

WYROK

Warszawa, 17 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 01 czerwca 2026 r. przez odwołującego: Spółdzielnia Rzemieśnicza BUDMET z siedzibą w Krakowie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Muzeum - Miejsce Pamięci KL Plaszow w Krakowie. Niemiecki nazistowski obóz pracy i obóz koncentracyjny (1942 - 1945) (w organizacji) przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego:

1. Texom Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego i 34 zł 00 gr (trzydzieści cztery złote zero groszy) poniesione przez zamawiającego z tytułu opłat skarbowych od pełnomocnictw.

3. Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3 634 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset trzydzieści cztery złote zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego.

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

Uzasadnienie

Muzeum - Miejsce Pamięci KL Plaszow w Krakowie. Niemiecki nazistowski obóz pracy i obóz koncentracyjny (1942 - 1945) (w organizacji) (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym pn. „Adaptacja budynku Szary Dom na cele muzealne”, nr postępowania: MKLP.AD.261.3.2025.MS, zwane dalej postępowaniem. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 19 stycznia 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00047312/01.

01 czerwca 2026 r. wykonawca Spółdzielnia Rzemieśnicza BUDMET z siedzibą w Krakowie (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie i zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 224 ust. 4 w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez TEXOM Spółka Akcyjna z siedzibą w Krakowie (dalej: Przystępujący) mimo, że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia ceny oferty nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, w tym zaoferowane przez tego wykonawcę koszty pracy są niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, ustalonych 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);
2. art. 226 ust. 1 pkt 3) Pzp w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego mimo, że jest ona niezgodna z przepisem art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp;
3. art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego, mimo że zawiera ona błąd w obliczeniu ceny polegający na obliczeniu ceny oferty, w zakresie kosztów robocizny w sposób sprzeczny z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę, w tym nieujęcia w tej stawce kosztu składek ZUS

finansowanych przez pracodawcę;

4.art. 18 ust. 3 Pzp przez zaniechanie odtajnienie całości wyjaśnień ceny oferty Przystępującego, mimo że wykonawca ten nie wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią jego tajemnicę przedsiębiorstwa.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2.powtórzenia czynności badania i oceny ofert;
- 3.odrzucenia oferty Przystępującego;
- 4.odtajnienia w całości wyjaśnień ceny oferty złożonych przez Przystępującego.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał:

Zarzut nr 1 -3

Jak wynika z treści otrzymanego przez Przystępującego wezwania w trybie art. 224 ust. 2

pkt 1) Pzp obligatoryjnym elementem wyjaśnień ceny oferty miało być wykazanie zgodności zaoferowanych kosztów pracy z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia

za pracę. W treści wezwania Zamawiający przypominał, że koszty pracy muszą uwzględniać m.in. wszystkie narzuty, w tym składki ZUS, inne narzuty.

Z treści kosztorysu ofertowego Przystępującego wynika, że przyjął on w celu kalkulacji ceny oferty koszt robocizny wynoszący 32 zł/g. W kosztach bezpośrednich tj. w koszcie robocizny należy ująć cały koszt pracodawcy z tytułu zatrudnienia osób wykonujących pracę na rzecz wykonawcy tj. nie tylko koszt wynagrodzenia brutto pracownika, ale również pozostałych kosztów bezpośrednich pracowniczych tj. kosztów składek ZUS w części finansowanej przez pracodawcę. Koszt pracy założony przez Przystępującego jest niższy od przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia za pracę, w tym nie uwzględnia całości pracowniczych kosztów bezpośrednich wykonawcy.

Minimalny, zgodny z prawem koszt pracy w 2026 r., uwzględniający całość kosztów z tytułu zatrudnienia pracownika przedstawia poniższe zestawienie:

Pozycja	Wartość
Minimalne wynagrodzenie 2026 (brutto/mc)	4 806,00 zł
Minimalne wynagrodzenie 2026 (brutto/mc) wraz ze wszystkimi obligatoryjnymi kosztami po stronie pracodawcy.	5 798,28 zł
Nominalny czas pracy (godz./mc) w czasie trwania umowy(przyjmuje się 20 miesięcy od kwietnia 2026 r.)	168,8 h
Pełny koszt pracodawcy 1 r-g (+ ok. 20,48% narzutów ZUS)	ok. 34,35 zł
Stawka robocizny przyjęta przez Texom	32,00 zł
Różnica wobec pełnego kosztu minimalnego (na 1 r-g)	- 2,35 zł

W oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie określenia metod

i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, przez koszty bezpośrednie należy rozumieć koszty, które można odnieść bezpośrednio do roboty budowlanej, przy której zostały poniesione.

Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia godzinowe stawki robocizny kosztorysowej ustalone na podstawie analizy własnej obejmują wszystkie składniki zaliczane do wynagrodzenia oraz koszty pochodne naliczane od wynagrodzeń, a w szczególności:

- 1)wynagrodzenie zasadnicze;
- 2)premie regulaminowe;
- 3)dodatkowe składniki wynagrodzenia (dodatki za staż pracy, inne dodatki przysługujące zgodnie z postanowieniami regulaminu pracy);
- 4)inne świadczenia związane z pracą (wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy, zasiłki za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe);
- 5)obligatoryjne obciążenia płac;
- 6)odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Powyższe potwierdza zasadność przedmiotowego zarzutu.

W konsekwencji oferta Przystępującego winna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8) w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 224 ust. 4 w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp.

Mimo, że Odwołujący nie zna wyjaśnień ceny oferty Przystępującego (bezzasadnie utajnione), to jednak nie sposób przyjąć, że wykonawca mógł wykazać zgodność zaoferowanej stawki rbh z przepisami prawa, w tym z minimalnymi

kosztami bezpośrednimi jakie musi przyjąć

do kalkulacji ceny oferty. Wyjaśnienie kosztów pracy jest natomiast kluczowym elementem wyjaśnień ceny oferty, których brak wykazania stanowi samodzielną podstawę

do dyskwalifikacji złożonych wyjaśnień. Potwierdza to art. 224 ust. 1 Pzp, który stanowi,

że samodzielną podstawę wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, gdy zaoferowana cena

lub jej istotne części składowe budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami wynikającymi z odrębnych przepisów.

Z kolei, art. 224 ust. 4 Pzp wprost nakazuje, w przypadku zamówienia na roboty budowlane, wystąpienie do wykonawcy z wezwaniem RNC w zakresie kosztów pracy.

Art. 226 ust. 1 pkt 3) Pzp nakazuje z kolei odrzucenie oferty, jeżeli jest ona niezgodna

z przepisami Pzp. Jak wykazano powyżej, w przypadku oferty Przystępującego występuje niezgodność z art. 224 ust. 3 pkt 4) Pzp zgodnie z którym cena oferty musi być obliczona

w zgodności z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Stosownie do art. 224 ust. 6 Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną podlega oferta wykonawcy jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Odwołujący uznaje, że złożone przez Przystępującego wyjaśnienia ceny,

z uwagi na wykazane wyżej nieobjęcie stawką rbh całości kosztów robocizny, skutkują

tym, że udzielone wyjaśnienia nie mogą być uznane za uzasadniające cenę oferty.

Równocześnie Odwołujący wnosi o przeprowadzenie dowodu z wyjaśnień ceny oferty udzielonych przez Przystępującego na okoliczność, że wyjaśnienia udzielone przez tego wykonawcę nie wyjaśniły realności zaoferowanej stawki rbh, w tym jej zgodności z przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia za pracę i objęcia stawką rbh całości kosztów wykonawcy z tytułu zatrudnienia.

Jak wynika ponadto z SWZ, Zamawiający wymagał obliczenia ceny oferty przez sporządzenie kosztorysu ofertowego metodą szczegółową. Jak wykazano powyżej, zgodnie z tą metodą koszty robocizny, w tym obligatoryjne obciążenia

płac, również w części pokrywanej przez pracodawcę jako koszty bezpośrednie winny zostać w całości ujęte w stawce rbh i nie mogą być przeniesione do innych pozycji, w tym kosztów pośrednich. Odwołujący wykazał,

że Przystępujący nie uwzględnił w stawce rbh całości ponoszonych przez siebie kosztów pracy co uzasadnia stwierdzenie, że cena tej oferty została obliczona w sposób błędny tj. sprzeczny z wymaganiami SWZ w tym zakresie.

Uzasadnia to zarzut zaniechania odrzucenia przez Zamawiającego oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp.

Zarzut nr 4

Zakazane jest utajnianie całości dokumentów. Możliwe jest jedynie utajnienie informacji w nim zawartych.

Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest ogólnikowe, lakoniczne i nie wypełnia przesłanek ustawowych, aby uznać, że zastrzeżone informacje faktycznie

stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Warunkiem skuteczności zastrzeżenia było przedłożenie Zamawiającemu szczegółowego uzasadnienia wraz z dowodami, wykazującego, że zastrzeżone informacje rzeczywiście mają charakter poufny i wartość gospodarczą,

a także, że są objęte ochroną wewnątrz przedsiębiorstwa (np. przez konkretne działania organizacyjne).

Wadliwość zastrzeżenia informacji tajemnicą polega na tym, że Przystępujący nie wykazał

czy informacje zawarte w wyjaśnieniach i załącznikach spełniają przesłanki ustawowe tajemnicy przedsiębiorstwa. W ocenie Odwołującego zachowanie Przystępującego jest działaniem utrudniającym skuteczne wniesienie środków odwoławczych wykonawcom konkurencyjnym, czego Zamawiający nie powinien był uznać. Ułomność zastrzeżenia informacji przez Wykonawcę wynika przede wszystkim z niewykazania, że informacje zastrzegane posiadają wartość gospodarczą, i że w wyniku ich ujawnienia wykonawca poniesie szkodę.

W odpowiedzi na odwołanie z 15 czerwca 2026 r. Zamawiający wniósł o jego oddalenie.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia oraz stanowiska Stron

i Przystępującego oraz zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz dokumentów wskazanych przez Strony.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała odwołanie, uznając, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Zarzuty nr 1 – 3

Odwolujący wprost przyznał, że zarzuty zostały postawione „w ciemno”, bez znajomości pełnej treści wyjaśnień złożonych przez Przystępującego.

Na etapie rozprawy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Przystępującego zawartym w piśmie procesowym, Odwołujący przesunął ciężar zarzutów w kierunku błędu w obliczeniu ceny. Izba wskazuje jednak na art. 555 Pzp zgodnie z którym Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Izba oceniła zatem zarzuty tak, jak zostały sformułowane w odwołaniu i uznała je za niezasadne.

Ze względu na fakt objęcia wyjaśnień Przystępującego tajemnicą przedsiębiorstwa, nie ma możliwości przytoczenia określonych fragmentów tych wyjaśnień. Izba po przeprowadzeniu dowodu z tego dokumentu uznała, że Odwołujący opierając się na szczątkowych informacjach, przyjął błędne podstawy faktyczne zarzutu rażąco niskiej ceny. Nie potwierdziło się przede wszystkim twierdzenie o nieujęciu w cenie oferty wszystkich, niezbędnych składników kosztów zatrudnienia pracowników. Zaoferowane przez Przystępującego koszty pracy nie są niższe

od minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, ustalonych

na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, co przeczy podstawowej tezie zarzutu nr 1.

W konsekwencji nie potwierdziły się również zarzut nr 2 i 3. Przedstawienie szczegółowej argumentacji w tym zakresie jest niecelowe, wobec faktu, że Odwołujący oparł się na nieprawidłowych założeniach faktycznych dotyczących treści wyjaśnień złożonych przez Przystępującego.

Izba uznała natomiast za zasadny zarzut nr 4. Odwołujący słusznie wskazał, że uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Przystępującego było ogólnikowe i lakoniczne. Przystępujący utajnił wyjaśnienia ceny oferty, przy czym Zamawiający na wcześniejszym etapie postępowania odtajnił część dokumentów składających się na wyjaśnienia.

Podstawowe znaczenie dla oceny zarzutu miała sama treść uzasadnienia objęcia wyjaśnień tajemnicą przedsiębiorstwa.

Ze względu na jego rozbudowany charakter, niecelowym jest przytaczanie tego dokumentu. Izba po przeprowadzeniu dowodu z tego uzasadnienia

uznała w pierwszym rzędzie, że ma ono charakter uniwersalny i właściwie nie odnosi

się do konkretnych dokumentów czy objętych ochroną informacji.

Podkreślenia wymaga, że zasada jawności postępowania to jedna z naczelnych zasad postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a możliwość ochrony określonych informacji przed ujawnieniem jest wyjątkiem od tej zasady.

Dlatego wyjątek zawsze musi mieć charakter konkretny, więc uzasadnienie konieczności utajnienia musi odnosić się do jasno określonych informacji.

Twierdzenia Odwołującego co do naruszenia przez Zamawiającego art. 18 ust. 3 Pzp w pełni się zatem potwierdziły.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględniła odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ

na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Przytoczony przepis przesądził o oddaleniu zarzutu nr 4. Zarzut dotyczył wyłącznie naruszenia art. 18 ust. 3 Pzp, miał więc formalny charakter, odnoszący się do niewypełnienia przez Przystępującego przesłanek pozwalających na skorzystanie z prawa do ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Odwołujący nie odniósł tego zarzutu i zawartej

w nim argumentacji do czynności wyboru najkorzystniejszej oferty. Izba, działając w ramach (przytoczonego wyżej) art. 555 Pzp uznała zatem, że zarzut nie zmierza do unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty – taki charakter miały tylko oddalone zarzuty nr 1-3.

Z tego względu Izba uznała, że zarzut nr 4 nie ma wpływu na wynik postępowania zatem – mimo swojej merytorycznej zasadności - nie może zostać uwzględniony.

W konsekwencji Izba oddaliła odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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