

WYROK

Warszawa, dnia 21 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę PRK 7 NIERUCHOMOŚCI sp. z o. o. z/s w Warszawie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Gminę Nadarzyn przy udziale wykonawcy ZAB-BUD Sp. z o.o. z/s w Warszawie, przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną przez wykonawcę PRK 7 NIERUCHOMOŚCI sp. z o. o. z/s w Warszawie tytułem wpisu od odwołania;

2.2. Zasądza od PRK 7 NIERUCHOMOŚCI sp. z o. o. z/s w Warszawie na rzecz Gminy Nadarzyn kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu poniesionych kosztów wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt: KIO 1731/26 Uzasadnienie

Zamawiający:Gmina Nadarzyn prowadzi postępowanie postępowaniu pn.: „Przebudowa Pałacu w zespole pałacowo – parkowym w Młochowie, wraz z pracami konserwatorskimi, restauratorskimi i zagospodarowaniem terenu zewnętrznego”, nr postępowania: ZPiFZ.271.5.2026. Ogłoszenie opublikowano w BZP18 lutego 2026 r., nr 2026/BZP 00117882.

Odwołujący:PRK 7 NIERUCHOMOŚCI sp. z o. o. z/s w Warszawie wniósł 13 kwietnia 2026 r. odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

- (1)nieuzasadnionym wyborze oferty wykonawcy ZAB-BUD Sp. z o.o. z/s w Warszawie;
- (2)zaniechaniu odrzucenia oferty ZAB-BUD;
- (3)ewentualnie zaniechaniu wezwania ZAB-BUD do wyjaśnień w przedmiocie kalkulacji ceny ofertowej.

II.Zamawiającemu zarzucił naruszenie następujących przepisów:

- (1)art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz art. 226 ust. 1 pkt 4) Pzp w zw. z art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp, przez zaniechanie odrzucenia oferty ZAB-BUD jako niezgodnej z przepisami ustawy o min. wynagrodzeniu za pracę oraz przepisami Pzp w zakresie, w jakim za podstawę kalkulacji ceny ofertowej wykonawca ten przyjął wartość niższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej;
- (2)art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp, przez zaniechanie odrzucenia oferty ZABBUD jako niezgodnej z warunkami zamówienia w zakresie obowiązku wskazania cen jednostkowych;
- (3)ewentualnie art. 224 ust. 1 Pzp przez zaniechanie wezwania ZABBUD do wyjaśnień w przedmiocie kalkulacji ceny ofertowej w sytuacji, gdy ZAB-BUD rażąco zaniżył cenę w zakresie jej istotnych części składowych oraz skalkulował cenę przy uwzględnieniu kosztów pracy niższych niż minimalne wynagrodzenie za pracę wynikające z obowiązujących przepisów;
- (4)art. 239 ust. 1 i 2 Pzp przez wybór oferty ZAB-BUD w sytuacji, gdy oferta podlega odrzuceniu, względnie mimo braku procedury badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny;
- (5)art. 16 pkt 1-3 Pzp.

Wniósł uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

(1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

(2) dokonania ponownego badania i oceny ofert;

(3) odrzucenia oferty ZAB-BUD;

ewentualnie

(4) wezwania ZAB-BUD do wyjaśnień w przedmiocie kalkulacji ceny ofertowej.

UZASADNIENIE

Wskazał, że w postępowaniu złożono 11 ofert, w tym Odwołujący i ZAB-BUD.

W rozdziale XVI SWZ Zamawiający sformułował wymagania co do składania uproszczonego kosztorysu, w tym obowiązku wypełnienia wszystkich pozycji w przedmiarze z podaniem dla pozycji ceny jednostkowej. Brak wypełnienia wartości pozycji skutkuje odrzuceniem oferty.

z r. XVI pkt 4 SWZ wynagrodzenie wykonawcy ma charakter kosztorysowy. Podstawą obliczenia wynagrodzenia będą stanowiły ceny jednostkowe określone w uproszonym kosztorysie ofertowym:

Ponadto w r. III pkt 11 SWZ Zamawiający określił wymagania dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

ZAB-BUD złożył wraz z ofertą kosztorys, który w zakresie pozycji 224 nie odpowiada ww. wymaganiom, bowiem wbrew jednoznacznym zapisom SWZ, w zakresie pozycji 224 nie zawiera ceny jednostkowej, a jedynie cenę łączną:

Ponadto, w treści kosztorysu ofertowego ZAB-BUD wskazał stawkę za roboczogodzinę, która jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę tj. 30 zł.

Poszczególne pozycje kosztorysowe ZAB-BUD zostały wycenione na poziomie rażąco niskim. W efekcie cena łączna oferty jest niższa o ok. 1,2 mln zł od szacunkowej wartości zamówienia oraz o ponad 5,7 mln zł od średniej arytmetycznej wszystkich ofert, co powinno wzbudzić wątpliwości Zamawiającego. Zamawiający nie wezwał wykonawcy do wyjaśnień.

w zakresie kalkulacji ceny ofertowej.

II. UZASADNIENIE PRAWNE

II.1. Zarzut dotyczący niezgodności oferty z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

Jak wynika z kosztorysu ofertowego (dla branży budowlanej) złożonego przez ZAB-BUD, na potrzeby obliczenia ceny wykonawca przyjął stawkę za rbg w wysokości 30 zł.

W świetle obowiązujących przepisów o min. wynagrodzeniu za pracę (na rok 2026) min. stawka godzinowa (brutto) wynosi 31,40 zł oraz 4806 zł brutto miesięcznie. Stawki robocizny kosztorysowej netto zawierają składniki kalkulacyjne określone § 6 ust. 2 rozp. Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, /.../, (Dz. U. 2021 poz. 2458). Zgodnie z przepisem, godzinowe stawki robocizny kosztorysowej ustalone na podstawie analizy własnej obejmują wszystkie składniki zaliczane do wynagrodzenia oraz koszty pochodne.

Stawka robocizny kosztorysowej daje przeciętnie 35 zł brutto za godzinę.

Inni wykonawcy przyjmowali na potrzeby kalkulacji ceny w branży budowlanej następujące stawki za rbg: „Cora New” Sp. z o.o.- 45 zł, P.W. Anpol Andrzej Polański – 42 zł, ARCO-BUD Sp. z o.o. – 40 zł, Nafibud – 35,78, Unitresco – 45 zł, Adver – 55,50

Zatem wynagrodzenie pracowników, których ZAB-BUD zamierza skierować do realizacji zamówienia, nie spełnia wymagań wynikających z przepisów o min. wynagrodzeniu za pracę. Zamawiający wymaga zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności na terenie budowy w zakresie robót dekarских, termomodernizacyjnych w zakresie elewacji, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej.

Zawarte w kosztorysie ZAB-BUD oświadczenie o stawce rbg jest jednoznaczne. Zważywszy że był składany z ofertą, ma charakter wiążący i nie podlega modyfikacji. Zatem oferta winna podlegać odrzuceniu jako niezgodna z przepisami ustawy o min. wynagrodzeniu za pracę i Pzp w zakresie, w jakim za podstawę kalkulacji ceny przyjmuje wartość niższą od min. wynagrodzenia za pracę albo min. stawki godzinowej.

II.2. Zarzut dotyczący niezgodności oferty z warunkami zamówienia

Postanowienia SWZ stanowią punkt odniesienia dla oceny wymagań. Zamawiający sformułował jednoznaczne wymagania, dotyczące opracowania uproszczonego kosztorysu ofertowego. Zamawiający przyjął kosztorysowy model wynagrodzenia, składany z ofertą kosztorys uproszczony ma charakter wiążący oraz stanowi treść oferty.

Określony sposób obliczenia wysokości wynagrodzenia(r. XVI pkt 4 SWZ) wskazuje na istotną rolę cen jednostkowych, jako stanowiących bezpośrednią podstawę kalkulacji wartości wykonanych prac. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści wzoru umowy w § 3.

Zapisy te pozostają w korelacji z wymaganiami sporządzenia kosztorysu ofertowego, w rozdz. XVI pkt 2 SWZ, w tym z postanowieniami: ppkt 1) - wszystkie pozycje kosztorysu ofertowego muszą zawierać cenę jednostkową; ppkt 3) - brak wypełnienia i określenia wartości pozycji w kosztorysie ofertowym oraz wstawienie zera jako wartości pozycji - spowoduje odrzucenie oferty.

Zamawiający nie wprowadził żadnych wyjątków, zasada ta znajduje zastosowanie do każdej z pozycji kosztorysu, w tym w odniesieniu do cen jednostkowych.

ZAB-BUD uchybił obowiązkom z SWZ, dotyczącym wskazania ceny jednostkowej w każdej pozycji kosztorysu ofertowego, pozostawiając w poz. 224 kolumnę „cena jednostkowa” niewypełnioną. Wypełnił jedynie pole w kolumnie „Wartość”, wskazując cenę łączną pozycji.

II.3. Zarzut dotyczący zaniechania wezwania ZAB-BUD do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny (zarzut ewentualny)

Cena ZAB-BUD jest niższa o około 28% od średniej arytmetycznej ofert, co powinno wzbudzić wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia za tę cenę. Zamawiający, powinien był dostrzec, że znaczna część pozycji kosztorysowych jest rażąco zaniżona.

Znaczna część prac, stanowiących istotną składową ceny, nie przystaje do realiów i została skalkulowana poniżej kosztów. Dotyczy to gł. kosztorysu branży robót budowlanych, w tym poz. 1, 5, 31, 58, 79, 90, 130, 131, 135, czy 230 kosztorysu ofertowego ZAB-BUD.

Podano przykłady. Łączna wartość, o jaką ZAB-BUD zaniżył ww. pozycje kosztorysowe wynosi w stosunku do średnich cen ofertowych niemal 700 000 zł, co stanowi istotną część składową ceny.

Odwolujący wskazuje (w ramach zarzutu ewentualnego) zaniechanie wezwania do wyjaśnień również w zakresie kosztów pracy, stawki za rbg została określona w kosztorysie ZAB-BUD (w branży budowlanej) jednoznacznie i jako element oferty nie podlega zmianie.

Zaniżenie kosztów robocizny poniżej stawek minimalnych stanowi o niezgodności oferty z ustawą i wpływa na rażące zaniżenie ceny ofertowej.

Przyjmując za punkt odniesienia minimalną stawkę robocizny kosztorysowej, uwzględniając składniki wynikające z rozporządzenia w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, koszt robocizny został zaniżony przez ZAB-BUD o co najmniej 10% w stosunku rzeczywistych kosztów minimalnych, co konsekwencji przekłada się na zaniżenie ceny ofertowej ZAB-BUD o setki tysięcy złotych. Powyższe skutkowało zaoferowaniem przez ZAB-BUD ceny rażąco niskiej. Dokonując prawidłowej oceny oferty ZAB-BUD Zamawiający powinien był odrzucić ofertę ww. wykonawcy, względnie wezwać do wyjaśnień w przedmiocie kalkulacji ceny ofertowej. Powyższe skutkuje zarazem naruszeniem podstawowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający potraktował ofertę ZAB-BUD w sposób uprzywilejowany, z pominięciem bezwzględnie obowiązujących przepisów o wynagrodzeniu minimalnym, rażąco niskiej cenie oraz postanowień SWZ w zakresie obowiązku wskazania cen jednostkowych we wszystkich pozycjach kosztorysu ofertowego.

Zamawiający: Gmina Nadarzyn wniósł o oddalenie odwołania w całości;

Zamawiający podkreśla, że wymagał złożenia uproszczonego kosztorysu ofertowego. Z rozdziału XVI SWZ wynikało, że wykonawca określa ceny na roboty wynikające z dokumentacji technicznej, STWiORB oraz przedmiarów, a uproszczony kosztorys ofertowy należało załączyć do oferty. Jednocześnie rozliczenie miało następować kosztorysem powykonawczym, którego podstawę stanowić miały dokumentacja budowy oraz uproszczony kosztorys ofertowy w zakresie cen jednostkowych. Zamawiający nie żądał od wykonawców podania stawki rbg. Potwierdza to również sposób sporządzenia kosztorysów przez samego Odwołującego, który w załączonych kosztorysach posłużył się układem

właściwym dla kosztorysu uproszczonego, obejmującym pozycje, jednostki, obmiary, ceny jednostkowe i wartości, bez wyodrębnienia stawki roboczogodziny jako samodzielnego elementu oferty. Oceniając ofertę ZAB-BUD Zamawiający nie był zatem zobowiązany do analizowania tej danej. Zamawiający dokonał badania kosztorysu ofertowego ZAB-BUD w zakresie zgodności z przedmiarami, kompletności wyceny wszystkich wymaganych pozycji kosztorysowych oraz występowania podstaw do powzięcia wątpliwości co do rażąco niskiej ceny. Przeprowadzona weryfikacja nie wykazała żadnych nieprawidłowości uzasadniających odrzucenie oferty.

Odwołujący błędnie identyfikuje przesłanki odrzucenia oferty. Art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp dotyczy wyłącznie niezgodności oferty z przepisami ustawy, przez którą należy rozumieć ustawę Pzp i akty wykonawcze. Takie stanowisko wynika wprost z komentarza UZP do art. 226 Pzp. UZP jako przykłady zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp wskazuje między innymi niezachowanie formy oferty wymaganej pod rygorem nieważności, naruszenie zasady języka polskiego, złożenie więcej niż jednej oferty albo złożenie oferty dodatkowej mniej korzystnej niż oferta pierwotna. W konsekwencji powołanie art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp w zw. z ustawą o min. wynagrodzeniu za pracę jest wadliwe. Odwołujący próbuje natomiast wykorzystać art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp jako ogólną podstawę odrzucenia oferty za rzekomą niezgodność z inną ustawą. Taka wykładnia jest sprzeczna z literalnym brzmieniem przepisu oraz z przywołanym stanowiskiem UZP. Jeżeli Odwołujący twierdzi, że oferta narusza przepisy prawa pracy albo przepisy o minimalnym wynagrodzeniu, to nie może automatycznie kwalifikować tego jako niezgodności oferty z ustawą Pzp w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp.

Błędne jest powołanie art. 226 ust. 1 pkt 4 Pzp. Przepis dotyczy sytuacji, w której oferta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów. Ze stanowiska UZP wynika, że chodzi o przypadki, w których z przepisów innych niż Pzp wynika nieważność samej oferty jako czynności prawnej, przy czym typowo będzie to związane z normami kc dotyczącymi np. zasad reprezentacji albo dokonania bezprawnej czynności. UZP wskazuje przykładowo na art. 104 Kc. Zarzut sprowadza się wyłącznie do twierdzenia, że w jednym z kosztorysów widnieje pomocnicza stawka rbg, którą Odwołujący błędnie utożsamia z wynagrodzeniem pracowniczym.

Odwołujący dla zakwestionowania tej samej okoliczności faktycznej, tj. rzekomo zaniżonej stawki rbg przywołuje błędne podstawy prawne, które zupełnie nie dotyczą tej kwestii, tj. niezgodności oferty z przepisami Pzp oraz nieważności oferty na podstawie przepisów odrębnych.

Argumentacja Odwołującego nie wyjaśnia, na czym konkretnie miałyby polegać niezgodność oferty ZAB-BUD z ustawą Pzp w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp ani dlaczego oferta miałyby być nieważna na podstawie odrębnych przepisów w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 4 Pzp. Odwołujący nie wskazuje przepisu Pzp, którego naruszenie skutkowałoby niezgodnością oferty z ustawą Pzp, nie wskazuje żadnego przepisu odrębnego przewidującego sankcję nieważności oferty, nie przedstawia zdarzenia prawnego powodującego nieważność czynności złożenia oferty i nie wyjaśnia, w jaki sposób pomocnicza stawka rbg w kosztorysie miałyby prowadzić do zastosowania którejkolwiek z tych przesłanek odrzucenia.

Zarzut w tej części powinien zostać oddalony również z przyczyn formalnych. Zgodnie z art. 516 ust. 1 pkt 10 Pzp odwołanie musi zawierać wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających jego wniesienie oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności. Nie wystarcza samo powołanie przepisów i ogólne wyrażenie braku zgody z czynnością Zamawiającego.

Odwołujący nie przedstawia skonkretyzowanego wyводу faktycznego dotyczącego art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp ani art. 226 ust. 1 pkt 4 Pzp. Buduje zarzut na ogólnym twierdzeniu, że ZAB-BUD miał przyjąć w kalkulacji wartość niższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, a następnie próbuje z tego wywieść automatyczny obowiązek odrzucenia oferty. Taka konstrukcja nie odpowiada wymogom art. 516 ust. 1 pkt 10 Pzp. Skoro odwołanie nie zawiera należytego uzasadnienia faktycznego i prawnego odnoszącego się do powołanych podstaw odrzucenia, to już z tej przyczyny nie zasługuje na uwzględnienie w tej części. Jakiegokolwiek również późniejsze pisma procesowe nie mogą sanować pierwotnego braku, gdyż prowadziłoby to do niedopuszczalnego rozszerzenia podstaw faktycznych odwołania po upływie terminu na jego wniesienie.

Zamawiający wskazuje, że zarzut Odwołującego jest nietrafny. Zamawiający nie żądał wskazania stawki rbg jako elementu treści oferty. Odwołujący ma tego pełną świadomość, skoro sam w złożonych kosztorysach takiej stawki nie wyodrębnił. Stawka w kosztorysie ZAB-BUD ma charakter wyłącznie pomocniczy i wynika ze sposobu wygenerowania kosztorysu w użytym programie kosztorysowym, a nie z wymogu dokumentacji zamówienia. Zamawiający nie może czynić podstawą negatywnej oceny oferty danych, których podania nie wymagał od wykonawców. Co więcej, badanie tej kwestii wyłącznie wobec wykonawcy, którego kosztorys z przyczyn technicznych ujawnia pomocniczą stawkę rbg, przy jednoczesnym braku analogicznych danych w kosztorysie Odwołującego, prowadziłoby właśnie do naruszenia zasady równego traktowania wykonawców. Nie można bowiem różnicować sytuacji wykonawców w zależności od tego, czy

użyty przez nich program kosztorysowy ujawnia określony parametr pomocniczy, którego Zamawiający nie żądał i który nie został ustanowiony jako element treści oferty.

Odnosząc się do kwestii rzekomej niezgodności stawki 30 zł z ustawą o min. wynagrodzeniu za pracę, wskazać należy, że Odwołujący okoliczności tej w żaden sposób nie wykazał. Zarzut dotyczący stawki rbg opiera się na nieuprawnionym utożsamieniu parametru kosztorysowego ze stawką wynagrodzenia należną pracownikowi i to w dodatku wg argumentacji Odwołującego- pracownika zatrudnionego na umowę zlecenie. Stawka rbg używana w kosztorysowaniu robót budowlanych jest kategorią techniczno-kalkulacyjną, wykorzystywaną na potrzeby ustalenia ceny jednostkowej danej pozycji kosztorysowej. Jej funkcją nie jest określenie wynagrodzenia pracownika ani wskazanie wysokości świadczenia należnego konkretnej osobie zatrudnionej przy realizacji zamówienia. Nie jest ona tożsama ani z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, ani z minimalną stawką godzinową przewidzianą dla określonych umów cywilnoprawnych.

Odwołujący powołuje się przy tym na minimalną stawkę godzinową właściwą dla umów zlecenia, jednocześnie sam akcentując, że Zamawiający wymagał zatrudnienia określonych osób na podstawie umowy o pracę. Argumentacja pozostaje niespójna. Minimalne wynagrodzenie za pracę (dla umów o pracę), minimalna stawka godzinowa (dla umów cywilnoprawnych) oraz stawka roboczogodziny z kosztorysu pełnią odmienne funkcje, odnoszą się do innych stosunków prawnych i nie mogą być ze sobą mechanicznie utożsamiane. Sam fakt wskazania w kosztorysie pomocniczej stawki roboczogodziny na poziomie 30 zł nie oznacza zatem, że pracownicy ZAB-BUD będą otrzymywali wynagrodzenie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę ani że wykonawca nie uwzględnił w cenie kosztów wynikających z przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Odwołujący pomija, że poszczególne kosztorysy ZAB-BUD zawierają różne stawki rbg, np 40 zł w branżach instalacyjnych oraz 32 zł w branży elektrycznej, co potwierdza, że wskazania te mają charakter pomocniczo-kalkulacyjny, a nie stanowią samodzielnego zobowiązania. Nie sposób zatem z jednej pozycji (której wskazania Zamawiający w ogóle nie wymagał i nie mógł brać w ocenie oferty pod uwagę) w nagłówku kosztorysu branży budowlanej wyprowadzać wniosku o naruszeniu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W konsekwencji nie ma podstaw do twierdzenia, że koszty pracy w ofercie ZAB-BUD zostały zaniżone. Przeciwnie, oferta obejmuje wykonanie całości zamówienia za określoną cenę, a ZAB-BUD złożył wymagane oświadczenia dotyczące uwzględnienia wszystkich kosztów realizacji zamówienia. Pomocnicza stawka rbg ujawniona w kosztorysie w ogóle nie podlegała ocenie zgodnie z dokumentami zamówienia ani wobec ZAB-BUD, ani wobec któregośkolwiek z wykonawców. Gdyby przyjąć odmienne założenie, należałoby konsekwentnie uznać, że to oferta Odwołującego powinna podlegać odrzuceniu z uwagi na brak wskazania takiej stawki.

Brak jest podstaw do przyjęcia, aby Zamawiający dopuścił się naruszenia art. 224 ust. 3 pkt 4 Pzp w okolicznościach niniejszej sprawy. Przepis ten określa elementy, których mogą dotyczyć wyjaśnienia składane przez wykonawcę w procedurze badania rażąco niskiej ceny, w tym koszty pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej. Nie jest to samodzielna przesłanka odrzucenia oferty, lecz przepis dotyczący zakresu wyjaśnień ceny. Skoro Zamawiający nie wzywał ZAB-BUD do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 Pzp, ponieważ nie powziął i nie miał podstaw do powzięcia wątpliwości co do ceny oferty lub jej istotnych części składowych.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego pozycji 224 d.13, Zamawiający wskazuje, że również ten zarzut jest niezasadny. Po pierwsze, na gruncie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp zasadnicze znaczenie ma odróżnienie niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia od uchybień formalno-kalkulacyjnych lub odmienności w sposobie prezentacji kosztów. Odrzucenie oferty może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy treść zobowiązania wykonawcy rzeczywiście i w sposób niewątpliwy odbiega od wymagań SWZ. Nie wystarcza wykazanie, że wykonawca posłużył się innym sposobem kalkulacji, inną strukturą kosztorysu albo innym technicznym ujęciem składników ceny. Tego rodzaju różnice mogą mieć znaczenie rachunkowe lub prezentacyjne, lecz nie przesądzają o tym, że wykonawca zaoferował świadczenie inne niż wymagane. Podobna argumentacja była już prezentowana w orzecznictwie KIO, gdzie akcentowano, że art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp dotyczy sprzeczności merytorycznej, zasadniczej i nieusuwalnej, a nie uchybień niemających wpływu na zakres świadczenia wykonawcy.

Pozycja 224 obejmuje czas pracy rusztowań grupy 1 i została w kosztorysie ZAB-BUD wyceniona na kwotę 20 549,16 zł. Nie jest więc prawdą, że pozycja ta została pominięta, niewypełniona albo wyceniona na zero. Przedmiotem sporu jest wyłącznie brak klasycznej jednostki obmiarowej i ceny jednostkowej, podczas gdy sama pozycja, zgodnie z zasadami KNR, ma charakter szczególny. Czas pracy rusztowań w KNR oblicza się według założeń szczegółowych.

Nie jest to zatem typowa pozycja robót z jednostką obmiaru w rodzaju m2, m3, szt. albo m. Jej wartość zależy od

nakładów robocizny prac wykonywanych z rusztowania, a nie od samego okresu wynajmu rusztowania. W programach kosztorysowych, takich jak Norma, czas pracy rusztowań jest automatycznie powiązany z pozycjami prac, które z tego rusztowania korzystają. Czas pracy rusztowań musi być więc precyzyjnie powiązany z przedmiarem robót budowlanych, a dodanie albo usunięcie przypisanej pozycji powoduje zmianę wartości czasu pracy rusztowań. Właśnie dlatego poz. 224 w kosztorysie ZAB-BUD odwołuje się do szeregu pozycji elewacyjnych, od 226 do 296, które są wykonywane z wykorzystaniem rusztowań. Twórcy zasad kosztorysowania dla pozycji czas pracy rusztowań nie przewidzieli klasycznej jednostki obmiarowej, ilości ani ceny jednostkowej, co potwierdza szczególny charakter tej pozycji. Odwołujący pomija przy tym, że nakłady na montaż i demontaż rusztowań zostały skalkulowane odrębnie w poz. 221 d.13, natomiast poz. 224 d.13 dotyczy innego elementu kalkulacyjnego, tj. czasu pracy rusztowań. Pozycja 224 d.13 ma zatem charakter specyficzny i stanowi uzasadniony wyjątek od typowego sposobu prezentacji pozycji kosztorysowych przez wskazanie obmiaru i ceny jednostkowej, ponieważ już przedmiar robót udostępniony wykonawcom nie zawierał tych danych i został sporządzony zgodnie z wytycznymi KNR.

W SWZ istotne było zapewnienie, aby każda pozycja została ujęta i posiadała przypisaną wartość, co w przypadku oferty ZAB-BUD zostało spełnione- pozycja 224 d.13 została wyceniona konkretną kwotą, a zatem nie zachodzi żadna z przesłanek wskazanych w cytowanym postanowieniu SWZ ani też oferta ZAB-BUD nie jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Brak klasycznej ceny jednostkowej w pozycji 224 nie uniemożliwia jej rozliczenia ani oceny oferty. Wartość pozycji została wskazana, zakres został określony, a powiązanie z konkretnymi pozycjami kosztorysu jest widoczne. Odwołujący sam w swoich wyjaśnieniach potwierdził, że pozycja 224 obejmuje czas pracy rusztowań grupy 1 dla enumeratywnie wskazanych pozycji kosztorysowych. Skoro nawet Odwołujący był w stanie prawidłowo zidentyfikować zakres tej pozycji, nie może skutecznie twierdzić, że oferta ZAB-BUD jest w tym zakresie niejednoznaczna lub niemożliwa do oceny.

Odnosząc się do zarzutu ewentualnego Zamawiający wskazuje, że również ten zarzut nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ziszcza się żadna z przesłanek obligujących Zamawiającego do skierowania wezwania na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy określony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty nie znalazły potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, zostało przez Izbę oddalone.

Odwołujący i zamawiający przedstawili swoje stanowiska w pismach przygotowawczych i do protokołu rozprawy.

Przeanalizowano dokumentację postępowania w zakresie niezbędnym do całościowego rozpatrzenia odwołania.

Niesporne w sprawie są wartości oszacowania dokonane przez zamawiającego przed wszczęciem postępowania oraz wysokość cen złożonych oraz kwestionowanej w odwołaniu oferty złożonej przez przystępującego.

Odwołujący w szczególności negatywnie ocenił czynność zamawiającego prowadzącą do wyboru oferty przystępującego jako najkorzystniejszej mimo braku obalenia przez tego wykonawcę domniemania zaoferowania ceny rażąco niskiej.

W zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania odrzucenia oferty ZAB-BUD jako niezgodnej z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz przepisami Pzp w zakresie, w jakim za podstawę kalkulacji ceny ofertowej wykonawca ten przyjął wartość niższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej należy zauważyć, że w postępowaniu wymagano złożenia uproszczonego kosztorysu ofertowego, a w nim stawka roboczogodziny nie była wymagana i nie stanowiła składowej podstaw do kosztorysowania w układzie „robocizna, materiały sprzęt”. Kosztorys ofertowy wymagał cen jednostkowych w konkretnych pozycjach celem użycia w rozliczeniu powykonawczym.

Przepisy powołane przez odwołującego odnoszą się do metody sporządzania kosztorysów w innym niż przedmiotowy wymóg i dotyczą zamawiającego.

Ocena zamawiającego nie dotyczyła analizy wskazanej stawki roboczogodziny, ta nie miała matematycznej relacji z

cenami jednostkowymi i kwotami pozycji kosztorysu, poza tym wskazana została jedynie przy branży budowlanej, a nie do całości robót.

Powołanie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu nie miało w tej sytuacji znaczenia, a wskazanie na art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp jest niezasadne, jako że przepis ten dotyczy wyłącznie niezgodności oferty z przepisami ustawy, przez którą należy rozumieć ustawę Pzp i akty wykonawcze, a nie innych ustaw.

W konsekwencji nie ma podstaw do twierdzenia opartego na wskazanej, lecz w istocie zbędnej stawki roboczogodziny, że koszty w ofercie ZAB-BUD zostały zaniżone.

Ponadto brak jest podstaw do przyjęcia, aby Zamawiający dopuścił się naruszenia art. 224 Pzp w okolicznościach niniejszej sprawy. Zamawiający nie miał ustawowego obowiązku ani nie uznał za celowe przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie wysokości ceny oferty lub jej istotnych elementów składowych.

W ocenie składu orzekającego odnośnie do zarzutu dotyczącego pozycji 224 d.13, zarzut jest niezasadny. Pozycja 224 obejmuje czas pracy rusztowań grupy 1 i została w kosztorysie ZAB-BUD wyceniona na kwotę 20 549,16 zł. Zatem nie została niewypełniona albo wyceniona na zero. W pozycji tej nie ma klasycznej jednostki obmiarowej i ceny jednostkowej, natomiast sama pozycja, ma charakter szczególny. Jest ona powiązana z pracami w innych pozycjach wyspecyfikowanych w jej opisie. Nie jest to zatem typowa pozycja robót z jednostką obmiaru w rodzaju m2, m3, szt. albo m. Gdyby określać ją literalnie, tj. jako czas pracy, to jednostką obmiarową byłyby jednostki czasu, co oczywiście prowadziłoby do absurdalnego wyniku. Jej wartość zależy od nakładów robocizny prac wykonywanych z rusztowania, a nie od samego okresu wynajmu rusztowania. W programach kosztorysowych, czas pracy rusztowań jest automatycznie powiązany z pozycjami prac, które z tego rusztowania korzystają. Zatem pozycja ta wymaga jedynie wskazania wartości, co również można wnioskować z kosztorysu złożonego przez odwołującego, w którym brak jest jednostki, a wartość pozycji jest równa cenie jednostkowej.

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp jako wynikowy w stosunku do pozostałych, wobec ich oddalenia, Izba uznaje za niezasadny. Wobec oddalenia zarzutów, nie stwierdzono także naruszenia przez zamawiającego zasad prawa zamówień publicznych.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze ustawy Pzp orzekła jak w sentencji. Brak potwierdzenia się zarzutów wskazanych w odwołaniu powoduje, iż w przedmiotowym stanie faktycznym nie została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 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).

Przewodniczący:.....