

WYROK

Warszawa, dnia 1 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 lipca 2026 r. przez wykonawcę **EM-BRUK sp. z o.o., K.P. 28B/9, 06-450 Gliniojeck**, w postępowaniu prowadzonym przez: **Gmina Miejska Ciechanów, Plac J.P. 6, 06-400 Ciechanów**, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: **T.G. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą GUTBRUK inż. T.G., Kaki Mroczyki 18, 06-316 Krzynowłoga Mała**,

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika uczestnika wnoszącego sprzeciw,

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz uczestnika wnoszącego sprzeciw kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez uczestnika wnoszącego sprzeciw.

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 3586/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Gmina Miejska Ciechanów, Plac J.P. 6, 06-400 Ciechanów, prowadzi w trybie podstawowym bez negocjacji, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Budowa i modernizacja ulic na ciechanowskim Podzamczu”, numer referencyjny: WZP.271.1.16.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 08.06.2026 r., nr 2026/BZP 00279368/01.

W dniu 21.07.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy EM-BRUK sp. z o.o., K.P. 28B/9, 06-450 Gliniojeck (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4, ust. 5 i ust. 6 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, przez bezpodstawne uznanie, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę, mimo że Zamawiający błędnie utożsamiał stawkę kosztorysową robocizny (R) w wysokości 25,10 zł/r-g z wynagrodzeniem wypłacanym pracownikowi, nie uwzględnił ujętych w kosztorysie narzutów kosztów pośrednich ani charakteru prawnego minimalnej stawki godzinowej oraz minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz pominął pozostałą treść wyjaśnień i dowodów potwierdzających realność ceny oferty,
- 2) art. 253 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez sporządzenie niepełnego i nieprzejrzystego uzasadnienia odrzucenia oferty, które nie wskazuje, jakie konkretnie informacje lub dowody wymagane wezwaniem z 29.06.2026 r. nie zostały przedstawione, które elementy wyjaśnień, za wyjątkiem ceny jednostkowej robocizny 25,10 zł/r-g uznano za niewiarygodne i dlaczego, ani w jaki sposób oceniono pełny kosztorys, koszty pośrednie, wykaz sprzętu, oferty materiałowe, dokumenty pracownicze i pozostałe dowody, wskutek czego nie można poddać kontroli rzeczywistego zastosowania normy art. 224 ust. 6 Pzp do wyjaśnień Odwołującego,
- 3) art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 6, art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez przedwczesne odrzucenie oferty Odwołującego i zaniechanie skierowania do niego ponownego, precyzyjnego wezwania dotyczącego sposobu ujęcia pełnych kosztów zatrudnienia w stawce robocizny (R) i narzutach kosztorysowych, mimo że wątpliwość Zamawiającego w tym zakresie ujawniła się dopiero po analizie kosztorysu, a pierwsze wyjaśnienia były rzeczowe, odpowiadały zakresowi ogólnego wezwania i zostały poparte szczegółową kalkulacją oraz dowodami, a ponowne wezwanie służyłoby wyłącznie wyjaśnieniu funkcji i wzajemnej relacji pozycji kalkulacyjnych już zawartych w dokumentach złożonych w terminie, bez zmiany ceny lub treści oferty,
- 4) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez wybór oferty GUTBRUK inż. T.G., mimo że oferta Odwołującego była ofertą najtańszą oraz przewidywała taki sam okres gwarancji jak oferta wybrana i nie podlegała

odrzuconiu.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty GUTBRUK inż. T.G. jako najkorzystniejszej w części nr 1 zamówienia,
- 2) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

W dniu 27.07.2026 r. wykonawca T.G. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą GUTBRUK inż. T.G., Kaki Mroczy 18, 06-316 Krzynowłoga Mała (dalej: „Przystępujący”) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego i przedstawił swoją argumentację wnosząc o oddalenie odwołania. Izba stwierdziła, że przystąpienie zostało dokonane skutecznie.

Pismem z dnia 07.08.2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której poinformował o jego uwzględnieniu w całości.

W dniu 13.08.2026 r. Przystępujący wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania. W dniu 31.08.2026 r. Przystępujący przedstawił dodatkową argumentację.

Podczas rozprawy Strony i Przystępujący podtrzymali swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia jest budowa i modernizacja ulic na ciechanowskim Podzamczu. Przedmiot zamówienia został podzielony na dwie części. Niniejsze postępowanie odwoławcze dotyczy części nr 1, której przedmiotem jest budowa i przebudowa drogi gminnej ulicy Michała Wołodyjowskiego w Ciechanowie.

Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia w części nr 1 kwotę 1.600.000,00 zł brutto. W postępowaniu złożono 7 ofert. Odwołujący złożył ofertę z ceną 958.269,40 zł brutto, a Przystępujący – 1.077.362,56 zł brutto.

W dniu 29.06.2026 r. Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny jego oferty. W uzasadnieniu Zamawiający żądał „wyjaśnień co najmniej w zakresie:

- *wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych,*
 - *zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie,*
 - *zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,*
 - *wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy (jeżeli dotyczy).*
- W celu wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Wykonawca powinien przedstawić szczegółową kalkulację ceny ofertowej, uwzględniając koszty ponoszone na stosowanych materiałach, narzędziach, robocizną, zyskiem, przygotowaniem kompletnej dokumentacji powykonawczej, łącznie stanowiącej pełną realizację przedmiotu zamówienia”.*

W dniu 03.07.2026 r. Odwołujący złożył wyjaśnienia, w których wskazał m.in.: „Roboty będą wykonywane przez naszych pracowników zatrudnionych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy. Przyjęte stawki nie są niższe od obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę, a kalkulacja obejmuje również wszystkie obowiązkowe składki oraz pozostałe koszty ponoszone przez pracodawcę”. Do wyjaśnień Odwołujący dołączył m.in.:

- 5 umów o pracę dotyczących stanowisk: brukarz, brukarz – kierowca i pomocnik brukarza z wynagrodzeniem opisanym jako: „wynagrodzenie zasadnicze w wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązujące w danym roku na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. Nr 200, poz. 1679, z późn.zm.) – proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy – miesięcznie brutto”,
- potwierdzenie przelewu na rzecz ZUS w kwocie 6.998,62 zł,
- kosztorys, w którym w różnych pozycjach dla robocizny wskazał 25,10 zł/r-g, a w podsumowaniu:

	RAZEM	Robocizna	Materiały	Sprzęt
RAZEM	476 143,34	102 456,22	328 173,32	45 513,80
Koszty pośrednie [Kp] 64% od (R+S)	94 728,86	65 582,66		29 146,20
RAZEM	570 872,20	168 038,88	328 173,32	74 660,00
Zysk [Z] 9% od (R+S+Kp(R+S))	21 850,12	15 148,89		6 701,23
RAZEM	592 722,32	183 187,77	328 173,32	81 361,23

OGÓŁEM 592 722,32

W dniu 16.07.2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. W uzasadnieniu

odrzućenia Zamawiający wskazał: „Po dokonaniu szczegółowej analizy przedłożonego kosztorysu Zamawiający ustalił, że Wykonawca skalkulował cenę oferty w oparciu o stawkę roboczogodziny (R) w wysokości 25,10 zł. Zgodnie z art. 224 ust. 3 pkt 4 ustawy Pzp, wartość przyjęta do ustalenia ceny w zakresie kosztów pracy 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. Przyjęta przez Wykonawcę stawka 25,10 zł jest niższa od ustawowego minimum. Pozostaje to w sprzeczności z treścią samych wyjaśnień (deklaracja, że stawki uwzględniają wszystkie wymagane obciążenia pracodawcy, w tym składki ZUS) oraz z załączoną przez Wykonawcę umową o pracę, w której wynagrodzenie pracownika określono wprost jako minimum ustawowe. Umowa wykazuje, że wyceniona cena nie pokrywa rzeczywistego kosztu płacy, do którego zapłaty Wykonawca sam się zobowiązał.

Ponadto przy terminie realizacji 258 dniach kalendarzowych od zawarcia umowy część wykonania zamówienia przypadnie na 2027 r. Rada Ministrów 9 czerwca 2026 r. przyjęła propozycję minimalnego wynagrodzenia na 2027 r. w wysokości 4 950 zł (stawka godzinowa 32,30 zł).

Wobec powyższego konsekwencją naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa pracy poprzez rażące zaniżenie stawek robocizny jest odrzucenie oferty Wykonawcy z uwagi na fakt, iż oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia”.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron i Przystępującego złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowaną czynność Zamawiającego.

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

Zgodnie z art. 224 ust. 1, ust. 2, ust. 5 i ust. 6 ustawy Pzp:

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

przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;

2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.

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

6. Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że obowiązek wykazania, że cena oferty nie jest rażąco niska, spoczywa na wykonawcy, a nie na zamawiającym. Wynika to jasno z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp i z dominującego orzecznictwa Izby, np. z wyroku z 13.04.2026 r. w sprawach połączonych o sygn. akt KIO 899/26, KIO 902/26 i KIO 905/26, w którym wskazano: „Wraz z wezwaniem przez Zamawiającego wykonawcy, do złożenia wyjaśnień w zakresie złożonej przez niego ceny lub kosztu powstaje domniemanie, że zaoferowana cena lub koszt są rażąco niskie. Domniemanie to może zostać obalone przez wykonawcę w wyniku złożenia odpowiednich wyjaśnień ceny (art. 224 ust. 5 ustawy Pzp). W ramach złożonych wyjaśnień, Wykonawca winien podać Zamawiającemu wszystkie informacje dotyczące kalkulacji zaoferowanej ceny, w tym informacje dotyczące sposobu kalkulacji, uwarunkowań w jakich dokonywał kalkulacji, szczególnych przesłanek warunkujących przyjęty sposób kalkulacji (jeśli takie zaistniały) oraz innych istotnych elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, jak np. korzystne upusty, sprzyjające w oparciu o konkretne informacje warunki finansowe, uzyskane specjalne oferty, a dowodzące możliwości zrealizowania zamówienia za zaoferowaną cenę, na poziomie znacznie niższym, niż pozostali wykonawcy ubiegający się o zamówienie.

(...) Tym samym wykonawca składający wyjaśnienia Zamawiającemu, już w ramach swoich wyjaśnień winien wskazać na te okoliczności, które stanowiły podstawę dokonanej wyceny, bowiem to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, wynikający z art. 224 pkt 5 Pzp. (...) Jeżeli wykonawca nie wykaże, że złożona przez niego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, jego oferta będzie podlegała odrzuceniu". Tak więc w niniejszej sprawie to nie Zamawiający miał poszukiwać w wyjaśnieniach i kosztorysie Odwołującego potwierdzenia tego, że koszty pracy są wyliczone prawidłowo, ale Odwołujący miał to Zamawiającemu wykazać.

Izba nie zgodziła się przy tym z argumentacją Odwołującego, zgodnie z którą treść udzielonych przez niego wyjaśnień wynikała z ogólnikowości wezwania Zamawiającego. Jak twierdzi Odwołujący: *"Zamawiający nie wskazał (...), że oczekuje osobnego wyliczenia rzeczywistego godzinowego kosztu zatrudnienia ani że stawka robocizny ma być wyjaśniona odrębnie od narzutów kosztorysowych"*. W związku z tym należy zauważyć, że w wezwaniu z 29.06.2026 r. Zamawiający jako minimalny zakres oczekiwanych informacji wskazał informacje dotyczące zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz szczegółową kalkulację ceny ofertowej uwzględniającą m.in. koszty robocizny. Skoro Zamawiający oczekiwał wskazania m.in. kosztów robocizny i szczegółowego sposobu ich wyliczenia, to jasnym jest, że nie chodziło wyłącznie o podanie roboczogodziny kosztorysowej jako jednostki nakładu pracy służącej kalkulacji wartości robót (zwłaszcza, że Zamawiający nie żądał złożenia kosztorysu), ale o wykazanie, że stosowane przez Odwołującego wynagrodzenie nie jest niższe od określonego prawem. Zdaniem Izby wezwanie Zamawiającego w tym zakresie nie budziło wątpliwości.

Odwołujący tymczasem z jednej strony w dołączonym kosztorysie wskazał stawkę roboczogodziny w wysokości 25,10 zł, a z drugiej strony w wyjaśnieniach stwierdził, że *"Roboty będą wykonywane przez naszych pracowników zatrudnionych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy. Przyjęte stawki nie są niższe od obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę, a kalkulacja obejmuje również wszystkie obowiązkowe składki oraz pozostałe koszty ponoszone przez pracodawcę. Oznacza to, że zaoferowana cena nie wynika z obniżenia kosztów pracy ani z naruszenia obowiązujących przepisów"*. O ile Izba zgadza się, że w przypadku umów o pracę należy uwzględnić minimalne wynagrodzenie, nie zaś minimalną stawkę godzinową, o tyle powyższe nie zmienia faktu, że przy stawce 25,10 zł wynikającej z kosztorysu Odwołującego nie da się osiągnąć minimalnego wynagrodzenia w wysokości 4.806 zł, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1242). Wyjaśnienia Odwołującego były więc sprzeczne ze stawką wskazaną w kosztorysie, jak też sprzeczne z dołączonymi umowami o pracę, w których wpisano minimalne wynagrodzenie za pracę. Dodatkowo wyjaśnienia te obecnie pozostają sprzeczne z treścią odwołania, gdyż wynika z nich, że *"kalkulacja obejmuje również wszystkie obowiązkowe składki oraz pozostałe koszty ponoszone przez pracodawcę"*, podczas gdy w odwołaniu wskazano: *"wartość robocizny w kosztorysie złożonym wraz z pismem z 3 lipca 2026 r. stanowi element kalkulacyjny kosztów bezpośrednich i nie jest tożsama z pełnym kosztem zatrudnienia jednej osoby. Należy ją odczytywać łącznie z narzutami przewidzianymi w tym samym kosztorysie"*. Odwołujący składając wyjaśnienia twierdził zatem, że wskazana przez niego stawka 25,10 zł obejmuje koszty ponoszone przez pracodawcę, natomiast obecnie w odwołaniu twierdzi, że jednak nie obejmuje, ale należy do niej doliczyć *"narzuty przewidziane w tym samym kosztorysie"*.

Niezależnie od ww. sprzeczności, główny problem z wyjaśnieniami Odwołującego polega zatem na tym, że stawka 25,10 zł nie pozwala na osiągnięcie przewidzianego rozporządzeniem minimalnego wynagrodzenia wraz z obowiązkowymi kosztami ponoszonymi przez pracodawcę, zaś Odwołujący w odwołaniu twierdzi, że Zamawiający niezasadnie uznał ją za minimalną stawkę godzinową, gdyż powinien był domyślić się, że jest to tylko roboczogodzina kosztorysowa stanowiąca jednostkę nakładu pracy służącą kalkulacji wartości robót. Jak wskazano w odwołaniu:

"Pozycja kalkulacji Kwota netto Znaczenie

*Robocizna R - koszt bezpośredni 135 917,41 zł Stawka bazowa 25,10 zł/r-g
Część kosztów pośrednich przypisanych do robocizny 86 997,44 zł Narzut 64%
Robocizna wraz z kosztami pośrednimi 222 914,85 zł Ok. 41,17 zł/r-g*

Z powyższego zestawienia wynika, że łączna liczba roboczogodzin, odtworzona arytmetycznie na podstawie wartości robocizny 135 917,41 zł i stawki R 25,10 zł/r-g, wynosi około 5 415,04 r-g. Po doliczeniu przypisanej w podsumowaniu kosztorysu do robocizny części kosztów pośrednich w wysokości 86 997,44 zł łączna wartość robocizny i związanych z nią kosztów pośrednich wynosi 222 914,85 zł, co odpowiada około 41,17 zł na jedną roboczogodzinę. Kwota 41,17 zł/r-g nie stanowi stawki wynagrodzenia pracownika, lecz obrazuje wartość robocizny wraz z przypisaną do niej częścią kosztów pośrednich, przed uwzględnieniem zysku".

Odwołujący twierdzi więc, że Zamawiający w oparciu o dane zawarte w kosztorysie powinien był samodzielnie wyliczyć liczbę roboczogodzin, doliczyć odpowiednią część kosztów pośrednich i z łącznej wartości robocizny obliczyć właściwą wartość jednej roboczogodziny.

Po pierwsze, należy zatem wskazać, że zgodnie z § 1 pkt 1 i 4 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2458), ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) cenie jednostkowej - należy przez to rozumieć sumę kosztów bezpośredniej robocizny, materiałów i pracy sprzętu oraz kosztów pośrednich i zysku, obliczoną na jednostkę przedmiarową robót podstawowych;
- 4) kosztach pośrednich - należy przez to rozumieć składnik kalkulacyjny wartości kosztorysowej, uwzględniający nieujęte w kosztach bezpośrednich koszty zaliczane zgodnie z odrębnymi przepisami do kosztów uzyskania przychodów, w szczególności koszty ogólne budowy oraz koszty zarządu.

Z ww. rozporządzenia wynika, że robocizna stanowi koszty bezpośrednie, natomiast do kosztów pośrednich zalicza się przede wszystkim koszty ogólne budowy oraz koszty zarządu. Rozporządzenie to wprawdzie dotyczy formalnie tylko kosztorysu inwestorskiego, niemniej jednak reguły z niego wynikające są powszechnie stosowane na rynku również w zakresie kosztorysów ofertowych i w związku z tym za błędne uznaje się ujmowanie kosztów pracy w kosztach pośrednich.

Po drugie, nawet jeśli Odwołujący wbrew obowiązującym na rynku regułom część kosztów robocizny ujął w kosztach pośrednich, to zobowiązany był poinformować Zamawiającego, jakie konkretnie koszty składające się na koszty pracy (poza stawką 25,10 zł) są ujęte w kosztach pośrednich i w jakiej wysokości oraz przedstawić wyliczenia pokazujące sposób ustalenia łącznych kosztów robocizny dla tego zamówienia. Nie jest bowiem właściwe, aby wykonawca dopiero po złożeniu niewystarczających wyjaśnień, wszystkie brakujące koszty tłumaczył ujęciem ich w kosztach pośrednich, co najczęściej – ze względu na ich ogólny opis - jest nieweryfikowalne. Nie jest także właściwe, aby wykonawca oczekiwał, że to zamawiający za niego będzie poszukiwał w kalkulacji odpowiednich pozycji, domyślał się sposobu dokonywania na ich podstawie określonych obliczeń i te obliczenia sam wykonywał w celu wykazania, że cena oferty (tu: w zakresie robocizny) nie jest rażąco niska. Jak już Izba wskazała wyżej, to wykonawca ma wykazać realność ceny swojej oferty, a nie zamawiający ma to robić za niego.

Po trzecie, skoro Odwołujący podnosi, że pozostała część kosztów robocizny poza stawką 25,10 zł została uwzględniona w kosztach pośrednich, to powstaje pytanie, gdzie w takim razie, w jakiej wysokości i czy w ogóle zostały ujęte koszty ogólne budowy i koszty zarządu, czyli te koszty, które prawidłowo powinny być wskazywane jako koszty pośrednie. Argumentacja Odwołującego zawarta w odwołaniu nie wyjaśnia zatem sposobu kalkulacji kosztów pracy w przedłożonym kosztorysie, natomiast wywołuje inne wątpliwości.

Po czwarte, nie ma znaczenia to, że Odwołujący przedłożył kalkulację szczegółową w formie kosztorysu, co miaoby tłumaczyć sposób przedstawienia przez niego stawki 25,10 zł jako roboczogodziny kosztorysowej. Należy zauważyć, że Zamawiający żądał złożenia kalkulacji szczegółowej, która nie musiała mieć postaci kosztorysu. Skoro jednak Odwołujący zdecydował się na przedstawienie kalkulacji w formie kosztorysu, to nie zwalniało go to z obowiązku podania w wyjaśnieniach kosztów pracy i sposobu ich wyliczenia w taki sposób, by wykazać, że nie są one niższe od określonego rozporządzeniem minimalnego wynagrodzenia i że obejmują również obowiązkowe koszty zatrudnienia ponoszone przez pracodawcę. Tymczasem w złożonych wyjaśnieniach i kosztorysie Odwołujący tego nie wykazał.

Odnosząc się do pozostałych argumentów podniesionych w odwołaniu Izba końcowo wskaże, że:

- Zamawiający w piśmie informującym o odrzuceniu oferty Odwołującego nie wskazał na niezgodność stawki 25,10 zł z minimalną stawką godzinową, która nie ma zastosowania do umów o pracę, ale wskazał, że: *„Przyjęta przez Wykonawcę stawka 25,10 zł jest niższa od ustawowego minimum”*, co jest pojęciem szerszym i zgodnym z tym, że przy stawce 25,10 zł nie da się uzyskać minimalnego wynagrodzenia w wysokości 4.806 zł brutto wraz z pozostałymi kosztami zatrudnienia ponoszonymi przez pracodawcę;
- Zamawiający był uprawniony do powołania się na planowane w 2027 r. minimalne wynagrodzenie w wysokości 4.950 zł, skoro przewidział w SWZ zakończenie wykonywania zamówienia w 2027 r. Mimo że w tej sprawie Zamawiający nie wskazał wprost, że z powodu nieuwzględnienia tej kwoty odrzuca ofertę Odwołującego, należy generalnie zauważyć, że w sytuacji gdy okres realizacji zamówienia przypada na kolejny rok, wykonawcy powinni co do zasady uwzględniać w kosztach robocizny planowaną minimalną stawkę godzinową lub planowane minimalne wynagrodzenie. Przy czym jeśli szacują te koszty w kwotach innych niż wynikające z projektu właściwego aktu prawnego, powinni odstąpić w tym zakresie umieć uzasadnić;
- Odwołujący nie wskazywał w wyjaśnieniach, że termin realizacji zamówienia - 258 dni kalendarzowych był dla niego *„wyjątkowo korzystny organizacyjnie”*, bo z uwagi na opisane w odwołaniu okoliczności prowadził *„do zmniejszenia kosztów organizacyjnych i pośrednich bez ograniczenia zakresu robót, obniżenia ich jakości, wydłużenia terminu wykonania ani naruszenia praw pracowników”*. Pomijając to, że w piśmie informującym o odrzuceniu oferty Zamawiający powoływał się tylko na kwestię kosztów robocizny, a nie na inne aspekty wyliczenia ceny, przede wszystkim należy zauważyć, że Odwołujący nie wskazywał w wyjaśnieniach szczegółowych korzyści, które wynikają z ww. terminu i mają wpływ na cenę jego oferty. Z pewnością nie można wywodzić opisu takich korzyści z fragmentu: *„dzięki właściwemu planowaniu harmonogramu robót możliwe jest ograniczenie kosztów pośrednich i zwiększenie*

zadania bez obniżenia jakości wykonania". Argumenty Odwołującego w tym zakresie nie odnoszą się więc do powodu odrzucenia jego oferty i wykraczają poza treść udzielonych wyjaśnień.

Przechodząc do zarzutu dotyczącego zaniechania wezwania Odwołującego do złożenia ponownych wyjaśnień, Izba wskazuje, że zgodnie z dominującym w tym zakresie orzecnictwem, czynnikiem decydującym o tym, czy dopuszczalne jest powtórne wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień, jest treść udzielonych przez niego pierwotnie wyjaśnień. Zamawiający mają bowiem prawo ponowić wezwanie do wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, ale mają też obowiązek mieć na uwadze treść art. 16 ustawy Pzp, który przewiduje podstawowe zasady udzielania zamówień, w tym zachowanie przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W świetle tych zasad zamawiający może ponownie wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny, ale jedynie wtedy, kiedy wykonawca już za pierwszym razem udzielił konkretnych, spójnych, popartych dowodami wyjaśnień, które tylko w niektórych drobnych kwestiach wymagają doprecyzowania czy uzupełnienia.

W niniejszej sprawie Odwołujący wywodzi konieczność wezwania go do dodatkowych wyjaśnień z ogólnikowej treści wezwania oraz z tego, że jego wyjaśnienia *„były rzeczowe, odpowiadały zakresowi wezwania i zostały poparte szczegółowym kosztorysem oraz dokumentami. Ewentualna potrzeba dalszego wyjaśnienia dotyczyła wyłącznie funkcji i wzajemnej relacji pozycji kalkulacyjnych już ujawnionych Zamawiającemu w terminie*". Co do treści wezwania Izba wypowiedziała się już wyżej i uznała, że w zakresie kosztów robocizny było ono jasne. Co do treści wyjaśnień, nie można zgodzić się z Odwołującym, że były one rzeczowe i odpowiadały zakresowi wezwania, skoro obecnie sam Odwołujący twierdzi, że podana w kosztorysie stawka 25,10 zł była tylko roboczogodziną kosztorysową, a dla wyliczenia rzeczywistych kosztów robocizny należałoby dokonać samodzielnych wyliczeń w oparciu o dane z kosztorysu, w tym do ww. stawki doliczyć koszty pośrednie. Pomijając wskazany już wyżej brak zasadności ujmowania kosztów robocizny w kosztach pośrednich, przede wszystkim nie można uznać, że przy konieczności wykonania ww. obliczeń, w dodatku z uwzględnieniem nieweryfikowalnej wysokości narzutu z kosztów pośrednich, wyjaśnienia Odwołującego wymagają obecnie doprecyzowania czy uzupełnienia tylko w drobnych kwestiach. Koszty robocizny w przypadku robót budowlanych nie są mało znaczącym kosztem w cenie oferty, a ponowne wezwanie do wyjaśnień nie powinno służyć uzupełnieniu pierwotnych wyjaśnień o całkiem nowe argumenty i wyliczenia, które poprzednio nie zostały nawet zasygnalizowane.

Odwołujący postawił ponadto zarzut dotyczący naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp *„przez sporządzenie niepełnego i nieprzejrzystego uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, które nie wskazuje, jakie konkretnie informacje lub dowody wymagane wezwaniem z 29 czerwca 2026 r. nie zostały przedstawione, które elementy wyjaśnień, za wyjątkiem ceny jednostkowej robocizny 25,10 zł/r-g uznano za niewiarygodne i dlaczego, ani w jaki sposób oceniono pełny kosztorys, koszty pośrednie, wykaz sprzętu, oferty materiałowe, dokumenty pracownicze i pozostałe dowody, wskutek czego nie można poddać kontroli rzeczywistego zastosowania normy art. 224 ust. 6 PZP do wyjaśnień Odwołującego*".

Należy zwrócić uwagę, że w piśmie z 16.07.2026 r. Zamawiający wskazał, że powodem odrzucenia oferty było to, że stawka 25,10 zł była niższa *„od ustawowego minimum*", co było sprzeczne z treścią wyjaśnień i z załączonymi dowodami i wskazywało, *„że wyceniona cena nie pokrywa rzeczywistego kosztu płacy, do którego zapłaty Wykonawca sam się zobowiązał*". Skoro takie były przyczyny odrzucenia oferty, a w dniu jej odrzucenia Zamawiający nie znał przecież argumentacji przedstawionej dopiero w odwołaniu, to trudno stwierdzić, na brak jakich informacji i dokumentów miałby się powołać, które elementy wyjaśnień, za wyjątkiem ceny jednostkowej robocizny 25,10 zł miałby uznać za niewiarygodne i z jakiego powodu oraz dlaczego miałby w świetle ww. stawki oceniać pełny kosztorys, koszty pośrednie, wykaz sprzętu, oferty materiałowe, dokumenty pracownicze i pozostałe dowody. Jak wskazano już wyżej, to wykonawca ma wykazać realność ceny swojej oferty, a nie zamawiający ma to robić za niego. Gdyby w wyjaśnieniach Odwołujący powołał się na ujęcie części kosztów robocizny w kosztach pośrednich i wskazał sposób wyliczenia tych kosztów w całości, a mimo to Zamawiający miałby w tym zakresie jakieś wątpliwości – wówczas rzeczywiście powinien był wskazać, jakich konkretnie informacji czy dokumentów brakuje lub który fragment wyjaśnień czy kosztorysu jest dla niego niejasny. Ale Odwołujący w wyjaśnieniach w żaden sposób nie poruszył kwestii tego, że stawka 25,10 zł jest tylko wartością kosztorysową nieprzekładającą się na wartość wynagrodzenia i trzeba do niej doliczyć koszty pośrednie dokonując przy tym innych obliczeń. Wobec tego Zamawiający nie miał też podstaw, by się takiej argumentacji domyślać i dostosować do niej uzasadnienie odrzucenia oferty. W świetle tych informacji, którymi Zamawiający dysponował na podstawie wyjaśnień, dowodów i kosztorysu, stwierdzenie, że stawka 25,10 zł jest niższa od ustawowego minimum, sprzeczna z wyjaśnieniami i nie pokrywa rzeczywistych kosztów płacy, było wystarczające i zrozumiałe również dla samego Odwołującego, który potrafił w oparciu o takie uzasadnienie prawidłowo ustalić powód odrzucenia swojej oferty.

Reasumując, Izba stwierdziła, że Zamawiający nie naruszył art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzucając ofertę Odwołującego, nie miał też podstaw do ponownego wzywania Odwołującego do złożenia wyjaśnień, jak też uzasadnienie odrzucenia tej oferty było wystarczające. Dlatego odwołanie zostało w całości oddalone.

Izba postanowiła zatem jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska Stron i Przystępującego przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 2 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca