Sygn. akt: KIO 1047/26

WYROK

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzeszewski

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 marca 2026 r. przez wykonawcę GMSYNERGY sp. z o.o. z siedzibą w Rzgowie postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

przy udziale wykonawcy B.K. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Centrum Aktywizacji Zawodowej – ATUT B.K. z siedzibą w Warszawie zgłaszającego swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego o sygn. akt KIO 1047/26 po stronie zamawiającego

orzeka:

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty wykonawcy B.K. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Centrum Aktywizacji Zawodowej – ATUT B.K.z siedzibą w Warszawie w zakresie części VIII, IX i X,

- unieważnienie czynności unieważnienia postępowania w zakresie części VII,

- unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części VII, VIII, IX i X,

- dokonanie ponownego badania i oceny złożonych ofert w zakresie części VII, VIII, IX i X

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę GMSYNERGY sp. z o.o. z siedzibą w Rzgowie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) z tytułu zwrotu wykonawcy GMSYNERGY sp. z o.o. z siedzibą w Rzgowie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od Zamawiającego: Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rzecz wykonawcy GMSYNERGY sp. z o.o. z siedzibą w Rzgowie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania i zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodniczący……

Sygn. akt: KIO 1047/25

U z a s a d n i e n i e

Zamawiający: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Organizacja i przeprowadzenie wyjazdów zagranicznych, o charakterze wizyt studyjnych dla przedstawicieli instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki", nr postępowania: BDG-WZP.2630.1.2025.5.JP.

Przedmiotowe zamówienie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 164/2025 w dniu 28 sierpnia 2025 r. pod numerem 563254-2025.

Odwołujący: GMSYNERGY sp. z o.o. z siedzibą w Rzgowie otrzymał informację o odrzuceniu oferty oraz o wyborze oferty najkorzystniejszej w częściach VIII, IX i X przedmiotu zamówienia w dniu 27 lutego 2026 r., drogą elektroniczną, zaś informację o odrzuceniu oferty w części VII oraz o unieważnieniu postępowania w tej części Odwołujący otrzymał w dniu 2 marca 2026 r.

Odwołujący w dniu 5 marca 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odpodjętych przez Zamawiającego niezgodnych z przepisami ustawy czynności, tj.:

a.odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części VII przedmiotu zamówienia

(Szwajcaria) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 7 ustawy Pzp,

b.odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części VIII przedmiotu zamówienia (Dania) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 7 ustawy Pzp,

c.odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części IX przedmiotu zamówienia (Niemcy) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 7 ustawy Pzp,

d.odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części X przedmiotu zamówienia (Holandia) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 7 ustawy Pzp,

e.unieważnienia postępowania w zakresie części VII przedmiotu zamówienia (Szwajcaria) na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, jako czynności będącej bezpośrednią konsekwencją bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego.

Zaskarżonym czynnościom Odwołujący zarzucił:

1.Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego w częściach VII, VIII, IX i X jako rzekomo niezgodnej z warunkami zamówienia, w sytuacji gdy Zamawiający oparł decyzję o odrzuceniu na błędnym ustaleniu stanu faktycznego, tj. na twierdzeniu, że Odwołujący ujął koszty obiadów/lunchy i przerw kawowych (a w części IX również zakwaterowania i kolacji) w części merytorycznej kalkulacji kosztów, podczas gdy z treści Załącznika nr 1 do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dla każdej z tych części jednoznacznie i wprost wynika, że koszty te zostały ujęte w części dotyczącej usług organizacyjnych — co oznacza, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia, którą Zamawiający powołuje jako przesłankę odrzucenia, w rzeczywistości nie istnieje.

2.Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez bezpodstawne uznanie, że złożenie oferty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji polegający na manipulacji cenowej, podczas gdy Odwołujący nie dokonał żadnego przesunięcia kosztów między częścią merytoryczną a organizacyjną. Samo pojawienie się niektórych pozycji kosztowych w otrzymanych wycenach uczelni stanowi element ich standardowej i pakietowej oferty programowej, co nie oznacza ani tego, że Wykonawca z pełnego pakietu oferty uczelni skorzysta ani tego, że nie przyjął danych elementów w części organizacyjnej. Dodać należy, że przerwy kawowe stanowią pozycje o znikomej wartości, ujęte są przez uczelnie zwyczajowo jako standardowy element pakietu akademickiego. Zamawiający nie wykazał w najmniejszym stopniu zamiaru działania sprzecznego z dobrymi obyczajami ani zagrożenia interesu innego przedsiębiorcy.

3.Naruszenie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień treści oferty, w tym wyjaśnień dotyczących alokacji kosztów w kalkulacji, w sytuacji gdy Zamawiający powziął wątpliwości co do sposobu przyporządkowania poszczególnych pozycji kosztowych do części merytorycznej i organizacyjnej — zamiast czego Zamawiający dokonał samodzielnej, błędnej interpretacji wyjaśnień RNC, dodatkowo wprost sprzecznej z ich brzmieniem i na jej podstawie odrzucił ofertę bez dania Odwołującemu możliwości ustosunkowania się.

4.Naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp poprzez sporządzenie uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty w sposób wadliwy, oparty na twierdzeniach wprost sprzecznych z treścią dokumentów złożonych przez Odwołującego w toku postępowania, co uniemożliwia merytoryczną polemikę z decyzją Zamawiającego i narusza prawo Wykonawcy do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej.

5.Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp (zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności) poprzez odrzucenie oferty Odwołującego w częściach VII, VIII, IX i X na podstawie błędnego ustalenia stanu faktycznego, bez umożliwienia Wykonawcy ustosunkowania się do zidentyfikowanych rzekomych nieprawidłowości, a w konsekwencji — bezzasadne wyeliminowanie z postępowania oferty, która była zgodna z warunkami zamówienia i była najkorzystniejsza w świetle ustanowionych w postępowaniu kryteriów oceny, co doprowadziło do ograniczenia konkurencji w postępowaniu i miało wpływ na wybór oferty najkorzystniejszej, która w istocie była dla Zamawiającego najmniej korzystna.

6.Naruszenie art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej w częściach VIII, IX i X w warunkach bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego, co skutkowało dokonaniem wyboru z pominięciem oferty, która — w przypadku prawidłowej oceny — byłaby ofertą najkorzystniejszą, co wpłynęło na wynik postępowania.

7.Naruszenie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp poprzez unieważnienie postępowania w zakresie części VII przedmiotu zamówienia w sytuacji, gdy podstawa unieważnienia — tj. odrzucenie wszystkich złożonych ofert — wynikała z bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie błędnego ustalenia stanu faktycznego. W przypadku prawidłowej oceny oferty Odwołującego, przesłanka z art. 255 pkt 2 ustawy Pzp nie byłaby spełniona, a postępowanie w części VII powinno zakończyć się wyborem oferty najkorzystniejszej , tj. oferty Odwołującego.

Wobec wyżej podniesionych zarzutów, Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

a.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części VII przedmiotu zamówienia (Szwajcaria),

b.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części VIII przedmiotu zamówienia (Dania),

c.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części IX przedmiotu zamówienia (Niemcy),

d.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie części X

przedmiotu zamówienia (Holandia),

e.unieważnienia czynności unieważnienia postępowania w zakresie części VII przedmiotu zamówienia,

f.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części VIII, IX i X przedmiotu zamówienia,

g.powtórzenia czynności badania i oceny ofert w zakresie części VII, VIII, IX i X przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Nadto, wnosił o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, zgodnie z fakturą, która zostanie przedstawiona na rozprawie.

Odwołujący podał następujące uzasadnienie do przedmiotowego odwołania.

„(…) I. Stan faktyczny

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Organizacja i przeprowadzenie wyjazdów zagranicznych, o charakterze wizyt studyjnych dla przedstawicieli instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki" (nr postępowania: BDG-WZP.2630.1.2025.5.JP). Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, z podziałem na części.

Odwołujący złożył ofertę obejmującą m.in. części VII (Szwajcaria), VIII (Dania), IX (Niemcy) oraz X (Holandia przedmiotu zamówienia. Zgodnie z Formularzem ofertowym (Załącznik nr 1 do SWZ), cena oferty w każdej z części składała się z następujących komponentów:

Lp. 1 --- Część merytoryczna wizyty studyjnej dla 16 uczestników (ust. 1 Załącznika nr 6 do SWZ --- OPZ) --- stanowiąca zgodnie z Projektowanymi Postanowieniami Umowy (PPU) koszt stały, niezależny od liczby uczestników zgłoszonych przez Zamawiającego,

Lp. 2 --- Usługi organizacyjne podczas wizyty studyjnej dla 16 uczestników (ust. 2 OPZ) --- stanowiąca składową zmienną, zależną od liczby uczestników, w tym Lp. 2.1 --- Usługi organizacyjne dla 1 uczestnika (Lp. 2 / 16 osób), Lp. 2.1.1 --- Cena za zapewnienie 1 obiadu w dniu przylotu lub wylotu dla 1 uczestnika,

Lp. 3 --- Usługi służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (ust. 3 OPZ), obejmujące cztery podpozycje,

Lp. 4 --- Cena za 1 wizytę studyjną (Lp. 1 + Lp. 2 + Lp. 3), a cena oferty brutto stanowiła iloczyn Lp. 4 i liczby wizyt studyjnych w danej części.

Odwołujący zaoferował w zaskarżonych częściach następujące ceny:

Część VII (Szwajcaria): cena oferty brutto 944 000 zł, w tym: część merytoryczna 370 000 zł, usługi organizacyjne 96 000 zł (6 000 zł/os.), dostępność 6 000 zł;

Część VIII (Dania):cena oferty brutto 432 000 zł, w tym: część merytoryczna 330 000 zł, usługi organizacyjne 96 000 zł (6 000 zł/os.), dostępność 6 000 zł;

Część IX (Niemcy): cena oferty brutto 394 000 zł, w tym: część merytoryczna 300 000 zł, usługi organizacyjne 88 000 zł (5 500 zł/os.), dostępność 6 000 zł;

Część X (Holandia): cena oferty brutto 382 000 zł, w tym: część merytoryczna 280 000 zł, usługi organizacyjne 96 000 zł (6 000 zł/os.), dostępność 6 000 zł.

W toku postępowania Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ustawy Pzp. Odwołujący złożył dla każdej z zaskarżonych części szczegółowe wyjaśnienia wraz z dowodami, obejmujące pismo wyjaśniające z opisem metodyki kalkulacji ceny, Załącznik nr 1 --- szczegółową kalkulację kosztów usług organizacyjnych w przeliczeniu na jednego uczestnika, Załącznik nr 2 --- wycenę uczelni zagranicznej potwierdzającą koszt realizacji części merytorycznej, oraz Załącznik nr 3 --- kalkulację kosztów usług zapewnienia

dostępności.

W dniu 27 lutego 2026 r. Zamawiający poinformował Odwołującego o odrzuceniu jego oferty w częściach VIII, IX i X na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 7 ustawy Pzp. W dniu 2 marca 2026 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Odwołującego w części VII na tej samej podstawie prawnej oraz o unieważnieniu postępowania w zakresie części VII na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp. Zamawiający zarzucił Odwołującemu, że wczęści VII (Szwajcaria) --- ujął koszty obiadów i przerw kawowych w cenie części merytorycznej wizyty, w części VIII (Dania) --- ujął koszty obiadów i przerw kawowych w cenie części merytorycznej wizyty, w części IX (Niemcy)--- ujął koszty noclegów, obiadów, przerw kawowych oraz jednej kolacji w cenie części merytorycznej, a w części X (Holandia) --- ujął koszty obiadów i przerw kawowych w cenie części merytorycznej --- zamiast w cenie usług organizacyjnych.

Zamawiający uznał powyższe za niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp) oraz za czyn nieuczciwej konkurencji polegający na manipulacji cenowej, tj. przerzucaniu kosztów z części zmiennej (usługi organizacyjne) do części stałej (merytorycznej) ze szkodą dla Zamawiającego (art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 u.z.n.k.).

Odwołujący kwestionuje powyższe ustalenia w całości, wskazując, że opierają się one na całkowicie błędnej interpretacji treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny , jak również nie znajdują potwierdzenia ani w treści oferty, ani w dokumentach złożonych przez Odwołującego w toku postępowania.

II. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp --- bezpodstawne odrzucenie oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia

A.Istota zarzutu

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego w częściach VII, VIII, IX i X na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zarzucając Odwołującemu, że ujął koszty wyżywienia (obiadów/lunchy, przerw kawowych, a w części IX również noclegów i kolacji) w cenie części merytorycznej wizyty studyjnej zamiast w cenie usług organizacyjnych.

Odwołujący podnosi, że powyższe twierdzenie Zamawiającego jest wprost sprzeczne z treścią złożonej przez niego oferty, jak i dokumentów złożonych przez Odwołującego w toku postępowania --- w szczególności z treścią Załącznika nr 1 do wyjaśnień rażąco niskiej ceny dla każdej z zaskarżonych części, który jednoznacznie i wprost wskazuje, że koszty te zostały ujęte w części zmiennej dotyczącej usług organizacyjnych.

B.Dowód z treści oferty , jak i z treści Załącznika nr 1 do wyjaśnień RNC

Odwołujący złożył dla każdej z zaskarżonych części szczegółową kalkulację kosztów usług organizacyjnych w przeliczeniu na jednego uczestnika (Załącznik nr 1 do wyjaśnień RNC). Kalkulacje te przedstawiają się następująco:

Część VII (Szwajcaria) --- Załącznik nr 1, kalkulacja na 1 uczestnika (łącznie 6 000 zł/os.):

Zakwaterowanie (hotel): 3 200 zł

5 lunchy: 700 zł

4kolacje: 920 zł

Transport: 900 zł

Budżet zapasowy (przerwy kawowe): 280 zł

Część VIII (Dania) --- Załącznik nr 1, kalkulacja na 1 uczestnika (łącznie 6 000 zł/os.):

Zakwaterowanie (hotel): 2 300 zł

5lunchy: 700 zł

4kolacje: 900 zł

Transport lokalny: 1 540 zł

Budżet zapasowy (przerwy kawowe): 560 zł

Część IX (Niemcy) --- Załącznik nr 1, kalkulacja na 1 uczestnika (łącznie 5 500 zł/os.):

Zakwaterowanie (hotel): 1 500 zł

5lunchy: 750 zł

4kolacje: 775 zł

Transport lokalny: 1 705 zł

Budżet zapasowy (przerwy kawowe) : 770 zł

Część X (Holandia) --- Załącznik nr 1, kalkulacja na 1 uczestnika (łącznie 6 000 zł/os.):

Zakwaterowanie (hotel): 2 300 zł

5lunchy: 750 zł

4 kolacje: 775 zł

Transport lokalny: 1 703 zł

Budżet zapasowy (przerwy kawowe): 472 zł

Z powyższych kalkulacji w sposób jednoznaczny i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości wynika, że koszty obiadów/lunchy i kolacji zostały przez Odwołującego ujęte w części dotyczącej usług organizacyjnych , a nie w części merytorycznej, jak błędnie ustalił Zamawiający.

Ponadto, w treści pisma wyjaśniającego stanowiącego część wyjaśnień RNC dla części VIII (Dania), Odwołujący wprost wskazał: „W tym miejscu Wykonawca podnosi, że większość uczelni w ramach pakietu merytorycznego zawiera w swojej wycenie również lunche i przerwy kawowe, które Zamawiający wyodrębnia w pozycjach usług organizacyjnych. W związku z tym Wykonawca również przyjął lunche w części dotyczącej usług organizacyjnych.\"

Powyższy fragment wyjaśnień RNC jednoznacznie potwierdza, że Odwołujący był w pełni świadomy wymogu ujęcia kosztów wyżywienia w części organizacyjnej i właśnie tak postąpił.

C. Źródło rozbieżności i jej rzeczywisty charakter

Odwołujący nie kwestionuje, że propozycje i wyceny uczelni zagranicznych (Załącznik nr 2 do wyjaśnień RNC) obejmują w ramach pakietu akademickiego również pozycje dotyczące wyżywienia . Wycena Aarhus University (część VIII) zawiera pozycję „Daily catering (excluding dinner) for three full days", wycena TU Dresden (część IX) zawiera odrębne pozycje „Lunch", „Coffee breaks" i „Welcome dinner", a wycena University of Groningen (część X) zawiera pozycję „Catering 30 EUR/person/day --- Covers 2 coffee-breaks and lunch".Jednak to, że dana uczelnia oferuje w swoim pakiecie przerwę kawową i albo lunch , czy inne składowe nie oznacza , że Odwołujący nie ujął w/w w części cateringu w pozycji organizacyjnej zmiennej. Przeciwnie, Odwołujący wprost zadeklarował w wyjaśnieniach RNC , że uwzględnił te elementy cenotwórcze w kosztach wskazanych w tabeli w części organizacyjnej zmiennej . Dalej załączając dowody w postaci cenników z restauracji i/lub stołówek uczelni , udowodnił prawidłowość i rzetelność przyjętych wycen w tej części . Odwołujący dochował większej aniżeli należyta staranność w ramach wyjaśnień RNC, bo nawet wprost odniósł się do tego, że w związku z tym, że ma wyjaśnić rażąco niskie ceny w tych częściach , a uczelnie na wstępnym etapie szacowania kosztów podają niekiedy również inne składowe , jak np. przerwy kawowe, czy welcome dinner, to Wykonawca i tak przyjął te elementy w częściach organizacyjnych, bo taką dyspozycję dał Zamawiający tworząc formularz ofertowy.

Łączny koszt uczelni, obejmujący pakietowo poza samym kursem /szkoleniem niekiedy również inne pozycje, został w wyjaśnieniach RNC przyporządkowany do części merytorycznej kalkulacji jedynie dlatego, że moment składania oferty, czy wyjaśnień RNC, to nie moment na negocjowanie z uczelnią warunków kontraktu. Mając niewiele czasu na złożenie wyjaśnień, Odwołujący nie kontaktował się z uczelniami ponownie, aby prosić o wysłanie ponownego maila z „wyjęciem” przed nawias z oferty przerwy kawowej o symbolicznej wartości, ponieważ :

Celem wyjaśnienia RNC jest wykazanie, że przyjęte wartości nie są zaniżone, są realne i zapewniają możliwość prawidłowej realizacji zamówienia . Cel ten został osiągnięty i Zamawiający w żaden sposób nie zakwestionował przyjętych cen posiłków , ani nie wezwał Odwołującego w tym zakresie do dalszych wyjaśnień.

Pisanie do uczelni, (która np. wiedząc , że przyjeżdża 10-16 Gości z zagranicy i w wycenie szkolenia podaje, że zagwarantuje poczęstunek kawowy dla 20 osób), że Odwołujący prosi, żeby kawą nie częstować , „wyjąć ją z oferty", a nadto nie zapewnić jej dla prowadzących szkolenie wykładowców , dla których uczelnia również przewidziała zaserwowanie kawy byłoby działaniem naruszającym relacje z uczelnią, jak również naruszającym wizerunek Odwołującego.

Gdyby , w najgorszym scenariuszu, Odwołujący nawet na etapie realizacji nie poprosiłby uczelni o „wyjęcie z kosztów szkolenia " przerwy kawowej oraz lunchu, to jedynie on sam byłby poszkodowany finansowo. Zamawiający , w sytuacji , w której koszt zmienny zawiera lunche, kolacje i przerwy kawowe (te ostatnie w pozycji zapasowe koszty osobowe), jest niejako podwójnie zabezpieczony. Gdyby bowiem wysłał finalnie 10 osób zamiast 16, to Wykonawca, zgodnie z załączoną tabelą kosztów zmiennych organizacyjnych odjąłby za każde niewykorzystane miejsce odpowiednio 5500 zł w przypadku Niemiec albo 6000 zł w przypadku Szwajcarii, Danii i Holandii, a fakt, że sam albo umówiłby się z uczelnią na zmniejszenie zakresu przerwy kawowej do 10 albo , gdyby uczelnia mając np. minimalną ilość zamówienia 15, czy 20 kaw albo lunchy , obciążyłaby Wykonawcę tym faktem świadczeń nie w pełni skonsumowanych , to jest to okoliczność w każdym razie ambiwalentna z punktu widzenia Zamawiającego .

Odwołujący bowiem ujął koszty wyżywienia (lunchy, kolacji i przerw kawowych) odrębnie i wprost w Załączniku nr

1 do wyjaśnień RNC --- w części dotyczącej usług organizacyjnych, z konkretnymi kwotami o udokumentowanej wartości rynkowej , przypisanymi do poszczególnych pozycji.

Powyższa okoliczność jest kluczowa dla oceny zasadności odrzucenia oferty. Zamawiający zupełnie bezpodstawnie, wręcz sprzecznie z literalnym brzmieniem wyjaśnień RNC , zinterpretował ją jako przesunięcie kosztów z części organizacyjnej do merytorycznej. Tymczasem stan faktyczny jest dokładnie odwrotny . Odwołujący nie tylko nie zaniżył części organizacyjnej, ale zapewnił w niej pokrycie kosztów całego wyżywienia, niezależnie od tego, czy dana uczelnia te koszty proponowała w pakiecie , a jeżeli tak, to w jakim zakresie. W rezultacie, ewentualna rozbieżność między sposobem prezentacji kosztów w wyjaśnieniach RNC , a strukturą formularza ofertowego działa wyłącznie na korzyść Zamawiającego . Umożliwia mu odliczenie kosztów zmiennych , zależnych od ilości osób , a jednocześnie zwiększone jest łączne zabezpieczenie kosztowe po stronie Wykonawcy. Ma od bowiem zabezpieczone przerwy kawowe i lunche na uczelni , a jednocześnie niezależnie od tego przyjął w swojej wycenie, że opłaci je w ramach usługi organizacyjnej / logistycznej albo odpowiednio pomniejszy swoje wynagrodzenie , jeżeli Zamawiający nie wyśle na wizytę kompletu uczestników.

Co więcej, zgodnie z Projektowanymi Postanowieniami Umowy (PPU) oraz strukturą Formularza ofertowego, część merytoryczna wizyty studyjnej (Lp. 1) stanowi koszt stały ryczałtowy, niezmienny niezależnie od liczby uczestników zgłoszonych przez Zamawiającego. Część organizacyjna (Lp. 2) stanowi natomiast koszt zmienny, kalkulowany w przeliczeniu na jednego uczestnika. Taka konstrukcja cenowa oznacza, że w części merytorycznej mieści się nie tylko koszt uczelni, ale również marża Wykonawcy , co jest naturalne i zgodne z istotą wynagrodzenia ryczałtowego oraz celem ekonomicznym, dla którego wykonawcy ubiegają się o zamówienia. Fakt, że uczelnia zagraniczna wycenia swój pakiet akademicki w sposób obejmujący częściowy catering, nie oznacza, iż Odwołujący „przesunął" koszty wyżywienia do części merytorycznej . Oznacza jedynie, że pakietowa wycena uczelni generuje po stronie Wykonawcy oszczędność, stanowiącą element jego zysku na części stałej. Realne, kalkulowane koszty wyżywienia uczestników zostały ujęte w formularzu tam, gdzie wymaga tego struktura Formularza ofertowego - w części organizacyjnej, w przeliczeniu na jednego uczestnika, co jednoznacznie potwierdza Załącznik nr 1 do wyjaśnień RNC.

To, czy uczelnia zwolni Odwołującego z założonych przez siebie kosztów przerwy kawowej, czy jednak stwierdzi, że jest to immanentny i obowiązkowy punkt wizyty, to ryzyko wyłącznie Odwołującego , który mając na realizacji każdej wizyty założoną marżę na poziomie 80.000 zł - 100.000 zł ocenił negocjacje z uczelnią na temat upustu wynikającego z potencjalnego faktu, że nie będzie konieczności zapewniania przerwy kawowej , jako element nieistotny . Próba usunięcia „kawy” ze szkolenia na etapie wstępnych ustaleń wizyt budowałaby jedynie wizerunek Odwołującego jako roszczeniowego i drobiazgowego.

Sytuację można byłoby przyrównać do wizyty u fryzjera, który zwyczajowo proponuje kawę i czekoladkę , w czasie której Klient negocjowałby zwrot pewnej drobnej kwoty, argumentując, że nie napije się kawy i nie powinno to być wkalkulowywane w koszt usługi . Zdrowo rozsądkowo wiemy, że nie wypadałoby takiej retoryki podnosić, ani też , że nikt w taki sposób nie postępuje.

Odwołujący podkreśla przy tym, że rozbieżność w prezentacji kosztów wynika wyłącznie ze specyfiki wycen uczelni zagranicznych, które kształtują swoje oferty pakietowo, zgodnie z własnymi standardami akademickimi, i nie wyodrębniają poszczególnych pozycji kosztowych w sposób odpowiadający strukturze polskiego formularza ofertowego. Odwołujący nie miał możliwości jednostronnego „odjęcia" pozycji cateringowych z wyceny uczelni, ponieważ miał przedstawić oryginalne i rzetelne dowody na to, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, co zakładało przedstawienie oryginałów korespondencji z uczelniami. Przedstawione w związku z tym zostały oryginalne oferty uczelni, będące jak wiadomo punktem wyjścia do negocjacji późniejszych kontraktów. Odwołujący natomiast na tym etapie mógł , i tak uczynił , zapewnić odrębne pokrycie kosztów wyżywienia w części organizacyjnej, co w razie utrzymania ceny sztywnej przez uczelnie, a braku kompletu uczestników ze strony Zamawiającego, zmniejszyłoby oczywiście jego przychód (Zamawiający zapłaciłby kwotę pomniejszoną o iloczyn cen jednostkowych prawidłowo policzonych w formularzu, a jedynie Odwołującemu zmniejszyłby się zakładany zysk).

W tym miejscu warto też podkreślić, że choć przedstawiciele uczelni nie pisali expressis verbis o tym przy przedstawianiu kalkulacji szkolenia, to praktycznie wszystkie uczelnie dysponują udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych , w tym komputerem , słuchawkami , oprogramowaniem dla osób słabowidzących . Zamawiający oczekiwał wyodrębnienia tej pozycji w kosztorysie, co Odwołujący zrobił, ale również nie planował i nie planuje próbować przekonać uczelni, że nie korzystając z tej uczelnianej infrastruktury będzie obniżał wynagrodzenie za szkolenie, bo to,

czy ktoś skorzysta jest zmienne i niepewne. Też jest to koszt niejako „zdublowany", na co Odwołujący się godzi .

D. Znikomość wartości spornych pozycji

Niezależnie od powyższego, Odwołujący wskazuje, że wartość spornych pozycji kosztowych, tj. tych, które zdaniem Zamawiającego zostały „przesunięte" do części merytorycznej , jest znikoma w stosunku do wartości wycen uczelni oraz łącznej ceny oferty.

Z wycen uczelni zagranicznych (Załącznik nr 2 do wyjaśnień RNC) wynika, że wartość pozycji cateringowych objętych zarzutem Zamawiającego przedstawia się następująco:

Część IX (Niemcy): wycena TU Dresden wyodrębnia pozycje „Lunch: 530 EUR" oraz „Coffee breaks: 1 000 EUR", tj. łącznie 1 530 EUR , co stanowi6,6% łącznej wyceny uczelni (23 314 EUR) i zaledwie ok.1,7% ceny oferty brutto w tej części (394 000 zł); biorąc pod uwagę fakt, że Zamawiający dodatkowo określił, że minimalna ilość osób , za którą zobowiązany jest zapłacić, wynosi 10 osób, to czysto teoretycznie ruchome pozostają 3 lunche i 3 podwójne przerwy kawowe , co daje wartość 378 euro , co stanowi w relacji ceny brutto całej oferty jest to 0,096%, a więc nawet nie 1%, a ułamkowe części procenta wartości zamówienia .

Część X (Holandia): wycena University of Groningen wyodrębnia pozycję „Catering: 1 800 EUR - Covers 2 coffee-breaks and lunch" , co stanowi zaledwie ok. 2,0% ceny oferty brutto w tej części (382 000 zł); biorąc pod uwagę fakt, że Zamawiający dodatkowo określił, że minimalna ilość osób , za którą zobowiązany jest zapłacić, wynosi 10 osób, to czysto teoretycznie ruchome pozostają 3 lunche i 3 podwójne przerwy kawowe , co daje wartość 540 euro , to a w relacji ceny brutto całej oferty jest to 0,14%, a więc nawet nie 1%, a ułamkowe części procenta wartości zamówienia .

Część VIII (Dania):wycena Aarhus University obejmuje „Daily catering (excluding dinner) for three full days" bez wyodrębnienia odrębnej kwoty za tę pozycję, co oznacza, że Zamawiający nie jest nawet w stanie precyzyjnie ustalić wartości rzekomego „przesunięcia".

Część VII (Szwajcaria) wycena University of Basel obejmuje pakietowo „lunch and coffee breaks”

Przerwy kawowe stanowią pozycję o znikome wartości ekonomicznej, standardowo zapewniane są przez uczelnie w ramach programu akademickiego. Ich koszt jednostkowy Odwołujący zawarł w pozycji „budżet zapasowy" ujętej w Załączniku nr 1 w części organizacyjnej (280 zł/os w części VII, 560 zł/os w części VIII, 770 zł/os w części IX, 472 zł/os w części X).

Odrzucenie oferty z powodu rozbieżności o wartości stanowiącej setną część % ceny oferty -- i to rozbieżności wynikającej wyłącznie ze sposobu prezentacji kalkulacji w wyjaśnieniach RNC, a nie z treści samej oferty, przy jednoczesnym zadeklarowaniu przez Odwołującego zmniejszenia wynagrodzenia o prawidłowe i rynkowe wartości w razie zmniejszenia ilości uczestników , stanowi działanie oczywiście nieproporcjonalne do charakteru i skali stwierdzonej rzekomej nieprawidłowości, która w istocie w ogóle nieprawidłowością nie jest.

E. Szczególne uwagi dotyczące części IX (Niemcy)

W przypadku części IX Zamawiający dodatkowo zarzucił Odwołującemu ujęcie w części merytorycznej kosztów noclegów i jednej kolacji. Zarzut ten jest równie bezpodstawny --- Załącznik nr 1 do wyjaśnień RNC dla części IX wyraźnie wymienia w kalkulacji usług organizacyjnych: „Zakwaterowanie (hotel): 1 500 zł" oraz „4 kolacje: 775 zł". Koszty te zostały zatem jednoznacznie ujęte w części organizacyjnej. Na ich poparcie Wykonawca załączył dowody w postaci wycen hoteli z portalu booking.com.

Fakt, że wycena i propozycja TU Dresden zawiera odrębne pozycje „Accommodation: 4 704 EUR" i „Welcome dinner: 1 000 EUR" ponownie odzwierciedla jedynie fakt przesłania przez uczelnię takiej propozycji , ale nie potwierdza ani jej nierozłączności , ani akceptacji przez Odwołującego. Nie ma to również wpływu na sposób alokacji kosztów w ofercie Odwołującego. Analogicznie jak w przypadku wyżywienia, Odwołujący zapewnił odrębne, podane w formie jednostkowej , uzależnione od faktycznej ilości osób , pokrycie kosztów zakwaterowania i kolacji w części organizacyjnej.

Na marginesie sprawy, w tej konkretnej sytuacji , Wykonawca już odbył z uczelnią kilka spotkań statutowych , czekając na wyniki postępowania, i dawno już przekazał, że noclegi będzie zamawiał samodzielnie, bowiem ma tu ścisłe wytyczne od Zamawiającego . W zakresie welcome dinner , uczelnia również nie stosuje presji zatwierdzenia, ale w ramach dobrej współpracy i budowania międzynarodowych relacji , Odwołujący zwyczajowo zaprasza przedstawicieli uczelni na jedną z kolacji , wspólnie z uczestnikami. Robi to w ramach swojej marży , traktując to jako inwestycję w przyszłe projekty. I również takie zaproszenie nie ma żadnego związku z sytuacją Zamawiającego, który każdy element ceny ma podany w wyjaśnieniach RNC jednostkowo i który płaci wyłącznie za uczestników polskich i wyłącznie za ich faktyczną ilość z założeniem 10 os minimum.

F. Orzecznictwo KIO

Odwołujący wskazuje, że przedstawione stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.

W wyroku z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt KIO 1267/24, Izba wskazała, że niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, musi mieć charakter oczywisty, niewątpliwy i nieusuwalny. Nie może być wynikiem wątpliwej lub arbitralnej interpretacji dokumentów złożonych przez wykonawcę. W niniejszej sprawie Zamawiający dokonał własnej interpretacji wycen uczelni, ignorując jednoznaczną treść Załącznika nr 1 do wyjaśnień RNC, która wprost wskazuje na ujęcie kosztów wyżywienia w części organizacyjnej.

W wyroku z dnia 13 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 199/24, Izba podkreśliła, że odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp nie powinno następować z błahych powodów i stanowi środek ostateczny, stosowany w przypadku jednoznacznie stwierdzonej niezgodności. W niniejszej sprawie odrzucenie nastąpiło z powodu rozbieżności o marginalnej wartości ekonomicznej, wynikającej ze specyfiki prezentacji kalkulacji kosztów przez uczelnie, przy jednoczesnym pokryciu spornych pozycji przez Odwołującego w ramach osobnego budżetu organizacyjnego .

W wyroku z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt KIO 1019/22, Izba wskazała, że wywodzenie niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia z treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny wymaga szczególnej ostrożności. Wyjaśnienia RNC stanowią dokument o odmiennym charakterze niż oferta sensu stricto . Mają one na celu uzasadnienie realności zaoferowanej ceny, a nie modyfikację treści oferty. Ewentualne nieścisłości w kalkulacji przedstawionej w wyjaśnieniach RNC nie mogą automatycznie przesądzać o niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Odwołujący pozostawiając oryginalne wyceny szkoleń pozyskane z uczelni nie dokonywał ich pomniejszenia o „elementy niepotrzebne", jak zdublowane lunche , czy przerwy kawowe, bowiem to finalnie jego budżet miałby być uszczuplony, a nie budżet Zamawiającego, który zgodnie z tabelą miał zagwarantowane ruchome wynagrodzenie o rynkowej , sprawdzonej i udokumentowanej przedstawionymi dowodami wartości .

Gdyby Odwołujący napisał do każdej z uczelni prośbę o usunięcie pozycji 3 lunchy i 3 podwójnych przerw kawowych, to uzyskałby zwiększenie swojej marży i zmniejszenie swojego kosztu . Nie wpłynęłoby to na sytuację Zamawiającego, więc jeżeli Odwołujący ceniąc sobie relacje z uczelnią dopuścił ryzyko nawet częściowego zdublowania kosztów, to nie można czynić mu z tego zarzutu.

Ponadto, sam Odwołujący w treści wyjaśnień RNC powołał się na wyroki KIO 785/25 oraz KIO 2021/25 wskazując na utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą ewentualne błędy czy niedoskonałości w kalkulacji kosztów przedstawionej w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny nie mogą stanowić samoistnej podstawy do odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

G. Podsumowanie zarzutu Odwołujący wykazał, że:

(i)koszty wyżywienia zostały jednoznacznie ujęte w Załączniku nr 1 do wyjaśnień RNC w części dotyczącej usług organizacyjnych , z konkretnymi kwotami przypisanymi do poszczególnych pozycji;

(ii)pojawienie się analogicznych pozycji w wycenach uczelni (Załącznik nr 2) wynika z pakietowego charakteru ofert uczelni zagranicznych , co nawet jeżeli by przyjąć, że skutkuje podwójnym pokryciem kosztów części wyżywienia , jest elementem na korzyść Zamawiającego; zabezpiecza go przed rażąco niską ceną, co było w ogóle punktem wyjścia jego badania względem oferty Odwołującego

(iii)część merytoryczna stanowi koszt stały (ryczałtowy), w którym mieści się marża Wykonawcy , pakietowy charakter wyceny uczelni generuje oszczędność stanowiącą element zysku, a nie przesunięcie kosztów;

(iv)wartość spornych pozycji jest znikoma (setne części % ceny oferty), a w przypadku części VIII Zamawiający nie jest nawet w stanie precyzyjnie ustalić wartości rzekomego „przesunięcia";

(v)rozbieżność dotyczy wyłącznie sposobu prezentacji kalkulacji w wyjaśnieniach RNC, a nie treści oferty wyrażonej w formularzu ofertowym.

W konsekwencji, przesłanka odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp , tj. niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia , nie została spełniona. Oferta Odwołującego jest zgodna z warunkami zamówienia, a jej odrzucenie na tej podstawie stanowi naruszenie wskazanego przepisu.

III. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 u.z.n.k. --- brak przesłanek czynu nieuczciwej konkurencji

A.Istota zarzutu

Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego również na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, uznając, że

złożenie oferty stanowi czyn nieuczciwej konkurencji polegający na manipulacji cenowej , tj. przerzuceniu kosztów wyżywienia z części organizacyjnej (zmienna, zależna od liczby uczestników) do części merytorycznej (stała, ryczałtowa), co miałoby działać na szkodę Zamawiającego.

Odwołujący podnosi, że zarzut ten jest całkowicie bezpodstawny zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym.

B.Brak przesunięcia kosztów --- odesłanie do zarzutu II

Jak wykazano szczegółowo w pkt II niniejszego uzasadnienia, twierdzenie Zamawiającego o przesunięciu kosztów wyżywienia z części organizacyjnej do merytorycznej jest sprzeczne z treścią dokumentów złożonych przez Odwołującego. Koszty wyżywienia zostały ujęte w Załączniku nr 1 do wyjaśnień RNC w części dotyczącej usług organizacyjnych, z konkretnymi kwotami przypisanymi do poszczególnych pozycji. Pojawienie się niektórych pozycji w wycenach uczelni wynika z pakietowego charakteru ofert akademickich . Ich skasowanie spowodowałoby jedynie przesunięcie pozyskanych środków na budżet zapasowy i marżę Odwołującego . Nie można więc mówić o jakiejkolwiek szkodzie , nawet hipotetycznej , po stronie Zamawiającego.

Skoro przesunięcie kosztów, które Zamawiający powołuje jako podstawę zarzutu czynu nieuczciwej konkurencji, w rzeczywistości nie miało miejsca , to zarzut ten jest pozbawiony podstawy faktycznej.

C.Niespełnienie przesłanek art. 3 ust. 1 u.z.n.k.

Niezależnie od powyższego, Odwołujący wskazuje, że nawet gdyby hipotetycznie przyjąć istnienie rozbieżności w alokacji kosztów (czemu Odwołujący zaprzecza), to Zamawiający nie wykazał spełnienia kumulatywnych przesłanek czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj.:

(i)sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami Zamawiający nie wskazał, jakie konkretnie normy prawne lub dobre obyczaje zostały naruszone przez Odwołującego. Samo ujęcie kosztów w określony sposób w kalkulacji ceny nie stanowi naruszenia prawa ani dobrych obyczajów, zwłaszcza gdy kalkulacja zapewnia w najgorszym razie podwójne pokrycie spornych i marginalnych pozycji przez Odwołującego , co jest korzystna dla Zamawiającego i zwiększa bufor bezpieczeństwa

(ii)zagrożenia lub naruszenia interesu innego przedsiębiorcy lub klienta Zamawiający nie wykazał, w jaki sposób złożenie oferty przez Odwołującego miałoby zagrażać lub naruszać interes Zamawiającego lub innego wykonawcy. W szczególności Zamawiający nie wykazał, że rzekome „przesunięcie" kosztów mogłoby prowadzić do jakiejkolwiek szkody po jego stronie.

(iii)zamiaru działania sprzecznego z dobrymi obyczajami Zamawiający nie zbadał ani nie ustalił zamiaru Odwołującego. Rozbieżność w prezentacji kosztów wynika wyłącznie ze specyfiki pakietowych wycen uczelni zagranicznych, a nie z celowego działania Odwołującego nakierowanego na uzyskanie nieuczciwej przewagi konkurencyjnej. Odwołujący wprost w wyjaśnieniach RNC napisał, że pomimo tego, że załączone wyceny uczelni zawierają np. lunche, to on , zgodnie z dyspozycją Zamawiającego wyrażoną we wzorze formularza, koszty te podaje w części organizacyjnej zmiennej.

Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie wybranego oferenta , tj. CAZ Atut B.K., który to oferent w części dotyczącej : Holandii oraz Finlandii otrzymał oferty od tych samych uczelni , ale narzucił ponad dwukrotnie większą marżę na zamówienia , co spowodowało, że nie musiał wyjaśniać RNC i postanowił na siłę szukać punktu zaczepienia oferty Odwołującego , oczywiście tańszej i korzystniejszej dla Zamawiającego. Odwołujący nie ma bowiem wątpliwości , że to z inicjatywy wybranego Oferenta Zamawiający wpadł w swojej retoryce w ślepy zaułek i niesłusznie odrzucił oferty korzystniejsze dla siebie i dla budżetu publicznego , którym dysponuje, jako ministerstwo. Jeżeli można mówić o czynie nieuczciwej konkurencji w niniejszym postępowaniu , to jedynie wybrany oferent z pewnością się jego dopuścił. Zwłaszcza, że jego cena stała ryczałtowa w każdej części jest wyższa od ceny stałej ryczałtowej Odwołujacego.

Na marginesie powyższego, Odwołujący sygnalizuje, że dysponuje potwierdzonymi informacjami wskazującymi na to, iż wybrany oferent w części IX przedmiotu zamówienia (Niemcy) przedłożył przedmiotowy środek dowodowy — Informację z uczelni Humboldt-Innovation (Humboldt-Universität zu Berlin) — który został przerobiony po podpisaniu przez uczelnię. Z korespondencji z D.K., Kierowniczką Akademii Humboldt-Innovation (k., tel. +49 (0) 30.2093 46614), wynika, że formularz (Załącznik nr 4 do SWZ) został wypełniony i podpisany przez Humboldt-Innovation bez uzupełnienia nagłówka wykonawcy. Uczelnia bowiem informowała obie agencje – C.A. oraz Odwołującego - od początku, że istnieją dwa zapytania dotyczące tej współpracy i nie chciała wskazywać w formularzu konkretnego wykonawcy przed

rozstrzygnięciem postępowania. Tymczasem wybrany oferent przedłożył Zamawiającemu dokument z uzupełnionym przez siebie nagłówkiem, co oznacza, że nagłówek został dopisany po podpisaniu dokumentu przez uczelnię. Dokument przedłożony Zamawiającemu nie odpowiada zatem treści, którą uczelnia swoim podpisem potwierdziła. Odwołujący podkreśla, że sam również otrzymał od Humboldt-Innovation identyczny dokument — bez uzupełnionego nagłówka wykonawcy — i właśnie z tego względu nie złożył oferty na tę uczelnię w części IX, decydując się na inną uczelnię, dającą mu mniejszą ilość punktów ponieważ uzupełnienie nagłówka po podpisaniu dokumentu przez uprawnioną instytucję stanowiłoby niedozwolone przerobienie dokumentu . Odwołujący pozostawia tę kwestię poza zarzutami odwołania , ale przedstawia je do oceny Krajowej Izby Odwoławczej, sygnalizując , że metody stosowane przez wybranego oferenta w niniejszym postępowaniu wykraczają dalece poza ramy uczciwej konkurencji.

D.Brak szkody po stronie Zamawiającego

Zamawiający uzasadnił zarzut manipulacji cenowej wskazując, że przesunięcie kosztów z części zmiennej (organizacyjnej) do stałej (merytorycznej) działa na jego szkodę, ponieważ w przypadku zmniejszenia liczby uczestników Zamawiający płaciłby zawyżoną część stałą, nie uzyskując proporcjonalnego obniżenia kosztów organizacyjnych.

Argumentacja ta pomija jednak fundamentalną okoliczność: koszty wyżywienia zostały przez Odwołującego ujęte w części organizacyjnej (Załącznik nr 1 do RNC), a zatem w przypadku zmniejszenia liczby uczestników koszty te ulegałyby proporcjonalnemu obniżeniu --- dokładnie tak, jak wymaga tego struktura Formularza ofertowego. Część merytoryczna pozostaje stała niezależnie od liczby uczestników, co jest zgodne z PPU i wynika z ryczałtowego charakteru tej pozycji. Fakt, że w ramach ryczałtu merytorycznego mieści się również marża Wykonawcy (obejmująca m.in. oszczędności wynikające z pakietowych wycen uczelni) nie stanowi szkody dla Zamawiającego , jest normalnym elementem kalkulacji ceny w zamówieniach publicznych.

W przypadku części VIII, IX i X Odwołujący prezentuje symulację kosztów, jakie zapłaciłby Zamawiający przy minimalnej ilości 10 uczestników , gdyby podpisał umowę z Odwołującym i porównawczo z wybranym Oferentem :

Oferta wybrana :

1.Dania -- część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 463.500 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*12.506,25 zł = 125.062,50 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 588.562,50 zł Oferta Odwołującego :

2.Dania -- część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 330.000 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*6.000 zł = 60.000 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 390.000 zł

W przypadku części VII (Szwajcaria) powyższa symulacja nie jest możliwa, ponieważ postępowanie w tej części zostało unieważnione wskutek odrzucenia wszystkich ofert. Odwołujący wskazuje jednak, że jego oferta w części VII (944 000 zł brutto) była jedyną ofertą, która mogłaby zostać wybrana jako najkorzystniejsza, gdyby nie bezpodstawne odrzucenie.

Zamawiający wybierając ofertę CAZ Atut B.K. przy identycznych parametrach jakościowych traci 198.562,50 zł . Przy pełnej ilości 16 uczestników strata Zamawiającego w związku z wyborem oferty CAZ Atut B.K. będzie się oczywiście powiększać z każdą kolejną osobą. Oferta wybrana jest bowiem o 50,91 % droższa aniżeli oferta Odwołującego , która miałaby rzekomo naruszać interes Zamawiającego. Zamawiający ocenił , poza wszystkimi wcześniej przywołanymi argumentami, że płacąc niemal dwukrotnie więcej za tę samą usługę dokonuje racjonalnego wydatku środków publicznych .

Oferta wybrana :

3.Niemcy -- część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 455.000 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*10.943,75 zł = 109.437,50 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 564.437,50 zł Oferta Odwołującego :

4.Niemcy-- część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 300.000 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*5.500 zł = 55.000 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 355.000 zł

Zamawiający wybierając ofertę CAZ Atut B.K. traci 209.437,50 zł .Przy pełnej ilości 16 uczestników strata Zamawiającego w związku z wyborem oferty CAZ Atut B.K. będzie się oczywiście powiększać z każdą kolejną osobą. Oferta wybrana jest bowiem o blisko 59% droższa aniżeli oferta Odwołującego , która miałaby rzekomo naruszać interes Zamawiającego. Zamawiający ocenił , poza wszystkimi wcześniej przywołanymi argumentami, że płacąc niemal dwukrotnie więcej za tę samą usługę dokonuje racjonalnego wydatku środków publicznych .

Oferta wybrana :

5.Holandia -- część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 475.000 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*9687,50 zł = 96.870 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 571.870 zł Oferta Odwołującego :

6.Holandia - część merytoryczna (sztywna i niezmienna bez względu na ilość uczestników) -- 280.000 zł

- część organizacyjna (zmienna) -- 10*6.000 zł = 60.000 zł Łącznie do zapłaty dla Zamawiającego -- 340.000 zł

Zamawiający wybierając ofertę CAZ Atut B.K. przy identycznych parametrach jakościowych traci 231.870 zł . Oferta wybrana jest aż o 68,20% % droższa od oferty Odwołującego, pomimo że pochodzi z tej samej uczelni - Uniwersytet Groningen w Holandii. Przy pełnej ilości 16 uczestników strata Zamawiającego w związku z wyborem oferty CAZ Atut B.K. będzie się oczywiście powiększać z każdą kolejną osobą. Oferta wybrana o ponad 68% droższa aniżeli oferta Odwołującego jest złożona na marży w wysokości wręcz spekulacyjnej i to zdecydowanie narusza interes Zamawiającego. Zamawiający ocenił, poza wszystkimi wcześniej przywołanymi argumentami, że płacąc blisko dwukrotnie więcej za dokładnie tę samą usługę dokonuje racjonalnego wydatku środków publicznych, czego nie sposób racjonalnie wytłumaczyć.

E. Orzecznictwo KIO

W wyroku z dnia 19 sierpnia 2024 r., sygn. akt KIO 2665/24, Izba wskazała, że zamawiający, odrzucając ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, musi wskazać konkretnie, jaki czyn nieuczciwej konkurencji został popełniony, na czym polegało działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, oraz w jaki sposób zagraża ono lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Ogólnikowe powołanie się na „manipulację cenową" bez szczegółowego wykazania spełnienia przesłanek ustawowych nie stanowi wystarczającej podstawy do odrzucenia oferty.

W wyroku z dnia 13 lutego 2024 r., sygn. akt KIO 189/24, Izba podkreśliła, że odrzucenie oferty z powodu czynu nieuczciwej konkurencji powinno być poprzedzone wezwaniem wykonawcy do złożenia wyjaśnień w zakresie budzącym wątpliwości Zamawiającego. W niniejszej sprawie Zamawiający nie wezwał Odwołującego do wyjaśnienia sposobu alokacji kosztów , dokonał samodzielnej interpretacji wyjaśnień RNC, a właściwie, jak domniemuje Odwołujący , uległ raczej namowie i argumentacji wybranego oferenta, który nie po raz pierwszy składa w postępowaniu oferty z rażąco wysoką marżą, a następnie próbuje wątpliwymi metodami zdyskredytować oferty złożone na racjonalnej rynkowo marży. Wydaje się, że na tej podstawie Zamawiający sformułował zarzut manipulacji cenowej, bo wywiedzenie takiej konstatacji z wyjaśnień RNC Odwołującego nie byłoby praktycznie możliwe, tak dalekie jest od brzmienia wyjaśnień.

F. Podsumowanie zarzutu

Zamawiający nie wykazał spełnienia przesłanek czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.z.n.k. -- nie wskazał konkretnego działania sprzecznego z prawem lub dobrymi obyczajami, nie wykazał zagrożenia ani naruszenia interesu innego przedsiębiorcy lub klienta, nie zbadał zamiaru Odwołującego, a nadto oparł swoje ustalenia na błędnej podstawie faktycznej. Odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp jest zatem bezpodstawne i stanowi naruszenie wskazanego przepisu.

IV. Naruszenie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp - zaniechanie wezwania do wyjaśnień treści oferty

A.Istota zarzutu

Zamawiający, powziąwszy wątpliwości co do sposobu przyporządkowania poszczególnych pozycji kosztowych do części merytorycznej i organizacyjnej oferty Odwołującego, zaniechał wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień treści oferty w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Zamiast tego Zamawiający dokonał samodzielnej i jak wykazano w pkt II niniejszego uzasadnienia, błędnej interpretacji wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a następnie na jej podstawie odrzucił ofertę.

B.Obowiązek wyjaśnienia wątpliwości przed odrzuceniem oferty

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. Jakkolwiek przepis ten formułuje uprawnienie („może"), w orzecznictwie KIO utrwalony jest pogląd, że w sytuacji gdy zamawiający powziął wątpliwości co do treści oferty, wezwanie do wyjaśnień staje się jego obowiązkiem , zwłaszcza gdy konsekwencją braku wyjaśnień ma być odrzucenie oferty.

W niniejszej sprawie Zamawiający wyraźnie powziął wątpliwości co do alokacji kosztów wyżywienia w ofercie Odwołującego , świadczy o tym fakt, że w uzasadnieniu odrzucenia Zamawiający przeprowadził szczegółową analizę wyjaśnień RNC i wycen uczelni, porównując poszczególne pozycje kosztowe. Zamawiający dysponował zatem konkretnymi pytaniami, które mógł i powinien był skierować do Odwołującego , w szczególności o wyjaśnienie relacji

między kosztami wynikającymi z wycen uczelni (Załącznik nr 2) a kalkulacją kosztów organizacyjnych (Załącznik nr 1), w których Odwołujący wprost zawarł posiłki w odpowiadającej ilości i rodzaju, a Zamawiający zupełnie ten fakt zignorował.

C.Możliwość wyjaśnienia rozbieżności

Gdyby Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień, Odwołujący miałby możliwość jednoznacznego wskazania, że:

(i)koszty wyżywienia zostały celowo i świadomie ujęte w Załączniku nr 1 w części organizacyjnej;

(ii)pojawienie się wybiórczych analogicznych pozycji w wycenach uczelni wynika z pakietowego charakteru ofert akademickich i nie oznacza „przesunięcia" kosztów; wyceny z uczelni załączone do wyjaśnień RNC miały za zadanie jedynie pokazać realność wykonania zamówienia przez Odwołującego w podanej cenie, co poprzez spekulacyjnie wysoką cenę oferty wybranej mogło wydawać się Zamawiającemu niewiarygodne.

(iii)wszelka ewentualna późniejsza różnica między wycenami uczelni , a kalkulacją organizacyjną w zakresie niejako „zdublowanych pozycji" stanowi element marży Wykonawcy na ryczałtowej części merytorycznej.

Wyjaśnienie to wyeliminowałoby wątpliwości Zamawiającego i zapobiegłoby bezpodstawnemu odrzuceniu oferty. Zaniechanie wezwania pozbawiło Odwołującego tej możliwości.

D.Szerszy kontekst - brak komunikacji ze strony Zamawiającego w toku postępowania

Zaniechanie wezwania do wyjaśnień treści oferty nie było incydentalnym uchybieniem, lecz wpisuje się w szerszy wzorzec braku komunikacji ze strony Zamawiającego w toku całego postępowania. Postępowanie zostało wszczęte w październiku 2025 r., a rozstrzygnięcie nastąpiło dopiero w lutym 2026 r. , tj. po upływie ponad czterech miesięcy. W tym okresie Zamawiający nie reagował na wiadomości kierowane przez Odwołującego za pośrednictwem platformy zakupowej, nie odpowiadał na pytania dotyczące statusu postępowania oraz nie potwierdzał otrzymania korespondencji.

Powyższe świadczy o tym, że Zamawiający w toku postępowania konsekwentnie unikał komunikacji z wykonawcami, co w połączeniu z zaniechaniem wezwania do wyjaśnień treści oferty tworzy obraz postępowania prowadzonego z naruszeniem zasady transparentności , jakby Zamawiającemu w ogóle nie zależało na wyborze oferty faktycznie najkorzystniejszej. Wykonawca, który przez kilka miesięcy nie otrzymywał żadnej informacji zwrotnej od Zamawiającego, został następnie zaskoczony decyzją o odrzuceniu oferty na podstawie wątpliwości, które jakkolwiek absurdalne, mogły i powinny były zostać wyjaśnione w toku normalnej komunikacji między stronami postępowania.

Zwłaszcza, że Odwołujący jeszcze w dniu 19.01.2026 napisał do Zamawiającego przez platformę :

Dobry wieczór, czy nasze wyjaśnienia są dla Państwa wystarczające ? Bardzo nas martwi tak długi czas procedowania zamówienia , a i instytucje zagraniczne dopytują nas o realizację, więc gdyby coś jeszcze było z naszej strony potrzebne, to uprzejmie prosimy o informację i w ciągu jednego dnia jesteśmy w nie uzupełnić/wyjaśnić dowolny zakres. Mam nadzieję, że to przyspieszy proces. Pozdrawiam, A.K.

W obliczu dalszej ciszy ze strony Zamawiającego Odwołujący 30.01.206 ponowił swoje pytania :

Dzień dobry , w związku z tym , że procedowanie zamówienia trwa bardzo długo , to zaczęliśmy się niepokoić, czy wszystkie przedstawione wyjaśnienia są dla Państwa jasne i czytelne. Gdyby było inaczej, prosimy o kontakt . Odpowiadamy w ciągu jednego dnia , a z kolei bardzo trudno jest nam wytłumaczyć, że 3 miesiące czekamy na wyniki postępowania\... W międzyczasie dosyłamy jeszcze aktualną listę płac za 11 i 12/2025, aczkolwiek wynagrodzenie przyjęliśmy , zgodnie z wyjaśnieniami na poziomie wyższym aniżeli stawki minimalne , więc to wysyłamy jedynie wspomagająco. Jesteśmy do dyspozycji i odpowiemy w razie potrzeby nawet w ciągu jednego dnia. Pozdrawiam , A.G.

Zamawiający opieszale i w sposób pozbawiony jakiejkolwiek troski o budżet jednostki publicznej procedował niespiesznie postępowanie , pomimo tego, że Odwołujący nie będąc w stanie odgadnąć, czym spowodowana jest owa zwłoka, deklarował , że cokolwiek nie byłoby niejasne, to jest gotowy do wyjaśnień nawet z 1 dniowym terminem .

E. Znaczenie zaniechania dla wyniku postępowania

Zaniechanie wezwania do wyjaśnień jest szczególnie rażące w kontekście niniejszej sprawy, ponieważ Zamawiający odrzucił ofertę na podstawie własnej interpretacji dokumentu (wyjaśnień RNC), który z natury rzeczy wymaga analizy w kontekście całej kalkulacji , a nie selektywnego porównywania wybranych pozycji. Wyjaśnienia RNC nie stanowią oferty sensu stricto i mogą zawierać uproszczenia lub prezentacyjne rozbieżności, które nie wpływają na treść oferty wyrażoną w formularzu ofertowym. Właśnie dlatego ustawodawca przewidział instytucję wyjaśnień treści oferty , aby Zamawiający mógł rozwiać wątpliwości przed podjęciem decyzji o odrzuceniu.

Zaniechanie skorzystania z tej instytucji, przy jednoczesnym odrzuceniu oferty na podstawie wątpliwej interpretacji dokumentów, stanowi naruszenie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.

V. Naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp --- wadliwe uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty

A. Istota zarzutu

Zgodnie z art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, zamawiający niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone , podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie to powinno być na tyle precyzyjne i rzetelne, aby umożliwić wykonawcy merytoryczną polemikę z decyzją zamawiającego oraz skuteczne korzystanie ze środków ochrony prawnej.

W niniejszej sprawie uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty Odwołującego jest wadliwe, ponieważ opiera się na twierdzeniach wprost i oczywiście sprzecznych z treścią dokumentów złożonych przez Odwołującego w toku postępowania.

B. Sprzeczność uzasadnienia z dokumentami

Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty w każdej z zaskarżonych części (VII, VIII, IX i X) stwierdził, że Odwołujący ujął w formularzu ofertowym koszty wyżywienia (obiadów, przerw kawowych, a w części IX również noclegów i kolacji) w cenie części merytorycznej wizyty studyjnej, zamiast w cenie usług organizacyjnych.

Twierdzenie to jest sprzeczne z faktycznie złożonym w ramach oferty formularzem , jak i z treścią Załącznika nr 1 do wyjaśnień RNC dla każdej z zaskarżonych części, w którym koszty wyżywienia, zakwaterowania i kolacji zostały wyraźnie i z konkretnymi kwotami ujęte w kalkulacji usług organizacyjnych (jak szczegółowo wykazano w pkt II.B niniejszego uzasadnienia). Jest ono również sprzeczne z pisemnym oświadczeniem Odwołującego zawartym w treści wyjaśnień RNC w którym Odwołujący wprost wskazał, że „przyjął lunche w części dotyczącej usług organizacyjnych". Odwołujący w ramach swoich wyjaśnień RNC, załączając wyceny szkoleń z uczelni , które min. zawierały propozycje częściowego cateringu w trakcie 3 dni pobytu na uczelni wyjaśnił wprost informując, że :

„W tym miejscu Wykonawca podnosi, że większość uczelni w ramach pakietu merytorycznego zawiera w swojeju wycenie również lunche i przerwy kawowe, które Zamawiający wyodrębnia w pozycjach usług organizacyjnych . W związku z tym Wykonawca również przyjął lunche w części dotyczącej usług organizacyjnych . Przerwy kawowe uczelnie zakładają dla całej grupy wizytującej, razem z kadrą dydaktyczną uczelni i te nie są w większości przypadków w ogóle „wyłączalne" ani liczone os 1 osoby , niemniej dla zgodności podziału z formularzem ofertowym można przyjąć, że budżet zapasowy zawarty w części organizacyjnej jest wystarczający dla opłacenia przerw kawowych , a jednocześnie zapewnia odjęcie stosownej kwoty w razie braku pełnej frekwencji .

Zamawiający zatem oparł swoje ustalenia faktyczne wyłącznie na analizie wycen uczelni zagranicznych (Załącznik nr 2), pomijając przy tym Załącznik nr 1, który bezpośrednio i jednoznacznie odpowiada na pytanie o sposób alokacji przez Odwołującego kosztów w ofercie i nie trzeba nawet przeprowadzać w tym zakresie dedukcji. Uzasadnienie oparte na selektywnej analizie dokumentów , z pominięciem dokumentu kluczowego dla rozstrzyganej kwestii , nie spełnia standardu rzetelności wymaganego przez art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

C.Wewnętrzna sprzeczność uzasadnienia w części VIII

Wadliwość uzasadnienia jest szczególnie widoczna w przypadku części VIII (Dania). Zamawiający z jednej strony stwierdził, że koszty wyżywienia zostały ujęte w części merytorycznej, a z drugiej strony sam odnotował elementy wskazujące na ujęcie tych kosztów w części organizacyjnej. Zamawiający dostrzegł zatem okoliczności przeczące jego własnej tezie, lecz mimo to podtrzymał decyzję o odrzuceniu , co świadczy o arbitralnym charakterze tej decyzji.

D.Skutki wadliwego uzasadnienia

Wadliwe uzasadnienie faktyczne odrzucenia oferty narusza prawo Wykonawcy do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej, ponieważ utrudnia identyfikację rzeczywistych przesłanek, którymi kierował się Zamawiający. Odwołujący zmuszony jest polemizować z twierdzeniami, które są oczywiście sprzeczne z dokumentami znajdującymi się w aktach postępowania , co stawia pod znakiem zapytania rzetelność całego procesu badania i oceny ofert.

Sporządzenie uzasadnienia opartego na ustaleniach faktycznych sprzecznych z treścią dokumentów stanowi naruszenie art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

VI. Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp --- naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania i proporcjonalności

A.Istota zarzutu

Zgodnie z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, a także w sposób proporcjonalny.

Odwołujący podnosi, że opisane wyżej naruszenia , w szczególności odrzucenie oferty na podstawie błędnego ustalenia stanu faktycznego (pkt II), bezpodstawne zarzucenie czynu nieuczciwej konkurencji (pkt III), zaniechanie wezwania do wyjaśnień (pkt IV) oraz wadliwe uzasadnienie odrzucenia (pkt V) , stanowią łączne naruszenie zasad wyrażonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

B.Naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania

Odrzucenie oferty Odwołującego doprowadziło do bezzasadnego wyeliminowania z postępowania oferty, która była zgodna z warunkami zamówienia i najkorzystniejsza cenowo w każdej z zaskarżonych części. W przypadku części VII bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego doprowadziło dodatkowo do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, pozbawiając Zamawiającego możliwości udzielenia zamówienia w tej części. Zamawiający wybierając w częściach VIII, IX i X ofertę o ponad 50% droższą nie tylko wykazał brak dbałości o finanse instytucji publicznej, którą reprezentuje , ale również w ocenie Odwołującego naruszył dyscyplinę finansów publicznych oraz poprzez swoje działania zachęcił wybrany podmiot do dalszych nieuczciwych zachowań polegających na składaniu bardzo niekorzystnych dla Zamawiającego ofert, z nadzieją, że uda się wykluczyć oferentów z cenami rynkowymi. W konsekwencji, w częściach VIII, IX i X wybór oferty najkorzystniejszej nastąpił w warunkach braku jakiejkolwiek konkurencji - jedyną ofertą niepodlegającą odrzuceniu pozostała oferta wykonawcy ATUT B.K., która w istocie była ofertą najmniej korzystną ze wszystkich złożonych ofert . W tym miejscu Odwołujący wyjaśnia , że nie rozpatruje w żadnej płaszczyźnie oferty Orient Travel sp.z o.o., bowiem nie zawierając obowiązkowych załączników nie była z oczywistych względów na żadnym etapie oceny ofert brana pod uwagę i już chwilę po otwarciu ofert było wiadomo, że podlega odrzuceniu z przyczyn formalnych.

Powyższy stan rzeczy narusza zasadę uczciwej konkurencji, ponieważ wykonawca składający ofertę zgodną z warunkami zamówienia, z korzystna dla Zamawiającego ceną, został wyeliminowany na podstawie błędnej interpretacji dokumentów. Narusza również zasadę równego traktowania --- Odwołujący został pozbawiony możliwości wyjaśnienia wątpliwości Zamawiającego, podczas gdy konsekwencją tych wątpliwości było odrzucenie oferty.

Nadto, Odwołujący wskazuje, że w jednej z części postępowania wykonawca SUN&MORE sp. z o.o. został odrzucony z tożsamych powodów co Odwołujący, co potwierdza systemowy charakter błędnej interpretacji dokumentów przez Zamawiającego i dodatkowo podważa rzetelność procesu badania i oceny ofert.

C.Naruszenie zasady proporcjonalności

Odwołujący szczególnie podkreśla naruszenie zasady proporcjonalności. Odrzucenie oferty stanowi najdalej idącą sankcję w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego --- prowadzi do definitywnego wyeliminowania wykonawcy z ubiegania się o zamówienie. Zastosowanie tak daleko idącej sankcji musi pozostawać w proporcjonalnej relacji do stwierdzonego naruszenia.

W niniejszej sprawie Zamawiający odrzucił oferty Odwołującego o łącznej wartości ponad 2. 150 000 zł brutto (944 000 zł + 432 000 zł + 394 000 zł + 382 000 zł) z powodu istniejących w ocenie Zamawiającego rozbieżności w sposobie prezentacji kalkulacji kosztów w wyjaśnieniach RNC, której wartość --- mierzona kwotami spornych pozycji cateringowych w

wycenach uczelni --- wynosi:

w części IX: 1 530 EUR (ok. 6 600 zł), tj.1,7% ceny oferty, w części X: 1 800 EUR (ok. 7 700 zł), tj.2,0% ceny oferty, w części VIII: kwota niewyodrębnialna z wyceny pakietowej uczelni.

W części VII : kwota niewyodrębnialna z wyceny pakietowej uczelni

Łączna wartość spornych pozycji we wszystkich czterech częściach nie przekracza zatem kilkunastu tysięcy złotych, a biorąc pod uwagę fakt, że z części ruchomej kosztów i tak 10 osób z 16 bez względu na ich obecność byłoby płatnych , to wobec łącznej wartości odrzuconych ofert Odwołującego przekraczającej 2,15 mln zł rozbieżność ta sprowadza się do kilku tysięcy zł i nie stanowi nawet 1% ceny łącznej oferty. Rozbieżność ta:

(i)dotyczy wyłącznie sposobu prezentacji kalkulacji w wyjaśnieniach RNC, a nie treści oferty wyrażonej w formularzu ofertowym;

(ii)nie wpływa na łączną cenę oferty ani na zakres świadczenia Wykonawcy; (iii) skutkuje w najgorszym razie podwójnym przyjęciem przez Odwołującego w kosztach spornych pozycji na korzyść Zamawiającego; zwiększa to bufor bezpieczeństwa realizacyjnego

(iv) wynika ze specyfiki pakietowych wycen uczelni zagranicznych, a nie z celowego działania Wykonawcy.

Odrzucenie czterech ofert o łącznej wartości ponad 2,15 mln zł z powodu rozbieżności prezentacyjnej o

marginalnej wartości w stosunku do ceny oferty, przy jednoczesnym uwzględnieniu w wycenie części zmiennej wszystkich pozycji i braku jakiejkolwiek szkody po stronie Zamawiającego, stanowi reakcję nie tylko nieadekwatną, ale i rażąco nieproporcjonalną. Zamawiający dysponował środkami proporcjonalnymi do charakteru wątpliwości, w szczególności wezwaniem do wyjaśnień treści oferty w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, lecz z nich nie skorzystał, sięgając od razu po najdalej idący środek w postaci odrzucenia oferty.

Zasada proporcjonalności wymaga, aby zamawiający stosował środki adekwatne do charakteru i skali stwierdzonego problemu. W niniejszej sprawie wymóg ten został rażąco naruszony.

VII. Naruszenie art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp - wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej oraz naruszenie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp - bezpodstawne unieważnienie postępowania w części VII

Zgodnie z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

W częściach VIII, IX i X przedmiotu zamówienia Zamawiający dokonał wyboru oferty wykonawcy Centrum Aktywizacji Zawodowej ATUT B.K. jako najkorzystniejszej. Wybór ten nastąpił jednak w warunkach bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego, która , jak wykazano w niniejszym odwołaniu ,była zgodna z warunkami zamówienia i nie stanowiła czynu nieuczciwej konkurencji.

Oferta Odwołującego była najkorzystniejsza cenowo spośród złożonych ofert w każdej z zaskarżanych części. Bezpodstawne odrzucenie tej oferty skutkowało dokonaniem wyboru z pominięciem oferty, która w przypadku prawidłowej oceny byłaby ofertą najkorzystniejszą . Zamiast tego Zamawiający wybrał ofertę najmniej korzystną .

W konsekwencji, czynność wyboru oferty najkorzystniejszej w częściach VIII, IX i X została dokonana z naruszeniem art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp i podlega unieważnieniu.

W przypadku części VII przedmiotu zamówienia (Szwajcaria) bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego doprowadziło do sytuacji, w której wszystkie oferty złożone w postępowaniu na tę część zostały odrzucone, co z kolei stanowiło podstawę do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp. Tymczasem przesłanka unieważnienia , tj. odrzucenie wszystkich ofert , wynikała wyłącznie z bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego. W przypadku prawidłowej oceny oferty Odwołującego, oferta ta nie podlegałaby odrzuceniu, a postępowanie w części VII powinno zakończyć się wyborem tej oferty jako najkorzystniejszej.

W konsekwencji, czynność unieważnienia postępowania w części VII została dokonana z naruszeniem art. 255 pkt 2 ustawy Pzp i podlega unieważnieniu.

VIII. Wpływ naruszeń na wynik postępowania

Stwierdzone naruszenia przepisów ustawy Pzp miały bezpośredni i istotny wpływ na wynik postępowania w częściach VII, VIII, IX i X. Bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego , najkorzystniejszej cenowo w każdej z zaskarżanych części , doprowadziło w częściach VIII, IX i X do wyboru oferty droższej, w warunkach braku jakiejkolwiek konkurencji, a w części VII do unieważnienia postępowania. Uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego doprowadzi do zmiany wyniku postępowania.

Podsumowanie

Z powyższych względów Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

a.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w częściach VII, VIII, IX i X,

b.unieważnienia czynności unieważnienia postępowania w części VII,

c.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w częściach VIII, IX i X,

d.powtórzenia czynności badania i oceny ofert w częściach VII, VIII, IX i X z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

oraz o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego według norm przypisanych.

Pismem z dnia 31 marca 2026 r. Zamawiający udzielił następującej odpowiedzi na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie na rzecz Zamawiającego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, stosownie do obowiązujących w tym zakresie norm.

„(…) Odwołujący się złożył ofertę w prowadzonym przez Zamawiającego, w trybie przetargu nieograniczonego pod numer BDG.WZP.2630.1.2025.5.JP, postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Organizacja i przeprowadzenie wyjazdów zagranicznych, o charakterze wizyt studyjnych dla przedstawicieli instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki”, dalej zwanym przetargiem. Przetarg był prowadzony w częściach.

Zamawiający odrzucił oferty Odwołującego się dot. części VII, VIII, IX i X przedmiotu zamówienia, ponieważ były niezgodne z warunkami zamówienia oraz zostały złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Dla każdej z części przedmiotu zamówienia wykonawcy byli zobowiązani skalkulować m.in.:

1)wszystkie elementy zamówienia w ramach realizacji programu merytorycznego wizyty studyjnej (część merytoryczna wizyty), wymagane zgodnie z ust. 1 opisu przedmiotu zamówienia (OPZ), stanowiącego załącznik nr 6 do Specyfikacji Warunków

Zamówienia (SWZ) i wskazać je w ofercie, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ (Formularz ofertowy);

2)wszystkie elementy zamówienia w ramach usług organizacyjnych podczas danej wizyty studyjnej dla 16 uczestników wymagane zgodnie z ust. 2 OPZ i wskazać je w ofercie, zgodnie Formularzem ofertowym.

W kalkulacji elementów zamówienia w ramach usług organizacyjnych dla każdej części przedmiotu zamówienia należało więc uwzględnić m.in. 4 noclegi oraz wyżywienie składające się z 4 śniadań, 5 obiadów, 4 kolacji oraz 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej.

Ustaliwszy, że ceny zaoferowane przez Odwołującego się w zakresie części VII, VIII, IX i X są niższe o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania Zamawiający, pismem z 19 grudnia 2025 r., wezwał Odwołującego się do złożenia szczegółowych i popartych dowodami wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny ofert dla części VII, VIII, IX i X przedmiotu zamówienia, zaznaczając, że cena oferty musi uwzględniać wszystkie wymagania zawarte w SWZ, w tym w Projektowanych Postanowieniach Umowy (PPU), OPZ oraz, że istotne jest, aby wyjaśnienia wskazywały obiektywne czynniki pozwalające na stwierdzenie, że cena (w tym jej elementy składowe) jest realistyczna i ma oparcie w realiach rynkowych.

Z wyjaśnień z 8 stycznia 2026 r. dot. wyliczenia ceny ofert dla części VII wynika, że koszty obiadów oraz 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej Odwołujący się uwzględnił w cenie części merytorycznej wizyty, co potwierdza wycena uczelni, przedłożona jako dowód w ramach wyjaśnień.

Z wyjaśnień z 8 stycznia 2026 r. dot. wyliczenia ceny ofert dla części VIII wynika, że koszty obiadów oraz 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej Odwołujący się uwzględnił w cenie części merytorycznej wizyty, co potwierdza wycena uczelni, przedłożona jako dowód w ramach wyjaśnień.

Z wyjaśnień z 8 stycznia 2026 r. dot. wyliczenia ceny ofert dla części IX wynika, że koszty noclegów, obiadów, przerw kawowych oraz jednej kolacji Odwołujący się uwzględnił w cenie części merytorycznej wizyty, co potwierdza wycena uczelni, przedłożona jako dowód w ramach wyjaśnień.

Z wyjaśnień z 8 stycznia 2026 r. dot. wyliczenia ceny ofert dla części X wynika, że koszty obiadów oraz 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej Odwołujący się uwzględnił w cenie części merytorycznej wizyty, co potwierdza wycena uczelni, przedłożona jako dowód w ramach wyjaśnień.

Elementy zamówienia z ramach części merytorycznej wizyty były wprost wskazane w ust. 1 OPZ a koszt ich wykonania (i tylko nich) powinien być wskazany w Formularzu ofertowym w pozycji Lp. 1. Wobec jednoznacznych sformułowań ust. 1 OPZ nie było możliwości uwzględnienia w tej pozycji kosztów wyżywienia/przerw kawowych ani noclegów. Zgodnie z PPU, koszt części merytorycznej wizyty jest kosztem stałym, niezależnym od liczby osób zgłoszonych do uczestnictwa w wizycie przez Zamawiającego (por. § 4 ust. 1 pkt 1 PPU odpowiednio PPU dla części II – VII i PPU dla części VIII – XI). Zakres zapewnienia przez Wykonawcę usług organizacyjnych, w tym noclegów, śniadań obiadów, przerw kawowych i kolacji uzależniony jest od zgłaszanej Wykonawcy przez Zamawiającego, zgodnie z postanowieniami PPU, liczby uczestników wizyty studyjnej (por. § 4 ust. 3 pkt 1 odpowiednio PPU dla części II – VII i PPU dla części VIII – XI).

Usługi organizacyjne (w tym noclegi, śniadania, obiady, przerwy kawowe i kolacje) są zatem świadczeniem niepewnym; niepewne jest zatem wynagrodzenie za nie (za wyjątkiem minimalnego wynagrodzenia za usługi organizacyjne, zagwarantowanego Wykonawcy w PPU; por. § 4 ust. 3 ostatni akapit odpowiednio PPU dla części II – VII i PPU dla części VIII – XI). Prawdopodobieństwo pełnej realizacji zamówienia w zakresie zapewnienia usług organizacyjnych (dla 16 osób) jest zdecydowanie mniejsze niż części merytorycznej, ta bowiem jest nierozerwalnie związana z każdą wizytą. W tym przypadku nie ma również znaczenia, wskazany przez Wykonawcę w wyjaśnieniach „budżet zapasowy” – niemniej dla zgodności podziału z formularzem ofertowym można przyjąć, że budżet zapasowy

zawarty w części organizacyjnej jest wystarczający dla opłacenia przerw kawowych, a jednocześnie zapewnia odjęcie stosownej kwoty w razie braku pełnej frekwencji. Żadne postanowienie SWZ nie przewiduje kategorii „budżetu zapasowego" ani, tym bardziej jego przeznaczenia. Wszystkie koszty wykonania zamówienia powinny zostać przez Odwołującego się przypisane do części merytorycznej wizyty albo do usług organizacyjnych albo do usług służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (ust. 3 OPZ) (podział wyczerpujący). Inaczej nie byłoby możliwości weryfikacji realności kosztów a tym samym tego, czy cena jest czy też nie jest rażąco niska. Zastosowany przez Odwołującego się zabieg skutkowałby w ten sposób, że bez względu na zgłoszoną przez Zamawiającego liczbę uczestników wizyty, Zamawiający zawsze zapłaciłby pełną kwotę, odpowiednio dla poszczególnych części przedmiotu zamówienia, za noclegi, śniadania, obiady, przerwy kawowe i kolacje dla 16 osób, gdyż ich koszt Odwołujący się „wkalkulował" w koszty części merytorycznej wizyty. Ponieważ wynagrodzenie należne wykonawcy składa się z kosztu wykonania części merytorycznej, która jest niezmienna – niezależna od liczby osób uczestniczących w wizycie oraz części zmiennych, w tym usług organizacyjnych, które zależne są od liczby osób zgłoszonych przez Zamawiającego, umieszczanie kosztów dotyczących części zmiennych w niezmiennej cenie części merytorycznej (niezależnej od liczby uczestników wizyty) skutkuje niekorzystnie dla Zamawiającego. Ustalenie składowej ceny, tak jak uczynił to Odwołujący się, powoduje, że liczba uczestników zgłoszona przez Zamawiającego (usługi organizacyjne, w tym zapewnienie noclegów, śniadań, obiadów, przerw kawowych i kolacji) miałaby marginalny wpływ na wynagrodzenie należne wykonawcy. Wyodrębnienie w SWZ składowych ceny w postaci m.in. całkowitego kosztu części merytorycznej jako składowej stałej, i zmiennego kosztu za usługi organizacyjne, zabezpieczało interes Zamawiającego poprzez związanie wynagrodzenia z faktycznym zakresem świadczenia wykonawcy. Jednocześnie interes wykonawcy zabezpieczałaby gwarancja wynagrodzenia na minimalnym poziomie stanowiącym sumę składowej stałej w postaci kosztu części merytorycznej wizyty oraz składowych zmiennych, w przypadku usług organizacyjnych nie niższych niż określone w PPU (por. § 4 ust. 3 ostatni akapit odpowiednio PPU dla części II – VII i PPU dla części VIII – XI).

Oferta Odwołującego się była zatem niezgodna z warunkami zamówienia. Została także skonstruowana z uwzględnieniem nieuczciwego rozwiązania – dystrybucji kosztów dotyczących poszczególnych elementów składowych kosztów i należało uznać, że została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85).

Zamawiający odrzucił oferty Odwołującego się na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.), w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W orzecznictwie KIO utrwalony jest pogląd, że przerzucanie kosztów pomiędzy cenami jednostkowymi będącymi podstawą ustalenia wynagrodzenia w ten sposób, iż koszty realnie ponoszone w części pozycji przenoszone są do innych pozycji jest działaniem sprzecznym z dobrymi obyczajami i narusza interes Zamawiającego (por. np. wyrok KIO z 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt: KIO 509/19).

Zamawiający zachował się więc prawidłowo odrzucając oferty Odwołującego się dot. części VII, VIII, IX i X przedmiotu zamówienia jak również dokonując wyboru najkorzystniejszych ofert dla części VIII, IX i X przedmiotu zamówienia i unieważniając przetarg w zakresie części VII przedmiotu zamówienia.

W piśmie z dnia 31 marca 2026 r. Przystępujący wnosił o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 ustawy Pzp.

Na wstępie należy wskazać, że warunki zamówienia ustalone przez Zamawiającego w postępowaniu określały jednoznacznie, że konstrukcja ceny ofertowej ma uwzględniać podział na część merytoryczną i organizacyjną przedmiotu zamówienia.

W ramach części organizacyjnej ceny wykonawcy zobowiązani byli ująć koszty wszystkich elementów zamówienia wskazanych w ust. 2 Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego załącznik nr 6 do SWZ, które obejmowały m. in. koszty wyżywienia i noclegów. Jednocześnie koszty te (tj. m. in. koszty wyżywienia i noclegów) nie powinny być ujęte w cenie za część merytoryczną przedmiotu zamówienia, gdyż ta część ceny miała obejmować wyłącznie te elementy zamówienia, które zostały wskazane w ust. 1 Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego załącznik nr 6 do SWZ.

Powyższe wymagania w zakresie konstrukcji ceny miały swoje źródło w warunkach wynagrodzenia za wykonanie i rozliczenie wykonania przedmiotu umowy.

Zgodnie bowiem z § 4 PPU (PROJEKTOWANE POSTANOWIENIA UMOWY DLA CZĘŚCI VIII-XI):

„ § 4. Wynagrodzenie

1. Za należyte wykonanie przedmiotu umowy, obejmujące organizację i przeprowadzenie wizyty studyjnej dla 16 osób, Zamawiający zapłaci Wykonawcy wynagrodzenie w łącznej i maksymalnej wysokości ……. zł brutto (słownie złotych brutto: ……), z zastrzeżeniem ust. 3. Na wynagrodzenie, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym składa się wynagrodzenie za:

1)wykonanie części merytorycznej (ust. 1 załącznika nr 1) podczas wizyty studyjnej wwysokości …….. złotych brutto,

2)wykonanie usług organizacyjnych (ust. 2 załącznika nr 1) dotyczących wizyty studyjnej, w wysokości …….. złotych brutto, w tym:

a) za jednego uczestnika wizyty studyjnej (koszty usług organizacyjnych) w wysokości ……..…złotych brutto; w tym:

- za zapewnienie 1 obiadu w dniu przylotu lub wylotu dla 1 uczestnika wizyty studyjnej w wysokości ……..… złotych brutto.

3)usługi służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami podczaswizyty studyjnej (…)

2.Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1 obejmuje wszystkie koszty związane z realizacjąumowy dla maksymalnie 16 uczestników wizyty studyjnej wraz z usługami służącymi zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami podczas wizyty studyjnej, w tym należne podatki oraz inne składowe wymagane przepisami prawa.

3.Ostateczna kwota wynagrodzenia brutto, jaka będzie przysługiwała Wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy, zostanie ustalona z uwzględnieniem:

1)ostatecznej liczby uczestników wskazanej przez Zamawiającego wraz z informacją oewentualnej konieczności zapewnienia którejkolwiek z usług służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a – d, z zastrzeżeniem, iż w przypadku uczestnictwa w wizycie studyjnej mniej niż 16 osób, kwota wynagrodzenia wskazana w ust. 1 zd. 1 zostanie obniżona o kwotę za jednego uczestnika wizyty studyjnej, wskazaną w ust. 1 pkt 2 lit. a, za każdego uczestnika niebiorącego udziału w wizycie studyjnej oraz w przypadku braku konieczności zapewnienia usług służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami kwota wynagrodzenia wskazana w ust. 1 zd. 1 zostanie obniżona odpowiednio o kwoty przewidziane za zapewnienie tych usług, wskazane w ust. 1 pkt 3 lit. a - d.

2)ewentualnej rezygnacji Zamawiającego z zapewnienia obiadu w dniu przylotu i/lub w dniuwylotu uczestników, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 z zastrzeżeniem, iż w przypadku rezygnacji z zapewnienia takiego obiadu, kwota wynagrodzenia obliczona na podstawie pkt 1, zostanie obniżona za każdy obiad, z którego Zamawiający zrezygnował, tj. o kwotę wskazaną w ust. 1 pkt 2 lit. a tiret pierwsze przemnożoną przez ostateczną liczbę uczestników wizyty studyjnej, wskazaną zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1.

Ostateczna kwota wynagrodzenia brutto nie będzie mniejsza niż za organizację wizyty studyjnej dla 10 uczestników bez kosztu zapewnienia usług służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, niezależnie od faktycznej liczby uczestników wizyty. Ponadto Zamawiający zgodnie z art. 433 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadku niezrealizowania umowy w związku z postanowieniami § 2 ust. 6, gwarantuje Wykonawcy wynagrodzenie w wysokości 0,1% wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1 zd. 1."

Zgodnie z powyższym, wynagrodzenie za część merytoryczną przedmiotu umowy jest wynagrodzeniem niezmiennym (ryczałtowym), natomiast wynagrodzenie za część organizacyjną przedmiotu umowy jest wynagrodzeniem maksymalnym, zależnym od rzeczywistej liczby uczestników wizyty studyjnej. Zamawiający w przypadku nieobecności pewnego składu zadeklarowanej liczby uczestników zobowiązany był do zapłaty wykonawcy wynagrodzenia za część organizacyjną przedmiotu umowy wyłącznie za uczestników obecnych podczas wizyty studyjnej (z zastrzeżeniem zapisów o minimalnej kwocie wynagrodzenia).

Powyższe wskazuje jednoznacznie, dlaczego Zamawiający ustalił warunki zamówienia (konstrukcji ceny) w ten sposób, iż wymagał, by w cenie za część merytoryczną nie były ujęte koszty wyżywienia i noclegów, i by były one ujęte wyłącznie w cenie za cześć organizacyjną przedmiotu zamówienia.

Odwołujący złożył ofertę, która w części VIII, IX i X nie jest zgodna z ww. warunkami zamówienia.

Jak bowiem wynika ze złożonych przez Odwołującego wyjaśnień ceny, ujął on w cenie za część merytoryczną koszty wyżywienia (a w części IX także koszty noclegów) wbrew jednoznacznym zapisom SWZ.

Odwołanie opiera się na próbie uzasadnienia, iż ujęcie kosztów wyżywienia i noclegów w części merytorycznej (co Odwołujący potwierdza treścią odwołania) oraz jednocześnie w części organizacyjnej nie stanowi zaniżenia ceny i jest dla Zamawiającego ambiwalentne (a nawet korzystne!) z uwagi na to, że jest on podwójnie zabezpieczony pod względem zapewnienia tych usług.

Niemniej Odwołujący nie zauważa, że Zamawiający nie odrzucił oferty Odwołującego z uwagi na zaniżenie ceny (czy cenę rażąco niską), ale z uwagi na niezgodność z warunkami zamówienia. Odwołujący celowo pomija fakt, że sposób w jaki wyliczył cenę oferty, tj. iż ujął koszty wyżywienia i noclegów w części i merytorycznej i organizacyjnej, jest wprost niezgodny z warunkami zamówienia, gdyż te – jak wyżej wskazano – jednoznacznie wskazywały w jakiej części wynagrodzenia (wyłącznie w organizacyjnej, a nie w merytorycznej albo w obu) należy ująć przedmiotowe koszty.

Ponadto nie sposób się zgodzić, by ujęcie kosztów wyżywienia i noclegów w części merytorycznej przedmiotu zamówienia było ambiwalentne, czy wręcz korzystne dla Zamawiającego. Jak słusznie wskazuje Zamawiający, taki sposób skalkulowania ceny przez Odwołującego powoduje – wbrew wymaganiom Zamawiającego wyrażonym w warunkach zamówienia (w szczególności w § 4 PPU) – że zawsze będzie on ponosił koszty wyżywienia i noclegów wszystkich 16 uczestników, bez względu na to czy będą realnie brały udział w wizytach czy też nie.

Odwołujący ponosi w odwołaniu, że nie mógł uczynić inaczej, albowiem uczelnie zapewniają w ramach pakietu wizytacyjnego m. in. catering (lunche, przerwy kawowe, itp.) i na etapie wyjaśnień ceny Odwołujący nie mógł już zwrócić się do uczelni o „poprawnie" wycen. Należy wobec powyższego zauważyć, że Odwołujący podaje ten argument ogólnie, nie odnosząc się do konkretnych części, w których jego oferta została odrzucona, a ponadto podaje informacje niezgodne z rzeczywistością. Wskazać można chociażby wyjaśnienia własne Odwołującego dotyczące ceny na część VIII (Dania), gdzie z dowodów złożonych do wyjaśnień jednoznacznie wynika, że uczelnia zapytała Odwołującego czy koszty m. in. wyżywienia należy usunąć ze wyceny:

Ponadto Przystępujący wskazuje, że w części XI (Holandia) jego oferta dotyczy organizacji wizyty studyjnej na tej samej uczelni jaką zaoferował Odwołujący i dla Przystępującego nie było problemem uzyskanie oferty tejże uczelni opartej wyłącznie na kosztach wymaganych w części merytorycznej (bez kosztów z części organizacyjnej).

Nie powinna też być brana pod uwagę argumentacja Odwołującego, że koszty wyżywienia i noclegów ujęte w cenie części merytorycznej są marginalne lub że powiększają marżę Odwołującego. Przystępujący zauważa, że rozmiar kosztów ujętych w części merytorycznej nie ma znaczenia z punktu widzenia niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia, a argumentacja o marży została przygotowana wyłącznie na potrzeby odwołania, gdyż Odwołujący zupełnie odmiennie przedstawił sposób kalkulacji ceny w wyjaśnieniach ceny. Ponadto nie zmienia to faktu, iż oferta została przygotowana w sposób nieodpowiadający wymaganiom SWZ.

W świetle powyższego oczywistym jest, że włączenie kosztów wyżywienia lub noclegów w część merytoryczną oferty było niezgodne z warunkami zamówienia, a także stanowiło złożenie oferty w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji.(…)".

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, w tym treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, oferty Odwołującego, w tym złożonych przez niego formularzy ofertowych, informację z otwarcia ofert z dnia 3 listopada 2025 r., informacje o wyborze oferty najkorzystniejszej i odrzuceniu oferty Odwołującego z dnia 2 marca 2026 r., w przypadku części VII również informację o unieważnieniu postępowania w tej części, odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie z dnia 31 marca 2026 r. pisma procesowego Przystępującego z dnia 31 marca 2026 r., jak również na podstawie złożonych na posiedzeniu i rozprawie wyjaśnień Izba postanowiła odwołanie uwzględnić.

Odwołanie nie zawierało braków formalnych, wpis został przez Odwołującego uiszczony, zatem odwołanie podlegało rozpoznaniu.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Izba doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia przepisów art.16 pkt 1 i 3, art.255 pkt.2, art. 223 ust.1 zd.1, art.226 ust.5 i 7 ustawy Pzp, art.239 ust.1 i 2, art.253 ust.1 pkt 2 ustawy Pzp.

Rozpoznając istotę sprawy należy wskazać, że podstawowym, istotnym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była kwestia oceny czy Zamawiający miał dostateczne podstawy prawne do odrzucenia oferty

Odwołującego, której treść była sprzeczna z warunkami zamówienia, której złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji, a także czy Zamawiający był zobowiązany do wyjaśnienia oferty wykonawcy przed dokonaniem czynności jej odrzucenia.

W zakresie niezbędnym do wydania wyroku Izba ustaliła, że Zamawiający przewidział formularz oferty stanowiący załącznik nr 1 do SWZ określający między innymi ceny brutto za Część merytoryczną 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników oraz za Usługi organizacyjne podczas 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników.

Izba przy tym stwierdziła, że w przedmiotowym formularzu było zastrzeżenie, że cena oferty brutto jest ceną określającą maksymalne wynagrodzenie z tytułu realizacji przedmiotu zamówienia. Należy ją skalkulować tak, aby obejmowała wszystkie koszty, nakłady i wydatki, jakie Zamawiający poniesie na realizację przez Wykonawcę niniejszego zamówienia, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług (jeśli dotyczy), ewentualnych opustów oraz pozostałych składników cenotwórczych, które było przeniesieniem postanowień ust.1 rozdziału XIII Opisu sposobu obliczania ceny.

Ponadto, ustalono, że Zamawiający podawał w spornych częściach następujące uzasadnienia do odrzucenia ofert Odwołującego.

„(…) Uzasadnienie faktyczne: Zgodnie ze wzorem Formularza ofertowego stanowiącego załącznik nr 1 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (zwanej dalej: SWZ), w ramach usług organizacyjnych podczas 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników należało skalkulować wszystkie elementy zamówienia wskazane w ust. 2 Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego załącznik nr 6 do SWZ. W związku z powyższym w cenie za usługi organizacyjne należało uwzględnić m.in. wyżywienie składające się z 4 śniadań, 5 obiadów, 4 kolacji, 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej. Z wyjaśnień Wykonawcy w zakresie wyliczenia ceny oferty dla części (…) wynika, że koszty obiadów oraz 2 przerw kawowych dziennie w trakcie 3 dni wizyty studyjnej Wykonawca uwzględnił w cenie części merytorycznej wizyty, co dodatkowo potwierdza złożony w ramach wyjaśnień dowód w postaci wyceny przedstawionej przez uczelnię. Sposób kalkulacji części merytorycznej wizyty studyjnej również wynikał wprost z Formularza ofertowego i odnosił się do ust. 1 Opisu przedmiotu zamówienia. Ponadto zgodnie z zapisami Projektowanych Postanowień Umowy zwanych dalej „PPU", koszt części merytorycznej wizyty jest kosztem stałym, niezależnym od liczby osób zgłoszonych do uczestnictwa w wizycie przez Zamawiającego. Zakres zapewnienia przez Wykonawcę usług organizacyjnych, w tym obiadów i przerw kawowych uzależniony jest od liczby uczestników wizyty studyjnej zgłaszanej Wykonawcy przez Zamawiającego zgodnie z postanowieniami PPU. Usługi organizacyjne (w tym obiady i przerwy kawowe) są zatem świadczeniem niepewnym (za wyjątkiem minimalnej liczby osób dla których zapewnione mają być usługi organizacyjne, zagwarantowanej Wykonawcy do realizacji w PPU). Prawdopodobieństwo pełnej realizacji zamówienia w zakresie zapewnienia usług organizacyjnych jest zdecydowanie mniejsze niż usług związanych z częścią merytoryczną. W tym przypadku nie ma również znaczenia, wskazany przez Wykonawcę w wyjaśnieniach „budżet zapasowy" - niemniej dla zgodności podziału z formularzem ofertowym można przyjąć, że budżet zapasowy zawarty w części organizacyjnej jest wystarczający dla opłacenia przerw kawowych, a jednocześnie zapewnia odjęcie stosownej kwoty w razie braku pełnej frekwencji . Z powyższego wynika, że bez względu na zgłoszoną przez Zamawiającego liczbę osób, Zamawiający zawsze zapłaci pełną kwotę za usługi organizacyjne w zakresie obiadów i przerw kawowych. W orzecznictwie KIO utrwalony jest pogląd, że przerzucanie kosztów pomiędzy cenami jednostkowymi będącymi podstawą ustalenia wynagrodzenia w ten sposób, iż koszty realnie ponoszone w części pozycji przenoszone są do innych pozycji jest działaniem sprzecznym z dobrymi obyczajami i narusza interes Zamawiającego. Ponieważ wynagrodzenie należne Wykonawcy składa się z kosztu wykonania merytorycznej części wizyty studyjnej, która jest niezmienna – niezależna od liczby osób uczestniczących w wizycie oraz części zmiennych, w tym usług organizacyjnych zawierających m.in. zapewnienie obiadów i przerw kawowych, które zależne są od liczby osób zgłoszonych przez Zamawiającego, umieszczanie kosztów dotyczących części zmiennych w cenie części merytorycznej – niezmiennej (niezależnej od liczby uczestników wizyty studyjnej), skutkuje niekorzystnie dla Zamawiającego. Ustalenie składowej ceny tak jak uczynił to Wykonawca powoduje, że liczba uczestników zgłoszonych przez Zamawiającego (usługi organizacyjne, w tym zapewnienie obiadów i przerw kawowych) ma marginalny wpływ na wynagrodzenie należne Wykonawcy. Wyodrębnienie w Specyfikacji Warunków Zamówienia składowych ceny w postaci m.in. całkowitego kosztu części merytorycznej, jako składowej stałej, i kosztu za usługi organizacyjne, zabezpieczało interes Zamawiającego poprzez związanie wynagrodzenia z faktycznym zakresem świadczenia Wykonawcy. Jednocześnie interes Wykonawcy został zabezpieczony poprzez zagwarantowanie mu wynagrodzenia na minimalnym poziomie stanowiącym sumę składowej stałej w postaci kosztu części merytorycznej wizyty studyjnej oraz składowych zmiennych, a w przypadku usług

organizacyjnych nie niższych niż określone w PPU. Powyższe świadczy zatem o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia oraz o nieuczciwej dystrybucji kosztów dotyczących poszczególnych elementów składowych oferty przez Wykonawcę, a oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Uzasadnienie prawne: art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 ustawy Pzp, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia lub została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.".

Na tle powyższych postanowień SWZ i motywacji uzasadnień Zamawiającego do odrzucenia ofert Odwołującego, w pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że odrzucenie ofert wykonawcy z powodu sprzeczności ich treści z warunkami zamówienia wymaga jednoznacznej identyfikacji zarówno treści oświadczenia woli zawartego w ofercie wykonawcy, jak i ustalenia warunku zamówienia mogącego pozostawać w kolizji z treścią tej oferty.

Dopiero poprawne ustalenie tych elementów przedmiotowo istotnych i ich porównanie może dać Zamawiającemu asumpt do dokonania odpowiedniej oceny tej sytuacji prawnej.

Natomiast nie jest dopuszczalna interpretacja rozszerzająca warunku w okolicznościach niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia przez Zamawiającego.

Zamawiający w swoim uzasadnieniu w zasadzie nie podał na czym konkretnie polegała owa sprzeczność treści oferty z warunkami zamówienia.

Przytoczył on w sposób bardzo ogólny warunek ust.1 załącznika nr 6 do SWZ - Opisu przedmiotu zamówienia dotyczący części merytorycznej realizacji zamówienia, który milczy na temat tego w jaki sposób wykonawcy mieli kalkulować koszty wykonania zamówienia.

Przy czym Izba dodatkowo zauważyła, że jedyne postanowienia SWZ w spornym zakresie odnoszącym się do ceny wynikają z ust.1 rozdziału XIII Opisu sposobu obliczania ceny, gdzie postanowiono, że Wykonawca określi cenę oferty brutto w Formularzu ofertowym (Załącznik nr 1 do SWZ). Cena oferty brutto jest ceną określającą maksymalne wynagrodzenie z tytułu realizacji przedmiotu zamówienia. Należy ją skalkulować tak, aby obejmowała wszystkie koszty, nakłady i wydatki, jakie Zamawiający poniesie na realizację przez Wykonawcę niniejszego zamówienia, z uwzględnieniem podatku od towarów i usług (jeśli dotyczy), ewentualnych opustów oraz pozostałych składników cenotwórczych.

W przekonaniu Izby - jedynie powyższy warunek mógłby ewentualnie stanowić podstawę do badania jego zgodności z zadeklarowaną przez Odwołującego ceną jednostkową.

Jednak Zamawiający w ogóle tego warunku nie brał pod uwagę, a nawet gdyby się na niego powołał to zasadnym jest zwrócenie uwagi, że powyższe postanowienie SWZ mówi jedynie o cenie oferty brutto stanowiącej maksymalne wynagrodzenie i o tym, że cena ta ma być kompletna pod względem kosztotwórczym.

Zamawiający zatem dokonał jedynie zastrzeżenia cenowego dotyczącego ceny całkowitej oferty mającego zabezpieczyć go przez możliwością kreowania przez wykonawców dodatkowych elementów kosztowych (zwiększać zakres zobowiązania pieniężnego).

Izba stanęła na stanowisku, że w żaden sposób nie można z powyższych warunków zamówienia wywodzić w jaki sposób wykonawcy mieli alokować swoje koszty cząstkowe pod l.p.1 formularza ofertowego - część merytoryczna 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników.

Gdyby Zamawiający w rozdziale XIII Opisu sposobu obliczania ceny postanowił, że cena jednostkowa brutto za realizację części merytorycznej 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników ma charakter stały i w związku z tym jest ceną ryczałtową oraz, że obowiązkowe jest podanie w formularzu ofertowym w tej pozycji ściśle określonych kosztów za realizację usługi merytorycznej w formule kosztorysowej (np. koszt usługi konkretnego wykładowcy, wynajmu sali, itp.), a umieszczenie innych kosztów nie wymienionych przez Zamawiającego w treści warunku SWZ, jak chociażby kosztów serwisu podczas przerw kawowych i obiadów czy kolacji w tej tak zwanej części merytorycznej będzie uznane za sprzeczne z tym warunkiem zamówienia i będzie skutkować odrzuceniem oferty wykonawcy, to w takim przypadku argumentacja Zamawiającego byłaby w pełni przekonywująca.

Z warunków SWZ wynika w sposób oczywisty, że oczekiwaniem Zamawiającego było jedynie podanie przez wykonawców wymaganej ceny jednostkowej, a jej niepodanie byłoby równoznaczne z wystąpieniem przesłanki określonej w przepisie art.226 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp skutkującej odrzuceniem oferty.

W związku z tym – w ocenie Izby – Zamawiający nie sprostał zadaniu polegającemu na odpowiednim zestawieniu powyższych składników treści oferty i odpowiedniego warunku zamówienia, a tylko w takim przypadku możliwe byłoby skorzystanie przez niego z dyspozycji przepisu art.226 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W ślad za powyższą motywacją pojawia się wniosek, że Zamawiający nie mógł Odwołującemu zarzucić manipulowania cenami jednostkowymi, skoro w ogóle w SWZ nie wymagał od wykonawców określonego sposobu ich kalkulacji, a także ich alokacji w konkretnej cenie jednostkowej, w tym przypadku w części merytorycznej 1 wizyty studyjnej dla 16 uczestników.

Wobec tego Zamawiający nie miał dostatecznej podstawy prawnej do odrzucenia oferty Odwołującego jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (art.226 ust.1 pkt 7 ustawy Pzp).

Niezależnie od powyższego wnioskowania Izby wymaga wskazania, że instytucja wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, o której mowa w art.224 ustawy Pzp służy wykazaniu przez wykonawców realności zaoferowanej przez nich ceny, a nie jest dedykowana do dokonywania przez Zamawiającego ustaleń faktycznych odnoszących się do badania i oceny zgodności cen jednostkowych z warunkami zamówienia.

Według zapatrywania Izby – wyjaśnienia składane przez wykonawców w zakresie rażąco niskiej ceny nie stanowią treści oferty w rozumieniu cytowanego wyżej art.226 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp, lecz wyjaśnienia te poparte określoną kalkulacją kosztową potwierdzają jedynie wiarygodność ceny całkowitej lub jej istotnej części składowej.

W rozpoznawanej sprawie Zamawiający w cenie oferty Odwołującego nie dopatrzył się możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny, lecz doszukał się sprzeczności treści oferty Odwołującego z warunkami zamówienia w sytuacji manipulowania cenami jednostkowymi.

Gdyby Zamawiający miał wątpliwości, co do zaoferowanej przez Odwołującego ceny jednostkowej w jego ofercie, to Zamawiający miał możliwość zastosowania przewidzianej przez ustawodawcę procedury opisanej w art.223 ust.1 zd.1 ustawy Pzp, który to przepis stanowi, że 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.

Bezsporne jest, że Zamawiający tego nie uczynił, a przeprowadził wywód z treści wyjaśnień dotyczących braku rażąco niskiej ceny w ofercie Odwołującego.

Z tych wszystkich przyczyn Zamawiający nie mógł również unieważnić przedmiotowego postępowanie o udzielenie zamówienia w zakresie części VII, bowiem oferta Odwołującego nie mogła podlegać odrzuceniu (art.255 pkt 2 ustawy Pzp).

W konsekwencji, Izba uznała, że dokonany przez Odwołującego wybór najkorzystniejszej oferty Przystępującego nastąpił w warunkach kolizji z przepisem art.239 ust.1 ustawy Pzp, stosownie do którego Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Ostatecznie, Zamawiający był zobowiązany do prowadzenia postępowania na równych zasadach zapewniających uczciwą konkurencję w sposób proporcjonalny w myśl przepisu art.16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp. czego nie uczynił dokonując nieuzasadnionej, wykładni rozszerzającej powyższych warunków SWZ i oświadczenia woli Odwołującego.

W tym stanie rzeczy, uznając, iż powyższe naruszenia przepisów ustawy miały i mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, Izba na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, postanowiła odwołanie uwzględnić.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 589
ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem przepisów 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 .

Mając powyższe na uwadze, na zasadzie art.553 w związku z art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący: ……