

WYROK

Warszawa, 1 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 4 sierpnia 2026 r. przez odwołującego: Segi-Eko spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lesznie Górnym w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: 43 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Świętoszowie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: MS Budownictwo M.S. M.S. Spółka jawna z siedzibą w Nowej Soli oraz MSM spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Nowej Soli

orzeka:

1. Umarza postępowanie w zakresie zarzutów nr 3, 4 i 5.
2. W pozostałym zakresie uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu:
 - 2.1 unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
 - 2.2 unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego.
3. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego 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 oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego.
4. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 13 600 zł 00 gr (trzynaście tysięcy sześćset 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.

Przewodniczący

Uzasadnienie

43 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Świętoszowie (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie w trybie podstawowym pn. „Remont placu przeładunkowego przy bud. nr 17 w kompleksie 2987 w Żaganiu”, nr 65/26/PN/2026, zwane dalej postępowaniem. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 3 lipca 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, numer publikacji ogłoszenia: 2026/BZP 00321907/01.

4 sierpnia 2026 r. wykonawca Segi-Eko spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lesznie Górnym (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie i zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 224 ust. 5 i 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp przez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, mimo że wyjaśnienia z 24 lipca 2026 roku wraz z załączonym kosztorysem ofertowym zawierały dane pozwalające na pełną weryfikację ceny, w tym również przez uznanie za decydujące o odrzuceniu rzekomego braku podania liczby pracowników, chociaż Zamawiający uzyskał informację w tym zakresie, bowiem w złożonym kosztorysie podano liczbę roboczogodzin, która jest informacją wiarygodną dla wymaganego zasobu pracy niezależnie od przyjętej organizacji brygad;
2. art. 253 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 16 pkt 2 Pzp przez przedstawienie niepełnego uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, które ogranicza się do wskazania braku liczby personelu i nie wyjaśnia, dlaczego podana liczba roboczogodzin, stawka robocizny, narzuty i kosztorys nie pozwalają na potwierdzenie realności

ceny w zakresie kosztów pracy;

- 3.art. 224 ust. 1, 5 i 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 16 pkt 1 i 2 Pzp przez zastosowanie wobec Odwołującego i Wykonawcy DOMEX D.R. różnych standardów oceny odpowiedzi na wezwania o identycznej treści, polegające na odrzuceniu oferty Odwołującego z powodu niepodania nominalnej liczby osób, przy jednoczesnym zaakceptowaniu wyjaśnień DOMEX, które nie zawierały wynagrodzeń deklarowanych pracowników, pełnego wyliczenia kosztów zatrudnienia, odrębnego zestawienia cen materiałów i sprzętu, ani dowodów potwierdzających przyjęte ceny i deklarowane oszczędności;
- 4.art. 224 ust. 5 i 6 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz art. 239 ust. 1 Pzp przez nieprawidłowy wybór oferty najkorzystniejszej i zaniechanie odrzucenia oferty DOMEX D.R., mimo że jego wyjaśnienia wraz z kosztorysem nie uzasadniają ceny oferty, opierają się na nieudowodnionych twierdzeniach o posiadaniu własnego sprzętu, bieżącej realizacji robót w tym samym obiekcie, korzystnych cenach hurtowych i bliskości miejsca realizacji, a istotne części składowe ceny, w szczególności materiały i praca sprzętu, zostały skalkulowane na poziomie skrajnie i rażąco niskim;
- 5.art. 239 ust. 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 128 ust. 1 Pzp, przez wybór oferty DOMEX D.R. pomimo braku wykazania spełnienia warunku udziału dotyczącego kierownika robót, mimo że zakres uprawnień Zbigniewa Wójcika ma charakter ograniczony, obejmuje jedynie obiekty o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych i wprost wyłącza drogi, a tym samym nie potwierdza uprawnień konstrukcyjno-budowlanych bez ograniczeń ani uprawnień równoważnych pozwalających na kierowanie całym zakresem robót.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty firmy DOMEX D.R. jako najkorzystniejszej;
- 2.unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
- 3.powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego;
- 4.odrzucenia oferty DOMEX na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 Pzp;
- 5.ewentualnie, w razie nieuwzględnienia wniosku z lit. d powyżej, wezwanie DOMEX na podstawie art. 128 ust. 1 Pzp do złożenia lub uzupełnienia dokumentów potwierdzających, że osoba wskazana jako kierownik robót posiada uprawnienia wymagane w Rozdziale VIII ust. 2 pkt 4 SWZ, a po bezskutecznym upływie terminu lub niepotwierdzeniu warunku, odrzucenie oferty tego Wykonawcy.

Ze względu na uwzględnienie przez Zamawiającego odwołania w sprawie KIO 3842/26, w tym zarzutów skierowanych przeciwko ofercie wykonawcy DOMEX D.R., Odwołujący wycofał zarzuty nr 3, 4 i 5.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie 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 uczestników postępowania odwoławczego.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała zarzuty odwołania, uznając, że zasługuje ono na uwzględnienie w podtrzymanym przez Odwołującego zakresie.

Izba ustaliła, co następuje:

21 lipca 2026 r. Zamawiający skierował do Odwołującego następujące wezwanie:

„Na podstawie art. 224 ust. 1 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. 2026, poz. 793) Zamawiający, w celu ustalenia, czy Państwa oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, wzywa do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny tj:

- 1)szczegółowe wyliczenia jakie miały wpływ na kalkulacje i cenę oferty tj. przyjęte wartości narzutów do przedmiaru robót zamieszczonego w dokumentacji postępowania, koszty pośrednie, stawka roboczogodziny, zysk, ceny materiałów

i sprzętu;

2)szczegółowe wyliczenia z podaniem kosztów pracy, tj. zatrudnienia personelu

z uwzględnieniem wymogu zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, jego liczby przewidzianej do realizacji zamówienia jak i jego wynagrodzeń, dla wszystkich osób jakie Wykonawca oddeleguje dla realizacji zamówienia;

3)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 (Dz. U. z 2020 r.

poz. 2207) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie (...)"

W odpowiedzi, 24 lipca 2026 r. Odwołujący wyjaśnił:

„Średnia arytmetyczna cen złożonych ofert wynosi ok. 438 840,52 zł brutto, z kolei cena oferty Segi-Eko stanowi ok. 88,9% tej wartości, co potwierdza, że pozostaje ona na poziomie rynkowym i nie świadczy o zaoferowaniu ceny nierealnej, ani rażąco niskiej – po prostu korzystniejszej dla Zamawiającego od ofert droższych.

Na potwierdzenie przedkładamy kosztorys ofertowy, który został sporządzony w oparciu

o obowiązujące katalogi KNR oraz aktualne ceny czynników produkcji i materiałów. Przyjęliśmy dla niego następujące podstawowe założenia kalkulacyjne:

- stawka roboczogodziny – 26,00 zł/r-g netto;

- koszty pośrednie – 71,8%; o zysk – 11%;

- koszty zakupu: 6,7%;

- ceny materiałów i sprzętu odpowiadają aktualnym cenom rynkowym oraz rzeczywistym kosztom ich pozyskania.

Kosztorys uwzględnia wszystkie roboty objęte przedmiarem oraz obejmuje pełny zakres robót, materiałów, sprzętu, robocizny, kosztów pośrednich, zysku oraz podatku VAT.

Koszty pracy zostały skalkulowane z zachowaniem wymagań wynikających z ustawy

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz przepisów prawa pracy. Wszystkie osoby przewidziane do realizacji zamówienia, dla których Zamawiający wymaga zatrudnienia

na podstawie umowy o pracę, są zatrudnione zgodnie z wymaganiami SWZ i obowiązującymi przepisami.

Zaoferowana cena wynika również z organizacji działalności Spółki, w szczególności z faktu prowadzenia działalności na terenie województwa lubuskiego, co ogranicza koszty logistyczne i transportowe. Nasza firma posiada ponadto rozległe doświadczenia w realizacji robót drogowych i brukarskich (istniejemy nieprzerwanie od 2002 r. i cały ten czas funkcjonujemy

w branży budowlanej). Współpracujemy stale i od lat z dostawcami materiałów budowlanych, co umożliwia nam uzyskanie korzystnych warunków handlowych. Dysponujemy własnym zapleczem organizacyjnym oraz doświadczoną kadrą, co pozwala nam efektywniej realizować uzyskane zamówienia (...)"

Do powyższych wyjaśnień został załączony kosztorys dotyczący całego zakresu przedmiotu zamówienia. Koszty robocizny zostały przy tym wycenione w sposób zgodny z założeniami opisanymi wyżej w treści wyjaśnień.

30 lipca 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty

w postępowaniu oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego. W uzasadnieniu Zamawiający wskazał:

„Zamawiający pismem z dnia 21 lipca 2026 r. na podstawie art. 224 ust. 1 wezwał Wykonawcę z terminem do dnia 24 lipca 2026 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Wykonawca

w wyznaczonym terminie udzielił wyjaśnień, które nie potwierdzają, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Brak jest szczegółowych wyliczeń z podaniem kosztów pracy, tj. zatrudnienia personelu z uwzględnieniem wymogu zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, jego liczby przewidzianej do realizacji zamówienia. Zgodnie z art. 224 ust. 5 obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy”.

W SWZ brak jest wymogu dotyczącego minimalnego poziomu zatrudnienia na potrzeby realizacji przedmiotu zamówienia.

W odpowiedzi na odwołanie Zamawiający podniósł następujące argumenty:

Treść wyjaśnień sprowadza się do twierdzeń, których nie da się zweryfikować:

a)„Współpracujemy stale i od lat z dostawcami materiałów budowlanych, co umożliwia nam uzyskanie korzystnych warunków handlowych”; nie przedłożono ani jednej oferty dostawcy, faktury, cennika, potwierdzenia rabatu czy umowy handlowej;

b)„prowadzenie działalności na terenie województwa lubuskiego, co ogranicza koszty logistyczne i transportowe”; nie przedstawiono żadnej kalkulacji kosztów transportu ani nie wykazano, o jaką konkretnie kwotę bliskość ta obniża koszt w stosunku do konkurentów;

- c) „Dysponujemy własnym zapleczem organizacyjnym oraz doświadczoną kadrą”; nie wykazano przełożenia tej okoliczności na wartość któregośkolwiek składnika cenowego;
- d) „ceny materiałów i sprzętu odpowiadają aktualnym cenom rynkowym oraz rzeczywistym kosztom ich pozyskania”; jest to samo oświadczenie wiedzy, pozbawione mocy dowodowej (...).

Odwołujący buduje swoją argumentację na tezie, że wezwanie było blankietowe, a liczba osób ma charakter wyłącznie organizacyjny. Teza ta jest sprzeczna z treścią wezwania. Punkt 2 wezwania z dnia 21 lipca 2026 r. żądał wprost:

„szczegółowe wyliczenia z podaniem kosztów pracy, tj. zatrudnienia personelu

z uwzględnieniem wymogu zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, jego liczby przewidzianej do realizacji zamówienia jak i jego wynagrodzeń, dla wszystkich osób jakie Wykonawca oddeleguje dla realizacji zamówienia”.

Nie było to zatem blankietowe powtórzenie katalogu ustawowego, lecz skonkretyzowane, trzelementowe żądanie: (i) liczby osób, (ii) ich wynagrodzeń, (iii) wyliczenia kosztów pracy. Odwołujący nie przedstawił żadnego z tych elementów. Poprzestał na zdaniu, że „koszty pracy zostały skalkulowane z zachowaniem wymagań wynikających z ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”, co jest dokładnie tym rodzajem ogólnikowego zapewnienia, które orzecznictwo konsekwentnie uznaje za niewystarczające (...). Nietrafne jest twierdzenie, jakoby liczba osób miała w niniejszym postępowaniu charakter wyłącznie organizacyjny. Zgodnie z Rozdziałem VII SWZ termin wykonania zamówienia wynosi 60 dni od dnia zawarcia umowy i jest terminem sztywnym. Przy pracochłonności 2 782,3906 roboczogodzin wynikającej z kosztorysu Odwołującego oznacza to ok. 347,8 dniówek ośmiogodzinnych.

W okresie 60 dni kalendarzowych przypada ok. 43 dni robocze, co wymaga stałej obecności na budowie ok. 8 pracowników. Liczba personelu jest więc w tym postępowaniu wielkością cenotwórczą, zdeterminowaną sztywnym terminem realizacji, a nie swobodną decyzją organizacyjną wykonawcy. Zamawiający miał zatem pełne prawo żądać wykazania, że cena obejmuje pełny koszt pracodawcy dla takiej obsady: składki ZUS, Fundusz Pracy, FGŚP, PPK, wynagrodzenia urlopowe, badania lekarskie i koszty BHP. Odwołujący nie przedstawił żadnej z tych pozycji.

Niezależnie od braku dowodów, analiza jedyne go załącznika do wyjaśnień, kosztorysu ofertowego Odwołującego, ujawnia zaniżenie nakładów, które samodzielnie tłumaczy przewagę cenową jego oferty. Pozycje 16 i 17 kosztorysu obejmują wywóz ziemi i gruzu samochodami samowyladowczymi. Zestawienie sprzętu wykazuje dla tego środka transportu łącznie 42,3435 maszynogodzin przy stawce 150,00 zł/m-g, tj. 6 351 ,52 zł. Dane te przedstawiają się następująco:

Pozycja kosztorysu ofertowego Odwołującego	Wielkość
Poz. 16, wywóz ziemi samochodami samowyladowczymi	281 ,760 m ³
Poz. 17, wywiezienie gruzu samochodem samowyladowczym	75,140
Razem do wywiezienia	356,900 m ³
Samochód samowyladowczy wg zestawienia sprzętu	42,3435 m-g
Stawka jednostkowa przyjęta dla samochodu	150,00 zł/m-g
Wydajność wynikająca z powyższych danych	8,43 m ³ /m-g

Podstawą wyceny są katalogi KNR 4-01 0108-05 i 0108-08 oraz KNR 4-04 1103-04i 1103-05, przewidujące samochód samowyladowczy o ładowności do 5 t. Ładowność taka odpowiada objętości ok. 3 m³ na kurs. Wydajność 8,43 m³ na maszynogodzinę oznaczałaby zatem konieczność wykonania blisko trzech pełnych kursów (z załadunkiem mechanicznym, przejazdem, rozładunkiem i powrotem) w ciągu każdej godziny pracy. Jest to technicznie nierealne. Odwołujący nie może przy tym twierdzić, że zastosował pojazd o większej ładowności. Przyjął bowiem stawkę 150,00 zł/m-g właściwą dla samochodu do 5 t oraz pozostawił niezmienną podstawę katalogową. Zmodyfikował wyłącznie nakład rzeczowy, obniżając go dziewięciokrotnie i nie wyjaśniając tego ani słowem. Skala tego zaniżenia nie jest marginalna. Przyjęcie nakładu katalogowego (ok. 378 m-g, zgodnie z wyliczeniem Przystępującego) zwiększyłoby koszt pracy sprzętu o 50 348,47 zł netto, a po doliczeniu kosztów pośrednich 71 i zysku 11% o 96 013,53 zł netto, tj. 118 096,65 zł brutto. Cena oferty Odwołującego wyniosłaby wówczas ok. 508 071 zł brutto, a więc znacznie więcej niż cena kolejnej oferty w rankingu (474 181 zł). Oznacza to, że cała przewaga cenowa oferty Odwołującego jest wynikiem zaniżenia nakładu w dwóch pozycjach transportowych, nie zaś rzeczywistych oszczędności, na które Odwołujący się powołuje (...).

Biorąc pod uwagę opisany wyżej stan faktyczny Izba uznała, że oba rozpoznane zarzuty

się potwierdziły. W zakresie zarzutu nr 2 Izba potraktowała stanowisko Zamawiającego zawarte w odpowiedzi na odwołanie jako dowód na korzyść Odwołującego.

Uzasadnienie odrzucenia oferty Odwołującego zawiera tylko jeden argument merytoryczny,

tj. zarzut braku podania informacji o planowanej ilości pracowników na potrzeby realizacji przedmiotu zamówienia.

Reszta stanowiska Zamawiającego to ogólne stwierdzenie

o niewykazaniu, że cena nie jest rażąco niska. Faktyczne stanowisko Zamawiającego ujawnione zostało dopiero na etapie postępowania odwoławczego i – zakładając, że nie stanowiło ono uzasadnienia czynności w obliczu tego postępowania – wprost dowiodło jak słabo Odwołujący został poinformowany o przyczynach odrzucenia jego oferty.

W konsekwencji, poza potraktowaniem odpowiedzi na odwołanie jako dowód w zakresie zarzutu nr 2, Izba całkowicie pominęła argumentację Zamawiającego wykraczającą poza uzasadnienie odrzucenia oferty upublicznione 30 lipca 2026 r.

W zakresie zarzutu nr 1 Izba wskazuje, że Odwołujący tak w wyjaśnieniach jak i w kosztorysie podał przyjętą stawkę netto za roboczogodzinę, podał również metody jakimi kalkulował koszt robocizny – Zamawiający w ogóle tej kalkulacji nie kwestionował. Skoro Zamawiający nie ustanowił wymogu dotyczącego minimalnego poziomu zatrudnienia, to nie może wprowadzić go na etapie wezwania do wyjaśnień ceny oferty. Odwołujący nie musiał uwzględnić konkretnej ilości osób, kalkulacja zakładanej pracochłonności wyrażona ilością roboczogodzin koniecznych do wykonania zadania jest w pełni prawidłowa. Po stronie Odwołującego leży więc decyzja – w przypadku gdyby to on realizował przedmiot zamówienia – ile osób będzie faktycznie pracowało przy zadaniu. Nie musi to przy tym być stała liczba – w tym zakresie również brak jakichkolwiek wymogów.

W konsekwencji Izba uznała, że Zamawiający oparł swoją decyzję o odrzuceniu oferty Odwołującego na wymogu, który nie miał podstawy w SWZ, nie musiał być zatem w ogóle ujęty w kalkulacji ceny oferty.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

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