

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lipca 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 5 czerwca 2025 r. przez wykonawcę D.S., w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi w Łodzi

Uczestnicy postępowania odwoławczego po stronie odwołującego:

A.G&P Team Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi,
B.A.K.,
C.I.B.,
D.D.W.,
E.A.A. Spółka komandytowa w Koluszkach

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie w zakresie zarzutu dotyczącego kryterium pozacenowego – „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH)” i nakazuje zamawiającemu – Miastu Łódź – Urzędowi Miasta Łodzi w Łodzi - dokonanie zmiany specyfikacji warunków zamówienia w zakresie kryterium oceny ofert „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH) – poprzez jego usunięcie lub zmianę,

2. w pozostałym zakresie oddala odwołanie,

3. kosztami postępowania obciąża wykonawcę D.S. (w ½ wysokości kosztów postępowania odwoławczego) oraz zamawiającego – Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi w Łodzi (w ½ wysokości kosztów postępowania odwoławczego) i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawcę D.S. tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika,

3.2. zasądza od zamawiającego – Miasta Łodzi – Urzędu Miasta Łodzi w Łodzi – na rzecz wykonawcy D.S. kwotę 9 300 zł 00 gr (słownie: dziewięć tysięcy trzysta złotych zero groszy), stanowiącą różnicę pomiędzy poniesioną a zasądzoną częścią kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Sygn. akt: KIO 2285/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi w Łodzi – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 – 2027.

W dniu 5 czerwca 2025 roku wykonawca D.S. (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności zamawiającego polegających na modyfikacji Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej „SWZ”) z naruszeniem następujących przepisów i zasad udzielania zamówień publicznych:

1. Zarzut dotyczący opisu przedmiotu zamówienia – nieprawidłowa i zawyżona ilość wymaganych do realizacji zamówienia zamiatarek:

naruszenie art. 99 ust 1 – obowiązku opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty,

naruszenie art. 99 ust 4 Pzp – tj. zakazu opisywania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 Pzp tj. obowiązku przygotowania Postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz proporcjonalny,

naruszenie art. 17 ust 1 oraz 2 Pzp poprzez zastosowanie w postępowaniu wymagań objętych zarzutami odwołania nie zapewniających najlepszej jakości, uzasadnionej charakterem zamówienia i nie prowadzących do uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów.

2. Zarzut dotyczący kryterium pozacenowego – „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH)”:

- naruszenie art. 17 ust 1 oraz 2 Pzp poprzez zastosowanie w postępowaniu w celu wyboru oferty najkorzystniejszej kryterium w sposób nie zapewniający najlepszej jakości, uzasadnionej charakterem zamówienia i nie prowadzącego do uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów,

- naruszenie art. 239 ust 2 Pzp przy zastosowaniu kwestionowanego kryterium oceny prowadzących do uznania za najkorzystniejszą oferty, która nie przedstawia najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny a ponadto nie realizuje aspektu środowiskowego,

- naruszenie art. 241 ust 3 Pzp poprzez zastosowanie kryterium oceny ofert, które nie odnosi się do przedmiotu zamówienia, ale do właściwości podmiotowych wykonawcy – ilości zamiatarek jakimi ma dysponować wykonawca w celu uzyskania dodatkowej punktacji w kryterium oceny ofert.

o czym Odwołujący dowiedział się z udostępnionej przez Zamawiającego w dniu 26.05.2025 r. zmiany SWZ wraz z załącznikami oraz udzielonych w tym samym dniu wyjaśnień SWZ.

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty na podstawie art. 554 ust. 1 i 3 Pzp odwołujący wniósł o:

- merytoryczne rozpatrzenie oraz uwzględnienie Odwołania,

- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji Postępowania - na okoliczności wskazane odwołaniem, a także o

- dokonanie zmiany SWZ w zakresie opisu przedmiotu zamówienia – Załącznik nr 1 do SWZ zgodnie z żądaniami odwołania - dokonanie zmiany SWZ w zakresie wymogu dysponowania minimalną ilością zamiatarek chodnikowych zgodnie z żądaniami odwołania,

- dokonanie zmiany SWZ w zakresie kryterium oceny ofert „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH) – poprzez jego usunięcie.

Uzasadniając swój interes we wniesieniu odwołania odwołujący podniósł, co następuje:

Odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego powołanych w odwołaniu przepisów ustawy Pzp. Odwołujący jest zainteresowany bezpośrednio udzieleniem mu przedmiotowego zamówienia.

W sytuacji, gdy treść SWZ została sformułowana w sposób sprzeczny z ustawą Pzp, wobec ustalenia wadliwych, nieuzasadnionych i nadmiernych postanowień SWZ, Odwołujący może zostać pozbawiony możliwości udziału w postępowaniu i możliwości uzyskania zamówienia, a w konsekwencji może on ponieść określoną szkodę z tym związaną.

W zakresie wymagań OPZ – poziom ilości wymaganych zamiatarek chodnikowych jest nieproporcjonalna, nadmiarowa i dyskryminująca oraz ograniczającą w nieuzasadniony sposób dostęp do udziału w postępowaniu w celu złożenia oferty. Postulowana zmiana wymagania w zakresie ilości koniecznych zamiatarek doprowadzi do powiązania warunku z przedmiotem zamówienia i otworzy postępowanie na konkurencyjność.

W odniesieniu do kryterium oceny ofert jego zastosowanie w aktualnym kształcie powoduje, że punktacja mająca bezpośredni wpływ na wynik postępowania preferuje wykonawców dysponujących ilością zamiatarek całkowicie oderwaną od ilości jakie są niezbędne do wykonania zamówienia na wymaganym poziomie jakości w tym w aspekcie środowiskowym. Ponadto kryterium oceny ofert w postaci dysponowania dodatkowymi w stosunku do niezbędnych ilościami zamiatarek stanowi zastosowanie w postępowaniu niedozwolonego podmiotowego kryterium oceny ofert. Kryterium o którym mowa powyżej stanowi ograniczenie konkurencyjności postępowania bez powiązania z przedmiotem zamówienia i sposobem jego realizacji.

Kwestionowane w odwołaniu postanowienia SWZ pozbawiają Odwołującego możliwości uzyskania przedmiotowego zamówienia publicznego i jego realizacji na najkorzystniejszych dla Zamawiającego warunkach. Powyższe dowodzi istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia.

Podkreślenia wymaga także, że zgodnie z art. 505 ust 1 Pzp środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy.

W konsekwencji nie budzi wątpliwości, że interes prawny Odwołującego w uzyskaniu zamówienia w tym Postępowaniu

doznał więc uszczerbku, tym samym Odwołujący może ponieść szkodę w postaci utraconych zysków z realizacji umowy zawartej z Zamawiającym.

Powyższe stanowi wystarczającą przesłankę do skorzystania przez Odwołującego ze środków ochrony prawnej przewidzianych w art. 505 ust. 1 Pzp.

Odwołujący wskazał na pkt 36 OPZ o treści:

Następnie odwołujący wskazał, iż zamawiający dokonał czynnością z dnia 7.05.br. uzupełnienia SWZ o brakujące pierwotnie załączniki - dodano plik Załączniki do OPZ - 16 Rejonów.7z., a także czynnością z dnia 26.05.br. udzielił wyjaśnień SWZ i dokonał jej modyfikacji w szczególności dokonując zmiany w zakresie niejasnego przelicznika powierzchni/ilości zmiatarek (oświadczył że chodzi o każde 200 tys m² rozpoczęte jednocześnie wskazując że chodzi o powierzchnie utwardzone).

Odwołujący podniósł, że zgodnie ze zmodyfikowanym brzmieniem SWZ w zakresie przelicznika ustalono, że:

Odwołujący wskazał, że zamawiający czynnością z dnia 26.05.br. dokonał zmiany ilości wymaganych zmiatarek w OPZ (Załącznik nr 1 do SWZ) i ostatecznie liczba ta wynosi:

Wykonawca realizujący zamówienie zobowiązany jest dysponować zmiatarkami chodnikowymi w następującej ilości:

Część 1 / Rejon II - obejmujący obszar Bałuty Centrum – 2 zmiatarki

Część 2 / Rejon III - obejmujący obszar Bałuty Doły – 3 zmiatarki

Część 3 / Rejon IV - obejmujący obszar Widzew – Śródmieście – 2 zmiatarki

Część 4 / Rejon V - obejmujący obszar Górniak - Zarzew – 1 zmiatarka

Część 5 / Rejon VI - obejmujący obszar Rokicie – Nad Nerem – 2 zmiatarki

Część 6 / Rejon VII - obejmujący obszar Retkinia - Lublinek – 2 zmiatarki

Część 7 / Rejon VIII - obejmujący obszar Zdrowie - Koziny – 2 zmiatarki

Część 8 / Rejon IX - obejmujący obszar Złotno – 1 zmiatarka

Część 9 / Rejon X - obejmujący obszar Bałuty – Teofilów – 3 zmiatarki

Część 10 / Rejon XI - obejmujący obszar Radogoszcz – 1 zmiatarka

Część 11 / Rejon XII - obejmujący obszar Łagiewniki - Julianów – 2 zmiatarki

Część 12 / Rejon XIII - obejmujący obszar Mieszki - Nowosolna – 2 zmiatarki

Część 13 / Rejon XIV - obejmujący obszar Andrzejów - Olechów – 2 zmiatarki

Część 14 / Rejon XV - obejmujący obszar Chojny Dąbrowa – 2 zmiatarki

Część 15 / Rejon XVI - obejmujący obszar Chojny - Wiskitno – 2 zmiatarki

Część 16 / Rejon XVII – obejmujący obszar Piastów – Kurak – Ruda – 2 zmiatarki

Odwołujący podkreślił, że w wyniku udostępnienia przez zamawiającego Załączników zawierających wykaz terenów oraz po uzyskaniu od zamawiającego informacji w przedmiocie zastosowanego przelicznika ilości zmiatarek/powierzchnia możliwe stało się dokonanie weryfikacji prawidłowości ustalenia ilości zmiatarek względem powierzchni utwardzonych poszczególnych rejonów.

Odwołujący podniósł, iż w przypadku żadnego z rejonów nie mamy do czynienia z przekroczeniem wielkości 200 000 m² powierzchni utwardzonych - a w konsekwencji w odniesieniu do każdej z Części prawidłowy wymóg ilości posiadanych zmiatarek to 1 a nie 2 lub nawet 3.

Odwołujący stwierdził, że zamawiający ustalił przelicznik wielkości powierzchni utwardzonej w stosunku do ilości koniecznych zmiatarek w sposób poprawny tj. jedna zmiatarka chodnikowa jest w stanie w ciągu 1 miesiąca posprzątać powierzchnię około 200 000 m² - przy mocno zaniżonej wydajności około 2000 m²/h (5h/dzień i 20 dni roboczych). Wydajności nowoczesnych zmiatarek ulicznych oscyluje w okolicy 4000 m²/h.

Odwołujący zarzucił nieprawidłowe ustalenie ilości wymaganych zmiatarek w stosunku do przyjętego przelicznika – zgodnie z ustalonym przelicznikiem za każde rozpoczęte 200 000 m² i po przełożeniu wielkości powierzchni utwardzonych ilość wymaganych dla każdej części rejonu sztuk zmiatarek winna wynosić 1 szt. Odwołujący załączył do odwołania rzeczywistą ilość zliczonych powierzchni utwardzonych dla poszczególnych rejonów.

Odwołujący podkreślił, iż zamawiający, jak wynika z udzielonych odpowiedzi na pytania do SWZ, nie zna proporcji powierzchni utwardzonych do nieutwardzonych skoro podaje w odpowiedziach na pytanie 16, że przyjmuje przelicznik 70% do 30% z przewagą tych utwardzonych podczas gdy w rzeczywistości jest zupełnie odwrotnie.

Mając powyższe na względzie odwołujący wniósł o modyfikację ilości wymaganych zmiatarek na:

Część 1 / Rejon II - obejmujący obszar Bałuty Centrum – 1 zmiatarka

Część 2 / Rejon III - obejmujący obszar Bałuty Doły – 1 zmiatarka

Część 3 / Rejon IV - obejmujący obszar Widzew – Śródmieście – 1 zmiatarka

Część 4 / Rejon V - obejmujący obszar Górniak - Zarzew – 1 zmiatarka

Część 5 / Rejon VI - obejmujący obszar Rokicie – Nad Nerem – 1 zmiatarka

Część 6 / Rejon VII - obejmujący obszar Retkinia - Lublinek – 1 zamiatarka
Część 7 / Rejon VIII - obejmujący obszar Zdrowie - Koziny – 1 zamiatarka
Część 8 / Rejon IX - obejmujący obszar Złotno – 1 zamiatarka
Część 9 / Rejon X - obejmujący obszar Bałuty – Teofilów – 1 zamiatarki
Część 10 / Rejon XI - obejmujący obszar Radogoszcz – 1 zamiatarka
Część 11 / Rejon XII - obejmujący obszar Łągiewniki - Julianów – 1 zamiatarka
Część 12 / Rejon XIII - obejmujący obszar Mieszki - Nowosolna – 1 zamiatarka
Część 13 / Rejon XIV - obejmujący obszar Andrzejów - Olechów – 1 zamiatarka
Część 14 / Rejon XV - obejmujący obszar Chojny Dąbrowa – 1 zamiatarka
Część 15 / Rejon XVI - obejmujący obszar Chojny - Wiskitno – 1 zamiatarka
Część 16 / Rejon XVII – obejmujący obszar Piastów – Kurak – Ruda – 1 zamiatarka

Odwołujący podniósł, że zamawiający czynnością z dnia 26.05.br. dokonał modyfikacji SWZ poprzez wprowadzenie następującego kryterium oceny ofert i zasad przyznawania punktów w tym kryterium:

Odwołujący podniósł, że wprowadzone zmianą SWZ kryterium oceny ofert, uwzględniając zastosowany poprawny przelicznik wydajnościowy powierzchnia utwardzona/ilość zamiatarek wskazuje, że nadmiarowa ilość zamiatarek jest całkowicie zbędna.

W ocenie odwołującego kryterium tego rodzaju ma charakter całkowicie sztuczny, a przede wszystkim dyskryminujący i nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia i faktycznego zakresu prac do wykonania. Odwołujący ma wiedzę w przedmiocie sposobu świadczenia usług objętych przedmiotem zamówienia aktualnie realizuje usługę w zakresie Rejon VII - obejmujący obszar Retkinia - Lublinek – usługi zamiatania przy użyciu zamiatarek były zlecane sporadycznie do realizacji (chodniki w mieście są utrzymane w sposób nie wymagający ciągłego zamiatania). Tymczasem w aktualnym przetargu pojawiają się nadmiarowe ilości zamiatarek wymaganych jako minimalne do wykonania zamówienia, a co więcej, zamawiający dodatkowo jeszcze punktuje ilość zamiatarek całkowicie niepowiązaną z przedmiotem zamówienia – maksymalnie punktowane 2 dodatkowe (w stosunku do wymaganej minimalnej ilości zamiatarek). Zamawiający deklaruje przy tym w stosunku do zamiatarek tzw. aspekt środowiskowy, który chce wprowadzić a *de facto* preferuje wysłanie na utrzymane i czyste chodniki kilkudziesięciu zamiatarek o napędzie spalinowym, których praca będzie mogła mieć charakter tylko pokazowy. Znacznie więcej jest do utrzymania na poszczególnych rejonach powierzchni zielonych nieutwardzonych i to właśnie tam ma miejsce największe zapotrzebowanie na jednostki sprzętu – ciągników ogrodniczych i kosiarek w sezonie letnim. Aby wykazać całkowite oderwanie kryterium od przedmiotu zamówienia można wskazać przykładowo:

na Rejon IX Złotno, który posiada łączną powierzchnię terenów utwardzonych na poziomie 19 359,50 m² przy wydajności miesięcznej 1 zamiatarki (1 zamiatarka za każde rozpoczęte 200 tys. m²) – a zamawiający dodatkowo punktuje na poziomie 20% w kryterium oceny ofert jeszcze 2 dodatkowe (łącznie już 3) zamiatarki – które mają łączną wydajność na poziomie 600 000 m² miesięcznie przy minimalnej ich wydajności.

Podobnie jest na pozostałych rejonach – w załączniku przykładowe zliczone ilości terenów utwardzonych dla innych rejonów.

na Rejon VII Retkinia Lublinek (który obecnie Odwołujący utrzymuje) posiada łączną powierzchnię terenów utwardzonych na poziomie 168 403,50 m² przy wydajności miesięcznej 1 zamiatarki (1 zamiatarka za każde rozpoczęte 200 tys m²)– a Zamawiający wymaga 2 zamiatarek a dodatkowo punktuje na poziomie 20% w kryterium oceny ofert jeszcze 2 dodatkowe (łącznie już 4) zamiatarki – które mają łączną wydajność na poziomie 800 000 m² miesięcznie.

Odwołujący podkreślił, że przykładowe wyliczone ilości terenów utwardzonych dla pozostałych rejonów w załącznikach potwierdzają jednoznacznie, że znacznie więcej jest terenów zielonych.

Odwołujący zakwestionował powiązany z powyższym element kryterium dotyczącego wyposażenia zamiatarek – wymaganej minimalnej ilości w nadajniki GPS. W ocenie odwołującego wymaganie w odniesieniu do przedmiotu zamówienia jest całkowicie nieproporcjonalne i niezwiązane z OPZ. Dokumentacja postępowania w żaden sposób nie wskazuje na wykorzystanie nadajników GPS do realizacji przedmiotu zamówienia, co najlepiej dowodzi pozorności kryterium i niepowiązaniu go z przedmiotem zamówienia.

Z powyższych przyczyn odwołujący wniósł o usunięcie powyższego kryterium oceny ofert.

Ponadto odwołujący podniósł, że kryterium oceny ma charakter kryterium podmiotowego oceny, zaś przepisy ustawy Pzp 2019 nie przewidują dopuszczalności stosowania w celu wyboru oferty najkorzystniejszej kryteriów oceny ofert o charakterze podmiotowym. W szczególności ocenianie w ramach kryteriów oceny ofert ilości sztuk sprzętu jakimi ma dysponować wykonawca jest sprzeczne z art. 241 ust 3 Pzp.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 2 lipca 2025 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości:

Zamawiający stwierdził, że nie zgadza się z zarzutami odwołującego i wnosi o oddalenie odwołania w całości. W

przedmiotowej sprawie zamawiający prawidłowo opisał przedmiot zamówienia i ustanowił warunki udziału adekwatne do swoich uzasadnionych potrzeb, nie naruszając zasad konkurencji. Ponadto wprowadzone kryterium oceny ofert jest legalne oraz celowe, premiuje rozwiązania korzystne dla zamawiającego i interesu publicznego, nie dyskryminując żadnego z wykonawców. Zamawiający dochował wszelkiej staranności, by postępowanie przeprowadzić zgodnie z przepisami pzp, zapewniając uczciwą rywalizację wykonawców i wybór oferty reprezentującej najlepszy stosunek jakości do ceny (uwzględniając jakość ekologiczną świadczonych usług).

Odnosząc się do pierwszego zarzutu zamawiający stwierdził, iż wprowadzając wymóg posiadania zamiatarki oraz ciągnika rolniczego wskazał, że dotyczy on każdego rozpoczętych 200 000 m² terenów objętych bieżącym utrzymaniem dla danego Rejonu. Zamawiający wyliczył ogólny stosunek procentowy powierzchni utwardzonych tzn. chodników, ścieżek rowerowych, miejsc parkingowych oraz placów sumując będące w bieżącym utrzymaniu tereny dróg publicznych oraz tereny gminne niezabudowane tzn. obszary m. in. wokół bloków mieszkalnych oraz wzdłuż dróg wewnętrznych. Zgodnie z zapisami pkt. 5.1.1 OPZ Wykonawca jest zobowiązany do samodzielnego monitorowania stanu czystości na terenach bieżącego utrzymania, w związku z czym prace powinny być przez niego wykonywane w sposób ciągły. Wskazana w formularzu cenowym częstotliwość wykonywanych usług w zakresie bieżącego utrzymania czystości odnosi się do przeprowadzania prac w każdym miesiącu trwania Umowy. W związku z powyższym Zamawiający przewiduje, że prace dot. zamywania powierzchni utwardzonych tzn. chodników, ścieżek rowerowych, miejsc parkingowych oraz placów będą prowadzone więcej niż tylko raz w miesiącu, przez co realna powierzchnia terenów utwardzonych zostanie przez siebie pomnożona.

Powyższe przedstawia wskazana tabela:

Zamawiający zaznaczył, że w 2025 roku zmodernizowanych zostanie 51 ulic, w związku z powyższym wskazane tereny będące w bieżącym utrzymaniu zostaną dodatkowo rozszerzone w trakcie trwania Umowy o nowe powierzchnie utwardzone ze względu na realizowane i oddawane do użytku nowe inwestycje w przestrzeni całego Miasta, w tym chodniki oraz ścieżki rowerowe powstałe przy zmodernizowanych i remontowanych ww. drogach publicznych, np.:

1. poszerzenie chodnika ze ścieżką rowerową wzdłuż al. Waltera-Janke,

oraz

2. pozostałe ulice przeznaczone do modernizacji, z którą będzie wiązała się zmiana wielkości powierzchni utwardzonych przeznaczonych do oczyszczania. Łączna powierzchnia utwardzona po modernizacji to ok. 193 500 m².

Zamawiający podkreśla również, że w następnym roku 2026 zostaną zrealizowane kolejne inwestycje dot. powierzchni utwardzonych m.in. modernizacja 74 ulic, w tym.: ul. Denna, Smulsko, Kopernika, Łyżwiarska, Retkińska, Kusocińskiego, Biegunowa, Wróblewskiego, Rokicińska, Czerwona, Pojeziarska, Szczecińska. Szacowana powierzchnia utwardzona modernizowanych ulic wyniesie ok. 280 500 m². Całkowita dokładna powierzchnia będzie znana po ostatecznym zrealizowaniu prac zaplanowanych na 2026r. Powyższe zastawienia wskazują, iż w okresie realizacji przedmiotu niniejszego zamówienia obszar powierzchni utwardzanych będzie się zwiększał, jak również zostaną zmodernizowane powierzchnie które będą mogły być sprzątane przez zamiatarki. Tym samym przyjęta w OPZ ilość zamiatarek dla poszczególnych rejonów znajduje swoje potwierdzenie w potrzebach zamawiającego, a zarzuty odwołującego w tym zakresie są całkowicie bezzasadne. Załączony do odwołania załącznik nie uwzględnia zmian wielkości powierzchni utwardzonych jakie nastąpią w związku z planowanymi przebudowami ulic w 2025r i 2026r. Zamawiający podkreślił, że termin realizacji umowy w niniejszym postępowaniu przewidziany jest na okres od 1.10.2025r. do 30.09.2027r., a więc wszystkie opisane powyżej inwestycje będą realizowane w okresie jej obowiązywania i będą oznaczały systematyczne zwiększanie powierzchni utwardzanych przeznaczanych do oczyszczania.

Zamawiający stwierdził, że dla zamawiającego wprowadzenie wymogu posiadania minimalnych ilości zamiatarek ma na celu polepszenie jakości świadczonych usług i ma prowadzić do zamierzonego celu jakim jest osiągnięcie „efektu czystości”

Odnosząc się do stanowiska odwołującego w zakresie wymogu posiadania określonej liczby zamiatarek chodnikowych w każdej części zamówienia, gdzie odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 99 ust. 1 i 4 Pzp (niejednoznaczny opis przedmiotu zamówienia oraz ograniczenie konkurencji) oraz art. 16 pkt 1 i 3 Pzp (brak uczciwej konkurencji, równego traktowania i proporcjonalności), zamawiający stwierdził, że nie naruszył tych przepisów, ponieważ określenie minimalnej liczby zamiatarek jest uzasadnione rzeczywistymi potrzebami zamówienia i służy zapewnieniu należytej jakości usług. Wynika to z następujących okoliczności:

1. zamawiający doprecyzował opis przedmiotu zamówienia w odpowiedzi na pytania wykonawców, eliminując niejasności. W wyjaśnieniach z 26.05.2025 r. jednoznacznie wskazano, że wymaganie posiadania 1 zamiatarki na każde rozpoczęte 200 000 m² dotyczy powierzchni utwardzonej będącej w bieżącym utrzymaniu danego rejonu. Jednocześnie Zamawiający zmodyfikował SWZ, korygując liczbę wymaganych zamiatarek dla poszczególnych części zgodnie z tą zasadą. Takie działanie dowodzi, że opis przedmiotu zamówienia został ostatecznie sformułowany precyzyjnie i

zrozumiale, w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, zgodnie z art. 99 ust. 1 Pzp. Wszyscy wykonawcy dysponują teraz jasną informacją, ile sprzętu muszą zapewnić, aby należycie wykonać usługę.

2. określenie minimalnej liczby zamiatarek wynika z obiektywnych potrzeb utrzymania czystości w mieście o tak dużej skali jak Łódź. Nawet jeśli czysto teoretyczne wyliczenia wskazywałyby, że pojedyncza zamiatarka mogłaby w ciągu miesiąca obsłużyć np. 200 000 m² chodników, Zamawiający ma prawo wymagać większej liczby sprzętu, kierując się doświadczeniem praktycznym i koniecznością zapewnienia ciągłości oraz terminowości usług. Zamawiający zauważył, że prace porządkowe muszą być często realizowane równocześnie w różnych lokalizacjach oraz w ściśle określonych ramach czasowych, potwierdzają to następujące zapisy OPZ:

pkt. 5.1 Wykonawca zobowiązany jest do równoczesnego prowadzenia prac z zakresu utrzymania bieżącego i realizacji oddzielnych zleceń.

pkt. 2.2.3 Zamiatanie winno się odbywać z takim skutkiem, by pył i kurz nie unosiły się w powietrzu oraz z przestrzeganiem zasad ciszy nocnej.

pkt. 5.1.2 ... a w przypadku gdy następuje zagrożenie bezpieczeństwa ruchu kołowego lub pieszego prace muszą zostać wykonane niezwłocznie tj. bez zbędnej zwłoki mając na uwadze okoliczności danego miejsca i czasu, adekwatnie do pory roku...

pkt. 7.15 Prace związane z realizacją usług oczyszczania, Wykonawca prowadził będzie w porze zmniejszonego ruchu pieszych, tj. w godzinach np. wczesnorannych bądź innych godzinach dostosowanych do charakterystyki miejsca, jak i spokoju publicznego (zwłaszcza wykonywane przy użyciu sprzętu mechanicznego).

W ocenie zamawiającego jedna zamiatarka nie byłaby w stanie jednocześnie obsłużyć oddalonych od siebie obszarów ani zakończyć pracy przed wyznaczoną godziną. Wymóg posiadania np. 2 zamiatarek w danym rejonie pozwala na równoległe prowadzenie prac lub zapewnia rezerwę sprzętową na wypadek awarii, co bezpośrednio przekłada się na niezawodność realizacji zamówienia. Zdecydowana większość firm aktualnie świadczących usługi dla Urzędu Miasta Łodzi pracuje na umowach zawartych z Miastem od przynajmniej 10 lat, więc wątpliwość budzi zarzucanie zbyt wygórowanych wymagań Zamawiającego w zakresie posiadania odpowiedniej ilości sprzętu. Zamawiający podkreślił, że Wykonawcy informują, iż w przypadku awarii zamiatarki okres oczekiwania na realizację dostawy zamówionych nowych części zamiennych oraz serwis zamiatarki wynosi co najmniej 3 dni. Tym samym wymóg ten służy osiągnięciu najlepszej jakości usługi i ciągłości działania, zgodnie z zasadą efektywności (art. 17 ust. 1 Pzp).

3. postanowienie o minimalnej liczbie zamiatarek nie ogranicza konkurencji w sposób nieuzasadniony. Jak wskazuje Krajowa Izba Odwoławcza, Zamawiający ma prawo sprecyzować przedmiot zamówienia poprzez wymagania dotyczące potencjału technicznego, o ile są one obiektywnie uzasadnione rzeczywistymi potrzebami jak: zapewnienie utrzymania terenów miejskich w odpowiednim stanie sanitarnym, zapewniającym tzw. „efekt czystości” rozumiany jako ogół działań prowadzących do utrzymania terenów w stanie bez zanieczyszczeń – pkt.30 definicji w OPZ. Wymóg ten przewiduje m.in. pkt. 2.2.10, 5.1.1.

Zamawiający stwierdził, że w niniejszym przypadku skala i charakter zamówienia (utrzymanie czystości na rozległych terenach miejskich, w tym reagowanie na sytuacje nagłe jak intensywne opady, zaśmiecenie po imprezach masowych itp.) uzasadniają potrzebę dysponowania więcej niż jedną zamiatarką na każdy rejon. Odwołujący odnosi się do wykonywania oczyszczania chodników raz w miesiącu wskazując na konkretną wydajność zamiatarki bez uwzględnienia gwałtownych zjawisk pogodowych takich jak: silne opady deszczu czy wichury oraz terenów utwardzonych znajdujących się przy miejscach w obrębie których są organizowane przez Miasto imprezy masowe oraz festiwale np. tereny przy stadionach miejskich, Łódzkie Błonia, Miejska Arena Kultury i Sportu, Hala Expo, EC1, Orientarium czy Ogród Zoologiczny i Botaniczny. W przedstawionych powyżej sytuacjach konieczne jest prowadzenie wzmożonych prac porządkowych dostosowanych do aktualnych potrzeb, wykonywanych z odpowiednią częstotliwością tzn. więcej niż tylko raz w miesiącu, czego Odwołujący zdaje się nie uwzględniać. Takie wymaganie jest proporcjonalne do zakresu zamówienia – Zamawiający wykazał, że wynika ono z realiów wykonywania usługi, a nie z chęci zawężenia kręgu wykonawców. Zamawiający podkreślił, że dokonał korekty liczby zamiatarek dla poszczególnych części po analizie powierzchni utwardzonych; tam, gdzie pierwotnie przewidziano np. 3 zamiatarki, zredukowano wymóg do 2 lub 1, jeżeli taka liczba realnie wystarczy do obsługi rejonu. Świadczy to o dochowaniu zasady proporcjonalności – wymagania nie są nadmierne, lecz dostosowane do faktycznych potrzeb.

Zamawiający wskazał, że art. 99 ust. 1 pzp zobowiązuje zamawiającego do opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny, wyczerpujący, dostatecznie dokładny i zrozumiały, uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na przygotowanie oferty. Innymi słowy, specyfikacja musi być jasna dla wykonawców – tak aby wiedzieli, jakie świadczenie (i na jakich warunkach) mają zaoferować. W kontekście zaskarżonego wymogu należy ocenić, czy opis dotyczący liczby zamiatarek spełnia kryterium jednoznaczności i wyczerpującego ujęcia wymagań. Sformułowanie „1 zamiatarka (oraz ciągnik) na każde rozpoczęte 200 000 m² powierzchni” jest dość

precyzyjne: jasno określa proporcję sprzętu do wielkości obszaru. Wykonawca może łatwo wyliczyć, ile maszyn musi zapewnić dla konkretnego rejonu (np. jeśli rejon ma 450 000 m² utwardzonych powierzchni, wymagane będą 3 zamiatarki i 3 ciągniki, ponieważ 3×200 000 m² = 600 000 m² pokrywa dopiero pełny zakres, a nadwyżka ponad 400 000 m² oznacza rozpoczęcie kolejnych 200 000 m²). Tak określony wymóg nie wydaje się niejasny ani wewnętrznie sprzeczny – wręcz przeciwnie, stanowi dość typowe podejście (podobnie jak wymagania typu “1 brygada na każde X km drogi” czy “1 kierownik na każde Y zadań”). Zamawiający wskazał też uzasadnienie merytoryczne (ciągłość prac, duży teren). W ocenie zamawiającego nie można zarzucić naruszenia art. 99 ust. 1 pzp w zakresie braku jednoznaczności opisu. Zamawiający uwzględnił istotne okoliczności wpływające na oferty – przede wszystkim skalę i charakter prac porządkowych – i na tej podstawie zdefiniował wymóg sprzętowy. Taki poziom szczegółowości i powiązania wymagań z potrzebami zamówienia jest zgodny z art. 99 ust. 1 pzp. Warunek dotyczący minimalnej liczby maszyn stanowi część opisu przedmiotu zamówienia (bądź warunków realizacji) i jest przedstawiony w sposób zrozumiały dla potencjalnych oferentów.

Zamawiający nie zgodził się z zarzutem odwołującego dot. zawyżonej ilości punktowanych zamiatarek w kryterium oceny ofert. Ustalone kryteria nie ograniczają konkurencyjności i nie mają charakteru wykluczającego. Zamawiający zaznaczył, że wskazane zamiatarki mają być wykorzystywane nie tylko do prac realizowanych na terenach bieżącego utrzymania, ale również na terenach zleczanych interwencyjnie tzn. na chodnikach, ścieżkach rowerowych, miejscach parkingowych nie objętych bieżącym utrzymaniem, które m. in. wejdą w skład utrzymania zamawiającego po realizacji nowych inwestycji oraz modernizacji dróg publicznych. Zamawiający wskazał, iż zapewnienie zwiększonej ilości zamiatarek będzie pomocne przy wzmożonej częstotliwości realizowanych prac oczyszczania powierzchni utwardzonych. Zamawiający nie zgodził się z podważaniem zasadności wprowadzenia systemu GPS. Uwzględnienie systemu GPS umożliwi i ułatwi przeprowadzanie kontroli oraz pozwoli na określenie i ocenę prawidłowości wykonywanych prac również w prowadzonych sprawach odszkodowawczych poprzez weryfikacje przedstawionych przez system danych co bezpośrednio przyczyni się do podniesienia jakości świadczonych usług.

Odnosząc się do uzasadnienia odwołania, gdzie odwołujący twierdzi, że kryterium to jest niezgodne z art. 17 ust. 1 i 2 Pzp (nie zapewnia najlepszej jakości i efektów zamówienia) oraz z art. 239 ust. 2 Pzp (ma prowadzić do wyboru oferty nieoptymalnej jakościowo) i art. 241 ust. 3 Pzp (odnosi się rzekomo do właściwości wykonawcy, a nie przedmiotu zamówienia), zamawiający stwierdził, że nie zgadza się z takim twierdzeniem i wskazuje, że kryterium środowiskowe zostało zastosowane prawidłowo – ma ścisły związek z przedmiotem zamówienia, promuje jakość ekologicznej realizacji usługi i w żadnym razie nie ocenia podmiotowej sytuacji wykonawcy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że:

1. przedmiotowe kryterium jest zgodne z art. 241 ust. 1 Pzp, gdyż pozostaje w bezpośrednim związku z przedmiotem zamówienia – dotyczy sposobu realizacji usługi utrzymania czystości. Zamawiający ocenia bowiem ofertę pod kątem zaferowania dodatkowego sprzętu i technologii, które będą wykorzystane przy wykonaniu zamówienia. Przedmiotem oceny nie jest abstrakcyjna zdolność wykonawcy czy jego ogólne cechy, lecz konkretne zobowiązanie ofertowe: liczba zamiatarek z certyfikatem niskiej emisji pyłów (PM_{2,5}/PM₁₀) ponad minimum wymagane w OPZ oraz wyposażenie wszystkich tych maszyn w system monitoringu GPS podczas realizacji usługi. Jest to kryterium jakościowe, premiujące ofertę bardziej przyjazną środowisku i zapewniającą lepszą kontrolę wykonania usługi, co niewątpliwie przekłada się na jakość zamówienia.

2. kryterium „Aspekty środowiskowe” realizuje cele wskazane w art. 17 ust. 1 Pzp – dążenie do uzyskania najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów środowiskowych, w ramach założonych nakładów. Promowanie użycia zamiatarek z certyfikatem PM_{2,5}/PM₁₀ to działanie proekologiczne, które ma realny wpływ na jakość powietrza i czystość w mieście. Jak wskazują badania, regularne zmiatanie i mycie ulic zmniejsza ilość pyłów zawieszonych w powietrzu, zwłaszcza przy zastosowaniu nowoczesnych pojazdów komunalnych wyposażonych w systemy ograniczające pylenie i skutecznie wychytujące drobne frakcje kurzu. Certyfikat EUnited PM₁₀/PM_{2,5} oznacza, że dana zamiatarka przechwytuje nawet drobny pył o średnicy 2,5 μm z najwyższą efektywnością, zamiast wzbijać go w powietrze. Zastosowanie takich maszyn przy sprzątnięciu miasta redukuje zanieczyszczenie powietrza i tym samym ogranicza negatywny wpływ smogu na mieszkańców. Kryterium zamawiającego zachęca wykonawców do oferowania większej liczby tego typu ekologicznych zamiatarek, co przekłada się na lepszy efekt środowiskowy zamówienia. Nie jest więc prawdą, jakoby kryterium to „nie realizowało aspektu środowiskowego” – wręcz przeciwnie, jego istotą jest poprawa jakości środowiska poprzez nowoczesną, niskoemisyjną technologię sprzątnięcia.

3. dodatkowy warunek dotyczący wyposażenia zamiatarek w system GPS wzmacnia efekt jakościowy zamówienia. Monitoring GPS pracy sprzętu jest standardem we współczesnych usługach komunalnych – pojazdy oczyszczające ulice są zazwyczaj objęte dozorem GPS, co umożliwia Zamawiającemu bieżące śledzenie tras i czasu pracy, a tym samym lepszą kontrolę nad realizacją usługi. Wymóg posiadania GPS we wszystkich zamiatarkach (zarówno tych wymaganych minimalnie, jak i „dodatkowych” ocenianych punktowo) zapewnia transparentność i weryfikowalność wykonania zamówienia. Dzięki temu zamawiający zyskuje pewność, że deklarowane przez wykonawcę

ekologiczne zamiatarki faktycznie będą wykorzystywane zgodnie z ofertą – ich trasy i czas pracy będą rejestrowane. Ten element również przekłada się na korzyść jakościową: zwiększa efektywność i rzetelność sprzątania (np. eliminuje pokusę ograniczania zakresu prac, bo GPS potwierdzi czy wszystkie rejony zostały objechane). W efekcie kryterium środowiskowe łącznie ocenia nie tylko sam fakt posiadania sprzętu, lecz także sposób organizacji pracy w trakcie realizacji zamówienia (wykorzystanie technologii GPS dla zapewnienia pełnego pokrycia terenu sprzątania).

4. kryterium to absolutnie nie ma charakteru podmiotowego, co oznacza, że nie narusza zakazu z art. 241 ust. 3 Pzp. Nie jest oceniana ogólna „wiarygodność techniczna” wykonawcy ani jego potencjał wykraczający poza zamówienie, lecz konkretna propozycja dodatkowego świadczenia w ramach zamówienia. W istocie zamawiający premiuje tych wykonawców, którzy zadeklarują, że do realizacji zamówienia zaangażują pojazdy o wyższych standardach ekologicznych niż minimalnie wymagane. Jest to typowe kryterium jakościowe odnoszące się do przedmiotu zamówienia – analogiczne do spotykanych powszechnie kryteriów premiujących np. użycie pojazdów elektrycznych lub o niższej emisji spalin w usługach komunalnych. Urząd Zamówień Publicznych wprost wskazuje, że w ramach kryteriów oceny ofert można oceniać zaangażowanie do wykonania zamówienia sprzętu przewyższającego minimalne wymagania, szczególnie w aspekcie ekologii. Nie ma to nic wspólnego z oceną samego wykonawcy poza kontekstem realizacji danej usługi. Innymi słowy, kryterium „ZCH” ocenia ofertę, a nie wykonawcę – punktuje lepszy sposób wykonania zamówienia (bardziej ekologicznymi i monitorowanymi maszynami), co jest w pełni zgodne z art. 241 ust. 2 pzp.

5. kryterium to zostało skonstruowane w sposób niedyskryminujący i otwarty dla wszystkich wykonawców. Wymaga ono cech (certyfikat EUnited PM2,5/PM10, system GPS) które są szeroko dostępne na rynku i możliwe do spełnienia przez wiele różnych modeli zamiatarek od licznych producentów. Przykładowo, zamiatarka miejska Hako Citymaster 600 posiada certyfikat PM10/PM2,5 już od 2018 roku. Inni czołowi producenci również oferują zamiatarki spełniające te standardy – na liście certyfikowanych maszyn EUnited znajdują się m.in. modele marek Dulevo, Kärcher, Schmidt, Green Machines, i wiele innych. Również wyposażenie maszyn w lokalizatory GPS nie stanowi obecnie problemu – jest to technologia powszechna i często wbudowana fabrycznie lub łatwa do zainstalowania. Żaden wykonawca posiadający doświadczenie w utrzymaniu czystości nie jest więc eliminowany przez to kryterium – każdy może zdobyć maksymalne punkty, oferując 1-2 dodatkowe zamiatarki z certyfikatem i GPS. Kryterium premiuje zatem konkretną jakość (ekologiczną i organizacyjną) oferty, nie faworyzując przy tym żadnego konkretnego wykonawcy ani marki sprzętu. Taka konstrukcja jest zgodna z zasadą uczciwej konkurencji – wykonawcy rywalizują na polu zaferowania lepszych rozwiązań technicznych, co jest celem zamówień publicznych nastawionych na Value for Money.

6. zastosowanie tego kryterium oceny ofert jest spójne z polityką zrównoważonych zamówień publicznych oraz przepisami o elektromobilności i ochronie środowiska. Choć formalnie nie ma jeszcze bezwzględnego wymogu użycia pojazdów niskoemisyjnych w usługach letniego i zimowego utrzymania dróg, Zamawiający ma prawo wspierać takie proekologiczne praktyki poprzez kryteria pozacenowe. W orzecznictwie i literaturze podkreśla się, że kryteria środowiskowe (np. niższa emisja spalin lub pyłów przez sprzęt używany do realizacji umowy) stanowią dopuszczalny sposób podniesienia jakości zamówienia i realizują zasadę efektywności ekonomicznej w ujęciu długofalowym. Wybór oferty, która proponuje czystsze technologie, przynosi korzyść publiczną w postaci lepszego stanu środowiska i zdrowia mieszkańców, co uzasadnia przyznanie jej dodatkowych punktów. Z tego względu zarzut, jakoby kryterium to skutkowało wyborem oferty „nieprzedstawiającej najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny”, jest bezzasadny – w istocie kryterium to zostało wprowadzone właśnie po to, by wybrać ofertę o wyższej jakości (ekologicznej) w ramach założonego budżetu.

7. Zamawiający zmienił wymagania w zakresie kryteriów uwzględniając poprzednie odwołanie firmy G&P Team Sp. z o.o. poprzez usunięcie wyższego punktowania zamiatarek wyposażonych w filtry emisji pyłów PM 2,5 w zamian za filtry PM 10. Zgodnie z powyższym Zamawiający nie faworyzuje posiadania przez Wykonawcę konkretnych filtrów.

Do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego przystąpili wykonawcy: G&P Team Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Łodzi, A.K., I.B., D.W., A.A. Spółka komandytowa w Koluszkach. Przystępujący w pismach, w których zgłosili swe przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego, wnieśli o uwzględnienie odwołania.

Izba ustaliła, co następuje:

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

Zgodnie z pkt 36 opisu przedmiotu zamówienia (OPZ):

Zamawiający w dniu 7 maja 2025 roku dokonał uzupełnienia SWZ o brakujące pierwotnie załączniki - dodano plik Załączniki do OPZ - 16 Rejonów.7z., a w dniu 26 maja 2025 roku udzielił wyjaśnień SWZ i dokonał jej modyfikacji w szczególności dokonując zmiany w zakresie przelicznika powierzchni/ilości zamiatarek (oświadczył, że chodzi o każde

200 tys. m² rozpoczęte jednocześnie wskazując że chodzi o powierzchnie utwardzone).

Zgodnie ze zmodyfikowanym brzmieniem SWZ w zakresie przelicznika ustalono, że:

W dniu 26 maja 2025 roku zamawiający dokonał zmiany ilości wymaganych zmiatarek w OPZ (Zał. nr 1 do SWZ) i ostatecznie liczba ta wynosi:

Wykonawca realizujący zamówienie zobowiązany jest dysponować zmiatarkami chodnikowymi w następującej ilości:

Część 1 / Rejon II - obejmujący obszar Bałuty Centrum – 2 zmiatarki

Część 2 / Rejon III - obejmujący obszar Bałuty Doły – 3 zmiatarki

Część 3 / Rejon IV - obejmujący obszar Widzew – Śródmieście – 2 zmiatarki

Część 4 / Rejon V - obejmujący obszar Górniak - Zarzew – 1 zmiatarka

Część 5 / Rejon VI - obejmujący obszar Rokicie – Nad Nerem – 2 zmiatarki

Część 6 / Rejon VII - obejmujący obszar Retkinia - Lublinek – 2 zmiatarki

Część 7 / Rejon VIII - obejmujący obszar Zdrowie - Koziny – 2 zmiatarki

Część 8 / Rejon IX - obejmujący obszar Złotno – 1 zmiatarka

Część 9 / Rejon X - obejmujący obszar Bałuty – Teofilów – 3 zmiatarki

Część 10 / Rejon XI - obejmujący obszar Radogoszcz – 1 zmiatarka

Część 11 / Rejon XII - obejmujący obszar Łagiewniki - Julianów – 2 zmiatarki

Część 12 / Rejon XIII - obejmujący obszar Mileszki - Nowosolna – 2 zmiatarki

Część 13 / Rejon XIV - obejmujący obszar Andrzejów - Olechów – 2 zmiatarki

Część 14 / Rejon XV - obejmujący obszar Chojny Dąbrowa – 2 zmiatarki

Część 15 / Rejon XVI - obejmujący obszar Chojny - Wiskitno – 2 zmiatarki

Część 16 / Rejon XVII – obejmujący obszar Piastów – Kurak – Ruda – 2 zmiatarki

Pismem z dnia 18 czerwca 2025 roku opublikowanym na stronie internetowej, na której prowadzone jest postępowanie w dniu 24 czerwca 2025 roku, zamawiający zamieścił pytanie nr 74 i odpowiedź na to pytanie w brzmieniu:

Pytanie 74

Ponawiamy swoją prośbę o to aby Zamawiający podał konkretne dane dot. podziału terenów na tereny utwardzone i zielone.

W odpowiedzi na pytanie nr 16 (z dn. 23.05.2025 r.) podana jest informacja, iż Zamawiający przyjmuje, że powierzchnia terenów utwardzonych wynosi 70% całej powierzchni terenów będących w bieżącym utrzymaniu.

Należy zwrócić uwagę, iż część załączników do OPZ - 16 rejonów, posiada taki podział aczkolwiek nie jest on spójny z w/w odpowiedzią Zamawiającego np. Rejon XVII zakładka nr 4 (zał. do OPZ.4/17 - wykaz terenów gminnych niezabudowanych w bieżącym utrzymaniu) wskazuje, iż powierzchnia całkowita terenu w bieżącym utrzymaniu to 104 041 m² natomiast powierzchnia terenu utwardzonego to tylko 37 973 m² a powierzchnia terenu zieleni to aż 74 548 m². Informujemy także iż występują liczne błędy matematyczne dot. sumowania poszczególnych np. poz.8 (ul. Ciołkowskiego 3,5,7,9) – błędna suma powierzchni całkowitej terenu m 2.

W/w informacje niezbędne są do prawidłowej wyceny usługi oraz oceny potrzebnego potencjału technicznego.

Odpowiedź

Zamawiający wyliczył ogólny stosunek procentowy powierzchni utwardzonych tzn. chodników, ścieżek rowerowych, miejsc parkingowych oraz placów sumując będące w bieżącym utrzymaniu tereny dróg publicznych oraz tereny gminne niezabudowane tzn. obszary m. in. wokół bloków mieszkalnych oraz wzdłuż dróg wewnętrznych. Zgodnie z zapisami pkt. 5.1.1 OPZ Wykonawca jest zobowiązany do samodzielnego monitorowania stanu czystości na terenach bieżącego utrzymania, w związku z czym prace powinny być przez niego wykonywane w sposób ciągły. Wskazana w formularzu cenowym częstotliwość wykonywanych usług w zakresie bieżącego utrzymania czystości odnosi się do przeprowadzania prac w każdym miesiącu trwania Umowy. W związku z powyższym Zamawiający przewiduje, że prace dot. zmiatania powierzchni utwardzonych tzn. chodników, ścieżek rowerowych, miejsc parkingowych oraz placów będą prowadzone więcej niż tylko raz w miesiącu, przez co realna powierzchnia terenów utwardzonych zostanie przez siebie pomnożona. Powyższe przedstawia wskazana tabela:

Zamawiający zaznacza, że w 2025 roku zmodernizowanych zostanie 51 ulic, w związku z powyższym wskazane tereny będące w bieżącym utrzymaniu zostaną dodatkowo rozszerzone w trakcie trwania Umowy o nowe powierzchnie utwardzone ze względu na realizowane i oddawane do użytku nowe inwestycje w przestrzeni całego Miasta, w tym chodniki oraz ścieżki rowerowe powstałe przy modernizowanych i remontowanych drogach publicznych. Zamawiający podkreśla również, że w przyszłym roku zostaną zrealizowane kolejne inwestycje dot. powierzchni utwardzonych. Wymagania dotyczące posiadania określonej liczby zmiatarek wpłyną pozytywnie na polepszenie jakości świadczonych usług. Zamawiający poprawi nieprawidłowości dot. błędnego zsumowania komórek w załączniku dot. powierzchni terenów

gminnych niezabudowanych w Rejonie XVII.

Zamawiający czynnością z dnia 26 maja 2025 roku dokonał modyfikacji SWZ poprzez wprowadzenie następującego kryterium oceny ofert i zasad przyznawania punktów w tym kryterium (*dowód: modyfikacja z dnia 26 maja 2025 roku*):

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie jest zasadne w zakresie dotyczącego kryterium pozacenowego – „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH)”.

W pozostałym zakresie odwołanie jest bezzasadne i podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut dotyczący opisu przedmiotu zamówienia – nieprawidłowa i zawyżona ilość wymaganych do realizacji zamówienia zamiatarek, gdzie odwołujący zarzucił zamawiającemu:

- naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy P.z.p., tj. obowiązku opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty,
- naruszenie art. 99 ust. 4 ustawy P.z.p., tj. zakazu opisywania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję,
- naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy P.z.p., tj. obowiązku przygotowania postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz proporcjonalny,
- naruszenie art. 17 ust 1 oraz 2 ustawy P.z.p. poprzez zastosowanie w postępowaniu wymagań objętych zarzutami odwołania niezapewniających najlepszej jakości, uzasadnionej charakterem zamówienia i nieprowadzących do uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów.

To, co istotne w sprawie, to okoliczność, że nie było sporu pomiędzy stronami w zakresie ustalonego przelicznika wielkości powierzchni utwardzonej w stosunku do ilości koniecznych zamiatarek, tj. jedna zamiatarka na każde rozpoczęte 200 000 m². Odwołujący przyznał to m.in. na str. 19 odwołania, stwierdzając: *Zamawiający ustalił przelicznik wielkości powierzchni utwardzonej w stosunku do ilości koniecznych zamiatarek w sposób poprawny tj. jedna zamiatarka chodnikowa jest w stanie w ciągu 1 miesiąca posprzątać powierzchnię około 200 000 m²*. Odwołujący zarzucił natomiast zamawiającemu *nieprawidłowe ustalenie ilości wymaganych zamiatarek w stosunku do przyjętego przelicznika* (str. 19 odwołania). Odwołujący powołał się przy tym na udostępnione przez zamawiającego w dniu 26 maja 2025 roku załączniki zawierające wykazy terenów i stwierdził na ich podstawie, że ilość wymaganych dla każdej części rejonu sztuk zamiatarek winna wynosić 1 szt.

Odwołujący nie uwzględnił okoliczności, że w dniu 24 czerwca 2025 roku zamawiający w odpowiedzi na pytanie 74 zamieścił tabelę zawierającą nowe wielkości powierzchni, w tym powierzchni utwardzonych i powierzchni zielonych. Nowe wielkości uzasadniają ilość wymaganych w postępowaniu zamiatarek.

Izba wskazuje, że zamieszczenie informacji zawierającej nowe wielkości powierzchni, objętych przedmiotem zamówienia, w tym powierzchni utwardzonych, od których zależy ilość wymaganych zamiatarek, stanowiło nową czynność zamawiającego w postępowaniu, która to czynność mogła być przedmiotem zaskarżenia przez wykonawców zainteresowanych wzięciem udziału w postępowaniu. Odwołujący nie wykazał, by on bądź inny wykonawca zakwestionowali nowe wielkości wskazane przez zamawiającego. Wobec powyższego czynność zamawiającego polegająca na wskazaniu nowych wielkości w zakresie powierzchni stała się prawomocna, a wskazane wielkości – obligatoryjne dla wykonawców .

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia zarzutu pozostaje okoliczność, że nowe wielkości zostały wskazane już po wniesieniu odwołania w przedmiotowej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 552 ust. 1 ustawy P.z.p. Izba bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Biorąc pod uwagę powyższe Izba stwierdziła, że podniesiony zarzut należy uznać za bezpodstawny i w tym zakresie odwołanie oddaliła.

Izba uznała za uzasadniony zarzut dotyczący kryterium pozacenowego – „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCH)”:

- naruszenie art. 17 ust. 1 oraz 2 ustawy P.z.p. poprzez zastosowanie w postępowaniu w celu wyboru oferty najkorzystniejszego kryterium w sposób nie zapewniający najlepszej jakości, uzasadnionej charakterem zamówienia i nie prowadzącego do uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów,
- naruszenie art. 239 ust. 2 ustawy P.z.p. przy zastosowaniu kwestionowanego kryterium oceny prowadzących do uznania za najkorzystniejszą oferty, która nie przedstawia najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny a ponadto nie

realizuje aspektu środowiskowego,

- naruszenie art. 241 ust. 3 ustawy P.z.p. poprzez zastosowanie kryterium oceny ofert, które nie odnosi się do przedmiotu zamówienia, ale do właściwości podmiotowych wykonawcy – ilości zamiatarek, jakimi ma dysponować wykonawca w celu uzyskania dodatkowej punktacji w kryterium oceny ofert.

W pierwszej kolejności Izba zwraca uwagę na fakt, iż zamawiający – mimo że w pkt. 18.4.3.1. SWZ wskazał, iż będzie oceniał „Aspekty środowiskowe – posiadanie i wykorzystywanie w trakcie realizacji zamówienia zamiatarki chodnikowej posiadającej certyfikat emisji pyłu PM 2,5 (ZCHZ)”, to w opisie kryterium wskazał, iż będzie oceniał posiadanie dodatkowych (ponad wymóg określony w OPZ) zamiatarek chodnikowych posiadających certyfikat emisji pyłu PM 2,5 oraz PM 10. Tym samym, jeśli chodzi o parametr emisji pyłu, wymóg wskazany w OPZ nie różni się od wskazanego w kryterium. Zamawiający nie będzie zatem oceniał, czy wykonawca dysponuje zamiatarkami o wymaganym parametrze emisji pyłu, ale ilość posiadanych przez wykonawcę zamiatarek, które ten parametr spełniają.

Izba wskazuje, że zamawiający w toku postępowania odwoławczego szeroko powoływał się na aspekt proekologiczny wynikający z użycia zamiatarek ograniczających pylenie, ale nie wykazał, dlaczego posiadanie większej ilości zamiatarek przyniesie oczekiwany skutek proekologiczny. Zaznaczyć należy, że zamawiający w postępowaniu postawił wymóg posiadania przez wykonawcę zamiatarek chodnikowych w ilości 1 sztuka na każde rozpoczęte 200 000 m² powierzchni utwardzonej i – jak wynika z treści odpowiedzi na odwołanie – taka ilość zamiatarek odpowiada rzeczywistym potrzebom zamawiającego. Jak wskazuje zamawiający w odpowiedzi na odwołanie str. 8: *Tym samym przyjęta w OPZ ilość zamiatarek dla poszczególnych rejonów znajduje swoje potwierdzenie w potrzebach zamawiającego, a zarzuty odwołującego w tym zakresie są całkowicie bezzasadne. (...) Dla zamawiającego wprowadzenie wymogu posiadania minimalnych ilości zamiatarek ma na celu polepszenie jakości świadczonych usługi i ma prowadzić do zamierzonego celu jakim jest osiągnięcie „efektu czystości”. (...) określenie minimalnej liczby zamiatarek wynika z obiektywnych potrzeb utrzymania czystości w mieście o tak dużej skali jak Łódź.*

Skoro zatem zamawiający ustalił swe potrzeby jako wymóg posiadania 1 zamiatarki na 200 000 m², nie jest jasne, dlaczego postanowił premiować fakt posiadania kolejnych zamiatarek przez danego wykonawcę. W treści odpowiedzi na odwołanie (str. 15 – 16) zamawiający uzasadnił ustanowione kryterium w sposób następujący: *Należy zaznaczyć, że wskazane zamiatarki mają być wykorzystywane nie tylko do prac realizowanych na terenach bieżącego utrzymania, ale również na terenach zleczanych interwencyjnie tzn. na chodnikach, ścieżkach rowerowych, miejscach parkingowych nie objętych bieżącym utrzymaniem, które m. in. wejdą w skład utrzymania Zamawiającego po realizacji nowych inwestycji oraz modernizacji dróg publicznych. Zamawiający wskazuje, iż zapewnienie zwiększonej ilości zamiatarek będzie pomocne przy wzmożonej częstotliwości realizowanych prac oczyszczania powierzchni utwardzonych.*

W ocenie Izby wskazana wyżej argumentacja jest na tyle lakoniczna i ogólna, iż uniemożliwia stwierdzenie, iż wprowadzone kryterium jest zasadne. Zamawiający nie wskazał żadnych danych w zakresie dodatkowej ilości powierzchni powstałej po realizacji nowych inwestycji i modernizacji dróg publicznych. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, w części, w której odnosi się do zarzutu dotyczącego OPZ, podaje co prawda dane dotyczące powierzchni po modernizacji, ale dane te nie dotyczą dodatkowej powierzchni, ale powierzchni łącznej, wraz z tą, która istnieje obecnie. Nie wiadomo zatem, o ile zwiększy się powierzchnia, na której będą prowadzone usługi w zakresie bieżącego utrzymania. Ponadto dane podawane przez zamawiającego nie odnoszą się do poszczególnych rejonów, ale ogólnie do Miasta Łodzi. Nie wiadomo zatem, czy i jaka ilość dodatkowej powierzchni przypadnie na dany rejon. Brak jest zatem uzasadnienia dla kryterium posiadania dodatkowych zamiatarek w sytuacji, w której zamawiający nie wykazał, iż wykonawca obsługujący dany rejon, otrzyma dodatkową powierzchnię do obsługi w ramach prac interwencyjnych, a jeżeli tak – to jaką. Tym samym niezasadne jest premiowanie z góry narzuconej ilości zamiatarek (dodatkowo jedna lub dwie), jeżeli nie można wykazać, że taka ilość odpowiada realnym potrzebom zamawiającego oraz zapewni podkreślany przez zamawiającego proekologiczny skutek. Fakt posiadania dodatkowych zamiatarek, których wykorzystanie jest wątpliwe, nie uzasadnia ustanowienia kryterium opisanego w SWZ.

Na brak zasadności zakwestionowanego kryterium wskazuje również okoliczność, że zamawiający w żadnym miejscu OPZ nie wymaga wykonywania przedmiotu zamówienia za pomocą zamiatarek ulicznych. Decyzja w tym zakresie należy do wykonawcy, który – zgodnie z pkt. 5.1.1 OPZ – *zobowiązany jest zgodnie z zapisami umowy oraz standardami utrzymania czystości do samodzielnego monitorowania stanu czystości terenów przekazanych w bieżące oczyszczanie i wykonywania niezbędnych prac w celu utrzymania wymaganego przez Zamawiającego efektu czystości.* Ponadto należy podkreślić, iż nie było sporu pomiędzy stronami w zakresie tego, że na części powierzchni z zamiatarek nie da się korzystać. W sytuacji, w której brak jest obowiązku korzystania z zamiatarek lub jest to niemożliwe, ustanowienie kryterium polegającego na ocenie posiadania dodatkowej ilości takich zamiatarek nie znajduje podstaw.

W ocenie Izby kryterium jest nieuzasadnione również w części, w której zamawiający wskazuje, że będzie przyznawał punkty za posiadanie i wykorzystywanie systemów GPS we wszystkich posiadanych zamiatarkach (również wskazanych

w OPZ) w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia. Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (str. 17) uzasadnił tę część opisu kryterium w sposób następujący: *„dodatkowy warunek dotyczący wyposażenia zmiatarek w system GPS wzmacnia efekt jakościowy zamówienia. Monitoring GPS pracy sprzętu jest standardem we współczesnych usługach komunalnych – pojazdy oczyszczające ulice są zazwyczaj objęte dozorem GPS, co umożliwia Zamawiającemu bieżące śledzenie tras i czasu pracy, a tym samym lepszą kontrolę nad realizacją usługi. Wymóg posiadania GPS we wszystkich zmiatarkach (zarówno tych wymaganych minimalnie, jak i „dodatkowych” ocenianych punktowo) zapewnia transparentność i weryfikowalność wykonania zamówienia. Dzięki temu Zamawiający zyskuje pewność, że deklarowane przez wykonawcę ekologiczne zmiatarki faktycznie będą wykorzystywane zgodnie z ofertą – ich trasy i czas pracy będą rejestrowane. Ten element również przekłada się na korzyść jakościową: zwiększa efektywność i rzetelność sprzątnia (np. eliminuje pokusę ograniczania zakresu prac, bo GPS potwierdzi czy wszystkie rejony zostały objechane). W efekcie kryterium środowiskowe łącznie ocenia nie tylko sam fakt posiadania sprzętu, lecz także sposób organizacji pracy w trakcie realizacji zamówienia (wykorzystanie technologii GPS dla zapewnienia pełnego pokrycia terenu sprzątnia).*

W ocenie Izby wskazane wyżej stanowisko zamawiającego pozostaje w sprzeczności z postanowieniami SWZ i OPZ. W szczególności zamawiający nie wymagał wskazania w ofercie sposobu, częstotliwości ani innych danych dotyczących wykorzystywania zmiatarek. Co więcej, zamawiający – jak to już wyżej wskazano – w ogóle nie ustanowił wymogu wykorzystywania zmiatarek podczas realizacji przedmiotu zamówienia, nakładając jedynie na wykonawcę obowiązek utrzymania obowiązku czystości. Stąd też pozyskana przez zamawiającego informacja, czy wszystkie tereny zostały objechane, nie uprawnia zamawiającego do kierowania jakichkolwiek żądań czy roszczeń wobec wykonawcy, o ile realizuje on swe obowiązki w sposób zapewniający uzyskanie wymaganego przez zamawiającego efektu, tj. efektu czystości. W tej sytuacji niezrozumiałe jest również stanowisko zamawiającego w zakresie zamiaru kontrolowania organizacji pracy wykonawcy w trakcie realizacji zamówienia, skoro zamawiający nie ustanawia dla wykonawców żadnego wymogu w tym zakresie.

Wskazując na powyższe Izba uznała kryterium opisane w pkt. 18.4.3.1 SWZ za niezgodne z zasadami ustanowionymi w ustawie P.z.p. w tym w szczególności w art. 240 ust. 2 i 241 i nakazała zamawiającemu modyfikację wskazanego postanowienia poprzez jego usunięcie lub zmianę.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1, ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

.....