

WYROK

Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Ewa Sikorska

Protokolantka:Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „KARTEL” Spółka akcyjna w Jędrzejowie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Mazowieckie Centrum Rehabilitacji „STOCER” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Konstancinie-Jeziornie

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: wykonawcy Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego VESTER Handzelewicz Spółka jawna w Kutnie

orzeka:

1. oddala odwołanie;
2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „KARTEL” Spółka akcyjna w Jędrzejowie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „KARTEL” Spółka akcyjna w Jędrzejowie tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika, oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesioną przez zamawiającego – Mazowieckie Centrum Rehabilitacji „STOCER” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Konstancinie-Jeziornie – tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 2.2. zasądza od wykonawcy Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „KARTEL” Spółka akcyjna w Jędrzejowie na rzecz zamawiającego – Mazowieckiego Centrum Rehabilitacji „STOCER” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Konstancinie-Jeziornie – kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Sygn. akt: KIO 4514/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Mazowieckie Centrum Rehabilitacji „STOCER” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Konstancinie-Jeziornie – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji, którego przedmiotem jest poprawa warunków udzielania świadczeń zdrowotnych poprzez przebudowę Oddziału Kardiologicznego Szpitala Kolejowego im. dr n. med. W.R. w Pruszkowie.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 20 października 2025 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „KARTEL” Spółka akcyjna w Jędrzejowie (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie od niezgodnej z przepisami ustawy P.z.p. czynności zamawiającego, a polegającej na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwa Budownictwa Ogólnego „VESTER” Handzelewicz Sp. j. z siedzibą w Kutnie i w konsekwencji wybór tej oferty jako najkorzystniejszej pomimo niespełnienia warunków specyfikacji warunków zamówienia (SWZ).

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie w szczególności następujących przepisów:

1. art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy P.z.p., poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwa Budownictwa Ogólnego „VESTER” Handzelewicz Sp. j. z siedzibą w Kutnie (dalej jako „VESTER” lub „przystępujący”), mimo że jej treść jest sprzeczna z warunkami zamówienia określonymi w rozdziale V litera B Opis sposobu obliczania ceny SWZ, z uwagi na brak ujęcia w treści kosztorysu ofertowego w tabeli „system monitoringu” wskaźniki narzutów zastosowanych przez wykonawcę przy sporządzaniu kosztorysu ofertowego tożsamy dla całej branży elektrycznej, mimo iż zamawiający w specyfikacji warunków zamówienia wymagał, by w kosztorysie ofertowym stanowiącym element oferty zostały ujęte m.in. składniki cenotwórcze (ceny roboczo-godzin, koszty pośrednie, koszty zakupu, zysk) przy zastosowaniu niezmiennych wskaźników cenotwórczych w obrębie danej branży.

2. art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 oraz w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy P.z.p., poprzez wybór jako

najkorzystniejszej oferty wykonawcy „VESTER”, pomimo że oferta „VESTER” winna zostać odrzucona jako nie spełniająca wymogów SWZ, a przez to nierówne traktowanie wykonawców i naruszenie zasad uczciwej konkurencji, przez co też postępowanie straciło walor przejrzystości.

W związku z powyższymi zarzutami odwołujący wniósł o:

1. uwzględnienie odwołania,
2. unieważnienie czynności wyboru oferty „VESTER” jako najkorzystniejszej,
3. nakazanie dokonania powtórnej czynności dokonania oceny i badania ofert,
4. nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty „VESTER” jako niespełniającej wymogów SWZ,

5. zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania wywołanego wniesieniem niniejszego odwołania oraz kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnika zgodnie z fakturą przedstawioną przez odwołującego na rozprawie.

Jednocześnie odwołujący wniósł o:

1. wezwanie zamawiającego do złożenia do przedmiotowej sprawy wszystkich dokumentów wiążących się z prowadzonym postępowaniem, w tym w szczególności: oferty „VESTER” wraz ze wszystkimi kosztorysami oraz innymi załącznikami;
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do odwołania w celu wykazania okoliczności wskazanych w odwołaniu.

Odwołujący podniósł, że w wyniku naruszenia przez zamawiającego wskazanych powyżej przepisów ustawy P.z.p. interes odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku, ponieważ odwołujący jest wykonawcą zainteresowanym pozyskaniem przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę na skutek naruszeń, których dopuścił się zamawiający. Szkada ta polega na wyłączeniu możliwości pozyskania zamówienia, a w konsekwencji osiągnięcia zysku w związku z jego realizacją. Gdyby zamawiający przeprowadził badanie ofert w sposób zgodny z przepisami prawa, wówczas oferta odwołującego (sklasyfikowana na miejscu drugim po skutecznym odrzuceniu oferty Budimpol Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie) byłaby ofertą najkorzystniejszą, na co wskazują kryteria oceny ofert określone w SWZ i przyznana w ofercie odwołującego punktacja. Konsekwentnie zatem mogłoby dojść do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego pomiędzy zamawiającym a odwołującym. Powyższe dowodzi naruszenia interesu w uzyskaniu zamówienia, co czyni zadość wymaganiom określonym w art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. do wniesienia niniejszego odwołania.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 25 listopada 2025 roku wniósł o:

- 1) oddalenie odwołania w całości;
- 2) o przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w treści uzasadnienia odpowiedzi na odwołanie na okoliczności (fakty) tam wskazane.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego VESTER Handzelewicz Spółka jawna w Kutnie. Przystępujący w piśmie z dnia 24 października 2025 roku, w którym zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego, wniósł o oddalenie odwołania.

Izba ustaliła, co następuje:

Zgodnie bowiem z treścią SWZ (rozdz. V ust. B pkt 1.):

1. Wykonawca uwzględniając wszystkie wymogi zawarte w niniejszej SWZ i jej załącznikach takich jak: „Dokumentacji projektowej”, „STWiORB”, „Projekcie Umowy” oraz informacji pozyskanych w ramach odbytej „Wizji Lokalnej” powinien w cenie brutto oferty ująć wszystkie koszty niezbędne do prawidłowego i pełnego wykonania przedmiotu zamówienia, w tym podatki, zastosowane rabaty i upusty finansowe.

Zamawiający nie dopuszcza zmian norm ujętych w pozycjach KNR (zarówno czasowych jak i materiałowych oraz sprzętu). Wycena pozycji kosztorysowych zgodnie z podaną w przedmiarze robót oraz Załączniku nr 1 do SWZ – informacje dodatkowe dotyczące OPZ wraz z załącznikami tj. część a i część b.

2. Formą wynagrodzenia za przedmiot zamówienia zgodnie z wzorem umowy jest wynagrodzenie na podstawie kosztorysu powykonawczego. Podstawą obliczenia wynagrodzenia będą ceny jednostkowe podane przez Wykonawcę

oraz obmiar wykonanych robót.

3. Wykonawca w „Formularzu ofertowym” – Załącznik nr 2 do SWZ poda cenę (kosztorysową) brutto za wykonanie przedmiotu zamówienia.

4. Ceny w ofercie należy przedstawiać do 2 miejsc po przecinku.

5. Podstawą obliczenia ceny oferty jest dokumentacja projektowa oraz przedmiar robót (Załącznik nr 1 do SWZ) oraz STWiORB (Załącznik nr 1 do SWZ). Zamawiający wymaga sporządzenia kosztorysu ofertowego szczegółowego.

Natomiast, celem uszczegółowienia sposobu obliczenia ceny, Zamawiający we wzorze umowy stanowiącym załącznik nr 3 do SWZ, w artykule 12 ust. 2 i 3 umowy wskazał co następuje:

„2. Ustala się, na podstawie złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oferty,

następujące wskaźniki cenotwórcze w okresie realizacji przedmiotu Umowy:

Roboty budowlane Wartość

R – stawka r/g (netto) zł

Kp – koszty pośrednie %

Kz – koszty zakupu %

Z – zysk %

Roboty elektryczne Wartość

R – stawka r/g (netto) zł

Kp – koszty pośrednie %

Kz – koszty zakupu %

Z – zysk %

Roboty sanitarne Wartość

R – stawka r/g (netto) zł

Kp – koszty pośrednie %

Kz – koszty zakupu %

Z – zysk %

3. Ustalenie wartości Wynagrodzenia nastąpi wskutek sprawdzenia i zaakceptowania przez Inspektora nadzoru Zamawiającego kosztorysu powykonawczego, sporządzonego przez Wykonawcę po dokonaniu odbioru końcowego.”

Na pytanie w informacji dodatkowej: „W związku z zapisami w umowie, czy Zamawiający dopuszcza podanie różnych stawek roboczogodziny dla poszczególnych grup robocizny w kosztorysie branży budowlanej? Przykładowo inna stawka dla tynkarzy, inna dla murarzy itd.? Jeżeli tak, to prosimy o zmodyfikowanie umowy.

Odpowiedź: Zamawiający nie dopuszcza.”

na pytanie nr 2: „W zakresie zapisów SWZ i projektu umowy:

1. Brak zgody na wprowadzanie różnych stawek robocizny w zależności od rodzaju prac lub na modyfikowanie ilości roboczogodzin według uznania Wykonawcy – który ostatecznie ponosi odpowiedzialność za cenę jednostkową danej pozycji – uniemożliwia sporządzenie rzetelnego kosztorysu z prawidłowo określonymi cenami jednostkowymi poszczególnych robót. Takie ograniczenie prowadzi do sztucznego „wymuszania” tj. podwyższania cen w jednych pozycjach oraz rażącego ich zaniżania w innych pozycjach. Pozycje normowe w kosztorysie mają na celu prawidłowe wygenerowanie ceny jednostkowej, a nie ślepe stosowanie jednej stawki r-g dla wszystkich prac. Przykładowo – koszt r-g specjalisty wykonującego opracowanie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego nie jest równy kosztowi r-g pracownika wykonującego jakiś prosty demontaż. Sytuacja zaczyna być wręcz kuriozalna w momencie kiedy w danej pozycji są tylko roboczogodziny. Oferent ma prawo przygotować cenę jednostkową według własnego uznania ale przy Państwa podejściu „nie ma ruchu” – może tylko normowe/przedstawione w kosztorysach zerowych ilości godzin wymnożyć przez stawkę r-g.

A co jeżeli chciałby np. zaferować taką pozycję w cenie stanowiącej 50% wartości po takim wymnożeniu, bo wie z doświadczenia, że to będzie właśnie rzetelna oferta? Ponadto, w udostępnionych kosztorysach zerowych dokonali Państwo korekt oraz np. narzucili ilości r-g, dlatego jednoczesny brak zgody na modyfikację cen r-g lub ilości nakładów powoduje, że przystąpienie do przetargu na takich warunkach – przy założeniu chęci rzetelnego wygenerowania cen jednostkowych, które, zgodnie z warunkami przetargu będą stanowiły jedyną podstawę ilościowego rozliczenia – staje się wysoce wątpliwe, a w zasadzie niemożliwe. Przypominamy, że kosztorys nie jest tworzony w formule do ryczału a do rozliczenia powykonawczego, gdzie kluczowa jest każda (i tylko) cena jednostkowa. Uniemożliwiając jej rzetelne ustalenie, a wymuszając uśrednienie wszystkich pozycji jedną stawką roboczogodziny, zamykają Państwo możliwość przygotowania kosztorysu zgodnego z realiami rynkowymi. W naszej ocenie takie postępowanie narusza zasady uczciwej konkurencji, dlatego wnosimy o korektę warunków przygotowania kosztorysów ofertowych poprzez:

- a.) możliwość zmian norm/nakładów z zastosowaniem współczynników
- b.) możliwość zastosowania dowolnych/innych cen robocizny dla poszczególnych pozycji.

Odpowiedź z dnia 22.09.2025 r.: Kosztorysy opracowane są na podstawie KATALOGÓW NAKŁADÓW RZECZOWO-FINANSOWYCH (KNR), które są ogólnopolskimi katalogami i pozwalając na równe traktowanie wszystkich wykonawców ubiegających się o zadanie. Zamawiający nie dopuszcza zmian, o które wnioskuje Oferent. Zamawiający akceptuje zastosowanie różnych wskaźników cenotwórczych dla każdej z branż (budowlanej, elektrycznej oraz sanitarnej), jednak w obrębie danej branży wskaźniki te muszą pozostawać niezmiennie.”

Zamawiający dokonał zmiany i udostępnił tak zwane kosztorysy „zerowe”, które określały które pozycje kosztorysu mają pozostać „stałe”, a które są zmienne. Do przetargu załączono między innymi przedmiar robót instalacji elektrycznej w formacie pdf – Rys. 1, oraz w formacie ath, czyli w formacie możliwym do otwierania przy użyciu programu do kosztorysowania np.: NormaPro.

W zakładce NARZUTY – dla całego kosztorysu, wszystkie narzuty są wyzerowane:

Zgodnie z powyższym kosztorysem, elementem stałym oferty były współczynniki, określone w KNR dla danej branży, za wszystkie pozostałe elementy, dla których przepisana była wartość 0, były przeznaczone do zmiany przez wykonawców w tym również wskaźniki kosztów pośrednich.

Przystępujący złożył kosztorys ofertowy:

PODSUMOWANIE „VESTER” DLA INSTALACJI SYSTEMU SYGNALIZACJI POŻARU:

PODSUMOWANIE „VESTER” DLA SYSTEMU MONITORINGU:

W dniu 14 października 2025 roku zamawiający poinformował o wyborze oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej.

Stan faktyczny ustalono na podstawie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Izba zważyła, co następuje:

Odwwołanie jest bezzasadne.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była sporna pomiędzy stronami.

Istota sporu dotyczy okoliczności, iż przystępujący – w ocenie odwołującego – wprowadzając dla branży elektrycznej dane wyjściowe w postaci kosztów pośrednich na poziomie 80% R,S oraz Zysk 15% R+Kp(R), S+Kp(S) winien takie same dane pozostawić w tabeli „system monitoringu” wchodzącej do branży elektrycznej, a tego nie zrobił. W ocenie odwołującego okoliczność ta powoduje, że treść oferty przystępującego jest sprzeczna z warunkami zamówienia określonymi w rozdziale V litera B Opis sposobu obliczania ceny SWZ i zawiera błędy w obliczeniu ceny, co winno skutkować jej odrzuceniem na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 ustawy P.z.p.

Stanowisko odwołującego nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba wskazuje, że w Katalogach Nakładów Rzeczowych (KNR) współczynniki i wskaźniki pełnią różne, choć powiązane funkcje w procesie kosztorysowania, a ich główna różnica polega na zakresie i sposobie zastosowania. Współczynniki (np. korygujące) to wartości bezwymiarowe, stosowane bezpośrednio do modyfikacji (korygowania) konkretnych, jednostkowych norm nakładów rzeczowych (robocizny, materiałów, sprzętu) określonych w tablicach KNR. Używa się ich w celu uwzględnienia specyficznych, nietypowych warunków wykonania robót, które odbiegają od standardowych założeń przyjętych w katalogach (np. praca w trudnych warunkach atmosferycznych, na dużej wysokości,

w zanieczyszczonym środowisku). Korekta dotyczy zazwyczaj pojedynczej pozycji kosztorysowej lub grupy robót objętych danym założeniem szczegółowym w rozdziale katalogu. Wskaźniki to wartości procentowe lub liczbowe, stosowane do obliczania szerszych kategorii kosztów, o charakterze pośrednim, które nie są ujęte bezpośrednio w normach nakładów rzeczowych poszczególnych pozycji. Wykorzystywane są do obliczania narzutów, takich jak koszty pośrednie: koszty zarządu, utrzymania zaplecza budowy, itp., zysk: planowany zysk wykonawcy, koszty zakupu i transportu: materiałów pomocniczych, które często liczone są procentowo od wartości materiałów podstawowych. Powyższe wynika z regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. 2021 poz. 2458)

Tym samym stwierdzić należy, że w przekazanych kosztorysach zamawiający określił, że stałą wartość mają współczynniki, natomiast nie określił wartości wskaźnika. Z przekazanych kosztorysów wynikało zatem w sposób jednoznaczny, że wartość wskaźnika, określa sam wykonawca i wartość ta nie musi być tożsama np. z wartością „współczynnika”.

Odwolujący oparł zarzuty i argumentację odwołania przede wszystkim o treść odpowiedzi na pytanie z dnia 22 września 2025 roku, w której zamawiający – jako to stwierdził w odpowiedzi na odwołanie – omyłkowo użył w ostatnim zdaniu sformułowania „wskaźniki”, mimo że pytanie nie odnosi się do wskaźników, rozumianych jako koszty pośrednie, ale do wartości nakładów rzeczowo – finansowych.

W ocenie Izby nie budzi wątpliwości okoliczność, iż posłużenie się przez zamawiającego sformułowaniem „wskaźniki” było efektem omyłki. W szczególności, dla ustalenia właściwych intencji zamawiającego, należy skonfrontować treść udzielonej odpowiedzi z treścią zadanego pytania. W treści pytania podmiot, który zadał pytanie, wniósł o korektę warunków przygotowania kosztorysów ofertowych poprzez:

- a.) możliwość zmian norm/nakładów z zastosowaniem współczynników,
- b.) możliwość zastosowania dowolnych/innych cen robocizny dla poszczególnych pozycji.

Pytanie nie odnosiło się zatem do wskaźników, rozumianych jako koszty pośrednie, ale do wartości nakładów rzeczowo-finansowych. Oczwistym jest zatem, że udzielona odpowiedź odnosi się do zadanego pytania. Ponadto w pierwszej części odpowiedzi zamawiający podkreślił, że *Kosztorysy opracowane są na podstawie KATALOGÓW NAKŁADÓW RZECZOWO-FINANSOWYCH (KNR), które są ogólnopolskimi katalogami i pozwalając na równe traktowanie wszystkich wykonawców ubiegających się o zadanie.* W ocenie Izby nie budzi zatem wątpliwości, iż zamawiający nie dopuścił modyfikacji nakładów KNR i różnej stawki roboczogodziny w danej branży, nie zaś wskaźników cenotwórczych/narzutów.

Tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia, że przystępujący, który wprowadził dla branży elektrycznej dane wyjściowe w postaci kosztów pośrednich na poziomie 80% R,S oraz Zysk 15% R+Kp(R), S+Kp(S) i nie uwzględnił takich danych w tabeli „system monitoringu” wchodzącej do branży elektrycznej, złożył ofertę sprzeczną z warunkami zamówienia i zawierającą błędy w obliczeniu ceny.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....