

WYROK

Warszawa, dnia 24 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Mateusz Paczkowski

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 października 2025 r. przez wykonawcę K.R. w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy EU-CONSULT sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku

orzeka:

uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Krakowie: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy K.R. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert,

kosztami postępowania obciąża zamawiającego Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie i:

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę K.R. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę K.R. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, a także kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

zasądza od zamawiającego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie na rzecz wykonawcy K.R. kwotę 11 100 zł 00 gr (jedenastę tysięcy sto złotych zero groszy) stanowiącą poniesione koszty postępowania odwoławczego.

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

Przewodniczący:.....

Sygn. akt:KIO 4424/25

UZASADNIENIE

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Usługa badania statusu MŚP pracodawców przystępujących do projektu „Pracownicy - najlepsza inwestycja dla firmy 2.0” (znak postępowania: PZ.271.1.24.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 14 sierpnia 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00376412.

W dniu 14 października 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca K.R. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono wobec czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego oraz wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę EU-CONSULT sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku (dalej: „EU-CONSULT”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez błędną ocenę wyjaśnień Odwołującego w zakresie rażąco niskiej ceny, mimo że wyjaśnienia te były kompletne, szczegółowe i zawierały wszystkie wymagane informacje dotyczące struktury kalkulacji ceny.
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp poprzez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego, mimo że zaoferowana cena była realna, rynkowa i umożliwiała prawidłową realizację zamówienia.
3. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (zasady równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości) poprzez arbitralną i nieuzasadnioną ocenę wyjaśnień Odwołującego, w tym zastosowanie wobec jego oferty surowszych kryteriów niż wobec oferty wybranego wykonawcy.
4. postanowień SWZ poprzez błędną interpretację wymogu zatrudnienia minimum trzech ekspertów (Wykonawca powinien był uwzględnić w cenie ofertowej koszt pracy co najmniej 3 ekspertów). Zamawiający niesłusznie uznał, że eksperci muszą być zaangażowani w pełnym wymiarze przez cały okres realizacji umowy, podczas gdy Odwołujący zapewnił udział wymaganej liczby osób zgodnie z SWZ.

Odwołujący wniósł o:

1. Uwzględnienie odwołania w całości.
2. Unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego.
3. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej złożonej przez EU-CONSULT.
4. Nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.
5. Zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kwoty 7 500 zł tytułem uiszczonego wpisu oraz uzasadnionych kosztów zastępstwa procesowego w przypadku ustanowienia pełnomocnika zawodowego, zgodnie z art. 575 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 9 października 2025 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty i odrzuceniu oferty Odwołującego). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 14 października 2025 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 7 500,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 7 listopada 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Pismem z dnia 12 listopada 2025 r. EU-CONSULT wniósł o oddalenie odwołania.

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

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie po stronie Zamawiającego zgłosił EU-CONSULT. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia ani opozycji przeciw przystąpieniu do postępowania odwoławczego, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez EU-CONSULT po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, załączone do odwołania oraz do odpowiedzi na odwołanie oraz przedłożone przez Odwołującego na rozprawie.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W pkt 1.18 szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia Zamawiający wskazał następujące: „Wykonawca zapewni stale do realizacji przedmiotu umowy co najmniej trzech ekspertów posiadających doświadczenie w branży doradztwa finansowego i/lub podatkowego i/lub księgowości i zajmujących się tworzeniem i/lub analizą dokumentów finansowo-księgowych podmiotów gospodarczych o różnych formach opodatkowania”.

W terminie składania ofert tj. do dnia 25 sierpnia 2025 r. do godz. 9:00 wpłynęło 5 ofert, w tym oferta Odwołującego w kwocie 105 165,00 zł brutto.

Pismem z dnia 5 września 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny zaoferowanej za wykonanie zamówienia, w szczególności co do następujących elementów:

„1) Proszę o podanie okoliczności, które uzasadniają zaoferowaną przez Państwa cenę, np. wskazanie konkretnych czynników umożliwiających skalkulowanie ceny na niskim poziomie. Wyjaśnienia mogą dotyczyć np. zarządzania procesem świadczonych usług, wyjątkowo korzystnych warunków realizacji usług oferowanych przez wykonawcę, oryginalności usług, itp.

2) Proszę o potwierdzenie, że w kalkulacji ceny uwzględnił Państwo konieczność dotrzymania terminów na realizację poszczególnych etapów badania określonych w Szczegółowym Opisie Zamówienia (OPZ), tj.:

- Pkt. 1.5 OPZ „Wykonawca przekaże wykaz dokumentów, o których mowa w pkt. 1.4 a), w terminie nie dłuższym niż 3 dni robocze od dnia przekazania przez Zamawiającego listy firm do weryfikacji.”

- Pkt. 1.9 OPZ „Wykonawca dokona oceny poszczególnych dokumentów maksymalnie w ciągu 5 dni roboczych licząc od dnia przekazania ich przez Zamawiającego.”

3) Proszę o informację, czy i w jaki sposób wyliczyli Państwo w cenie oferty koszty pracy osób które zostaną skierowane do realizacji zamówienia. Wymaga się przedstawienia wyliczeń i/lub innych informacji, z których wynikać będą koszty

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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. W ramach składanych wyjaśnień należy zawrzeć wyliczenia dotyczące kosztów pracy osób które zostaną skierowane do realizacji zamówienia, tj. wykazanych w ofercie ekspertów (w tym biegłego rewidenta).

4) Proszę o informację, czy i w jaki sposób wyliczając cenę oferty uwzględnili Państwo przepisy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązujące w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie”.

Zamawiający przy tym wskazał, że: „Wyjaśnienia powinny zostać poparte dowodami. Należy udzielić odpowiedzi na wszystkie kwestie poruszone w niniejszym wezwaniu”.

Pismem z dnia 10 września 2025 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia w odpowiedzi na powyższe wezwanie Zamawiającego, wskazując, że „Cena oferty obejmuje wszystkie koszty związane z realizacją zamówienia”, w tym:

- Wykonawca wykonuje czynności osobiście (biegły rewident), nie posiada pracowników, w miarę potrzeb zatrudniane są osoby wykonujące czynności w ramach umów cywilno-prawnych,
- W przypadku konieczności dodatkowego wsparcia Wykonawca będzie korzystał z osób odbywających staż na okres 5 miesięcy lub osób na podstawie umowy cywilno-prawnej (zlecenia). Zleceniobiorcy (osoby wykonujące zlecenie) posiadają już tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych lub nie posiadają takiego obowiązku do ubezpieczeń społecznych (są zwolnieni). Umowa stażu, czy też umowa cywilno-prawna nie stanowi pomocy publicznej ze względu na brak dofinansowania ze środków publicznych (Wykonawca nie otrzyma żadnych środków jako Beneficjent). Osoby (stażysta, zleceniobiorca) będą wykonywali czynności pod nadzorem właściciela (biegłego rewidenta). Jednocześnie przewiduje się wykonywanie niektórych czynności przez małżonka właściciela, który jest pełnomocnikiem (Pani A.N. – wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) i posiada tytuł do ubezpieczeń społecznych z tyt. prowadzonej działalności gospodarczej.
- wynagrodzenie osób na podstawie umowy cywilno-prawnej (zlecenia), kalkulowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy, ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz uwzględniające składki ZUS i podatki,
- Wykonawca nie ponosi kosztów wynajmu, działalność jest prowadzona we własnym lokalu
- koszty administracyjne i obsługowe (opracowanie dokumentacji, raportów, korespondencji z Zamawiającym),
- koszty podróży służbowych i delegacji, wyeliminowane dzięki pracy zdalnej i zdalnej wymianie dokumentów
- koszty materiałowe, eksploatacyjne i związane z amortyzacją sprzętu oraz oprogramowania,
- rezerwę na nieprzewidziane wydatki dodatkowe • Wykonawca, jak i pełnomocnik dysponują podpisem elektronicznym, nie będzie ponosił dodatkowego kosztu jego zakupu.
- Wykonawca dysponuje sprzętem komputerowym, nie będzie ponosił kosztu jego zakupu.
- Wykonawca nie powierzy wykonania całości, czy też części zamówienia podwykonawcy/ podwykonawcom.
- Wykonawca jest czynnym biegłym rewidentem (właściciel Kancelarii), oprócz własnej firmy audytorskiej (nr na liście 4331) współpracuje z innymi firmami audytorskimi, co gwarantuje wysoką jakość wykonanej usługi”.

Dalej Odwołujący podał w szczególności, że: „Przy kalkulacji ceny oferty koszty pracy osób skierowanych do realizacji zamówienia zostały uwzględnione w następujący sposób:

1. Podstawa kalkulacji

Przyjęto aktualnie obowiązujące minimalne wynagrodzenie za pracę oraz minimalną stawkę godzinową, określone w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) oraz w aktach wykonawczych. Koszty pracy zostały oszacowane w kwotach nie niższych od ww. wartości.

2. Sposób kalkulacji

Kalkulacja kosztów pracy została dokonana według następującego schematu:

- o liczba godzin przewidzianych do realizacji zamówienia × stawka godzinowa brutto danego eksperta,
- o powiększenie o należne składki pracodawcy (ZUS, FP, FGŚP),
- o powiększenie o koszty administracyjne (np. obsługa kadrowa, rozliczenia),
- o ujęcie w cenie oferty również kosztów rezerwowych i narzutu zysku.

3. Przykładowe wyliczenie – ekspert

- o Przewidywana średnia liczba godzin: 2 h za zlecenie / jedną konsultację ekspercką
- o stawka godzinowa brutto przyjęta w kalkulacji: 35-40,00 zł/h (powyżej minimalnej stawki obowiązującej w 2025 r.)
- o koszt pracy brutto: 2 h × 35-40,00 zł = 70-80,00 zł
- o składki pracodawcy (ok. 20%): 70-80,00 zł × 20% = 14,00-16,00 zł
- o łączny koszt pracy eksperta: 70-80,00 zł + 14-16,00 zł = 84,00 / 96,00 zł

4. Podsumowanie

Wartość przyjęta do ustalenia ceny oferty nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ani minimalnej stawki

godzinowej wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Kalkulacja została sporządzona w sposób zapewniający zgodność przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, a także z uwzględnieniem realnych kosztów pracy osób realizujących zamówienie.

Cena jednostkowej za konsultacje eksperckie w zakresie analizy dokumentów jednego pracodawcy zastały skalkulowane na poziomie 233,70 brutto. Koszt ten jest zgodny z dotychczasową praktyką rynkową kancelarii przy realizacji takiej samej usługi (WUP Kraków). Do kalkulacji przyjęte zostały ceny rynkowe na świadczone usługi – w załączeniu informacja z otwarcia ofert WUP Kraków 28.07.2023 r. , znak sprawy PZ.271.2.15.2023, cena jednostkowa za konsultacje eksperckie w zakresie analizy dokumentów jednego pracodawcy to 178,35 zł brutto. Tak więc, podstawą do szacowania ceny stanowiła informacja z otwarcia ofert z poprzedniego naboru na usługi eksperckie „Pracownicy-najlepsza inwestycja dla firmy” z 2023 r. W 2023 roku najniższe wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 3600,00 zł, w 2025 roku na poziomie 4666,00, czyli wzrosło o 29,61%. Koszt wykonania mojej usługi liczony jednostkowo w 2023r. wynosił 145,00 zł a w tym naborze 190,00 zł, czyli wzrost ceny o 31,03%, co znaczy, że zaplanowany wzrost jest proporcjonalny, trochę przekraczający wzrost płacy minimalnej. Różnica procentowa między moją ofertą a kolejną liczona wg pierwotnie znanej wartości szacowania zamówienia do wartości brutto a ceną kolejnej firmy wynosi zaledwie 1,48 %, a po pomniejszeniu o podatek od towarów i usług 1,2%, co świadczy o prawidłowym szacowaniu oferty. Mając na uwadze powyższe, przedmiot zamówienia zostanie wykonane własnymi siłami bez zatrudnienia pracownika, co oznacza, że nie narusza ta okoliczność przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773), a tym samym jest zgodne z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego”.

Odwołujący oświadczył też, że przy kalkulacji ceny oferty uwzględniono wymienione obowiązujące w miejscu realizacji zamówienia przepisy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Odwołujący wymienił następnie czynniki ekonomiczne i organizacyjne (w zakresie: doświadczenia, stałego i wyspecjalizowanego zespołu, optymalizacji kosztów operacyjnych, efektów skali, optymalizacji operacyjnej dzięki pracy zdalnej, konkurencyjności oferty rynkowej, elektronicznego obiegu dokumentów), które w ocenie Odwołującego uzasadniały konkurencyjną cenę. Odwołujący wskazał również, że w kalkulacji ceny uwzględniono konieczność dotrzymania terminów na realizację poszczególnych etapów badania określonych w pkt 1.5 i 1.9 OPZ. Do wyjaśnień Odwołujący załączył informację z otwarcia ofert - WUP Kraków 28.07.2023 r. , znak sprawy PZ.271.2.15.2023”.

W dniu 9 października 2025 r. Zamawiający zawiadomił o wyborze najkorzystniejszej oferty i odrzuceniu między innymi oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, wskazując, że: „Wyjaśnienia złożone przez Wykonawcę w dniu 10 września 2025 r. w ocenie Zamawiającego nie uzasadniają ceny zaoferowanej za wykonanie zamówienia i wskazują, że Wykonawca zamierza realizować usługę niezgodnie z wymaganiami sformułowanymi w opisie przedmiotu zamówienia (OPZ), stanowiącym zał. nr 1 do specyfikacji warunków zamówienia”.

Po pierwsze Zamawiający zarzucił niezgodność wyjaśnień Odwołującego z wymogami zawartymi w SWZ. Zamawiający przypomniał o obowiązku pkt V.1 SWZ pkt. 1.18 OPZ, § 3 ust. 3 wzoru umowy oraz o tym, że Odwołujący w formularzu ofertowym wskazał 3 osoby wyznaczone do realizacji zamówienia, posiadające doświadczenie wymagane dla uzyskania maksymalnej liczby punktów w kryteriach „dodatkowe doświadczenie ekspertów” oraz „uprawnienia biegłego rewidenta. Jednakże, w ocenie Zamawiającego: „z wyjaśnień przesłanych na potrzeby uzasadnienia wysokości ceny ofertowej wynika, że Pan T.N. zamierza realizować zamówienie stale za pomocą jednego eksperta, tj. osobiście, a doraźnie przy udziale pozostałych ekspertów lub stażysty”. Zamawiający zacytował przy tym fragmenty wyjaśnień Odwołującego, a także wskazał, że „Z wyjaśnień Wykonawcy wynika, że zamierza realizować zamówienie głównie sam, korzystając „w przypadku konieczności” z pomocy żony (drugi z wykazanych w ofercie ekspertów), stażystów lub zleceńbiorców. Przyjęcie takiego założenia wpływa znacząco na wysokość ceny zaoferowanej za realizację zamówienia. Wykonawca powinien być uwzględnić w cenie ofertowej koszt pracy co najmniej 3 ekspertów, podczas gdy z wyjaśnień Wykonawcy wynika, że koszty te mogły zostać zredukowane przez przejęcie większości zadań przez jedną osobę – właściciela firmy. Nie jest dla Zamawiającego jasna rola stażysty w realizacji zamówienia, gdyż zadania dla ekspertów mogą realizować wyłącznie osoby posiadające doświadczenie wymagane odpowiednio w specyfikacji warunków zamówienia. Niejednoznaczne jest też stwierdzenie, że Wykonawca będzie korzystał z osób odbywających staż lub ze zleceńbiorców (osób wykonujących czynności na podstawie umowy zlecenia) „w przypadku konieczności dodatkowego wsparcia”. Wykonawca nie wyjaśnił jakie okoliczności muszą być spełnione, aby Wykonawca sięgnął po pomoc innych osób. Z pewnością stoi to w sprzeczności z wymaganiem Zamawiającego aby zamówienie realizowały stale minimum 3 osoby. Przedstawione przez Wykonawcę wyjaśnienia są niespójne i nie potwierdzają uwzględnienia w kalkulacji ceny stałego dysponowania wymaganymi ekspertami, co jest warunkiem udziału w postępowaniu i wymogiem dotyczącym realizacji zamówienia określonym w opisie przedmiotu zamówienia oraz we wzorze umowy”.

Po drugie Zamawiający zarzucił, że: „Wyjaśnienia Wykonawcy są zbyt ogólne, niespójne, niejasne, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie zawierają dowodów które rozwiałyby wątpliwości Zamawiającego co do realności zaoferowanej

ceny. Wykonawca konkretnie wskazał jedynie koszt pracy eksperta szacując go na poziomie 84,00 – 96,00 zł za jedną konsultację. Wykonawca nie udowodnił, że przyjęta stawka godzinowa (na poziomie bardzo zbliżonym do minimalnej) jest typowa dla świadczonych usług. Biorąc pod uwagę wymagane w sw doświadczenie osób, jak i kwalifikacje właściciela będącego biegłym rewidentem, przyjęcie tak niskiej stawki budzi wątpliwości. Co do pozostałych składowych ceny ofertowej Wykonawca poprzestał na zapewnieniu, że zostały one ujęte, ale nie sprecyzował w jakiej wysokości. Wyjaśnienia Wykonawcy nie zawierają dowodów, które rozwiąłyby wątpliwości Zamawiającego co do realności zaoferowanej ceny. Nie zawierają wykazu kosztów i w zasadzie sprowadzają się do zapewnienia Wykonawcy o racjonalności dokonanej kalkulacji. Niejasne pozostają dla Zamawiającego niektóre z okoliczności, mających uzasadniać skalkulowanie przez Wykonawcę ceny na niskim poziomie. Wykonawca wskazał, że będzie korzystał z własnego lokalu (w związku z czym nie ponosi kosztów wynajmu), nie odniósł się jednak do innych kosztów czy opłat eksploatacyjnych związanych z użytkowaniem lokalu pod działalność gospodarczą. W wyjaśnieniach zauważyć można sprzeczne informacje co do osób, które będą realizowały zamówienie. Wykonawca pisze, że posiada „stały i wyspecjalizowany zespół” tworzony przez własnego biegłego rewidenta (właściciela) oraz współpracowników kancelarii (zleceniobiorców), zapewnia też, że zespół posiada wymagane kwalifikacje i certyfikaty, jednak z całości wyjaśnień nie wynika, aby to właśnie ten zespół w sposób „stały” był wyznaczony do realizacji zamówienia. Wykonawca opiera swoją kalkulację na usłudze realizowanej dla Zamawiającego na podstawie umowy zawartej w 2023 r. Uzasadnia, że w obecnym postępowaniu zwiększył jednostkową cenę usługi proporcjonalnie do wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie 2023-2025. Nie odniósł się jednak do wzrostu innych kosztów, które również składają się na cenę oferty. Samo powołanie się na wzrost minimalnego wynagrodzenia nie wyczerpuje analizy kosztów i nie tłumaczy istotnych dysproporcji w wymaganiach jakościowych i kwalifikacyjnych pomiędzy ówczesnym zamówieniem a obecnym. Cena ofertowa dla zamówienia z 2023 r., opierała się na wymaganiach zawartych w innym opisie przedmiotu zamówienia, różniących się od obecnych, choćby w zakresie czynności do wykonania, czy terminów na ich realizację. W prowadzonym obecnie postępowaniu Zamawiający postawił wyższe wymagania w odniesieniu do zespołu ekspertów, który realizować będzie zamówienie. W związku z powyższym załączona do wyjaśnień informacja o cenie ofertowej z 2023 r. nie może stanowić dowodu na realność stawki przyjętej do wyliczenia ceny ofertowej w toczącym się obecnie postępowaniu. Jednocześnie Wykonawca nie przedłożył żadnych innych dowodów, które potwierdzałyby przedstawione wyjaśnienia, realność przyjętych kosztów i poprawność wyliczeń”. W pozostałym zakresie uzasadnienie Zamawiającego stanowiło przywołanie stanowiska orzecznictwa oraz podsumowanie swojego stanowiska.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron, uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Po pierwsze wskazać trzeba, że zgodnie z art. 224 ust. 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.

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

W art. 16 pkt 1) i 2) ustawy Pzp zostały wyrażone podstawowe zasady przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, tj. zasada zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i zasada przejrzystości.

Należy podkreślić, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. O rażąco niskiej cenie lub koszcie można więc mówić, gdy albo wykonawca w ogóle nie udzielił wyjaśnień (względnie, udzielił, ale z uchybieniem określonego przez zamawiającego terminu lub też udzielił w sposób nader ogólnikowy, niekompletny i niepoparty dowodami) albo udzielił wyjaśnień, ale takie wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Pamiętać trzeba również, że kwalifikacja zasadności czynności zamawiającego odnosi się do oceny wyjaśnień, które zostały złożone na etapie prowadzonej procedury wyjaśniającej. Zauważyć przy tym trzeba, że zamawiający jest zobowiązany do wykazania, że zaistniały stan faktyczny uzasadniał odrzucenie oferty, a wykazanie musi zostać zawarte w informacji o odrzuceniu oferty wykonawcy. Podkreślić trzeba bowiem, że to właśnie okoliczności faktyczne i podstawa prawna czynności odrzucenia oferty wykonawcy podane w informacji o odrzuceniu oferty, powinny stanowić punkt odniesienia dla wykonawcy chcącego skorzystać ze środka odwoławczego w postaci odwołania. Zarazem to z punktu widzenia prawnych i faktycznych podstaw ujawnionych w informacji o odrzuceniu oferty wykonawcy, Izba dokonuje oceny zasadności czynności zamawiającego. Izba pragnie też zasygnalizować, choć wydaje się, że jest to powszechnie wiadome, że wszelka argumentacja uczestników postępowania odwoławczego, która nie dotyczyła wprost treści uzasadnienia odrzucenia oferty, wykraczała poza tę treść, stanowiła jej rozwinięcie, które nie było znane ww. uzasadnieniu, czy też stanowiła polemikę w istocie nie z treścią uzasadnienia, a ze stanowiskiem przeciwnika

procesowego wyrażonego na etapie postępowania przed Izbą, nie mogła być wzięta pod uwagę przy ocenie prawidłowości czynności Zamawiającego, stąd też była zbędna celom rozstrzygnięcia zarzutu. Izba dokonała zatem oceny wniesionego odwołania przez pryzmat podniesionych w nim zarzutów względem informacji o odrzuceniu oferty Odwołującego.

Odnosząc się do faktycznych podstaw odrzucenia oferty Odwołującego, w pierwszej kolejności Izba zważyła, że Zamawiający niezasadnie wywiódł z treści wyjaśnień Odwołującego niezgodność z wymogami zawartymi w SWZ co do dysponowania trzema ekspertami do realizacji zamówienia w wymaganym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż choć w treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego znalazło się odniesienie do warunku udziału w postępowaniu, o którym mowa w pkt. V.1 SWZ, to Zamawiający nie zarzucił Odwołującemu niespełnienia warunku udziału w postępowaniu, co zresztą potwierdził w odpowiedzi na odwołanie. Natomiast, Zamawiający błędnie uznał, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny przedłożone przez Odwołującego nie potwierdzają uwzględnienia w kalkulacji ceny stałego dysponowania wymaganymi ekspertami. Zdaniem Zamawiającego z wyjaśnień wynika, że Odwołujący zamierza realizować zamówienie stale za pomocą jednego eksperta, tj. osobiście, a doraźnie przy udziale pozostałych ekspertów, stażystów lub zleceniobiorców. Jednakże, z przywołanych przez Zamawiającego fragmentów wyjaśnień Odwołującego nie wynika w ocenie Izby, aby Odwołujący założył realizację zamówienia niezgodnie z treścią SWZ, a w szczególności z pkt 1.18 szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Bezspornym dla Stron było, że Odwołujący wskazał w formularzu ofertowym 3 osoby do realizacji zamówienia, do czego zobowiązywał wykonawcę pkt 1.18 szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Przy czym podkreślić trzeba, że ani treść tego wymogu ani innych postanowień SWZ nie ograniczały wykonawcy w podstawie dysponowania tymi ekspertami, czy też w tym, że eksperci w okresie realizacji zamówienia skierowani mieli być tylko i wyłącznie do wykonywania przedmiotu zamówienia. Z brzmienia wymogu zapewnienia „stale do realizacji przedmiotu umowy co najmniej trzech ekspertów posiadających doświadczenie” nie wynika również nakaz stałej, równoczesnej obecności wszystkich trzech ekspertów. Ponadto, co bezsporne, zgodnie z opz, w ciągu miesiąca Zamawiający może przekazać wykonawcy do weryfikacji maksymalnie 55 firm (zleceń), a przekazanie może odbywać się partiami lub też zdarzyć się może przekazanie jednorazowe (55 zleceń na raz). Niezależnie jednak od liczby przekazanych zleceń, przyjęta przez Odwołującego pracochłonność 2 godzin na 1 zlecenie, której to Zamawiający nie kwestionował, pozwala na terminową (w ciągu 5 dni) realizację zamówienia, nawet gdyby Zamawiający przekazał na raz maksymalną miesięczną liczbę zleceń przy zaangażowaniu trzech ekspertów. Powyższe również oznacza, że według niekwestionowanych założeń pracochłonności Odwołującego, na realizację zamówienia potrzebne jest 110 godzin w miesiącu, co w sposób dobitny pokazuje, że nie jest koniecznym angażowanie trzech ekspertów przez cały czas, a tylko wówczas, gdy zajdzie taka potrzeba. Nie mają przy znaczenia dowody przedkładane przez Odwołującego na rozprawie składane celem wykazania faktu, że usługa weryfikacji na którą w obecnym zamówieniu wyznaczono termin do 5 dni jest usługą ustandaryzowaną (wzór sprawozdania) oraz ile faktycznie Zamawiający zleca podmiotów do weryfikacji w ciągu miesiąca (faktura), bowiem to, ile czasu na jedno zlecenie założył Odwołującego oraz ile potencjalnie weryfikacji może zlecić miesięcznie Zamawiający wynikało odpowiednio z treści wyjaśnień Odwołującego i treści SWZ. Jednocześnie Zamawiający nie zdefiniował zresztą co rozumie poprzez „stale” zapewnienie ekspertów. Dlatego też za przekonujące należy uznać stanowisko wyrażone w odwołaniu, że użyty przez Odwołującego w wyjaśnieniach zwrot „w miarę potrzeb” odnosi się jedynie do zakresu i proporcji wykonywanych czynności, a nie do braku faktycznego udziału wymienionych w formularzu ofertowym innych ekspertów niż właściciel. Jak wskazał w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający, nie ingeruje on „w podstawę dysponowania wymaganymi ekspertami, w organizację pracy Wykonawcy i nie narzuca określonego udziału poszczególnych ekspertów w realizacji zamówienia. Dla Zamawiającego „kluczowa jest natomiast minimalna liczba ekspertów zaangażowanych stale do realizacji zamówienia”. Stąd też nie jest dla Izby zrozumiałym czynienie Odwołującemu zarzutu, iż w złożonych wyjaśnieniach przyjął model organizacji pracy oparty w głównej mierze na realizacji zamówienia przez wykonawcę – osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, a „w miarę potrzeb” na nawiązywaniu współpracy z pozostałymi wskazanymi ekspertami (również prowadzącymi działalność gospodarczą) i ewentualnie, w razie konieczności dodatkowego wsparcia, udziale także stażystów lub zleceniobiorców. Przy czym podkreślić trzeba, że Odwołujący w wyjaśnieniach jednoznacznie wskazał, że „Osoby (stażysta, zleceniobiorca) będą wykonywali czynności pod nadzorem właściciela (biegłego rewidenta)”. Takie stwierdzenie w ocenie Izby nie pozostawia pola do interpretacji co do roli stażysty, wobec czego nie sposób z treści wyjaśnień przyjąć założenia, że Odwołujący w miejsce eksperta z wymaganym doświadczeniem zamierza do realizacji zamówienia wyznaczyć stażystę. Podsumowując, w ocenie Izby treść wyjaśnień Odwołującego w żaden sposób nie wyklucza, że w razie konieczności, po stronie Odwołującego istnieje stała możliwość skierowania do realizacji zamówienia wszystkich trzech ekspertów w jednym czasie. Zamawiający przyjął więc w stosunku do oceny wyjaśnień Odwołującego błędną interpretację wymogu zatrudnienia minimum trzech ekspertów, co również zarzucono Zamawiającemu w odwołaniu. Na powyższą ocenę tej części uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego nie wpływają dowody załączone do odwołania przez Odwołującego. Słusznie bowiem

zwrócili uwagę w swoich stanowiskach procesowych Zamawiający i Przystępujący, iż niedopuszczalne jest przedkładanie dowodów, które powinny zostać dostarczone uprzednio Zamawiającemu wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny. W tej sytuacji, przedstawianie oświadczeń i deklaracji celem dowodzenia, że cena przedstawiona w ofercie nie jest rażąco niska dopiero na etapie postępowania odwoławczego uznać należy za spóźnione.

Po drugie Zamawiający zarzucił, że: „Wyjaśnienia Wykonawcy są zbyt ogólne, niespójne, niejasne, nie uzasadniają zaoferowanej ceny i nie zawierają dowodów które rozwiałyby wątpliwości Zamawiającego co do realności zaoferowanej ceny”. Odnosząc się kolejno do argumentów poczynionych przez Zamawiającego w tymże fragmencie uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, należy wpięrow wskazać, że Zamawiający zarzucił, że Odwołujący konkretnie wskazał jedynie koszt pracy eksperta, lecz nie udowodnił, że przyjęta stawka jest typowa dla świadczonych usług i budzi wątpliwości. Koniecznym jest podkreślenie, że zawarte w treści wyjaśnień przykładowe wyliczenie dla eksperta ma w ocenie Izby uniwersalny charakter dla każdego z trzech ekspertów wskazanych do realizacji zamówienia w formularzu ofertowym. Jednocześnie takie wyliczenie, jako, że zostało sporządzone przez Odwołującego – przedsiębiorcę profesjonalnie zajmującego się tego typu usługami, jest w ocenie Izby dostatecznym potwierdzeniem realności przyjętej stawki. Jednocześnie nie zostało wskazane, jaka stawka zdaniem Zamawiającego jest typowa dla takiej usługi weryfikacji, stąd tym bardziej niewystarczającą jest w tej sytuacji sama wątpliwość Zamawiającego co do zbyt niskiej stawki i subiektywne zakwestionowanie stawki skalkulowanej przez profesjonalistę.

Poza tym Zamawiający zarzucił Odwołującemu, że ten w wyjaśnieniach co do pozostałych składowych ceny ofertowej poprzestał na zapewnieniu, że zostały one ujęte, ale nie sprecyzował w jakiej wysokości i nie zawarł dowodów, które rozwiałyby wątpliwości Zamawiającego co do realności zaoferowanej ceny. Tym niemniej, co też zauważył sam Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, wzywając Odwołującego do wyjaśnień, Zamawiający nie wymagał szczegółowej kalkulacji kosztów świadczonej usługi, ani szczegółowej kalkulacji kosztów pracy. Jak wynika z treści wezwania Zamawiającego: „W ramach składanych wyjaśnień należy zawrzeć wyliczenia dotyczące kosztów pracy osób które zostaną skierowane do realizacji zamówienia, tj. wykazanych w ofercie ekspertów (w tym biegłego rewidenta)”. Dlatego nie jest zrozumiałym czynienie Odwołującemu zarzutu, że ten odniósł się przede wszystkim w sposób konkretny do kosztów pracy eksperta. Jeżeli Zamawiający oczekiwał uwzględnienia kosztów składających się na przyjętą cenę jednostkową za konsultacje eksperckie w zakresie analizy dokumentów jednego pracodawcy ponad koszty pracy eksperta, powinien to wskazać w treści wezwania.

Zamawiający zwrócił też uwagę, że Odwołujący „wskazał, że będzie korzystał z własnego lokalu (w związku z czym nie ponosi kosztów wynajmu), nie odniósł się jednak do innych kosztów czy opłat eksploatacyjnych związanych z użytkowaniem lokalu pod działalność gospodarczą”. Izba podziela w tym zakresie stanowisko Odwołującego, iż pozostałe inne koszty i opłaty eksploatacyjne mają charakter marginalny, ponoszony niezależnie od realizacji konkretnego zamówienia. Nie są to więc w żadnym wypadku istotne części składowe ceny oferty.

Zamawiający dalej zauważył w wyjaśnieniach Odwołującego sprzeczne informacje co do osób, które będą realizowały zamówienie, gdyż „Wykonawca pisze, że posiada „stały i wyspecjalizowany zespół” tworzony przez własnego biegłego rewidenta (właściciela) oraz współpracowników kancelarii (zleceniobiorców), zapewnia też, że zespół posiada wymagane kwalifikacje i certyfikaty, jednak z całości wyjaśnień nie wynika, aby to właśnie ten zespół w sposób „stały” był wyznaczony do realizacji zamówienia”. W ocenie Izby są to wyłącznie subiektywnie wywodzone wnioski przez Zamawiającego nie mające oparcia w obiektywnej wykładni treści wyjaśnień i wpisują się w argumentację Zamawiającego poczynioną względem niezgodności wyjaśnień z wymogami zawartymi w SWZ (pkt 1 uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego), do czego w sposób wyczerpujący Izba odniosła się już we wcześniejszej części uzasadnienia wyroku.

Względem zaś uwag Zamawiającego co do niezasadności oparcia kalkulacji na usłudze realizowanej dla Zamawiającego na podstawie umowy zawartej w 2023 r. Zamawiający w szczególności wskazał, że Odwołujący w obecnym postępowaniu zwiększył jednostkową cenę usługi proporcjonalnie do wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie 2023-2025, ale że nie odniósł się jednak do wzrostu innych kosztów, które również składają się na cenę oferty. Zgodzić się można z Zamawiającym, że załączona do wyjaśnień informacja o cenie ofertowej z 2023 r. sama w sobie nie może stanowić dowodu na realność stawki przyjętej do wyliczenia ceny ofertowej w toczącym się obecnie postępowaniu. Tym niemniej, Odwołujący w złożonych wyjaśnieniach nie ograniczył się wyłącznie do wskazania wzrostu minimalnego wynagrodzenia. Izba za przekonujące uznała stanowisko Odwołującego, że Odwołujący „uwzględnił w swojej kalkulacji nie tylko wzrost kosztów pracy wynikający z podniesienia minimalnego wynagrodzenia, ale także doświadczenie zdobyte w trakcie realizacji analogicznego zamówienia dla tego samego Zamawiającego w okresie 2023-2024. Pozwoliło to zoptymalizować sposób realizacji usługi, skrócić czas wykonywania poszczególnych czynności, lepiej rozdzielić obowiązki w zespole i w konsekwencji obniżyć koszty jednostkowe bez uszczerbku dla jakości”. Przy tym przywołanie przede wszystkim wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę ma kluczowe znaczenie w przypadku tego typu usług, bowiem, co zrozumiałe, to właśnie koszty pracy ludzkiej stanowią dominujący składnik ceny. Natomiast istotne

dysproporcje i wyższe wymagania w obecnym zamówieniu względem poprzedniego, o których wspomina Zamawiający, zostały dopiero poruszone szczegółowo w odpowiedzi na odwołanie. Jednakże modyfikacje polegające na wprowadzeniu dodatkowego zadania dla Wykonawcy polegającego na przekazaniu wykazu dokumentów niezbędnego do weryfikacji statusu poszczególnych firm jeszcze przed zebraniem od nich dokumentacji, w terminie 3 dni od otrzymania od Zamawiającego listy przedsiębiorców, skrócenia czasu na weryfikację przez Wykonawcę statusu pojedynczej firmy z 10 do 5 dni, zwiększenia maksymalnej liczby firm, których dokumentacja może zostać przekazana do weryfikacji w miesiącu z 45 do 55, czy zwiększenia liczby ekspertów niezbędnych do realizacji usługi z 2 do 3 osób nie stanowią w ocenie Izby powodów, dla których Odwołujący miałby nie wykorzystać swoich założeń kalkulacyjnych w oparciu o doświadczenie z poprzedniego zamówienia realizowanego na rzecz Zamawiającego (na potwierdzenie Zamawiający jako dowód przedstawił opis przedmiotu zamówienia i wzór umowy z poprzedniego zamówienia). Podsumowując powyższe, w ocenie Izby podane przez Zamawiającego w treści uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego argumenty nie stanowią dostatecznej podstawy, ażeby uznać, że wyjaśnienia Odwołującego nie uzasadniały zaoferowanej ceny.

W konsekwencji powyższych ustaleń Izby, prowadzących do uznania czynności Zamawiającego w postaci odrzucenia oferty Odwołującego za nieprawidłową, doszło do naruszenia przez Zamawiającego zarzuconych w odwołaniu przepisów ustawy Pzp, na podstawie których to Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego, tj. art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, art. 226 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp, a konsekwencji również do naruszenia wyrażonych w art. 16 pkt 1) i 2) ustawy Pzp zasad równego traktowania wykonawców i przejrzystości poprzez arbitralną i nieuzasadnioną ocenę wyjaśnień Odwołującego.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, wobec czego nakazała Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:.....