

Sygn. akt: KIO 4488/25

WYROK
z dnia 28 listopada 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Justyna Tomkowska

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **25 listopada 2025 roku w Warszawie** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **19 października 2025 roku** przez wykonawcę **A.B. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych A.B. z siedzibą w Głubczycach** (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym przez **Zamawiającego – Powiat Głubczycki z siedzibą w Głubczycach**

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, ponowne badanie i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Wykonawcy J.T., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GRUNT Usługi Drogowe J.T. z siedzibą w Głubczycach na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 8 ustawy Pzp, kosztami postępowania obciąża **Zamawiającego – Powiat Głubczycki z siedzibą w Głubczycach** w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania kwotę **10 000 zł 00 gr** (słownie: dziesięciu tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania, kwotę **369 zł 00 gr** (słownie: trzystu sześćdziesięciu dziewięciu złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę **17 zł 00 gr** (słownie: siedemnastu złotych zero groszy) poniesioną przez **Zamawiającego** tytułem kosztów opłaty skarbowej;
2.2. zasądza od **Zamawiającego – Powiatu Głubczyckiego z siedzibą w Głubczycach** na rzecz **Odwołującego - A.B. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych A.B. z siedzibą w Głubczycach** kwotę **10 000 zł 00 gr** (słownie: dziesięciu tysięcy złotych 00/100 groszy) stanowiącą uzasadnione koszty Strony poniesione tytułem wpisu.

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:

.....

KIO 4488/25

UZASADNIENIE

Zamawiający: Powiat Głubczycki z siedzibą w Głubczycach prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: „ustawa Pzp”) pn. „Modernizacja części drogi powiatowej nr 1216O i 1286O na odcinku od skrzyżowania z DP nr 1217O do skrzyżowania z DK nr 38”. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2025/BZP 00413372/01 z dnia 2025-09-09.

Dnia 19 października 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, na podstawie art. 513 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odwołanie złożył podmiot A.B. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych A.B.

z siedzibą w Głubczycach, dalej jako „Odwołujący”.

Powiadomienie o czynności stanowiącej podstawę do złożenia odwołania zostało opublikowane w dniu 14 października 2025 roku, zatem odwołanie złożono z zachowaniem ustawowego terminu. Kopia odwołania została przekazana Zamawiającemu. Odwołujący uścił wpis w wymaganej wysokości.

Odwołanie złożono wobec czynności polegających na:

1) wyborze oferty J.T., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GRUNT Usługi Drogowe J.T. z siedzibą w Głubczycach;

2) zaniechania czynności odrzucenia oferty J.T..

Odwołujący zarzucał Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów: art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 w związku z art. 266 ustawy Pzp, a w konsekwencji także przepis art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Odwołujący wnosił o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia podjętej przez niego czynności wyboru oferty J.T. oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu.

W uzasadnieniu zarzutów odwołania podniesiono, że w kosztorysie ofertowym załączonym do oferty J.T. określono stawkę roboczogodziny (R) na kwotę 28,00 zł, koszty pośrednie (Kp) w wysokości 45 % sumy kosztów robocizny (R) i kosztów pracy sprzętu (S) oraz zysk w wysokości 3 % sumy kosztów robocizny (R), kosztów pracy sprzętu (S)

i kosztów pośrednich (Kp). Dla porównania – w kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Odwołującego stawka roboczogodziny została określona na kwotę 36,00 zł, koszty pośrednie w wysokości 40 % sumy kosztów robocizny i pracy sprzętu oraz zysk w wysokości 8 % sumy kosztów robocizny, kosztów pracy sprzętu i kosztów pośrednich.

Ponieważ cena zaproponowana w ofercie J.T. była niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania - Zamawiający zwrócił się do J.T. o wyjaśnienie ceny jego oferty złożonej w postępowaniu pismem z dnia 3 października 2025 r. zawierającym m.in. następujące wezwanie (cyt.): „Proszę o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:

1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, w tym wskazanie kosztów pracy osób, planowaną ich liczbę i wynagrodzenie – zwłaszcza

w sytuacji gdy w kosztorysie ofertowym złożonym wraz z ofertą przyjęto stawkę za roboczogodzinę w kwocie 28,00 zł, tj. niższej niż minimalna stawka godzinowa;

2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.”

W odpowiedzi na to pismo J.T. pismem z dnia 7 października 2025 r. wyjaśnił między innymi, co następuje: „W odpowiedzi na pismo wzywające do przedstawienia wyjaśnień, z dnia 3.10.2025r o nr ref. postępowania OR.272.32.2025, wyjaśniamy czynniki mające wpływ na wysokość ceny, co następuje:

1. Od 1 stycznia 2025r. W sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2025 r., minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę wynosi od stycznia 2025 r. 3510,92 zł. , a stawka godzinowa wynosi ok 21,00 zł netto, w kosztorysie przyjęto 28,00 zł/r-godz netto + koszty pośrednie 45% + zysk 3% co daje ostatecznie cenę 41,82zł netto.

Całość zadania przewidujemy wykonać w jak najkrótszym czasie, przez co koszty znacznie zmaleją.”

Pismem z dnia 14 października 2025 r., Zamawiający zawiadomił wykonawców biorących udział w postępowaniu o punktacji złożonych przez nich ofert oraz o wyborze oferty J.T..

Odwołujący podał, że w pkt. 9.1.6. SWZ zawarte jest następujące postanowienie (cyt.):

„Wykonawca dołącza do oferty kosztorys ofertowy, który należy sporządzić metodą kalkulacji szczegółowej wg zasad opisanych 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 planowania kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2458 z późn. zm.). Kosztorys ofertowy należy sporządzić zgodnie z przedmiarem robót, zachowując kolejność pozycji przedmiaru. Dopuszcza się zastosowanie innej katalogowej podstawy wyceny niż podana w przedmiarze – zakres i technologia wycenionych robót musi odpowiadać zakresowi i technologii robót określonych w danej pozycji przedmiaru.”

Przywołane postanowienie zawarte w pkt. 9.1.6. SWZ wymaga, by kosztorys ofertowy załączany do oferty został sporządzony metodą kalkulacji szczegółowej według zasad opisanych w rozporządzeniu, zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie kosztorysowania. Znaczy to, że kosztorys ofertowy musi być sporządzony z zachowaniem następujących zasad uregulowanych wprost w rozporządzeniu lub z niego wynikających:

a) określone w kosztorysie ofertowym koszty bezpośredniej robocizny, a także materiałów i pracy sprzętu niezbędnych do zrealizowania zamówienia będącego przedmiotem postępowania, są kosztami bezpośrednimi, a nie pośrednimi, o czym stanowią wprost przepisy § 1 pkt 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania;

b) wskazana w kosztorysie ofertowym godzinowa stawka robocizny, stanowiąca podstawę wyliczenia kosztów bezpośredniej robocizny niezbędnej do zrealizowania zamówienia, musi obejmować wszystkie składniki zaliczane do wynagrodzenia oraz koszty pochodne naliczane od wynagrodzeń, a w szczególności:

-wynagrodzenie zasadnicze,

-premie regulaminowe; dodatkowe składniki wynagrodzenia (dodatki za staż pracy, inne dodatki przysługujące zgodnie z postanowieniami regulaminu pracy),

-inne świadczenia związane z pracą (wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy, zasiłki za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe),

- obligatoryjne obciążenia płac,
- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,

o czym stanowi wprost przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania;

c) skoro określone w kosztorysie ofertowym koszty robocizny są kosztami bezpośrednimi, a nie pośrednimi, zaś wskazana w owym kosztorysie godzinowa stawka robocizny, stanowiąca podstawę wyliczenia owych kosztów, musi obejmować wszystkie składniki zaliczane do wynagrodzenia oraz koszty pochodne naliczane od wynagrodzeń, to przy kalkulowaniu tej stawki nie można pominąć żadnego z owych składników lub kosztów pochodnych, a pominięte składniki lub koszty uwzględnić w kosztach pośrednich, które po myśli przepisu § 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kosztorysowania obejmują wyłącznie koszty nieujęte w kosztach bezpośrednich, w szczególności koszty ogólne budowy i koszty zarządu, ani tym bardziej w zysku, który przecież w ogóle nie jest kosztem.

W pkt. 9.1.6 SWZ zawarte jest również następujące postanowienie:

„Wykonawca w kosztorysie ofertowym ma obowiązek stosować koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalania ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) oraz Rozporządzenia 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. z 2024 r. poz. 1362) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowanie zamówienia. Zastosowanie stawek niższych niż określone

w przepisach ustawy oraz rozporządzenia skutkować będzie odrzuceniem oferty.”

Zwrócić należy uwagę, że postanowienie pkt. 9.1.6. SWZ powiela regulację zawartą w przepisie art. 224 ust. 3 pkt 4 P.z.p. Przepis ów należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w ofercie składanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wartość kosztów pracy przyjętych do ustalenia ceny tej oferty:

a) jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej obowiązujących w czasie realizacji zamówienia, to okoliczność ta stanowi podstawę do odrzucenia rzeczony oferty nie jako oferty zawierającej rażąco niską cenę,

a więc nie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 P.z.p., lecz jako oferty niezgodnej z przepisami P.z.p., a więc na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 P.z.p.;

b) jest wyższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej obowiązujących w czasie realizacji zamówienia, to okoliczność ta sama przez się nie świadczy jeszcze, że cena rzeczony oferty nie jest rażąco niska (tak wyrok KIO sygn. KIO 241/24 z dnia 19 lutego 2024 r.; Legalis nr 3082049)

Rozporządzenie w sprawie minimalnego wynagrodzenia w 2025 r. i SWZ w pkt. 9.1.6., stanowi, że w 2025 r.:

a) minimalne wynagrodzenie za pracę osoby świadczącej pracę na podstawie umowy o pracę wynosi 4.666 zł miesięcznie;

b) minimalna godzinowa stawka wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi, wynosi 30,50 zł.

W postanowieniu § 1 ust. 6 projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 6 do SWZ, zastrzeżono, że osoby, które przy realizacji tego zamówienia obsługiwać będą sprzęt budowlany i wykonywać roboty budowlane, muszą być przez cały okres owej realizacji zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy.

Wskazana w kosztorysie ofertowym godzinowa stawka robocizny stanowi podstawę dla obliczenia kosztów bezpośredniej robocizny niezbędnej do zrealizowania zamówienia będącego przedmiotem postępowania, zaś owa bezpośrednia robocizna świadczona jest przez osoby, które muszą być, po myśli postanowienia § 1 ust. 6 projektu umowy, zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Z kolei z postanowienia zawartego w pkt. 9.1.6. SWZ wynika, że wartość kosztów pracy tych osób, określona w kosztorysie ofertowym załączanym do oferty składanej w postępowaniu, nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę świadczoną na podstawie umowy o pracę obowiązującego w 2025 r., które wedle rozporządzenia w sprawie minimalnego wynagrodzenia w 2025 r. wynosi 4.666 zł miesięcznie. W tej sytuacji sprawdzenie, czy wskazana w kosztorysie ofertowym załączanym do oferty składanej w postępowaniu godzinowa stawka robocizny zapewnia sfinansowanie kosztów bezpośredniej robocizny świadczonej przez osoby, które muszą być zatrudnione na podstawie umowy o pracę, na poziomie zapewniającym uzyskanie przez te osoby wynagrodzenia

w kwocie nie mniejszej niż 4.666 zł miesięcznie wymaga wyliczenia godzinowej stawki wynagrodzenia za pracę zapewniającej osiągnięcie miesięcznego wynagrodzenia za pracę co najmniej w tej kwocie. Adekwatnym do rzeczywistości sposobem takiego wyliczenia będzie przyjęcie, że liczba godzin pracy w miesiącu wynosi średnio w 168 godz. przy założeniu wywiedzionym z przepisu art. 129 § 1 Kodeksu Pracy, że czas pracy wynosi 8 godz. na dobę oraz i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy. W efekcie takiego wyliczenia godzinowa stawka wynagrodzenia odpowiadająca miesięcznemu wynagrodzeniu za pracę w kwocie 4.666 zł wynosić będzie 4.666 zł : 168

godz. = 27,77 zł/godz.

W piśmie zawierającym wyjaśnienie ceny oferty J.T. Wykonawca stwierdził, że minimalne wynagrodzenie za pracę i minimalna stawka godzinowa, obowiązujące w 2025 r., wynoszą, odpowiednio, 3.510,92 zł i 21,00 zł/godz. Stwierdzenie to jest oczywiście nieprawdziwe, bo na mocy rozporządzenia w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2025 r. obowiązuje w tym roku znacznie wyższe minimalne wynagrodzenie za pracę i znacznie wyższa minimalna stawka godzinowa, niż to twierdzi J.T., wynoszące, odpowiednio, 4.666 zł i 30,50 zł/godz.

Omawiane nieprawdziwe twierdzenie J.T. świadczy o tym, że:

a)nie jest świadomy rzeczywistej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej obowiązujących w 2025 r., albo

b)usił wprowadzić Zamawiającego w błąd co do realności stawki roboczogodziny określonej w kosztorysie ofertowym załączonym do jego oferty złożonej

w postępowaniu na kwotę 28,00 zł, przy czym obie powyższe ewentualności stanowią kolejną przesłankę potwierdzającą podejrzenie, iż rzeczona oferta zawiera rażąco niską cenę.

Z wyjaśnień J.T. jednoznacznie wynika, że:

a)określona w kosztorysie ofertowym załączonym do oferty stawka roboczogodziny w kwocie 28,00 zł, stanowiąca podstawę wycenienia kosztów bezpośredniej robocizny niezbędnej do zrealizowania zamówienia będącego przedmiotem postępowania, nie uwzględnia wszystkich składników zaliczanych do wynagrodzeń oraz kosztów pochodnych naliczanych od wynagrodzeń należnych pracownikom świadczącym ową bezpośrednią robociznę;

b)bliżej nieokreślona część powyższych składników i kosztów pochodnych została uwzględniona we wskazanych w rzeczonym kosztorysie kosztach pośrednich i w zysku.

Tym samym J.T. sam przyznał, że kosztorys ofertowy załączony do jego oferty opracowany został z naruszeniem opisanych zasad wynikających z rozporządzenia w sprawie kosztorysowania, do których przestrzegania obliguje wykonawców biorących udział w postępowaniu postanowienie pkt. 9.1.6 SWZ.

W tym stanie rzeczy Zamawiający zobowiązany był odrzucić ofertę J.T. jako niezgodną z warunkami zamówienia będącego przedmiotem postępowania opisanymi w pkt. 9.1.6 SWZ, a zaniechanie przez Zamawiającego tej czynności i dokonanie przez niego wyboru oferty J.T. stanowiło obrazę art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Określona w kosztorysie ofertowym stawka roboczogodziny w wysokości 28,00 zł jest co prawda minimalnie wyższa od wycenionej stawki roboczogodziny w wysokości 27,77 zł odpowiadającej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę obowiązującemu w 2025 r. w kwocie 4.666 zł, lecz okoliczność ta sama przez się nie świadczy jeszcze, że oferta J.T. nie zawiera rażąco niskiej ceny. Wyjaśnienia J.T. dotyczące tej ceny, zawarte

w jego piśmie do Zamawiającego z dnia 7 października 2025 r. – niezależnie od tego, że stwarzały podstawę do odrzucenia jego oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia będącego przedmiotem postępowania, nie tylko nie uchyliły podejrzenia, że owa oferta zawiera rażąco niską cenę, ale wręcz to podejrzenie wzmocniają.

Odwolujący zauważył, że:

a)stawka roboczogodziny w wysokości 28,00 zł zabezpiecza sfinansowanie wynagrodzenia pracowników świadczących robociznę bezpośrednią przy realizacji zamówienia w zasadzie tylko do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2025 r. i jest niewystarczająca dla sfinansowania innych świadczeń związanych z pracą należnych tym pracownikom (wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy, zasiłki za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe), a także obligatoryjnych obciążeń płac ponoszonych przez pracodawcę, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych itp., zaś pośrednim potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest porównanie owej stawki ze stawką roboczogodziny określoną w kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Odwołującego złożonej w postępowaniu, wynoszącą 36,00 zł, a więc wyższą o 23 %;

b)wynikające z przyjęcia stawki roboczogodziny w wysokości 28,00 zł i założenie, że wszyscy pracownicy świadczący robociznę bezpośrednią przy realizacji zamówienia będącego przedmiotem postępowania uzyskiwać będą wynagrodzenie w wysokości tylko minimalnego wynagrodzenia za pracę jest założeniem nierealistycznym w kontekście aktualnej sytuacji na rynku pracy;

c)wbrew wyraźnemu żądaniu Zamawiającego zawartemu w jego piśmie do J.T. z dnia 3 października 2025 r. – wymieniony nie przedstawił informacji o liczbie osób planowanych do wykonywania zamówienia będącego przedmiotem postępowania

i o wysokości ich wynagrodzenia;

d)w piśmie do Zamawiającego J.T. stwierdził co prawda, że proponowana przez niego stawka robocizny bezpośredniej w wysokości 28,00 zł wzrosnie do 41,82 zł w wyniku podwyższenia tej stawki o narzut kosztów

pośrednich w wysokości 45 %

i narzut zysku w wysokości 3 %, lecz jednocześnie nie wyjaśnił z czego i do jakiej wysokości finansowane będą w tej sytuacji koszty pośrednie wykonania zamówienia będącego przedmiotem postępowania i zysk z jego realizacji.

Mając na względzie powyższe okoliczności Odwołujący uważa, że J.T. nie udowodnił, iż cena jego oferty złożonej w postępowaniu nie jest rażąco niska, mimo że według utrwalonej linii orzecznictwa, ciężar takiego dowodu na nim spoczywał.

W tym stanie rzeczy Zamawiający zobowiązany był odrzucić ofertę J.T. jako zawierającą rażąco niską cenę, a zaniechanie przez Zamawiającego tej czynności i dokonanie przez niego wyboru oferty J.T. stanowiło obrazę art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Konsekwencją zarzucanego naruszenia przez Zamawiającego przepisów art. 224 ust. 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 8 ustawy Pzp jest również zarzut naruszenia przez niego przepisu art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, stanowiącego, że *zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.*

Odwołujący końcowo wskazał, że posiada oczywisty interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp we wniesieniu odwołania, skoro jego oferta zajmuje drugie miejsce w rankingu ofert złożonych w postępowaniu, bezpośrednio za ofertą J.T., której wybór jest przedmiotem tego odwołania.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk Stron postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

W ocenie Izby Odwołujący wykazał interes we wniesieniu odwołania i możliwość poniesienia szkody w postaci utraty zamówienia i osiągnięcia zysku. Odwołujący złożył w postępowaniu ofertę, natomiast Zamawiający zaprosił do złożenia oferty wykonawców, których wnioski w ocenie, która zajmuje drugie miejsce w rankingu. W ocenie Odwołującego Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, co oznacza, że Odwołujący nie uzyska zamówienia i nie osiągnie zysku z jego realizacji.

W aktach postępowania odwoławczego nie ujawniono zgłoszenia przystąpienia po żadnej ze stron tego postępowania.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o jego oddalenie w całości.

Zamawiający podał, że oferta złożona przez J.T. zawierała cenę ofertową w kwocie 852.142,89 zł brutto, co stanowiło 57,86% ustalonej przez Zamawiającego wartości zamówienia zwiększonej o należny podatek od towarów i usług. W przypadku Odwołującego jego cena ofertowa w kwocie 869.255,10 zł brutto stanowiła 59,02% ustalonej przez Zamawiającego wartości zamówienia.

Wraz z ofertą wykonawcy byli zobowiązani złożyć kosztorys ofertowy szczegółowy (pkt 9.1 SWZ lp. 6 tabeli). W trakcie analizy kosztorysu ofertowego złożonego przez wykonawcę J.T. Zamawiający powziął wątpliwość w zakresie stawki roboczogodziny przyjętej przez tego wykonawcę w kontekście uwzględnienia w ofercie kosztów osobowych co najmniej w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów prawa. Do wykonawcy J.T. zostało skierowane wezwanie o udzieleniu wyjaśnień, w zakresie sposobu wyliczenia ceny, w szczególności w następującym zakresie:

„1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, w tym wskazanie kosztów pracy osób, planowaną ich liczbę i wynagrodzenie – zwłaszcza w sytuacji gdy w kosztorysie ofertowym złożonym wraz z ofertą przyjęto stawkę za roboczogodzinę w kwocie 28,00 zł, tj. niższej niż minimalna stawka godzinowa;

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

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

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

5) indywidualnych warunków dotyczących Wykonawcy pozwalających na zastosowanie przyjętych na potrzeby oferty obniżonych poziomów cen, wyjaśnienia powinny obejmować koszty typowe dla danego zakresu zamówienia, m.in. robociznę, materiały, transport, organizację zaplecza technicznego, koszty osobowe, będące w dyspozycji Wykonawcy zaplecze sprzętowe, jak również właściwe tylko Wykonawcy okoliczności powodujące możliwość istotnego obniżenia ceny oferty (np. wyjątkowe warunki handlowe, upusty dedykowane Wykonawcy, szczególne oferty jakie uzyskał Wykonawca odnośnie do prac, które przewidział do wykonania Zamawiający).” Wykonawca miał udzielić wyjaśnień w terminie do dnia 9.10.2025 r.

Wykonawca w wyznaczonym terminie przesłał w odpowiedzi wyjaśnienia w zakresie kosztów osobowych oraz technicznych, materiałowych i gospodarczych, w oparciu o które wyliczona została cena oferty. W wyniku analizy wyjaśnień wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, Zamawiający doszedł do przekonania, iż nie zawiera ona rażąco niskiej ceny oraz nie jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Wykonawca wyjaśnił, iż przyjęta przez niego stawka roboczogodziny 28,00 zł netto z uwzględnieniem wyliczonych od niej kosztów pośrednich w wysokości 45% oraz zysku 3% zapewnia przestrzeganie przez niego stosowania kosztów pracy nie niższych od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jednocześnie wykonawca przedłożył zaświadczenia przedsiębiorcy potwierdzające regulowanie zgodnie z przepisami prawa zobowiązań, w tym pracowniczych w zakresie ZUS oraz US.

Zamawiający wyjaśnił, iż zgodnie z pkt 6 SWZ zamówienie miało zostać zrealizowane w terminie: 30 dni od daty zawarcia umowy, co również miało wpływ na ocenę wskazanych przez wykonawcę kosztów osobowych. Wykonawca w wyjaśnieniach podkreślił, iż zamierza zrealizować prace w jak najkrótszym czasie, co zgodnie z jego deklaracją wpłynie na obniżenie kosztów osobowych w tym zakresie.

Termin składania ofert przypadał na 25.09.2025 r., zatem oceniając ofertę wykonawcy należało wziąć pod uwagę jako jeden w punktów odniesienia minimalne wynagrodzenie za prace obowiązujące w roku 2025 r. Mając na uwadze termin związania ofertą oraz możliwy w świetle przepisów ustawy PZP termin rozstrzygnięcia postępowania jego realizacja przypadłaby w całości w roku 2025. Minimalne wynagrodzenie za pracę brutto w roku 2025 zgodnie z § 1 rozporządzenia 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. poz. 1362) wynosi 4.666,00 zł. Co natomiast przekłada się na kwotę 3.510,92 zł netto. W roku 2025 pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy ma przepracować średnio ok. 167/168 godzin miesięcznie. Uwzględniając powyższe w zakresie minimalnego wynagrodzenia pracownika będzie ono wynosić 21,15/20,90 zł netto oraz 27,94/27,77 zł brutto.

Stosując ten punkt odniesienia pracodawca dodatkowo ponosi w roku 2025 r. następujące koszty składek: składka emerytalna (9,76%) – 455,40 zł, składka rentowa (6,50%) – 303,29 zł, składka wypadkowa (1,67%) – 77,92 zł, Fundusz Pracy (2,45%) – 114,32 zł, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 4,67 zł.

Podsumowując składki ZUS wynoszą łącznie pracodawcę 955,60zł. Dodatkowo doliczono możliwą składkę związaną z przystąpieniem pracownika do PPK, w wysokości 1,5% wynagrodzenia brutto, czyli w przypadku minimalnego wynagrodzenia – 69,99zł.

Sumując powyższe całkowity koszt zatrudnienia pracownika (włączając w to Pracownicze Plany Kapitałowe) przy analizowanym punkcie odniesienia wynosi 5.691,59 zł. W przeliczeniu na średnią liczbę godzin pracy w roku 2025 to 34,08/33,88 zł.

W ocenie Zamawiającego, w związku z bardzo krótkim okresem realizacji umowy – 30 dni od jej podpisania, inne koszty pośrednie typu: koszty absencji chorobowej za pierwsze 33 dni nieobecności w pracy opłacane przez pracodawcę (2,83%), koszty miesięcznego urlopu wypoczynkowego, szkolenia i badań lekarskich pracowników, odpraw emerytalnych, mają

w tym konkretnym przypadku znikomy wpływ na skalkulowaną cenę ofertową. W przypadku kwestii rażąco niskiej ceny i weryfikacji zastosowanej przez wykonawcę stawki roboczogodziny należy zdaniem Zamawiającego uwzględnić warunki konkretnego zamówienia objętego postępowaniem, a w tym przypadku relatywnie krótki termin jego realizacji, pozwalający uniknąć lub ograniczyć koszty urlopów, czy też szkoleń i badań lekarskich, poprzez realizację zamówienia posiadanymi już zasobami osobowymi

i zarządzaniem planem urlopowym pracowników. Przyjmując jednak również te dodatkowe koszty, należy wyjaśnić, iż nie przekraczałyby one, nawet z dodatkowymi kosztami przedsiębiorcy typu koszty zarządu, wartości kosztów pośrednich, przyjętych przez tego wykonawcę tj. 45% z 28,00 zł – a zatem 12,60 zł w odniesieniu do każdej roboczogodziny (łącznie 40,6 zł). Wykonawca dodatkowo i do tej pozycji doliczył 3% zysku.

Koszty robocizny bezpośrednie, czy pośrednie wybranego wykonawcy miały wyższy udział w łącznych kosztach odpowiednio bezpośrednich i pośrednich, niż tożsame pozycje

w kosztorysach Odwołującego. Powyższe Zamawiający przedstawił w zestawieniu tabelarycznym w oparciu o dane z kosztorysów składanych przez tych wykonawców wraz z ofertami.

Wykonawca, którego oferty odrzucenia domaga się Odwołujący przyjął w istocie wyższe koszty robocizny niż Odwołujący, zarówno w ujęciu kosztów bezpośrednich, pośrednich, jak i ich udziału procentowego w łącznych kosztach tych kategorii. Nie sposób zatem przyjąć, iż jego oferta nie zapewnia w tym względzie wykonania przedmiotu umowy zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, w tym tymi dotyczącymi poziomu wynagrodzeń pracowników i ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Kolejny z zarzutów dotyczył niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Odwołujący wywodzi powyższe z uwzględnienia przez wybranego wykonawcę dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika w kosztach pośrednich. Podnosząc ten zarzut odnosi się do pkt 9.1 SWZ lp. 6 tabeli.

Analiza kosztorysu ofertowego wybranego wykonawcy oraz złożonych przez niego wyjaśnień prowadzi do konkluzji, iż przyjęta przez niego stawka kosztorysowa – koszt bezpośredni oraz związane z tym rodzajem wydatków koszty pośrednie spełniają stawiane wykonawcom wymagania. Wykonawca był uprawniony do uwzględnienia w kosztach pośrednich innych kosztów pracowniczych, w tym tych związanych z dodatkowymi obciążeniami płacowymi wykonawcy wykraczającymi poza wynagrodzenie brutto pracownika. Z powyższej treści SWZ nie sposób wywieść, iż stawka roboczogodziny – stawka kosztorysowa miała wynosić co najmniej tyle ile minimalna stawka godzinowa – 30,50 zł, przyjęta 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., gdyż w pkt 4.3 SWZ przewidziano konieczność zatrudniania osób wykonujących czynności w ramach zamówienia (obsługa sprzętu budowlanego oraz wykonywanie robót budowlanych) na podstawie umów o pracę.

Zamawiający w pkt 9.1 SWZ lp. 6 wyłączenie w kontekście zastosowania przez wykonawców stawek niższych niż określone w przepisach ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz rozporządzeniu w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej przewidział sankcję odrzucenia oferty. Zdaniem Zamawiającego, nawet gdyby uznać, iż w stawce roboczogodziny kosztorysowej – koszcie bezpośrednim należało uwzględnić koszty pracownicze ciężące na pracodawcy (poza wydatkiem na PPK, który w ocenie Zamawiającego nie zalicza się do obligatoryjnego obciążenia płac) wymienione w § 6 ust. 2 rozporządzenie 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. poz. 2458), to nie wyczerpuje to przesłanek do odrzucenia oferty z uwagi na jej niezgodność

z warunkami zamówienia. Wybrany wykonawca przedłożył wraz z ofertą kosztorys ofertowy sporządzony metodą kalkulacji szczegółowej, a jednocześnie co potwierdził w wyjaśnieniach ujął w swojej ofercie koszty pracownicze w wysokości nie mniejszej niż odpowiadające minimalnemu wynagrodzeniu za pracę, umieszczając część z nich w kosztach pośrednich. Jednocześnie uwzględnił w tym zakresie wymagania Zamawiającego co do zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów istotnych dla wykonania zamówienia. Zdaniem Zamawiającego w tym konkretnym przypadku odrzucenie oferty wykonawcy J.T.

z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia stanowiłoby działanie nieadekwatne,

w przypadku gdy kluczowy cel Zamawiającego – zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących wynagrodzeń pracowniczych, został spełniony.

Na marginesie Zamawiający zauważył, iż zastosowanie niższych stawek wynagrodzenia może być uzasadnione sytuacją rynkową na terenie powiatu głubczyckiego (powiat siedziby wykonawcy, którego oferta została wybrana za najkorzystniejszą oraz realizacji zamówienia), zwłaszcza ocenianą przez pryzmat poziomu bezrobocia. Zgodnie z danymi statystycznymi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu stopa bezrobocia w województwie opolskim (stan na dzień 31 sierpnia 2025 r.) wynosiła 6,2% (Polska 5,5%), natomiast szacunkowa stopa bezrobocia na koniec września w powiecie głubczyckim miała wynosić 11,3% i była najwyższa spośród wszystkich powiatów w województwie (dane dostępne pod adresem – <https://wupopole.praca.gov.pl/-/informacja-i-sytuacja-na-rynku-pracy-we-wrzesniu-2025-roku>).

Analizując wyjaśnienia Zamawiający ocenił, iż oferta wykonawcy J.T. nie zawierała rażąco niskiej ceny oraz była zgodna z warunkami zamówienia. Wykonawca ten

w swojej kalkulacji cenowej uwzględnił koszty osobowe w pełnym zakresie właściwym dla zamówienia oraz nie mniejszym niż te koszty w przypadku minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Brak odrzucenia oferty wybranego wykonawcy nie oznaczała tym samym naruszenie zasady równego traktowania wykonawców. Zasada równego traktowania wykonawców jest określana w orzecznictwie jako jednakowe traktowanie wykonawców na każdym etapie postępowania, bez stosowania przywilejów, ale także i środków

dyskryminujących wykonawców ze względu na ich właściwości. Jej przestrzeganie polega na stosowaniu jednej miary do wszystkich wykonawców znajdujących się w tej samej lub podobnej sytuacji, nie zaś na jednakowej ocenie wykonawców. Zasada przejrzystości, nazywana też zasadą transparentności, oznacza, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie

o udzielenie zamówienia publicznego w sposób umożliwiający weryfikację prawidłowości tego postępowania, prowadząc odpowiednią dokumentację czynności podejmowanych w związku z postępowaniem. W ocenie Zamawiającego, skoro oferta wykonawcy spełnia wymagania dotyczące zapewnienia minimalnego poziomu wynagrodzenia wynikającego z przepisów prawa, uzasadnione jest z uwagi na racjonalne wydatkowanie środków publicznych, wybranie jej jako prawidłowej i ocenionej jako najkorzystniejsza w oparciu o ustalone kryteria ocen - ceny i okresu gwarancji.

W zaistniałych okolicznościach, Zamawiający nie naruszył przepisów ustawy PZP i nie miał obowiązku odrzucenia oferty wykonawcy J.T. a tym samym oferta tego wykonawcy mogła zostać wybrana jako najkorzystniejsza.

Na podstawie dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Izba ustaliła, że Zamawiający wezwał wykonawcę J.T. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GRUNT Usługi Drogowe J.T., na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w zw. art. 266 ustawy Pzp, w związku z tym, że cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Zakres wymaganych wyjaśnień:

Po dokonaniu stosownych obliczeń zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp Zamawiający stwierdził, że zaferowana w ofercie cena za wykonanie przedmiotu zamówienia – 852.142,89 zł brutto jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej

o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (kwoty 1.472.700,00 zł brutto), tj. stanowi jej 57,86%. Powyższe obliuguje Zamawiającego do skierowania niniejszego wezwania.

Zamawiający prosił o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny, w szczególności w zakresie:

1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, w tym wskazanie kosztów pracy osób, planowaną ich liczbę i wynagrodzenie – zwłaszcza w sytuacji gdy w kosztorysie ofertowym złożonym wraz z ofertą przyjęto stawkę za roboczogodzinę w kwocie 28,00 zł, tj. niższej niż minimalna stawka godzinowa;

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

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

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

5) indywidualnych warunków dotyczących Wykonawcy pozwalających na zastosowanie przyjętych na potrzeby oferty obniżonych poziomów cen, wyjaśnienia powinny obejmować koszty typowe dla danego zakresu zamówienia, m.in. robociznę, materiały, transport, organizację zaplecza technicznego, koszty osobowe, będące w dyspozycji Wykonawcy zaplecze sprzętowe, jak również właściwe tylko Wykonawcy okoliczności powodujące możliwość istotnego obniżenia ceny oferty (np. wyjątkowe warunki handlowe, upusty dedykowane Wykonawcy, szczególne oferty jakie uzyskał Wykonawca odnośnie do prac, które przewidział do wykonania Zamawiający).

Zamawiający zaznaczył, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na Wykonawcy.

Zamawiający poinformował, iż zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Wezwany Wykonawca złożył następujące wyjaśnienia:

1. Od 1 stycznia 2025r. W sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2025 r., minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę wynosi od stycznia 2025 r. 3510,92 zł., a stawka godzinowa wynosi ok 21,00 zł netto, w kosztorysie przyjęto 28,00 zł/r-godz netto + koszty pośrednie 45% + zysk 3% co daje ostatecznie cenę 41,82zł netto.

Całość zadania przewidujemy wykonać w jak najkrótszym czasie, przez co koszty znacznie zmaleją.

2. Wyczenia zostały oparte na szczegółowych oględzinach przedmiotowej drogi oraz jej rzeczywistym stanie.

3. Nasza Firma posiada wielu zaufanych dostawców uzyskanych przez lata współpracy, co bezpośrednio wpływa na korzystne ceny pozyskiwanych materiałów.

Wyceniane roboty kalkulujemy przy użyciu obowiązujących cen materiałów na rynku lokalnym, wybierając te, które swoją ceną i jakością są najbardziej konkurencyjne.

Dysponujemy własnymi środkami transportu, maszynami i urządzeniami koniecznymi do wykonania w/w zamówienia (zgodnie z wykazem sprzętu), przez co nie ponosimy dodatkowych kosztów wynajmu i dzierżawy. Posiadamy również własnego kierownika budowy w specjalności drogowej.

W kosztorysie przyjęliśmy poniższe ceny:

asfalt drogowy -1500,00 zł/t- posiadamy ofertę na asfalt drogowy 1500,00zł/t

(w załączniku)

mieszanka mineralno- bitumiczna AC11S- 310,00 zł/t- zakupujemy mieszankę za 310,00 zł/t (w załączniku)

mieszanka mineralno-bitumiczna AC16W - 240,00zł/t - zakupujemy mieszankę za 235,00zł/t (w załączniku)

łtuczeń kamienny niesortowany 0/62- 51,00zł/t- zakupujemy mieszankę za 29,00 zł/t (w załączniku)

łtuczeń kamienny niesortowany 0/31,5- 51,00zł/t- zakupujemy mieszankę za 31,00 zł/t (w załączniku)

Do pisma dołączone zostały faktury oraz oferty na materiały widniejące w ofercie cenowej oraz aktualne zaświadczenia z ZUS i US.

Zysk Firmy wyliczony jest w niewielkim procencie tj 3% .

3.Do pisma dołączono szczegółowy kosztorys ofertowy.

Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej J.T. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GRUNT Usługi Drogowe J.T..

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, Izba doszła do przekonania, że odwołanie w całości zasługiwało na uwzględnienie.

W ocenie Izby potwierdził się zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w stosunku do oferty wybranego wykonawcy.

Zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Możliwość odrzucenia oferty, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia może nastąpić tylko w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ustaloną treścią oferty niezbitnie niezgodną z konkretnymi postanowieniami SWZ lub OPZ lub innymi warunkami wykonania przedmiotu zamówienia, które wynikają z dokumentacji postępowania. Podkreślenia wymaga także, iż zaistniałe niezgodności muszą mieć charakter merytoryczny, a nie czysto formalny. Nie mogą odnosić się do elementów nieistotnych dla wykonania przedmiotu zamówienia. Niezgodność musi mieć związek z zakresem, ilością, jakością, warunkami realizacji i innymi elementami istotnymi dla wykonania zamówienia.

Odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp stanowi jej ostateczną eliminację z postępowania, stąd konieczne jest wskazanie konkretnej niezgodności między ofertą a warunkami zamówienia. Niezgodność ta nie może mieć charakteru dorozumianego, nie może odnosić się do elementów dokumentacji postępowania, które nie zawierają jednoznacznych wskazówek budowy treści oferty Wykonawcy. Postanowienia SWZ czy OPZ, niejasne, czy też warunkujące możliwość przyjęcia różnorodnej interpretacji odczytywać należy na korzyść Wykonawców.

Niewątpliwie w SWZ Zamawiający wymagałby Wykonawca dołączyć do oferty kosztorys ofertowy, który należało sporządzić metodą kalkulacji szczegółowej wg zasad opisanych 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 planowania kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2458 z późn. zm.). Kosztorys ofertowy należało sporządzić zgodnie z przedmiarem robót, zachowując kolejność pozycji przedmiaru. Dopuszczano zastosowanie innej katalogowej podstawy wyceny niż podana w przedmiarze – zakres i technologia wycenionych robót musi odpowiadać zakresowi i technologii robót określonych w danej pozycji przedmiaru.

Wykonawca w kosztorysie ofertowym miał obowiązek stosować koszty pracy, który wartość przyjęta do ustalenia ceny nie mogła być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2022 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024r., poz. 1773) oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 roku (Dz. U. z 2024r., poz. 1362) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Zastosowanie stawek

niższych niż określone

w przepisach ustawy oraz rozporządzenia skutkować będzie odrzuceniem oferty.

Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia o kosztorysowaniu definicja ceny jednostkowej, rozumiana jest jako suma kosztów bezpośredniej robocizny, materiałów i pracy sprzętu oraz kosztów pośrednich i zysku, obliczoną na jednostkę przedmiarową robót podstawowych. Zgodnie zaś z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia kalkulacja szczegółowa ceny jednostkowej polega na określeniu wartości poszczególnych jednostkowych nakładów rzeczowych (kosztów bezpośrednich) oraz doliczeniu narzutów kosztów pośrednich i zysku.

Celnie w odwołaniu Odwołujący zauważył, iż koszty robocizny należy w kosztorysie sporządzanym metodą kalkulacji szczegółowej ujmować jako koszty bezpośrednie. Takie też było wymaganie Zamawiającego opisane w SWZ.

Ze złożonych przez wybranego Wykonawcę wyjaśnień niezbitcie wynika, że przyjęta w jego kosztorysie stawka godzinowa 28,00 zł jest po pierwsze stawką netto, po drugie należy do niej doliczyć koszty pośrednie 45% i zysk 3%. Zatem ujęcia kosztów robocizny w złożonym wraz z ofertą kosztorysie dokonano niezgodnie zarówno z założeniami przepisów prawa oraz wymaganiami SWZ. W końcowym efekcie Zamawiający nie wie w jaki sposób ukształtuje się ta stawka, jakie koszty zostały ujęte w stawce robocizny (skoro została przedstawiona w ujęciu netto) albo w jaki sposób Wykonawca pokryje koszty pośrednie, skoro część z nich według założenia Wykonawcy będzie pokrywała koszty robocizny.

Wszelkie dywagacje Zamawiającego przedstawione w odpowiedzi na odwołanie, że ujęto wszystkie koszty pracownicze w wyliczonej przez Wykonawcę stawce, w związku

z krótkim okresem przewidzianym na realizację zamówienia, nie znajdują potwierdzenia

w wyjaśnieniach złożonych Zamawiającemu. Jest to własne stanowisko Zamawiającego, nie poparte konkretnymi założeniami wyjaśnień. Wykonawca w wyjaśnieniach jedynie enigmatycznie podał, że część kosztów robocizny będzie finansowana w ramach kosztów pośrednich. Zamawiający nie wie ani jakie to będą koszty, ani czy koszty pośrednie są na to wystarczające. Wykonawca nie podał ilu pracowników przewidział do realizacji przedmiotowego zamówienia, nie określił norm dla czasu pracy więc Zamawiający, zdaniem Izby, w sposób nieuprawniony założył, że złożone w tym zakresie wyjaśnienia są wystarczające. Poza tym, jak już Izba podkreśliła w niniejszym uzasadnieniu, Wykonawca wprost przyznał w wyjaśnieniach, że postąpił niezgodnie z wymaganiami Zamawiającego określonymi w SWZ.

Argumentacja Zamawiającego, że Wykonawca, którego oferty odrzucenia domaga się Odwołujący przyjął w istocie wyższe koszty robocizny niż Odwołujący, zarówno w ujęciu kosztów bezpośrednich, pośrednich, jak i ich udziału procentowego w łącznych kosztach tych kategorii, nie może się ostać, ponieważ Zamawiający zapomina, że w kosztach pośrednich powinno być ujęte ponoszenie także innych kosztów niż robocizna. Skoro Wykonawca zamierza 45% kosztów pośrednich przeznaczyć na sfinansowanie robocizny (jak sam podał w wyjaśnieniach), to w jaki sposób zamierza pokryć powstałe koszty pośrednie? Na to pytanie Zamawiający nie udziela odpowiedzi.

Założeniem skrajnie nierozważnym jest również w ocenie Izby dopuszczenie do sytuacji, gdzie koszty robocizny będą pokrywane z zysku. Przyjęcie takich założeń de facto potwierdza zasadność zarzutów odwołania związanych z wystąpieniem rażąco niskiej ceny

w ofercie wybranej, ponieważ dany Wykonawca niejako z założenia obniża stawkę robocizny, aby uzyskać zamówienie, a następnie na wyrównanie tych strat przeznaczają zakładany zysk.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Izba uważa, że zarzut naruszenia przywołanego przepisu potwierdził się.

W ocenie Izby, za Odwołującym, zgodzić należy się, że wyjaśnienia złożone przez Wykonawcę są bardzo lakoniczne. O ile Wykonawca przedstawił dowody na ponoszenie kosztów materiałów ujętych w kosztorysie, to już inne założenia kosztorysowe nie zostały

w wyjaśnieniach przedstawione. Izba nie podziela twierdzeń Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie, że Wykonawca *uwzględnił w tym zakresie wymagania Zamawiającego co do zakresu, ilości, jakości, warunków realizacji i innych elementów istotnych dla wykonania zamówienia.*

Nie podano liczby pracowników i jak już zauważono w uzasadnieniu, błędnie wyliczono koszty związane z wynagrodzeniem pracowników. Wykonawca nie przedstawił i przede wszystkim nie udowodnił, że dysponuje odpowiednim sprzętem do realizacji zamówienia, czy też zachodzą w stosunku do Wykonawcy wyjątkowo sprzyjające okoliczności, które pozwoliły obniżyć cenę oferty. Jediną wspomnianą okolicznością jest czas realizacji przedmiotu zamówienia, który ma zamknąć się w miesiącu. Takie założenie terminu realizacji, biorąc pod uwagę czas wydania orzeczenia i podpisania umowy, także wydaje się mało prawdopodobne do utrzymania. Możliwość zmian lub konieczności wydłużenia terminu realizacji zamówienia, Wykonawca w ogóle nie uwzględnił w wyjaśnieniach.

Zamawiający, broniąc wybranej oferty, całkowicie pomija okoliczności, że mało prawdopodobnym jest także, iż wszyscy pracownicy w firmie Wykonawcy otrzymują wynagrodzenie minimalne. Sam Wykonawca powołuje się na okoliczność zatrudnienia kierownika budowy w specjalności drogowej. Osoba na tym stanowisku na pewno otrzymuje

wynagrodzenie wyższe niż minimalne. Wyjaśnienia nie precyzują takich kwestii, skupiając się na wywiedzeniu, że wskazana stawka robocizny 28,00 zł netto jest prawidłowa. Na podstawie tak enigmatycznie złożonych wyjaśnień trudno ocenić czy tak rzeczywiście jest. Dlatego też poddając analizie całokształt złożonych wyjaśnień, Izba przychyliła się do stanowiska Odwołującego, że miały one charakter enigmatyczny, ogólny, nie odnosiły się do wielu kluczowych kwestii dla wyjaśnienia poziomu ceny ofertowej.

Z tych powodów zasługiwały także na uwzględnienie twierdzenia odwołania, że Zamawiający prowadził postępowanie z naruszeniem zasad wynikających z art. 16 i 17 ustawy Pzp, a odwołanie w zakresie rozpoznawanym podlegało uwzględnieniu.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji. Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, ponowienie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Wykonawcy J.T., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GRUNT Usługi Drogowe J.T. z siedzibą w Głubczycach na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 8 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 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 od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego.

Przewodnicząca:

.....