

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Wojciechowska

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 7 września 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 sierpnia 2026 r. przez **wykonawcę M.L. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Szkolenia Kierowców M.L. z siedzibą w Będzelinie** postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego Gminę Rokiciny**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – **wykonawcy GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach**
orzeka:

- 1. Uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w części 1, powtórzenie w tej części badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy pzp, gdyż złożone wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.**
- 2. Kosztami postępowania obciążyć uczestnika postępowania wnoszącego sprzeciw wykonawcę GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach i**

- 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczonej przez wykonawcę M.L. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Szkolenia Kierowców M.L. z siedzibą w Będzelinie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 1000 zł 00 gr (jeden tysiąc złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego,
- 2.2. zasądza od uczestnika postępowania wnoszącego sprzeciw wykonawcy GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach na rzecz odwołującego wykonawcy Małgorzaty Lenarczyk prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Szkolenia Kierowców M.L. z siedzibą w Będzelinie kwotę 8500 zł 00 gr (osiem tysięcy pięćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wpisu od odwołania i 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 3993/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Rokiciny - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2026 r., poz. 793 z późn. zm. – dalej „ustawa pzp”), pn. „Świadczenie usług transportowych dla dzieci z Gminy Rokiciny w roku szkolnym 2026/2027”, numer referencyjny postępowania: RIZ.271.15.2026. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 10 lipca 2026 r., numer publikacji ogłoszenia: 2026/BZP 00335950/01.

W dniu 12 sierpnia 2026 r. odwołanie wniósł wykonawca M.L. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Ośrodek Szkolenia Kierowców M.L. z siedzibą w Będzelinie – dalej Odwołujący. Odwołujący wniósł odwołanie wobec: zaniechania dokonania odrzucenia przez Zamawiającego oferty wykonawcy GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach (dalej: GTVBUS lub Przystępujący), a w konsekwencji od niezgodnej z przepisami ustawy pzp czynności wyboru oferty najkorzystniejszej. Odwołanie dotyczy części 1: „Świadczenie usług transportowych w zakresie dowozu i opieki nad dziećmi dowożonymi, zamieszkałymi na terenie Gminy Rokiciny do szkół oraz przedszkoli i z powrotem w roku szkolnym 2026/2027”.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy pzp przez bezpodstawne zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach (dalej: „GTVBUS”), pomimo że złożone wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.
2. art. 239 ustawy pzp przez dokonanie wadliwego wyboru jako najkorzystniejszej oferty GTVBUS, która podlega odrzuceniu.

Odwołujący w oparciu o wyżej wskazane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania, jak również nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w części 1.

2) dokonania czynności ponownego badania i oceny ofert w części 1, w tym odrzucenie oferty GTVBUS.

W dniu 31 sierpnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której oświadczył, że uwzględni odwołanie w całości.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2026 r. wykonawca GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach został wezwany do złożenia oświadczenia w przedmiocie sprzeciwu co do uwzględnienia w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem umorzenia postępowania odwoławczego.

W dniu 1 września 2026 r. wpłynęło do Krajowej Izby Odwoławczej oświadczenie GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach o zgłoszeniu sprzeciwu wobec uwzględnienia odwołania w całości wraz z dalszym stanowiskiem w sprawie.

Izba ustaliła, co następuje:

Izba ustaliła, że odwołanie czyni zadość wymogom proceduralnym zdefiniowanym w Dziale IX ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, tj. odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz został uiszczony od niego wpis. Izba ustaliła, że nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy pzp, które skutkowałyby odrzuceniem odwołania.

Izba stwierdziła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, a więc odwołanie mu przysługiwało w myśl art. 505 ust. 1 ustawy pzp.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego zgłosił skuteczne przystąpienie wykonawca GTVBUS Polska sp. z o.o. z siedzibą w Walcach.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołanie wraz z załącznikami, odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami, zgłoszenie przystąpienia wraz z załącznikami oraz pismo z oświadczeniem o sprzeciwie Przystępującego.

Na podstawie tych dokumentów, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia, stanowiska i dowody złożone przez strony i uczestnika postępowania w trakcie posiedzenia i rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z SWZ:

- „Rozdział 4 OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA

4.1. Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług transportowych dla dzieci z Gminy Rokiciny w roku szkolnym 2026/2027 z podziałem na następujące części:

Część 1: „Świadczenie usług transportowych w zakresie dowozu i opieki nad dziećmi dowożonymi, zamieszkałymi na terenie Gminy Rokiciny do szkół oraz przedszkoli i z powrotem w roku szkolnym 2026/2027”

1) Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług transportowych w zakresie dowozu i opieki nad dziećmi dowożonymi, zamieszkałymi na terenie Gminy Rokiciny do szkół oraz przedszkoli i z powrotem w roku szkolnym 2026/2027.”

2) Dowożeniem stanowiącym przedmiot umowy objęte są dzieci, które realizują obowiązek szkolny w: Szkole Podstawowej im. Wł. St. Reymonta w Rokicinach, Szkole Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Łaznowie oraz dzieci uczęszczające do Gminnego Przedszkola im. Leśnych Skrzatów w Rokicinach oraz Oddziału Przedszkolnego w Łaznowie.

3) Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera wzór umowy – załącznik nr 1 do SWZ. (...).”

- „Rozdział 16 OPIS SPOSOBU OBLICZENIA CENY OFERTY

16.1. Obowiązującą formą wynagrodzenia za wykonanie przez Wykonawcę przedmiotu zamówienia, na które Wykonawca składa ofertę będzie wynagrodzenie ryczałtowe wskazane w Formularzu ofertowym – Załącznik Nr 3 do SWZ. Cena ryczałtowa obejmuje wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia w zakresie wynikającym z opisu przedmiotu zamówienia.

16.2. Cena winna uwzględniać wymagania wskazane w dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia, SWZ i wzorze umowy.

16.3. Na druku oferty Załącznik Nr 3 do SWZ należy podać cenę oferowaną w wysokości netto oraz brutto za 1 km dowożenia i odwożenia na części 1 i części 2 powinna być podana liczbowo i słownie.

a) Ogółem cena ofertowa na części 1 zostanie wyliczona w następujący sposób:

cena jednostkowa za 1 km dowożenia/odwożenia x szacunkowa ilość km.

b) Ogółem cena ofertowa na części 2 zostanie wyliczona w następujący sposób: cena jednostkowa za 1 km dowożenia/odwożenia x szacunkowa ilość km (...)."

Zgodnie z projektem umowy na część 1:

- „§ 1 4. Przewidywana roczna, w roku szkolnym 2026/2027, długość tras przewozów, o których mowa w ust. 1, wynosi 73.723 km. Podana ilość kilometrów jest wartością szacunkową i może ulec zmianie w trakcie realizacji niniejszej umowy, przy czym Przewoźnikowi nie będą przysługiwać z tego tytułu żadne roszczenia finansowe wobec Zamawiającego. Podana liczba kilometrów nie uwzględnia dojazdu pojazdu Przewoźnika do przystanków początkowych i odjazdu z przystanków końcowych danej trasy, które zapewnia i koszty ich ponosi we własnym zakresie Przewoźnik. Ogólna liczba kilometrów przejechanych przez pojazdy Przewoźnika przy wykonywaniu niniejszej umowy liczona jest od momentu zabrania przez pojazdy Przewoźnika pierwszych pasażerów do momentu wysadzenia ostatnich pasażerów z tych pojazdów w każdym dniu przewozów. 5. Dowożeniem i odwożeniem do placówek oświatowych objętych będzie 339 dzieci, zgodnie z podziałem na poszczególne placówki oświatowe, przedstawionym w załączniku nr 1 do umowy. 6. Podana w ust. 5 liczba dzieci może ulec zmianie, jest to wartość szacunkowa. Różnica w ilości przewożonych dzieci nie może stanowić i nie będzie stanowić podstawy jakichkolwiek roszczeń Przewoźnika w stosunku do Zamawiającego. 7. Dowożenie i odwożenie dzieci do placówek oświatowych odbywać się będzie w roku szkolnym 2026/2027 przez okres pięciu dni w tygodniu, z zachowaniem wymogów ust. 8. 8. Przewoźnik jest zobowiązany tak dostosować liczbę autobusów, aby czas dowozu i odwozu dzieci do każdej placówki oświatowej nie trwał dłużej niż 70 minut. 9. Dowożenie i odwożenie dzieci do placówek oświatowych może odbywać się również w dni, w których będą się odbywały rekolekcje przedświąteczne oraz w czasie ferii przedświątecznych i zimowych. 10. Zamawiający oświadcza, że minimalna długość tras przewozów, o których mowa w ust. 1 i w ust. 3, wyniesie: 50.000 km.”

- „§ 2. 8. Zamawiający wymaga, aby osoby wykonujące czynności bezpośrednio związane z realizacją niniejszej umowy i skierowane przez Przewoźnika lub jego Podwykonawcę do wykonania przedmiotu umowy – to jest kierowcy i opiekunowie dzieci, zatrudnione były na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r., poz. 277 z późn. zm.).”

- „§ 3. 1. W celu zapewnienia bezpieczeństwa przewożonych dzieci, Przewoźnik zobowiązany jest używać do świadczenia usługi autobusy przeznaczone do przewozu osób spełniające m.in. następujące warunki:

1) sprawne technicznie i spełniające wymogi wynikające z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024r, poz. 1251 z późn. zm.) oraz z przepisów wykonawczych do tej ustawy,

2) posiadające ubezpieczone wszystkie miejsca dla pasażerów,

3) ogrzewane w okresie jesienno – zimowym.

2. Przewoźnik nie ma prawa przewozić większej liczby dzieci oraz towarzyszących im opiekunów, niż liczba miejsc siedzących w autobusie, i liczba miejsc siedzących dla pasażerów widniejąca w dowodzie rejestracyjnym danego autobusu oraz z liczbą osób objętych ubezpieczeniem z tytułu OC i NW.

3. Przewoźnik zobowiązany jest zapewnić każdemu dziecku objętemu dowozem i odwozem miejsce siedzące w autobusie.”

- „§ 6. Usługi dowozu uczniów świadczone będą w dni, w których uczniowie uczęszczają do szkoły - 188 dni tj. w okresie czasu od dnia 01.09.2026r. do dnia 25.06.2027r.łącznie.”

Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia: części 1: 592.000,00 zł brutto.

W postępowaniu wpłynęły oferty z następującymi cenami:

- oferta 1, część 1: 7,11 zł netto / 7,68 zł brutto za 1 km dowożenia/odwożenia.

- oferta 2 (Przystępującego), część 1: 6,01 zł netto / 6,49 zł brutto za 1 km dowożenia/odwożenia.

- oferta 3 (Odwolującego) część 1: 6,23 zł netto / 6,73 zł brutto za 1 km dowożenia/odwożenia.

- oferta 4, część 1: 12,00 zł netto / 12,96 zł brutto za 1 km dowożenia/odwożenia.

Pismem z dnia 24 lipca 2026 r. Zamawiający wezwał Przystępującego do złożenia wyjaśnień w zakresie ceny oferty: „1. Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 11.09.2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026r., poz. 793 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą Pzp, Zamawiający żąda od Państwa wyjaśnień, a w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż zaoferowana przez Państwa cena, wydaje się Zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

2. Ponadto Zamawiający jest zobligowany, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt. 1 ustawy Pzp do zażądania od Państwa wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, gdyż zaoferowana przez Państwa cena całkowita jest niższa co najmniej o 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należyty podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania – w części 1 zamówienia.

3. Zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp Państwa wyjaśnienia mogą dotyczyć w szczególności:

1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;

2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;

3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;

4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 oraz 2023r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;

8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

4. Niedostarczenie przez Wykonawcę żądanych wyjaśnień do dnia 30.07.2026r., do godz. 10:00 spowoduje, że Zamawiający odrzuci Państwa ofertę jako ofertę Wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadnią podanej w ofercie ceny, zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp.

5. Zamawiający podkreśla, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że Państwa oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy, od którego Zamawiający zażądał wyjaśnień.

6. Sposób sporządzenia i przekazania dokumentów określa pkt. 11 SWZ.”

W dniu 28 lipca 2026 r. Przystępujący złożył wyjaśnienia:

„Zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską. Została ustalona na podstawie szczegółowej, oddolnej kalkulacji obejmującej pełny planowany przebieg, koszty zatrudnienia, paliwa, ubezpieczenia, podatku od środków transportowych oraz pozostałe koszty eksploatacyjne. Kalkulacja wykazuje dodatni wynik finansowy, umożliwiający prawidłowe i zgodne z dokumentami zamówienia wykonanie usługi.

Podstawa kalkulacji ceny

W całym okresie realizacji zamówienia przyjęto przebieg 73 723 km. Przy zaoferowanej stawce 6,49 zł brutto za 1 km wartość wynagrodzenia wynosi dokładnie: Łączne wynagrodzenie brutto: 73 723 km × 6,49 zł - 478 462,27 zł Średnie wynagrodzenie brutto w okresie 10 miesięcy - 47 846,23 zł/mies. Do dalszej oceny rentowności przyjęto średnie miesięczne wynagrodzenie w wysokości 47 846,23 zł brutto, wynikające bezpośrednio z wartości całkowitej zamówienia podzielonej przez 10 miesięcy realizacji. Miesięczna struktura kosztów W wyliczeniu uwzględniono następujące miesięczne koszty bezpośrednie i pośrednie: Łączne koszty miesięczne realizacji usługi - 33 017,10 zł. Łączna kwota kosztów obejmuje wynagrodzenia personelu wykonującego usługę wraz z należnymi składkami i obciążeniami związanymi z zatrudnieniem, koszty paliwa, podatek od środków transportowych, ubezpieczenie pojazdu oraz pozostałe koszty eksploatacyjne i organizacyjne związane z prawidłową realizacją przewozów. Cena oferty nie została zatem oparta na

zaniżeniu kosztów pracy ani na pominięciu obowiązków wynikających z prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym. Rentowność zamówienia Dla reprezentatywnego miesiąca przyjęto przychód 47 846,23 zł brutto, tj. 44 302,06 zł netto oraz 3 544,17 zł podatku VAT należnego. Po zestawieniu przychodu netto z łącznymi kosztami przyjętymi w kalkulacji pozostaje wynik 11 284,96 zł. Przy zachowawczym uwzględnieniu obciążeń podatkowych na poziomie 2 084,96 zł przewidywany miesięczny zysk netto wynosi 9 200,00 zł. Oznacza to, że po uwzględnieniu wszystkich wskazanych kosztów oraz obciążeń podatkowych zamówienie pozostaje rentowne. Uzyskiwana nadwyżka stanowi realny margines bezpieczeństwa dla realizacji usługi i potwierdza, że zaoferowana stawka 6,49 zł brutto za 1 km pozwala na należyte wykonanie przedmiotu zamówienia. W całym dziesięciomiesięcznym okresie realizacji prognozowany zysk netto wynosi 92 000,00 zł. Wniosek. Przedstawione dane potwierdzają, że zaoferowana cena 6,49 zł brutto za 1 km pokrywa wszystkie założone koszty realizacji zamówienia i zapewnia dodatni wynik finansowy na poziomie 9 200,00 zł netto miesięcznie. Tym samym cena nie ma charakteru rażąco niskiego i zapewnia możliwość wykonania usługi zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Niższa relacja ceny oferty do wartości szacunkowej wynika z rzeczywistych warunków kosztowych Wykonawcy i przyjętej marży, a nie z pominięcia kosztów lub finansowania zamówienia stratą. W związku z powyższym wnosimy o uznanie złożonych wyjaśnień za wystarczające oraz o dokonanie dalszej oceny oferty GTVBUS Polska Sp. z o.o.”

Przedmiotem sporu była ocena prawidłowości czynności Zamawiającego wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w części 1 i uznanie złożonych wyjaśnień ceny za rzetelne i wykazujące możliwość realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę. Odwołujący w odwołaniu podnosił, że Zamawiający zaniechał odrzucenia oferty GTVBUS Polska sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy pzp uznając wyjaśnienia rażąco niskiej ww. Wykonawcy ceny za prawidłowe i wystarczające. Odwołujący podnosił, że Przystępujący złożył lakoniczne wyjaśnienia sprowadzające się do oświadczeń i ogólnych twierdzeń oraz przedłożył skąpą kalkulację, z której nie wynikało jakie konkretnie wysokości kosztów założył Wykonawca, a na które wskazuje w wyjaśnieniach, jak koszty zatrudnienia, paliwa, ubezpieczenia oraz pozostałe koszty eksploatacyjne. W konsekwencji Odwołujący argumentował, że wyjaśnienia w żaden sposób nie pozwalały Zamawiającemu na weryfikację, że zysk w wysokości podanej w wyjaśnieniach faktycznie zostanie osiągnięty, a realizacja za cenę podaną w ofercie jest realna. Nadto zaznaczył, że z uwagi na udzielenie ogólnikowych wyjaśnień ponowne wezwanie Wykonawcy nie jest możliwe, gdyż aktualizuje się wyłącznie wyjątkowo, gdy wykonawca złoży rzetelne, poparte dowodami wyjaśnienia, a zamawiający poweźmie dodatkowe wątpliwości w zakresie podanych stawek i uwzględnienia wszystkich składników kosztowych w cenie. Izba dokonała analizy wezwania Zamawiającego i udzielonych przez Przystępującego wyjaśnień i uznała, że zarzuty odwołania zasługują na uwzględnienie.

Na wstępie wskazania wymaga, że zgodnie z art. 224 ustawy pzp: „1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. 2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnień; (...) 3. Wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy; 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych; 3) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę; 4) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od, minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej; 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska; 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy. 4. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6. 5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu

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

Artykuł 226 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp stanowi: „1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (...) 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.”

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Izby, że za cenę rażąco niską uznaje się cenę poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalającą na wypracowanie zysku. Jest to cena oderwana od realiów rynkowych i nierzeczywista. Jeśli możliwe jest wykazanie, że za cenę wskazaną w ofercie wykonawcy nie będzie w stanie należycie wykonać zamówienia, to znaczy, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską.

Jak wskazano w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r.: „Procedura badania i ustalania ceny rażąco niskiej przebiega więc w taki sposób, że Zamawiający musi umożliwić wykonawcy wykazanie okoliczności, iż zaoferowana przez niego cena jest ceną realną. Następnie zaś na wykonawcy, zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Rolą Zamawiającego jest ustalenie i weryfikacja czy czynniki wskazane przez wykonawcę w ramach wyjaśnień rzeczywiście istnieją, mogą być osiągnięte w ramach realiów rynkowych i na podstawie jakich założeń wykonawca zakłada realność wystąpienia tych szczególnych czynników i sprzyjających okoliczności. Treść normy art. 224 ust. 5 Pzp nie pozostawia wątpliwości, że to na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień spoczywa obowiązek wykazania, czy możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za określoną w ofercie cenę. (...) wyjaśnienia takie muszą być konkretne, wyczerpujące i uzasadniające realność dokonanej przez wykonawcę kalkulacji.”

Niewątpliwie więc istotą procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest wykazanie zamawiającemu, że zaoferowana przez wykonawcę cena gwarantuje należyte wykonanie zamówienia, a założenie niższej ceny wynika z właściwości danego wykonawcy, zasobów kadrowych, sprzętowych, możliwości organizacyjnych czy też współpracy z określonymi podmiotami i pozostaje ceną rynkową. Na skutek ich złożenia zamawiający powinien uzyskać pewność, co do możliwości zrealizowania zamówienia zgodnie z wymaganiami za cenę podaną w ofercie, a także co do tego, że wątpliwości zamawiającego w zakresie zbyt niskiej ceny były nieuzasadnione. W odpowiedzi na wezwanie wykonawca powinien w rzetelny sposób wykazać, również przez złożenie dowodów odpowiadających wyjaśnianym składnikom ceny, że zaoferowane przez niego ceny nie noszą znamion rażąco niskich. Co jednak kluczowe, wyjaśnienia wykonawcy muszą odpowiadać wezwaniu, szczególnie w sytuacji, gdy zamawiający precyzuje szczegółowo, jakie elementy ceny budzą jego wątpliwości. W przeciwnym razie nawet obszernie wyjaśnienia, które nie odnoszą się jednak do kwestionowanych przez zamawiającego cen, nie będą mogły zostać uznane za uzasadniające ich zaoferowanie na niskim poziomie. Izba podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione w wyroku o sygn. akt KIO 3750/21 z dnia 18 stycznia 2022 r.: „(...) ocena wyjaśnień ceny złożonych przez wykonawcę musi odbywać się, w kontekście wezwania zamawiającego – jego szczegółowości oraz wyrażonych w nim skonkretyzowanych wątpliwości. Jeżeli Zamawiający wskaże w wezwaniu do wyjaśnień elementy ceny oferty, które jego zdaniem wymagają takich wyjaśnień to wykonawca zobowiązany jest udzielić wyjaśnień co najmniej w zakresie określonym przez Zamawiającego. (...) obowiązkiem wykonawcy jest, aby w odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez zamawiającego udzielił wyjaśnień dotyczących okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny w taki sposób, aby na ich podstawie możliwe było jednoznaczne ustalenie, że cena oferty (odpowiednio koszt, istotna część składowa) nie jest ceną rażąco niską. Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Podkreślić trzeba, iż nie tylko nieudzielenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie skutkować będzie koniecznością odrzucenia oferty, ale także złożenie takich wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.”

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy Izba zauważa, że złożone przez Przystępującego wyjaśnienia nie odpowiadają nawet na ogólne wezwanie Zamawiającego do ich udzielenia. Zamawiający istotnie wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie przedstawiając schematu czy też konkretnych wątpliwości odnośnie do zaoferowanej ceny. Powyższe nie oznacza jednak uprawnienia do przedstawienia wyjaśnień lakonicznych, nie pozwalających na weryfikację czy faktycznie wszystkie koszty wykonania zamówienia zostały uwzględnione w cenie. Izba zwraca uwagę, że pomimo ogólnych sformułowań przytaczających dyspozycję przepisów ustawowych wezwanie dalej pozostaje wezwaniem do przedstawienia wyliczenia ceny i dowodów na urealnienie przyjętych stawek. W takiej sytuacji wykonawca nie ma obowiązku złożenia wyjaśnień wyłącznie według jednego określonego schematu czy wzoru z wyodrębnieniem nawet najdrobniejszych składników cenowych, ale jest zobowiązany przedstawić chociaż wysokości przyjętych kosztów, które mają istotny wpływ na zaoferowaną cenę. Przy ogólnym wezwaniu do wyjaśnień wystarczającym dowodem na realność ceny, w zależności od specyfiki danego zamówienia może okazać się szczegółowa kalkulacja, w oparciu o którą zamawiający będzie mógł sprawdzić, że wykonanie zamówienia za cenę ofertową jest możliwe, a wątpliwości o zbyt niskiej cenie były nieuzasadnione. W przedmiotowej sprawie Przystępujący

nie tylko nie załączył do wyjaśnień dowodów, w tym nie określił jakie założenia poczynił (co do ilości pracowników, środków transportu itp.) ale nie przedstawił nawet jakie wysokości istotnych składników kosztowych uwzględnił w cenie poprzestając wyłącznie na ich wymienieniu (koszty zatrudnienia, koszty paliwa, ubezpieczenia, koszty eksploatacyjne). Kalkulacja Wykonawcy sprowadza się do pomnożenia ceny jednostkowej za 1 km z oferty przez szacowaną liczbę km w całym okresie realizacji a następnie podzielenia wyniku przez liczbę miesięcy trwania umowy. Oczwistym jest, że takie ustalenia Zamawiający mógł poczynić samodzielnie. Jedyną nową informacją, którą Zamawiający otrzymał w wyniku wyjaśnień jest łączna wysokość kosztów bezpośrednich i pośrednich, podatki i zysk. Niewątpliwie wezwanie do wyliczenia ceny nie może sprowadzać się do pokazania sumy kosztów, ale właśnie do ich wyodrębnienia i pokazania ich źródła. Na podstawie tak skąpych wyjaśnień Zamawiający nie mógł dokonać weryfikacji, czy wskazana łączna suma kosztów rzeczywiście pozwala na wykonanie zamówienia, a także czy zysk, który deklaruje Wykonawca zostanie osiągnięty. W wyjaśnieniach wskazano, że cena oferty nie została oparta na zaniżeniu kosztów pracy ani na pominięciu obowiązków wynikających z prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym, ale jest to wyłącznie oświadczenie Wykonawcy niewynikające z żadnego wyliczenia ceny. Zarówno z wezwania jak i przepisów ustawy pzp wynika, że w przypadku zamówienia na usługi wyjaśnienia powinny dotyczyć co najmniej wykazania: *„zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od, minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.”* Nie jest możliwa weryfikacja ceny w tym zakresie, a więc stwierdzenie, że koszty zatrudnienia przyjęte do ustalenia ceny nie są niższe od przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, gdyż Wykonawca nie wskazał nawet łącznych kosztów zatrudnienia, abstrahując już od przyjętych założeń co do liczby personelu. Izba zauważa, że Zamawiający wymaga, aby osoby wykonujące czynności bezpośrednio związane z realizacją umowy i skierowane do wykonania przedmiotu umowy - kierowca i opiekunowie dzieci, zatrudnione były na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r., poz. 277 z późn. zm.). W takich okolicznościach nie sposób uznać udzielonych wyjaśnień za rzetelne i wyczerpujące nawet względem ogólnego wezwania Zamawiającego. Nie zmienia tej oceny także ryczałtowy charakter wynagrodzenia przyjęty w postępowaniu. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym wykonawcy dalej są zobowiązani uwzględnić w cenie wszystkie koszty i składniki wykonania zamówienia, a jedynie udzielone wyjaśnienia oraz przedstawiane w odpowiedzi na ogólne wezwanie wyjaśnienia nie muszą przyjąć jednego schematu. Wyliczenia ceny i dowody wykonawcy może pokazać w dowolny sposób, ale taki który pozwoli na weryfikację uwzględnienia w cenie istotnych kosztów wykonania zamówienia. Skoro Zamawiający skierował do Przystępującego wezwanie do wyjaśnień, a Wykonawca tego wezwania nie zakwestionował to zaktualizował się obowiązek rzetelnego wykazania przez Przystępującego, że cena oferty jest realna, a czemu Wykonawca nie poddał.

Zaznaczyć również należy w odniesieniu do stanowiska Przystępującego, że porównanie ceny oferty Wykonawcy z innymi zaoferowanymi w postępowaniu może stanowić wyłącznie argument wspierający wyczerpujące wyjaśnienia, ale nie je zastępować. Każdy wykonawca kalkuluje wykonanie zamówienia w oparciu o własne założenia i możliwości kadrowe, sprzętowe i organizacyjne. Wykonanie zamówienia przez jednego z nich za określoną cenę nie oznacza, że także inni wykonawcy będą w stanie zrealizować zamówienie na podobnym poziomie kosztowym bez straty. To rolą udzielonych przez wykonawcę wyjaśnień i załączonych dowodów jest przekonanie zamawiającego, że przy przyjęciu właściwych wykonawcy czynników możliwa jest realizacja zamówienia za zaoferowaną cenę.

Izba nie podzieliła także stanowiska Przystępującego, że odrzucenie oferty Wykonawcy jest na tym etapie przedwczesne. Podkreślić należy, że odrzucenie za rażąco niską cenę następuje również w sytuacji, gdy wykonawca co prawda udzieli wyjaśnień, ale ich ogólnikowy charakter powoduje, że cena nie poddaje się żadnej weryfikacji, jak w niniejszym postępowaniu. Naruszeniem zasad postępowania, jak słusznie podnosił Odwołujący, byłoby skierowanie do Wykonawcy ponownego wezwania do wyjaśnień, które w istocie stanowiłoby wezwanie takiej samej treści jak poprzednie, a więc do przedstawienia wyliczenia ceny ofertowej. Izba w całości podziela stanowisko Odwołującego, że wezwanie do ponownych wyjaśnień ma charakter wyjątkowy i tylko wątpliwości zamawiającego powstałe na skutek analizy wyjaśnień odpowiadających wezwaniu, rzetelnych i popartych dowodami mogą być przedmiotem kolejnego wezwania. Jak zasadnie podnosił Odwołujący: *„Ponowne wezwanie nie może natomiast służyć umożliwieniu wykonawcy uzupełnienia braków pierwotnych wyjaśnień ani przedstawieniu nowej argumentacji, która powinna zostać zaprezentowana już w odpowiedzi na pierwsze wezwanie. W sytuacji natomiast, gdy wykonawca nie udzieli wyjaśnień odpowiadających zakresowi wezwania albo przedstawia ogólnikowe wyjaśnienia lub niepozwalające na weryfikację sposobu kalkulacji ceny, brak jest podstaw do kierowania kolejnego wezwania, którego celem byłoby umożliwienie wykonawcy uzupełnienia zasadniczych braków pierwotnych wyjaśnień.”*

Zaznaczyć także należy, że zarzut odwołania dotyczył udzielenia przez Przystępującego niewystarczających wyjaśnień,

uznania ich przez Zamawiającego za rzetelne i zaniechania odrzucenia oferty Wykonawcy z tych przyczyn. Niezasadne więc są w tym kontekście twierdzenia Przystępującego, że Odwołujący nie podważył rynkowości ceny ofertowej Przystępującego, w sytuacji, gdy zarzut odwołania oparty jest o inną okoliczność faktyczną – złożenie niewyczerpujących wyjaśnień oraz gdy wyjaśnienia Wykonawcy są tak lakoniczne, że nie jest możliwa weryfikacja przyjętych kosztów a tym bardziej ich podważenie, skoro nie zostały ujawnione ani ich wysokości ani założenia ich dotyczące.

Z tych powodów Izba uwzględniła odwołanie i nakazała odrzucenie oferty Przystępującego w części 1 postępowania, gdyż złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. Dodać należy, że gdyby przyjąć takie wyjaśnienia za prawidłowe jak chciałby tego Przystępujący to czynność wezwania do wyjaśnienia ceny w ogóle nie realizowałaby swojego celu i pozostawałaby czynnością pozorną, skoro o uznaniu ceny za realną mogłoby świadczyć wyłącznie porównanie stawek z zaoferowanymi przez innych wykonawców w postępowaniu, a nie rzetelne wyjaśnienie ceny przez Wykonawcę.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 575 oraz art. 574 ustawy pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437 ze zm.) zaliczając na poczet niniejszego postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania uiszczony przez Odwołującego i koszt wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego oraz zasądzając od Uczestnika wnoszącego sprzeciw na rzecz Odwołującego koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania w wysokości 7500,00 zł oraz wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości 1000,00 zł na podstawie faktury złożonej do akt sprawy.

Przewodniczący: