każdy ujawniony przypadek."

W ramach wyjaśnień i zmian treści SWZ, w piśmie z 27 marca 2025 r.: punkt II, podpunkt a) (dotyczący zmiany Załącznika nr 2 do SWZ, Opis przedmiotu zamówienia, I. Bilety lotnicze, ust. 9): "potwierdzenie zastosowania kodów SSR (w szczególności wniesienia broni na pokład przez funkcjonariuszy publicznych podróżujących z przedstawicielami władz RP musi być widoczne na bilecie wygenerowanym bezpośrednio z zaproponowanego systemu rezerwacyjnego i przesłanym do Zamawiającego bezpośrednio z domeny tego systemu bez edycji przez Wykonawcę)."

Wykonawca PLL LOT w Formularzu oferty zaoferował realizację zamówienia zgodnie ze Specyfikacją Warunków Zamówienia (SWZ), przedstawiając następujące opłaty transakcyjne (brutto) za świadczenie usług objętych przedmiotem zamówienia: (1) Opłata transakcyjna za wystawienie jednego biletu lotniczego na trasach zagranicznych: 0,01 zł; (2) Opłata transakcyjna za wystawienie jednego biletu lotniczego na trasach krajowych: 0,01 zł; (3) Opłata transakcyjna za wystawienie jednego biletu kolejowego na trasach zagranicznych: 0,01 zł; (4) Opłata transakcyjna za wystawienie jednego biletu kolejowego na trasach krajowych: 0,01 zł; (5) Opłata za dokonanie jednej rezerwacji hotelowej poza krajem: 0,01 zł; (6) Opłata za dokonanie jednej rezerwacji hotelowej w kraju: 0,01 zł; (7) Opłata za zakup jednej polisy ubezpieczeniowej: 0,01 zł; (8) Opłata za przeprowadzenie procedury uzyskania wizy: 0,01 zł.

W punkcie 14 Formularza Oferty wykonawca PLL LOT złożył oświadczenie o treści: „OŚWIADCZAMY, iż podane przez nas opłaty transakcyjne będą niezmiennie przez cały okres realizacji zamówienia oraz, że uwzględniają całkowity koszt związany z realizacją zamówienia”.

Zgodnie z pkt 12, podpunkt 1) oraz pkt 20, podpunkt 1) wykonawca zobowiązany był dołączyć do oferty załącznik zawierający cennik zakupu usług dodatkowych do realizacji podróży, takich jak bilety promowe, autokarowe, transfery do hotelu i na lotnisko, winięt autostradowych itp. (...) - tabela usług dodatkowych.

Zgodnie z tym załącznikiem, który złożył także wykonawca PLL LOT w ramach Usług dodatkowych przewidział on następującą pozycję: „sprzedaż usługi lotniczej - bagaż, sprzęt sportowy, miejsce w samolocie, etc.” Opłata transakcyjna netto - 20,00 zł.

Izba ustaliła, że w przedmiotowym postępowaniu trzech wykonawców (odwołujący, PLL LOT oraz Konsorcjum eTravel) złożyło oferty, które zawierały takie same opłaty transakcyjne wynoszące 0,01 zł. za: wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie zagranicznej i krajowej, wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie zagranicznej i krajowej, dokonanie jednej rezerwacji hotelowej zagranicznej i krajowej, zakup jednej polisy ubezpieczeniowej oraz przeprowadzenie procedury uzyskania wizy w kryterium „Cena” (C). Wykonawcy uzyskali również tyle samo punktów w pozostałych kryteriach, tj. Czas odpowiedzi na zapytanie dotyczące propozycji rezerwacji biletu lotniczego, kolejowego czy rezerwacji hotelowej „Czas” (T), Deklarowana ilość kasjerów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę do obsługi umowy „Jakość” (J), Deklarowana liczba osób młodocianych przyjętych na 1 miesięczne przygotowanie do zawodu w formie praktyk szkolnych, w trakcie obowiązywania umowy „Edukacja” (E).

Mając na uwadze powyższe zamawiający wezwał wykonawców ubiegających się o zamówienie do złożenia ofert dodatkowych. W wyniku tego wykonawcy podtrzymali swoje ceny, tj. opłaty transakcyjne zawarte w ofertach podstawowych.

Wobec powyższego zamawiający, pismem z 8 maja 2025 r. poinformował o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 4 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli: „W przypadkach, o których mowa w art. 248 ust. 3, art. 249 i art. 250 ust. 2, zostały złożone oferty dodatkowe o takiej samej cenie lub koszcie”.

Z decyzją zamawiającego nie zgodził się odwołujący, składając w dniu 19 maja 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

### **Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje**

W ocenie Izby, zarzuty odwołania w zakresie, w jakim odwołujący wskazywał na błędną ocenę oferty wykonawcy PLL LOT znajdują potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym, a tym samym odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie należy przytoczyć treść przepisów ustawy Pzp, które znajdują zastosowanie przy rozstrzygnięciu przedmiotowej sprawy.

Zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

W myśl art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Art. 248 ustawy Pzp stanowi, że jeżeli nie można wybrać najkorzystniejszej oferty z uwagi na to, że dwie lub więcej ofert przedstawia taki sam bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów oceny ofert, zamawiający wybiera spośród tych ofert ofertę, która otrzymała najwyższą ocenę w kryterium o najwyższej wadze. (ust. 1). Jeżeli oferty otrzymały taką samą ocenę w kryterium o najwyższej wadze, zamawiający wybiera ofertę z najniższą ceną lub najniższym kosztem. (ust. 2) Jeżeli nie można dokonać wyboru oferty w sposób, o którym mowa w ust. 2, zamawiający wzywa wykonawców, którzy złożyli te oferty, do złożenia w terminie określonym przez zamawiającego ofert dodatkowych zawierających nową cenę lub koszt. (ust. 3).

Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie art. 255 pkt 4 ustawy Pzp jeśli w przypadkach, o których mowa w , i , zostały złożone oferty dodatkowe o takiej samej cenie lub koszcie.

Ustalenia faktyczne poczynione przez skład orzekający, w szczególności analiza zapisów SWZ, wskazują jednoznacznie, że zamawiający oczekiwał, aby opłata transakcyjna za wystawienie biletu lotniczego miała charakter kompleksowy i obejmowała "wszystkie koszty, związane z realizacją zlecenia (nie wlicza się taryf i opłat pobieranych przez przewoźnika)". Wskazują na powyższe w szczególności zapisy SWZ (Rozdział XIII pkt 5.1 SWZ, Załącznik 3 do SWZ - § 4 pkt 2.2).

Nie budzi także wątpliwości, że wykonawca PLL LOT, w treści złożonej oferty (pkt 14) zadeklarował, że zaoferowane przez niego opłaty transakcyjne w wysokości 0,01 zł. "uwzględniają całkowity koszt związany z realizacją zamówienia". Jednakże, w załączonym do oferty cenniku usług dodatkowych, przewidział odrębną opłatę transakcyjną w wysokości 20,00 zł. netto za "sprzedaż usługi lotniczej - bagaż, sprzęt sportowy, miejsce w samolocie, etc.". Przy tym z treści wskazanego cennika nie wynika, że wymieniona opłata dodatkowa zostanie naliczona wyłącznie w takich przypadkach, na które wskazywał PLL LOT i omawiał szeroko na rozprawie tj. gdy zamawiający dokona zmiany w stosunku do pierwotnej, złożonej rezerwacji tj. np. zamówi 2 szt. bagażu rejestrowanego czy też zgłosi przewóz broni lub sprzętu sportowego już po wystawieniu biletu i zamknięciu procesu rezerwacyjnego. Jeśli taka była intencja wykonawcy i jego zamiarem było pobieranie opłat dodatkowych wyłącznie w opisywanych przez niego przypadkach - winien to wyartykułować we wskazanym załączniku do oferty. Jeśli tego nie zrobił, to wprost z jego treści wynika, że przewiduje on naliczenie opłaty w wysokości 20,00 zł. netto za każdy przypadek, który wiąże się z obsługą takich elementów jak bagaż, sprzęt sportowy. Wykonawca PLL LOT użył przy tym zwrotu „et cetera”, co oznacza "i tak dalej" lub "i tym podobne". Używa się go na końcu wyliczenia, aby wskazać, że istnieją inne podobne elementy, które nie zostały wymienione. Powyższe wskazuje, że katalog przypadków, w których taka dodatkowa opłata zostanie naliczona przez niego nie jest zamknięty i, że każda czynność związana ze wskazanymi przypadkami, ale też podobnymi, nie wymienionymi wprost, będzie generowała dla zamawiającego dodatkowy koszt.

Powyższe wprost przeczy oczekiwaniom zamawiającego, który zawarł jednoznaczne wymaganie, aby opłata transakcyjna za wystawienie biletu lotniczego miała charakter kompleksowy i obejmowała wszystkie koszty, związane z realizacją zlecenia, za wyjątkiem taryf i opłat pobieranych przez przewoźnika.

W tym miejscu należy przypomnieć, że podstawa odrzucenia oferty wskazana w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp znajdzie zastosowanie w przypadku, gdy jest możliwym do uchwycenia co i w jaki sposób w treści złożonej oferty nie jest

zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie postanowieniami wynikającymi z opisanych warunków zamówienia. Odrzuceniu podlega zatem taka oferta, której treść nie odpowiada warunkom zamówienia, przy czym punktem wyjścia dla ustalenia zgodności oferty wykonawcy z wymaganiami zamawiającego są postanowienia w nich zawarte, w których zostały jasno i przejrzysto wyrażone oczekiwania zamawiającego. Wobec powyższego, w pierwszej kolejności należy odnieść się do dokumentów zamówienia, w których zamawiający opisuje wymagania stawiane wykonawcom, z uwzględnieniem wszystkich modyfikacji i wyjaśnień treści SWZ a następnie wymagania te skonfrontować z tym, co w swojej ofercie deklaruje wykonawca. Z kolei wykonawca, składając swoją ofertę w postępowaniu musi pamiętać, aby jego deklaracja zawarta w treści oferty odpowiadała wymaganiom zamawiającego oraz, aby opierał się on na dosłownym brzmieniu postanowień zawartych w dokumentach zamówienia i takie też, jednoznaczne i nie budzące wątpliwości co do sposobu i zakresu realizowanego zamówienia składał.

Jeśli zatem, jak w niniejszej sprawie, pomimo jednoznacznie wyartykułowanym przez zamawiającego wymaganiom co do tego, aby podstawowa opłata transakcyjna za wystawienie biletu lotniczego miała charakter kompleksowy i obejmowała wszystkie koszty związane z realizacją zlecenia przez agenta, z wyłączeniem jedynie taryf i opłat pobieranych bezpośrednio przez przewoźnika - deklaracja wykonawcy PLL LOT o kompleksowości symbolicznej opłaty w wysokości 0,01 zł. wprost stoi w sprzeczności z jednoczesnym wprowadzeniem dodatkowej, wyższej opłaty transakcyjnej (20,00 zł netto) za obsługę takich elementów jak bagaż, sprzęt sportowy czy inne, podobne. Powyższe wprost wskazuje na brak zgodności treści tej oferty z treścią SWZ.

Izba zgadza się z odwołującym, że wskazywany bagaż, nawet jeśli jest opcją dodatkowo płatną u przewoźnika, to jego dodanie do rezerwacji i uwzględnienie na bilecie lotniczym winno być traktowane jako standardowa czynność agencyjna, nie wymagająca poniesienia dodatkowych opłat po stronie zamawiającego. Treść złożonej przez wykonawcę PLL LOT w postępowaniu oferty wskazuje natomiast, że każda czynność związana z organizacją przewozu bagażu będzie generować dodatkowy koszt dla zamawiającego.

W ocenie Izby nie ma zatem żadnych wątpliwości co do niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia.

Trafnie też zauważa odwołujący, że wykonawca PLL LOT nie jest w stanie powyższych wątpliwości wyjaśnić w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Izba podkreśla w tym miejscu, że wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty jest prawem zamawiającego, które materializuje się w sytuacji, gdy ten poweźmie wątpliwości dotyczące treści złożonej przez wykonawcę oferty. W okolicznościach tej sprawy takie nie występują, bowiem wykonawca PLL LOT przewidział w treści załącznika dodatkową opłatę, wbrew temu czego zamawiający oczekiwał w opisie przedmiotu zamówienia. Dodatkowo nie sposób nie zauważyć jakie konsekwencje wiązałyby się z wezwaniem przystępującego do wyjaśnień w zakresie treści złożonego w załączniku oświadczenia co do ustalenia opłaty za dodatkowe czynności. Bez względu na to, w jaki sposób zamawiający sformułowałby swoje wezwanie do złożenia wyjaśnień, odpowiedź wykonawcy PLL LOT wiązała by się z koniecznością złożenia deklaracji, że rezygnuje on z opłat dodatkowych za bagaż, sprzęt sportowy i inne (nie wymienione nawet w pierwotnej treści oferty), co niewątpliwie prowadziłoby do zmiany złożonego oświadczenia, a w konsekwencji treści złożonej oferty. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę, które prowadziłyby do zmiany treści oświadczenia zawartego w ofercie, są zatem niemożliwe i niedopuszczalne, jako niezgodne z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, a także art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, przewidującym podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych, tj. zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasadę przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Izba zgadza się zatem ze stanowiskiem odwołującego, że z dokumentów załączonych przez przystępującego do oferty w sposób klarowny wynika, że ten nie spełnił warunków zamówienia albowiem złożył oświadczenie o konieczności ponoszenia przez zamawiającego opłat dodatkowych w sytuacji, gdy z treści wymagań wynika, że opłaty transakcyjne mają obejmować wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia.

Należy także podzielić pogląd odwołującego, że w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka wynikająca z art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, nakazująca zamawiającemu odrzucenie oferty wykonawcy, jeżeli ta zawiera błąd w obliczeniu ceny lub kosztu. Jak trafnie wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w Wyroku z dnia 16 września 2024 r., sygn. akt KIO 3065/24: „Błąd w obliczeniu ceny lub kosztu oferty występuje w przypadku nieuwzględnienia (lub uwzględnienia w sposób nieprawidłowy) w wyliczeniu ceny lub kosztu wszystkich elementów cen- lub kosztotwórczych, wynikających z przepisów prawa lub wymaganych cech przedmiotu zamówienia, jego zakresu lub warunków realizacji. Błąd w obliczeniu ceny jest skutkiem błędnego rozpoznania stanu prawnego lub faktycznego przez wykonawcę, wynikającego z przepisów prawa lub wymagań określonych w dokumentach zamówienia i przyjęcia nieprawidłowych podstaw dokonywanej kalkulacji, które nie znajdują uzasadnienia w przepisach prawa lub w wymaganiach zamawiającego”.

Taka też sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie. W swojej ofercie PLL LOT zaoferował opłatę transakcyjną za wystawienie biletu lotniczego w wysokości 0,01 zł, deklarując jednocześnie, że opłata ta "uwzględnia całkowity koszt związany z realizacją zamówienia". Jednakże, poprzez wprowadzenie w odrębnym cenniku dodatkowej opłaty transakcyjnej wynoszącej 20,00 zł netto za "sprzedaż usługi lotniczej - bagaż, sprzęt sportowy, etc.", wykonawca przyjął

nieprawidłowe podstawy do kalkulacji ceny podstawowej usługi wystawienia biletu. Skoro bowiem zarówno obsługa bagażu czy też sprzętu sportowego powinna być elementem kompleksowej usługi wystawienia biletu, to zaoferowana cena - 0,01 zł. nie uwzględnia wszystkich elementów cenotwórczych tej usługi.

Przystępujący, który wycenił swoją usługę w postaci wystawienia biletu na 0,01 zł., a następnie wprowadzając osobną opłatę za jej integralne i zgodnie z warunkami SWZ elementy, popełnił błąd w obliczeniu ceny. Podana przez wykonawcę cena 0,01 zł. nie odzwierciedla zatem rzeczywistego kosztu świadczenia usługi, zgodnie z wymaganiami zamawiającego, nie zawiera bowiem w sobie tych elementów dodatkowych, które powinny być w jej ramach przewidziane. W konsekwencji doszło zatem do błędu co do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i zakresu świadczenia objętego podstawową opłatą transakcyjną, który to błąd stanowi podstawę do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe, treść oferty PLL LOT w zakresie sposobu kalkulacji zakresu opłat transakcyjnych za usługi lotnicze (w szczególności w odniesieniu do bagażu i sprzętu sportowego) jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi przez zamawiającego w SWZ (art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp) oraz zawiera błędy w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp). W konsekwencji, oferta PLL LOT powinna zostać odrzucona.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła jak w sentencji.

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

Przewodnicząca:.....