

WYROK

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Pawłowski

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 lipca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę AGROBEX Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu i wykonawcę AGROBEX Budowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koninie,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy DEMOCO POLAND Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnowie Podgórny

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 2 odwołania.
2. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 odwołania i nakazuje zamawiającemu – Miejskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koninie:
 - 2.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, tj. oferty złożonej przez wykonawcę DEMOCO POLAND Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnowie Podgórny.
 - 2.2. Odrzucenie oferty wykonawcy DEMOCO POLAND Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnowie Podgórny na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793).
 - 2.3. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.
3. Oddala odwołanie w zakresie zarzutu nr 3 odwołania.
4. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: wykonawcę AGROBEX Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu i wykonawcę AGROBEX Budowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu oraz zamawiającego Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koninie i:
 - 4.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego na wynagrodzenie pełnomocnika.
 - 4.2. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) stanowiącą część kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego.

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:.....

Sygn. akt KIO 3216/26

Uzasadnienie

Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koninie, zwane dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działkach nr 2207 i 2208 obręb Przydziałki przy ul. Krzemieniowej w Koninie”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2025 r., pod numerem 2025/S 240-826299.

W dniu 3 lipca 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: wykonawca AGROBEX Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu i wykonawca AGROBEX Budowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu, zwani dalej „Odwołującym” lub „Konsorcjum AGROBEX” wnieśli odwołanie wobec czynności i zaniechań w postępowaniu dokonanych przez zamawiającego polegających na:

- 1) wadliwej ocenie i badaniu ofert wraz z wadliwym wyborem oferty wykonawcy DEMOCO POLAND Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnowie Podgórnym (dalej jako „wykonawca DEMOCO POLAND”) jako oferty najkorzystniejszej, pomimo że oferta tego wykonawcy powinna zostać odrzucona z uwagi na to, że złożone wyjaśnienia rażąco niskiej ceny z dnia 11 czerwca 2026 r. nie spełniają wymogów określonych w art. 224 ust. 1 i 3 ustawy PZP, a tym samym wykonawca nie udźwignął spoczywającego na nim ciężaru wykazania, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską, a złożone przez niego wyjaśnienia ceny są niewiarygodne, oparte na nierealistycznych założeniach i braku wyceny wszystkich kosztów, jakie będzie musiał ponieść realizując zamówienie, co wskazuje na rażąco niski charakter zaoferowanej ceny i brak możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia,
- 2) prowadzeniu postępowania w sposób naruszający zasadę zapewniającą zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, jawności i przejrzystości postępowania oraz zasad dotyczących udostępnienia wykonawcom protokołu postępowania z załącznikami, dnia 2 lipca 2026 r., o godz. 12.53, tj. niecałe 36 godzin przed upływem terminu na wywiedzenie odwołania, pomimo złożenia wniosku o udostępnienie tych dokumentów dnia 23 czerwca 2026 r. o godz. 12:42:48, tj. niezwłocznie po uzyskaniu informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu (23 czerwca 2026, godz. 12:35:52) i w konsekwencji uniemożliwienie Odwołującemu pełnego skorzystania z przysługujących praw w postępowaniu, w tym zwłaszcza prawa do realnego i efektywnego skorzystania ze środków ochrony prawnej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 224 ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy PZP poprzez nieodrzućcenie oferty wykonawcy DEMOCO POLAND, mimo że wykonawca ten nie sprostał wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i nie wykazał, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, a złożone przez niego wyjaśnienia ceny są niewiarygodne, oparte na nierealistycznych założeniach i braku wyceny wszystkich kosztów, jakie będzie musiał ponieść realizując zamówienie, co wskazuje na rażąco niski charakter zaoferowanej ceny i brak możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia (zarzut nr 1),
- 2) art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 505 ust. 1 ustawy PZP poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę zapewniającą zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, jawności i przejrzystości postępowania oraz zasad dotyczących udostępnienia wykonawcom protokołu postępowania z załącznikami, dnia 2 lipca 2026 r., o godz. 12.53, tj. niecałe 36 godzin przed upływem terminu na wywiedzenie odwołania, pomimo złożenia wniosku o udostępnienie tych dokumentów dnia 23 czerwca 2026 r. o godz. 12:42:48, tj. niezwłocznie po uzyskaniu informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu (23 czerwca 2026 r., godz. 12:35:52) i w konsekwencji uniemożliwienie Odwołującemu pełnego skorzystania z przysługujących praw w postępowaniu, w tym zwłaszcza prawa do realnego i efektywnego skorzystania ze środków ochrony prawnej (zarzut nr 2),
- 3) art. 239 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy PZP poprzez zaniechanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej (zarzut nr 3).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 23 czerwca 2026 r. i powtórzenie czynności badania i oceny ofert wykonawców,
- 2) odrzucenia oferty wykonawcy DEMOCO POLAND,
- 3) dokonania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

Ponadto Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji według przedstawionych na rozprawie rachunków.

W uzasadnieniu odwołania, w zakresie zarzutów skierowanych do merytorycznego rozpoznania na rozprawie, Konsorcjum AGROBEX wskazało, że Zamawiający jest zobowiązany odrzucić ofertę wykonawcy jako ofertę z rażąco niską ceną lub kosztem, który nie tylko nie udzielił zamawiającemu wyjaśnień w wyznaczonym terminie, ale także wtedy,

gdy złożone przez niego wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Nie chodzi tu o złożenie jakichkolwiek wyjaśnień, a wyjaśnień, które w sposób niebudzący wątpliwości pozwalają na ustalenie czy oferta zawiera rażąco niską cenę. Prawidłowa ocena złożonych wyjaśnień powinna uwzględniać zgodność oferty z przedmiotem zamówienia oraz konieczność wykazania przez wykonawcę okoliczności, które są tylko dla niego indywidualne, a jednocześnie nie zachodzą w przypadku pozostałych wykonawców ubiegających się o tego rodzaju zamówienia o podobnej skali i wartości. Złożone wyjaśnienia powinny być wykazać brak domniemanego rażąco niskiego charakteru zaoferowanej przez wykonawcę ceny. Wyjaśnienia powinny być wyczerpujące i szczegółowe, odnosić się do konkretnych okoliczności złożonej oferty, a także zawierać wskazanie konkretnych elementów mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny. Czynniki obniżające koszty powinny mieć charakter obiektywny i nie być wspólne dla pozostałych wykonawców biorących udział w postępowaniu. Nie jest wystarczające złożenie wyjaśnień wymieniających jedynie wysokość ponoszonych kosztów, bez udowodnienia prawidłowości ich ujęcia stosownymi, dołączonymi do wyjaśnień dowodami. Ponadto, wykonawca wskazując elementy oferty mające wpływ na wysokość zaoferowanej ceny, oprócz ich wymienienia, musi wskazać również, w jakim stopniu specyficzne dotyczące go okoliczności wpłynęły na obniżenie ceny oferty, aż do poziomu wskazanego w ofercie.

Zdaniem Odwołującego wykonawca DEMOCO POLAND, który formalnie odpowiedział na skierowane do niego wezwanie do udzielenia wyjaśnień ceny, nie przedstawił przekonujących wyjaśnień, które uzasadniałyby zaoferowaną Zamawiającemu cenę, a wręcz złożone przez niego wyjaśnienia w sposób jednoznaczny wskazują na niedoszacowanie oferty, co powinno skutkować zastosowaniem przez Zamawiającego przepisu art. 224 ust. 6 oraz przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP. Szczegółowa analiza wyjaśnień ceny złożonych przez wykonawcę DEMOCO POLAND wskazuje na to, że wykonawca nie zdołał wykazać, że zaoferowana przez niego cena nie jest ceną rażąco niską.

Po pierwsze Odwołujący podniósł, że wykonawca DEMOCO POLAND w wyjaśnieniach próbuje uzasadnić bral rażąco niskiej ceny rankingiem ofert, biorąc pod uwagę również oferty podlegające odrzuceniu na podstawie błędu w obliczeniu ceny lub koszty. Takie działanie wykonawcy jest intencjonalne w celu polepszenia pozycji własnej oferty, ale zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP przy badaniu rażąco niskiej ceny mogą być brane pod uwagę tylko oferty niepodlegające odrzuceniu na podstawie regulacji art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy PZP. Tymczasem oferta wykonawcy DEMOCO POLAND jest niższa od innych ofert aż o 30%. Po drugie Odwołujący nie zgodził się z przyjętą przez wykonawcę DEMOCO POLAND argumentacją, jakoby różnice w ofertach w okolicach 17% były rynkowe i stanowiły naturalną konsekwencję rywalizacji wykonawców, podczas gdy zarazem sam wskazuje, że marża kalkulowana jest na poziomie 3-4%. Z doświadczenia Odwołującego wynika, że na rynku robót budowlanych nie osiąga się marż wyższych niż 5%. Różnice w ofertach na poziomie kilkunastu procent świadczyć mogą więc tylko o braku wyceny wszystkich elementów bądź wyceny ich niezgodnie z SWZ w sposób korzystniejszy cenowo przez wycenę tańszymi materiałami i rozwiązaniami. Po trzecie Odwołujący podkreślił, że udział wykonawcy DEMOCO POLAND na konińskim rynku budowlanym i wynikające z tej okoliczności oszczędności nie zostały wykazane w kalkulacji i nie zostały wykazane dowodami. Brak kalkulacji jakichkolwiek kosztów zaplecza, czy też innego sposobu wykazania w jaki sposób mogą zredukować koszty z 5% do 3% poza ogólnym sformułowaniem, że wykorzystuje synergii organizacyjną, kadrową i techniczną nie stanowi mocy dowodowej. Po czwarte dołączone do wyjaśnień dowody w postaci informacji z otwarcia ofert z innych postępowań, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, informacji o laureatach Forbesa, itp. nie mają związku ze sposobem kalkulacji ceny i nie stanowią dowodów potwierdzających, że cena nie jest rażąco niska. Wykonawca ten próbuje nadrobić braki w wyjaśnieniach z wezwania Zamawiającego innymi nic nie znaczącymi dla przedmiotu wezwania dowodami w celu wykreowania większej objętości wyjaśnień, dowodów, których moc dowodowa jest pomijalna. Tego rodzaju sposób wyjaśniania nadaje się do wyjaśnień w każdym postępowaniu z uwagi na ich ogólnikowość, co przeczy wezwaniu Zamawiającego, który „informuje, iż wyjaśnienia wykonawcy, aby mogły być uwzględnione, muszą mieć charakter wyczerpujący, konkretny, sprawdzalny, nadający się do weryfikacji”. Konsorcjum AGROBEX podkreśliło, że ciężar wykazania, że zaoferowana cena zawiera wszystkie elementy cenotwórcze niezbędne do realizacji zamówienia oraz że jest to cena realna, umożliwiająca należytą realizację przedmiotu zamówienia, spoczywa na wykonawcy, czemu wykonawca DEMOCO POLAND nie sprostał.

A) W zakresie braku wykazania spełnienia warunków prawa pracy i minimalnego wynagrodzenia Konsorcjum AGROBEX podało, że:

Wykonawca DEMOCO POLAND w odpowiedzi na wezwanie nie wykazał, iż będzie realizowało przedmiot zamówienia w zgodności z przepisami prawa pracy oraz kosztów pracy, t.j. koniecznością zapewnienia minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ograniczył się jedynie do stwierdzenia w wyjaśnieniach, iż: „Cena została ustalona przy założeniu wykonania całości zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia, zasadami wiedzy technicznej, przepisami prawa pracy, przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia, przepisami z zakresu zabezpieczenia społecznego, przepisami ochrony środowiska oraz obowiązkami związanymi z powierzeniem części zamówienia podwykonawcom”. W

odpowiedzi na wezwanie wykonawca DEMOCO POLAND nie przedstawił żadnych dowodów, iż jego pracownicy, jak i pracownicy podwykonawców, otrzymują minimalne wynagrodzenia za pracę, a takimi dowodami mogłyby być kopie umów o pracę czy też kopie list wynagrodzenia. Wykonawca ten w wyjaśnieniach przyznał, iż nie jest w stanie określić ani ilości roboczogodzin ani też jej stawki roboczogodziny w poszczególnych grupach robót, ponieważ jego kalkulacja oferty opiera się wyłącznie na niezwyfikowanych ofertach ryczałtowych podwykonawców, co stoi w sprzeczności z treścią oferty, w której wskazana została stawka 55 zł roboczogodzina. Wykonawca DEMOCO POLAND podał, że przedłożone tabele jako załączniki do wyjaśnień „mają charakter analityczno-wyjaśniający, sporządzony wyłącznie na potrzeby odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego w trybie art. 224 ustawy PZP. Nie stanowią one kosztorysu ofertowego, przedmiaru robót, harmonogramu rzeczowo-finansowego ani modyfikacji treści złożonej oferty”. Wykonawca DEMOCO POLAND nie przedstawił również i nie udowodnił założonych kosztów pracy, jakimi nie są tylko koszty bezpośrednie wynagrodzenia pracowników, ale również obciążenia pracodawcy i inne ekwiwalenty kosztów pracy niezbędne do ponoszenia przez pracodawcę, a są nimi m.in.:

- 1) Ubezpieczenie emerytalne – 9,76% stawki wyjściowej,
- 2) Ubezpieczenie rentowe – 6,50% stawki wyjściowej,
- 3) Ubezpieczenie wypadkowe – 2,00% stawki wyjściowej,
- 4) Fundusz Pracy – 2,45% stawki wyjściowej,
- 5) Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 0,10% stawki wyjściowej,
- 6) Fundusz Emerytur Pomostowych – 1,50% stawki wyjściowej,
- 7) Absencja chorobowa – 2,83% stawki za pierwsze 33 dni nieobecności,
- 8) Wymiar urlopu wypoczynkowego – 1/11 wartości (3,1067 zł) dla stawki godzinowej,
- 9) Ekwiwalent za odzież roboczą – 1/11 rocznej wartości odzieży (0,5928 zł) dla stawki godzinowej,
- 10) Ekwiwalent za pranie odzieży roboczej – 1/11 rocznego kosztu prania (0,3805 zł) dla stawki godzinowej.

Wykonawca DEMOCO POLAND nie wyjaśnił, jaką stawkę roboczogodziny przyjął do kalkulacji ceny oferty jedynie ograniczył się do stwierdzenia, iż przyjęta stawka spełnia obowiązujące przepisy. Wykonawca DEMOCO POLAND przedstawił oferty ryczałtowe podwykonawców na dowód potwierdzenia rynkowości zaproponowanych cen, bez wskazania nawet ilości, przyjętych do wyceny materiałów czy kosztów robocizny. Wykonawca DEMOCO POLAND w żaden sposób nie próbował nawet udowodnić, iż oferty podwykonawców są ofertami konkurencyjnymi na rynkowym poziomie oraz czy oferty podwykonawców spełniają warunki minimalnego wynagrodzenia za pracę. To na tym wykonawcy spoczywał obowiązek wykazania również, w przypadku korzystania z podwykonawców, iż ich oferty spełniają warunki zatrudniania pracowników za minimalne wynagrodzenie za pracę. Nie może zasłaniać się ofertami podwykonawców i tym samym uciekać od konieczności wykonania obowiązku zatrudniania wszystkich pracowników w tym podwykonawców za minimalne wynagrodzenie za pracę. Takich wyjaśnień próżno szukać w treści wyjaśnień wykonawcy DEMOCO POLAND i załączonych do nich dowodów.

B) W zakresie braku przedstawienia kalkulacji kosztów budowy zgodnie z wymaganiami Zamawiającego Konsorcjum AGROBEX podało, że:

Wykonawca DEMOCO POLAND w wyjaśnieniach z dnia 11 czerwca 2026 r. dla budynku B oraz budynku C nie podał dla żadnej grupy robót ilości skalkulowanych roboczogodzin, jakie przyjęto do kalkulacji, czego żądał Zamawiający. Już sam tylko ten fakt świadczy o braku wyjaśnienia kluczowej dla Zamawiającego kwestii kalkulowanej ilości roboczogodzin, dla której Zamawiający byłby w stanie określić rynkowość kalkulacji i poziom przyjętej roboczogodziny. Wykonawca w wyjaśnieniach pomimo wskazania, „iż odpowiadając na oczekiwanie Zamawiającego wyrażone w wezwaniu z dnia 29 maja 2026 r., przedkłada w załączeniu do niniejszych wyjaśnień tabele obejmujące rozbić ceny ofertowej DEMOCO POLAND sp. z o.o. na poszczególne zakresy robót, zgodnie z układem i kategoriami wskazanymi przez Zamawiającego. Tabele te obejmują w szczególności dane dotyczące liczby roboczogodzin, wartości robocizny, wartości materiałów wraz z kosztami zakupu, wartości pracy sprzętu, kosztów pośrednich oraz zysku — w odniesieniu do poszczególnych grup robót objętych przedmiotem zamówienia” nie przedstawił tych danych w tabelach (tu: tabela na str. 10 odwołania). Wykonawca DEMOCO POLAND podał jedynie dla każdej z grup robót wartość kalkulowanego zysku. Wartość: Robocizny, Wartość materiałów + kosztów zakupu, Wartość sprzętu i Wartość kosztów pośrednich wykonawca DEMOCO POLAND podał wbrew wezwaniu Zamawiającego w sposób zagregowany. Jednakże sam wykonawca deprecjonuje ważność przedstawionego dokumentu kalkulacji kosztów budowy zastrzegając „jednocześnie, że przekazane zestawienia mają charakter analityczno-wyjaśniający, sporządzony wyłącznie na potrzeby odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego w trybie art. 224 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie stanowią one kosztorysu

ofertowego". „Cena oferty została ustalona jako cena za wykonanie całości przedmiotu zamówienia, natomiast przedstawione rozbieżności kosztów służyły wykazaniu, że cena ta została oparta na rzeczywistych i weryfikowalnych założeniach ekonomicznych”. Skoro sam wykonawca DEMOCO POLAND nie uznaje przedstawionych tabel za kosztorys ofertowy to trudno przypisywać mu taką wartość i wyciągać korzystne dla niego skutki. Zdaniem Odwołującego Zamawiający nie powinien więc oceniać wyjaśnień, których sam wykonawca nie uznaje za dowód w postaci kosztorysu ofertowego. Takie działanie wykonawcy DEMOCO POLAND polegające na zagregowaniu cen w tabelach miało na celu uniemożliwienie Zamawiającemu zweryfikowania poziomu rzetelności, kompletności i rynkowości oferty. Wykonawca DEMOCO POLAND nie przedstawił wyjaśnień zgodnie z żądaniem Zamawiającego, a pomimo tego zostały one przyjęte.

Odwołujący dodał, że Zamawiający wystosowując wezwanie do wykonawcy DEMOCO POLAND kierował się : pewnością rozeznaniem rynku i posiadanymi kosztorysami i dlatego żądał przedstawienia wyjaśnień w sposób pozwalający mu te wyjaśnienia zweryfikować. Tylko rozbieżność ceny na poszczególne jej składniki gwarantuje Zamawiającemu możliwość sprawdzenia rzetelności i kompletności wyceny. Niezrozumiałe jest więc odstąpienie Zamawiającego od konieczności zbadania przedmiotowych kwestii i brak odrzucenia oferty wykonawcy DEMOCO POLAND. Wykonawca DEMOCO POLAND nie sprostował więc odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień, w którym „Zamawiający informuje, iż wyjaśnienia Wykonawcy, aby mogły być uwzględnione muszą mieć charakter wyczerpujący, konkretny, sprawdzalny, nadający się do weryfikacji”, a mimo tego Zamawiający nie odrzucił oferty tego wykonawcy. Wyjaśnienia wykonawcy DEMOCO POLAND nie są sprawdzalne i nadające się do weryfikacji, ponieważ koszty celowe zostały zagregowane w jedną cenę w tabeli. Taka sytuacja jest niedopuszczalna i wprost sprzeczna z treścią wezwania Zamawiającego. Zaprezentowana przez wykonawcę DEMOCO POLAND stawka roboczogodziny na poziomie 51 zł/roboczogodzina jest bardzo wysoką stawką w stosunku do średniej stawki kalkulacyjnej dla Województwa Wielkopolskiego dla IV kwartału 2026 r. robót ogólnobudowlanych inwestycyjnych publikowanej przez Sekocenbud i wynoszącej 34,31zł/roboczogodzina. Skoro wykonawca DEMOCO POLAND nie może wykazać stawek dla poszczególnych robót, przyjętą stawkę należy odnieść do wszystkich prac realizowanych w ramach przedmiotu zamówienia. Z uwagi na to, że nie została wykazana przybliżona liczba roboczogodzin, Odwołujący posłużył się informacjami wskazanymi w kosztorysach inwestorskich Zamawiającego. Zgodnie z ich treścią liczba roboczogodzin dla wszystkich robót wynosi dla budynku B: 85 481,90 roboczogodzin, a dla Budynku C: 99 818,51 roboczogodzin. Przyjmując stawkę roboczogodziny na poziomie R = 55 zł/roboczogodzina oraz narzut kosztów pośrednich (ogólnych) 75% od robocizny, to koszt samej robocizny zgodnie z zaproponowanymi stawkami i narzutami wynosi:

$$\text{Liczba roboczogodzin} \times R + (\text{Liczba roboczogodzin} \times R) \times \text{KP}$$
$$[85\,481,90 \text{ roboczogodzin} + 99\,818,51 \text{ roboczogodzin}] \times 55 \text{ zł/roboczogodzina} + [85\,481,90 \text{ roboczogodzin} + 99\,818,51 \text{ roboczogodzin}] \times 55 \text{ zł/roboczogodzina} \times 75\% = 17\,835\,164 \text{ zł } 46 \text{ gr netto.}$$

Biorąc pod uwagę to, że oferta wykonawcy DEMOCO POLAND wynosi 25 100 143 zł 00 gr netto, to przy poczynionych założeniach wykonawcy DEMOCO POLAND koszty robocizny stanowią aż 71% wartości oferty. Pozostałe więc elementy oferty w postaci materiałów, sprzętu, kosztów pośrednich od pracy sprzętu, zysku i ryzyka kontraktowego wynoszą tylko 29% wartości oferty, co stanowi kwotę 7 264 978 zł 54 gr netto. Oznacza to, że kwota ta jest nierealna i nie gwarantuje należytego wykonania przedmiotu zamówienia, a także, że nie uwzględnia ona wszystkich kosztów niezbędnych do jej realizacji. Zdaniem Odwołującego stanowi ona zatem cenę rażąco niską w rozumieniu przepisów ustawy PZP.

C) W zakresie ofert podwykonawców będących podstawą wyceny i braku dowodów rażąco niskiej ceny Konsorcjum AGROBEX podało, że:

Wykonawca DEMOCO POLAND w wyjaśnieniach stwierdził, iż *oferty podwykonawców nie zostały mechanicznie przeniesione do formularza ofertowego, lecz zostały zweryfikowane i powiększone o narzuty Wykonawcy obejmujące koszty pośrednie, koszty zakupu, organizację procesu budowlanego, koordynację robót, rezerwę oraz zysk. Oznacza to, że cena oferty uwzględnia zarówno koszty poszczególnych zakresów robót, jak i koszty właściwe dla generalnego wykonawcy*. Odwołujący podniósł, że nie znajduje to potwierdzenia w wyjaśnieniach i dowodach do nich załączonych. Tytułem przykładu jako dowód została przedstawiona oferta firmy „Dombka” na prace wykończeniowe dla budynku „B”, gdzie oferta ta została bezpośrednio przyjęta w kalkulacji wykonawcy DEMOCO POLAND i została wyłącznie powiększona o zysk. Próżno szukać w kalkulacji takich deklarowanych przez wykonawcę DEMOCO POLAND elementów kalkulacji, jak koszty pośrednie, koszty zakupu, organizację procesu budowlanego, koordynację robót, rezerwę. Ponadto wyjaśnienia wykonawcy DEMOCO POLAND w części opisowej nie korelują z załączonymi dowodami oraz przedstawionymi kalkulacjami. W ofercie firmy „Dombka” na elewację podwykonawca w ofercie z dnia 17 grudnia 2025 r. zaproponował 20% zaliczki w celu zakupu materiałów, gdyż przewidywał ich wzrost kosztów w nowym roku. Wykonawca DEMOCO POLAND w swoich kalkulacjach nie podał żadnej rezerwy na wzrost kosztów w ujęciu kwotowym czy procentowym, jedynie stwierdził, że oferta to przewiduje. Brak konkretnej kwoty w kalkulacji należy traktować jako

brak założenia tego elementu wyceny w cenie oferty. Odwołujący podkreślił, że oferty w przedmiotowym postępowaniu zostały złożone w dniu 31 grudnia 2025 r. i od tego momentu nastąpił znaczny wzrost cen spowodowany kryzysem paliwowym związanym z blokadą cieśniny Ormuz, co przedkłada się na koszty realizacji robót budowlanych. Ponadto wykonawca DEMOCO POLAND w ofercie firmy „Dombka” z dnia 16 grudnia 2025 r. na wykonanie elewacji podał, iż oferta zawiera wszystkie założenia z pierwszego etapu realizacji, który, jednakże został zrealizowany z odstępstwami od dokumentacji przetargowej. Przedstawienie takiej oferty świadczy o braku jej rzetelności w przedmiotowym postępowaniu, gdyż kalkulacja jak i oferta winny odzwierciedlać wyłącznie opis przedmiotu zamówienia, a nie założenia z innych etapów realizacji nieznanych pozostałym oferentom, tylko wykonawcy DEMOCO POLAND, który realizował przedmiotowy pierwszy etap. Odwołujący podniósł, że w wezwaniu Zamawiający wskazał też: „Zamawiający oczekuje nie tylko opisowego wyjaśnienia przyjętej kalkulacji, lecz również przedłożenia dowodów potwierdzających realność przyjętych założeń cenowych, w szczególności ofert dostawców, umów porozumień handlowych, kalkulacji własnych, zestawień stawek robocizny, kalkulacji kosztów pracy, kalkulacji kosztów podwykonawców oraz innych dokumentów pozwalających na obiektywną weryfikację ceny. Zamawiający informuje, że załącznik ma charakter formularza pomocniczego służącego usystematyzowaniu wyjaśnień, przy czym jego wypełnienie nie zwalnia Wykonawcy z obowiązku przedstawienia pełnych, konkretnych i popartych dowodami wyjaśnień w zakresie całej zaoferowanej ceny”. Wykonawca DEMOCO POLAND do wyjaśnień załączył szereg ofert podwykonawców z grudnia 2025 r. na potwierdzenie braku rażąco niskiej ceny. W wyjaśnieniach powołał się na „korzystanie ze stałej bazy podwykonawców oraz oparcie kalkulacji na aktualnych ofertach podwykonawczych”. Twierdzenia te pozostają w sprzeczności z oświadczeniem złożonym na etapie składania ofert w Formularzu oferty, w którym to nie został wskazany żaden z podwykonawców, a zamierzony zakres zlecenia robót podwykonawcom określony został wyłącznie w zakresie robót ziemnych, instalacji elektrycznych i sanitarnych. Takie działanie wykonawcy DEMOCO POLAND podważa wartość dowodów przedstawionych ofert podwykonawców do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w których wykonawca ten stwierdza, iż może zaoferować niższą cenę niż konkurencja, bo dysponuje stałymi i sprawdzonymi podwykonawcami. Wykonawca DEMOCO POLAND 95 % kosztów robót budowlanych uzasadnia ofertami podwykonawców, co stoi w sprzeczności z oświadczeniem złożonym w ofercie.

Wykonawca DEMOCO POLAND w swoich wyjaśnieniach nie przedstawił wyjaśnień w zakresie kalkulacji własnych, zestawień stawek robocizny, kalkulacji kosztów pracy. Przedmiotowe elementy zostały enumeratywnie wskazane przez Zamawiającego jako żądane elementy wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Wykonawca DEMOCO POLAND pominął je w swoich wyjaśnieniach stosując metodę opisową i przywołując fragmenty orzecznictwa wydanego w odmiennym stanie prawnym. Wykonawca DEMOCO POLAND przedstawił szereg ofert dostawców i podwykonawców na wyjaśnienie braku rażąco niskiej ceny. Bardzo duża ogólnikowość ofert podwykonawców bez wyszczególnienia zakresu materiałów, robocizny i sprzętu nie pozwala zweryfikować rzetelności tych ofert oraz braku ich charakteru rażąco niskiej ceny. Niespotykany w tych ofertach jest poziom agregacji pozycji ofertowych do pozycji tabeli cen jednostkowych Zamawiającego. Także przygotowanie ofert na instalacje sanitarne i elektryczne, które są wyceniane jako jedna kwota, bez wskazania zakresu i specyfikacji materiałowej oferty, budzi uzasadnione podejrzenie braku jej rzetelności oraz sporządzenia jej na potrzeby wyłącznie wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Oferty podwykonawców w ujęciu ryczałtowym mają charakter nierealnie niskich z uwagi na ilość robót, jakie należy wykonać w danej zagregowanej grupie robót. Oferta firmy „Dombka” zawiera elementy wprost wycięte i przeklejane do niej z tabel wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy DEMOCO POLAND. Takie przedstawienie oferty podważa wprost jej wiarygodność i świadczy, że oferta została najprawdopodobniej przygotowana przez wykonawcę DEMOCO POLAND i tylko podpisana przez firmę „Dombka”.

Odwołujący dodał, że oferty podwykonawców na wykonanie prac budowlanych nie zawierają informacji czy są to oferty na wykonanie samej robocizny czy też dostawy materiałów. Brak tych informacji uniemożliwia potwierdzenie rynkowości tych ofert, gdyż taki materiał może stanowić 40-60% wartości oferty. Wykonawca DEMOCO POLAND w wyjaśnieniach powołał się na swoje doświadczenie na rynku konińskim od 2020 r., jednakże w tym zakresie jego wyjaśnienia pozostają w sferze słownych zapewnień o znajomości rynku i dużym doświadczeniu w realizacji inwestycji dla tego samego Zamawiającego. Brak jest jakiegokolwiek kalkulacji czy też wartości liczbowych bądź procentowych, jak te okoliczności wpływają na możliwość zaoferowania niższej ceny niż konkurencja, jak taka sytuacja w przypadku wykonawcy DEMOCO POLAND przedkłada się na korzyści finansowe spółki w porównaniu z innymi kontraktami realizowanymi przez nią na nowych rynkach w nowych miastach. Poza tym wykonawca DEMOCO POLAND nie przedstawił kalkulacji kosztów ogólnych budowy i w żaden sposób nie udowodnił, iż przejęty % narzutu kosztów pośrednich pokryje wszystkie koszty prowadzenia przedsiębiorstwa i budowy. Brak jest w jego wyjaśnieniach kosztów: zarządu, kosztów wydziałowych (koszty zakładu budowlanego), kosztów utrzymania firmy, na które składają się chociażby koszty wynajmu i/lub utrzymania pomieszczeń, opłat za media biura zarządu i firmy, podatków, koszty

sprzętu, koszty pojazdów, koszty, opłaty za Internet, opłaty za telefony, opłaty za materiały biurowe, koszt sprzątania biura, koszty zakupu sprzętu komputerowego, drukarek, koszty zakupu licencji oprogramowania komputerowych, koszty polisy OC, CAR, ryzyk budowlano-montażowych. W wyjaśnieniach wykonawcy DEMOCO POLAND próżno szuka kosztów wymaganych do poniesienia zgodnie z umową: obsługi geodezyjnej, obsługi geotechnicznej, ubezpieczenia OC, polisy CAR, ryzyk budowlano-montażowych, koszty kadry kierowniczej itp. Wykonawca DEMOCO POLAND pomimo twierdzeń o rzekomej bazie stałych podwykonawców nie przedstawił nawet jednej umowy ramowej czy porozumienia o stałej współpracy z rzekomymi podwykonawcami.

D) W odniesieniu do opinii sporządzonej przez firmę ORGBUD-SERWIS Odwołujący uważa, że decyzja Zamawiającego o uznaniu wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę DEMOCO POLAND została oparta na niewłaściwych założeniach.

Odwołujący podał, że Zamawiający w dniu 11 czerwca 2026 r. zlecił Panu Maciejowi Sikorskiemu z firmy ORGBUD-SERWIS analizę odpowiedzi wykonawcy DEMOCO POLAND na wezwanie z dnia 29 maja 2026 r. do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w przedmiotowym postępowaniu z terminem realizacji do dnia 25 czerwca 2026 r. Zlecenie obejmowało analizę wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy DEMOCO POLAND, więc opracowujący ją powinien odnieść się do wszystkich istotnych elementów wezwania Zamawiającego z dnia 29 maja 2026 r., tj. w szczególności: wyjaśnić poprawność przyjętych kosztów pracy w sposób zapewniający spełnienie warunków zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie za pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, odnieść się do kompletności złożonych wyjaśnień, czy nadają się one do weryfikacji, jak i czy są przydatne do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a także sprawdzić czy cena brutto oferty nie została ustalona na zaniżonym poziomie, co z kolei powodowałoby uznanie, że zamówienie nie jest możliwe do wykonania za oferowaną cenę, bez ryzyka poniesienia straty przez wykonawcę.

Analiza z dnia 15 czerwca 2026 r. stwierdziła fakt, że wykonawca DEMOCO POLAND w zestawieniu kosztów budowy budynku B oraz C dokonał modyfikacji odpowiedzi: a) dla części grup robót podając łączną wartość robocizny, materiałów oraz sprzętu, b) dla pozostałych łączną wartość robocizny, materiałów, sprzętu oraz kosztów pośrednich. Jako osobną wartość wyspecyfikowano: c) dla części grup robót koszty pośrednie oraz zysk, d) dla pozostałych jedynie zysk. Autor ekspertyzy pominął jednak fakt, jakoby Zamawiający wezwał również wykonawcę DEMOCO POLAND do wyjaśnienia ilości roboczogodzin przyjętych dla poszczególnych grup robót bez której niemożliwa jest ocena spełniania warunków zatrudnienia pracowników za minimalne wynagrodzenie za pracę. Analiza firmy ORGBUD-SERWIS nie wyjaśnia braku rażącego zaniżenia ceny oferty i wyjaśnień wykonawcy DEMOCO POLAND, a jedynie sprowadza się do analizy porównawczej czy podział kwoty oferty pomiędzy poszczególne grupy robót odpowiada porównywanemu obiektowi referencyjnemu. Cała ekspertyza opiera się wyłącznie na analizie procedowanego zaawansowania kosztów poszczególnych grup robót w udziale kosztu budynku, jednakże autor analizy nie przedstawia w żadnym z jej punktów analizy realności ceny oferty w ujęciu rynkowym i braku jej rażącego zaniżenia. Analizy te są zdaniem Odwołującego bezprzedmiotowe w świetle wezwania do wyjaśnień z dnia 29 maja 2026 r., ponieważ wykonawca DEMOCO POLAND został wezwany do wyjaśniania rażąco niskiej ceny całej oferty a nie jej istotnych elementów. Według opinii Odwołującego analiza z dnia 15 czerwca 2026 r. miałaby takie same wnioski dla każdej kwoty zaoferowanej przez wykonawcę DEMOCO POLAND. Wnioski z analizy wyjaśnień rażąco niskiej ceny oferty wykonawcy DEMOCO POLAND nie dotyczą ceny oferty samej w sobie, a jedynie jej podziału w poszczególnych grupach wyłącznie w ujęciu całkowitej wartości grupy. Analiza pomija porównanie racjonalności ceny elementów danej grupy, tj. robocizny, materiałów sprzętu, kosztów pośrednich oraz zysku. Analizę oparto na porównaniu przedmiotowego zadania z obiektem referencyjnym (obiekt AK12) – budynkiem mieszkalnym, 40-rodzinny, zawartym w wydawnictwie IWNB „Wskaźniki nakładów na obiekty budowlane” firmy ORGBUD-SERWIS, opracowanym na poziomie cen IV kwartału 2025 r. Obiekt ten wykorzystano jako bazę porównawczą do oceny wartości czynników cenotwórczych oraz struktury kosztów przyjętych przez wykonawcę. Według oceny Odwołującego dobór referencyjnego obiektu jest nieadekwatny do obiektów mieszkalnych budzących przedmiotem tego zamówienia. Główna rozbieżność polega na tym, że porównywalny budynek AK12 jest budynkiem w całości podpiwniczonym, a przedmiot zamówienia nie posiada żadnego podpiwniczenia. Autor analizy pominął w rozważaniach konstrukcję podziemia budynku porównywalnego, ale nie uwzględnił z kolei ścian fundamentowych oraz korekty na znacznie mniejszą ilość prac ziemnych. Różnice kondygnacji budynków przedkładają się na różnice pomiędzy udziałem poszczególnych grup robót w całości wartości budynków. Autor opinii bazując na zeszytach IWNB pominął w analizie czynnik regionalny, choć wykonawca DEMOCO POLAND w wyjaśnieniach wielokrotnie powołał się na rynkowość ceny na rynku lokalnym, tak więc pominięcie przez autora współczynników regionalnych dla poszczególnych branż stanowi niebagatelny błąd. Autor analizy dokonał tylko porównania grup robót występujących wspólnie w wyjaśnieniach wykonawcy DEMOCO POLAND oraz zeszytach IWNB pomijając całkowicie zakres prac występujący w budynkach przedmiotowego postępowania a nie występujący w zeszytach IWNB. Autor ekspertyzy pominął również zupełnie w analizie roboty wykonywane poza bryłą budynku i przyłącza do budynku, których

udział w ofercie wykonawcy DEMOCO POLAND jest niebagatelny. Wykonana analiza nie dotyczy w istocie zapytania skierowanego przez Zamawiającego. Autor analizy dokonał wyłącznie sprawdzenia udziału procentowego wartości grup rodzajów robót w budynku w porównaniu do ogólnej wartości oferty wykonawcy DEMOCO POLAND. Poza przedmiotem analizy pozostało też sprawdzenie i analiza wartości oferty wykonawcy DEMOCO POLAND co do wartości rynkowej możliwości jej zrealizowania z minimalnym zyskiem przy spełnianiu warunków zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę przy oraz zachowaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę według obowiązujących przepisów prawa.

Ponadto Konsorcjum AGROBEX podniosło w uzasadnieniu odwołania, że brak jest podstaw do wielokrotnego wezwania wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Odwołując wskazał, że treść wezwania skierowana przez Zamawiającego do wykonawcy DEMOCO POLAND nie została przez niego zakwestionowana, więc nie można uznać, że wezwanie było niejasne, niepełne lub w jakimkolwiek aspekcie nieprecyzyjne. Zamawiający jasno sformułował wymagania co do treści i sposobu wyjaśnienia ceny zaoferowanej przez wykonawcę. A wykonawca DEMOCO POLAND nie sprostował temu wezwaniu, ponieważ nie zawarł wszystkich wymaganych przez Zamawiającego informacji i nie dołączył dowodów, które potwierdzałyby, że zaoferowana przez niego cena została skalkulowana w sposób prawidłowy i zawiera wszelkie elementy niezbędne do należytej realizacji przedmiotu zamówienia. W wyjaśnieniach wykonawcy DEMOCO POLAND brak jest rozdzielenia kosztów w zakresie liczby roboczogodzin, podziału przyjętych kosztów na robociznę, materiały i koszty zakupu, sprzęt czy koszty pośrednie. Wyszczególniono wyłącznie zysk dla każdej z tych grup. Informacje dotyczące wyliczenia ceny, powinny jasno i precyzyjnie wskazywać na jakiej podstawie wykonawca przyjął takie kwoty, a nie inne, jakie temu towarzyszą koszty i jakie okoliczności wpływają, że może zaoferować korzystniejszą od innych wykonawców w postępowaniu cenę. W przedmiotowej sprawie wykonawca DEMOCO POLAND posłużył się wyłącznie blankietowymi sformułowaniami i nie wykazał w jaki sposób przedstawione przez niego dowody odnoszą się do sposobu kalkulacji przez niego ceny.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która uniemożliwiałaby merytoryczne rozpoznanie odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

W ustawowym terminie przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca DEMOCO POLAND. Z uwagi na to, że nie zawierało ono wad formalnych, a wykonawca wykazał swój interes w tym, aby odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść Zamawiającego, Krajowa Izba Odwoławcza na posiedzeniu niejawnym stwierdziła skuteczność zgłoszonego przystąpienia.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestnika postępowania, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie z dnia 12 lipca 2026 r. i jej uzupełnieniu z dnia 28 lipca 2026 r., a także stanowisko uczestnika postępowania odwoławczego zawarte w jego piśmie z dnia 29 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej, w tym z dokumentów dołączonych do pism stron. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem IV ust. 4.1 SWZ przedmiotem zamówienia jest budowa dwóch budynków wielorodzinnych (bud. „B” i „C”), z infrastrukturą techniczną, układem drogowym i zewnętrznymi miejscami postojowymi, przy ul.

Krzemieniowej w Koninie, w sąsiedztwie „Domu Seniora w Koninie”:

- Budynek „B” (dz. nr 2207 o/Przydziałki) będzie budynkiem niepodpiwniczonym o pięciu kondygnacjach nadziemnych (35 mieszkań, dwie klatki schodowe),
- Budynek „C” (dz. 2208 o/Przydziałki) będzie budynkiem niepodpiwniczonym o sześciu kondygnacjach nadziemnych (44 mieszkania, dwie klatki schodowe).

Budynki będą dostępne dla osób niepełnosprawnych (windy osobowo-towarowe przystosowane do obsługi przez osoby niewidome i poruszające się na wózkach). Projekt przewiduje, że mieszkania będą wykończone i przeznaczone na wynajem. Do każdego z mieszkań przynależy komórka lokatorska zlokalizowana na tej samej kondygnacji. W parterze każdego z budynków umiejscowiono pomieszczenia techniczne oraz wózkownię. Wejścia do budynku chronione przed nieuprawnionym dostępem przez system domofonu sprzężonego ze zdalnym otwieraniem. Teren zewnętrzny jest zaprojektowany jako obszar ogólnodostępny, bez barier architektonicznych. Od strony wschodniej działki będą sąsiadować na całej długości z terenem przynależnym do „Domu Seniora”, który jest obszarem ogrodzonym. Na terenie zewnętrznym, w obszarze każdej działki znajdują się miejsca postojowe, chodniki, ławki, kosze parkowe i plac zabaw dla dzieci oraz wiata na rowery. Teren jest wyposażony w oświetlenie zewnętrzne oraz monitoring wizyjny. W pasie drogowym projektuje się miejsca postojowe. Do każdego budynku przynależy miejsce czasowego gromadzenia segregowanych odpadów komunalnych, które zaprojektowano w formie trzech podziemnych silosów umożliwiających gromadzenie odpadów w pięciu frakcjach. Na każdej działce zaprojektowano podziemny zbiornik retencjonujący wodę opadową z dachu budynku oraz system podlewania automatycznego. System wspomaga studnia głębinowa wyposażona w pompę wody oraz automatykę pozwalającą na podlewanie roślin wodą studzienną w przypadku opróżnienia zbiornika retencyjnego. Na dachu każdego z budynków będzie instalacja fotowoltaiczna podłączona do obwodów administracyjnych. Budowę należy prowadzić zgodnie z zasadami reguły DNSH (stosowne opracowania dla bud. „B”

i bud. „C” dołączone do przetargu).

W dniu 29 maja 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP wezwał wykonawcę DEMOCO POLAND do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie:

- a) zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy,
- b) wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych,
- c) oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę,
- d) 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie,
- e) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,
- f) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie,
- g) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska,
- h) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

W odniesieniu do wartości wskazanych w Załączniku nr 2A „ZESTAWIENIE KOSZTÓW BUDOWY – Bud. B i Bud. Zamawiający zażądał przedstawienia dla poszczególnych grup robót danych następujących danych zgodnie z przesłanym załącznikiem:

- liczby roboczogodzin,
- wartości robocizny,
- wartości materiałów wraz z kosztami zakupu,
- wartości pracy sprzętu,
- wartości kosztów pośrednich,
- wartości zysku.

Zamawiający wskazał, że oczekuje nie tylko opisowego wyjaśnienia przyjętej kalkulacji, ale również przedłożenia

dowodów potwierdzających realność przyjętych założeń cenowych, w szczególności ofert dostawców, umów, porozumień handlowych, kalkulacji własnych, zestawień stawek robocizny, kalkulacji kosztów pracy, kalkulacji kosztów podwykonawców oraz innych dokumentów pozwalających na obiektywną weryfikację ceny. Zamawiający poinformował, że załącznik ma charakter formularza pomocniczego służącego usystematyzowaniu wyjaśnień, przy czym jego wypełnienie nie zwalnia wykonawcy z obowiązku przedstawienia pełnych, konkretnych i popartych dowodami wyjaśnień w zakresie całej zaoferowanej ceny.

Zamawiający zaznaczył, że wyjaśnienia wraz z dowodami powinny w sposób przekonujący wskazywać obiektywne czynniki, okoliczności lub inne uwarunkowania powodujące przyjęcie zaoferowanej ceny na realizację przedmiotu zamówienia. Wykonawca udzielając wyjaśnień powinien uwzględnić te składniki cenotwórcze, które miały wpływ na kalkulację ceny w odniesieniu do przedmiotu zamówienia. Zamawiający poinformował, że wyjaśnienia wykonawcy, aby mogły być uwzględnione, muszą mieć charakter wyczerpujący, konkretny, sprawdzalny, nadający się do weryfikacji, wskazujący na okoliczności, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny. Załączone, na poparcie wyjaśnień dowody powinny potwierdzać realność wykonania, zgodnie z SWZ, przedmiotu zamówienia za zaoferowaną cenę. Zamawiający dokonując oceny przedstawionych przez wykonawcę wyjaśnień, będzie miał na względzie, czy zaoferowana przez wykonawcę cena brutto oferty nie została ustalona na zaniżonym poziomie co powodowałoby, że zamówienie nie jest możliwe do wykonania za oferowaną cenę, bez ryzyka poniesienia straty przez wykonawcę, a także czy zaproponowana w Formularzu ofertowym cena jest realna oraz czy znajduje oparcie w danych warunkach gospodarczych i daje możliwość wykonania przez wykonawcę zamówienia. Ponadto Zamawiający poinformował wykonawcę o treści art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP.

W dniu 11 czerwca 2026 r. wykonawca DEMOCO POLAND udzielił Zamawiającemu wyjaśnień. Na wstępie wykonawca wskazał, że zaoferowana cena została skalkulowana w odniesieniu do konkretnego przedmiotu zamówienia, konkretnej lokalizacji inwestycji, konkretnego Zamawiającego oraz rzeczywistych uwarunkowań organizacyjnych, wykonawczych i zakupowych, w jakich prowadzi on działalność na rynku konińskim. Nie jest to cena ustalona w sposób abstrakcyjny, oderwany od realiów wykonania robót, lecz cena wynikająca z praktycznej znajomości lokalnego rynku, doświadczenia wykonawcy w realizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych na terenie Konina oraz dotychczasowej współpracy z Zamawiającym. Firma DEMOCO POLAND jest obecna na rynku konińskim od 2020 r., realizując w tym okresie inwestycje w segmencie budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego. Wykonawca na moment sporządzenia oferty realizował dwie inwestycje na rzecz Zamawiającego, natomiast zamówienie objęte tym postępowaniem stanowiłoby kolejną inwestycję realizowaną przez firmę DEMOCO POLAND na terenie Konina. Istotne znaczenie ma również to, że wykonawca realizował poprzedni etap inwestycji powiązanej z przedmiotem tego zamówienia, co przekłada się na znajomość lokalnych warunków wykonawczych, dostępność zaplecza organizacyjnego, rozeznanie rynku podwykonawców oraz praktyczną wiedzę co do rzeczywistych kosztów prowadzenia tego rodzaju robót. Okoliczności te miały bezpośredni wpływ na sposób kalkulacji ceny. Równoległe prowadzenie inwestycji na tym samym rynku lokalnym pozwala wykonawcy ograniczyć część kosztów organizacyjnych, logistycznych i administracyjnych, które w przypadku wykonawcy rozpoczynającego działalność w danej lokalizacji musiałyby zostać uwzględnione w wyższym zakresie. Dotyczy to w szczególności kosztów mobilizacji, organizacji zaplecza, koordynacji dostaw, obsługi kadry technicznej, nadzoru nad robotami, relacji z lokalnymi podwykonawcami oraz wykorzystania sprawdzonego modelu organizacyjnego. Te elementy nie mają charakteru hipotetycznego, lecz wynikają z dotychczasowego zaangażowania wykonawcy przy inwestycjach realizowanych na rzecz Zamawiającego oraz na rynku konińskim. Wykonawca podkreślił, iż konkurencyjny poziom zaoferowanej ceny nie wynika z pominięcia któregośkolwiek elementu przedmiotu zamówienia, z przyjęcia nierealistycznych stawek robocizny, nieuwzględnienia kosztów materiałów, sprzętu, podwykonawstwa, kosztów pośrednich, ryzyk kontraktowych lub obowiązków publicznoprawnych. Cena została ustalona przy założeniu wykonania całości zamówienia zgodnie z dokumentami zamówienia, zasadami wiedzy technicznej, przepisami prawa pracy, przepisami dotyczącymi minimalnego wynagrodzenia, przepisami z zakresu zabezpieczenia społecznego, przepisami ochrony środowiska i obowiązkami związanymi z powierzaniem części zamówienia podwykonawcom.

W dalszej części wyjaśnień wykonawca DEMOCO POLAND przedstawił szczegółowe wyjaśnienia dotyczące najistotniejszych elementów kalkulacji ceny, w tym w szczególności: charakteru ceny i metodologii jej ustalenia, relacji ceny oferty do cen pozostałych ofert złożonych w postępowaniu oraz do kwoty przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia, doświadczenia wykonawcy na rynku konińskim, organizacji procesu budowlanego, kosztów robocizny, materiałów, sprzętu, kosztów podwykonawstwa, kosztów pośrednich, zysku oraz rezerwy na ryzyka kontraktowe, a także zmian tendencji rynkowych, wzrostu konkurencji w postępowaniach budowlanych oraz wpływu tych okoliczności na poziom cen ofertowych. Wykonawca przedłożył również zestawienia oraz dokumenty obrazujące główne założenia kalkulacyjne przyjęte na potrzeby sporządzenia oferty. Dokumenty te należy oceniać łącznie z częścią opisową niniejszych wyjaśnień, ponieważ dopiero całościowa analiza przedstawionych informacji pozwala na prawidłową ocenę

realności zaoferowanej ceny. Wykonawca zastrzegł jednocześnie, że przekazane zestawienia mają charakter analityczno-wyjaśniający, sporządzony wyłącznie na potrzeby odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Nie stanowią one kosztorysu ofertowego, przedmiaru robót, harmonogramu rzeczowo-finansowego ani modyfikacji treści złożonej oferty. Cena oferty została ustalona jako cena za wykonanie całości przedmiotu zamówienia, natomiast przedstawione rozbięcie kosztów służy wykazaniu, że cena ta została oparta na rzeczywistych i weryfikowalnych założeniach ekonomicznych. Przedłożone zestawienia nie powinny być interpretowane jako przyjęcie przez wykonawcę dodatkowych zobowiązań kontraktowych wykraczających poza treść oferty, dokumenty zamówienia oraz przyszłą umowę, lecz jako materiał wyjaśniający i dowodowy w ramach procedury badania ceny.

Wykonawca DEMOCO POLAND wskazał w treści wyjaśnień, że w odpowiedzi na oczekiwanie Zamawiającego wyrażone w wezwaniu przedkłada w załączeniu do wyjaśnień tabele obejmujące rozbięcie ceny ofertowej na poszczególne zakresy robót, zgodnie z układem i kategoriami wskazanymi przez Zamawiającego. Tabele te obejmują w szczególności dane dotyczące liczby roboczogodzin, wartości robocizny, wartości materiałów wraz z kosztami zakupu, wartości pracy sprzętu, kosztów pośrednich oraz zysku – w odniesieniu do poszczególnych grup robót objętych przedmiotem zamówienia. Wykonawca wskazał też, że jego wyjaśnienia odnoszą się do zagadnień objętych wezwaniem Zamawiającego, jednak sposób przedstawienia kalkulacji oraz dobór dowodów należą do wykonawcy i powinny odpowiadać rzeczywistej metodologii ustalenia ceny. W orzecznictwie Izby podkreśla się, że nie istnieje jeden uniwersalny model wyjaśniania rażąco niskiej ceny, a ocenie podlega całokształt wyjaśnień, ich konkretność, spójność i wiarygodność, nie zaś wyłącznie formalne odtworzenie określonego układu kosztorysowego. Ma to szczególne znaczenie w tym postępowaniu, w którym wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, a Zamawiający nie wymagał na etapie ofertowania kosztorysu ofertowego. Dlatego przedłożone tabele mają charakter pomocniczy i porządkujący, natomiast zasadniczym dowodem realności ceny są ryczałtowe oferty podwykonawcze na kompletne zakresy robót, powiększone o koszty funkcjonowania budowy, koszty koordynacji, koszty przedsiębiorstwa, rezerwę na ryzyka oraz zysk wykonawcy. W odniesieniu do wymagania przedłożenia sporządzonego obecnie przez Zamawiającego formularza wykonawca DEMOCO POLAND zwrócił uwagę, że ustawa PZP nie narzuca konkretnej formy czy sposobu przedstawienia wyjaśnień składanych w trybie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy PZP. Każdy wykonawca może przedstawiać wyjaśnienia co do ceny oferty według własnego uznania, byleby wyjaśnienia te były wyczerpujące, szczegółowe i przekonujące. Ustawa nie narzuca też wykonawcy, za pomocą jakich dowodów powinien uwiarygodnić swoje wyjaśnienia. To na wykonawcy spoczywa ciężar dowodu i to wykonawca decyduje jakiego rodzaju argumenty oraz środki dowodowe przedłożyć, w tym także w zakresie metodologii przedstawienia kosztów. Innymi słowy wewnętrzna kalkulacja ceny oferty jest sprawą wykonawcy i jego decyzji w tym zakresie.

Wykonawca DEMOCO POLAND podkreślił, że cena ofertowa w tym postępowaniu została ustalona jako cena ryczałtowa za wykonanie całości przedmiotu zamówienia. Charakter wynagrodzenia przewidziany w dokumentach zamówienia miał bezpośredni wpływ na sposób kalkulacji ceny przez niego. Wykonawca nie kalkulował ceny według modelu rozliczenia obmiarowego, w którym podstawowym elementem rozliczenia jest szczegółowa liczba roboczogodzin przypisana do każdej pozycji kosztorysowej. Cena została skalkulowana zgodnie z praktyką właściwą dla realizacji ryczałtowej, tj. w oparciu o wycenę pełnych, zamkniętych zakresów robót, ofertowanych przez podwykonawców jako kompletne elementy wykonawcze. Podstawą kalkulacji były przede wszystkim aktualne oferty otrzymane od podwykonawców na realizację poszczególnych zakresów robót składających się na przedmiot zamówienia. Oferty te zostały następnie poddane analizie przez wykonawcę i powiększone o właściwe narzuty obejmujące koszty funkcjonowania budowy, koszty pośrednie, koszty zakupu, koszty koordynacji, koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa, koszty ogólne prowadzenia kontraktu, rezerwę na ryzyka oraz zakładany zysk wykonawcy. Metodologia stosowana przez wykonawcę DEMOCO POLAND przy przygotowywaniu ofert na roboty budowlane ma charakter praktyczny i odpowiada rzeczywistemu sposobowi realizacji inwestycji w formule generalnego wykonawstwa. W pierwszym etapie wykonawca rozsyła dokumentację projektową i przetargową do sprawdzonych podwykonawców branżowych celem uzyskania ofert na wykonanie poszczególnych zakresów robót. Oferty te co do zasady mają charakter ryczałtowy i obejmują wykonanie kompletnego zakresu, a nie rozliczenie obmiarowe według pojedynczych pozycji, roboczogodzin lub jednostkowych nakładów pracy. Taki sposób kalkulacji ma istotne znaczenie organizacyjne i kontraktowe. Wykonawca DEMOCO POLAND oczekuje od podwykonawców ofert obejmujących pełne i zamknięte zakresy robót, aby ograniczyć ryzyko powstawania tzw. szarych stref na styku zakresów branżowych, sporów co do tego, czy dana czynność była objęta ofertą, oraz problemów z późniejszym rozliczeniem zakresu. Wycena kompletnego elementu wykonawczego pozwala na bardziej precyzyjne zarządzanie ryzykiem, koordynację podwykonawców i kontrolę kosztów po stronie generalnego wykonawcy. Jest to szczególnie istotne przy wynagrodzeniu ryczałtowym, w ramach którego wykonawca ponosi odpowiedzialność za wykonanie całości przedmiotu zamówienia za cenę zaoferowaną Zamawiającemu. Po uzyskaniu ofert podwykonawczych wykonawca DEMOCO POLAND dokonuje ich analizy zakresowej, technicznej i cenowej

Wykonawca weryfikuje, czy dana oferta obejmuje zakres odpowiadający dokumentacji zamówienia, czy nie występują w niej istotne wyłączenia, czy podwykonawca dysponuje odpowiednim doświadczeniem i zasobami oraz czy zaoferowana cena odpowiada aktualnym realiom rynkowym. Dopiero tak zweryfikowane oferty są uwzględniane w kalkulacji ceny ofertowej wykonawcy. Wykonawca DEMOCO POLAND podniósł, że nie jest zatem tak, że oferta podwykonawcy zostaje mechanicznie przeniesiona do oferty składanej Zamawiającemu. Oferta podwykonawcza stanowi koszt bezpośredni danego zakresu robót, natomiast wykonawca jako generalny wykonawca musi uwzględnić również koszty organizacji całej budowy, koszty koordynacji, koszty nadzoru, koszty zaplecza, koszty administracyjne, ryzyka kontraktowe oraz zakładany wynik ekonomiczny. W kalkulacji wykonawcy DEMOCO POLAND osobno ujmowane są koszty funkcjonowania budowy, obejmujące w szczególności koszty kadry nadzorującej, koszty organizacji i utrzymania zaplecza budowy, koszty żurawia, kontenerów i baraków, koszty mediów, koszty gospodarki odpadami, koszty toalet przenośnych, koszty bieżącej obsługi placu budowy, koszty sprzętu, koszty samochodów, koszty logistyki oraz inne wydatki konieczne do prawidłowego prowadzenia procesu budowlanego. Koszty te zostały ujęte w tabelach przedłożonych Zamawiającemu jako odrębne elementy kalkulacyjne właściwe dla organizacji budowy przez generalnego wykonawcę. Odrębnie wykonawca uwzględnia koszty funkcjonowania przedsiębiorstwa jako całości, tj. koszty stałe biura, administracji, obsługi księgowej, prawnej, technicznej i organizacyjnej, koszty zarządu, koszty utrzymania struktur umożliwiających prowadzenie wielu inwestycji równolegle oraz inne koszty ogólne, które nie są przypisane wyłącznie do jednej konkretnej pozycji robót, ale stanowią konieczny element prowadzenia działalności gospodarczej przez profesjonalnego generalnego wykonawcę. W praktyce kalkulacyjnej wykonawcy DEMOCO POLAND przyjmuje się, że część narzutu odpowiada kosztom stałym funkcjonowania przedsiębiorstwa, część kosztom funkcjonowania konkretnej budowy i kadry zaangażowanej w jej prowadzenie, natomiast pozostała część stanowi marżę obejmującą zarówno zakładany zysk, jak i bufor na ryzyka właściwe dla realizacji ryczałtowej. Przyjęte założenia obejmują w szczególności koszty stałe firmy na poziomie około 3%, koszty funkcjonowania budowy i kadry na poziomie około 3%, a także ruchomy element marżowy, zwykle na poziomie około 3–4%, zależny od zakresu robót, poziomu ryzyka, aktualnych ofert podwykonawczych, możliwości negocjacyjnych, dostępności zasobów na rynku oraz warunków handlowych uzyskanych od podwykonawców i dostawców. Wykonawca podkreślił, że wartości te nie mają charakteru sztywnych, automatycznych wskaźników stosowanych jednakowo w każdej pozycji kosztorysowej. W formule ryczałtowej kalkulacja ma charakter globalny i wymaga każdorazowego uwzględnienia konkretnego zakresu zamówienia, ryzyk kontraktowych, sytuacji rynkowej, aktualnego poziomu cen materiałów i robocizny, możliwości negocjowania rabatów, dostępności podwykonawców, terminów realizacji, lokalizacji inwestycji oraz organizacyjnych przewag wykonawcy. Ostateczny poziom zysku i rezerwy ma zatem charakter ruchomy, ponieważ zależy od całokształtu uwarunkowań konkretnego zamówienia.

W przedmiotowym postępowaniu wykonawca DEMOCO POLAND uwzględnił także ryzyka typowe dla wynagrodzenia ryczałtowego, w tym ryzyko zmian cen materiałów, ryzyko zmian cen robocizny, ryzyko dostępności podwykonawców, ryzyko koordynacji międzybranżowej, ryzyko kosztów nieuwjętych wprost w ofertach podwykonawczych, ryzyko organizacji placu budowy oraz ryzyko związane z koniecznością wykonania kompletnego przedmiotu zamówienia zgodnie z dokumentacją i wymaganiami Zamawiającego. Ryzyka te nie zostały pominięte, lecz zostały uwzględnione w narzutach wykonawcy oraz w globalnej kalkulacji ceny. Wykonawca podkreślił przy tym, że jego oferta nie została sporządzona w oparciu o założenia hipotetyczne, szacunkowe, w oderwaniu od rynku ani na podstawie abstrakcyjnych stawek katalogowych. Zaoferowana cena wynika z prostego i weryfikowalnego mechanizmu kalkulacyjnego: aktualne oferty rynkowe podwykonawców na wykonanie poszczególnych zakresów robót, powiększone o narzuty właściwe dla firmy DEMOCO POLAND, dały cenę, którą wykonawca zaoferował Zamawiającemu. Już tylko z tego względu cena ta nie może być kwalifikowana jako cena nierealna, pozorna albo oderwana od aktualnych warunków rynkowych. Jeżeli podstawą kalkulacji były konkretne oferty podmiotów funkcjonujących na rynku wykonawczym i podwykonawczym, sporządzone przed złożeniem oferty w postępowaniu, to cena oferty wykonawcy DEMOCO POLAND znajduje bezpośrednie potwierdzenie w realiach rynkowych. Wykonawca dodał, że taki sposób kalkulacji jest szczególnie uzasadniony przy inwestycji realizowanej w formule ryczałtowej. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym wykonawca nie kalkuluje ceny w oderwaniu od całości zamówienia poprzez proste sumowanie roboczogodzin, lecz przyjmuje odpowiedzialność za wykonanie kompletnego zakresu robót. Dlatego istotniejsze od samego arytmetycznego przypisania roboczogodzin do poszczególnych pozycji jest ustalenie, czy wykonawca posiada realne oferty na wykonanie zakresów składających się na przedmiot zamówienia, czy doliczył do nich koszty właściwe dla generalnego wykonawcy, czy uwzględnił ryzyka oraz czy cena zawiera zakładany dodatni wynik ekonomiczny. W tym przypadku wszystkie te elementy zostały spełnione. Wykonawca wskazał również, że przyjęta metodologia kalkulacji odpowiada charakterowi planowanej realizacji. Wykonawca DEMOCO POLAND zakłada wykonanie zamówienia przy wykorzystaniu doświadczenia, zaplecza i organizacji już funkcjonujących na rynku konińskim. W dacie sporządzania oferty wykonawca prowadził inwestycje na rzecz Zamawiającego na tym samym rynku lokalnym, co miało bezpośredni wpływ na

możliwość ograniczenia kosztów mobilizacji, kosztów organizacji zaplecza, kosztów dojazdów, kosztów zakwaterowania kadry oraz kosztów utrzymania struktury nadzorczej i technicznej. Szczególne znaczenie miała także możliwość wykorzystania zasobów związanych z inwestycjami realizowanymi równolegle dla tego samego Zamawiającego, co pozwalało na racjonalne ograniczenie części kosztów pośrednich i organizacyjnych. Istotnym elementem kalkulacji były również relacje wykonawcy DEMOCO POLAND ze stałymi podwykonawcami. Wykonawca współpracuje z podwykonawcami posiadającymi doświadczenie w realizacji robót o podobnym charakterze, a część z nich brała udział w realizacjach prowadzonych na rzecz Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koninie. Podmioty te znają standardy jakościowe, organizacyjne i formalne oczekiwane przez Zamawiającego, jak również specyfikę realizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych na rynku konińskim. Okoliczność ta ma wymierne znaczenie kosztowe, ponieważ ogranicza ryzyko błędów organizacyjnych, konieczności ponownego wdrażania podwykonawców, nieporozumień co do standardów wykonania oraz kosztów związanych z nadzwyczajną koordynacją robót. Konkurencyjny poziom ofert podwykonawczych wynikał również z dotychczasowej współpracy z firmy DEMOCO POLAND, dobrej historii płatniczej wykonawcy, możliwości zaliczkowania określonych zakresów, powtarzalności współpracy oraz perspektywy udziału podwykonawców w kolejnych realizacjach. Są to okoliczności typowe dla stabilnej współpracy generalnego wykonawcy ze sprawdzonymi partnerami branżowymi i mają bezpośredni wpływ na poziom cen oferowanych przez podwykonawców. Podwykonawca, który zna wykonawcę, zna zasady współpracy, ma pewność co do terminowości płatności i rozumie wymagania inwestora, może zaoferować warunki korzystniejsze niż w przypadku jednorazowej, niezwerifikowanej współpracy z nieznanym kontrahentem. Wykonawca DEMOCO POLAND wskazał przy tym, że korzystne oferty podwykonawcze nie oznaczają ofert nierealnych. Przeciwnie, zostały one złożone przez podmioty zawodowo wykonujące roboty danego rodzaju i odpowiadają aktualnym warunkom rynku podwykonawczego. Wykonawca DEMOCO POLAND nie przyjął w kalkulacji cen przypadkowych ani nieweryfikowalnych, lecz oparł się na konkretnych propozycjach wykonania robót przez podmioty posiadające wiedzę, doświadczenie i zasoby konieczne do wykonania powierzonych im zakresów. Z tego względu przedłożone oferty podwykonawcze stanowią istotny dowód realności ceny. Pokazują one, że kluczowe zakresy robót objęte przedmiotem zamówienia mogą zostać wykonane za stawki przyjęte w kalkulacji wykonawcy DEMOCO POLAND, a po doliczeniu narzutów wykonawcy, kosztów pośrednich i zysku nadal możliwe było zaoferowanie ceny wskazanej w Formularzu ofertowym. Cena ta nie wynika z pominięcia kosztów, lecz z rynkowej wyceny zakresów robót, efektu skali, dotychczasowej obecności wykonawcy na rynku konińskim oraz wykorzystania sprawdzonego modelu organizacyjnego. Wykonawca DEMOCO POLAND podkreślił również, że fakt oparcia kalkulacji na ofertach podwykonawców nie wyłącza jego odpowiedzialności za należyte wykonanie całości zamówienia. Wykonawca jako generalny wykonawca uwzględnił w cenie ofertowej koszty koordynacji robót, nadzoru nad podwykonawcami, organizacji procesu budowlanego, kontroli jakości, obsługi administracyjnej kontraktu oraz ryzyka związane z realizacją zamówienia. Narzuty doliczone do ofert podwykonawczych obejmują zatem nie tylko zysk, ale również koszty konieczne do prawidłowego zarządzania inwestycją i wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. W załączeniu do wyjaśnień wykonawca DEMOCO POLAND złożył: 1) tabele sporządzone według wytycznych Zamawiającego, obejmujące rozbić cen ofertowej na poszczególne zakresy robót oraz wskazane przez Zamawiającego kategorie kosztowe, 2) kopie ofert podwykonawczych dotyczących poszczególnych zakresów prac objętych przedmiotem zamówienia, które wykonawca DEMOCO POLAND otrzymał przed sporządzeniem i złożeniem oferty w przedmiotowym postępowaniu. Wykonawca DEMOCO POLAND zaznaczył, że przedłożone dokumenty należy analizować łącznie. Tabele przygotowane według wzoru Zamawiającego służą uporządkowaniu danych w układzie oczekiwanym w wezwaniu, natomiast oferty podwykonawcze pokazują rzeczywisty mechanizm, w oparciu o który kalkulował on cenę. Z punktu widzenia realności ceny zasadnicze znaczenie mają oferty podwykonawcze oraz kalkulacja własna wykonawcy, ponieważ to one obrazują aktualny poziom cen możliwy do uzyskania na rynku przy tym konkretnym zakresie zamówienia.

Ostatecznie Zamawiający w dniu 23 czerwca 2026 r. poinformował wykonawców o wynikach postępowania. Za najkorzystniejszą Zamawiający uznał ofertę wykonawcy DEMOCO POLAND przyznając jej 100 pkt w ramach kryteriów oceny ofert. Oferta Odwołującego otrzymała 79,36 pkt i została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

W zakresie zarzutu nr 2 odwołania dotyczącego naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 505 ust. 1 ustawy PZP postępowanie odwoławcze zostało przez Izbę umorzone na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP, albowiem Odwołujący na posiedzeniu Izby w dniu 7 sierpnia 2026 r. cofnął odwołanie w odniesieniu do tego zarzutu. Natomiast po przeprowadzeniu rozprawy oraz zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron i uczestnika postępowania odwoławczego Izba rozpoznała merytorycznie pozostałe zarzuty odwołania i uznała, że częściowo zasługuje ono na uwzględnienie, tj. w odniesieniu do zarzutu nr 1 odwołania.

Konsorcjum AGROBEX zarzuciło Zamawiającemu we wniesionym odwołaniu naruszenie:

- art. 16 pkt 1 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- art. 17 ust. 2 ustawy PZP, który stwierdza, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy,
- art. 224 ust. 1 ustawy PZP, w świetle którego jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych,
- art. 224 ust. 3 ustawy PZP, który stanowi, że wyjaśnienia, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności: 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 lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie, 5) zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 6) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska, 8) wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem wykonania części zamówienia podwykonawcy,
- art. 224 ust. 4 ustawy PZP, który stanowi, że w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, zamawiający jest obowiązany żądać wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, co najmniej w zakresie określonym w ust. 3 pkt 4 i 6,
- art. 224 ust. 5 ustawy PZP, zgodnie z którym obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy,
- art. 224 ust. 6 ustawy PZP, w świetle którego odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu,
- art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- art. 239 ust. 1 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że odwołanie jest zasadne w zakresie zarzutu nr 1 odwołania dotyczącego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 224 ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 ustawy PZP.

Izba ustaliła, że w dniu 29 maja 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę DEMOCO POLAND do udzielenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie wysokości zaoferowanej ceny i jej zgodności z przepisami prawa m. in. w zakresie 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. Ponadto z treści wezwania wynika, że Zamawiający żądał też, aby wykonawca przedstawił mu w formularzu z Załącznika nr 2A „ZESTAWIENIE KOSZTÓW BUDOWY Bud. B i Bud. C” wartości dla poszczególnych grup robót danych, tj. liczby roboczogodzin, wartości robocizny, wartości materiałów wraz z kosztami zakupu, wartości pracy sprzętu, wartości kosztów pośrednich, wartości zysku.

Z udzielonych w dniu 11 czerwca 2026 r. wyjaśnień wynika, że wykonawca DEMOCO POLAND nie podał w ogóle liczby roboczogodzin dla poszczególnych pozycji Załącznika nr 2A dla budynków B i C. Wbrew swoim twierdzeniom ujętym w wyjaśnieniach dokonał on również samowolnego scalenia wartości robocizny netto, wartości materiałów i kosztów zakupu oraz wartości sprzętu netto w jedną pozycję, chociaż Zamawiający oczekiwał szczegółowego podania wartości dla każdej z tych pozycji. W wyjaśnieniach wykonawcy DEMOCO POLAND brak jest również informacji, które pomogłyby zweryfikować Zamawiającemu czy oferta tego wykonawcy jest zgodna z przepisami prawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Z uwagi na te istotne niedostatki wyjaśnień Izba uznała, że wyjaśnienia udzielone przez wykonawcę DEMOCO POLAND są nie wystarczające i wykonawca ten nie sprostął wymaganiu wykazania braku rażąco niskiej ceny w jego ofercie. Jeśli uczestnik postępowania nie zgadzał się z zakresem informacji żądanych przez

Zamawiającego czy też sposobem ich prezentacji to powinien był zaskarżyć odwołaniem czynność wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, a nie samowolnie ograniczać szczegółowość informacji wymaganych przez Zamawiającego. Powyższe świadczy o tym, że wykonawca DEMOCO POLAND nie spełnił w sposób należyty obowiązku, jaki nałożył na niego Zamawiający w wezwaniu, który to obowiązek znajduje również swoje normatywne umocowanie w treści art. 224 ustawy PZP.

Jednocześnie argumentacja Zamawiającego dotycząca braku możliwości zwiększenia środków finansowych na realizację zamówienia do wysokości oferty złożonej przez Konsorcjum AGROBEX pozostaje bez znaczenia dla oceny merytorycznej zasadności zarzutów odwołania.

Mając na uwadze powyższe Izba uwzględniła odwołanie w zakresie zarzutu nr 1, a w konsekwencji nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy DEMOCO POLAND jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, a także powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.

Izba oddaliła natomiast odwołanie w zakresie zarzutu nr 3 dotyczącego naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy PZP, albowiem w żaden sposób nie jest on powiązany z kryteriami oceny ofert. Odwołujący nie wykazał w odwołaniu, że Zamawiający dokonując wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu w jakikolwiek sposób naruszył ustalone kryteria oceny ofert. Samo dokonanie wadliwego wyboru oferty najkorzystniejszej, bez wyraźnego powiązania tej czynności z kryteriami oceny ofert, w ocenie Izby nie jest wystarczające dla skutecznego postawienia zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy PZP.

Dlatego też Izba oddaliła zarzut nr 3 odwołania.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono zgodnie z jego wynikiem, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 7 ust. 3 pkt 1 i 2 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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). Izba zasądziła zatem od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 10 000 zł 00 gr tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....