

**Sygn. akt: KIO 1096/26**

## **WYROK**

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2026 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

**Przewodnicząca: Luiza Łamejko**

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 9 marca 2026 r. przez wykonawcę ADAC-LEWAR Sp. z o.o. z siedzibą w Przystajni

w postępowaniu prowadzonym przez Województwo Opolskie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy REMOST Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Olesnie

### **orzeka:**

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża ADAC-LEWAR Sp. z o.o. z siedzibą w Przystajni i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez ADAC-LEWAR Sp. z o.o. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez ADAC-LEWAR Sp. z o.o. tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 4 317 zł 60 gr (słownie: cztery tysiące trzysta siedemnaście złotych sześćdziesiąt groszy) poniesioną przez Województwo Opolskie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu na posiedzenie Izby,

2.2. zasądza od ADAC-LEWAR Sp. z o.o. na rzecz Województwa Opolskiego – Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu kwotę 4 317 zł 60 gr (słownie: cztery tysiące trzysta siedemnaście złotych sześćdziesiąt groszy).

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 1096/26**

## **Uzasadnienie**

Województwo Opolskie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 494 w miejscowości Łowosów”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod poz. 664735-2025.

W dniu 9 marca 2026 r. wykonawca ADAC-LEWAR Sp. z o.o. z siedzibą w Przystajni (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie na następujące czynności i zaniechania Zamawiającego:

1) czynność wyboru oferty REMOST – Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej z siedzibą w Olesnie (dalej: „Spółka REMOST”);

2) zaniechania podjęcia w postępowaniu czynności odrzucenia oferty Spółki REMOST oraz oferty Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego LARIX – Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublińcu (dalej: „Spółka LARIX”).

Odwołujący zarzucił, że podjęcie i zaniechanie przez Zamawiającego powyższych czynności naruszało przepisy art. 224 ust. 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp,

a w konsekwencji także przepis art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia podjętej przez niego w postępowaniu czynności wyboru oferty Spółki REMOST, powtórzenia czynności badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu oraz odrzucenia ofert Spółki REMOST i Spółki LARIX.

Odwołujący podniósł, że z uwagi na okoliczność, że cena zaproponowana w ofercie Spółki REMOST była niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przez Zamawiającego przed wszczęciem postępowania - Zamawiający zwrócił się do Spółki REMOST o wyjaśnienie ceny jej oferty poprzez przedłożenie szczegółowego kosztorysu czternastu wskazanych w załączniku do tego pisma pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu, który to szczegółowy kosztorys winien określać dla każdej z powyższych pozycji:

- 1) stawki kosztów bezpośrednich, to jest robocizny, materiałów oraz pracy sprzętu i środków transportu;
- 2) przyjęte wskaźniki wydajności i niezbędnych nakładów czasowych.

Ponadto, jak wskazał Odwołujący, w piśmie tym Zamawiający wezwał Spółkę REMOST do złożenia wyjaśnień co do zgodności cen poszczególnych pozycji kosztorysu ofertowego załączonego do oferty tej Spółki złożonej w postępowaniu z:

- 1) przepisami dotyczącym kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej ustalonych na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- 2) przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Odwołujący podał, że w odpowiedzi na powyższe wezwanie Zamawiającego Spółka REMOST w załącznikach do swojego pisma do Zamawiającego z dnia 23 stycznia 2026 r. przedstawiła szczegółowe kosztorysy kosztów bezpośrednich, to jest robocizny, materiałów oraz pracy sprzętu i środków transportu, każdej z czternastu wskazanych w wezwaniu Zamawiającego pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu. W kosztorysach tych wskazano dla każdej z powyższych pozycji:

- 1) stawkę kosztów bezpośrednich opatrzoną nazwą „cena jedn. do kosztorysu”, stanowiącą iloraz wartości kosztów bezpośrednich przez ilość jednostek obmiarowych;
- 2) ilość jednostek obmiarowych taką samą jak ilość jednostek obmiarowych w uproszczonym kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu;
- 3) wartość robocizny, wartość materiałów, wartość pracy sprzętu i wartość pracy środków transportu;
- 4) wartość kosztów bezpośrednich jako sumę wartości robocizny, wartości materiałów, wartości pracy sprzętu i wartości pracy środków transportu, równą zarazem iloczynowi stawki kosztów bezpośrednich dla i ilości jednostek obmiarowych;
- 5) stawkę kosztów nazwaną „cena jednostkowa”, równą cenie wskazanej w uproszczonym kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu;
- 6) stawkę roboczogodziny, wynoszącą 35 zł/r-h dla operatorów sprzętu i kierowców oraz 33 zł/r-h dla innych robotników.

Ponadto, jak zauważył Odwołujący, Spółka REMOST wyjaśniła w omawianym piśmie do Zamawiającego, że:

- 1) cenę swojej oferty złożonej w postępowaniu skalkulowała z uwzględnieniem m.in. pozyskanych ofert cenowych, jednak nie przedstawiła tych ofert, ani nie określiła ich przedmiotu;
- 2) cena oferty złożonej w postępowaniu skalkulowana została z uwzględnieniem stawki roboczogodziny na poziomie wyższym niż minimalne wynagrodzenie za pracę, co powoduje, że cena owa zgodna jest z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Kolejno Odwołujący wskazał, że pismem z dnia 11 lutego 2026 r. Zamawiający wezwał Spółkę REMOST do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących dwóch kosztorysów szczegółowych przedstawionych przez tę Spółkę w jej piśmie do Zamawiającego z dnia 23 stycznia 2026 r., a mianowicie do poinformowania, czy:

- 1) w kosztorysie szczegółowym pozycji 56 kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu ujęto koszt składowana i utylizacji materiału z rozbiórki;
- 2) w kosztorysie szczegółowym pozycji 163 powyższego kosztorysu ofertowego ujęto koszt wszystkich przewidzianych do wbudowania materiałów dla wykonania wszystkich pięćdziesięciu trzech studni rewizyjnych.

Odwołujący podał, że w odpowiedzi na powyższe wezwanie Zamawiającego Spółka REMOST w piśmie do Zamawiającego z dnia 12 lutego 2026 r. stwierdziła, że:

- 1) w kosztorysie szczegółowym pozycji 56 kosztorysu ofertowego załączonego do jej oferty złożonej w postępowaniu

ujęte zostały wszelkie koszty składowana i utylizacji materiału pochodzącego z rozbiórki;

2) materiał ten będzie składowany na terenie udostępnionym Spółce REMOST nieodpłatnie przez Zakład Remontowo-Budowlany Gizela Mrozek i zrehabilitowany, również nieodpłatnie, przez ten Zakład posiadający stosowną koncesję, przy czym Spółka REMOST nie przedstawiła żadnego dowodu tego stwierdzenia;

3) w kosztorysie szczegółowym pozycji 163 kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu wyceniono wszystkie materiały do wykonania wszystkich pięćdziesięciu trzech studni rewizyjnych zgodnie z ofertą dostawy owych materiałów złożoną przez P.V. PREFABET Kluczbork S.A., która to oferta została załączona do omawianego pisma.

Odwołujący zwrócił uwagę, że w klauzuli 9.16. Specyfikacji warunków zamówienia będącego przedmiotem postępowania (dalej: „SWZ”) Zamawiający wymienił czynności realizujące to zamówienie, które mogą wykonywać tylko osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Z klauzuli tej wynika, że osoby wykonujące wszystkie roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia winny być zatrudnione na podstawie stosunku pracy. Z kolei klauzula 12.1.1. SWZ stanowi, że zakończenie całości robót budowlanych będących przedmiotem zamówienia i zgłoszenie ich zakończenia winno nastąpić w terminie 11 miesięcy od zawarcia umowy w sprawie zamówienia, co oznacza, że rzeczony roboty będą realizowane w latach 2026 i 2027.

Odwołujący stwierdził, że skoro po myśli klauzul SWZ roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia mają być realizowane w latach 2026 i 2027 przez osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy, to konsekwencje tego stanu rzeczy są takie, że stosownie do przepisu art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzp wartość kosztów pracy tych osób przyjęta do ustalenia ceny oferty składanej w postępowaniu nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667), zaś w chwili obecnej znana jest jedynie wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w roku 2026, wynoszącego po myśli § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę i minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1242) kwotę 4.608 zł.

Jak wskazał Odwołujący, ustalenie wysokości stawki roboczogodziny zapewniającej sfinansowanie kosztów pracy świadczonej przez osoby, które muszą być zatrudnione na podstawie stosunku pracy, na poziomie zapewniającym uzyskanie przez te osoby wynagrodzenia w kwocie nie mniejszej niż minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w 2026 r., to jest w kwocie nie mniejszej niż 4.806 zł, wymaga wyliczenia godzinowej stawki wynagrodzenia za pracę zapewniającej osiągnięcie przez te osoby wynagrodzenia za pracę co najmniej w powyższej kwocie. Odwołujący stwierdził, że adekwatnym do rzeczywistości sposobem takiego wyliczenia będzie przyjęcie, że liczba godzin pracy w miesiącu wynosi średnio 168 godz. przy założeniu wywiedzionym z przepisu art. 129 § 1 Kodeksu Pracy, że czas pracy wynosi 8 godz. na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnym pięciodniowym tygodniu pracy. W efekcie takiego wyliczenia godzinowa stawka wynagrodzenia odpowiadająca minimalnemu wynagrodzeniu za pracę obowiązującemu w 2026 r. w kwocie 4.806 zł wynosić będzie 4.806 zł:168 godz.=28,60 zł/godz. Odwołujący zauważył również, że na pracodawcy spoczywa na mocy przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego obowiązek sfinansowania szeregu obciążeń wypłacanych przez niego wynagrodzeń pracowniczych. Zestawienie tych obciążeń w stosunku do minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2026 r. przedstawia się następująco:

- a) składka emerytalna (9,76% z 4806 zł) = 469,07 zł;
- b) składka rentowa (6,50% z 4806 zł) = 312,39 zł;
- c) składka wypadkowa (1,67% z 4806 zł) = 80,26 zł;
- d) Fundusz Pracy (2,45% z 4806 zł) = 117,75 zł;
- e) Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,1% z 4806 zł) = 4,81 zł,
- f) wpłata do Pracowniczych Planów Kapitałowych (1,5% z 4806 zł) = 72,09 zł.

Razem; 469,07 zł + 312,39 zł + 80,26 zł + 117,25 zł + 4,81 zł + 72,09 zł = 1.056,37 zł.

Minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w 2026 r. wraz z sumą powyższych obciążeń wynosić będzie kwotę 4.806 zł + 1.056,37 zł = 5.862,37 zł, której to kwocie odpowiadać będzie stawka godzinowa wynagrodzenia, wyliczona przy założeniu średnio 168 godz. pracy w miesiącu, w wysokości 5.862,37 zł : 168 godz. = 34,90 zł/godz.

Zdaniem Odwołującego, przepis art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzp należy w kontekście zaprezentowanych przez Odwołującego wyliczeń interpretować w ten sposób, że jeżeli w ofercie składanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wartość kosztów pracy przyjętych do ustalenia

ceny tej oferty:

1) jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej obowiązujących w czasie realizacji zamówienia, to okoliczność ta stanowi podstawę do odrzucenia rzeczowej oferty nie jako oferty zawierającej rażąco niską cenę, a więc nie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, lecz jako oferty niezgodnej z przepisami ustawy Pzp, a więc na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp;

2) 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 rzeczowej oferty nie jest rażąco niska lub że skalkulowana ona została zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Odwolujący stwierdził, że stawka robocizny robotników innych niż operatorzy sprzętu budowlanego i kierowcy w wysokości 33,00 zł/r-h, wskazana w szczegółowych kosztorysach załączonych do pisma Spółki REMOST do Zamawiającego z dnia 23 stycznia 2026 r., zapewnia wprawdzie uzyskanie przez tych robotników wynagrodzenia za pracę świadczoną przy realizacji robót budowlanych będących przedmiotem zamówienia na poziomie wyższym niż minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w 2026 r., lecz jest niewystarczająca do sfinansowania obciążeń tego wynagrodzenia ciążących na Spółce REMOST, jako pracodawcy, na mocy przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Odwolujący zaznaczył, że z klauzul 13.2. i 13.8. SWZ wynika, że cena oferty składanej w postępowaniu winna być wyliczona na podstawie uproszczonego kosztorysu ofertowego, w którym ceny netto i wartości netto każdej pozycji kosztorysowej muszą obejmować wszystkie koszty realizacji robót w niej opisanych, a więc zarówno koszty bezpośrednie, to jest koszty robocizny, materiałów oraz pracy sprzętu i środków transportu, jak i koszty pośrednie, a także zysk wykonawcy.

Odwolujący za zasadne uznał przedstawienie istotnych informacji o zasadach kosztorysowania robót budowlanych metodą kalkulacji szczegółowej na potrzeby udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Odwołujący wskazał, że kosztorysy ofertowe robót budowlanych sporządzane metodą kalkulacji szczegółowej opracowywane są według następującej metodyki implikowanej przez dostępne na rynku programy do kosztorysowania robót budowlanych:

1) dla każdej pozycji przedmiaru robót kalkuluje się koszty bezpośrednie wykonania robót opisanych w danej pozycji poprzez:

a) ustalenie ilości robocizny wyrażonej liczbą godzin niezbędnych do wykonania robót opisanych w danej pozycji przedmiaru robót, ceny jednostkowej robocizny wyrażonej stawką roboczogodziny oraz wartości robocizny jako iloczynu ceny jednostkowej robocizny i ilości robocizny;

b) wskazanie nazwy i ustalenie ilości materiałów niezbędnych do wykonania robót opisanych w danej pozycji przedmiaru robót, ceny jednostkowej tych materiałów oraz ich wartości jako iloczynu ich ceny jednostkowej i ilości;

c) wskazanie rodzaju sprzętu i ustalenie wyrażonego w motogodzinach czasu jego pracy niezbędnego do wykonania robót budowlanych opisanych w danej pozycji przedmiaru robót, wskazanie ceny jednostkowej jednej motogodziny pracy owego sprzętu oraz wartości jego pracy jako iloczynu czasu i ceny jednostkowej jednej motogodziny jego pracy;

2) dla każdej pozycji przedmiaru robót ustala się:

a) wartość kosztów bezpośrednich wykonania robót opisanych w danej pozycji jako sumę skalkulowanych w sposób wyżej opisany wartości robocizny, materiałów i pracy sprzętu;

b) jednostkowe koszty bezpośrednie jako iloraz wartości kosztów bezpośrednich przez ilość jednostek obmiarowych wskazaną w danej pozycji przedmiaru robót;

3) koszty pośrednie robót wycenianych w szczegółowym kosztorysie ofertowym ustala się jednym określonym wskaźnikiem procentowym od sumy wartości robocizny oraz wartości pracy sprzętu niezbędnej do wykonania robót opisanych we wszystkich pozycjach przedmiaru robót;

4) zysk wykonawcy ustala się w szczegółowym kosztorysie ofertowym jednym określonym wskaźnikiem procentowym od sumy wartości robocizny i wartości pracy sprzętu niezbędnej do wykonania robót opisanych we wszystkich pozycjach przedmiaru robót oraz wartości kosztów pośrednich ustalonej w sposób wyżej przedstawiony.

Arytmetyczne konsekwencje sporządzenia szczegółowego kosztorysu ofertowego według metodyki wyżej opisanej są następujące:

1) dla każdej pozycji powyższego kosztorysu można ustalić:

- a) wartość kosztów pośrednich wykonania robót w danej pozycji opisanych oraz wartość zysku wykonawcy z realizacji owych robót,
- b) łączną wartość kosztów bezpośrednich i kosztów pośrednich wykonania robót opisanych w danej pozycji oraz zysku wykonawcy z realizacji owych robót;
- 2) proporcja pomiędzy sumą kosztów bezpośrednich wykonania robót opisanych w danej pozycji szczegółowego kosztorysu ofertowego, a sumą kosztów bezpośrednich, kosztów pośrednich oraz zysku wykonawcy z realizacji tych robót będzie dla wszystkich pozycji tego kosztorysu taka sama;
- 3) wyrażona w procentach proporcja pomiędzy sumą kosztów robocizny i pracy sprzętu, a wartością kosztów pośrednich wykonania robót opisanych w danej pozycji szczegółowego kosztorysu ofertowego będzie dla wszystkich pozycji tego kosztorysu taka sama i zarazem równa procentowemu wskaźnikowi przyjętemu w tym kosztorysie do ustalenia kosztów ogólnych;
- 4) wyrażona w procentach proporcja pomiędzy sumą kosztów robocizny, pracy sprzętu i kosztów ogólnych wykonania robót opisanych w danej pozycji szczegółowego kosztorysu ofertowego, a wartością zysku wykonawcy z realizacji owych robót będzie dla wszystkich pozycji tego kosztorysu taka sama i zarazem równa procentowemu wskaźnikowi przyjętemu w tym kosztorysie do ustalenia zysku.

Odwołujący zwrócił uwagę, że Spółka LARIX oraz Odwołujący przedłożyła Zamawiającemu na jego wezwanie do wyjaśnienia ceny ich ofert złożonych w postępowaniu szczegółowe kosztorysy wskazanych w owym wezwaniu pozycji uproszczonych kosztorysów ofertowych załączonych do tych ofert. Szczegółowe kosztorysy przedłożone Zamawiającemu przez Spółkę LARIX i przez Odwołującego opracowane zostały według ww. metodyki. W rezultacie omawiane kosztorysy określają wprost dla każdej wskazanej przez Zamawiającego pozycji nie tylko ceny jednostkowe, ilości i wartości robocizny, materiałów i pracy sprzętu do wykonania opisanych w tej pozycji robót oraz łączną wartość kosztów bezpośrednich ich realizacji, ale i wartość kosztów pośrednich oraz zysku wykonawcy z wykonania owych robót, co w oczywisty sposób ułatwia zarówno ocenę realności kalkulacji kosztów rzeczonych robót prezentowanej w omawianych kosztorysach jak i zgodności tej kalkulacji z wyceną przedstawioną w kosztorysach uproszczonych załączonych do ofert Spółki LARIX i Odwołującego złożonych w postępowaniu.

Odwołujący podniósł, że z treści przedstawionych Zamawiającemu przez Spółkę REMOST szczegółowych kosztorysów czternastu wskazanych przez Zamawiającego pozycji kosztorysu uproszczonego załączonego do oferty tej Spółki złożonej w postępowaniu wynika, co następuje:

- 1) każdy z tych kosztorysów wycenia jedynie koszty bezpośrednie robót opisanych w jednej z pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu, wskazanej do takiej szczegółowej wyceny przez Zamawiającego;
- 2) żaden z tych kosztorysów, w przeciwieństwie do kosztorysów szczegółowych przedstawionych przez Spółkę LARIX i Odwołującego, nie zawiera jakichkolwiek informacji umożliwiających jednoznacznie określenie kosztów pośrednich wykonania robót w nich wycenionych i zysku wykonawcy z realizacji owych robót;
- 3) okoliczność powyższa w oczywisty sposób utrudnia ocenę realności prezentowanej w tych kosztorysach wyceny kosztów bezpośrednich robót, których owe kosztorysy dotyczą, w kontekście wartości rzeczonych robót określonej kosztorysie uproszczonym załączonym do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu, która to wartość obejmuje zarówno koszty bezpośrednie jak i koszty pośrednie tych robót oraz zysk wykonawcy z ich realizacji.

W ocenie Odwołującego, pewne przesłanki istotne dla przeprowadzenia powyższej oceny można jednak wysnuć z zestawienia proporcji pomiędzy wyliczoną w danym szczegółowym kosztorysie wartością kosztów bezpośrednich robót, których ten kosztorys dotyczy, a wartością tychże robót określoną w uproszczonym kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu, co Odwołujący przedstawił w formie tabeli. Odwołujący stwierdził, że proporcje pomiędzy wyliczoną w poszczególnych szczegółowych kosztorysach wartością kosztów bezpośrednich robót, których owe kosztorysy dotyczą, a wartością tychże robót określoną w uproszczonym kosztorysie ofertowym załączonym do oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu są tak silnie zróżnicowane, że uzasadnia to podejrzenie, iż owe szczegółowe kosztorysy zostały opracowane *ad hoc* na potrzeby wykazania realności oferty Spółki REMOST złożonej w postępowaniu, w oderwaniu od rzeczywistego poziomu kosztów robót wycenionych w tych kosztorysach.

Zdaniem Odwołującego, nie sposób uznać, że przedstawione przez Spółkę REMOST w ramach wyjaśnienia ceny

jej oferty złożonej w postępowaniu szczegółowe kosztorysy czternastu wskazanych przez Zamawiającego pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do tej oferty wykazały realność cen robót wyliczonych w owych szczegółowych kosztorysach. W ocenie Odwołującego, mimo obowiązku spoczywającego na Spółce REMOST na mocy art. 224 ust. 5 ustawy Pzp Spółka ta nie wykazała, że cena jej oferty złożonej w postępowaniu nie jest rażąco niska. Odwołujący zwrócił uwagę, że w szczególności zawarte w piśmie Spółki REMOST do Zamawiającego z dnia 23 stycznia 2026 r. twierdzenie, że skalkulowała ona cenę swojej oferty złożonej w postępowaniu w oparciu m.in. o pozyskane oferty cenowe jest gołosłowne, bo Spółka REMOST ani nie przedstawiła tych ofert, ani nie określiła nawet ich przedmiotu. Za gołosłowne Odwołujący uznał również twierdzenie Spółki REMOST zawarte w jej piśmie do Zamawiającego z dnia 12 lutego 2026 r., że materiał pochodzący z rozbiórki będzie składowany na terenie udostępnionym Spółce REMOST nieodpłatnie przez Zakład Remontowo-Budowlany Gizela Mrozek i zrehabilitowany, również nieodpłatnie, przez ten Zakład posiadający stosowną koncesję, ponieważ Spółka REMOST nie przedstawiła żadnego dowodu tego twierdzenia.

Odwołujący podsumował, że oferta Spółki REMOST złożona w postępowaniu zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a Spółka ta nie wykazała, iż cena ta jest realna i zapewnia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach postępowania. W tej sytuacji, zdaniem Odwołującego, podjęcie przez Zamawiającego czynności wyboru oferty Spółki REMOST i zaniechanie przez niego odrzucenia tej oferty naruszało przepisy:

1) art. 224 ust. 6 ustawy Pzp,

2) art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp,

a w konsekwencji także przepis art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Odwołujący wskazał ponadto, że Zamawiający pismem z dnia 20 stycznia 2026 r. wezwał Spółkę LARIX do wyjaśnienia ceny jej oferty poprzez przedłożenie szczegółowego kosztorysu dwunastu wskazanych w załączniku do tego pisma pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do oferty Spółki LARIX złożonej w postępowaniu, który to szczegółowy kosztorys winien określać dla każdej z powyższych pozycji:

1) stawki kosztów bezpośrednich, to jest robocizny, materiałów oraz pracy sprzętu i środków transportu;

2) przyjęte wskaźniki wydajności i niezbędnych nakładów czasowych.

Ponadto w omawianym piśmie Zamawiający wezwał Spółkę LARIX do złożenia wyjaśnień co do zgodności cen poszczególnych pozycji kosztorysu ofertowego załączonego do oferty tej Spółki złożonej w postępowaniu z:

1) przepisami dotyczącym kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej ustalonych na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,

2) przepisami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

W odpowiedzi powyższe wezwanie Spółka LARIX przesłała Zamawiającemu pismo z dnia 27 stycznia 2026 r., w którym oświadczyła m.in., że:

1) we wszystkich wskazanych przez Zamawiającego pozycjach uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do jej oferty złożonej w postępowaniu uwzględniono koszty robocizny na poziomie nie niższym niż minimalna stawka godzinowa ustalona na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;

2) obowiązujący w Spółce LARIX system wynagrodzeń pozwolił przyjąć do kalkulacji ceny jej oferty stawkę robocizny na poziomie nie niższym niż 31,40 zł netto.

Do omawianego pisma Spółka LARIX załączyła między innymi szczegółowy kosztorys dwunastu wskazanych przez Zamawiającego pozycji uproszczonego kosztorysu ofertowego załączonego do oferty tej Spółki złożonej w postępowaniu, w którym to szczegółowym kosztorysie stawkę robocizny przyjętą do obliczenia kosztów bezpośrednich robót opisanych we wszystkich tych pozycjach ustalono w kwocie 31,40 zł/r-h.

Odwołujący stwierdził, że określona w tym kosztorysie stawka robocizny w wysokości 31,40 zł/r-h zapewnia wprawdzie uzyskanie przez pracowników wynagrodzenia za pracę świadczoną przy realizacji robót budowlanych będących przedmiotem zamówienia na poziomie wyższym niż minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w 2026 r., lecz jest dalece niewystarczająca do sfinansowania obciążeń tego wynagrodzenia ciążących na Spółce LARIX, jako pracodawcy, na mocy przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Co więcej – z wyjaśnień Spółki

LARIX zawartych w jej piśmie do Zamawiającego z dnia 27 stycznia 2026 r. jednoznacznie wynika, że stawka robocizny w wysokości 31,40 zł/r-h przyjęta została nie tylko do wyceny robót opisanych w szczegółowym kosztorysie załączonym do tego pisma, ale i do kalkulacji ceny oferty tej Spółki złożonej w postępowaniu. W konsekwencji cena owej oferty jest niezgodna z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego w stopniu czyniącym tę cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Odwołujący podniósł, że zaniechanie przez Zamawiającego czynności odrzucenia oferty Spółki LARIX naruszało przepisy art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8, a w konsekwencji także przepis art. 16 pkt 1 ustawy Pzp.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosiła Spółka REMOST.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości jako oczywiście bezzasadnego.

**Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.**

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Za niezasadny Izba uznała zarzut dotyczący naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Spółki REMOST z uwagi na zaoferowanie rażąco niskiej ceny oraz przyjęcie złożonych przez Spółkę REMOST wyjaśnień.

Izba ustaliła, że Spółka REMOST w wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 23 stycznia 2026 r. powołała wiarygodne argumenty wskazujące na realność zaoferowanej ceny. Spółka REMOST wskazała m.in. na posiadanie nowoczesnego sprzętu drogowego

i mostowego o dużej wydajności tj: równiarki, rozkładarki do mas bitumicznych, walców drogowcy, skraparki, wibromłota do wbijania larsenów, systemów deskowania do betonu, gientarki do stali, kruszarki do betonu, młotów wyburzeniowych oraz innego sprzętu do wykonywania prac oraz pojazdów służące do transportu - całego potrzebnego sprzętu do wykonania robót drogowych i mostowych. Jak wskazała Spółka REMOST, roboty wykonywane własnym sprzętem przez doświadczonych pracowników przy dobrej organizacji robót, uwzględnienie przedstawionych ofert cenowych pozwoliło na skalkulowanie ceny z założeniem dla firmy zysku. Spółka REMOST wskazała ponadto, że przedmiotowa inwestycja zlokalizowana jest na terenie tej samej gminy co siedziba firmy w odległości 8 km od bazy sprzętowo-transportowej, co przekłada się na oszczędności związane z kosztami transportu, kosztami dojazdu sprzętu do miejsca robót itd. Po zakończonej pracy środki transportowe mogą wrócić do bazy, przez co wykonawca z jednej strony oszczędza na kosztach ochrony (gdyby sprzęt miał zostać pozostawiony na terenie robót), oraz wykorzystać trasę powrotną do przewiezienia odpadów lub innych materiałów.

Spółka REMOST oświadczyła również, że przy wycenie uwzględniono koszty pracy w wysokości wyższej niż minimalne wynagrodzenie w 2026 r. ustalone na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Przyjęta stawka roboczogodziny nie jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Jak zadeklarował wykonawca, osoby, które obecnie świadczą pracę na rzecz wykonawcy, będą wykonywać przedmiot zamówienia w ramach podpisanych umów. Spółka REMOST złożyła ponadto oświadczenie, że spełnia w sposób należyty wszelkie obowiązki, wynikające z przepisów prawa pracy oraz przepisów o zabezpieczeniu społecznym, w szczególności dokonuje terminowych wypłat wynagrodzenia za pracę, nie zalega z płatnościami składek na ubezpieczenia społeczne oraz składkami na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Koszty związane ze spełnianiem ww. obowiązków zostały uwzględnione w cenie ofertowej. Do wyjaśnień został załączony kosztorys szczegółowy zgodny z wymogami Zamawiającego określonymi w wezwaniu do wyjaśnień.

W piśmie z dnia 12 lutego 2026 r. Spółka REMOST potwierdziła, że w szczegółowej kalkulacji ceny jednostkowej pozycji nr 56 kosztorysu ofertowego (DROGA), w cenie zostały ujęte wszelkie koszty związane ze składowaniem oraz utylizacją materiału pochodzącego z rozbiórki, zgodnie z wymaganiami Specyfikacji Technicznej D-1.02.04. Wykonawca ten wyjaśnił, że cena jednostkowa obejmuje w szczególności załadunek i transport materiału

z rozbiórki, przewóz oraz składowanie materiału na placu budowy (składowisko) zlokalizowane w miejscowości Wojciechów, w odległości do 5 km od miejsca realizacji robót. Plac ten jest użyczony wykonawcy nieodpłatnie przez Zakład Remontowo-Budowlany „DROG-MOST” Gizela Mrozek. Zakład posiada koncesję i przyjmuje do rekultywacji nieodpłatnie materiał powstały z realizacji budów prowadzonych przez firmę Remost, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymaganiami dokumentacji technicznej.

W związku z pytaniem Zamawiającego dotyczącym poz. 163 kosztorysu ofertowego Spółka REMOST potwierdziła, że cena jednostkowa obejmuje komplet materiałów wymaganych dokumentacją projektową oraz Specyfikacjami Technicznymi, niezbędnych do prawidłowego i kompletnego wykonania przedmiotu robót objętych pozycją nr 163 kosztorysu ofertowego. Jak wskazał wykonawca, kalkulacja ceny została sporządzona w oparciu o ofertę handlową uzyskaną przed terminem składania ofert, obejmującą materiały do wykonania wszystkich 53 szt. studni rewizyjnych. Na dowód powyższego Spółka REMOST złożyła ofertę P.V. Prefabet Kluczbork S.A. z dnia 01.12.2025 r.

Izba stwierdziła, że Spółka REMOST odpowiedziała na wezwanie Zamawiającego do wyjaśnień uzasadniając zaoferowaną cenę. Złożone wyjaśnienia wraz ze złożonymi na ich poparcie dowodami wskazują na realność zaoferowanej ceny, która pokrywa wszystkie elementy zamówienia i zapewnia zgodność z przepisami prawa. Izba miała przy tym na uwadze, że Zamawiający żądał przedstawienia szczegółowego kosztorysu, nie zaś kosztorysu sporządzonego metodą kalkulacji szczegółowej. Spółka REMOST podała, jakie narzuty czynników kosztotwórczych będzie stosowała, jakie materiały i sprzęt, w jakich ilościach będzie wykorzystywała, a zatem przy ocenie wyjaśnień Spółki REMOST możliwa była ocena, czy dana pozycja kosztorysu ofertowego zawiera wszystkie niezbędne elementy do jej należytego wykonania i wyceny. Z zestawienia cen jednostkowych z kosztorysu uproszczonego złożonego wraz z ofertą oraz kosztorysu przedłożonego na wezwanie Zamawiającego wynika, że w kosztorysach szczegółowych wykonawca ujął koszty bezpośrednie, a w kosztorysie złożonym wraz z ofertą - całkowity koszt wykonania robót, a więc także koszty pośrednie, organizacyjne, zaplecze, transport, ryzyka i zysk.

W zakresie twierdzeń Odwołującego dotyczących skalkulowanego przez Spółkę REMOST wynagrodzenia Izba uznała, że minimalna stawka godzinowa obowiązuje osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług. Nie ma ona zastosowania do umów o pracę. W przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, których zatrudnienia wymagał Zamawiający, ustawodawca gwarantuje minimalne wynagrodzenie w ujęciu miesięcznym, a nie godzinowym. Co za tym idzie, próba bezpośredniego odnoszenia minimalnej stawki godzinowej do kalkulacji roboczogodziny w kosztorysie jest nieuzasadniona. Izba wzięła pod uwagę wyjaśnienia Spółki REMOST, że stawka roboczogodziny w kosztorysie szczegółowym (R) stanowi wyłącznie element kosztów bezpośrednich – jest to stawka kosztorysowa robocizny, od której oddzielnie nalicza się koszty pośrednie (narzuty), które to właśnie obejmują m.in. koszty ubezpieczeń społecznych finansowanych przez pracodawcę; składki ZUS pracodawcy nie są elementem stawki R, lecz kosztów pośrednich.

Izba zważyła, że dokonując weryfikacji wyjaśnień nie można tracić z pola widzenia celu procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru. Celem tym nie jest li tylko formalne sprostanie wymaganiom Zamawiającego, ale wyeliminowanie ofert zawierających wycenę na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. Przepisy ustawy Pzp dotyczące wyjaśnienia wysokości oferowanych cen nie służą usuwaniu z postępowania wykonawców, którzy odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, ale nie dopuszczeniu do podjęcia się wykonania zamówienia przez wykonawców oferujących cenę na poziomie nierealistycznym, niewiarygodnym z punktu widzenia aktualnej sytuacji rynkowej, ceny, za którą nie jest możliwe należyte wykonanie zamówienia. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku SO w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 3/24, w którym Sąd stwierdził, że ocena wyjaśnień nie powinna polegać na szukaniu na siłę luk, niekonsekwencji, czy braków, jeżeli wyjaśnienia w swej treści pozwalają dokładnie prześledzić sposób kalkulowania ceny oferty, zweryfikować jej poszczególne części składowe i ocenić czy są one realne, zgodne z obowiązującymi przepisami, a w konsekwencji czy pozwalają wykonać zamówienie zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego (podobnie SO w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 25/24).

Izba miała ponadto na względzie, że cena zaoferowana przez Spółkę REMOST nie odbiega w sposób znaczący od cen innych wykonawców zaoferowanych w przedmiotowym postępowaniu (pkt 13 Protokołu postępowania), w tym jest niższa o zaledwie 8% od ceny zaoferowanej przez Odwołującego. Cena zaoferowana przez Spółkę REMOST nie jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Izba wzięła także pod uwagę oświadczenie Zamawiającego o nieadekwatności kosztorysu inwestorskiego w stosunku do aktualnych realiów panujących na rynku robót drogowych. Zamawiający wskazał, że doszło do zawyżenia przez Zamawiającego szacunkowej wartości zamówienia, która została oszacowana w oparciu o średnie stawki

SEKOCENBUD (stawki uśrednione i historyczne), nie zaś w oparciu o ceny rynkowe. Potwierdzeniem powyższego, jak wskazał Zamawiający, jest okoliczność, że 100% złożonych ofert plasuje się poniżej wartości szacunkowej, co przeczy twierdzeniu o rażąco niskim charakterze cen ofertowych.

Mając powyższe na uwadze, za niezasadne Izba uznała zarzuty naruszenia przez Zamawiającego art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a co za tym idzie, również art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Spółki REMOST.

Dokonując oceny zarzutów podniesionych przez Odwołującego w zakresie ceny zaoferowanej przez Spółkę LARIX Izba wzięła pod uwagę oświadczenie złożone przez tego wykonawcę Zamawiającemu w dniu 26 marca 2026 r., w którym wykonawca stwierdził, że nie uwzględnił w cenie obciążeń wynagrodzeń pracowniczych wynikających z przepisów z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, w efekcie czego, jak stwierdził sam wykonawca, jego oferta jest niezgodna z tymi przepisami. Wobec powyższego, zaistniały podstawy do odrzucenia oferty Spółki LARIX na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp.

Pomimo uwzględnienia zarzutów dotyczących oceny oferty złożonej przez Spółkę LARIX Izba oddaliła odwołanie mając na uwadze przepis art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. W przedmiotowym postępowaniu, z uwagi na niepotwierdzenie się zarzutów wobec oceny oferty złożonej przez Spółkę REMOST, wynik postępowania o udzielenie zamówienia, tj. wybór oferty najkorzystniejszej, nie ulega zmianie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia od odwołującego na rzecz zamawiającego. W świetle powyższych regulacji, Izba obciążyła kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.

Przewodnicząca:.....