

WYROK

Warszawa, 3 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Joanna Gawdzik-Zawalska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie 27 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia:

STAGA Sp. z o.o. Częstochowa, KRS: 0001110988 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:

Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie

orzeka:

Uwzględnia odwołanie w części, co do zarzutu pierwszego i piątego i nakazuje zamawiającemu :

- 1.1.Unieważnić czynność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- 1.2.Unieważnić odrzucenie oferty odwołującego;
- 1.3.Powtórzyć czynność badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego;

Oddala odwołanie w pozostałym zakresie;

Kosztami postępowania odwoławczego w całości obciąża zamawiającego i:

- 3.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika, 17 zł 00 gr (siedemnaście złotych zero groszy) opłaty od pełnomocnictwa;
- 3.2.zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 11 117 zł 00 gr (jedenastę tysięcy sto siedemnaście złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego

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:.....

Uzasadnienie

Miejski Zarząd Dróg w Częstochowie, ul. Legionów 52, 42-202 Częstochowa (zamawiający) prowadzi na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024r. poz. 1320 ze zm.) (Ustawa lub Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Przebudowa kanału deszczowego przy ul. Ogrodowej w Częstochowie (nr postępowania ZP.26.1.19.2026); Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 31 marca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00179034/01 (Postępowanie). Zasady, warunki i przedmiot zamówienia opisuje specyfikacja warunków zamówienia (SWZ).

4 maja 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie wpłynęło odwołanie wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia STAGA Sp. z o.o. ul. Marynarska 70, 42-280 Częstochowa, NIP: 5732953920, KRS: 0001110988 (odwołujący).

Odwołanie wniesiono wobec:

1. czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy-Pzp, co nastąpiło w piśmie zamawiającego z dnia 23.04.2026 r. pt. „Zawiadomienie o odrzuceniu oferty”;

2. czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy-Pzp, co nastąpiło w piśmie Zamawiającego z dnia 23.04.2026 r. pt. „Zawiadomienie o unieważnieniu postępowania”;

3. zaniechania wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień w trybie art. 223 ust. 1 Pzp oraz w trybie art. 224 ust. 1 Pzp, przed dokonaniem czynności odrzucenia oferty;

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz w zw. z pkt 14.7 i 14.9 SWZ poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z powodu zastosowania w pozycjach kosztorysu ofertowego nr 1, 2, 6, 9, 11, 13 oraz w ogólnym podsumowaniu zestawienia robocizny innych ilości roboczogodzin niż wynikałyby z opisów przedmiaru, podczas gdy Odwołujący zachował tożsamy z przedmiarem zakres rzeczowy każdej z tych pozycji (opis roboty, jednostka obmiarowa, obmiar oraz technologia robót) a SWZ w żadnym miejscu nie nakazywała stosowania konkretnych nakładów rzeczowych z katalogów KNR, ani nie sankcjonowała odrzuceniem ich modyfikacji;

2) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z powodu zastosowania stawki roboczogodziny niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, podczas gdy stawka roboczogodziny w kosztorysie ofertowym jest kategorią kalkulacyjną odrębną od stawki wynagrodzenia pracownika i nie podlega utożsamieniu ze stawkami z ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a SWZ w żadnym miejscu nie określała minimalnego progu stawki R w kosztorysie ofertowym;

3) naruszenie art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty przed jej odrzuceniem, w sytuacji gdy w utrwalonej linii orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej fakultatywne uprawnienie z art. 223 ust. 1 Pzp przeradza się w obowiązek zamawiającego, ilekroć skutkiem ewentualnych wątpliwości może być odrzucenie oferty;

4) ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 2 — naruszenie art. 224 ust. 1 i ust. 4 Pzp w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub jej istotnych części składowych — w szczególności w odniesieniu do stawki roboczogodziny i sposobu uwzględnienia kosztów pracy — w sytuacji gdy stawka roboczogodziny w robotach budowlanych stanowi istotną część składową ceny, a wezwanie w tym zakresie jest dla Zamawiającego obligatoryjne;

5) naruszenie art. 255 pkt 3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez bezzasadne unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji, gdy w postępowaniu została złożona ważna i niepodlegająca odrzuceniu oferta Odwołującego, której cena mieści się w kwocie, jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia, a tym samym przesłanka z art. 255 pkt 3 Pzp nie została spełniona;

Wskazując na powyższe zarzuty odwołujący wnosił o:

1. nakazanie unieważnienia czynności Zamawiającego polegającej na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

2. nakazanie unieważnienia czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego;

2. nakazanie Zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego

Zamawiający wnosił o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje

Izba nie dopatrzyła się zaistnienia przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Ustawy. Izba uznała, że odwołujący wykazał interes w uzyskaniu zamówienia i możliwość poniesienia szkody jako przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 Ustawy.

Izba mając na uwadze zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika uwzględniła zarzut pierwszy wobec potwierdzenia się nieistnienia sprzeczności treści oferty odwołującego z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zakresie objętym zarzutem i zarzut piąty będący wynikowym w stosunku do zarzutu pierwszego.

Izba oddaliła odwołanie w pozostałym zakresie wobec:

- nieprawidłowości założenia, że podstawą odrzucenia oferty odwołującego wyrażoną w uzasadnieniu odrzucenia oferty jest dodatkowo zaoferowanie stawki roboczogodziny niższej od minimalnego wynagrodzenia za pracę lub godzinowego podczas, gdy okoliczność ta nie stanowiła podstawy odrzucenia oferty w trybie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, które nastąpiło z przyczyn określonych w podstawie faktycznej pierwszego zarzutu.

- braku podstawy do wzywania odwołującego do wyjaśnień treści oferty w trybie art. 223 Pzp wobec uwzględnienia zarzutu pierwszego dalej idącego.

- braku obowiązku wzywania odwołującego do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w trybie art. 224 Pzp, w szczególności w zakresie stawki za roboczogodzinę w robotach budowlanych, wobec niedokonania przez zamawiającego oceny oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę lub koszt lub istotną ich część lub budzącej w tym zakresie wątpliwości, wobec nie dokonywania w tym zakresie oceny oferty przez zamawiającego skutkującej odrzuceniem oferty.

Ustalając stan faktyczny Izba dopuściła dowody wnioskowane przez strony. Oparła się na dokumentach zamówienia, w szczególności SWZ, ofercie w tym kosztorysie ofertowym i odrzuceniu oferty i unieważnieniu Postępowania. Oceniając materiał dowodowy izba uwzględniła stanowiska i oświadczenia stron zaprezentowane w pismach procesowych i na rozprawie.

Izba wskazuje, że:

Zgodnie z art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 16 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny. Równe traktowanie nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem rozpatrywanym w świetle rezultatów, do jakich ma doprowadzić. Wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp zamawiający odrzuca ofertę jeśli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zgodnie z art. 223. 1. Pzpw toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Niezgodność polega na złożeniu oferty, której treść jest niezgodna ze skonkretyzowanym, skwantyfikowanymi i jednoznacznie ustalonym warunkiem zamówienia. W sytuacji powstania po stronie zamawiającego wątpliwości, co do tego, czy treść oferty odpowiada warunkom zamówienia, przed odrzuceniem oferty zamawiający winien zażądać wyjaśnień jej treści zgodnie z art. 223 Pzp. Obowiązek wezwania nie powstaje, gdy treść oferty i warunków zamówienia jest jednoznaczna a okoliczności sprawy takiego rodzaju, że uzasadniają brak wątpliwości po stronie zamawiającego, co do zaistnienia sprzeczności, która w ocenie zamawiającego skutkować może odrzuceniem oferty.

Zgodnie z art. 224 ust. 1. Pzp 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. Celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest udzielenie zamówienia wykonawcy, który wykona zamówienie zgodnie z warunkami zamówienia, określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Ustawodawca nie zdefiniował terminu „rażąco niskiej ceny”. Termin odnosi się do ceny oderwanej od realiów rynkowych. Rażąco niska cena to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w kontekście aktualnej sytuacji rynkowej i nie pozwalająca - przy zachowaniu reguł rynkowych - na wykonanie umowy przez wykonawcę, czyniąc je nieopłacalnym. Zamawiający zobowiązany jest do przeanalizowania cen ofertowych pod kątem przesłanek z art. 224 Pzp oraz podjęcia następnie decyzji o ewentualnej potrzebie wezwania do wyjaśnień. Decyzja w tym zakresie, poprzedzona analizą, opierać winna się na okoliczności danej sprawy i uwzględniać może doświadczenie i wiedzę konkretnego zamawiającego. Nie może mieć charakteru uznaniowego. Powyższe przepisy mają zapobiegać wybieraniu ofert, które nie dają pewności, że zamówienie zostanie wykonane i to bez uszczerbku dla jego jakości zgodnie z wymaganiami SWZ lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Zabezpiecza zamawiającego przed nieuczciwymi praktykami wykonawców, którzy zaniżając cenę lub koszt w celu uzyskania zamówienia, na etapie realizacji mogą sobie to rekompensować niższą jakością lub domaganiem się dodatkowego wynagrodzenia. W skrajnych wypadkach zagrożone może być wykonanie całego zamówienia. Jednocześnie przepis chroni rzetelnych wykonawców, gdyż ułatwia eliminowanie z zamówień publicznych tych, którzy łamią zasady uczciwej konkurencji w zakresie ceny lub kosztu (art. 16 Pzp). Zgodnie z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp do elementów, których naruszenie wskazywać może na realizację zamówienia za cenę rażąco niską w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp jest zaoferowanie ceny zaniżonej, bo skalkulowanej niezgodnie 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie.

Izba ustaliła i stwierdziła, co następuje

Izba stwierdza, że odwołujący oparł zarzuty na następujących twierdzeniach i dowodach:

- z dokumentu — Specyfikacji Warunków Zamówienia (w aktach postępowania), w szczególności pkt 14.3, 14.7, 14.8 i 14.9 SWZ, oraz z dokumentu — Przedmiar robót pn. „Przebudowa kanału deszczowego w ulicy Ogrodowej” — na fakt: treści warunków zamówienia w zakresie sporządzenia kosztorysu ofertowego, braku w tych dokumentach wymogu stosowania konkretnych nakładów rzeczowych z katalogów KNR, braku w tych dokumentach progu minimalnej stawki robocizogodziny oraz braku sankcji odrzucenia oferty za zastosowanie nakładów odmiennych od katalogowych;

Izba stwierdza, że twierdzenie odwołującego znajduje oparcie w SWZ, który nie wskazuje na wymóg sporządzenia kosztorysu ofertowego z zastosowaniem konkretnych nakładów rzeczowych, w tym konkretnej stawki robocizny z katalogów KNR ani żadnych innych np. KNNR, Sekocenbud;

- z dokumentu — Wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 8 do SWZ (w aktach postępowania), w szczególności § 8 ust. 2 oraz § 15 ust. 5 — na fakt: kosztorysowego charakteru wynagrodzenia w niniejszym zamówieniu oraz pomocniczej, a nie wiążącej, roli katalogów KNR przy ustalaniu nakładów rzeczowych również na etapie realizacji umowy;

Izba stwierdza, że twierdzenie odwołującego znajduje oparcie w SWZ, także we wzorze umowy, które wskazują na kosztorysowy charakter wynagrodzenia i pomocniczy charakter przedmiarów a także to, że katalogi KNR a także inne (KNNR czy Sekocenbud) nie mają charakteru wiążących, w szczególności co do nakładów i stawek;

- z dokumentu — Kosztorys ofertowy Odwołującego wraz z zestawieniem materiałów, sprzętu i robocizny oraz tabelą elementów skalonych (w aktach postępowania) — na fakt: zachowania przez Odwołującego pełnej zgodności opisów pozycji kosztorysu z opisami w przedmiarze, tożsamości jednostek miary i obmiarów, zachowania wszystkich składników cenotwórczych wymaganych przez Zamawiającego (R, M, S, Kp, Z) oraz prawidłowego ujęcia Kwoty Tymczasowej w wysokości 10% wartości pozycji przedmiarów;

Izba stwierdza, że twierdzenie odwołującego znajduje oparcie w świetle brzmienia SWZ co do zgodności opisów

zakwestionowanych przez zamawiającego pozycji kosztorysu z pozycjami z przedmiaru a więc tożsamości jednostek miar i obmiarów i zachowania wymaganych SWZ składników cenotwórczych

- z dokumentu — Druk OFERTA STAGA Sp. z o.o. z dnia 14.04.2026 r. oraz z informacji z otwarcia ofert podanej do wiadomości publicznej w dniu 15.04.2026 r. (w aktach postępowania) — na fakt: treści oferty Odwołującego, ceny ofertowej brutto 1.218.938,94 zł, zaoferowanego maksymalnego okresu rękojmi i gwarancji 120 miesięcy oraz mieszczącego cenę oferty Odwołującego w kwocie, jaką Zamawiający bezpośrednio przed otwarciem ofert podał jako kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia, zgodnie z art. 222 ust. 4 PZP;

Izba stwierdza, że twierdzenie odwołującego znajduje oparcie ww dokumentach

- z dokumentu — Zawiadomienie Zamawiającego o odrzuceniu oferty Odwołującego z dnia 23.04.2026 r. oraz Zawiadomienie Zamawiającego o unieważnieniu postępowania z dnia 23.04.2026 r. (w aktach postępowania) — na fakt: treści czynności Zamawiającego objętych odwołaniem, treści przedstawionego przez Zamawiającego uzasadnienia oraz wprost wyrażonej decyzji Zamawiającego o odstąpieniu od wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oferty.

Izba stwierdza, że twierdzenie odwołującego znajduje oparcie ww dokumentach.

Izba ustaliła także, że (zaznaczenia własne izby):

w Postępowaniu wpłynęły 4 oferty, z których 3 zostały odrzucone, cena oferty nieodrzuconej jest wyższa od ceny, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, co stanowiło podstawę unieważnienia Postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp (protokół otwarcia ofert, unieważnienie Postępowania);

Odwołujący złożył ofertę na kwotę 1.218.938,94 zł brutto (991.007,27 zł netto + VAT 23%). Cena ta została skalkulowana zgodnie z pkt 14.7 lit. c i lit. e SWZ jako suma wartości kosztorysowej robót (1.107.790,85 zł brutto = 900.642,97 zł netto + VAT 23%) oraz Kwoty Tymczasowej w wysokości 10% sumy pozycji przedmiarów netto, przeznaczonej zgodnie z § 8 ust. 5 wzoru umowy na rozliczenie różnic obmiarowych, robót nieujętych w przedmiarze a przewidzianych w projekcie, robót zamiennych i dodatkowych. Odwołujący zaoferował maksymalny okres rękojmi i gwarancji jakości wynoszący 120 miesięcy; Cena ofertowa odwołującego jest niższa od ceny, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (bezsporne);

Oferta odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp wobec niezgodności jej treści z warunkami zamówienia wobec tego, że Wykonawca w pozycjach kosztorysu ofertowego nr 1, 2, 6, 9, 11, 13 oraz w ogólnym podsumowaniu zestawienia robocizny „zastosował inne ilości roboczo godziny (...) niezgodne z opisem ww. pozycji w przedmiarze robót, stanowiącym załącznik do SWZ”; zamawiający w uzasadnieniu wskazał, że „Ponadto zamawiający w toku badania ofert stwierdził, że Wykonawca w kosztorysie ofertowym podał stawkę roboczogodziny 24,00 zł, która jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej. Zamawiający nie wzywał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty, gdyż i tak podlega ona odrzuceniu” (bezsporne)

Izba stwierdza, że wskazanie faktu, że kosztorys zawiera stawkę, która jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ma charakter wyłącznie informacyjny i nie stanowiła uzasadnienia ani podstawy odrzucenia oferty na podstawie art. 2026 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz, że zamawiający nie ocenił ceny oferty z punktu widzenia rażąco niskiej ceny, co Izba ustaliła na podstawie uzasadnienia odrzucenia oferty oraz wyjaśnień zamawiającego (odrzucone oferty odwołującego, wyjaśnienia zamawiającego wskazujące na: informacyjny charakter zdań uzasadnienia odrzucenia dotyczących stawki robocizny i brak poddania stwierdzonej i opisanej okoliczności ocenie wobec zaistnienia podstawy odrzucenia z innego powodu);

Zgodnie z SWZ — w rozdział 14 Opis sposobu obliczenia ceny pkt 14.7 SWZ: „Kosztorys ofertowy ma być sporządzony metodą kalkulacji szczegółowej dla ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych podanych w przedmiarach robót i być zgodny z opisem przedmiotu zamówienia, dokumentacją i specyfikacjami technicznymi. Zamawiający wymaga od Wykonawcy odwzorowania w ofercie pełnej treści pozycji katalogowej przedmiaru.” pkt 14.8 SWZ: „Wykonawcy nie zezwala się na samodzielne dodawanie żadnych nowych pozycji w którejkolwiek części przedmiaru robót.” Pkt 14.9 SWZ: „Wszystkie opisy pozycji z kosztorysu ofertowego winny być zgodne z opisami z załączonego do SWZ przedmiaru robót. Wykonawca nie jest uprawniony do samoistnych ich zmian. Zmiany należy uwzględniać tylko w przypadku zmian, modyfikacji wprowadzonych przez Zamawiającego w trakcie postępowania.” (bezsporne)

Izba stwierdza, że SWZ zobowiązuje wykonawcę wyłącznie do zachowania zgodności w zakresie: (i) opisów pozycji (pkt 14.9), (ii) liczby pozycji — bez ich samodzielnego dodawania (pkt 14.8) i (iii) odwzorowania pełnej treści pozycji katalogowej przedmiaru (pkt 14.7) i jednocześnie nie zobowiązuje do stosowania przy kalkulacji ceny konkretnych ilości lub cen nakładów rzeczowych — robocizny, materiałów, sprzętu — wynikających ze wskazanych w przedmiarach katalogach (KNR, KNNR czy Sekocenbud) Opis pozycji — do którego odnoszą się pkt 14.7 i 14.9 SWZ — to opis tego, co jest przedmiotem wyceny (rodzaj roboty, technologia, parametry, jednostka obmiarowa, obmiar); nakład rzeczowy zaś — to ile zasobów (w tym wypadku godzin pracy robotnika, godzin pracy sprzętu) zużywa wykonawca na wykonanie ustalonej w SWZ jednostki obmiarowej tej roboty. Nakład rzeczowy i opis pozycji (przedmiar) są odmiennymi kategoriami

pojęciowymi. Utożsamianie nakładu z opisem wymaganej czynności z przedmiaru pozbawione jest podstaw normatywnych a także wynikających z SWZ. Katalogi nie są wiążące a przedmiar robót załączony do SWZ nie zawiera konkretnych wartości nakładów jednostkowych (r-g/m³, r-g/m², r-g/szt itp.) dla poszczególnych pozycji przedmiaru. Przedmiar (opis czynności) zawiera: opis roboty, podstawę wyceny w postaci symbolu KNR/SEK/KNNR (z dopiskiem „norma: ...” w niektórych pozycjach), jednostkę obmiarową oraz obmiar. Wartości nakładów jednostkowych — stanowiących element kalkulacji ceny i kosztorysu szczegółowego — wprowadza do swojego kosztorysu ofertowego wykonawca, opierając te dane na charakterystycznych i osiągalnych dla niego: doświadczeniu, organizacji pracy, dostępnym sprzęcie i metodzie wykonania robót a także dostępnych cenach materiałów, sprzętu, personelu lub ich kosztach uwzględniając również zysk.

5.W pozycjach kosztorysowych (1, 2, 6, 9, 11, 13), odwołujący zachował tożsamy z przedmiarem zakres rzeczowy, jednostkę obmiarową oraz obmiar. (bezsporne)

Mając na uwadze powyższe w zakresie zarzutu pierwszego izba wskazuje, że skoro:

- SWZ nie wskazuje obowiązku stosowania przy kalkulacji ceny – w kosztorysie nakładów robocizny równych wynikającym z KNR i

- przedmiar nie podaje konkretnych wartości nakładów,

to nie sposób mówić o niezgodności treści oferty (kosztorysu ofertowego) z warunkami zamówienia w tym zakresie.

Wykonawca w żadnej z kwestionowanych pozycji nie dokonał zmiany zakresu rzeczowego roboty. Różnica między ofertą a nakładami z katalogu KNR nie wyrażonymi w SWZ ani nie wskazanymi przez SWZ jako obowiązkowymi do zastosowania - sprowadza się do ilości nakładów rzeczowych, które pozwalają na złożenie konkurencyjnej oferty. Modyfikacja nakładów rzeczowych w kosztorysie ofertowym przy zachowaniu zakresu rzeczowego pozycji jest dopuszczalna. Katalogi KNR mają charakter wyłącznie pomocniczy, niewiążący normatywnie (podobnie KIO w wyroku z 30 marca 2023 r., sygn. akt KIO 720/23: „Kod pozycji przedmiaru określany jest w praktyce najczęściej na podstawie odpowiednich publikacji zawierających normy nakładów rzeczowych (jak KNR) i ma znaczenie pomocnicze. Co do zasady to opis pozycji przedmiaru wraz z obliczeniami jednostek miary dla danej pozycji przedmiarowej identyfikuje zakres robót objętych przedmiotem zamówienia, które powinny być podstawą do wyceny w kosztorysie ofertowym. Opis ten może być modyfikowany względem opisów przyjętych w katalogach nakładów rzeczowych, które siłą rzeczy, jako pewien zbiór, nie będą wyczerpywać wszystkich możliwych przypadków. (...) KNR nie stanowi dokumentu o charakterze normatywnym i nie jest on bezwzględnie wytyczną, na podstawie której muszą być tworzone wszelkie kosztorysy.”; KIO z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt KIO 3458/20 „jeśli np. wykonawca zdecyduje, że wykona dany zakres robót w innej, bardziej konkurencyjnej cenie, niż to wynika z KNR, ma pełne prawo dostosować „zawartość norm nakładów” w danej pozycji w celu otrzymania ceny jednostkowej odpowiadającej zakładanej przez niego. Może np. zastosować inny nowocześniejszy sprzęt, system deskowania, rzeczywiste, oparte na jego doświadczeniu normy czasu niezbędnego do realizacji danego zakresu.”; KIO z 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt KIO 1053/24: „Zamawiający w dokumentacji postępowania (SWZ) nie żądał kalkulowania cen w oparciu o przeliczniki wynikające z KNR, a wręcz w opisie sposobu obliczenia ceny podał, iż podstawą skalkulowania ceny w ofercie jest zakres zamówienia wskazany w rozdziale III SWZ (...) a załączony przedmiar robót ma charakter pomocniczy dla wyceny przedmiotu zamówienia. (...) Istotne bowiem jest to, aby ten sposób kalkulacji ceny zapewniał należyte wykonanie zamówienia, a nie to, by był analogiczny do sposobu wyceny innych wykonawców lub zamawiającego (z zastrzeżeniem oczywiście konieczności uwzględniania postanowień SWZ).”)

Brak w SWZ, słusznie zresztą, wyraźnego wymogu stosowania konkretnych nakładów – ilości robocizny

dla danej czynności - z KNR sprawia, że odrzucenie oferty odwołującego z tej przyczyny, że wykonawca zastosował nakłady – robocizną – w ilościach, których realności ani zgodności z konkretnym wymaganiem SWZ zamawiający nie zakwestionował, przywołując wyłącznie wynikające z niewiążącego katalogu wartości narusza art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Nieuzasadniony w świetle SWZ jest również wniosek zamawiającego, że „zakres zawartych w nich (kosztorysie dop. izby) szczegółowych składników jest inny niż zakładał to Zamawiający w przedmiarze robót”. Jak wskazano wyżej przedmiar konkretnych wartości nakładów rzeczowych nie zawiera. Dokument przywołany przez zamawiającego w toku postępowania odwoławczego w postaci kalkulacji własnej (na potrzeby szacowania wartości zamówienia) będącej załącznikiem do protokołu postępowania i nie udostępnianej wykonawcom na etapie ofertowania, opartej o dane KNR pozostaje irrelevantny dla oceny warunków zamówienia wiążących wykonawcę przy sporządzaniu oferty.

Wobec uwzględnienia zarzutu pierwszego izba:

- uwzględniła zarzut piąty jako, że unieważnienie Postępowania w oparciu o art. 255 pkt 3 Pzp wobec unieważnienia odrzucenia oferty wykonawcy, której cena nie przewyższa kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia nie jest zasadne i

- oddaliła zarzut dotyczący zaniechania wzywania do wyjaśnień treści oferty wobec uwzględnienia zarzutu pierwszego jako dalej idącego.

W odniesieniu do zarzutu drugiego izba stwierdza, że oparty był na nieznajdującym uzasadnienia w stanie faktycznym założeniu, że stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu odrzucenia o walorze wyłącznie informacyjnym stanowiło podstawę / uzasadnienie czynności odrzucenia oferty, której treść jest sprzeczna z warunkami zamówienia. Podczas gdy zamawiający nie ocenił ceny ofertowej wykonawcy.

Pomijając, to, że co do zasady stawka roboczogodziny kosztorysu wykonawcy i stawka wynagrodzenia pracownika nie są pojęciami tożsamymi

(np. KIO w wyroku z 23 czerwca 2015 r., sygn. akt KIO 1143/15: „brak jest podstaw by kwotę minimalnego wynagrodzenia przeliczać na roboczogodziny i na tej podstawie wnioskować, że cena oferty jest rażąco niska, w sytuacji, gdy z wyjaśnień i dowodów wynika uwzględnienie w cenie oferty kosztów pracy w sposób określony w przepisie.”; KIO w wyroku z 13 listopada 2024 r., sygn. akt KIO 3885/24: „powszechnym w ocenie orzecznictwa jest, iż stawka roboczogodziny kosztorysowej nie jest tożsama ze stawką godzinową wynagrodzenia pracowników. Roboczogodzina jest jednostką miary robocizny, która wyraża normę ilościową wykonania przez jednego robotnika w czasie jednej godziny określonego zakresu robót. (...) Wartość roboczogodziny nie odpowiada wynagrodzeniu wypłacanemu robotnikom. (...) Pojęcie »kosztów pracy« jest bowiem pojęciem odrębnym od stawki roboczogodziny kosztorysowej.”

zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp także poprzez wskazanie niewłaściwej, wg odwołującego, podstawy prawnej odrzucenia nie mógł zostać uwzględniony.

Dla uwzględnienia zarzutu (drugiego a także dotyczącego zaniechania wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny) konieczne jest stwierdzenie, że dane naruszenie musiało mieć lub może mieć istotny wpływ na wynik Postępowania (art. 554 ust 1 Pzp).

W tym przypadku, okoliczności sprawy, a w szczególności przywołane przez odwołującego dla

uzasadnienia zarzutu stwierdzenie przez zamawiającego, że odwołujący w kosztorysie ofertowym podał stawkę roboczogodzinny 24,00 zł, która jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, pozostawało poza sferą czynności w Postępowaniu, w tym również w odniesieniu do oceny ceny ofertowej w świetle art 224 ust. 1 Pzp.

Zamawiający stwierdził wyłącznie pewien fakt, który nie wywołał w odniesieniu do sytuacji wykonawcy żadnego skutku. Zamawiający nie podjął żadnych czynności z tym związanych. Stąd zarzut oparty na błędnym przekonaniu stanowienia przez wysokość stawki podstawy odrzucenia nie mógł być uwzględniony, analogicznie w odniesieniu do zarzutu zaniechania wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

W świetle art. 555 ust. 1 w zw. z art. 516 ust. 1 pkt. 8-10 Ustawy „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu”, zaś „Odwołanie zawiera: (...) 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów; 9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania; 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności”.

W niniejszej sprawie, odwołanie – w zakresie oddalonym - nie zawierało uzasadnienia faktycznego, które pozwoliłoby na zrekonstruowanie sprzecznego z Ustawą zachowania zamawiającego czy zdarzenia, wypełniającego przepisy prawa, których naruszenie zarzucił odwołujący.

Zgodnie zaś z art. 554 ust. 1 Ustawy „Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: 1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców”, co nie zostało wykazane odwołaniem. Jednocześnie poczynione w sprawie ustalenia przeczą założeniom opisanym w odwołaniu.

Mając na uwadze powyższe, izba postanowiła jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553, art. 554 ust. 1 pkt. 1) Ustawy.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 i 574 Ustawy oraz § 5 i § 7 ust. 5 poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis, koszty poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocników a także opłatę skarbową od pełnomocnictwa. Izba obciążyła zamawiającego kosztami w całości mając na uwadze wagę i charakter zarzutów uwzględnionych, przesądzających o nieprawidłowości czynności zamawiającego odrzucenia oferty odwołującego i unieważnienia Postępowania, podczas gdy zarzuty oddalone zostały wobec uwzględnienia zarzutów dalej idących lub wynikały z niejasnego sformułowania uzasadnienia odrzucenia oferty.

Mając na uwadze powyższe izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca :.....