Sygn. akt: KIO 3848/26

WYROK

Warszawa, dnia 25 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 sierpnia 2026 r. przez Odwołującego: **Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo Usługowe "EKOINŻBUD" P.P. z/s w Uniejowie** (ul. Targowa 54, 99210 Uniejów) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Aleksandrów Łódzki** (Plac Kościuszki 2, 95070 Aleksandrów Łódzki)

- Uczestnik po stronie Zamawiającego: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych -**"MARKBUD" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Podębicach** (ul. Targowa 7, 99 - 200 Poddębice)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego **Przedsiębiorstwo Produkcyjno Handlowo Usługowe "EKOINŻBUD" P.P. z/s w Uniejowie** (ul. Targowa 54, 99210 Uniejów) 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) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia jego pełnomocnika;

2.2.zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego: **Gmina Aleksandrów Łódzki** (Plac Kościuszki 2, 95070 Aleksandrów Łódzki) kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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

……

Sygn. akt: KIO 3848/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę: P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo Usługowe "EKOINŻBUD" P.P. z/s w Uniejowie (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP]przez Zamawiającego: Gmina Aleksandrów Łódzki. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Rozbudowa ulicy Pabianickiej w Aleksandrowie Łódzkim", nr referencyjny ZP.271.7.2026, nr ogłoszenia 2026/BZP 00231269/01.

Wykonawca podał (…) wnoszę odwołanie od:

1.czynności odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP;

2.czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty nr 2 złożonej przez PRD MARKBUD Sp. z o.o. z siedzibą w Poddębicach;

3.zaniechania prawidłowego badania i oceny oferty Odwołującego oraz uwzględnienia tej oferty w rankingu ofert.

Zaskarżonych czynności dokonano pismem „Odrzucenie ofert" z dnia 31 lipca 2026 r. oraz informacją o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 31 lipca 2026 r., przekazanymi Odwołującemu za pośrednictwem Platformy zakupowej w dniu 31 lipca 2026 r. Pismem z dnia 31 lipca 2026 r. Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego, wskazując jako podstawę art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP. Odwołanie wniesiono z zachowaniem terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a PZP, a kopię odwołania przekazano Zamawiającemu przed upływem terminu do jego wniesienia, zgodnie z art. 514 ust. 2 PZP.

Zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Odwołujący zarzuca naruszenie:

4.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP oraz art. 16 pkt 1–3 PZP, poprzez bezpodstawne uznanie, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę, wskutek nieprawidłowej i wybiórczej oceny złożonych wyjaśnień oraz dowodów, pomimo że Odwołujący przedstawił kalkulację ceny w postaci kosztorysów branżowych oraz dokumenty odnoszące się do rzeczywistych kosztów materiałów i posiadanych zasobów, umożliwiające ocenę struktury i realności ceny oferty;

5.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4, ust. 5 i 6 PZP oraz art. 16 pkt 1–3 PZP, poprzez błędną ocenę kosztów pracy przyjętych przez Odwołującego, polegającą w szczególności na: a) utożsamieniu kosztorysowej stawki robocizny 28,00 zł/r-g z wynagrodzeniem pracownika lub pełnym kosztem jego zatrudnienia, b) bezpośrednim zestawieniu tej stawki z minimalną stawką godzinową 31,40 zł właściwą dla określonych umów cywilnoprawnych, mimo że SWZ

wymaga dla zasadniczych czynności objętych zamówieniem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, c) pominięciu kosztorysowego charakteru stawki R oraz naliczanych od niej odrębnie kosztów pośrednich i zysku, d) przyjęciu, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej oznacza przyjęcie identycznego rzeczywistego wynagrodzenia dla wszystkich kategorii personelu;

6.art. 224 ust. 1, ust. 5 i 6 PZP w zw. z art. 16 pkt 1–3 PZP, poprzez oparcie negatywnej oceny wyjaśnień na szczegółowych wymaganiach dowodowych niesformułowanych w wezwaniu z dnia 17 czerwca 2026 r., w szczególności na braku przedstawienia umów o pracę, szczegółowego rozbicia kosztów pośrednich na poszczególne składniki oraz odrębnego wykazania wynagrodzeń poszczególnych kategorii personelu, mimo że Zamawiający nie wskazał w wezwaniu obowiązku przedstawienia takich dokumentów ani takiego stopnia dezagregacji kalkulacji, a dokumentacja zamówienia przewidywała przedstawianie dokumentów dotyczących zatrudnienia zasadniczo na etapie zawarcia i wykonywania umowy;

7.art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 PZP oraz art. 16 pkt 1–3 PZP, poprzez nieprawidłową ocenę dowodów dotyczących cen materiałów, w szczególności stwierdzenie, że koszty kruszywa nie zostały wykazane w ogóle, mimo przedstawienia dokumentu potwierdzającego rzeczywisty zakup mieszanki granitowej oraz pominięcie znaczenia pozostałych przedstawionych dokumentów dotyczących rzeczywistych cen materiałów;

8.art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1–3 PZP, poprzez wybór jako najkorzystniejszej oferty PRD MARKBUD Sp. z o.o., mimo że przy prawidłowym badaniu i ocenie ofert oferta Odwołującego nie podlegałaby odrzuceniu i uzyskałaby najwyższą punktację.

W związku z powyższym Odwołujący wnosi o:

9.unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego;

10.unieważnienie czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty nr 2 złożonej przez PRD MARKBUD Sp. z o.o.;

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

12.ewentualnie – w przypadku uznania przez Izbę, że określone elementy przedstawionej przez Odwołującego kalkulacji wymagają dalszego doprecyzowania – nakazanie Zamawiającemu skierowania do Odwołującego wezwania do złożenia dodatkowych, skonkretyzowanych wyjaśnień odnoszących się do tych elementów;

13.zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazał na następujące okoliczności: (…)

Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę wskutek naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Oferta Odwołującego opiewa na kwotę 4.299.000,00 zł brutto i była ofertą z najniższą ceną spośród ofert złożonych w postępowaniu. Wybrana oferta PRD MARKBUD Sp. z o.o. opiewa natomiast na kwotę 5.029.110,70 zł brutto. Odwołujący zaoferował również 60-miesięczny okres gwarancji, tj. maksymalny okres punktowany zgodnie z SWZ. Zgodnie z SWZ cena stanowi 60% kryteriów oceny ofert, natomiast gwarancja 40%. Najniższa cena otrzymuje maksymalną punktację w kryterium ceny, zaś 60 miesięcy gwarancji stanowi maksymalny punktowany okres gwarancji. Gdyby zatem oferta Odwołującego nie została odrzucona, uzyskałaby najwyższą łączną punktację, a Odwołujący miałby realną możliwość uzyskania zamówienia. Wadliwe odrzucenie oferty bezpośrednio pozbawiło go tej możliwości. Cena oferty Odwołującego wynosi 4.299.000,00 zł brutto. Zamawiający ustalił wartość zamówienia powiększoną o VAT na kwotę 7.113.176,06 zł i wskazał, że oferta Odwołującego jest od tej wartości niższa o 39,57%. Odwołujący nie kwestionuje, że różnica ta uzasadniała wszczęcie procedury przewidzianej w art. 224 PZP. Samo przekroczenie progu określonego w art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP nie przesądza jednak, że zaoferowana cena rzeczywiście ma charakter rażąco niski. Celem procedury wyjaśniającej jest właśnie ustalenie, czy pomimo wskazanej różnicy wykonanie zamówienia za zaoferowaną cenę pozostaje ekonomicznie i technicznie realne. Istotne znaczenie ma przy tym charakter wynagrodzenia określony przez samego Zamawiającego. Zgodnie z SWZ wykonawca miał wskazać całkowitą cenę ryczałtową, obejmującą wszelkie koszty pośrednie i bezpośrednie związane z realizacją zamówienia oraz zysk wykonawcy. Co więcej, zgodnie z SWZ wykonawca nie miał obowiązku załączenia kosztorysu ofertowego do oferty. Kosztorys miał zostać przedstawiony przed podpisaniem umowy przez wykonawcę, którego oferta zostanie wybrana. Zamawiający wskazał również wyraźnie, że kosztorys ofertowy nie określa zakresu rzeczowego zobowiązania wykonawcy, lecz pełni funkcję pomocniczą przy rozliczeniach w przypadku odstąpienia od umowy, ograniczenia przedmiotu zamówienia oraz robót zamiennych lub dodatkowych. Analogicznie projekt umowy stanowi, że wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy i obejmuje wszelkie koszty związane z kompletnym wykonaniem przedmiotu umowy, a kosztorys ofertowy nie określa zakresu rzeczowego zobowiązania wykonawcy. Nie oznacza to oczywiście, że poszczególne elementy kalkulacyjne są pozbawione znaczenia w procedurze badania ceny. Oznacza natomiast, że poszczególna wartość kosztorysowa nie może być oceniana w oderwaniu od całej konstrukcji kalkulacji oraz od całkowitej ceny ryczałtowej. Dodatkowo przed otwarciem ofert Zamawiający wskazał kwotę 5.841.433,00 zł brutto jako kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Cena Odwołującego była zatem od tej kwoty niższa o około 26,4%. Wszystkie złożone oferty mieściły się przy tym w przedziale od 4.299.000,00 zł do 5.454.010,24 zł brutto, a średnia arytmetyczna cen wszystkich ofert wyniosła około 4.985.625,45 zł – cena Odwołującego była od niej niższa jedynie o około

13,8%. Okoliczności te nie zastępują obowiązku wykazania realności własnej kalkulacji przez Odwołującego, wskazują jednak, że wartość 7.113.176,06 zł nie może być traktowana jako jedyny miarodajny obraz aktualnego poziomu cenowego. Znaczenie pomocnicze ma zarówno poziom pozostałych ofert, jak i rzeczywisty poziom środków przewidzianych przez Zamawiającego na finansowanie zamówienia. Szczególnego znaczenia nabiera przy tym skala rozbieżności pomiędzy wartością wynikającą z kosztorysów inwestorskich a rzeczywistymi cenami ujawnionymi w postępowaniu. Nie chodzi bowiem o jednostkowo niską cenę zaoferowaną wyłącznie przez Odwołującego. Wszystkie złożone oferty pozostawały istotnie poniżej wartości 7.113.176,06 zł przyjętej na podstawie kosztorysów inwestorskich, co wskazuje, że założenia cenowe przyjęte w tych kosztorysach nie odpowiadały poziomowi cen ujawnionemu w niniejszym postępowaniu. Potwierdza to również kwota 5.841.433,00 zł brutto, którą sam Zamawiający przed otwarciem ofert zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia. Odwołujący nie utożsamia przy tym kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia z wartością zamówienia stanowiącą ustawowy punkt odniesienia na gruncie art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP. Rozbieżność pomiędzy tymi wartościami ma jednak istotne znaczenie przy ocenie, czy poziom wynikający z kosztorysów inwestorskich rzeczywiście odzwierciedlał aktualne realia rynkowe. W ocenie Odwołującego obecna sytuacja na rynku robót budowlanych, związana m.in. z ograniczoną liczbą zamówień oraz zwiększoną konkurencją wykonawców, prowadzi do obniżenia i spłaszczenia cen ofertowych względem poziomów przyjmowanych w kosztorysach inwestorskich. Okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie w wynikach niniejszego postępowania, w którym żadna z siedmiu ofert nie zbliżyła się do wartości przyjętej przez Zamawiającego w kosztorysach inwestorskich. W wezwaniu z dnia 17 czerwca 2026 r. Zamawiający zażądał wykazania, że zaoferowana cena obejmuje wszystkie koszty związane z wykonaniem zamówienia, oraz przedstawienia dowodów pozwalających na ocenę poszczególnych elementów ceny. Wskazał przy tym m.in. na koszty pracy, koszty pośrednie, materiały, sprzęt oraz zakładany zysk. Odwołujący w odpowiedzi przedstawił nie tylko opis czynników wpływających na jego warunki realizacji zamówienia, takich jak posiadanie własnego sprzętu, zaplecza technicznego, materiałów czy wypracowanych warunków zakupowych, lecz przede wszystkim załączył cztery kosztorysy ofertowe, zestawienie zbiorcze prac budowlanych, faktury dokumentujące rzeczywiste zakupy materiałów, dokumenty dotyczące materiałów brukarskich oraz wykaz posiadanych środków trwałych – maszyn i urządzeń. Sam Zamawiający potwierdza w uzasadnieniu odrzucenia, że dokumenty te zostały przedstawione. Nie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której wykonawca ograniczył się do ogólnego zapewnienia, że jest w stanie wykonać zamówienie za zaoferowaną cenę. Odwołujący przedłożył rozbudowaną kalkulację kosztorysową pozwalającą na prześledzenie wartości robocizny, materiałów, sprzętu, kosztów pośrednich i zysku oraz uzupełnił ją dokumentami źródłowymi dotyczącymi części istotnych kosztów. Ocena tych dokumentów powinna odnosić się do ich rzeczywistej treści, a nie opierać na założeniach dotyczących sposobu rozumienia poszczególnych pozycji kosztorysowych.

Jednym z zasadniczych powodów odrzucenia oferty było stwierdzenie Zamawiającego, że Odwołujący przyjął „koszty pracy na poziomie 28 zł/godz.", podczas gdy – według Zamawiającego – „minimalne wynagrodzenie na pracę wynosi 31,40 zł", a po doliczeniu należności publicznoprawnych i absencji pełny koszt miałby wynosić około 38 zł. Zamawiający wskazał następnie, że koszty pracy nie zostały wykazane jako wiarygodne. Ocena ta opiera się na kilku nieprawidłowych założeniach. Przede wszystkim wartość 31,40 zł stanowi w 2026 r. minimalną stawkę godzinową właściwą dla określonych umów cywilnoprawnych, natomiast minimalne wynagrodzenie pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wynosi 4.806 zł miesięcznie. Minimalna stawka godzinowa 31,40 zł dotyczy w szczególności zlecenia lub świadczenia usług. Tymczasem SWZ wymaga, aby osoby wykonujące zasadnicze czynności związane z realizacją przedmiotu zamówienia były zatrudnione przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie Zamawiający sam przewidział wyjątki obejmujące m.in. kierownika budowy, kierowników robót, inne osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, geodetów i dostawców materiałów oraz osoby posiadające określone uprawnienia pozwalające na samodzielne wykonywanie prac. Nie było zatem prawidłowe automatyczne zestawienie jednej kosztorysowej stawki R w wysokości 28,00 zł z kwotą 31,40 zł i wyprowadzenie z samej relacji pomiędzy tymi wartościami wniosku o zaniżeniu kosztów pracy. Po drugie, stawka 28,00 zł/r-g wskazana w kosztorysach jest elementem kalkulacji kosztorysowej oznaczonym jako R, a nie oświadczeniem Odwołującego o faktycznym wynagrodzeniu wypłacanym każdemu pracownikowi uczestniczącemu w realizacji zamówienia. Kosztorysy Odwołującego przewidują ponadto odrębne koszty pośrednie w wysokości 50% naliczane od robocizny oraz narzut zysku. Przykładowo w kosztorysie branży drogowej bezpośrednia robocizna wynosi 340.182,54 zł, a koszty pośrednie naliczone od robocizny dalsze 170.091,27 zł. Nie oznacza to, że można mechanicznie utożsamić sumę stawki R i wszystkich narzutów z wynagrodzeniem konkretnego pracownika. Potwierdza natomiast, że 28,00 zł nie jest końcową wartością kalkulacyjną dotyczącą robocizny i nie może być oceniane w oderwaniu od konstrukcji kosztorysu. Co znamienne, dokładnie taką samą metodologią posłużył się Zamawiający we własnych kosztorysach inwestorskich. Stawki robocizny 33,42 zł lub 34,00 zł zostały w nich oddzielone od kosztów pośrednich wynoszących 68% lub 68,4% oraz od narzutu zysku. Zamawiający sam traktował więc stawkę R jako element konstrukcji kosztorysowej, od którego odrębnie naliczane są pozostałe narzuty. Nieuprawnione było również przyjęcie przez Zamawiającego, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej dla poszczególnych pozycji robót oznacza, iż Odwołujący zakłada faktyczne wypłacanie takiego samego wynagrodzenia robotnikowi drogowemu, operatorowi, kierowcy czy kierownikowi budowy. Jednolita stawka kosztorysowa jest elementem modelu kalkulacyjnego i sama w sobie nie przesądza o indywidualnym wynagrodzeniu konkretnych osób.

Co więcej, część osób wymienianych przez Zamawiającego, w tym kierownik budowy, kierownicy robót i osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne, została wprost wyłączona w SWZ z obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę określonego na podstawie art. 95 PZP. Nie może również stanowić miarodajnej podstawy odrzucenia odwołanie się przez Zamawiającego do bliżej nieokreślonych „portali specjalistycznych" i wskazanie mediany miesięcznego wynagrodzenia robotnika drogowego na poziomie 6.100–6.250 zł. Zamawiający nie wskazał źródła tych danych, okresu, którego dotyczą, metodologii ich pozyskania ani sposobu przełożenia mediany wynagrodzeń na kosztorysową stawkę R zastosowaną w konkretnej ofercie. Dane takie mogły co najwyżej wywołać potrzebę dalszego skonkretyzowania wątpliwości, nie stanowiły natomiast samodzielnego dowodu pozwalającego przyjąć, że kalkulacja konkretnego wykonawcy jest nierealna. Zamawiający uczynił dodatkową podstawą negatywnej oceny fakt, że Odwołujący „nie przedstawił w tym zakresie żadnych dowodów (w szczególności umów o pracę)". Takiego szczegółowego wymagania nie sformułowano jednak w wezwaniu z dnia 17 czerwca 2026 r. Co więcej, sama SWZ określała inny moment i tryb dokumentowania zatrudnienia. W dniu zawarcia umowy wykonawca ma przedstawić oświadczenie dotyczące zatrudnienia, natomiast w toku wykonywania zamówienia Zamawiający może żądać przedstawienia kopii umów o pracę, wyznaczając w tym celu termin nie krótszy niż 10 dni roboczych. Nie można oczywiście wykluczyć, że w ramach badania rażąco niskiej ceny Zamawiający może zażądać stosownych dowodów dotyczących kosztów pracy. Jeżeli jednak oczekuje konkretnie umów o pracę, powinien wskazać taki wymóg w wezwaniu. Odwołujący miał prawo udzielić odpowiedzi w granicach sformułowanego żądania i przedstawić kalkulację kosztową. Nie sposób następnie odrzucić jego oferty z powodu nieprzedłożenia dokumentu, którego przedstawienia Zamawiający wcześniej nie zażądał.

Drugim zasadniczym elementem negatywnej oceny były materiały. Zamawiający stwierdził, że koszty materiałów o największym udziale nie zostały wykazane „w ogóle", wymieniając wśród nich wprost m.in. kruszywo, rury, kable, mieszanki asfaltowe i betonowe. W odniesieniu do kruszywa stanowisko to nie odpowiada materiałowi dowodowemu przedstawionemu przez Odwołującego. Odwołujący przedłożył dokument potwierdzający zakup 2.235,6 t mieszanki granitowej 0–31,5 mm po cenie 76,00 zł/t, podczas gdy w kosztorysie ofertowym dla kruszywa łamanego 0–31,5 mm przyjęto cenę 87,00 zł/t. Sam kosztorys przewiduje dla tej pozycji 4.137,18 t materiału po 87 zł/t. Nie można zatem twierdzić, że w zakresie kruszywa wykonawca nie przedstawił żadnego dowodu. Przedłożony dokument potwierdzał rzeczywistą transakcję dotyczącą znacznej ilości materiału, po cenie niższej od przyjętej w kosztorysie. Podobnie w zakresie materiałów brukarskich Odwołujący przedstawił zarówno dokumenty dotyczące faktycznych zakupów, jak i ofertę handlową dostawcy wskazującą m.in. cenę 21,50 zł netto za krawężnik 15×30×100, podczas gdy kosztorys ofertowy przewidywał dla krawężnika 15×30 cm cenę 31,00 zł za metr bieżący – przy długości krawężnika wynoszącej 100 cm porównanie z ceną za sztukę jest tożsame. Zamawiający mógł ocenić zakres i wagę tych dowodów oraz zbadać, w jakim stopniu dokumentują one przyjęte założenia kosztowe. Nie był jednak uprawniony do zastąpienia tej oceny kategorycznym stwierdzeniem, że w odniesieniu do wskazanych kategorii materiałów dowodów nie przedstawiono w ogóle. Również argument, że posiadanie zapasów magazynowych nie może mieć znaczenia, ponieważ materiały te wcześniej wymagały poniesienia wydatków, jest nadmiernym uproszczeniem. Odwołujący nie twierdził, że materiały magazynowe zostały nabyte bezkosztowo. Znaczenie tej okoliczności polega na czym innym: jeżeli materiał został wcześniej nabyty po cenie niższej niż aktualny poziom rynkowy albo niższej niż cena przyjęta w kalkulacji ofertowej, stan magazynowy może stanowić rzeczywisty czynnik wpływający na ekonomię realizacji zamówienia. Przedstawienie faktur zakupowych miało właśnie umożliwić ocenę tego zagadnienia. Wezwanie z dnia 17 czerwca 2026 r. miało charakter szeroki. Zamawiający wskazał określone kategorie kosztów, nie sformułował natomiast konkretnych zastrzeżeń dotyczących sposobu rozumienia stawki 28,00 zł/r-g, przyporządkowania określonych kosztów pracowniczych do R lub Kp, wysokości wynagrodzeń konkretnych kategorii personelu, wymogu przedstawienia umów o pracę, wymogu rozbicia 50% kosztów pośrednich na wszystkie szczegółowe składniki ani konkretnych materiałów, dla których wymaga dodatkowych dokumentów źródłowych. Dopiero analiza przekazanych kosztorysów doprowadziła Zamawiającego do wysunięcia tego rodzaju szczegółowych zastrzeżeń. W wyroku KIO 3149/24 Izba wskazała, że wykonawca jest zobowiązany do udzielenia wyjaśnień co najmniej w zakresie zakreślonym przez zamawiającego, natomiast brak wyjaśnienia określonego elementu nie powinien być odczytywany na niekorzyść wykonawcy, jeżeli zamawiający w ogóle nie skierował do niego pytania dotyczącego tego elementu. Odwołujący nie twierdzi przy tym, że ogólny charakter wezwania zwalniał go z obowiązku przedstawienia podstawowych elementów kalkulacji. Takie elementy zostały jednak przedstawione – w postaci kosztorysów branżowych z rozbiciem na R, M, S, koszty pośrednie oraz zysk, uzupełnionych dokumentami dotyczącymi rzeczywistych kosztów. Jeżeli dopiero analiza tych dokumentów doprowadziła Zamawiającego do konkretnych wątpliwości dotyczących np. struktury kosztów pośrednich, przyporządkowania operatorów do R lub S albo sposobu udokumentowania konkretnego rodzaju materiału, sytuacja taka uzasadniała co najmniej rozważenie skierowania do Odwołującego dodatkowego, skonkretyzowanego wezwania. Orzecznictwo KIO dopuszcza dodatkowe wezwanie w szczególności wtedy, gdy pierwsze wezwanie miało charakter ogólny, wykonawca przedstawił wyjaśnienia i dowody, a dopiero ich analiza powoduje powstanie dalszych pytań wymagających doprecyzowania. Jednocześnie dodatkowe wezwanie nie może służyć stworzeniu kalkulacji od podstaw ani naprawieniu całkowicie lakonicznych wyjaśnień. Taką granicę wskazują m.in. wyroki KIO 466/17 oraz KIO 421/22. W niniejszej sprawie nie chodziłoby o stworzenie kalkulacji

dopiero na etapie ponownych wyjaśnień. Kalkulacja została już przedstawiona. Ewentualne wezwanie służyłoby wyłącznie rozwianiu konkretnych wątpliwości powstałych u Zamawiającego po jej analizie. Zamawiający ocenił wyjaśnienia Odwołującego jako „pobieżne i zasadniczo gołosłowne", wskazując przede wszystkim na brak kwotowego określenia wpływu takich okoliczności jak system organizacji pracy, własne zaplecze techniczne, transport pracowników czy szkolenia. Odwołujący nie opiera jednak zasadności swojej ceny wyłącznie na tych ogólnych okolicznościach. Kluczowe znaczenie mają przedstawione konkretne kalkulacje kosztorysowe, wskazujące wartości robocizny, materiałów, sprzętu, narzutów kosztów pośrednich i zysku, a także dokumenty źródłowe potwierdzające rzeczywisty poziom części cen materiałowych. Wbrew sugestii Zamawiającego o wątpliwej możliwości osiągnięcia jakiegokolwiek zysku, zysk został przy tym ujęty w kalkulacji wprost, narzutem 10% od podstaw kosztorysowych – w samej branży drogowej wynosi on 87.879,55 zł i jest wielkością policzalną, wynikającą z dokumentu znajdującego się w aktach. Okoliczności takie jak własny sprzęt, zaplecze techniczne czy organizacja pracy stanowiły wyjaśnienie warunków, w jakich przedsiębiorstwo realizuje roboty, natomiast ilościową podstawę kalkulacji stanowiły przede wszystkim przedłożone kosztorysy. Powołany przez Zamawiającego wyrok KIO 2712/23 dotyczący własnego sprzętu nie przesądza zatem o zasadności odrzucenia oferty Odwołującego. Odwołujący nie twierdzi, że samo posiadanie sprzętu automatycznie wykazuje realność ceny. W niniejszej sprawie własny sprzęt był jednym z kilku elementów wyjaśnień, obok konkretnych kosztorysów oraz dokumentów zakupowych. Analogicznie wyrok KIO 2093/24, na który powołuje się Zamawiający, podkreśla znaczenie wykazania kosztów pracy oraz wskazuje, że rabaty na materiały nie zawsze stanowią okoliczność wyjątkową. Nie wynika z niego jednak, że zamawiający może dokonać oceny kosztów pracy według niewłaściwego miernika albo pominąć konkretne dowody zakupowe tylko dlatego, że korzystne ceny materiałów występują także u innych profesjonalnych wykonawców. Ciężar wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, zgodnie z art. 224 ust. 5 PZP spoczywa na wykonawcy. Nie oznacza to jednak dowolności Zamawiającego w ocenie przedstawionego materiału. Zamawiający powinien ocenić wyjaśnienia i dowody w sposób całościowy, rzetelny i odpowiadający ich rzeczywistej treści. Nie może zastąpić takiej oceny utożsamieniem kosztorysowej stawki 28,00 zł/r-g z wynagrodzeniem konkretnego pracownika, zastosowaniem minimalnej stawki godzinowej 31,40 zł bez uwzględnienia podstaw zatrudnienia wymaganych przez SWZ, powołaniem się na nieoznaczone dane z „portali specjalistycznych", wymaganiem umów o pracę, których przedstawienia nie zażądano w wezwaniu, ani stwierdzeniem całkowitego braku dowodów dotyczących kruszywa mimo przedstawienia dokumentu jego rzeczywistego zakupu.

Te okoliczności miały bezpośredni wpływ na wynik badania oferty Odwołującego. Odrzucenie oferty Odwołującego nie wynikało z wykazania, że całkowita cena ryczałtowa 4.299.000,00 zł obiektywnie nie pozwala na wykonanie przedmiotu zamówienia. Negatywna ocena została w istotnej części oparta na nieprawidłowym rozumieniu konstrukcji kosztorysowej stawki robocizny, niewłaściwym zestawieniu jej z minimalną stawką godzinową oraz niedostatecznym uwzględnieniu dokumentów przedstawionych wraz z wyjaśnieniami. Odwołujący przedstawił kosztorysy pozwalające prześledzić strukturę ceny oraz dokumenty dotyczące rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia. Jeżeli po analizie tych dokumentów Zamawiający powziął dalsze, szczegółowe wątpliwości co do określonych elementów kalkulacji, powinien był je skonkretyzować i – o ile wymagały dalszego wyjaśnienia – zwrócić się do wykonawcy o ich doprecyzowanie, zamiast rozstrzygać istniejące niejasności poprzez przyjęcie założeń niekorzystnych dla Odwołującego. Skutkiem wadliwego odrzucenia było wyłączenie z oceny oferty w wysokości 4.299.000,00 zł brutto i wybór oferty opiewającej na 5.029.110,70 zł brutto, a więc droższej o 730.110,70 zł, przy jednoczesnym zaoferowaniu przez Odwołującego maksymalnie punktowanego okresu gwarancji. W konsekwencji czynność odrzucenia oferty Odwołującego została dokonana z naruszeniem art. 224 i art. 226 PZP oraz zasad wynikających z art. 16 PZP, zaś będący jej następstwem wybór oferty PRD MARKBUD Sp. z o.o. narusza art. 239 ust. 1 PZP.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie w piśmie z 10.08.2026 r. zgłosił wykonawca: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych - "MARKBUD" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Podębicach wnosząc o oddalenie odwołania. W uzasadnieniu stanowiska wskazał: (…)

Stanowisko Przystępującego w zakresie zarzutów odwołania

1.Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, z czego wynikał dlań prawny obowiązek udzielenia odpowiedzi pod rygorem odrzucenia oferty. Wobec powyższego dywagacje czynione przez Odwołującego na temat relacji cen w poszczególnych ofertach, czy eksponowanie kwestii różnicy pomiędzy wartością zamówienia, a kwota przeznaczoną na jego sfinansowanie są prawnie nieistotne. Jeśli natomiast Odwołujący dokonuje porównań, to zauważyć należy, iż wykonawcy, którzy złożyli dwie kolejne oferty z najniższymi cenami nie byli w stanie wyjaśnić ich treści, w wyniku czego zostały one odrzucone. Nadając zatem znaczenie tego typu zestawieniom należałoby uznać, że w obliczu ich bezczynności Zamawiający tym bardziej powinien dokładnie przeanalizować propozycje Odwołującego. Skoro bowiem jego konkurenci nie byli w stanie wytłumaczyć rentowności zamówienia pomimo wyższych cen (w przypadku DB CONSTRUCT sp. z o.o. o ponad 10% w stosunku do ceny zaoferowanej przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „EKOINŻBUD" P.P.), to realność stawek Odwołującego musiała wzbudzać dodatkowe obiekcje Zamawiającego.

2.Odwołujący podnosi, że w odpowiedzi na wezwanie „przedstawił nie tylko opis czynników wpływających na jego warunki realizacji zamówienia, takich jak posiadanie własnego sprzętu, zaplecza technicznego, materiałów czy wypracowanych

warunków zakupowych, lecz przede wszystkim załączył cztery kosztorysy ofertowe, zestawienie zbiorcze prac budowlanych, faktury dokumentujące rzeczywiste zakupy materiałów, dokumenty dotyczące materiałów brukarskich oraz wykaz posiadanych środków trwałych – maszyn i urządzeń." Tyle że, jak słusznie zauważył Zamawiający, te rzekomo sprzyjające Odwołującemu okoliczności nie zostały w żaden sposób przełożone na konkretne oszczędności. Jednocześnie, koszty materiałów przedstawiono jedynie w odniesieniu do niewielkiej części tego, co jest konieczne do wykonania zamówienia – czego wydaje się Odwołujący nie kwestionować. W tym kontekście bezpodstawnie przyjmuje natomiast, że nie musiał składać szczegółowych informacji. Zamawiający tymczasem wyraźnie podkreślił w wezwaniu, że „Na potwierdzenie powyższych wyjaśnień Wykonawca winien załączyć dowody, które w sposób jednoznaczny i precyzyjny wskazują wpływ poszczególnych elementów oferty na wysokość ceny". Takiego wpływu zaś w wyjaśnieniach nie określono.

3.W szczególności bezpodstawnie Odwołujący twierdzi, że dowody na okoliczność kosztów pracy składa się wyłącznie na wezwanie Zamawiającego. Jak wspomniano, Zamawiający zaznaczył w wezwaniu, jak istotne znaczenie przypisuje dowodom w kontekście poszczególnych elementów oferty. Odwołujący to zbagatelizował, ograniczając się do szablonowych wyjaśnień (na tyle ogólnikowych, że mogły być zastosowanie niemal w każdym postępowaniu, niezależnie od jego przedmiotu) oraz kilku dowodów pokrywających może kilka procent kosztów. Ta ignorancja jest szczególnie wyrazista w odniesieniu do kosztów pracy.

Odwołujący faktycznie przedłożył kalkulację kosztorysową pozwalającą na prześledzenie wartości robocizny, materiałów, sprzętu, kosztów pośrednich i zysku, a Zamawiający, co wynika z informacji o odrzuceniu oferty, dokładnie przeanalizował ten materiał.

4. Akcentowanie przez Odwołującego obowiązku zatrudnienia na umowę o pracę w kontekście nieadekwatności ustaleń Zamawiającego, co do stawki roboczogodziny nie tylko nie stanowi poparcia dla stawianych w odwołaniu zarzutów, ale wręcz dodatkowo wzmacnia zastrzeżenia Zamawiającego, co do wyliczeń Odwołującego. Jest powszechnie wiadome, że stawka minimalna obowiązująca dla umów zlecenia pozostaje w bezpośrednim związku z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę i zmienia się proporcjonalnie do płacy minimalnej. Zamawiający w oparciu o ten poziom wyliczył stawkę godzinową w umowach o pracę, która co oczywiste, nie może być mniejsza, a realnie jest wyższa, bowiem stosunek pracy wiąże się z określonymi przywilejami, które nie mają zastosowania do zleceniobiorców, a które podnoszą koszty pracy dla przedsiębiorcy. W związku z powyższym argumenty Odwołującego o rzekomo nieprawidłowym zestawieniu jednej kosztorysowej stawki R w wysokości 28,00 zł z kwotą 31,40 zł są chybione.

5.Kolejno, Odwołujący powołuje, że stawka 28,00 zł/r-g wskazana w kosztorysach jest elementem kalkulacji kosztorysowej, oznaczonym jako R, a nie oświadczeniem Odwołującego o faktycznym wynagrodzeniu, wypłacanym każdemu pracownikowi uczestniczącemu w realizacji zamówienia oraz że w podobny sposób opracowano kosztorys inwestorski. Tym samym, że nie można mechanicznie utożsamić sumy stawki R i wszystkich narzutów z wynagrodzeniem konkretnego pracownika. Następnie Odwołujący podnosi, iż „Nieuprawnione było również przyjęcie przez Zamawiającego, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej dla poszczególnych pozycji robót oznacza, iż Odwołujący zakłada faktyczne wypłacanie takiego samego wynagrodzenia robotnikowi drogowemu, operatorowi, kierowcy czy kierownikowi budowy. Jednolita stawka kosztorysowa jest elementem modelu kalkulacyjnego i sama w sobie nie przesądza o indywidualnym wynagrodzeniu konkretnych osób." Także te twierdzenia nie zasługują na uznanie. Jak zauważył sam Odwołujący - w kosztorysach inwestorskich stawki rbh są adekwatne do kosztu jednej godziny pracy (33-34 zł), co przy wysokich KP (68%) świadczy o realności założeń. Tymczasem Odwołujący zastosował wartość rbh poniżej płacy minimalnej. Mimo to Zamawiający nie odrzucił mechanicznie oferty, lecz, uwzględnił koszty pośrednie jako element kalkulacyjny kosztów pracy. Tyle że, nawet uwzględniając ten współczynnik koszty jawiły się jako ewidentnie zaniżone.

6. Uwzględniając rozróżnienia wynagrodzeń poszczególnych specjalności – Odwołujący nie kwestionuje, że nie można zrównywać stawek robotnika z wynagrodzeniami fachowców, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych – nie sposób było uznać, że 28 zł + 50% pokryje koszty pracy. Nie wolno jednak zapominać, że owe koszty pośrednie odnoszą się, co słusznie podkreślił Zamawiający, chociażby do zaplecza socjalno-biurowego, nadzorów, BHP itd.

W rezultacie tłumaczenie kosztów pracy nie można było uznać za wiarygodne. Jednocześnie poważnie je osłabiła bierność dowodowa.

7.W tym kontekście całkowicie błędnie uważa Odwołujący, że umowy o pracę czy inne dowody podlegały złożeniu wyłącznie na zindywidualizowane wezwanie Zamawiającego. Zamawiający pozostawił wykonawcom swobodę dowodową, co nie oznacza, że zwolnił ich z tego obowiązku. Odwołujący natomiast nie wykazał w tym kontekście absolutnie żadnej inicjatywy. Dlatego, w aspekcie najistotniejszym (obligatoryjne wyjaśnienia w zakresie kosztów pracy) Odwołujący w zasadzie nie złożył żadnych informacji, oprócz suchej danej rbh - 28 zł/h, co nie mogło być uznane za wystarczające i już samo w sobie dyskwalifikowało wyjaśnienia. Jeśli bowiem owe 28,00 zł należało badać z uwzględnieniem „modelu kalkulacyjnego", to Odwołujący powinien to odpowiednio opisać. Niemniej Zamawiający nie ograniczył się do ogólnej negacji, lecz przedstawił powody, dla których nie mógł zaakceptować takiego omówienia kosztów pracy.

8.Co się tyczy materiałów, znamienne jest, że braki ujawnione przez Zamawiającego nie są kwestionowane przez

Odwołującego (za wyjątkiem kruszywa). Odwołujący skupia się więc na tym, co złożył, pomimo że chodzi o materiał, którego udział w ogólnych kosztach jest niewielki. Wydatki na zakup głównych materiałów pozostały niewiadome. Zasadnie więc Zamawiający przyjął, że większość kosztów materiałowych nie zostało wykazanych – ani na poziomie ich wysokości, ani potencjalnych rabatów, czy innych okoliczności uwiarygodniających wysokość ceny.
Podsumowując, z uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego wynika, że Zamawiającyprześledził strukturę ceny oraz dokumenty dotyczące rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia i słusznie wywiódł, że nie uzasadniają one wartości oferty. Zamawiający nie miał obowiązku żądania dodatkowych wyjaśnień. Nie można bowiem uzupełniać braków wyjaśnień, a do tego sprowadzałby się wniosek o dodatkowe dane, dowody itp. informacje.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 21.08. 2026 r.) podał: (…)

Zamawiający nie zgadza się z postawionymi zarzutami, co uzasadnia w następujący sposób.
W pierwszej kolejności Zamawiający podnosi, że przedstawione na wstępie odwołania liczne informacje natury ogólnej (relacje kwotowe, charakter wynagrodzenia itd.) nie mają istotnego znaczenia w sprawie. Ich celem jest wyłącznie odwrócenie uwagi od faktycznych przyczyn odrzucenia oferty. Zamawiający bowiem wezwał Odwołującego do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny, co oznaczało, że na wykonawcy tym ciążył obowiązek złożenia wyjaśnień wraz z dowodami, z których będzie wynikać, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Odnosząc się do argumentacji dotyczącej kosztów robocizny i materiałów, mającej wykazać nieprawidłowość założeń Zamawiającego, to należy ją uznać za całkowicie bezpodstawną. Razi w tym kontekście zwłaszcza polemika z ustaloną przez Zamawiającego wartością minimalną wynagrodzenia za pracę, w oparciu o którą Zamawiający wyliczył koszt jednej godziny pracy. Odwołujący podniósł, że: „Przede wszystkim wartość 31,40 zł stanowi w 2026 r. minimalną stawkę godzinową właściwą dla określonych umów cywilnoprawnych, natomiast minimalne wynagrodzenie pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę wynosi 4.806 zł miesięcznie. Minimalna stawka godzinowa 31,40 zł dotyczy w szczególności zlecenia lub świadczenia usług.” To stwierdzenie sugeruje, że zdaniem Odwołującego koszty zatrudnienia na umowę o pracę mogą być niższe niż z tytułu umowy zlecenie co kompromituje stanowisko Odwołującego. Niemniej Zamawiający ustosunkuje się do tych informacji.
Jak wiadomo, wraz ze zmianą wysokości wynagrodzenia minimalnego za pracę następuje każdorazowo aktualizacja stawki za godzinę pracy na umowie zlecenie. Już bowiem od dnia 1 stycznia 2017 r. została wprowadzona minimalna stawka godzinowa dotycząca pracy wykonywanej na podstawie umowy zlecenia oraz umowy o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy o zleceniu. Wprowadzona regulacja ma na celu ograniczenie nadużywania umów cywilnoprawnych oraz ochronę osób najniżej wynagradzanych (aktualnie wysokość reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz.U. z 2025 r. poz.1242)). Generalnie zatem stawka godzinowa wyliczana z uposażenia miesięcznego na umowie o pracę odpowiada kwocie wskazanej przez ustawodawcę wprost dla umowy zlecenia. Oczywiście w indywidualnych sytuacjach mogą występować różnice, co zależy od zastosowania w konkretnym przypadku różnych przepisów okołopłacowych. Przyjęte przez Zamawiającego 31,40 zł /rbg jest najbardziej miarodajną i w zasadzie minimalną wartością. Średnia rzeczywista liczba godzin pracy w miesiącu w 2026 roku po uwzględnieniu urlopu wypoczynkowego wynosi 154 godziny (przy stażu urlopowym 20 dni) lub 150 godzin (przy stażu 26 dni). Daje to odpowiednio 31,20 zł/rbg i 32,04 zł/rbg. W związku z powyższym, w praktyce realna stawka godzinowa jest wyższa niż założone 31,40 zł/rbg. Względnie Odwołujący mógłby twierdzić, że może ona wynosić owe 31,20 zł/rbg, czego, jednakże nie podnosi. Zresztą musiałby wykazać już na etapie wyjaśnień ceny, że zatrudnia wyłącznie młodych pracowników (ze stażem do 10 lat), przy czym taki dowód co najwyżej spowodowałby, obniżenie kosztów pracy o 0,20 zł/rbg. Zamawiający nie dokonał zatem żadnego „automatycznego” zestawienia stawek z umowy zlecenia z kosztami umowy o pracę, lecz wyliczył wysokość rbg na podstawie obowiązujących przepisów z zakresu prawa pracy. W tym kontekście natomiast warto zaznaczyć, że to Odwołujący stosując stawkę 28 zł /rbg ustalił ją w oparciu o kompletnie nieznany model wyliczenia, nie dający się pogodzić z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Słusznie zarazem Odwołujący podnosi, że osoby wykonujące zasadnicze czynności związane z realizacją przedmiotu zamówienia powinny być zatrudnione przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę. Tyle że ta okoliczności obciąża wyjaśnienia Odwołującego, bo nie wynika z nich jakie faktycznie założył koszty zatrudnienia, ograniczając się do wskazania kwoty 28 zł/h, która z oczywistych względów nie pokrywała tych kosztów. Odwołujący twierdzi, że stawka 28,00 zł/r-g wskazana w kosztorysach jest elementem kalkulacji kosztorysowej oznaczonym jako R, a nie oświadczeniem Odwołującego o faktycznym wynagrodzeniu wypłacanym każdemu pracownikowi uczestniczącemu w realizacji zamówienia. Wskazuje na koszty pośrednie w wysokości 50% naliczane od robocizny oraz narzut zysku. Podkreśla, że „Nie oznacza to, że można mechanicznie utożsamić sumę stawki R i wszystkich narzutów z wynagrodzeniem konkretnego pracownika. Potwierdza natomiast, że 28,00 zł nie jest końcową wartością kalkulacyjną dotyczącą robocizny i nie może być oceniane w oderwaniu od konstrukcji kosztorysu.” oraz dodaje, że „Nieuprawnione było również przyjęcie przez Zamawiającego, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej dla poszczególnych pozycji robót oznacza, iż Odwołujący zakłada faktyczne wypłacanie takiego samego wynagrodzenia robotnikowi drogowemu, operatorowi, kierowcy czy kierownikowi budowy.”
Przypomnieć trzeba, że Odwołujący w swoich wyjaśnieniach kosztom pracy poświęcił jedynie następujący fragment:
„Wartość kosztów prac przyjętych do ustalenia ceny uwzględnia minimalne wynagrodzenie za pracę ustalone na

podstawie ustawy z dn. 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024, poz. 1773) oraz przepisy odrębne właściwe dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie." Po czym w kosztorysie szczegółowym zastosował stawkę 28 zł/rbg. Z treści art. 224 ust. 4 Pzp wynika, że w przypadku zamówień na roboty budowlane zamawiający powinni żądać wyjaśnień, w szczególności w zakresie kosztów pracy. Ustawodawca w ten sposób podkreślił wagę tego elementu kalkulacyjnego, tak z punktu widzenia wpływu na koszty realizacji zamówienia jak i z perspektywy czynników społecznych.

Zamawiający w tym zakresie otrzymał od Odwołującego wyłącznie oświadczenie. Nie przedstawiono żadnych wyliczeń stawki roboczogodziny, ani żadnych dowodów. Co więcej, wskazana stawka jest poniżej wynagrodzenia minimalnego za pracę. Zamawiający w zasadzie już tylko z tego względu mógł negatywnie ocenić wyjaśnienia. W tym kontekście warto zacytować szerszy fragment uzasadnienia wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 kwietnia 2025 r. (Sygn. akt: KIO 888/25): *Odwołujący wezwany do wyjaśnień ceny oferty na podstawie art. 224 ust. 1 i 4 ustawy Pzp wyjaśnił pismem z 31.07.2024 r., że przyjęta do kalkulacji jego oferty stawka roboczogodziny wynosi 30,5 zł/r-g i jest ona wyższa od stawki wynikającej z tzw. stawki godzinowej płacy minimalnej. Uzupełniająco pismem z 1.08.2024 r. wskazał, że przyjęta do kalkulacji kosztorysowej stawka 30,5 zł/r-g jest stawką netto, do której należy doliczyć podatek, tak więc jest to stawka wyższa od stawki wynikającej z minimalnego wynagrodzenia 25,60 zł/h brutto. W ocenie Izby zamawiający prawidłowo uznał, że tak złożone wyjaśnienia ceny oferty przez odwołującego nie potwierdzają prawidłowości kalkulacji w zakresie kosztów pracy. Ze złożonych wyjaśnień nie wynika bowiem, że wykonawca uwzględnił również wszystkie koszty pracodawcy, obejmujące: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie wypadkowe, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Dopiero na etapie odwołania odwołujący wyjaśniał, że koszty z tego tytułu są zawarte w kosztorysie ofertowym w kosztach pośrednich. Jednak nie wynika to z treści wyjaśnień i zamawiający nie mógł na podstawie tak złożonych wyjaśnień ocenić, czy wykonawca w sposób prawidłowy dokonał kalkulacji kosztów pracy*."

Z ww. orzeczenia wynika, że Zamawiający mógł negatywnie zweryfikować wyjaśnienia ceny Odwołującego już tylko na podstawie przyjętej stawki 28 zł /rbg. Zamawiający, jednakże takiego mechanicznego podejścia nie zastosował i zwrócił uwagę na komponent kosztów pośrednich, uwzględniając charakter tego elementu kalkulacyjnego. W wyroku KIO z dnia 9 sierpnia 2021 r. (sygn. akt KIO 2083/21) Izba stwierdziła: *Jak wskazuje się w piśmiennictwie, koszty pośrednie są to koszty, które nie mogą być przypisane bezpośrednio do określonej roboty budowlanej. Wśród kosztów pośrednich wymienia się właśnie koszty prowadzenia całej budowy (koszty ogólne budowy) oraz koszty przedsiębiorstwa (koszty zarządu). Do kosztów ogólnych budowy można zakwalifikować wydatki związane z organizacją i obsługą procesów produkcyjnych na placu budowy, np. koszt urządzenia lub likwidacji budowy, koszt ubezpieczenia budowy. Z kolei do kosztów zarządu zalicza się płace personelu administracyjnego, koszty biurowe, obsługę księgowa i prawną itp. [por. Z. Kowalczyk, J. Zabielski, Kosztorysowanie i normowanie w budownictwie podręcznik z płytą CD, WSiP, 2009*].

Zamawiający wziął pod uwagę założenie przez Odwołującego kosztów pośrednich na poziomie 50% oraz to, że nie mogą być one w całości związane z bezpośrednimi kosztami pracy, bowiem obejmują cały szereg innych kosztów ogólnych dotyczących robocizny. Jednocześnie Zamawiający podkreślił w odrzuceniu oferty, że nie jest w stanie wywieść w jakim stopniu koszty pośrednie dotyczą kosztów poza-pracowniczych (które niewątpliwie występują) i to stanowisko Zamawiający podtrzymuje. Odwołujący przyznaje w odwołaniu, że: *Nieuprawnione było również przyjęcie przez Zamawiającego, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej dla poszczególnych pozycji robót oznacza, iż Odwołujący zakłada faktyczne wypłacanie takiego samego wynagrodzenia robotnikowi drogowemu, operatorowi, kierowcy czy kierownikowi budowy*. Zatem Odwołujący nie zakłada wypłacania takiego samego wynagrodzenia robotnikowi drogowemu, operatorowi, kierowcy czy kierownikowi budowy. Tak samo uważa Zamawiający. Tyle że z wyjaśnień (badanych – jak chce Odwołujący – całościowo) wynika jedna stawka godzinowa na poziomie niższym niż płaca minimalna. Zamawiający zatem, niejako za Odwołującego, starał się zweryfikować, czy 28 zł + 50% można zaakceptować. Dlatego właśnie Zamawiający sięgnął po dane rynkowe. Całkowicie przeciw skuteczne są więc zarzuty Odwołującego, że Zamawiający nie powinien nawiązywać do „bliżej nieokreślonych „portali specjalistycznych"" oraz że „wskazanie mediany miesięcznego wynagrodzenia robotnika drogowego na poziomie 6.100–6.250 zł" jest bezpodstawne. Zamawiający mógł w istocie ograniczyć analizę do materiału złożonego przez Odwołującego i wyciągnąć wyłącznie krytyczne wnioski z faktu, że wykonawca ten założył jedną, nierealną stawkę wynagrodzenia dla wszystkich osób, które będą zatrudnione przy realizacji zamówienia. Zamawiający postanowił natomiast szerzej spojrzeć na kwestię kosztów pracy założonych przez Odwołującego, nie chcąc wyciągać pochopnych wniosków ze stawki 28 zł/rbg. Zamawiający kwotę 6100–6250 zł brutto/m-c (bez narzutów pracodawcy) wywiódł z popularnego portalu wynagrodzenia.pl. Powyższe oznacza: 6100 / 1522 = 40,13 zł / rbg. Według tego samego źródła operator koparki zarabia od 7 340 zł brutto, kierowca pojazdu ciężarowego od 7 750 zł (oczywiście pomijając kierowców tzw. TIR-ów, gdzie stawki są dużo wyższe), a kierownik budowy od 12 490 zł brutto. Na podstawie powyższych danych, mając jednocześnie na uwadze lakoniczność wyjaśnień Odwołującego, Zamawiający stwierdził, że Odwołujący nie wykazał realności zaoferowanej ceny z punktu widzenia kosztów pracy. Nawet bowiem przy uwzględnieniu 50% kosztów pośrednich nie sposób było uznać, że są one realne i wystarczające. Uwzględniając tzw. narzuty pracodawcy (składka emerytalna, rentowa, wypadkowa, Fundusz Pracy itd.), wynoszące ok

17-20%, nie sposób było uznać, że 28zł + 50% pokryje koszty pracy wszystkich osób, które należy zaangażować do realizacji inwestycji (robotników, kierowców, operatorów, ogrodników, inżynierów itd.). A przecież koszty pośrednie obejmują cały szereg innych wydatków około pracowniczych, niż tylko koszty pracy (Zaplecze socjalno-biurowe: kontenery, baraki, toalety przenośne oraz ich utrzymanie, sprzątanie i media (prąd, woda), Bezpieczeństwo i Higiena Pracy (BHP): odzież robocza, środki ochrony indywidualnej (kaski, okulary), apteczki oraz szkolenia BHP. Organizacja placu: ogrodzenie, oświetlenie, tablice informacyjne, ochrona i monitoring, koszty zarządu, biura itd. – itp.).

Podsumowując, Odwołujący nie przedstawił żadnych wyliczeń kosztów pracy (w szczególności z uwzględnieniem kosztów pośrednich), co przy założeniu stawki kalkulacyjnej za 1 rbg w wysokości 28 zł dyskwalifikowało wyjaśnienia. Dodatkowo Zamawiający podniósł, że Odwołujący nie złożył żadnych dowodów na okoliczność kosztów pracy. Błędnie podnosi Odwołujący, że takie dowody należało złożyć wyłącznie na wyraźne i skonkretyzowane wezwanie. Zamawiający w wezwaniu z dnia 17.06.2026 r. podkreślił wszak znaczenie dowodów przy składaniu wyjaśnień. Owe dowody były tym bardziej istotne, że wykonawca podał wyjątkowo niskie koszty zatrudnienia – w wymiarze stawki za rbg - niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami. Chcąc uwiarygodnić taką kalkulację powinien był złożyć adekwatne umowy oraz przedstawić wyliczenie, że całościowo mają pokrycie w cenie oferty, co nie nastąpiło w żadnej mierze. Co się tyczy materiałów Zamawiający podniósł, że Odwołujący złożył dokumenty kosztowe (faktury, oferty) w odniesieniu do części materiałów brukarskich oraz piasku (art. sypkich). Stanowią one ułamek wszystkich koniecznych materiałów, jakie wynikają z kosztorysów, także tych przedstawionych przez samego wykonawcę. Koszty materiałów o największym udziale nie zostały wykazane w ogóle - w szczególności takich elementów jak kruszywo, rury, kable, mieszanka asfaltowa, betonowa i wiele innych. Polemizując z tym argumentem Odwołujący powołuje się na okoliczność, że Odwołujący przedłożył dokument potwierdzający zakup 2.235,6 t mieszanki granitowej 0–31,5 mm po cenie 76,00 zł/t, podczas gdy w kosztorysie ofertowym dla kruszywa łamanego 0–31,5 mm przyjęto cenę 87,00 zł/t. Jednocześnie Odwołujący nie kwestionuje, że kosztów innych materiałów o znacznej wartości - rury, kable, mieszanka asfaltowa, betonowa itp. – nie przedstawił. Dodatkowo Odwołujący tłumaczy się z „zapasów magazynowych". Według niego „*Znaczenie tej okoliczności polega na czym innym: jeżeli materiał został wcześniej nabyty po cenie niższej niż aktualny poziom rynkowy albo niższej niż cena przyjęta w kalkulacji ofertowej, stan magazynowy może stanowić rzeczywisty czynnik wpływający na ekonomię realizacji zamówienia.*" Komentując powyższe należy wyjść od tego, że bezsporny jest brak dowodów kosztowych (a nawet jakiejkolwiek informacji w tym zakresie) w stosunku do przeważającej części koniecznych materiałów budowlanych. Wykonawca przedstawił koszty nabycia towarów obejmujących niewielki procent wymaganego zakresu, co istotnie obciąża wyjaśnienia z punktu widzenia ich pozytywnej oceny. W zakresie kruszywa Zamawiający również nie wziął pod uwagę faktury ze stycznia 2025 r. z dwóch głównych powodów (zresztą fakt jej powołania razem z innymi rachunkami z początku 2025 r. był elementem szerszej oceny wiarygodności w ogóle złożonych wyjaśnień). Według wiedzy własnej Zamawiającego oraz powszechnie dostępnych danych publicznych Odwołujący w latach 2025 – 2026 realizował co najmniej kilka inwestycji drogowych generując bezpośrednie zapotrzebowanie na kruszywa, piasek itp. materiały. Tytułem przykładu wymienić należy (wszystkie dane na podstawie ogłoszeń w BZP o wynikach postępowania):

- Przebudowa drogi gminnej Nr 312325 i 312326 w miejscowości Prusinowice (Gm. Łęczyca, umowa z 14.05.2025 do 01.10.2025r);
- Przebudowa układu drogowego na osiedlu Słowackiego przy ul. Słowackiego - Skwer B w Konstantynowie Łódzkim (umowa z 17.03.2026 r.);
- Modernizacja ul. Lipowej i Myśliwskiej w Zgierzu w ramach zadania budżetowego pn.: „Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej na terenie Gminy Miasto Zgierz (umow z 17.10.2025 r.);
- Budowa ulicy Słowackiego wraz z odwodnieniem w Aleksandrowie Łódzkim (umowa z 30.05.2025 r.);
- Budowa nawierzchni utwardzonej ulicy Działkowej w Rąbieniu (umowa z 30.05.2025 r.);
- Przebudowa dróg na terenie Gminy Miasto Zgierz – ul. Obrońców Warszawy (umowa z 24.07.2026 r.);
- Modernizacja ulic 1 Maja i Gołębiej w ramach zadania budżetowego pn.: „Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej na terenie Gminy Miasto Zgierz" oraz Remont ul. 1 Maja w ramach zadania (...) (umowa z 20.05.2026 r.);
- Modernizacja ulic Mielczarskiego, Myśliwskiej, Lipowej, Grottgera, Wiewiórczej, Rzemieślniczej, Lisiej w ramach zadania budżetowego pn.: "Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej na terenie (---) (umowa z 23.04.2026 r.).

Dowód: ogłoszenia o wyniku postępowań

Część z tych robót było wykonywanych dla Zamawiającego. Nie sposób było zatem dać wiarę Odwołującemu, że od pierwszego kwartału 2025 r. magazynuje materiały na potrzeby przedmiotowego zamówienia. Wskazane powyżej 8 zadań, będących w trakcie realizacji lub zakończonych, generuje zapotrzebowanie na materiał znacznie wyższe niż rzekome zapasy ze stycznia-marca 2025 r. Jest mało prawdopodobne, a oceniając realnie – niemożliwe, że te towary nie zostały dotąd wykorzystane. Byłoby nielogiczne i nieracjonalne ponoszenie kosztów ich składowania i zabezpieczenia przy jednoczesnym zużywaniu materiałów kupowanych „na bieżąco". Mając na uwadze powyższe Zamawiający uznał twierdzenia o posiadanych przez Odwołującego zapasach za całkowicie niewiarygodne. Jednocześnie z drugiej strony Zamawiający stwierdził, że zasłanianie się historycznymi fakturami miało na celu ukrycie faktycznych, rzeczywistych, rynkowych kosztów materiałów. Nie sposób wszak uznać, że wykonując równolegle szereg innych bardzo podobnych umów wykonawca nie dysponowałby aktualnymi fakturami, ofertami itp. Bez większego wysiłku mógł je przedstawić,

czego celowo zaniechał. Należy bowiem zauważyć, że „świeża" oferta handlowa została złożona w odniesieniu do kostki szlachetnej i dekoracyjnej – materiału, dla którego zamawiający nie przewiduje istotnego zużycia w ramach przedmiotowego zamówienia. Wykonawca zatem „żonglował" dowodami i tam, gdzie nie był w stanie wykazać realności kosztów zasłonił się archiwalnymi dokumentami księgowymi.

Podsumowując, Zamawiający wszechstronnie przeanalizował otrzymane wyjaśnienia. Wbrew temu co imputuje Odwołujący nie ograniczył się do ich części ogólnej, która nie zawiera żadnych konkretnych informacji. Zamawiający sprawdził kosztorys oraz dowody i na tej podstawie doszedł do wniosku, że wyjaśnienia nie potwierdzają zaoferowanej ceny. Zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. Odwołujący tej powinności nie sprostał. Wezwanie do wyjaśnienia ceny oferty co do zasady jest konsekwencją stwierdzenia faktu, że cena ta w sposób zauważalny odbiega od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen innych ofert. W odpowiedzi na takie wezwanie wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia, uwzględnia wszelkie niezbędne do tego elementy, jak również wykazać, dlaczego był w stanie zaoferować cenę na takim, a nie innym poziomie, czyli poziomie odbiegającym od wartości zamówienia lub cen innych złożonych w postępowaniu ofert. Przy czym nie jest wystarczające samo powołanie się na istnienie tego rodzaju okoliczności, lecz konieczne jest wykazanie w sposób mierzalny, jak wpływają one na obniżenie kosztów realizacji zamówienia, jakie mają przełożenie na poszczególne elementy składowe ceny. Niemniej istotne znaczenie ma również ustawowy obowiązek złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. W orzecznictwie wskazuje się, że konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne jako składane przez podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem (por. wyrok KIO z 13.07.2021 r., KIO 1679/21). Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 20.08.2021 r., sygn. akt KIO 2249/21 wskazała: "Jak wynika z powyższych regulacji, w sytuacji, gdy zaistnieją przesłanki do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 lub 2ustawy Pzp, wykonawca został ustawowo zobowiązany do wykazania, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Zwrócenie się przez zamawiającego do wykonawcy o złożenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny oznacza obciążenie wykonawcy ciężarem dowodu w zakresie wykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska. Na powyższe wskazuje wprost art. 224 ust. 5 ustawy Pzp (...) Efektem składanych wyjaśnień ma być stworzenie podstaw do uznania przez zamawiającego, że podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione". Ponadto, jak wyjaśniła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z 10.06.2021 r., sygn. akt KIO 1344/21: "Przypomnienia wymaga, że skierowanie do wykonawcy wezwania do złożenia wyjaśnień na okoliczność zaoferowania ceny rażąco niskiej powoduje powstanie domniemania, że cena ta jest ceną rażąco niską, a obowiązkiem wykonawcy jest domniemanie to obalić (art. 224 ust. 5ustawy Pzp)". Tak więc wezwanie wykonawcy przez zamawiającego do złożenia przez niego wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny powoduje powstanie domniemania, że cena zaoferowana przez wykonawcę jest ceną rażąco niską. W takiej sytuacji wykonawca, jeśli chce zachować szansę na wybór jego oferty, musi doprowadzić do obalenia tego domniemania, składając odpowiednie wyjaśnienia na wezwanie zamawiającego. W zaistniałych okolicznościach faktycznych i prawnych Zamawiający nie miał podstaw do akceptacji złożonych przez Odwołującego wyjaśnień, a tym samym do uznania, że ten wykonawca obalił domniemanie rażąco niskiej ceny. Oferta wykonawcy podlegała więc odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp oraz art. 224 ust. 6 Pzp jako oferta z rażąco niską ceną, a zarazem oferta od wykonawcy, którego wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. Dlatego Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości.

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołanie podlega oddaleniu.

Odwołujący,P.P. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowo Usługowe "EKOINŻBUD" P.P. z/s w Uniejowie (wykonawca EKOINŻBUD), kwestionując odrzucenie jego oferty i wybór oferty wykonawcy PRD MARKBUD Sp. z o.o., jako najkorzystniejszej wskazał na naruszenie:

- art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp stwierdzając, że Zamawiający wskutek nieprawidłowej i wybiórczej oceny złożonych wyjaśnień oraz dowodów, bezpodstawnie uznał, że oferta Odwołującego zawiera rażąco niską cenę, albowiem Odwołujący przedstawił kalkulację ceny w postaci kosztorysów branżowych oraz dokumenty odnoszące się do rzeczywistych kosztów materiałów i posiadanych zasobów, umożliwiające ocenę struktury i realności ceny oferty;
- art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 3 pkt 4, ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp, podnosząc błędną ocenę kosztów pracy przyjętych przez Odwołującego, polegającą w szczególności na: a) utożsamieniu kosztorysowej stawki robocizny 28,00 zł/r-g z wynagrodzeniem pracownika lub pełnym kosztem jego zatrudnienia, b) bezpośrednim zestawieniu tej stawki z minimalną stawką godzinową 31,40 zł właściwą dla określonych umów cywilnoprawnych, mimo że SWZ wymaga dla zasadniczych czynności objętych zamówieniem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, c) pominięciu kosztorysowego charakteru stawki R oraz naliczanych od niej odrębnie kosztów pośrednich i zysku, d) przyjęciu, że zastosowanie jednej stawki kosztorysowej oznacza przyjęcie identycznego rzeczywistego wynagrodzenia dla wszystkich kategorii personelu;

art. 224 ust. 1, ust. 5 i 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp podnosząc oparcie negatywnej oceny wyjaśnień na szczegółowych wymaganiach dowodowych niesformułowanych w wezwaniu z dnia 17 czerwca 2026 r., w szczególności na braku przedstawienia umów o pracę, szczegółowego rozbicia kosztów pośrednich na poszczególne składniki oraz odrębnego wykazania wynagrodzeń poszczególnych kategorii personelu i wskazując, że Zamawiający nie wskazał w wezwaniu obowiązku przedstawienia takich dokumentów ani takiego stopnia dezagregacji kalkulacji, a dokumentacja zamówienia przewidywała przedstawianie dokumentów dotyczących zatrudnienia zasadniczo na etapie zawarcia i wykonywania umowy;

art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp oraz art. 16 pkt 1–3 Pzp podnosząc nieprawidłową ocenę dowodów dotyczących cen materiałów, w szczególności stwierdzenie, że koszty kruszywa nie zostały wykazane w ogóle, mimo przedstawienia dokumentu potwierdzającego rzeczywisty zakup mieszanki granitowej oraz pominięcie znaczenia pozostałych przedstawionych dokumentów dotyczących rzeczywistych cen materiałów;

art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp z uwagi na wybór jako najkorzystniejszej oferty PRD MARKBUD Sp. z o.o., podczas gdy przy prawidłowym badaniu i ocenie ofert oferta Odwołującego nie podlegałaby odrzuceniu i uzyskałaby najwyższą punktację.

W piśmie z 31.07.2026 r. Zamawiający w odniesieniu do oferty Odwołującego – w ramach procedury rażąco niskiej ceny (RNC) wskazując na art. 226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp w uzasadnieniu decyzji o odrzuceniu oferty tego wykonawcy w szczególności podał: (…) *Wykonawca - P.P.H.U. „EKOINŻBUD" P.P., z siedzibą w Uniejowie, ul. Targowa 54 - w złożonej ofercie podał całkowitą cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia w wysokości 4 299 000,00 zł brutto, która była niższa o 39,57 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania (wynoszącej 7 113 176,06 zł). Mając na uwadze powyższe wyliczenia, cena zaoferowana przez Wykonawcę wydawała się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła wątpliwości Zamawiającego, co do możliwości wykonania całości przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. W dniu 17.06.2026 r. działając na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp, zwrócił się do Wykonawcy o wyjaśnienie czy oferta Wykonawcy uwzględnia wszystkie wymagania zawarte w SWZ, w tym w warunkach umowy, a zaoferowana cena obejmuje całkowity koszt wykonania przedmiotu zamówienia, w tym również wszelkie koszty towarzyszące jej wykonaniu. W wezwaniu podniesiono, iż „Zamawiający oceniając złożone wyjaśnienia winien brać pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności w zakresie:*

1)zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;

2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;

3)oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;

4)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 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

5)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;

6)wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy."

Na potwierdzenie powyższych wyjaśnień Wykonawca winien załączyć dowody, które w sposób jednoznaczny i precyzyjny wskazują wpływ poszczególnych elementów oferty na wysokość ceny. Przykładem takich dowodów są między innymi kalkulacja cenowa w oparciu

o przedstawione dokumenty księgowe, z uwzględnieniem kosztów pośrednich (robocizny, materiałów, sprzętu), zakładanego zysku, z których wynikałoby, że cena zaoferowana przez Wykonawcę nie odbiega od realnych wartości rynkowych oraz gwarantuje rzetelność wykonania zamówienia." Jednocześnie w załączeniu Zamawiający przekazał Wykonawcy kosztorys inwestorski. Wykonawca zobowiązany był do dostarczenia Zamawiającemu wyjaśnień wraz z dowodami (…).

Wykonawca w odpowiedzi na wezwanie (pismo z dnia 23.06.2026 r.) podał: (…) *złożona przez nas cena ofertowa na zadanie inwestycyjne pn: Rozbudowa ulicy Pabianickiej w Aleksandrowie Łódzkim Nr sprawy: ZP.271.7.2026 w kwocie 4 299 000,00 zł brutto stanowi bilans sprzyjających i dostępnych nam warunków cenotwórczych wykonania niniejszego zamówienia polegających na:*

1. obniżeniu kosztów dowozu pracowników na teren budowy,

2. stosowaniu systemu zarządzania, który usprawnił:

- organizację pracy w sposób pozwalający na obniżenie kosztów pracy pracowników,

- obieg informacji w firmie,

- dokładne zaplanowanie czasu i kosztów dla realizacji robót,

- śledzenie aktualnie poniesionych kosztów i zużytych zasobów,

- szybkie wykrywanie odstępstw od planu,
- przeciwdziałanie marnotrawstwu materiałów i zasobów,
- zakupy i dostawy materiałów.
3. posiadaniu własnego sprzętu i urządzeń do realizacji przedmiotu zamówienia
4. posiadaniu własnego zaplecza technicznego umożliwiającego dokonywanie napraw i przeglądów sprzętu technicznego co znacząco obniża koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa,
5. posiadaniu w chwili składania oferty zmagazynowanych zapasów materiałowych to jest: piasku, kruszywa łamanego, kostki betonowej, niezbędnych do realizacji zamówienia, co skutkuje oszczędnościami w realizacji inwestycji,
6. korzystaniu z atrakcyjnych rabatów na zakup materiałów
7. stosowaniu sprawdzonych technologii oraz niezawodnych maszyn i urządzeń eliminujących przestoje w procesie budowlanym,
8. wdrożeniu systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego pracowników,
9. korzystaniu z programów wsparcia dla firm umożliwiających zakup środków trwałych, urządzeń, maszyn w tym środków na poprawę bezpieczeństwa pracy.
Wartość kosztów prac przyjętych do ustalenia ceny uwzględnia minimalne wynagrodzenie za pracę ustalone na podstawie ustawy z dn. 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024, poz. 1773) oraz przepisy odrębne właściwe dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie. W ofercie uwzględniono wykonanie przedmiotu zamówienia w zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie oraz z przepisami z zakresu ochrony środowiska. W przypadku powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcy wypełnione zostaną wynikające z tego obowiązki. Jednocześnie oświadczam, iż w cenie oferty zostało uwzględnione wykonanie wszystkich czynności wyszczególnionych w SWZ, PFU w szczególności w opisie przedmiotu zamówienia oraz został uwzględniony zysk w wysokości 10 %. (…). Na potwierdzenie złożonych wyjaśnień załączył: Faktury na zgromadzone materiały, Kosztorysy ofertowe, Zestawienie zbiorcze prac budowlanych na zadaniu: Rozbudowa ulicy Pabianickiej w Aleksandrowie Łódzkim, Ofertę na materiały brukarskie z firmy Polbruk oraz Listę środków trwałych – maszyny i urządzenia. (…)

Izba, mając na uwadze treść wezwania z 17.06.2026 r. oraz wyjaśnienia z 23.06.
2026 r. złożone przez Odwołującego, uznała, brak podstaw do uwzględnienia zarzutów i żądań odwołania.

Zamawiający w decyzji z 31.07.2026 r. wskazał w uzasadnieniu prawnym, że odrzuca ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust.1 pkt 8 ustawy Pzp. W uzasadnieniu faktycznym tej decyzji wskazał na treść wezwanie z 17.06.2026 r. oraz na orzecznictwo KIO a następnie podał: (…) *Po analizie wyjaśnień wykonawcy Zamawiający stwierdza, że nie pozwalają pozytywnie ocenić możliwości wykonania zamówienia po zaoferowanej cenie. Wyjaśnienia są bowiem pobieżne i zasadniczo gołosłowne. Wykonawca nie wytłumaczył w żadnym stopniu jakie oszczędności względem założeń inwestorskich generują podniesione w wyjaśnieniach okoliczności. Wykonawca powołuje się na niższe koszty dowozu pracowników, system zarządzania, zaplecze techniczne i sprzętowe czy wdrożone systemy szkoleń nie dając żadnych wyliczeń uzasadniających konkretne oszczędności. Wszystkie te argumenty pozostają hasłowe, a przez to nie wiarygodne. Nie tylko nie wiadomo jakie korzyści z tego wynikają, ale nawet zamawiający nie wie o jakie szkolenia chodzi, jaki system zarządzania stosuje Wykonawca, w związku z tym nawet nie jest w stanie wyrobić sobie własnego zdania na temat tego rodzaju innowacji w przedsiębiorstwie. Zarazem wszelkie pozostałe rzekome atuty należy uznać za przynależne wszystkim wykonawcom, a tym samym nie mogą jako takie tłumaczyć różnicy w cenach. Kolejno Zamawiający podnosi, że Wykonawca złożył dokumenty kosztowe (faktury, oferty) w odniesieniu do części materiałów brukarskich oraz piasku (art. sypkich). Stanowią one ułamek wszystkich koniecznych materiałów, jakie wynikają z kosztorysów, także tych przedstawionych przez samego wykonawcę. Koszty materiałów o największym udziale nie zostały wykazane w ogóle – w szczególności takich elementów jak kruszywo, rury, kable, mieszanka asfaltowa, betonowa i wiele innych. Dla tych najbardziej wartościowych pozycji wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających możliwości zakupu po niższych cenach, czy z rabatami, o których ogólnikowo wspomina w piśmie przewodnim. Jednocześnie wykonawca nie może się zasłaniać faktem posiadania zapasów magazynowych, bowiem one również wymagały poniesienia wydatków. Bardzo istotnym elementem, który nie został dokładnie wyjaśniony oraz poparty dowodami jest robocizna. W każdym kosztorysie branżowym Wykonawca przyjął koszty pracy na poziomie 28 zł /godz. dla wszystkich robót. Minimalne wynagrodzenie na prace wynosi 31,40 zł bez narzutów pracodawcy, a po dodaniu należności publicznoprawnych oraz po uwzględnieniu urlopów lub innych absencji (np. zwolnień chorobowych) – ok. 38 zł. Wykonawca przyjął zarazem 50% kosztów pośrednich. Koszty pośrednie to wydatki ogólne związane z funkcjonowaniem firmy oraz utrzymaniem i organizacją budowy. Mogą uwzględniać koszty pracy, ale w ujęciu kosztorysowym obejmują także: Zaplecze socjalno-biurowe: kontenery, baraki, toalety przenośne oraz ich utrzymanie, sprzątanie i media (prąd, woda), nadzór techniczny: wynagrodzenia kierownika budowy, majstrów i inżynierów, Bezpieczeństwo i Higiena Pracy (BHP): odzież robocza, środki ochrony indywidualnej (kaski, okulary), apteczki oraz szkolenia BHP. Organizacja placu: ogrodzenie, oświetlenie, tablice informacyjne, ochrona i monitoring – itp. Z wyjaśnień (badanych całościowo) nie można wywieść w jakiej części 50% koszty pośrednie dotyczą kosztów poza-pracowniczych. Kierując się zarazem doświadczeniem życiowym nie sposób było*

uznać, że kierownicy budowy, inżynierowie, operatorzy sprzętu (rozścielaczy, koparek, żurawi), a nawet kierowcy – zarabiają tyle samo, ile szeregowi pracownicy fizyczni. Co więcej, z danych na portalach specjalistycznych wynika, że mediana miesięcznego wynagrodzenia całkowitego robotnika drogowego w Polsce wynosi około 6100–6250 zł brutto, a więc istotnie więcej, niż przyjął Wykonawca. Płace osób z uprawnieniami (operatorów, kierowców, nie mówiąc o inżynierach) są jeszcze odpowiednio większe. Powyższe nie wyklucza możliwości zatrudnienia przez konkretnego wykonawcę pracowników za niższym wynagrodzeniem, w szczególności wynagrodzeniem minimalnym. Jednak okoliczność ta powinna być udowodniona. Tymczasem Wykonawca nie przedstawił w tym zakresie żadnych dowodów (w szczególności umów o pracę). W związku z powyższym koszty robocizny, stanowiące istotną część wszystkich kosztów, nie mogły być uznane za wiarygodne. W tym kontekście Zamawiający uznał zarazem, że w zestawieniach pracy sprzętu nie ujęto kosztów operatorów, ani kierowców i znajdują się one w robociźnie (w przeciwnym razie koszty pracy tego sprzętu musiałyby być uznane automatycznie za istotnie zaniżone, bowiem w niektórych jednostkach m-g nie pokrywa nawet wynagrodzenia minimalnego pracownika – jak chociażby przy środkach transportowych, zwłaszcza żurawi samochodowych). W rezultacie należało uznać, że Wykonawca nie tylko nie wykazał, że cena jest realistyczna i pokrywa wszystkie koszty, ale również, biorąc pod uwagę uwarunkowania rynkowe, poddać pod wątpliwość możliwość osiągnięcia jakiegokolwiek zysku z realizacji zamówienia. (…) Zamawiający wskazał ponownie na orzecznictwo KIO podnosząc *(…) W niniejszej sprawie Wykonawca nie przedstawił rzetelnych, spójnych, kompletnych wyjaśnień w zakresie podstawowych elementów cenotwórczych przedmiotowego zamówienia. Tłumaczenie kosztów pracy poprzez wskazanie bardzo niskiej stawki godzinowej (28 zł), nawet przy uwzględnieniu kosztów pośrednich, nie mogło być uznane za wiarygodne, a wręcz należało uznać te stawki za zaniżone – biorąc pod uwagę jej zastosowanie do wszelkich prac – od podstawowych do specjalistycznych (ogrodnik, operator itp.). Gołosłowne i niewiarygodne pozostają również wyjaśnienia w zakresie materiałów. W tej sytuacji Zamawiający nie miał podstaw do akceptacji złożonych wyjaśnień. Oferta wykonawcy podlegała więc odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp oraz art. 224 ust. 6 Pzp jako oferta z rażąco niską ceną, a zarazem oferta od Wykonawcy, którego wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny*. (…)

Izba, uwzględniając treść wezwania w ramach procedury RNC i treść wyjaśnień wykonawcy EKOINŻBUD zgodziła się ze stanowiskiem Zamawiającego i Uczestnika "MARKBUD", że Zamawiający w wezwaniu z 17.06.2026 r. wskazując na art. 224 ust.1 i ust.2 pkt 1 Pzp jednoznacznie sprecyzował, czego mają dotyczyć wyjaśnienia, a mianowicie wymagał podania obiektywnych czynników, które w szczególności będzie brał pod uwagę oceniając wyjaśnienia. Do treści tego wezwania nawiązał w decyzji odrzucając ofertę wykonawcy. W treści tej decyzji wskazał także na zakres udzielonych przez wykonawcę wyjaśnień, w których w punktach wymieniono okoliczności - obiektywne czynniki - sprzyjające i dostępne wykonawcy warunki cenotwórcze wykonania zamówienia, jednakże na ich potwierdzenie wykonawca nie przedłożył adekwatnych dowodów. Izba zwraca uwagę, że w treści wezwania Zamawiający jednoznacznie podał, że wymaga wraz z wyjaśnieniami dowodów, które *(…) w sposób jednoznaczny i precyzyjny wskazują wpływ poszczególnych elementów oferty na wysokość ceny".* Tytułem przykładu wymienił kalkulację cenową w oparciu o przedstawione dokumenty księgowe *(…) z uwzględnieniem kosztów pośrednich (robocizny, materiałów, sprzętu), zakładanego zysku, z których wynikałoby, że cena zaoferowana przez Wykonawcę nie odbiega od realnych wartości rynkowych oraz gwarantuje rzetelność wykonania zamówienia".* Załączył także kosztorysy inwestorskie dla branż realizowanych robót.

Wykonawca w odpowiedzi na wezwanie w ramach wyjaśnień ogólnie powołał się na bilans sprzyjających i dostępnych mu warunków cenotwórczych wykonania zamówienia nie popierając tych twierdzeń wymaganymi – adekwatnymi do twierdzeń – dowodami. Przedłożone do wyjaśnień faktury jak i oferta handlowa nie dotyczą kosztu materiałów o największym udziale w realizacji robót, których dotyczy zamówienie. Złożone jako dowody dokumenty kosztowe (faktury, oferty) odnoszą się do części materiałów brukarskich oraz piasku (2% artykułów sypkich), które stanowią niewielki procent wszystkich innych koniecznych materiałów jakie wynikają z kosztorysów. Tak ja wskazywał Zamawiający nie zostały wykazane w ogóle w szczególności koszty (blisko 60%) takich m.in. elementów jak kruszywo, rury, kable, mieszanka asfaltowa, betonowa. Odwołujący nie kwestionuje w odwołaniu, że w ramach wyjaśnień nie odniósł się do kosztów innych materiałów o znacznej wartości (przykładowo wskazywane: rury, kable, mieszanka asfaltowa, betonowa) i nie przedstawił adekwatnych dowodów. Wskazywane „zapasów magazynowy" nie poparto również dowodami, a ponadto dotyczą niewielkiego procentu wymaganych koniecznych materiałów a także nie stanowią w całości pokrycia (ponad 50%) ilości kruszywa wskazanego w kosztorysie inwestorskim. Odwołujący nie podważył w trakcie rozprawy także wątpliwości Zamawiającego (z uwagi na faktury z I kwartału 2025 r.) co do wiarygodności twierdzeń wykonawcy, że od pierwszego kwartału 2025 r. magazynuje materiały na potrzeby przedmiotowego zamówienia w sytuacji realizacji w tym okresie podobnych 8 zadań z których część była realizowana na rzecz tego Zamawiającego. Niewątpliwie nieracjonalne byłoby ponoszenie kosztów ich składowania i zabezpieczenia przy jednoczesnym zużywaniu materiałów kupowanych „na bieżąco". Izba także zauważa, że oferta handlowa w jej istotnej części dotyczy kostki szlachetnej i dekoracyjnej – materiału, dla którego Zamawiający nie przewiduje istotnego zużycia w ramach przedmiotowego zamówienia.

W odniesieniu do kosztów pracy wykonawca EKOINŻBUD nie przedstawił żadnych wyliczeń kosztów pracy szczególności z uwzględnieniem kosztów pośrednich) oraz nie złożył żadnych dowodów. Jest to o tyle istotnej w tyr stanie faktycznym, że w kosztorysie szczegółowym wskazano na stawkę kalkulacyjną za 1 rbg niezgodną z powszechni obowiązującymi przepisami co do najniższego wynagrodzenia. W kalkulacji bowiem założono stawkę rbg. w wysokości 2 zł. Izba zgodziła się z Zamawiającym, że w celu uwiarygodnienia podstaw kalkulacji wskazywanych w odwołani wykonawca mógł przedstawić adekwatne wyliczenia i przedłożyć przykładowo adekwatne umowy. Odwołujący co prawd w odwołaniu twierdzi, że stawka 28,00 zł/r-g wskazana w kosztorysach jest elementem kalkulacji kosztorysowe oznaczonym jako R, a nie oświadczeniem Odwołującego o faktycznym wynagrodzeniu wypłacanym każdemu pracownikowi uczestniczącemu w realizacji zamówienia oraz wskazuje na koszty pośrednie w wysokości 50% naliczane od robocizny oraz narzut zysku. Jednakże Zamawiający weryfikując tę stawkę musiał brać pod uwagę założone przez Odwołującego koszty pośrednie na poziomie 50%, które nie mogły być w całości związane z bezpośrednimi kosztami pracy. Te koszty bowiem obejmują szereg innych kosztów ogólnych dotyczących robocizny m.in. zaplecze socjalno-biurowe: kontenery, baraki, toalety przenośne oraz ich utrzymanie, sprzątanie i media (prąd, woda), Bezpieczeństwo i Higiena Pracy (BHP): odzież robocza, środki ochrony indywidualnej (kaski, okulary), apteczki oraz szkolenia BHP, organizacja placu: ogrodzenie, oświetlenie, tablice informacyjne, ochrona i monitoring. Odwołujący w toku rozprawy nie podważył twierdzeń Zamawiającego, że nawet przy uwzględnieniu 50% kosztów pośrednich nie sposób było uznać, że są one realne i wystarczające. W tym przypadku Zamawiający wskazywał na tzw. narzuty pracodawcy (składka emerytalna, rentowa, wypadkowa, Fundusz Pracy itd.), wynoszące ok 17-20% , które przy założeniu stawku rbg 28zł + narzuty 50% pokryją koszty pracy wszystkich osób, które należy zaangażować do realizacji inwestycji (robotników, kierowców, operatorów, ogrodników, inżynierów itd.). Tym samym Zamawiający – jak podkreślił w decyzji o odrzuceniu oferty – nie mógł ustalić w jakim stopniu koszty pośrednie dotyczą kosztów innych niż pracownicze. Odwołujący bowiem – jak podkreślał Zamawiający - stosując stawkę 28 zł /rbg ustalił tę stawkę w oparciu o nieznany model wyliczenia, nie wykazując jednocześnie, że można go pogodzić z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Izba także podkreśla, że dowody należało złożyć również z uwagi na treść wezwania z 17.06.2026 r.

Podsumowując, Izba stwierdza, że Zamawiający przed podjęciem decyzji o odrzuceniu oferty Odwołującego wszechstronnie - na co wskazuje treść uzasadnienia decyzji z 31.07.2026 r. - analizował wyjaśnienia wykonawcy, która to analiza została poparta w jego pisemnym stanowisku z 21.08.2026 r. i na rozprawie. Zamawiający tej analizie poddał zarówno kosztorys jak i dowody w kontekście okoliczności wskazanych w wyjaśnieniach w punktach i złożonych jako wyjaśnienia ogólnych oświadczeniach. W myśl wskazywanego art. 224 ust. 5 ustawy Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy. W tym przypadku Odwołujący w zakresie dwóch aspektów wskazywanych w decyzji o odrzuceniu oferty (kosztów pracy jak i kosztów podstawowych materiałów) nie wykazał, że cena oferty nie jest rażąco niska. Złożenie przez wykonawcę ogólnych wyjaśnień, w tym oświadczenia, że oferta uwzględnia wszystkie wymagania SWZ, a cena uwzględnia wszystkie koszty oraz, że wykonawca posiada doświadczenie, a także wykonawca osiągnie zysk nie są wystarczające dla uznania, że cena nie jest rażąco niska. W stanie faktycznym tej sprawy Zamawiający nie miał obowiązku żądania dodatkowych wyjaśnień, albowiem dodatkowe wezwania mogą być związane z wątpliwościami dotyczącymi wyjaśnień pierwotnych, a nie służyć uzupełnianiu braków wyjaśnień i dowodów, na które Izba wskazywała powyżej. Tym samym w tych okolicznościach faktycznych i prawnych Zamawiający nie miał podstaw do akceptacji złożonych przez Odwołującego wyjaśnień, a tym samym do uznania, że ten wykonawca obalił domniemanie rażąco niskiej ceny. Oferta wykonawcy podlegała zatem odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp jako oferta z rażąco niską ceną, albowiem wykonawca w wyjaśnieniach nie wykazał, że podana w ofercie cena nie jest rażąco niska.

W konkluzji Izba stwierdza, że w przypadku oferty wnoszącego odwołanie wykonawcy nie potwierdziły się wskazywane w odwołaniu zarzuty, a w konsekwencji również zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp. dotyczący wyboru jako najkorzystniejszej oferty PRD MARKBUD Sp. z o.o. z/s w Poddębicach.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....