

WYROK

Warszawa, dnia 26 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki
Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 lipca 2025 r. przez wykonawcę K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miasta Sopotu

orzeka:

1.A. oddala zarzut naruszenia przez zamawiającego powagi rzeczy osądzonej sformułowany w pkt I.3 i opisany w punktach 19 – 24 odwołania;

B. uwzględnia zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. Z art. 224 ust. 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez odwołującego wobec uznania, że oferta ta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

2.1. Kosztami postępowania obciąża K.S. prowadzącego działalność pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach oraz Gminę Miasta Sopotu zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł (siedem tysięcy pięćset złotych) uiszczoną przez wykonawcę K.S. tytułem wpisu od odwołania.

2.2. zasądza od Gminy Miasta Sopotu na rzecz wykonawcy K.S. prowadzącego działalność pod firmą „4 Idea K.S.” z siedzibą w Kielcach kwotę 3 750 zł (trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu połowy kwoty wpisu od odwołania;

2.3. znosi wzajemnie koszty zastępstwa prawnego stron.

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 3185/25

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Miasto Sopot prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego pod nazwą „Wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowo – kosztorysowej budynków komunalnych położonych przy ul. Kasztanowej w Sopocie” (numer referencyjny: ZP.271.30.IN.2024.PG) Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych 8.10.2024 r. nr 2024/BZP 00534781.

Odwołujący K.S. wniósł 29 lipca 2025 r. odwołanie na czynność Zamawiającego, podjętą w postępowaniu oraz na zaniechanie czynności.

Postawił zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego, podczas gdy Odwołujący złożył należyte wyjaśnienia zaferowanej ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

UZASADNIENIE

W postępowaniu ofertę złożył między innymi Odwołujący. Zaoferował cenę 468 000 zł brutto.

12 listopada 2024 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnień zaoferowanej ceny. Zamawiający podkreślił, że oczekuje przedstawienia szczegółowej kalkulacji.

Odwołujący udzielił wyjaśnień w dniu 13 listopada 2024 r.

1) Wyjaśnienia Odwołującego składają się z części opisowej, szczegółowej kalkulacji oraz innych dowodów.

2) W części opisowej Odwołujący przytoczył wstęp z wprowadzeniem ogólnych informacji oraz podał szczegółowe założenia do kalkulacji.

3) W szczegółowej kalkulacji Odwołujący ujął wszystkie koszty niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia.

a) W tabeli po lewej stronie kalkulacji Odwołujący policzył koszty osób zaangażowanych z realizacją zamówienia.

Wskazał koszt jednej rbg (brutto – czyli obejmujący wszystkie obciążenia pracodawcy), ilość niezbędnych godzin oraz sumę (stanowiącą iloczyn kosztu jednej roboczogodziny oraz ilości godzin).

Przyjęte przez Odwołującego stawki jednej rbg wahają (w zależności od opracowania) w stosunku do architekta/projektanta prowadzącego od 98 zł do 113,94 zł, a w stosunku do asystenta od 95,50 zł do 102,65 zł.

b)W tabeli po prawej stronie kalkulacji Odwołujący najpierw przepisał podsumowanie wartość z tabeli po lewej stronie, a następnie doliczył wszystkie pozostałe koszty, jakie należy ponieść.

c)W następnej kolejności Odwołujący zsumował wszystkie koszty, dodał zapas na koszty nieplanowane oraz marżę.

d)Na sam koniec doliczył wartość podatku od towarów i usług (VAT).

Do wyjaśnień dołączono dowody w postaci faktur VAT/rachunków dokumentujących wysokość kosztów ogólnych, biura wykonawcy, sprzętu oraz oprogramowania.

15 listopada 2024 r. Zamawiający wezwał do dodatkowych wyjaśnień.

W szczególności /.../ „wzywa Wykonawcę do złożenia wyczerpujących wyjaśnień odnoszących się do przedłożonej kalkulacji ceny złożonej oferty w zakresie kosztów pracowniczych i pozostałych kosztów”.

Wykonawca udzielił wyjaśnień w dniu 18 listopada 2024 r.:

„Tabela po lewej stronie oznaczona jako „kalkulacja” zawiera zestawienie kosztów wynagrodzenia osób skierowanych do realizacji przedmiotu zamówienia podane literowo błędnie jako wartość brutto. Zamierzeniem naszym było pokazanie, iż są to pracownicy Wykonawcy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, w związku z czym wykazane w kalkulacji kwoty zawierają wszystkie wymagane przepisami prawa pracy składki. /.../

Wynagrodzenie pracowników stanowi koszt pracodawcy, który do obliczenia ceny oferty stanowi w rozumieniu przepisów prawa koszt netto, dlatego w kolumnie po prawej stronie będącej podsumowaniem kosztów zamówienia doliczona jest prawidłowo kwota podatku VAT. Miarą należytej staranności wykonawców jest oszacowanie ceny lub kosztu oferty w taki sposób aby ekwiwalentnie odpowiadała świadczeniu w ramach danego zamówienia publicznego. W tym celu wykonawcy są obowiązani uwzględnić wszystkie elementy opisu przedmiotu zamówienia, specyficzne właściwości własnej działalności a także realia wykonywania zamówienia”.

5 grudnia 2024 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 287 ust. 3 ustawy Pzp, poinformował o odrzuceniu oferty Odwołujący (a w konsekwencji o braku zakwalifikowania go do negocjacji).

Odwołujący złożył na tę czynność odwołanie 10 grudnia 2024 r. 2 stycznia 2025 r. Izba w sprawie sygn. KIO 4689/24wydała wyrok, w którym uwzględniła w całości odwołanie i nakazała unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego.

10 marca 2025 r. Zamawiający unieważnił czynność z 5 grudnia 2025 r. w zakresie odrzucenia oferty Odwołującego.

Przez prawie cztery kolejne miesiące Zamawiający nie podejmował dalszych decyzji i nie informował o podejmowanych czynnościach (jeżeli jakiegokolwiek czynności były przez niego podejmowane) w przedmiotowym postępowaniu, a 24 lipca 2025 r. Zamawiający ponownie poinformował o odrzuceniu oferty, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 224 ust. 6 Pzp.

Zamawiający przedstawił rozbudowane, liczące 24 strony, uzasadnienie czynności odrzucenia oferty. Znaczna część stanowi powtórzenie tych samych tez w różnych wariantach językowych, niejednokrotnie wzajemnie się dublujących lub rozproszonych w tekście bez wyraźnej struktury argumentacyjnej. W uzasadnieniu pojawia się orzecznictwo oraz odniesienia do poglądów doktryny, w przeważającej mierze mają one charakter ogólny. Zamawiający wskazał na następujące okoliczności: 1)

Brak dowodów; 2) Ogólność wyjaśnień; 3) Zaniżenie liczby godzin w branży architektonicznej; 4) Pozostałe niedoszacowania; 5) Licencje; 6) Porównanie do innych zamówień; 7) Brak uwzględniania wszystkich kosztów pracy; 8) Pozostałe braki w kalkulacji; 9) Brak uwzględnienia nadzoru autorskiego.

Brak możliwości ponownego odrzucenia oferty

Odwołujący w pierwszej kolejności zaznacza, że jego oferta została po raz pierwszy odrzucona przez Zamawiającego 5 grudnia 2024 r, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, a zatem w związku wyjaśnieniami zaoferowanej ceny złożonymi przez Odwołującego.

2 stycznia 2025 r. Krajowa Izba Odwoławcza nakazała unieważnić czynność odrzucenia oferty Odwołującego.

Wyrok KIO 4689/24 został doręczony Odwołującemu 13 lutego 2025 r.

Pomimo prawomocności i skutków rozstrzygnięcia KIO, Zamawiający ponownie (po upływie niemal czterech miesięcy) dokonał czynności odrzucenia oferty; podstawą faktyczną tego odrzucenia były identyczne, niezmienione wyjaśnienia zaoferowanej Odwołującego, które były uprzednio oceniane przez Zamawiającego, a następnie stały się przedmiotem wyroku KIO.

Tym samym, Zamawiający zignorował skutki prawne rozstrzygnięcia KIO.

Odwołujący ustosunkuje się do nowego uzasadnienia odrzucenia oferty.

Odwołujący w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień zaoferowanej ceny złożył konkretne, spójne i poparte dowodami wyjaśnienia, które korespondowały z treścią wezwania.

Z treści uzasadnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego wynika, iż Zamawiający powołał się na szereg okoliczności oraz kwestii, które, jego zdaniem, miały świadczyć o rzekomym niewystarczającym charakterze złożonych przez Odwołującego wyjaśnień:

1) Brak dowodów; 2) Ogólność wyjaśnień; 3) Zaniżenie liczby godzin w branży architektonicznej; 4) Pozostałe niedoszacowania; 5) Licencje; 6) Porównanie do innych zamówień; 7) Brak uwzględnienia wszystkich kosztów pracy; 8) Pozostałe braki w kalkulacji;

9) Brak uwzględnienia nadzoru autorskiego.

Odwołujący nie zgadza się z żadnym z przedstawionych zarzutów, a ich treść oraz sposób uargumentowania uznaje za nieracjonalne, wybiórcze i pomijające istotne elementy zarówno stanu faktycznego, jak i prawnego. Uzasadnienie Zamawiającego wręcz dowodzi, iż Zamawiający zignorował istotne informacje i dokumenty w postępowaniu i nie uwzględnił prawomocnego orzeczenia KIO.

Odwołujący załączył do wyjaśnień złożonych w dniu 13 listopada 2024 r. również szereg innych dokumentów, które bezspornie należy też zaklasyfikować jako dowody.

Kolejnym z zarzutów Zamawiającego wobec treści wyjaśnień ceny, a który przewija się w różnych częściach uzasadnienia odrzucenia oferty, jest rzekoma ogólność tych wyjaśnień.

Zamawiający bezpodstawnie zakłada, że skoro na wykonanie zamówienia jest przewidzianych 8 miesięcy, to pracownik musi pracować przez pełne 8 miesięcy bez przerwy, we wszystkie dni robocze po 8 godzin. Jest to założenie całkowicie kontrfaktyczne.

Logicznym jest, że jeżeli na całe zamówienie jest przewidzianych 8 miesięcy, to nie oznacza to, że pracownik będzie pracował cały czas przy jednym zamówieniu. Wynika to chociażby z faktu, że niektóre prace wymagają wcześniejszych uzgodnień czy koordynacji, podczas których nie jest możliwe wykonywanie prac. Czas na zrealizowanie zamówienia (8 miesięcy) uwzględnia różne okresy przejściowe, tak żeby wykonanie zamówienia było możliwe. Nie oznacza to jednak, że pracownik będzie w tym czasie non stop wykonywał prace. Np. trzeba wziąć pod uwagę okres oczekiwania uzyskanie pozwolenia na budowę, który trwa co do zasady 65 dni. Każda pracownia architektoniczna realizuje równolegle kilka zamówień i właściwie organizuje czas pracy swoich pracowników.

Różnice, na jakie wskazuje Zamawiający, w przypadku liczby godzin dla architekta prowadzącego są minimalne. Odwołujący założył 650 godzin, natomiast Zamawiający uważa, że liczba godzin powinna wynosić 736. Nie jest to znacząca różnica.

Większa różnica dotyczy asystenta. Jednak w każdym przypadku architekt/projektant potrzebuje poświęcić zdecydowanie więcej czasu niż asystent. Takie proporcje zostały przedstawione przez Odwołującego w innych branżach, np. w sanitarnej proporcje wynoszą 210 godzin : 80 godzin, a w elektrycznej i teletechnicznej 180 godzin : 80 godzin.

Nie jest zrozumiałe, dlaczego tylko w przypadku branży architektonicznej Zamawiający uważa, że liczba godzin została zaniżona u asystenta.

Ponadto, Odwołujący dla asystenta architekta przyjął stawkę godzinową w wysokości 99,55 zł. Jest to bardzo wysoka stawka, zbliżona do stawki architekta (113,94 zł). Uwzględniając, że w miesiącu jest ok. 168 godzin roboczych to: $99,55 \text{ zł} \times 168 \text{ h} = 16722,40 \text{ zł}$ całkowitego miesięcznego kosztu pracodawcy, czyli 13882,86 zł jako kwota wpisana na umowie. Jest to bardzo wysoka stawka dla asystenta, przyjęta z dużym naddatkiem.

Nawet gdyby okazało się, że liczba godzin pracy asystenta będzie wyższa niż zakładał Odwołujący, to mając budżet w wysokości 13882,86 zł miesięcznie Odwołujący jest w stanie znaleźć tańszych pracowników i tym samym mieć możliwość zwiększenia liczby godzin przy pozostawieniu globalnej ceny za prace w branży architektonicznej.

Globalnie Odwołujący przewidział na branżę architektoniczną kwotę 88 843,50 zł i kwota ta nie powinna budzić żadnych wątpliwości.

Wszystkie koszty są w wysokości realnej.

W części opisowej Odwołujący zadeklarował, że przestrzega wszystkich przepisów dotyczących zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy oraz zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Tym samym Odwołujący uwzględnił w kalkulacji wszystkie niezbędne koszty.

Odwołujący w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień zaoferowanej ceny złożył wyjaśnienia, konkretne i spójne; została dołączona szczegółowa kalkulacja kosztów wykonania zamówienia (zawierająca odniesienie się do wszystkich kosztów, jak również zapas na koszty nieprzewidziane), zostały dołączone dowody.

Zamawiający przedstawia szereg twierdzeń, które jednak nie mają pokrycia w złożonych wyjaśnieniach. Nadto, twierdzenia te w żaden sposób nie dowodzą, że za zaoferowaną cenę 468 000,00 zł nie da się wykonać zamówienia.

Należy też wskazać, że jeżeli Zamawiający oczekiwał od Odwołującego przedstawienia dodatkowych, szczegółowych informacji odnoszących się do konkretnych aspektów kalkulacji ceny, to powinien był wezwać Odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp.

Zamawiający – Gminy Miasta Sopotu z siedzibą w Sopocie wniósł o oddalenie Odwołania.

Uzasadniając stanowisko wskazał, co następuje.

Odwołujący wskazał na cyt. „brak możliwości ponownego odrzucenia oferty”. Jak można się domyślać (pojęcie powagi rzeczy osądzonej i prawomocność wyroków KIO – to dwie odrębne instytucje proceduralne, których nie można utożsamiać) Odwołujący w ten sposób, chciał poruszyć kwestię powagi rzeczy osądzonej w związku z jego zdaniem rozstrzygniętym już w sprawie o sygn. akt KIO 4689/24 przedmiotem sporu.

W pierwszej kolejności Zamawiający wskazuje, iż Odwołujący nie wskazał w Odwołaniu w tym zakresie ani czynności, której nieprawidłowość zarzuca, ani nie sformułował w tym zakresie zarzutu. Zdaniem Zamawiającego ww. zaniechanie Odwołującego, wobec związania KIO zarzutami Odwołania, czyni wskazaną w akapicie okoliczność nie mogącą podlegać rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

Z daleko posuniętej ostrożności, Zamawiający wskazuje czemu nie doszło do naruszenia powagi rzeczy osądzonej.

Wyrokiem dnia 2 stycznia 2025 r. KIO 4689/24 Izba nakazała unieważnienie czynności z dnia 5 grudnia 2024 r. w zakresie odrzucenia oferty Wykonawcy. Wbrew twierdzeniu Odwołującego Zamawiający nie kwestionuje wyroku, który został wykonany przez unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego.

Kanwą orzeczenia w sprawie KIO 4689/24 było stwierdzenie, że wskazane przez Zamawiającego w piśmie z 5 grudnia 2024 r. uzasadnienie faktyczne podstawy odrzucenia oferty jest zbyt ogólne i lakoniczne, bez odniesienia się do faktycznie złożonych wyjaśnień w sposób szczegółowy, który uzasadniałby dokonaną ocenę, przez Zamawiającego. KIO nie zbadało zatem, czy cena Odwołującego jest rażąco niska czy nie, ponieważ Zamawiający niedostatecznie uzasadnił skarżoną czynność.

Krajowa Izba Odwoławcza po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przedstawioną przez Zamawiającego oraz mając na względzie stanowiska stron przedstawione na piśmie oraz do protokołu rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje. Do materiału dowodowego w sprawie dołączono z urzędu akta postępowania odwoławczego sygn. akt KIO 4689/24 zakończony wyrokiem.

Odwołujący legitymuje się interesem w rozumieniu art. 505 ustawy pzp jako zainteresowany udzieleniem mu zamówienia.

W zakresie zarzutu wywiedzionego z treści wyroku KIO 4689/25, Izba nie podziela stanowiska odwołującego. Wyrok ten jednoznacznie nakazał zamawiającemu unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez odwołującego z powodu braku wymaganego przepisami ustawy pzp właściwego uzasadnienia faktycznego decyzji. Rzeczywiście przyczyną odrzucenia było uznanie przez zamawiającego, że cena oferty jest rażąco niska i w tym zakresie można

znaleźć w powołanym wyroku opisy niektórych kosztów, jednakże nie były to czynności rozstrzygające i oceniające cenę po względem jej ewentualnego zniżenia.

Zatem zamawiający był uprawniony do dokonania, po uprzednim unieważnieniu decyzji, zgodnie z nakazem wskazanym w sentencji wyroku, czynności oceny oferty, której to czynności dokonał. Czynność ponownego odrzucenia oferty i przyczyn odrzucenia wskazanych przez zamawiającego jest zatem przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej.

Niesporne jest, że w sprawie zaistniały formalne przesłanki obligujące zamawiającego do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie ceny zaoferowanej przez wykonawcę, z uwagi na relację tej ceny do oszacowania dokonanego przez zamawiającego, jak i średniej ceny złożonych, a nie podlegających odrzuceniu ofert. Różnica, jak akcentował parokrotnie zamawiający jest znacząca, jako że wynosi ok. 52%.

Skład orzekający zauważa, że przedmiot zamówienia w przeważającej części stanowi usługi intelektualne oparte na pracy specjalistów, co do której w istocie mierzalne mogą być głównie wynagrodzenia, które oczywiście wyrażają się kwotami znacznie powyżej minimalnych wynagrodzeń pracowniczych. Takie też wielkości przedstawił wykonawca w złożonych wyjaśnieniach, w szczególności kalkulacji. Obiekcje zamawiającego oparte są w istocie na kwestionowaniu założonej czasochłonności (pracochłonności) wyrażonej w jednostkach czasu tj. godzinach i dniach. Teza o niedoszacowaniu, nawet jeśli oparta na doświadczeniu własnym i porównaniu z usługami projektowymi w analogicznych stanach faktycznych, w ocenie Izby, nie jest oczywista, a w rzeczywistości brak jest na tę okoliczność przekonującego dowodu. Warto przy tym zauważyć, że zamawiający nie kwestionował elementów kalkulacji przedstawionych w ujęciu przedmiotowym, czyli elementach składowych umieszczonych w prawej stronie kalkulacji, a które w ocenie Izby nie są nierealne. Warto uwagi jest także niedopatrzenie się pozycji kalkulacyjnej nadzoru autorskiego, którą wykonawca w rzeczywistości przedstawił. W takich okolicznościach wydaje się, że niezasadne było całościowe odniesienie się do wyjaśnień w formie nadmiernie emocjonalnej przy użyciu wielokrotnie określeń nie merytorycznych np. o gołosłownych i demagogicznych twierdzeniach drugiej strony.

Ponadto zauważając, że postępowanie toczy się w trybie podstawowym z fakultatywnymi negocjacjami, skład orzekający uznaje za racjonalne stwierdzenie wykonawcy, że w odróżnieniu od innych wykonawców skalkulował on cenę na możliwie najniższym poziomie, pozostali zaś najprawdopodobniej zachowali w zaoferowanej cenie pewną rezerwę właśnie na potrzeby przewidywanych negocjacji. Kwestia nie podejmowania dalszych czynności wyjaśniających cenę w okresie po unieważnieniu decyzji uprzednio skutecznie zaskarżonej, jako pozostająca w gestii zamawiającego, nie podlega ocenie Izby; w tym zakresie nie podniesiono także konkretnego zarzutu.

Mając powyższe na uwadze orzeczone jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosowanie do wyniku postępowania na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) oraz 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący: