

3) Oferta Euro-Car Sp. z o. o. z dnia 1 i 2 października 2024 r. na dostawę samochodu Fiat Ducato Maxi w wersji bez zabudowy przestrzeni ładunkowej – cena oferty 128 000,00 zł netto oraz w wersji z zabudową przestrzeni ładunkowej - 162 500,00 zł netto.

W dniu 22 października 2024 r. Zamawiający zawarł z wykonawcą EURO-CAR Sp. z o.o. umowę leasingu pojazdu Fiat Ducato Maxi Nowe Seria 9 L4H3 2,2 MultiJet 180 KM EVO-2 3 os., wg oferty nr: 141200313 / 1 szt z zabudową przestrzeni ładunkowej wg zdjęć i uzgodnień.

Cena przedmiotu umowy została określona na 162 500,00 zł netto.

I. W wyniku przeprowadzonej kontroli doraźnej Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził następujące naruszenia oraz uzasadnił je w następujący sposób (pismo z 16 marca 2026 r. o sygn. DKZP WKZ2.442.59.2025.IB; KND/60/25/DKZP):

Zgodnie z art. 28 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. Z kolei art. 29 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów tej ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

Ustalenie wartości zamówienia publicznego jest podstawową czynnością na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Czynność ta spełnia przede wszystkim funkcję proceduralną i weryfikacyjną dla przygotowywanego postępowania.

Najistotniejsza dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest funkcja proceduralna. Ustalona wartość zamówienia, będąca wynikiem oszacowania, określa zakres obowiązków proceduralnych po stronie zamawiającego i przesądza o zastosowaniu właściwej procedury udzielenia zamówienia. W szczególności od wartości zamówienia uzależnione jest miejsce opublikowania ogłoszenia o zamówieniu czy terminy na wykonanie czynności w postępowaniu. Jeżeli wadliwe ustalenie wartości zamówienia przyjmie postać kwalifikowaną, np. zamawiający na podstawie wadliwego oszacowania dokona wyboru procedury udzielenia zamówienia, do której nie był uprawniony, może to doprowadzić do konieczności unieważnienia postępowania.

W ocenie Prezesa Urzędu Zamawiający w niniejszej sprawie nie dochował należytej staranności szacując wartość zamówienia związanego z nabyciem pojazdu. Po pierwsze, błędne było – co przyznał sam Zamawiający – przyjęcie założenia, że koszty wykonania dostosowania zabudowy pojazdu do indywidualnych potrzeb Zamawiającego nie wchodzą w zakres wynagrodzenia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, które powinno być uwzględnione przy szacowaniu wartości zamówienia. Żaden przepis ustawy Pzp nie przewiduje bowiem możliwości wyłączenia tego rodzaju kosztów z wartości szacunkowej zamówienia. Przedmiotem umowy było bowiem nabycie samochodu dostosowanego do indywidualnych potrzeb Zamawiającego i wynagrodzenie wykonawcy to dostosowanie również obejmowała.

Prezes Urzędu zauważył, że zgodnie z koncepcją tzw. trzech tożsamości, powoływaną pomocniczo w doktrynie i orzecznictwie w sprawach związanych z szacowaniem wartości zamówienia, dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami konieczne jest zbadanie, czy w odniesieniu do tych zamówień występuje ich podobieństwo przedmiotowe (funkcjonalne), czasowe oraz podmiotowe. Podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość. Tożsamość czasowa zamówienia oznacza, że możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie (ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie). Tożsamość podmiotowa oznacza natomiast możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę.

Dodatkowo, w odniesieniu do zamówień stanowiących dostawy, art. 30 ust. 2 ustawy Pzp stanowi, że w przypadku gdy zamawiający planuje nabycie podobnych dostaw, wartością zamówienia jest łączna wartość podobnych dostaw, nawet jeżeli zamawiający udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, lub dopuszcza możliwość składania ofert częściowych. Przesłanka podobieństwa dostaw powinna być rozumiana celowościowo i w sposób zbiektywizowany, tj. chodzi o takie dostawy, które mają identyczne lub podobne przeznaczenie.

Bez wątplenia w niniejszej sprawie wszystkie trzy tożsamości są spełnione – czasowa (ponieważ dostawa pojazdu wraz z dostosowaniem jego zabudowy została objęta jedną umową), podmiotowa (umowa zarówno w zakresie dostawy pojazdu, jak i dostosowania jego zabudowy została zawarta z jednym wykonawcą) oraz przedmiotowa (pojazd wraz z dostosowaną przestrzenią ładunkową stanowi funkcjonalną całość). Brak było zatem jakichkolwiek podstaw, aby za wartość szacunkową zamówienia przyjąć wartość pierwotnej oferty Euro-Car Sp. z o. o. bez zabudowy przestrzeni ładunkowej.

Po drugie, Zamawiający w wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku otrzymał 3 oferty i cena każdej z nich (wraz z zabudową) przekraczała kwotę 130.000 zł. Średnia arytmetyczna cen złożonych ofert (wraz z zabudową) wyniosła 184 653 zł netto, co również przemawia za tym, że wartość zamówienia była wyższa aniżeli kwota 130 000 zł netto.

W tym miejscu Prezes Urzędu nadmienił, że ze względu na różnorodność zamówień i okoliczności, w jakich są udzielane, ustawa Pzp nie definiuje technicznych aspektów, jakimi powinien kierować się zamawiający, dokonując ustalenia wartości zamówienia. Zastosowanie odpowiednich technik jest jednak niezbędne, aby wykazać należytą staranność przy ustalaniu wartości zamówienia, a więc w uproszczeniu – jego rynkowej wyceny. W okolicznościach, gdy zamawiający posiada wystarczającą wiedzę lub kompetencję co do rzeczywistej wyceny przedmiotu zamówienia przez potencjalnych wykonawców, np. dysponuje pracownikiem posiadającym kompetencje z zakresu przedmiotu zamówienia, może oszacować tę wartość bezpośrednio i samodzielnie. W okolicznościach natomiast, gdy zamawiającemu nie jest znana rynkowa wycena przedmiotu zamówienia lub gdy zamawiający uważa za celowe i zasadne zweryfikowanie własnych ustaleń, zamawiający może wystąpić o wsparcie w przedmiocie ustalenia wartości zamówienia do podmiotów trzecich. Dopuszczalne jest zwrócenie się przez zamawiającego do podmiotów profesjonalnych prowadzących

działalność gospodarczą w przedmiocie zamówienia o przygotowanie kalkulacji cenowej, które może przybrać formę tzw. „zapytania cenowego” czy „rozeznania rynku”.

Za ustalenie wartości zamówienia odpowiedzialny jest zawsze zamawiający. Oznacza to, że zamawiający nie jest związany wyceną przedstawioną przez podmioty zewnętrzne, nie występuje tu także żaden automatyzm w ustalaniu wartości zamówienia, polegający np. na wyciągnięciu średniej z przygotowanych wycen przez różne podmioty profesjonalne lub zebranych na rynku informacji cenowych. Otrzymane kalkulacje, wyceny czy „oferty ramowe” mają zawsze charakter informacyjny i w zamierzeniu mają stanowić wyłącznie źródło informacji dla zamawiającego.

Niemniej jednak w niniejszej sprawie należy mieć na uwadze, że Zamawiający nie przedstawił żadnych argumentów, dla których należałoby przyjąć, że wartość niniejszego zamówienia – pomimo informacji wynikających z przeprowadzonego rozeznania rynku – nie przekraczała kwoty 130 000 zł netto. Dodatkowo zaś należy zwrócić uwagę, że również w przypadku najtańszej oferty, jej cena (wraz z zabudową) przekraczała ww. próg, od którego ustawodawca przewidział obowiązek stosowania do udzielenia zamówienia przepisów ustawy Pzp.

W dalszej kolejności Prezes Urzędu wskazał, że zaniżanie wartości zamówienia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy Pzp jest efektem błędnego zastosowania technik ustalania szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, tj. zastosowania ich w taki sposób, że ustalona wartość zamówienia jest zaniżona względem wartości rynkowej. Sposób obliczania wartości zamówienia odpowiada natomiast metodom wykorzystywanym do obliczania wartości zamówienia, o czym stanowi także art. 5 ust. 3 zd. 1 dyrektywy klasycznej.

Wadliwy w świetle art. 29 ust. 1 Pzp jest wybór takiej metody, która:

- 1) nie prowadzi do ustalenia ceny rynkowej,
- 2) nie uwzględnia najszerszego zakresu zamówienia (opcji, zamówień dodatkowych itp.) lub
- 3) została zastosowana pomimo jednoznacznego nakazu ustawowego zastosowania innej metody.

Jeśli skutkiem jednej z powyższych okoliczności (zaniżenia wartości zamówienia lub wyboru nieprawidłowego sposobu jej obliczenia) będzie uniknięcie stosowania przepisów Pzp – takie działanie będzie niedozwolone.

Z uniknięciem stosowania przepisów Pzp mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy zamawiający nie stosuje ich wcale, jak i wtedy, gdy stosuje przepisy łagodniejsze niż wynikałoby to z prawidłowo ustalonej wartości zamówienia. Efektem zaniżenia wartości zamówienia lub błędnego wyboru sposobu obliczania wartości zamówienia może być zatem w szczególności nieobjęcie zamówienia reżimem Pzp, pomimo iż prawidłowo ustalona wartość zamówienia przekracza kwotę 130 000 złotych (dla zamówień klasycznych).

Każde zaniżenie wartości zamówienia, które prowadzi do uniknięcia stosowania Pzp jako całości lub uniknięcia stosowania niektórych procedur Pzp, które powinny być zastosowane, jeśli wartość zostałaby ustalona prawidłowo, jest objęte zakazem z art. 29 ust. 1 Pzp.

W zakresie kolejnego z naruszeń Prezes Urzędu wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy Pzp, przepisy ustawy Pzp stosuje się do zamawiających publicznych, którymi są: jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. Z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.).

Dalej przywołano, iż zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy Pzp, przez dostawę należy rozumieć nabywanie produktów, którymi są rzeczy ruchome, energia, woda oraz prawa majątkowe, jeżeli mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację. Przepisy ustawy Pzp stosuje się do dostaw niezależnie od formy prawnej zawartej w ich sprawie umowy. Z kolei zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Zasada wyrażona ww. przepisie, przy uwzględnieniu zasady legalizmu działania zamawiającego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Zamawiający, jako samorządowa instytucja kultury, wpisana do rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez Gminę Miasto Sopot jest jednostką sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zatem zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy Pzp, posiada status zamawiającego publicznego, a więc podmiotu zobowiązanego do stosowania ustawy Pzp przy udzielaniu zamówień publicznych.

Z kolei przepisy ustawy Pzp stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł, przez zamawiających publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp).

Jak wynika z ustaleń kontroli, wynagrodzenie netto wykonawcy na podstawie umowy z dnia 22 października 2024 r. dotyczącej zakupu samochodu dostawczego na potrzeby Galerii przekraczało kwotę 130 000,00 zł, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że zgodnie z przesłaną ofertą cena pojazdu bez prac obejmujących dostosowanie pojazdu do potrzeb klienta (w zakresie zabudowy przestrzeni ładunkowej) nie przekraczała kwoty 130 000,00 zł netto.

Zgodnie z ustaleniami dokonanymi w Informacji o wyniku kontroli doraźnej, przedmiotowe zamówienie obejmowało bowiem również zabudowę, zaś zawarta umowa uwzględniała wynagrodzenie wykonawcy i koszty jej wykonania, a cena nabycia pojazdu została określona na kwotę 162 500 zł netto.

II. Pismem z 17 marca 2026 r. Zamawiający wniósł zastrzeżenia do wyniku kontroli doraźnej (zwane dalej: „zastrzeżeniami”).

W zakresie naruszenia przepisów art. 28 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp Zamawiający podkreślił brak zamiaru zaniżenia wartości zamówienia. Zamawiający nie kwestionował, że wartość zamówienia udzielonego w dniu 22 października 2024 r. na mocy umowy leasingowej z wykonawcą, dotyczącego dostawy pojazdu Fiat Ducato Maxi z zabudową przestrzeni ładunkowej wyniosła

162 500,00 zł netto i przekroczyła próg 130 000 zł, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Zamawiający pragnie jednak zwrócić uwagę, że informacja o wyniku kontroli nie uwzględnia w wystarczającym stopniu, iż działanie polegające na odrębnym traktowaniu kosztu nabycia pojazdu i kosztu zabudowy przestrzeni ładunkowej wynikało z błędnej interpretacji przepisów przez pracowników Zamawiającego, nie zaś z jakiegokolwiek zamiaru obejścia prawa zamówień publicznych.

Zamawiający podkreślił, że jego pracownicy odpowiedzialni za realizację zamówienia działali w uzasadnionym – choć błędnym – przekonaniu, że pojazd marki Fiat Ducato Maxi w wersji bez zabudowy stanowi samodzielny, kompletny i w pełni użytkowy środek transportu, spełniający funkcję transportową niezależnie od ewentualnej zabudowy przestrzeni ładunkowej. Przekonanie to znajdowało – przynajmniej pozornie – potwierdzenie w samej ofercie Euro-Car Sp. z o. o. z dnia 1 i 2 października 2024 r., w której ten sam pojazd był wyceniony zarówno w wersji bez zabudowy (128 000,00 zł netto), jak i z zabudową (162 500,00 zł netto), co sugerowało odrębny charakter obu elementów. Zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, „w celu ustalenia czy mamy do czynienia z podzielonym zamówieniem należy zbadać trzy tożsamości: przedmiotową, czasową i podmiotową” (Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z dnia 14.10.2021 r., sygn. KIO/KD 19/21). Zamawiający nie negował, że pojazd wraz z zabudową tworzy funkcjonalną całość w rozumieniu tej koncepcji trzech tożsamości, podkreślił jednak, że linia podziału przyjęta przez pracowników Zamawiającego była – subiektywnie patrząc – poparta wewnętrzną logiką wynikającą z konstrukcji rynkowej oferty, w której zabudowa była wyraźnie wyodrębnionym składnikiem cenowym.

Zamawiający podkreślił, że nałożenie sankcji z art. 611 Pzp nie jest obowiązkiem Prezesa Urzędu w każdym przypadku ujawnienia naruszeń przepisów Pzp. Zamawiający wnosi zatem, aby przy ocenie charakteru naruszenia art. 29 ust. 1 ustawy Pzp uwzględniono fakt, że przepis ten zakazuje zaniżania wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. W niniejszej sprawie brak było po stronie Zamawiającego jakiegokolwiek takiego celu. Błąd miał charakter wyłącznie interpretacyjny i organizacyjny.

W odniesieniu do naruszenia art. 4 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, Zamawiający ponownie podkreślił brak umyślności i działanie w dobrej wierze. Zamawiający w pełni akceptuje ustalenie, że jako samorządowa instytucja kultury wpisana do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Gminę Miasto Sopot jest jednostką sektora finansów publicznych, o której mowa w art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a zatem podmiotem zobowiązanym do stosowania przepisów ustawy Pzp przy udzielaniu zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł netto. Zamawiający wnosi jednak o uwzględnienie, że stwierdzone naruszenie miało charakter niezamierzony i wynikało z błędnej interpretacji zakresu obowiązku stosowania procedury przetargowej, nie zaś z celowego działania zmierzającego do ominięcia przepisów ustawy.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Zamawiającego w piśmie z dnia 22 stycznia 2025 r., pracownicy odpowiedzialni za realizację zamówienia działali w przeświadczeniu o możliwości rozdzielenia kosztów zakupu pojazdu od kosztów jego dostosowania do potrzeb Zamawiającego. Z uwagi na brak świadomości konieczności zastosowania procedury przetargowej po przekroczeniu

progu 130 000 zł netto, nie poinformowali oni osoby obsługującej zamówienia publiczne u Zamawiającego, co uniemożliwiło podjęcie stosownych działań formalnych przed zawarciem umowy w dniu 22 października 2024 r. Brak było zatem realnej możliwości wstrzymania zakupu i przeprowadzenia wymaganej procedury, a decyzja o zawarciu umowy nie była wynikiem świadomego obejścia prawa. Zamówienie zostało udzielone w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań statutowych Zamawiającego, w tym możliwości transportu eksponatów na potrzeby wydarzeń kulturalnych.

Przed zawarciem umowy Zamawiający przeprowadził rozeznanie rynku, kierując zapytania do trzech potencjalnych wykonawców. Spośród zebranych ofert Zamawiający wybrał ofertę najkorzystniejszą, kierując się parametrami technicznymi, wyposażeniem oraz ceną, co potwierdza dochowanie zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Fakt przeprowadzenia wielopodmiotowego rozeznania rynku dowodzi, że Zamawiający nie dążył do ograniczenia konkurencji ani do obejścia procedur przetargowych, lecz do wyboru oferty optymalnej ekonomicznie dla instytucji kultury finansowanej ze środków publicznych.

Co do okoliczności organizacyjnych i podjętych działań naprawczych Zamawiający pragnie podkreślić, że niezwłocznie po powzięciu wiedzy o możliwości naruszenia przepisów ustawy Pzp podjął aktywne działania o charakterze naprawczym i wyjaśniającym, w tym skierował pismo z dnia 22 stycznia 2025 r. do Urzędu Zamówień Publicznych z prośbą o wskazanie procedury naprawczej, opisując stan faktyczny w sposób transparentny i rzetelny. Działanie to świadczy o dobrej wierze Zamawiającego, gotowości do współpracy z organem kontrolnym oraz o braku intencji zatajenia zaistniałej sytuacji. W okolicznościach niniejszej sprawy winny być, w ocenie Zamawiającego uwzględnione wszystkie istotne okoliczności sprawy, w tym powaga naruszenia oraz zachowanie zamawiającego. Podjęte przez Zamawiającego działania naprawcze i transparentne zachowanie powinny być uwzględnione przy ocenie całokształtu sprawy.

Wobec pracowników odpowiedzialnych za powstałe uchybienie wyciągnięte zostały konsekwencje służbowe, przewidziane przepisami prawa pracy. Jednocześnie Zamawiający wdrożył wewnętrzne mechanizmy organizacyjne mające na celu zapobieżenie podobnym uchybieniom w przyszłości, w szczególności w zakresie obiegu informacji o planowanych zamówieniach oraz współpracy osób realizujących zakupy z pracownikiem obsługującym zamówienia publiczne u Zamawiającego. Podjęte działania naprawcze stanowią dowód należytej staranności po stronie Zamawiającego oraz jego gotowości do funkcjonowania w zgodzie z wymaganiami ustawy Pzp.

III. Prezes Urzędu pismem z 31 marca 2026 r. poinformował zamawiającego, że podtrzymał stanowisko dotyczące naruszenia przepisów wskazanych w informacji o wynikach kontroli doraźnej.

Odnosząc się do zastrzeżeń Zamawiającego, Prezes Urzędu w pierwszej kolejności zauważył, że Zamawiający nie kwestionuje ustalonego w Informacji o wyniku kontroli doraźnej stanu faktycznego i prawnego sprawy. Zamawiający nie neguje więc wniosków kontroli, zgodnie z którymi wartość

przedmiotowego zamówienia publicznego obligowała Zamawiającego do stosowania przy jego udzieleniu przepisów ustawy Pzp.

W myśl przepisu art. 610 ust. 1 ustawy Pzp, zastrzeżenia powinny być umotywowane i jednocześnie odnosić się do ustaleń kontroli, a więc bezpośrednio do naruszeń wskazanych przez Prezesa UZP. Prezes Urzędu podkreślił, że przyjęty w zastrzeżeniach sposób argumentacji koncentruje się na kwestiach związanych nie z samym faktem wystąpienia naruszenia przepisów ustawy Pzp, a z okolicznościami towarzyszącymi temu naruszeniu, takimi jak błędna interpretacja przez pracowników Zamawiającego przepisów ustawy i brak zamiaru obejścia jej przepisów, a także kwestie organizacyjne (brak poinformowania o zakupie pracownika odpowiedzialnego za obsługę zamówień publicznych u Zamawiającego) lub podjęte następnie „działania naprawcze”.

Powyższe okoliczności dotyczą zatem przede wszystkim kwestii zawinienia, która może podlegać ocenie przez uprawnione organy już po kontroli Prezesa Urzędu (np. w ramach badania przesłanek odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104, z 2025 r. poz. 497). Należy bowiem zaznaczyć, że ocena ww. aspektów sprawy związanych z zawinieniem pozostaje poza kompetencjami Prezesa Urzędu. Tym samym, podniesione przez Zamawiającego okoliczności nie mają wpływu na ocenę stwierdzonych naruszeń.

Należy wyjaśnić, że zgodnie z dyspozycją art. 603 ust. 1 ustawy Pzp Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami tej ustawy działań lub zaniechań zamawiającego. Powyższe wskazuje, że celem kontroli Prezesa Urzędu jest sprawdzenie zgodności z przepisami ustawy Pzp zarówno działań, jak i zaniechań zamawiającego, odnoszących się do postępowania o udzielenie zamówienia, zawarcia lub zmiany umowy. Jednocześnie ustawodawca wskazuje w art. 603 ust. 2 ustawy Pzp, że przepisy rozdziału 2 ustawy Pzp stosuje się odpowiednio do kontroli postępowania o zawarcie umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikacji wykonawców lub konkursu oraz zawarcia lub zmiany umowy ramowej. Oznacza to, że kompetencje kontrolne Prezesa Urzędu ograniczone są zarówno pod względem kryterium kontroli, jak i jej przedmiotu.

W wyniku prowadzonych przez Prezesa Urzędu czynności kontrolnych dokonuje się weryfikacji wyłącznie pod względem zgodności procedury udzielenia zamówień z przepisami ustawy Pzp, tj. stosuje się kryterium legalności. Prezes Urzędu nie może zatem odstąpić od stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy Pzp w przypadku uznania, że było ono niezawinione. Co więcej, przesłanka ta nie podlega w ogóle badaniu w toku kontroli doraźnej, ponieważ przepisy ustawy Pzp takiej możliwości nie przewidują. Okoliczności powoływane we wniesionych zastrzeżeniach pozostają zatem bez wpływu z punktu widzenia ustaleń kontroli.

Nie zmienia tego również fakt, że przepis art. 29 ust. 1 ustawy Pzp posługuje się wyrażeniem „w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy” w kontekście zaniżenia wartości zamówienia lub konkursu. Jak bowiem wskazano w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 16 marca 2026 r.: *„Jeśli skutkiem jednej z powyższych okoliczności (zaniżenia wartości zamówienia lub wyboru*

nieprawidłowego sposobu jej obliczenia) będzie uniknięcie stosowania przepisów Pzp – takie działanie będzie niedozwolone. (...) Każde zaniżenie wartości zamówienia, które prowadzi do uniknięcia stosowania Pzp jako całości lub uniknięcia stosowania niektórych procedur Pzp, które powinny być zastosowane, jeśli wartość zostałaby ustalona prawidłowo, jest objęte zakazem z art. 29 ust. 1 Pzp”.

Z powyższego wynika, że zwrot „w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy” należy rozumieć przez pryzmat skutku, jaki działanie lub zaniechanie zamawiającego związane z wadliwym szacowaniem wartości zamówienia wywołuje (którym jest nie stosowanie do udzielenia zamówienia przepisów ustawy Pzp). Zamiar zamawiającego pozostaje tu bez znaczenia, nie jest również wymagana - dla możliwości stwierdzenia naruszenia ww. przepisu – celowość działań zamawiającego. Istotne jest bowiem, czy do naruszenia ww. przepisu faktycznie doszło.

Zamawiający we wniesionych zastrzeżeniach nie negował, że do naruszenia wskazanego w pkt 1) Informacji o wyniku kontroli doraźnej faktycznie doszło (Zamawiający nie neguje dzisiaj, że pojazd wraz z zabudową tworzy funkcjonalną całość w rozumieniu tej koncepcji trzech tożsamości); Zamawiający nadmieniał jednak przy tym, że linia podziału przyjęta przez jego pracowników była – subiektywnie patrząc – poparta wewnętrzną logiką wynikającą z konstrukcji rynkowej oferty, w której zabudowa była wyraźnie wyodrębnionym składnikiem cenowym.

W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, że okoliczność, że obiektywnie możliwe było otrzymanie oferty i nabycie pojazdu bez dostosowania zabudowy pojazdu nie ma znaczenia dla wyniku kontroli biorąc pod uwagę, że przedmiotem zamówienia udzielonego przez Zamawiającego był pojazd wraz z zabudową dostosowaną do potrzeb Zamawiającego i jego wartość również ten element obejmowała.

Zauważyć również należy, że zgodnie z treścią art. 28 ustawy Pzp, dla oceny obowiązku stosowania ustawy Pzp kluczowym jest ustalenie szacunkowej wartości zamówienia przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Zamawiającego. Jak natomiast wskazano w Informacji o wyniku kontroli doraźnej - Zamawiający w wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku otrzymał 3 oferty i cena każdej z nich (wraz z zabudową) przekraczała kwotę 130.000 zł. Średnia arytmetyczna cen złożonych ofert (wraz z zabudową) wyniosła 184 653 zł netto, co również przemawia za tym, że wartość zamówienia była wyższa aniżeli kwota 130 000 zł netto. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że – jak wskazuje Zamawiający we wniesionych zastrzeżeniach – Zamawiający nie dążył do ograniczenia konkurencji ani do obejścia procedur przetargowych, lecz do wyboru oferty optymalnej ekonomicznie dla instytucji kultury finansowanej ze środków publicznych. Efektem działań Zamawiającego było bowiem zaniżenie wartości zamówienia, skutkujące nie zastosowaniem do jego udzielenia przepisów ustawy Pzp wbrew istniejącemu w tym przypadku obowiązkowi.

Odnosząc się na koniec do wniosków Zamawiającego, w szczególności do wniosku o odstąpienie od wystąpienia przez Prezesa Urzędu do sądu o unieważnienie umowy na podstawie art. 611 pkt 2 ustawy Pzp ze względu na to, że unieważnienie umowy nie przywróciłoby stanu zgodności z prawem, lecz naraziłoby Zamawiającego na poważne straty organizacyjne i finansowe,

co stanowiłoby niewspółmierne konsekwencje dla instytucji kultury realizującej zadania publiczne, należy wskazać, że ww. kwestia nie może podlegać rozpatrzeniu na obecnym etapie kontroli, w ramach rozpatrywania przez Prezesa Urzędu zastrzeżeń do wyników kontroli.

Zgodnie z art. 611 ustawy Pzp, w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy Prezes Urzędu może:

- 1) nałożyć karę pieniężną, o której mowa w dziale XII;
- 2) wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub części.

Działania określone w art. 611 ustawy Pzp mogą jednakże być podejmowane przez Prezesa Urzędu dopiero po zakończeniu kontroli, którym w przypadku wniesienia zastrzeżeń, o których mowa w art. 610 ust. 1 ustawy Pzp, jest doręczenie zamawiającemu informacji o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń. Zgodnie natomiast z treścią art. 610 ust. 4 i 5 ustawy Pzp, Prezes Urzędu zawiadamia kierownika zamawiającego o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń po wydaniu przez Krajową Izbę Odwoławczą opinii w przedmiocie wniesionych zastrzeżeń, która jest wiążąca dla Prezesa Urzędu. Rozpatrzenie ww. wniosku Zamawiającego na chwilę obecną jest zatem przedwczesne, ponieważ kontrola nie została jeszcze ostatecznie zakończona.

Reasumując, Prezes Urzędu podtrzymał stanowisko zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej i nie uwzględnił zastrzeżeń od wyniku kontroli. Zgodnie z treścią art. 610 ust. 2 Pzp w związku z nieuwzględnieniem zastrzeżeń od wyniku kontroli doraźnej w zakresie wykazanych naruszeń przekazane one zostały do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Krajowa Izba Odwoławcza

po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie ustaliła, co następuje:

Na podstawie przedstawionej dokumentacji, Izba podzieliła stanowisko Prezesa Urzędu zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z 16 marca 2026 r. oraz w pisemnym stanowisku do wniesionych zastrzeżeń z 31 marca 2026 r. W ocenie Izby wskazane tam argumenty były wynikiem prawidłowej subsumpcji analizowanych przepisów do właściwie ustalonego stanu faktycznego. W związku z tym Izba przyjęła za własne ustalenia Prezesa Urzędu odnośnie stanu faktycznego. Ponadto Izba podzieliła i przyjęła za własne stanowisko prawne Prezesa Urzędu uzasadniające stwierdzone naruszenia.

Dodatkowo zdaniem składu opiniującego w dalszym ciągu zachowuje aktualność poniżej wskazane stwierdzenie wyrażone w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 maja 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 583/13 – *Opinia KIO w sprawie zastrzeżeń zamawiającego do wyniku kontroli doraźnej stanowi wyłącznie ocenę ich zasadności* (tak samo Wojewódzki Sąd Administracyjny w postanowieniu z 23 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt V SA/Wa 1048/14), co oznacza, że Izba weryfikuje prawidłowość stwierdzonych w kontroli naruszeń wyłącznie w oparciu o argumentację przedstawioną przez wnoszącego zastrzeżenia – i to tylko w granicach, które

wyznacza treść zastrzeżeń. W ocenie Izby, zastrzeżenia do wyniku przeprowadzonej kontroli doraźnej nie zasługiwały na uwzględnienie.

Przechodząc do oceny zastrzeżeń przedstawionych przez Zamawiającego należy wskazać na wstępie, że ustalony przez Prezesa Urzędu stan faktyczny dotyczący okoliczności przedmiotowego naruszenia nie stanowił przedmiotu sporu. Zamawiający w złożonych zastrzeżeniach nie podniósł w tej kwestii żadnych nowych okoliczności faktycznych mogących mieć wpływ na ocenę wyniku kontroli. Co więcej wniesione zastrzeżenia nie odnoszą się do stwierdzonych naruszeń ustawy, których wystąpienia Zamawiający w jakimkolwiek stopniu nie kwestionuje. Wniesione zastrzeżenia obejmują przedstawienie okoliczności towarzyszących dokonany czynnościom, takim jak błędna interpretacja przez pracowników Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, dobra wiara, uzasadnione przekonanie o prawidłowości działania i brak zamiaru obejścia przepisów ustawy Pzp, a także kwestie organizacyjne związane z dokonany procesem nabycia dóbr.

W pierwszej kolejności za Prezesem Urzędu wskazać należy, iż zakres kontroli prowadzonej przez Prezesa Urzędu zgodnie art. 603 ust. 1 ustawy Pzp obejmuje kontrolę działań lub zaniechań zamawiającego w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepis ten w sposób jednoznaczny określa zakres kompetencji kontrolnych określonych dla Prezesa Urzędu przez ustawodawcę. W wyniku prowadzonych przez Prezesa Urzędu czynności kontrolnych dokonuje się weryfikacji wyłącznie pod względem zgodności procedury udzielenia zamówień z przepisami ustawy Pzp, tj. stosuje się kryterium legalności. Okoliczności odnoszące się do intencji, stanu wiedzy i świadomości, wystąpienia zawinienia i charakteru tego zawinienia u osób, które w ramach postępowania podejmują określone działania, jak również kwestie organizacyjne w zakresie koordynacji działań poszczególnych osób i przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi pracownikami pozostaje poza zakresem oceny dokonywanej w toku kontroli Prezesa Urzędu. Okoliczności powoływane we wniesionych zastrzeżeniach pozostają zatem bez wpływu z punktu widzenia ustaleń kontroli. Ocenie tej poddawane są bowiem zgodnie z przepisem działania i zaniechania zamawiającego, a zatem czynności podejmowane przez zamawiającego jako jednostkę organizacyjną. Oczywistym jest, że na efekt w postaci określonego działania i zaniechania składa się suma zdarzeń i wkładu merytorycznego i faktycznego określonego grona osób biorących udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania. Końcowo jednak w świetle zakresu kompetencji kontrolnych Prezesa Urzędu weryfikacji podlega wyłącznie efekt końcowy tych działań mający wyraz w określonych czynnościach Zamawiającego jako jednostki i ocena tych czynności w świetle zasad i wymogów określonych w ustawie Pzp.

Analogiczny jest również zakres kompetencji Izby w zakresie opiniowania zgłoszonych zastrzeżeń w odniesieniu do wyniku kontroli. Mając na uwadze, że zgłoszone zastrzeżenia w jakimkolwiek stopniu nie kwestionują ustaleń Prezesa Urzędu w odniesieniu do stwierdzonych naruszeń ustawy przez Zamawiającego, a odnoszą się wyłącznie do kwestii zamiarów, intencji i stopnia zawinienia osób zaangażowanych w postępowanie po stronie Zamawiającego zastrzeżenia w tym kształcie i zakresie nie mogą zasługiwać na uwzględnienie.

Ostatecznie Izba uznała, że Prezes Urzędu zasadnie stwierdził naruszenie:

- 1) art. 28 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością oraz przyjęcie błędnego sposobu obliczania wartości zamówienia, tj. bez uwzględnienia kosztów dostosowania zabudowy pojazdu do indywidualnych potrzeb Zamawiającego, co skutkowało zaniżeniem wartości zamówienia;
- 2) art. 4 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp polegające na udzieleniu w dniu 22 października 2024 r. zamówienia publicznego dotyczącego zakupu samochodu dostawczego na potrzeby Państwowej Galerii Sztuki w Sopocie z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp, w sytuacji gdy wartość zamówienia przekraczała 130 000 zł, a w konsekwencji naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

.....

.....