

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodnicząca: Adriana Urbanik  
Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 stycznia 2026 r. przez wykonawcę A.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą A.Z. Zakład Robót Inżynierskich i Wodno-Melioracyjnych z siedzibą w Kołobrzegu, po przekształceniu Zakład Robót Inżynierskich i Wodno-Melioracyjnych sp. z o.o. z siedzibą Lubkovicach w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Siemysł przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A.wykonawcy R.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano-Usługowe „DYNAMIC-BUD” R.K.  
z siedzibą w Koszalinie

**orzeka:**

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego Zakład Robót Inżynierskich i Wodno-Melioracyjnych sp. z o.o. z siedzibą Lubkovicach 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, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych 00 groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 636 zł 42 gr (słownie: sześćset trzydzieści sześć złote 42 groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem kosztów dojazdu na posiedzenie i rozprawę.

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 285/26

**Uzasadnienie**

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniu w trybie podstawowym pn. „Przebudowa dróg gminnych na terenie miasta Siemysł”, nr referencyjny: ITR.271.4.2025, zostało wszczęte ogłoszeniem, opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych 10 listopada 2025 r. pod nr 2025/BZP 00525048, z późn. zm., przez zamawiającego Gminę Siemysł, ul. Kołobrzaska 14, 78-123 Siemysł.

Do wyżej wymienionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej „ustawy Pzp”.

19 stycznia 2026 r. odwołanie złożył wykonawca A.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą A.Z. Zakład Robót Inżynierskich i Wodno-Melioracyjnych, ul. Rubinowa 7, 78-100 Kołobrzeg (po przekształceniu 2 marca 2026 r.: Zakład Robót Inżynierskich i Wodno-Melioracyjnych sp. z o.o., Lubkowice 24, 78-120 Gościno

– art. 584<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.)), od niezgodnych z przepisami ustawy Pzp czynności i zaniechań zamawiającego w procesie badania i oceny ofert oraz dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, polegających na:

1) nieprawidłowej ocenie wyjaśnień złożonych przez wykonawcę – DYNAMIC-BUD R.K., ul. Wenedów 5/2, 75-847 Koszalin (dalej: „Wykonawca”) w zakresie rażąco niskiej ceny i uznaniu, że Wykonawca ten wykazał realność zaoferowanej ceny, podczas gdy wyjaśnienia te są ogólnikowe, nierzetelne i potwierdzają niezgodność oferty z przepisami prawa oraz warunkami zamówienia;

2) zaniechaniu odrzucenia oferty Wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., mimo iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę jest niezgodna z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz jest niezgodna z warunkami

zamówienia (PFU oraz instrukcjami zamawiającego);

3) dokonaniu wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty, która powinna zostać odrzucona co skutkowało naruszeniem zasad równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie przepisów:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp – z uwagi na brak odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., do czego zamawiający jest zobowiązany, w sytuacji gdy wyjaśnienia złożone przez ww. wykonawcę nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (nie są konkretne i wyczerpujące, odpowiednio umotywowane w kontekście brzmienia dokumentacji zamówienia i nie zawierają wystarczających dowodów – stąd nie uzasadniają realności dokonanej przez ww. wykonawcę kalkulacji), oraz dokonanie wyboru oferty wykonawcy jako najkorzystniejszej, pomimo, iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę;

2) art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., mimo iż oferta ta jest niezgodna z przepisami ustawy, gdyż przyjęte w wyjaśnieniach ceny stawki kosztów pracy są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązujących w dacie realizacji zamówienia (rok 2026), co stanowi o bezpośrednim naruszeniu przepisów ustawy Pzp w zakresie rażąco niskiej ceny;

3) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K. mimo iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, w tym w szczególności z instrukcjami zamawiającego zawartymi w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2025 r., w którym zamawiający kategorycznie nakazał uwzględnienie w kalkulacji wzrostu wynagrodzenia minimalnego w 2026 r., co wykonawca zignorował, oraz z Programem Funkcjonalno-Użytkowym poprzez pominięcie w wycenie kosztów obligatoryjnego nadzoru autorskiego, geotechniki i geodezji, zakłada wykorzystanie kruszywa niezgodnego dokumentacją zamówienia, nie zawiera należycie obliczonych kosztów użytych materiałów oraz kosztów transportu zgodnie z wymaganiami PFU;

4) art. 16 pkt 1 oraz 2 ustawy Pzp – poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, polegające na bezkrytycznym uznaniu za rzetelne wyjaśnień wykonawcy DYNAMIC-BUD, które są wewnętrznie sprzeczne i niezgodne z prawem, przy jednoczesnym odrzuceniu ofert innych wykonawców na podstawie tożsamyh przesłanek, co świadczy o zastosowaniu przez zamawiającego nierównych mierników oceny względem poszczególnych uczestników postępowania;

5) art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp - z uwagi na brak odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., do czego zamawiający jest zobowiązany, w sytuacji gdy złożone przez ww. wykonawcę wyjaśnienia prowadzą do wniosku, iż wykonawca nie uwzględnił w cenie elementów, które ująć powinien w postaci należycie obliczonych kosztów użytych materiałów, w szczególności kruszywa, kosztów transportu zgodnie z wymaganiami PFU oraz kosztów minimalnego wynagrodzenia za pracę

ewentualnie:

6) art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 k.c. oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2026 r. – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD, mimo iż oferta ta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów, gdyż jej fundamentem jest kalkulacja kosztów pracy w wysokości sprzecznej z bezwzględnie obowiązującymi przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (stawka 2025 zamiast 2026), co czyni czynność złożenia oferty sprzeczną z ustawą i tym samym nieważną ipso iure.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 14 stycznia 2026 r.;

2) odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K. jako oferty z rażąco niską ceną, w związku z tym, iż złożone przez ww. wykonawcę wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, oraz jako niezgodnej z przepisami ustawy, w tym przepisami prawa pracy i/lub warunkami zamówienia (na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3, 5 oraz 8 ustawy Pzp) i/lub odrzucenie ww. oferty jako oferty zawierającej błąd w obliczeniu ceny (na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp)

ewentualnie odrzucenie oferty jako niezgodnej z przepisami prawa pracy, a tym samym nieważnej na podstawie art. 58 § 2 k.c. (art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp),

3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz wyboru oferty odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

21 stycznia 2026 r. zamawiający przy użyciu platformy zakupowej wezwał wraz kopią odwołania uczestników

postępowania do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił przystąpienie 23 stycznia 2026 r. wykonawca R.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano-Uslugowe DYNAMIC-BUD R.K., ul. Wenedów 5/2, 75-847 Koszalin.

5 lutego 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której uwzględnił w całości odwołanie.

9 lutego 2026 r. zgłaszający przystąpienie wykonawca R.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano-Uslugowe DYNAMIC-BUD R.K., ul. Wenedów 5/2, 75-847 Koszalin, wniósł sprzeciw na uwzględnienie odwołania i przedstawił stanowisko w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił w terminie wykonawca R.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Budowlano-Uslugowe DYNAMIC-BUD R.K., ul. Wenedów 5/2, 75 847 Koszalin.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w niniejszej sprawie dowody z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez zamawiającego, a także zawnioskowane i złożone w toku postępowania odwoławczego.

Przy rozpoznawaniu sprawy izba wzięła pod uwagę także stanowisko wynikające z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, pisma procesowego przystępującego, zgłaszającego sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania przez zamawiającego, pisma przewodniego odwołującego z 2 marca 2026 r. i pisma procesowego odwołującego z 3 marca 2026 r., złożonych na posiedzeniu, oraz stanowiska i oświadczenia odwołującego i przystępującego, obecnych na posiedzeniu i rozprawie, złożone ustnie do protokołu.

Na wstępie izba zauważa, że w ustawie Pzp nie uregulowano instytucji uwzględnienia bądź oddalenia sprzeciwu, o co wniósł odwołujący w piśmie procesowym z 3 marca 2026 r., natomiast izba na podstawie art. 553 ustawy Pzp orzeka w wyroku o oddaleniu lub uwzględnieniu odwołania.

Odnosząc się do podniesionych w treści odwołania zarzutów (przywołane powyżej), stwierdzić należy, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba dokonała następujących ustaleń faktycznych:

W Specyfikacji Warunków Zamówienia zamawiający postanowił:

- 1)w pkt 5.1. „5.1. Wykonawca jest zobowiązany wykonać zamówienie - w terminie do 11 miesięcy od dnia podpisania umowy.”;
- 2)w pkt 16.1 i 16.2.: „16.1. Obowiązującą formą wynagrodzenia za wykonanie przez Wykonawcę przedmiotu zamówienia będzie wynagrodzenie ryczałtowe wskazane w Formularzu ofertowym – Załącznik Nr 3 do SWZ. Cena ryczałtowa obejmuje wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia w zakresie wynikającym z SWZ, PFU i Umowy.  
16.2. Wykonawca obliczy cenę ofertową w oparciu o informacje zawarte w niniejszej SWZ i Programie Funkcjonalno-Użytkowym. Cena oferty musi uwzględniać całkowity koszt realizacji prac obejmujący zakres opisany w PFU, a także wszelkie ewentualne dodatkowe koszty stanowiące ryzyko Wykonawcy.”.

W Programie funkcjonalno-użytkowym Przebudowy drogi wewnętrznej ul. Lipowej, Sportowej, zjazdów z drogi powiatowej nr 3311 z Ul. Szkolnej oraz nr 3309 z ul. Kolobrzeskiej na łącznym odcinku 0,999 km w obr. Nr 0058 Siemyśl:

- 1)w pkt 1.2.2. Inne wymagania zamawiający podał: „Zamawiający na podstawie art. 29 ust 3a ustawy Prawo Zamówień Publicznych wymaga zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.). Wymaganie powyższe dotyczy pracowników wykonujących czynności w zakresie realizacji zamówienia: organizacja i realizacja robot

budowlanych – bezpośrednio wykonywanie robót budowlanych w zakresie wszystkich branż przewidzianych w dokumentacji projektowej – wszyscy pracownicy fizyczni wykonujący roboty budowlane na budowie, kadra techniczna budowy za wyjątkiem kierownika budowy, kierowników robót i projektantów. Szczegółowy sposób dokumentowania osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Prawo Zamówień Publicznych uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 3a, oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań, rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia - zawarte są w projekcie umowy.”;

2)w pkt 2.2. Wymagania techniczne:

„Wymagania techniczne wykonywanych robót powinny spełniać wymagania zawarte w Szczegółowych specyfikacjach technicznych opracowanych w oparciu o aktualne Ogólne Specyfikacji Techniczne opracowane przez Branżowy Zakład Doświadczalny Budownictwa Drogowego i Mostowego dla GDDKiA.”;

3)w części II pkt 4: „Wykonawca musi liczyć się z sytuacją, że rodzaje robót określone w Programie funkcjonalno-użytkowym i przedmiocie zamówienia są orientacyjne

i mogą ulec zmianie po opracowaniu dokumentacji projektowej w wyniku pozyskanych decyzji, opinii i uzgodnień oraz zastosowanych rozwiązań projektowych.”.

W Ogólnych Specyfikacjach Technicznych w podpunkcie 2.2. Materiały do wykonania robót w Tablica 1. Wymagania według WT-4 [20] i PN-EN 13242 [16] wobec kruszyw do mieszanek niezwiązanych w warstwie podbudowy zasadniczej w wierszu „Kategorie procentowych zawartości ziaren o powierzchni przekruszonej lub łamanych oraz ziaren całkowicie zaokrąglonych w kruszywie grubym” podano: „Kat. C90/3 (tj. masa ziarn przekruszonych lub łamanych wynosi 90 do 100 %, a masa ziarn całkowicie zaokrąglonych wynosi 0 do 3 %).

W załączniku do SWZ – PPU w:

1)§ 2 Termin realizacji: „Wykonawca zobowiązany jest wykonać całość przedmiotu zamówienia w terminie do 11 miesięcy od dnia podpisania umowy tj. do dnia .....”;

2)§ 18 Zmiany umowy:

a) w ust. 3 pkt 2: „3.Strony przewidują zmianę umowy w przypadku zmiany:

2) zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wynagrodzenie może ulec zmianie odpowiednio do zmiany wysokości kosztów pracy ponoszonych przez Wykonawcę

w związku z realizacją przedmiotowego zamówienia, o ile zmiana kosztów pracy wynika ze zmiany przepisów prawa dot. wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej i ma wpływ na koszt wykonywania zamówienia przez Wykonawcę. Wprowadzenie przedmiotowych zmian wynagrodzenia możliwe będzie, jeżeli Wykonawca:

a) udowodni, że zmiana w/w przepisów będzie miała wpływ na koszty wykonania zamówienia przez Wykonawcę,

b) wykaże, jaką część wynagrodzenia stanowią koszty pracy ponoszone przez Wykonawcę w trakcie realizacji zamówienia oraz jak zmiana przepisów wpłynie na wysokość tych kosztów. Zamawiający zastrzega sobie prawo do wniesienia zastrzeżeń dotyczących wysokości kosztów pracy przedstawionych przez Wykonawcę.”,

b)w ust. 10: „Warunkiem dokonania zmiany wynagrodzenia Wykonawcy, o której mowa w ust. 3 pkt 2 - 4 jest złożenie przez Wykonawcę Zamawiającemu wniosku o zmianę wynagrodzenia wraz z dokumentami potwierdzającymi zasadność złożenia takiego wniosku, a w szczególności szczegółową kalkulację kosztów obejmującą wykaz osób bezpośrednio wykonujących zamówienie wraz z wykazaną wysokością minimalnego wynagrodzenia lub minimalnej stawki godzinowej za pracę tych osób i związanych

z tym obciążeń publicznoprawnych lub zmiany ich składek na ubezpieczenie społeczne bądź zdrowotne będących konsekwencją zmiany obowiązującego minimalnego wynagrodzenia i łączną kwotę wynagrodzenia należnego Wykonawcy w związku z ww. zmianami mającymi wpływ na wykonanie przedmiotu umowy. Na podstawie przedłożonych wraz z wnioskiem, o którym mowa w zdaniu poprzednim dokumentów Wykonawca powinien wykazać, że zaistniała zmiana ma bezpośredni wpływ na koszty wykonania zamówienia oraz określić stopień, w jakim wpłynie ona na wysokość wynagrodzenia.”.

Pismem z 4 grudnia 2025 r. zamawiający wezwał przystępującego do wyjaśnienia kalkulacji ceny oferty:

„Zamawiający: Gmina Siemyśl, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt. 1) ustawy Pzp,

w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, ponieważ oferta złożona przez Państwa jest niższa o więcej niż 30 % od wartości szacunkowej zamówienia powiększonej o należny podatek VAT.

Zamawiający oceniając złożone wyjaśnienia będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności w zakresie:

- 1) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- 2) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- 3) 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 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. Zamawiający oczekuje uwzględnienia w złożonych wyjaśnieniach okoliczności wzrostu wynagrodzenia minimalnego za pracę i stawki godzinowej w 2026 r.;
- 4) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 5) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- 6) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
- 7) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Dodatkowo, Zamawiający oczekuje przedstawienia wyjaśnień w zakresie kosztu wykonania dokumentacji projektowej oraz kierowania robotami budowlanymi, jak również koszty nabycia materiałów budowlanych.

W trakcie oceny przedstawionych przez Państwa wyjaśnień dotyczących cenotwórczych elementów oferty zamawiający, działając zgodnie z art. 224 ust. 3 ustawy Pzp, weźmie pod uwagę przedstawione przez Państwa dowody na poparcie wyjaśnień. Zamawiający oczekuje także przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów.

Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na Wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp.

Powyższe wyjaśnienia wraz z dowodami należy złożyć Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy zakupowej w nieprzekraczalnym terminie do dnia 09.12.2025 r.

Pouczenie:

Jednocześnie informujemy, że na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8), w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, Zamawiający będzie zmuszony odrzucić ofertę Wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.”.

Pismem z 8 grudnia 2026 r. przystępujący złożył wyjaśnienia w zakresie zaoferowanego wynagrodzenia, w których w szczególności podał:

- w pkt 1: „(...) Cena zawarta w naszej ofercie została skalkulowana w oparciu o Specyfikację Warunków Zamówienia (dalej SWZ) oraz o Program Funkcjonalno – Użytkowy (dalej PFU) udostępniony przez Zamawiającego oraz z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów wynikających ze specyfiki przedmiotu zamówienia i rodzaju prac jakie należy wykonać. Zaproponowana cena uwzględnia także niewielki zysk, który pozostanie Wykonawcy po poniesieniu kosztów bezpośrednich i pośrednich. Dokonany przez Wykonawcę szacunek pozwolił na przedstawienie ceny konkurencyjnej, lecz w pełni realnej i ekonomicznie uzasadnionej.”,

- w pkt 4: „(...) Nasza oferta została skalkulowana w oparciu o doświadczenie wynikające z realizacji analogicznych inwestycji tj.,, Przebudowa drogi w m. Rzesznikowo” – Zamawiający

Gmina Rymań. Oferta Wykonawcy uwzględnia wszystkie prace i szacunkowe koszty niezbędne do wykonania oraz gwarantuje wysoką jakość i terminowość wykonania prac.”,

- w pkt 5: „Poniżej przedstawiamy główne czynniki wpływające na konkurencyjność oferty:

(...) Własne zaplecze sprzętowe i serwisowe – posiadamy niezbędne maszyny i urządzenia (koparki kołowe i gąsienicowe, ładowarki kołowe, ciągniki siodłowe z naczepami, wywrotki, walce stalowe i gumowe, równiarki itp.) , a także warsztat serwisowy oraz mechaników wykonujących naprawy bez konieczności transportu sprzętu do bazy. W ten sposób ograniczamy wydatki związane z serwisowaniem i naprawami.

(...) Koszty pracy – wszystkie przyjęte w kalkulacji stawki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym ustawą o minimalnym wynagrodzeniu. Zgodnie z Rozporządzeniem 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. 1362)).:

§ 1. Od dnia 1 stycznia 2025 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4666 zł. (dot. umowę o pracę). Czyli minimalna stawka godzinowa brutto wynosi ok. 30,50 zł. Stawki wynagrodzenia za pracę przyjęte do skalkulowania ceny nie są niższe niż minimalne ustalone w ramach ww. przepisów lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest przedmiotowe zamówienie.

(...) Doświadczona kadra – zatrudnieni pracownicy (pracownicy przewidziani do realizacji zamówienia są zatrudnieni bezpośrednio na umowy o pracę na pełny etat) oraz kierownik budowy (właściciel firmy) posiadają wieloletnie doświadczenie w pracach drogowych, co przekłada się na wysoką efektywność i jakość wykonania. Celem wykazania doświadczenia i jakości wykonanych uprzednio prac przedkładamy wybrane referencje, które potwierdzają należyte wykonanie zadań przez Wykonawcę – załącznik nr 2.

(...) Najniższe ceny materiałów budowlanych – posiadamy bardzo dobre ceny z uwagi na długoletnią współpracę z lokalną firmą DURABET (załącznik nr 3)",

- w pkt 6 przedstawił tabelę z kalkulacją ceny oferty, w tym zysk - 8% (55 733,91 zł brutto).

Do wyjaśnień przystępujący załączył w szczególności referencje i ofertę podwykonawcy z 30 listopada 2025 r. odnośnie wykonania dokumentacji projektowej na kwotę 55 350 zł brutto.

14 stycznia 2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia,

a także o odrzuceniu oferty wykonawcy KMC K.M., ponieważ złożone przez wykonawcę wyjaśnienia nie dowiodły zaoferowania realnej i prawidłowo obliczonej ceny, a dodatkowo nie zostały przez wykonawcę przedstawione żadne dowody wnioskowane

w wezwaniu.

Na podstawie ustawy Pzp:

1)art. 16: „Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.”;

2) art. 224 ust. 1, ust. 3 pkt 4, ust. 5 i 6:

„1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

3.Wyjaśnienia, o których mowa w , mogą dotyczyć w szczególności:

4) 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 z dnia

10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

5. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

6. 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.”;

3) art. 226 ust. 1 pkt 3, 5, 8, 10:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

- 3) jest niezgodna z przepisami ustawy;
- 5) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;
- 8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- 10) zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.”.

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 ustawy Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału dowodowego (art. 542 ust. 1 ustawy Pzp), izba stwierdziła, co następuje.

Na wstępie izba podnosi, że odwołujący ma obowiązek udowodnienia twierdzeń zarzutów odwołania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp), niezależnie od tego, że na podstawie art. 537 pkt 1 ustawy Pzp na przystępującym spoczywa ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Nie było sporne, że w kalkulacji ceny oferty przystępujący nie uwzględnił kwoty wynagrodzenia pracownika, wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz. U. poz. 1242), zgodnie z którym ustalono w § 1. „Od dnia 1 stycznia 2026 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4806 zł”, w § 2. „Od dnia 1 stycznia 2026 r. ustala się minimalną stawkę godzinową w wysokości 31,40 zł”, w § 3. „Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

Powyższe wynika z samej treści wyjaśnień przystępującego: „Koszty pracy – wszystkie przyjęte w kalkulacji stawki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym ustawą o minimalnym wynagrodzeniu. Zgodnie z Rozporządzeniem 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. 1362): § 1. Od dnia 1 stycznia 2025 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 4666 zł. (dot. umowę o pracę). Czyli minimalna stawka godzinowa brutto wynosi ok. 30,50 zł. Stawki wynagrodzenia za pracę przyjęte do skalkulowania ceny nie są niższe niż minimalne ustalone w ramach ww. przepisów lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest przedmiotowe zamówienie.”, jak również ze stanowiska przystępującego na rozprawie, który uzasadniał kalkulację w tym zakresie datą składania oferty i obowiązującym w tym czasie stanem prawnym.

Odwołujący w uzasadnieniu odwołania na stronie 6 zarzucił, że przystępujący w swoich wyjaśnieniach nie uzasadnił wyczerpująco podanej w ofercie ceny, zawarł w nich jedynie ogólnikowe twierdzenia, nie przedstawił rzetelnych i pełnych dowodów w odpowiedzi na wszystkie elementy wskazane w wezwaniu zamawiającego, a nadto przedstawił informację wskazującą wprost na niezgodność jego oferty z przepisami prawa pracy oraz warunkami zamówienia, a pomimo tego w ocenie zamawiającego te wyjaśnienia pozwolić miały na rozwianie wątpliwości zamawiającego i doprowadziły do udzielenia przedmiotowego zamówienia właśnie temu wykonawcy. Odwołujący dalej w uzasadnieniu odwołania odniósł się do wyjaśnień przystępującego.

Odwołujący zarzucił w odwołaniu w szczególności, że przystępujący w swojej wycenie pominął koszty sprawowania nadzoru autorskiego, który zgodnie z § 1a ust. 5 Projektu Umowy nie podlega odrębnemu wynagrodzeniu, wykonawca nie uwzględnił kosztów ubezpieczenia robót (OC) wymaganych w § 11 Projektu Umowy, kalkulacja nie zawiera rezerwy na wzrost płacy minimalnej w 2026 r., co wykonawca wprost przyznał, wskazując stawki z 2025 r., oparł kalkulację na nieaktualnych stawkach płacy minimalnej z 2025 r., co przy realizacji robót w 2026 r. jest sprzeczne z prawem i wymogami SWZ oraz sprzeczne z wezwaniem zamawiającego do wyjaśnień, posiadanie sprzętu na własność (choć tego też wykonawca nie wykazał) nie eliminuje kosztów jego użycia, wykonawca w swojej tabeli nie wyodrębnił kosztów paliwa oraz materiałów eksploatacyjnych, wykonawca nie przedstawił wyliczenia liczby motogodzin (m-g) niezbędnych do wykonania robót ziemnych i nawierzchniowych na odcinku 0,999 km, bez wskazania normatywnego zużycia paliwa i czasu pracy maszyn, twierdzenie o „oszczędnościach” jest nieweryfikowalne i gołosłowne, nie wykazał w kosztach robocizny wynagrodzenia dla operatorów maszyn, połączył „Koszt Robocizny i Sprzętu” w jedną kwotę (600 580,98 zł brutto), a taki zabieg jest niedopuszczalny w toku wyjaśnień rażąco niskiej ceny, gdyż uniemożliwia Zamawiającemu ocenę, natomiast zgodnie z § 3 ust. 5 wzoru umowy, wykonawca będzie musiał złożyć kosztorys z podziałem na składniki cenotwórcze (R i S), nie ujął kosztów ewentualnych poważnych awarii własnego, często wyeksploatowanego sprzętu, co stanowi ryzyko wykonawcy, którego nie ujął on w swojej minimalnej marży zysku (3,48%).

Odwołujący przedstawił własne wyliczenia kosztów zatrudnienia z uwzględnieniem stawki obowiązującej w roku 2026.

Odwołujący powołał się na PFU – wymóg wykonania nawierzchni w standardzie kategorii ruchu KR2 i dopuszczalnym obciążeniu 115 kN/oś, co obliuguje wykonawcę do użycia certyfikowanego kruszywa łamanego o konkretnych parametrach technicznych, natomiast

z treści oferty cenowej kopalni DURABET na rok 2026, wynika wprost, iż podmiot ten oferuje kruszywo wyłącznie w kategorii C50/10 w cenie 70,00 zł/t netto, sam dostawca w treści oferty zaznacza, iż produkt ten spełnia wymogi jedynie dla kategorii ruchu KR-1, kruszywo

o wymaganej przez PFU kategorii C90/3 jest niedostępne w stałej ofercie, co dowodzi,

iż przystępujący skalkulował cenę ofertową w oparciu o materiał niepełnowartościowy

i niezgodny z technologią określoną w PFU, a zatem Wykonawca będzie zmuszony do zakupu kruszywa u innego, znacznie droższego dostawcy (co potwierdzają rynkowe cenniki innych podmiotów, gdzie produkt ten jest o ok. 40-50% droższy lub wymaga zamówień wielkotonażowych powyżej 5000t).

Dalej odwołujący zarzucił, że przyjęcie do kalkulacji ceny materiału, który jest technicznie niedopuszczalny do

stosowania przy tej kategorii ruchu, stanowi błąd w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp) poprzez przyjęcie nieprawidłowych podstaw kalkulacji nieznajdujących uzasadnienia w wymaganiach zamawiającego, oraz niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp) poprzez zaoferowanie świadczenia, które nie może zostać wykonane zgodnie z technologią PFU za wskazaną cenę. Nadto jest to dowód na rażąco niską cenę (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp), gdyż realny koszt nabycia właściwego kruszywa (C90/3) drastycznie obniża deklarowany zysk wykonawcy, czyniąc kontrakt deficytowym od samego początku.

Odwołujący podniósł, że oświadczenie Durabet nie zawiera podpisu osoby upoważnionej do reprezentacji firmy, wykonawca nie załączył żadnych innych dokumentów, które rzeczywiście mogły mieć istotne znaczenie w sprawie i potwierdzałyby podane

w wyjaśnieniach informacje, przedstawione przez przystępującego założenia dotyczące etapu projektowego oraz kalkulacja kosztów dokumentacji na poziomie zaledwie 55 350,00 zł brutto są całkowicie nierealne i nie uwzględniają pełnego zakresu obowiązków nałożonych przez zamawiającego w PFU oraz Projekcie Umowy (zgodnie z Rozdziałem 1.1.2.1 PFU, wykonawca w ramach tej kwoty zobowiązany jest nie tylko do opracowania Projektu Budowlanego, ale również opinii geotechnicznej, projektów branżowych w tym rozbudowy oświetlenia, projektów stałej i tymczasowej organizacji ruchu oraz uzyskania wszelkich map do celów projektowych i decyzji administracyjnych. Sam koszt obligatoryjnych uzgodnień, opłat skarbowych oraz prac terenowych dla odcinka drogi o długości blisko 1 km stanowiłby lwią część wskazanej przez Wykonawcę sumy, czyniąc wynagrodzenie samego projektanta wartością o charakterze symbolicznym).

Dalej odwołujący zarzucił, że przystępujący pominął w kalkulacji fakt, iż zgodnie z § 1a ust. 4 Projektu Umowy oraz PFU, jest on zobowiązany do zapewnienia sprawowania nadzoru autorskiego przez cały okres realizacji inwestycji, deklarując zysk na poziomie jedynie 55 tys. zł, nie posiada żadnej rezerwy finansowej na pokrycie ewentualnych pominiętych kosztów, nie wyjaśnił przyjętych metod obliczeniowych, w treści samych wyjaśnień zawarto (w zakresie kwestii ceny) jedynie stwierdzenia ogólnikowe, dane liczbowe przedstawione w „Kalkulacji ceny oferty” nie zostały poparte żadnymi dokumentami, nie przedstawił wyjaśnień w kwestii założonych oszczędności, optymalizacji czy redukcji kosztów ani co ważniejsze, nie złożył żadnych dowodów, które uzasadniałyby ich poziom i tym samym wpływ na cenę jego oferty.

Odnosząc się do zarzutów odwołującego, w pierwszej kolejności Izba wskazuje, że na podstawie art. 7 pkt 29 ustawy Pzp: „Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o: 29) warunkach zamówienia - należy przez to rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego;”.

Odwołujący wywodził obowiązek uwzględnienia kwot stawek za pracę z treści PFU i wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny: „Zamawiający oczekuje uwzględnienia w złożonych wyjaśnieniach okoliczności wzrostu wynagrodzenia minimalnego za pracę i stawki godzinowej w 2026 r.”, natomiast w toku postępowania odwoławczego nie przywołał postanowień SWZ (załączników) referujących wprost do warunku zamówienia w zakresie konieczności uwzględnienia wzrostu wynagrodzenia minimalnego za pracę i stawki godzinowej w 2026 r.

Izba ustaliła, że w projektowanych postanowieniach umowy zamawiający uwzględnił klauzulę waloryzacyjną w przypadku zmiany przepisów o minimalnym wynagrodzeniu (§ 18 ust. 3 pkt 2). Izba zauważa także, że zmiana wynagrodzenia została przewidziana pomimo założenia realizacji umowy jedynie w okresie 11 miesięcy.

Kluczowe w ocenie izby w sprawie okazało się ustalenie czy w kalkulacji ceny oferty wykonawcy obowiązani byli do uwzględnienia kwoty wynagrodzenia pracowników w roku 2026.

W ocenie izby warunki zamówienia winny być jasno sprecyzowane w dokumentacji zamówienia, zamawiający na dalszym etapie postępowania o udzielenie zamówienia po terminie składania ofert nie może zmieniać warunków zamówienia, określonych

w dokumentacji zamówienia, natomiast wszelkie niejasności poczytuje się na korzyść wykonawców.

Izba co do zasady zgadza się z poglądem, że wykonawcy kalkulując cenę oferty uwzględniają zakładane koszty realizacji zamówienia, możliwe do ustalenia w terminie składania ofert. W takim przypadku, skoro realizacja zamówienia będzie miała miejsce w roku 2026 (co wynika w ocenie izby z pkt 5.1. SWZ i § 2 PPU – termin realizacji umowy: 11 miesięcy od dnia podpisania umowy), a w dacie składania ofert (zgodnie z pkt 14.2 SWZ po zmianie z 26 listopada 2025 r. - w aktach postępowania o udzielenie zamówienia: 1 grudnia 2025 r.), znane było opublikowane we wrześniu 2025 r. odpowiednie rozporządzenie z aktualnymi stawkami na rok 2026, zaś zamawiający w SWZ w pkt 16.2 wskazał: „Wykonawca obliczy cenę ofertową w oparciu o informacje zawarte w niniejszej SWZ i Programie Funkcjonalno-Użytkowym. Cena oferty musi uwzględniać całkowity koszt realizacji prac obejmujący zakres opisany w PFU, a także wszelkie ewentualne dodatkowe koszty stanowiące ryzyko Wykonawcy.”, w pkt 1.2.2. PFU zamawiający wymagał zatrudnienia pracowników, to możliwe było uwzględnienie w wycenie oferty kosztów zatrudnienia pracowników

również według stawek na rok 2026.

Niemniej jednak, w ocenie izby, w sprawie zamawiający warunku zamówienia co do uwzględnienia w ofercie stawek minimalnego wynagrodzenia w wysokości obowiązującej w roku 2026 wprost nie postawił w SWZ czy PFU, za to w projektowanych postanowieniach umowy przewidział zmianę wynagrodzenia w przypadku wejścia w życie przepisów o zmianie stawek minimalnego wynagrodzenia, bez ograniczenia w postaci zakreślenia w umowie terminu na dokonanie takiej zmiany, przy czym w zakładanym okresie niespełna roku obowiązywania umowy.

Izba wzięła pod uwagę fakt corocznej regulacji odnośnie stawek minimalnego wynagrodzenia, zakładany termin realizacji umowy, projektowane postanowienia umowy, stanowiące załącznik do SWZ, w przedmiocie zmiany wynagrodzenia z tytułu zmiany stawek minimalnego wynagrodzenia i doszła do przekonania, że zamawiający nie sformułował

w sposób jednoznaczny warunku zamówienia w zakresie wymogu uwzględnienia w ofercie stawki minimalnego wynagrodzenia obowiązującej w 2026 r., a zatem nie można czynić zarzutu zamawiającemu, że zaniechał odrzucenia oferty przystępującego z powodu niespełnienia niesformułowanego wprost takiego warunku zamówienia w dokumentacji zamówienia. Przystępujący uwzględnił w ofercie obowiązującą w terminie składania ofert stawkę minimalnego wynagrodzenia na rok 2025, czego odwołujący nie podważał i nie referował do tak sporządzonej kalkulacji ceny jako ceny rażąco niskiej w warunkach uwzględniających stawkę na 2025 r. Izba podnosi, że zarzut odrzucenia oferty wykonawcy z powodu niezgodności z warunkami zamówienia może nastąpić jedynie w przypadku, gdy warunki zamówienia są jednoznacznie określone w dokumentacji zamówienia, co w ocenie izby nie miało w sprawie miejsca, natomiast wszelkie niejasności tej dokumentacji nie mogą obciążać wykonawców i poczytywane są na ich korzyść.

Odnosząc się do zarzutu w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny, izba zauważyła, że w wezwaniu do wyjaśnień zamawiający posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że wykonawca winien samodzielnie dokonać analizy istotnych elementów wyceny oferty, zwłaszcza w kontekście ceny ryczałtowej, jaka ma tu miejsce, i w przypadku, gdy uzna dany element za istotny dla własnej kalkulacji oferty, to winien ten element wyceny odpowiednio wyjaśnić i udowodnić. Izba wskazuje, że zamawiający nie może na dalszym etapie postępowania o udzielenie zamówienia zmieniać warunków zamówienia, a zatem także wymagać wcześniej nie wymaganego w dokumentacji zamówienia uwzględnienia stawki wynagrodzenia minimalnego za 2026 r. Tym samym zarzut opierający się na treści wezwania zamawiającego w tym zakresie był nietrafiony.

W ocenie izby odwołujący przedstawił własną wizję należytego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, natomiast przystępujący złożył adekwatne do wezwania wyjaśnienia kalkulacji ceny, przy czym fakt nieuwzględnienia stawek minimalnego wynagrodzenia w roku 2026 oferty nie miała w ocenie izby znaczenia z przyczyn już wyżej przez izbę wskazanych.

Przystępujący przedstawił wymaganą w wezwaniu kalkulację ceny w tabeli, w której wskazał wartości brutto elementów kalkulacji ceny: Opracowanie dokumentacji Projektowej, uzyskanie niezbędnych pozwoleń, zakup niezbędnych materiałów, koszty zakupu materiałów - 4%, Koszt Robocizny i Sprzętu, Koszty pośrednie - 15 %, Zysk - 8% liczony od kosztów Robocizny i Sprzętu oraz Kosztów Pośrednich, Koszty wykonania rozbudowy i przebudowy oświetlenia ulicznego na terenie zabudowanym w ciągu przebudowywanej drogi wewnętrznej ul. Lipowej oraz na zjeździe z drogi powiatowej nr 3311Z ul. Szkolnej. Przystępujący w wyjaśnieniach podał także, że osobiście będzie kierował robotami budowlanymi. Ponadto przystępujący załączył do wyjaśnień dowody w postaci referencji, ofert dostawcy materiałów i podwykonawcy dokumentacji projektowej.

W ocenie izby zatem przystępujący złożył wyjaśnienia adekwatne do wezwania zamawiającego, który oczekiwał przedstawienia wyjaśnień w zakresie kosztu wykonania dokumentacji projektowej oraz kierowania robotami budowlanymi, jak również kosztów nabycia materiałów budowlanych.

Izba zauważyła także, że odwołujący w odwołaniu nie sformułował zarzutu co do zaniechania wezwania odwołującego do dalszych wyjaśnień w przypadku wątpliwości zamawiającego na tle złożonych wyjaśnień i dowodów, zaś zamawiający nie miał wątpliwości co do realności ceny oferty. Izba natomiast orzeka w zakresie zarzutów odwołania i z tego także powodu odwołanie nie mogło zostać uwzględnione.

W ocenie izby dowody odwołującego: oferty Durabet, zostały sporządzone dla odwołującego z uwzględnieniem warunków współpracy pomiędzy stronami i nie stanowią dowodu stawek, jakie zostały zaproponowane przystępującemu, podobnie oferta Kamal, również dowody w postaci zrzutów ze stron internetowych w zakresie zarobków nie stanowią dowodu na koszty ponoszone przez przystępującego, z kolei zrzuty z googlemaps stanowią jedynie potwierdzenie odległości między oznaczonymi punktami na mapach ale nie stanowią

dowodu na potwierdzenie koniecznych kosztów transportu ponoszonych przez przystępującego w wycenie oferty – przystępujący na rozprawie wskazał na błędne twierdzenie odwołującego co do założenia kosztów transportu przystępującego, liczonych w odległości inwestycja – siedziba, ponieważ przystępujący posłuży się bazą, zlokalizowaną w mniejszej odległości od inwestycji (ok 30 km a nie 59 km).

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 1 odwołania (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp – z uwagi na brak odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., do czego zamawiający jest zobowiązany, w sytuacji gdy wyjaśnienia złożone przez ww. wykonawcę nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (nie są konkretne i wyczerpujące, odpowiednio umotywowane w kontekście brzmienia dokumentacji zamówienia i nie zawierają wystarczających dowodów – stąd nie uzasadniają realności dokonanej przez ww. wykonawcę kalkulacji), oraz dokonanie wyboru oferty wykonawcy jako najkorzystniejszej, pomimo, iż oferta ta zawiera rażąco niską cenę) - w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

Przystępujący w wyjaśnieniach wykazał zysk, natomiast odwołujący nie udowodnił na jakim minimalnym poziomie wykonawcy winni przyjmować zysk. Odwołujący podniósł nieuwzględnienie kosztów płacy minimalnej w 2026 r. co nie było sporne, a na rozprawie podniósł, że projektowane postanowienia umowy nie przewidują zmiany wynagrodzenia z tytułu zmiany stawki minimalnego wynagrodzenia, co okazało się błędne, ponieważ § 18 ust. 3 pkt 2 PPU przewiduje taką zmianę.

Odwołujący także zarzucił brak rezerwy na ewentualne prace związane z etapem projektowania, zwiększone koszty kruszywa u innego dostawcy, niż Durabet, co miało wskazywać na straty, jednak nie udowodnił pewności takich strat, natomiast w toku postępowania odwoławczego przystępujący wyjaśnił, że w formule zamówienia „zaprojektuj i wybuduj” dopiero po sporządzeniu projektu opracowane będą szczegółowo rozwiązania i dobrane konieczne materiały w ramach ogólnych wymagań PFU, przy czym odwołujący na rozprawie potwierdził, że kruszywo w dokumentach zamówienia zostało ogólnie opisane i nie wskazano szczegółowo grubości kruszywa. Izba także zauważyła, że w części II pkt 4 przedmiotowego PFU wskazano na orientacyjne rodzaje robót w PFU i przedmiocie zamówienia, które mogą ulec zmianie po opracowaniu dokumentacji projektowej.

Odwołujący porównywał wycenę oferty przystępującego do własnej wyceny jeśli chodzi o koszty zakupu materiałów oraz logistyki, zarzucił, że przystępujący zaniżył ten element o ponad 127 000 zł, opierając się na oświadczeniu Durabet, który nie posiada w ofercie certyfikowanego kruszywa łamanego wymaganego dla standardu KR2, a także zignorował wyższe koszty logistyczne wynikające z odległości bazy sprzętowej (59 km od inwestycji), w swojej kalkulacji połączył „Koszt Robocizny i Sprzętu” w jedną, niezwyfikowaną kwotę, co uniemożliwiło zamawiającemu rzetelną ocenę składowych ceny.

Na rozprawie przystępujący podał, że błędnie odwołujący podważył koszty logistyczne, ponieważ baza przystępującego mieści się w odległości ok. 30 km od inwestycji a nie 59 km, czemu nie zaprzeczył odwołujący.

W ocenie izby przystępujący złożył adekwatne do wezwania wyjaśnienia kalkulacji ceny, odwołujący nie udowodnił, że zamawiający wymagał złożenia bardziej niż złożono szczegółowych wyjaśnień, a takie oczekiwanie zdaniem izby nie wynikało z treści wezwania zamawiającego. W związku z tym odwołujący przedstawił w odwołaniu jedynie własne oczekiwania poprawnych jego zdaniem wyjaśnień.

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 2 odwołania (naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., mimo iż oferta ta jest niezgodna

z przepisami ustawy, gdyż przyjęte w wyjaśnieniach ceny stawki kosztów pracy są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązujących w dacie realizacji zamówienia (rok 2026), co stanowi o bezpośrednim naruszeniu przepisów ustawy Pzp w zakresie rażąco niskiej ceny) – w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

O cenie rażąco niskiej nie decyduje przyjęcie niewłaściwej stawki pracy, ponieważ rażąco niska cena odnosi się do ceny oferty, nie zaś niskiej ceny elementu kalkulacji ceny, przy czym wobec niepotwierdzenia się zarzutu 1, również zarzut 2 nie potwierdził się,

a uzasadnienie oddalenia zarzutu 1 w odpowiednim zakresie uzasadnia również oddalenie zarzutu 2.

Przystępujący wskazał na rozprawie, czemu nie zaprzeczył odwołujący, że różnica

w cenie oferty jest nieznaczną jeśli chodzi o różnicę w zakresie wynikającej z stawek minimalnego wynagrodzenia rok do roku, nadto izba ustaliła, że w PPU jest możliwość zmiany wynagrodzenia z powodu zmiany minimalnego wynagrodzenia, odwołujący nie wskazał

na postanowienie dokumentów zamówienia, wprost odnoszące się do rozporządzenia co do minimalnego wynagrodzenia w roku 2026, a zatem w ocenie izby nie ma w sprawie zaniżenia z podanego powodu ceny oferty, a

zatem nie udowodniono jej nierealności.

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 3 odwołania (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., mimo iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, w tym w szczególności z instrukcjami zamawiającego zawartymi w wezwaniu do wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2025 r., w którym zamawiający kategorycznie nakazał uwzględnienie w kalkulacji wzrostu wynagrodzenia minimalnego w 2026 r., co wykonawca zignorował, oraz z Programem Funkcjonalno-Użytkowym poprzez pominięcie w wycenie kosztów obligatoryjnego nadzoru autorskiego, geotechniki i geodezji, zakłada wykorzystanie kruszywa niezgodnego dokumentacją zamówienia, nie zawiera należycie obliczonych kosztów użytych materiałów oraz kosztów transportu zgodnie z wymaganiami PFU) - w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

Odwolujący gołostownie twierdzi, że „Wykonawca prawdopodobnie pominął w wycenie koszty opinii geotechnicznych, map do celów projektowych oraz obligatoryjnego nadzoru autorskiego (§ 1a ust. 4 Umowy). Nadto, deklaracja oparcia dostaw na firmie DURABET, która nie posiada certyfikowanych kruszyw łamanych dla standardu KR2 (wymaganego w PFU), przesądza o niemożliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami technicznymi Zamawiającego.”. Na rozprawie odwołujący potwierdził, że w dokumentacji zamówienia określono wymagania co do kruszywa ogólnie, nie określono grubości tego kruszywa. Izba zauważa, że w części II pkt 4 przedmiotowego PFU wskazano na orientacyjne rodzaje robót w PFU i przedmiocie zamówienia, które mogą ulec zmianie

po opracowaniu dokumentacji projektowej. Wobec tego zdaniem izby odwołujący nie udowodnił, że do realizacji zamówienia należy wziąć pod uwagę kruszywo o grubości wskazanej przez odwołującego. Przystępujący ponadto wskazał na rozprawie, czemu nie zaprzeczył odwołujący, że wykonawcy sami po sporządzeniu projektu dobierają szczegółowo materiał w ramach ogólnych wymogów, przystępujący może korzystać z innych dostawców kruszywa, nie tylko Durabet. Izba stwierdziła, że z analizy wyjaśnień przystępującego nie wynika, że przystępujący będzie korzystał z dostaw oferowanych jedynie przez Durabet, natomiast wynika, że przystępujący ma korzystne warunki w zakresie dostaw materiałów

u tego dostawcy. Nadto odwołujący nie udowodnił, że oferta przystępującego nie spełnia warunku zamówienia odnośnie wymaganych w realizacji materiałów, że przystępujący nie ma możliwości pozyskania materiałów zgodnych z warunkami zamówienia.

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 4 odwołania (naruszenie art. 16 pkt 1 oraz 2 ustawy Pzp – poprzez przeprowadzenie badania i oceny ofert w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, polegające na bezkrytycznym uznaniu za rzetelne wyjaśnień wykonawcy DYNAMIC-BUD, które są wewnętrznie sprzeczne

i niezgodne z prawem, przy jednoczesnym odrzuceniu ofert innych wykonawców na podstawie tożsamyh przesłanek, co świadczy o zastosowaniu przez zamawiającego nierównych mierników oceny względem poszczególnych uczestników postępowania) - w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

Odwolujący w odwołaniu podał w szczególności, że bezkrytyczne przyjęcie wyjaśnień opartych na błędnych stawkach płacy minimalnej oraz niepełnym zakresie rzeczowym premiuje wykonawcę działającego nierzetelnie kosztem wykonawców, którzy skalkulowali oferty w sposób profesjonalny i zgodny z prawem, co wprost godzi w zasadę uczciwej konkurencji.

W ocenie izby odwołujący nie udowodnił zarzutu odwołania, ponieważ przystępujący złożył ofertę zgodnie z warunkami zamówienia, a także przedstawił adekwatne do wezwania wyjaśnienia kalkulacji ceny, nadto zamawiający nie mógł skutecznie zmienić warunków zamówienia następczo po terminie składania ofert w zakresie wymogu uwzględnienia

w ofercie stawek wynagrodzenia minimalnego obowiązujących w roku 2026, do czego izba wyżej odniosła się szczegółowo i co uzasadnia również oddalenie zarzutu.

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 5 odwołania (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp - z uwagi na brak odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD R.K., do czego zamawiający jest zobowiązany, w sytuacji gdy złożone przez ww. wykonawcę wyjaśnienia prowadzą do wniosku, iż wykonawca nie uwzględnił w cenie elementów, które ująć powinien w postaci należycie obliczonych kosztów użytych materiałów, w szczególności kruszywa, kosztów transportu zgodnie z wymaganiami PFU oraz kosztów minimalnego wynagrodzenia za pracę)- w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

Odwolujący w treści uzasadnienia odwołujący wskazał, że z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby zamawiający lub izba uznali, iż zaoferowana przez wykonawcę cena nie nosi znamion rażąco niskiej, odwołujący podniósł zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, podstawą stwierdzenia błędu w obliczeniu ceny jest fakt, iż przystępujący skalkulował cenę ofertową w oparciu o nieaktualną podstawę prawną w zakresie kosztów pracy, przyjęcie

do kalkulacji ceny składowej, która jest sprzeczna z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa pracy, nie może być rozpatrywana jedynie w kategorii „niskiej ceny”, lecz musi być kwalifikowana jako błąd w obliczeniu ceny, błąd w obliczeniu ceny przejawia się również w pominięciu w warstwie kalkulacyjnej wymogów technicznych określonych w PFU, skoro inwestycja wymaga wykonania nawierzchni w standardzie KR2, to determinuje konieczność użycia konkretnych, droższych kruszyw certyfikowanych, przystępujący, powołując się na współpracę z kopalnią Durabet (która nie posiada w asortymencie materiałów spełniających wymogi dla KR2), de facto przyjął do kalkulacji cenę materiału nieodpowiadającego opisowi przedmiotu zamówienia, w tabeli kalkulacyjnej nie wyodrębnił i nie uwzględnił realnych kosztów transportu materiałów i sprzętu na odległość 59 km, co przy ryczałtowym charakterze wynagrodzenia i specyfice robót drogowych (tysiące ton urobku i kruszyw) stanowi błąd polegający na nieuwzględnieniu w cenie pełnego zakresu świadczenia, skoro zamawiający w wezwaniu nakazał uwzględnienie stawek na rok 2026, a przystępujący wskazał stawkę z roku 2025, to cena ofertowa została obliczona w oparciu o błędne założenie metodyczne, błąd ten ma charakter nieusuwalny na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, gdyż jego poprawienie prowadziłoby do istotnej zmiany ceny ofertowej, w konsekwencji oferta przystępującego, jako zawierająca błąd w obliczeniu ceny, winna zostać odrzucona.

W ocenie izby zarzut nie był trafiony z przyczyn wyżej już podniesionych przez izbę w zakresie spełniania przez ofertę przystępującego warunków zamówienia co do kalkulacji ceny w oparciu o obowiązujące przepisy prawa w zakresie minimalnego wynagrodzenia, nieskuteczności zmiany warunków zamówienia na etapie wezwania do wyjaśnień kalkulacji ceny, nieudowodnienia przez odwołującego niespełnienia przez ofertę przystępującego realizacji niezgodnej z warunkami zamówienia odnośnie materiałów, nieuwzględnienia kosztów transportu wobec założenia danej odległości od inwestycji, zaprzeczonej na rozprawie przez przystępującego.

Odnosząc się do uzasadnienia zarzutu 6 odwołania ewentualnego (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 k.c. oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2026 r.

- poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy DYNAMIC-BUD, mimo iż oferta ta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów, gdyż jej fundamentem jest kalkulacja kosztów pracy w wysokości sprzecznej z bezwzględnie obowiązującymi przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (stawka 2025 zamiast 2026), co czyni czynność złożenia oferty sprzeczną z ustawą i tym samym nieważną ipso iure) - w ocenie izby zarzut nie potwierdził się.

Odwołujący w odwołaniu zarzucił, że przystępujący deklarując w toku wyjaśnień stawkę 4666 zł brutto dla robót realizowanych w roku 2026 (podczas gdy ustawowe minimum wynosi wówczas 4806 zł), złożył ofertę, której treść jest sprzeczna z prawem, zgodnie

z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego (stosowanym w zamówieniach publicznych na podstawie

art. 8 ust. 1 ustawy Pzp), czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna, skoro oferta przystępującego zakłada realizację zamówienia w oparciu o koszty pracy naruszające przepisy o charakterze ius cogens, tj. bezwzględnie obowiązujące, niezależnie

od powyższego, oferta przystępującego jest nieważna na podstawie art. 58 § 2 k.c., jako sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, do zasad tych w obrocie profesjonalnym należy m.in. zasada uczciwości kupieckiej oraz poszanowania godności pracowniczej, budowanie przewagi konkurencyjnej poprzez deklarowanie stawek płacowych niższych

od ustawowego minimum jest działaniem rażąco nieetycznym, naruszającym dobre obyczaje

w biznesie oraz godzącym w interesy pracowników, oferta, która opiera swój sukces rynkowy na planowanym zaniżaniu wynagrodzeń poniżej granicy prawnego minimum, nie może korzystać z ochrony prawnej i musi zostać uznana za nieważną, zamawiający miał ustawowy obowiązek stwierdzić nieważność tej oferty i ją odrzucić, jak podkreśla doktryna, odrzucenie takie ma charakter definitywny i nie podlega sanacji, ponieważ nieważne oświadczenie woli nie może uzyskać skuteczności.

W ocenie izby zarzut nie był trafiony z przyczyn wyżej już podniesionych przez izbę

w zakresie spełniania przez ofertę przystępującego warunków zamówienia co do kalkulacji ceny w oparciu o obowiązujące przepisy prawa w zakresie minimalnego wynagrodzenia, nieskuteczności zmiany warunków zamówienia na etapie wezwania do wyjaśnień kalkulacji ceny.

Izba związana jest przy orzekaniu zarzutami odwołania, przez co rozumie się także przytoczone fakty w odwołaniu i nie orzeka w zakresie wykraczającym poza te zarzuty (art. 555 ustawy Pzp).

W tym stanie rzeczy, izba oddaliła odwołanie na podstawie art. 553 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy ust. 2 pkt 2 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. ). Wobec oddalenia odwołania w całości, koszty ponosi odwołujący.

W związku z tym, że przystępujący nie wniósł o zasądzenie uzasadnionych kosztów strony postępowania odwoławczego izba nie zasądziła takich kosztów na rzecz przystępującego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....