

**WYROK**

Warszawa, dnia 10 lipca 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:**

Przewodnicząca: Beata Konik  
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 czerwca 2025 r. przez wykonawcę POL-DRÓG PÓŁNOC spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pile, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – POWIAT CZŁUCHOWSKI, uczestnik postępowania po stronie zamawiającego - MARBRUK M. KWIATKOWSKI spółka komandytowa z siedzibą w Charzykowach,

**orzeka:**

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:
  - 2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia i wydatków 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.

Przewodnicząca:.....

**Sygn. akt: KIO 2206/25**

**Uzasadnienie**

Powiat Człuchowski, (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 2535G na odcinku Biskupnica - Gębarzewo w km 0+005-1+742, gmina Człuchów”, nr postępowania: ZP.272.13.2025.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z 15 kwietnia 2025 r. nr 2025/BZP 00191283.

W postępowaniu tym wykonawca POL-DRÓG PÓŁNOC spółka o ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pile (dalej: „Odwołujący”) 2 czerwca 2025 r. złożył odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i zaniechania odrzucenia oferty wybranej jako najkorzystniejsza.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 239 ust 1 Pzp w zw. z art. 16 oraz 17 ust 2 Pzp przez wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy: MARBRUK M. KWIATKOWSKI SP.k.,
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Marbruk w sytuacji, gdy jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- 3) art. 226 ust 1 pkt 10 Pzp, bowiem zawiera błędy w obliczeniu ceny w związku z wyceną ofertową w oparciu o koszty pracy z pominięciem wymaganych obowiązującymi przepisami,
- 4) art. 226 ust 1 pkt 5 Pzp, bowiem wycena ofertowa jakiej dokonał wykonawca Marbruk w kosztorysie ofertowym została dokonana przy nieuwzględnieniu wymaganego kosztu w postaci minimalnego wynagrodzenia personelu wynikającego z obowiązujących przepisów, a w konsekwencji treść oferty wykonawcy Marbruk pozostaje niezgodna z warunkami zamówienia,

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, odrzucenie oferty Marbruk, ponowny wybór oferty najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał, co następuje.

W pierwszej kolejności Odwołujący wskazał, że ma interes we wniesieniu odwołania i może ponieść szkodę.

Następnie Odwołujący przedstawił uzasadnienie zarzutów. Odwołujący wskazał na, w jego ocenie, istotną dla rozpoznania odwołania treść dokumentów zamówienia.

Odnosząc się do istoty zarzutu, Odwołujący wskazał, że zgodnie z treścią oferty Marbruk – Załącznik nr 1 Formularz oferty wykonawca podał uwzględniony dla potrzeb wyceny ofertowej koszt roboczogodziny bez VAT (bez narzutów) jako

kwotę 26,00 zł.

Odwołujący podniósł, że w 2025 r. wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosi 4666,00 zł. Odwołujący wskazał, że wobec tego jako wartość wyjściową do wyliczenia minimalnej kalkulacyjnej stawki w budownictwie dla robót budowlano-montażowych przyjąć należy obowiązujące minimalne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w 2025 roku tj. 4666,00 zł brutto oraz średni miesięczny czas pracy dla 2025 roku wynoszący 167 godzin - po podzieleniu ww. kwoty przez średni miesięczny czas pracy, wyjściowa stawka za roboczogodzinę wynosi w 2025 roku: 27,94 zł, a nie jak wynika z oferty Marbruk 26 zł.

Odwołujący podał, że powyższe stawki uzupełnia się o narzuty podstawowe tj. składki na ubezpieczenie społeczne, oraz o narzuty uzupełniające, w kwocie łącznej ok. 11,00 zł, co daje w jego ocenie łączną minimalną kalkulacyjną stawkę godzinową dla robót budowlano-montażowych w roku 2025 r.: ok. 39 zł = (38,94 zł = 27,94 zł + 11,00 zł).

Powyższe potwierdza, zdaniem Odwołującego, że stawka kalkulacyjna zastosowana przez Wykonawcę na poziomie 26,00 zł netto nie ma poziomu gwarantującego zgodność z obowiązującymi przepisami o minimalnym wynagrodzeniu.

Z kolei w przypadku stawki roboczogodziny w przypadku umów cywilnoprawnych stawka ta wynosi 30,50 zł.

Z powyższego Odwołujący wywiódł, że stawka roboczogodziny jaką zaoferował i wycenił w ofercie wykonawca Marbruk pozostaje w każdym przypadku niezgodna z obowiązującymi przepisami.

Odwołujący podniósł, że w aktualnie obowiązującej ustawie Pzp przewidziano mechanizmy mające na celu przeciwdziałanie zatrudnianiu osób w oparciu o umowy cywilnoprawne, w sytuacji gdy wykonywane przez nie czynności w istocie stanowią świadczenie pracy w rozumieniu Kodeksu pracy i umożliwienie zamawiającym realnej i skutecznej weryfikacji działań wykonawców w tym zakresie (por. art. 95 ust. 2 ustawy Pzp wprowadzający konieczność określenia m.in. sposobu weryfikacji zatrudnienia osób w oparciu o umowę o pracę i uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań związanych z zatrudnianiem tych osób oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań).

W ocenie Odwołującego mając na uwadze, że wartość kosztów pracy przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie właściwych przepisów, oferta wykonawcy pozostaje niezgodna z wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa.

Odwołujący podkreślił, że zakres rzeczowy zamówienia zawiera koszty pracy na poziomie około 20 %, a zatem nie może być mowy poza niezgodnością z obowiązującymi przepisami w zakresie kosztów pracy także o bagatelnym znaczeniu kwestionowanego elementu wyceny ofertowej. Stawka roboczogodziny pracownika stanowi zasadniczy element kosztowy wyceny oferty przetargowej.

Odwołujący podniósł, że w związku z powyższym ma miejsce naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Marbruk w sytuacji, gdy jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, a także naruszeniu art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, ponieważ zawiera błędy w obliczeniu ceny w związku z wyceną ofertową w oparciu o koszty pracy z pominięciem kosztów minimalnych.

Odwołujący powołał się na orzecznictwo Izby, z którego wywodzi, że oferta Marbruk zawiera błąd w obliczeniu ceny.

Odwołujący wskazał, że z ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 z późn. zm.) wynika, że użyte w ustawie określenia oznaczają „minimalna stawka godzinowa” - minimalna wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 i ust. 4 przywołanej ustawy wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonego w trybie art. 2 i art. 4.

Odwołujący podał, że z art. 226 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy Pzp wynika, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów oraz jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W ocenie Odwołującego złożona przez Wykonawcę Marbruk oferta jest w swej treści niezgodna z warunkami zamówienia oraz nie uwzględnia warunków wynikających z odrębnych przepisów, w tym przypadku przepisów dotyczących zasad ustalania najniższego wynagrodzenia za pracę.

Zdaniem Odwołującego z zapisów SWZ niezaprzeczalnie wynika, że w podanym wynagrodzeniu kosztorysowym, cenie ofertowej wykonawca musiał uwzględnić koszty zatrudnienia – w szczególności koszty robocizny (bez narzutów).

Zatem, jeżeli wykonawca Marbruk podaje w treści Formularza ofertowego stawkę roboczogodziny ujętej w złożonym kosztorysie ofertowym oświadczył tym samym, zdaniem Odwołującego, że stawka ta jest poniżej minimalnej bez narzutów określonej obowiązującymi przepisami prawa to oznacza to, że Wykonawca sporządził kosztorys niezgodnie z wymaganiami SWZ – pomijając wymagania związane z kosztami zatrudnienia.

Odwołujący wskazał, że stanowisko takie zajęła m.in. KIO w wyroku KIO 1020/22, gdzie jednoznacznie stwierdziła, iż nieuwzględnienie w cenie jednostkowej danej pozycji formularza cenowego wszystkich kosztów wykonania

przedmiotu zamówienia wskazanych w opisie sposobu obliczenia ceny stanowi podstawę nie tylko odrzucenia oferty ze względu na rażąco niską cenę ale również ze względu na niezgodność z wymaganiami SWZ.

Element ten ma o tyle istotne znaczenie, że w sytuacji, gdy wykonawca nie uwzględnił w cenie jednostkowej wszystkich kosztów wymienionych w SWZ, jego oferta i tak podlega odrzuceniu jako sporządzona niezgodnie z warunkami zamówienia. Tym samym – skoro nie budzi wątpliwości, że kalkulacja ceny oferty Odwołującego nie zawiera wszystkich kosztów realizacji zamówienia wymienionych w SWZ zaistniała także podstawa do odrzucenia w trybie art. 226 ust 1 pkt 5 Pzp.

Uwzględniając fakt, że Wykonawca Marbruk wprost podał (zgodnie z bezwzględnym wymogiem Zamawiającego zawartym w SWZ) bezpośrednio w treści oferty (Formularz ofertowy) zastosowaną na potrzeby wyceny oferty w kosztorysie stawkę roboczogodziny bez narzutów, w ocenie Odwołującego brak jest konieczności i podstaw do kierowania w tym zakresie do wykonawcy dodatkowych wyjaśnień czy to w trybie art. 223 ust 1 Pzp czy też art. 224 ust 1 Pzp. Treść oferty wykonawcy jest jednoznaczna i nie wymaga żadnych dodatkowych zabiegów interpretacyjnych ani też wyjaśniających.

Wykonawca w tej materii złożył jasne oświadczenie nt zastosowanej do wyceny stawki roboczogodziny personelu przy czym jest ona niezgodna z założeniami SWZ i przepisami o pracy minimalnej. Stawka wskazana w ofercie wykonawcy po terminie składania ofert nie może ulec zmianie.

Odwołujący powołał się na stanowisko doktryny i wywiódł, że zawarta w treści oferty Marbruk stawka roboczogodziny jest niezgodna z obowiązującymi przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia w czasie jego realizacji (co najmniej do końca 2025r.) co samo w sobie jest wystarczającą podstawą odrzucenia oferty Marbruk.

W złożonej pismem z 7 lipca 2025 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

W ocenie Zamawiającego ze złożonej przez Marbruk oferty wynika, że z powyższego zestawienia wynika, że wykonawca ten ujął stawkę podstawową roboczogodziny, jak również koszty pośrednie od tej stawki oraz koszty pośrednie od sprzętu, koszty zakupu materiałów, a także zysk od R, S i Kp (w wysokości 10%).

Zamawiający wskazał, że całkowity koszt pracodawcy związany z zatrudnieniem pracownika za minimalnym wynagrodzeniem za pracę w 2025 roku wynosi 5621,69 zł miesięcznie (dzielone przez 168 godz./mies. = około 33,46 zł brutto/godz.). Zamawiający podał, że na tę kwotę składa się wynagrodzenie brutto w wysokości 4666 zł oraz składki ZUS finansowane przez pracodawcę w łącznej kwocie 955,69 zł, na które składają się:

Składka emerytalna: 455,40 zł

Składka rentowa: 303,29 zł

Składka na ubezpieczenie wypadkowe: 77,92 zł

Składka na Fundusz Pracy: 114,32 zł

Składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych: 4,67 zł

Natomiast z powyższego zestawienia Wykonawcy wynika, że skalkulowane przez niego koszty zatrudnienia pracowników wynoszą 37,44 zł netto/godz. ( $R\ 26\ zł + Kp\ 44\% = 37,44\ zł\ netto/godz.$ ), co w pełni odpowiada stawkom określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (Dz.U. 2024, poz. 1320), określonym w kwotach brutto.

Zamawiający wskazał, że oprócz pominięcia w swoim odwołaniu powyższych informacji, zawartych w ofercie Wykonawcy MARBRUK M. KWIATKOWSKI Sp. k., Odwołujący powołuje się na wyliczenie minimalnej kalkulacyjnej stawki wynagrodzenia w budownictwie dla robót budowlano-montażowych w Polsce w 2025 roku – tj. 39,19 zł/godz., pomijając również fakt, że jest to stawka mająca charakter jedynie rekomendacji organizacji sektora budownictwa i nieruchomości.

Zamawiający wyjaśnił, że w przedmiotowym postępowaniu nie wzywał Wykonawcy MARBRUK do złożenia wyjaśnień w zakresie prawidłowości skalkulowania ceny jego oferty.

problem sprowadza się, jak chce tego Odwołujący, do udzielenia odpowiedzi na pytanie, o to jaki skutek na postępowanie przetargowe ma umieszczenie w ofercie Wykonawcy - MARBRUK:

1) w formularzu ofertowym, w punkcie 4 - wykazie stawek i wskaźników narzutów zastosowanych w kosztorysie ofertowym - jako rodzaju stawki i narzutów zapisów:

„Roboczogodzina bez VAT”, stawka: „26,00 zł”,

2) oraz w „kosztorysie ofertowym”, sporządzonym metodą kalkulacji uproszczonej zapisu:

„Stawka roboczogodziny 26,00 zł” (str. 1 tytułowa)

- w szczególności czy oferta zawiera błąd w obliczeniu ceny polegający na zaoferowaniu przez

Wykonawcę stawki roboczogodziny, której wartość jest niższa od minimalnego wynagrodzenia

za pracę, ustalonego na podstawie właściwych przepisów, przez co zachodzi niezgodność treści oferty Wykonawcy z

warunkami zamówienia – tj. naruszenia przepisów art. 226 ust. 1 pkt 4, 5 i 10 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz.U. 2024 r., poz. 1320).

Zamawiający wyjaśnił, że podstawę obliczenia ceny stanowił kosztorys ofertowy sporządzony metodą kalkulacji uproszczonej. Zamawiający wskazał, że po weryfikacji stwierdził, że kosztorysy które zostały złożone przez Wykonawców i załączone do ofert, uzupełnili prawidłowo tzn. uwzględniając wszystkie pozycje kosztorysowe. Zamawiający wskazał, że Wykonawcy uwzględnili przedmiotowo istotne elementy cen jednostkowych oraz opis przedmiotu zamówienia. Zamawiający ocenił przedłożone kosztorysy uproszczone w świetle wymogów SWZ oraz kosztorysowego sposobu obliczenia ostatecznej wysokości wynagrodzenia, jako zgodne z SWZ. Wykonawcy złożyli kosztorysy zawierające wszystkie pozycje przedmiarowe, wykazując cenę jednostkową z narzutami oraz wartość wszystkich pozycji z narzutami. W ocenie Zamawiającego zastosowana przez Wykonawcę MARBRUK stawka roboczogodziny spełnia wymogi prawa i nie może być podstawą do formułowania zarzutu błędu w obliczeniu ceny, pod adresem oferty tego Wykonawcy. Niezależnie od tego, w oparciu o przyjęty stan faktyczny, Zamawiający wskazał, że nie wymagał przedstawienia w kosztorysie ofertowym, sporządzonym metodą uproszczoną, wysokości zastosowanych narzutów (robocizna, materiał, sprzęt), przez co należy przyjąć, że Wykonawca MARBRUK przedłożył w ofercie kompletny kosztorys ofertowy, sporządzony metodą uproszczoną. Zdaniem Zamawiającego należy więc stwierdzić, że brak powyższego wymogu ze strony Zamawiającego do wyliczenia ceny oferty, stanowi o braku niezgodności oferty Wykonawcy z SWZ (tj. o jej prawidłowości). Zdaniem Zamawiającego należy również przyjąć, że zawsze obowiązuje pełne minimalne wynagrodzenie za pracę lub pełna minimalna stawka godzinowa (w zależności od rodzaju umowy), tj. w zgodzie z przepisami prawa pracy.

W swoim stanowisku pisemnym (*vide* pismo z 7 lipca 2025 r.), wykonawca Marburk powołując się na dokumenty zamówienia wywiódł, że cena oferty ma charakter ryczałtowy. Następnie wskazał, że zamierza realizować przedmiot zamówienia w oparciu o osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę przy minimalnym wynagrodzeniu za pracę. W celu wykazania tej okoliczności, przedłożył cztery przykładowe umowy o pracę zawarte z zatrudnionymi pracownikami. Wyjaśnił, że przewidziane przez niego koszty pracy do ustalenia ceny ofertowej nie są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773).

Mając na uwadze przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia za pracę, wykonawca MARBRUK wyjaśnił, że zobowiązany był do uwzględnienia w swej kalkulacji cenowej miesięcznych kosztów związanych z zatrudnieniem jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy w kwocie 5 621,60 zł – i taka też kwota została przez niego uwzględniona na etapie kalkulowania ceny ofertowej.

Wykonawca Marbruk podkreślił, że obowiązkiem wykonawcy zatrudniającego pracowników na podstawie umowy o pracę, jest zapewnienie minimalnego wynagrodzenia w odniesieniu do każdego miesiąca – nie zaś w odniesieniu do średniej ilości godzin. Odwołujący nie jest zatem uprawniony do przeliczania wynagrodzenia pracowników w odniesieniu do średniej ilości godzin w miesiącu kalendarzowym – w sposób właściwy dla zatrudnienia w oparciu o umowy cywilnoprawne.

Wykonawca Marbruk zaprezentował kompleksowe zestawienie kosztów w zakresie sposobu skalkulowania ceny ofertowej, uwzględniające wszystkie pozycje cenowe (m.in. materiały oraz sprzęt). Należy wyraźnie zaznaczyć, że poniższe zestawienie kosztowe nie stanowi zmiany oferty, lecz odzwierciedla zestawienie kosztów skalkulowanych uprzednio w Kosztorysie Ofertowym złożonym w postępowaniu wraz z ofertą.

Kalkulacja cenowa przedstawia się w następujący sposób:

- Roboczogodziny - 236 150,16 zł,
- Materiały - 1 507 895,43 zł,
- Sprzęt - 88 612,18 zł,
- Koszt zakupu (KZ) - 75 332,09 zł,
- Koszty pośrednie R - 103 891,88 zł,
- Koszty pośrednie S - 38 883,55 zł,
- Zysk 10% (R+S+Kp(R+S)) - 46 754,57 zł (34 102,82 zł + 12 651,75 zł)
- Pozycje uproszczone - 60 101,13 zł,
- Podatek VAT - 496 252,83 zł,

---

Łącznie: 2 653 873, 82 zł

Wyjaśnił, że zaplanowana w powyższej kalkulacji wartość roboczogodzin (a także kosztów pośrednich), jest w zupełności wystarczająca do należytej realizacji zamówienia, uwzględniającego koszty pracownicze na ustawowym poziomie.

Wskazał, że dla kalkulacji kosztów zamówienia przyjął, iż w przewidywanym przez Zamawiającego okresie realizacji

zamówienia, wynoszącym 6 miesięcy, będzie realizował prace przy średnim zaangażowaniu 7 (siedmiu) pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, łącznie przez 7 056 godziny.

Wykonawca wskazał, że powyższe założenia przekładają się na następujące koszty realizacji:

6 mies. x 168 godz./ mies. x 7 osób = 7 056 godziny x ok.33,4651 zł/h = 236.129,04 zł.

Wyjaśnił ponadto, że wykonawcy posiadali dowolność w sposobie kalkulowania swych ofert, dlatego też Przystępujący przyjął w swej kalkulacji ostrożne założenia co do łącznej wartości roboczogodzin w kwocie 236 150,16 zł, a tym samym co do liczby roboczogodzin w ilości 7 056 – rozłożonych w całym okresie realizacji zamówienia. Niemniej Przystępujący przypuszcza, że realizacja zamówienia faktycznie nastąpi w krótszym czasie, niż przyjęty do kalkulacji ofertowej (co pozwoli na uzyskanie dodatkowych oszczędności cenowych).

Wykonawca Marbruk wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Odwołującego, opierającego się na wyliczeniu godzinowym stawki pracownika, co w świetle orzecznictwa KIO jest w ocenie Wykonawcy niezasadne, wskazał że godzinowy koszt pracodawcy przy średniej liczbie 168 godzin pracy w miesiącu (pełny wymiar), przedstawia się następująco:

5 621,60 zł ÷ 168 h2 ≈ 33,465 zł brutto/h.

Wykonawca wyjaśnił, że w swej kalkulacji ofertowej przewidział koszty pracownicze znacznie przewyższające ww. stawkę godzinową – tj. stawkę na poziomie 37,44 zł netto. W formularzu cenowym wykonawcy mieli obowiązek wskazać m.in. stawkę podstawową Roboczogodzina, oznaczoną symbolem „R”, jak również koszty pośrednie od tej stawki. Oprócz tego należało wskazać koszty pośrednie od sprzętu („S”), a także zysk od R, S i Kp. Wykonawca MARBRUK wyjaśnił, że zadeklarował w swym Kosztorysie Ofertowym, obok stawki roboczogodziny wynoszącej 26,00 zł, koszty pośrednie od roboczogodziny (Koszty pośrednie od R i S) w wysokości 44%. Okoliczność ta została całkowicie pominięta przez Odwołującego. Dodatkowo, zwrócił uwagę, że przewidział zysk od roboczogodziny w wysokości 10 %.

Łącznie, założenia kalkulacyjne wykonawcy MARBRUK związane z zatrudnieniem pracowników przedstawiają się w następujący sposób: 26 zł + 44% = 37,44 zł netto. Powyższe oznacza, że MARBRUK uwzględnił w swej kalkulacji kwotę w zupełności wystarczającą na pokrycie wynagrodzeń i kosztów pracowniczych, na poziomie przewidzianym ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207). Dodatkowo wykonawca MARBRUK posiada w tej pozycji zapas wynoszący 10% Zysku (R i Kp). Wykonawca podkreślił, że Zamawiający w żadnym miejscu dokumentacji projektowej nie narzucił wykonawcom konkretnego sposobu kalkulowania swych ofert. W szczególności - dokumentacja postępowania w żadnym miejscu nie określa oraz nie precyzuje, jakie konkretnie pozycje kosztowe mają zostać uwzględnione w pozycji: „Roboczogodzina”, a jakie w pozycji „Koszty pośrednie”.

**Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: „Izba” lub „KIO”), rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy ustaliła, co następuje.**

Odwołującemu zgodnie z treścią w art. 505 ustawy Pzp przysługują środki ochrony prawnej, ponieważ jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu o to zamówienie publiczne.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania, po stronie Zamawiającego, w ustawowym terminie, skutecznie zgłosił MARBRUK M. KWIATKOWSKI spółka komandytowa z siedzibą w Charzykowach (dalej: „Przystępujący”).

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp), podtrzymanych na rozprawie z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453). Izba przy rozpoznaniu sprawy miała na uwadze ponadto stanowiska Stron i Przystępującego zaprezentowane zarówno w pismach procesowych, w tym w odpowiedzi na odwołania jak i podczas rozprawy oraz złożone dowody.

**Izba ustaliła następujące okoliczności faktyczne jako istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.**

Zgodnie z rozdziałem III specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „SWZ”):

*„9. Wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 1465 ze zm.) obejmują czynności związane z robotami brukarskimi.”*

Zgodnie z rozdziałem XIX SWZ:

*„1. Wykonawca określa cenę realizacji zamówienia poprzez wskazanie w Formularzu ofertowym sporządzonym wg wzoru stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ ceny ofertowej brutto za realizację przedmiotu zamówienia.*

2. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Kosztorys Ofertowy. Podstawą obliczenia ceny oferty jest Przedmiar Robót zamieszczony w Dokumentacji projektowej.

3. Kosztorys Ofertowy, o którym mowa w pkt 2, należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto metodą kalkulacji uproszczonej. Wykonawca winien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tych formularzach.

4. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Kosztorysie Ofertowym i w Przedmiarze Robót. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do formularza Kosztorysu Ofertowego. Cena podana w ofercie obejmuje wszystkie koszty związane z terminowym i prawidłowym wykonaniem przedmiotu zamówienia oraz warunkami i wytycznymi stawianymi przez Zamawiającego, odnoszące się do przedmiotu zamówienia.

5. Wszystkie błędy ujawnione w Dokumentacji Projektowej (w tym na rysunkach) oraz Przedmiarze Robót lub innych częściach SWZ Wykonawca powinien zgłosić Zamawiającemu przed terminem składania ofert.

6. Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące wykonaniu, o których mowa w niniejszej SWZ, jakie Wykonawca poniesie na wykonanie przedmiotu zamówienia, np.:

a) koszty ogólne, koszty zakupu, koszty pośrednie, zysk.

b) koszty dojazdu,

c) koszty ubezpieczenia,

d) koszty zorganizowania zaplecza budowy, koszty wykonania oznakowania na czas budowy (o ile nie zostały uwzględnione jako oddzielne pozycje kosztorysowe w Kosztorysie Ofertowym) i utrzymania tego oznakowania w należyłym stanie przez cały okres trwania budowy.

e) Koszty wykonania powykonawczego operatu kolaudacyjnego.

f) koszty wynikające z zapewnienia sprzętu, materiałów biurowych i innych środków.

g) koszty usuwania wad i usterek, które wystąpią w okresie rękojmi i gwarancji.

h) koszt opracowania dokumentacji powykonawczej, inwentaryzacji geodezyjnej, świadectwa charakterystyki energetycznej itp.

i) oraz wszystkie wymagane przepisami podatki i opłaty, w tym podatek VAT.

7. Koszty towarzyszące wykonaniu przedmiotu zamówienia, których nie ujęto w odrębnych pozycjach w Kosztorysie Ofertowym i Przedmiarze Robót, Wykonawca powinien ująć w cenach jednostkowych pozycji opisanych w Kosztorysie Ofertowym.

8. Ceny muszą być: podane i wyliczone w zaokrągleniu do dwóch miejsc po przecinku (zasada zaokrąglenia – poniżej 5 należy końcówkę pominać, powyżej i równe 5 należy zaokrąglić w górę).

9. Cena oferty winna być wyrażona w złotych polskich (PLN).

10. Jeżeli została złożona oferta, której wybór prowadziłby do powstania u zamawiającego obowiązku podatkowego zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.), dla celów zastosowania kryterium ceny lub kosztu zamawiający dolicza do przedstawionej w tej ofercie ceny kwotę podatku od towarów i usług, którą miałby obowiązek rozliczyć. W ofercie, o której mowa w ust. 1, wykonawca ma obowiązek:

1) poinformowania zamawiającego, że wybór jego oferty będzie prowadził do powstania u zamawiającego obowiązku podatkowego;

2) wskazania nazwy (rodzaju) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będą prowadziły do powstania obowiązku podatkowego;

3) wskazania wartości towaru lub usługi objętego obowiązkiem podatkowym zamawiającego, bez kwoty podatku;

4) wskazania stawki podatku od towarów i usług, która zgodnie z wiedzą wykonawcy, będzie miała zastosowanie.”

Zgodnie z § 1 ust. 10 wzoru umowy:

„10. Czynności związane z robotami bitumicznymi, będą świadczone przez osoby wymienione w Załączniku nr 3 do Umowy, zwane dalej „Pracownikami świadczącymi usługi”.

Zgodnie z wzorem formularza ofertowego:

Wykaz stawek i wskaźników narzutów zastosowany w kosztorysie ofertowym: Lp	Rodzaj Stawki i narzuty	skrót	jednostka	stawka
1	Roboczogodzina bez VAT	R(bez narzutów)	r-g	..... zł
2	Koszty pośrednie od R i S	Kp	%	.....
3	Koszty zakupu materiałów	Kz	%	.....

4	Zysk od R,S i Kp	Z	%	.....
Jak wynika z oferty Przystępującego ww. tabelę wypełnił on w następujący sposób:				
Wykaz stawek i wskaźników narzutów zastosowany w kosztorysie ofertowym: Lp	Rodzaj Stawki i narzuty	skrót	jednostka	stawka
1	Roboczogodzina bez VAT	R(bez narzutów)	r-g	26 zł
2	Koszty pośrednie od R i S	Kp	%	44
3	Koszty zakupu materiałów	Kz	%	5
4	Zysk od R,S i Kp	Z	%	10

Oferta Przystępującego została wybrana jako najkorzystniejsza.

#### **Izba zważyła co następuje.**

Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba przypomina, że okoliczności skutkujące odrzuceniem oferty powinny mieć charakter niewątpliwy. Tym samym odwołujący w treści zarzutu powinien wykazać w sposób niebudzący wątpliwości, że wobec oferty której odwołanie dotyczy, zachodzą podstawy odrzucenia. Analiza treści dokumentów zamówienia i stanowisk procesowych Stron prowadzi w ocenie Izby do wniosku, że Odwołujący nie wykazał w sposób niewątpliwy, że oferta Przystępującego w okolicznościach tej sprawy podlega odrzuceniu.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do stanowiska Odwołującego o możliwości zastosowania w okolicznościach tej sprawy, w sposób odpowiedni zasad wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym z dnia 20 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2458), Izba wskazuje, że rozporządzenie to stosuje się na potrzeby szacowania wartości zamówienia na roboty budowlane. W treści dokumentów zamówienia Zamawiający wprost nie odwołał się do tego rozporządzenia a Odwołujący tą możliwość wywodzi z faktu zastosowania przez Zamawiającego analogii z §4 ww. rozporządzenia w treści tabeli zamieszczonej w formularzu ofertowym. Ponadto takie stanowisko zostało zaprezentowane dopiero na rozprawie.

W ocenie Izby taki zabieg nie jest uprawniony w okolicznościach tej sprawy. Jak zostało wskazane wyżej, ww. rozporządzenie ma określone zastosowanie. Oznacza to w ocenie Izby, że bez wyraźnego postanowienia w dokumentach zamówienia, nie można stosować jego postanowień, przez analogię, do zasad sporządzenia kosztorysu ofertowego.

Odnotać też wymaga, że nie ma obowiązujących regulacji prawnych w zakresie sporządzania kosztorysu ofertowego. Okoliczność ta powoduje, że to zamawiający w dokumentach zamówienia powinien określić zasady sporządzenia takiego kosztorysu, np. w części odnoszącej się do sposobu obliczenia ceny oferty. W tym postępowaniu Zamawiający postanowił w rozdziale XIX SWZ, że:

*„2. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Kosztorys Ofertowy. Podstawą obliczenia ceny oferty jest Przedmiar Robót zamieszczony w Dokumentacji projektowej.*

*3. Kosztorys Ofertowy, o którym mowa w pkt 2, należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tym formularzu, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto metodą kalkulacji uproszczonej. Wykonawca winien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w tych formularzach.*

*4. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględnić wszystkie pozycje opisane w Kosztorysie Ofertowym i w Przedmiarze Robót. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do formularza Kosztorysu Ofertowego. Cena podana w ofercie obejmuje wszystkie koszty związane z terminowym i prawidłowym wykonaniem przedmiotu zamówienia oraz warunkami i wytycznymi stawianymi przez Zamawiającego, odnoszące się do przedmiotu zamówienia.”.*

Zasadnie podniósł Zamawiający, że nie sposób uznać, żeby Przystępujący nie sprostął wymaganiom wskazanym w rozdziale XIX SWZ.

Podkreślić należy, że użyte w tabeli w treści formularza ofertowego pojęcia nie zostały w dokumentach zamówienia zdefiniowane przez Zamawiającego i nie zostały też przez niego w treści tabeli opisane w sposób niebudzący wątpliwości. Ma to istotne znaczenie, ponieważ spór dotyczy pozycji 1 tabeli zawartej w tym formularzu, gdzie Zamawiający wskazał „Roboczogodzina bez VAT” oraz w kolumnie „skrót” wskazał „R(bez narzutów)”. Przystępujący podniósł w pkt 64 stanowiska pisemnego, że dokumentacja postępowania nie wskazywała jakie konkretnie pozycje kosztowe mają zostać uwzględnione w pozycji „Roboczogodzina”, a jakie w pozycji „Koszty pośrednie”. Z kolei

Zamawiający podczas rozprawy argumentował, że wymóg przedstawienia Roboczogodziny bez VAT, bez narzutów można równie dobrze interpretować jako przedstawienie stawki netto pracownika, tj. stawki, jaką dostaje on „na rękę”. Zamawiający na rozprawie podał, że wymagał wskazania w spornej pozycji stawki netto, natomiast kwota 4666 zł z rozporządzenia jest kwotą brutto, gdzie po podzieleniu jej przez 167 godzin otrzymujemy stawkę brutto roboczogodziny ok 27,94 zł zatem stawka netto to ok 20,89 zł.

Z tabeli zamieszczonej w formularzu ofertowym wynika, że Zamawiający wymagał podania stawki „Roboczogodziny” bez VAT, bez narzutów. Jednocześnie Zamawiający w dokumentach zamówienia nie wyjaśnił co oznacza sformułowanie „bez narzutów”. W ocenie Izby w okolicznościach tej sprawy można to rozumieć w różny sposób, może chodzić o narzuty wskazane w pkt 2-4 tabeli zawartej w formularzu ofertowym, ale może również chodzić o narzuty ponoszone tak przez pracodawcę – wskazane na str. 5 odpowiedzi na odwołanie i w tabeli w pkt 42 str. 8 pisma procesowego Przystępującego, jak i przez pracownika. Przy założeniu że w poz. 1 tabeli należało wskazać kwotę bez narzutów pracownika lub pracodawcy, należy uznać, że Przystępujący mógł czuć się uprawniony aby wliczyć te koszty/narzuty w poz. 2 tabeli.

W ocenie Izby charakter wynagrodzenia nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia tego sporu. Stąd też stanowisko Przystępującego zaprezentowane w treści pisma procesowego w pkt 16 – 23 nie miało w ocenie Izby znaczenia dla rozstrzygnięcia odwołania.

Istota zarzutu sprowadza się do tego, że Przystępujący zarówno w formularzu ofertowym jak i w załączonym do oferty kosztorysie wskazał jako stawkę roboczogodziny kwotę 26,00 zł. Izba miała na uwadze, że w stanowisku procesowym Przystępujący akcentował, że prawidłowo skalkulował koszty pracy, wywodził że przyjął stawkę wynikającą z rozporządzenia, przedstawił kalkulację ceny ofertowej, jednak w żadnym miejscu w piśmie z 7 lipca 2025 r. nie odniósł się bezpośrednio do wskazanej przez siebie stawki za roboczogodzinę w wysokości 26,00 zł natomiast dopytany o tą kwestię podczas rozprawy nie potrafił się do niej odnieść, nie wykluczając możliwości popełnienia błędu czy omyłki. Jednak Izba doszła do przekonania, że zasadność odwołania powinien wykazać Odwołujący i zasadność odwołania należy rozpatrywać przede wszystkim przez pryzmat zarzutów i podanego uzasadnienia. Natomiast twierdzenia Odwołującego wynikają z przyjętej przez niego interpretacji dokumentów zamówienia, w tym treści poz. 1 tabeli zamieszczonej w formularzu ofertowym, która nie została sformułowana w sposób niebudzący wątpliwości, o czym była mowa wyżej.

Natomiast Przystępujący w pkt 48 pisma procesowego wskazał wyliczenia pokazujące, że uwzględnił w cenie oferty wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę z narzutami (kosztami) pracodawcy. W tych okolicznościach Izba doszła do przekonania, że w treści odwołania nie wykazano w sposób niewątpliwy aby oferta podlegała odrzuceniu w oparciu o wskazane tam podstawy prawne. Wobec niejasnego sformułowania poz. 1 tabeli Formularza ofertowego, Izba uznała na potrzeby rozpoznania odwołania za uprawnione stanowisko Przystępującego opisane w pkt 62 pisma oraz przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie str. 5 przedostatni akapit. Izba wskazuje, że nie można obarczać wykonawcy negatywnymi konsekwencjami niejasnego brzmienia dokumentów zamówienia. Powstałe wątpliwości zostały więc rozstrzygnięte na korzyść wykonawcy, czego konsekwencją było oddalenie odwołania. Izba nie zgadza się również z tak kategorycznym twierdzeniem Odwołującego wskazanym w odwołaniu, jakoby kwestia zastosowanej stawki roboczogodziny nie budziła wątpliwości i jakoby w związku z tym nie istniały podstawy do wezwania Przystępującego do wyjaśnień w tym zakresie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) oraz § 8 ust. 2 związku z § 2 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) 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. z 2020 r. poz. 2437).

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....