

POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 19 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik
Członkowie: Robert Skrzyszewski
Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym z udziałem Zamawiającego oraz uczestnika postępowania odwoławczego w dniu 19 listopada 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 października przez **AR.**, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe AR. z siedzibą w Duninowie**,

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi**, A.przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **G&P Team sp. z o. o. z siedzibą w Łodzi** oraz **D.S.**, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą **D.S. „SZADEK” z siedzibą w Łodzi**, zgłaszających przystąpienie do postępowania odwoławczego

postanawia:

1. odrzucić odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę – **AR.**, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe AR. z siedzibą w Duninowie** zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę **AR.**, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe AR. z siedzibą w Duninowie** tytułem wpisu od odwołania.

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:.....

Członkowie:

.....

Sygn. akt: KIO 4295/25

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2025 r. wykonawca – **AR.**, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą **Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Uslugowo-Handlowe AR. z siedzibą w Duninowie („Odwołujący”)** wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi (**Zamawiający**) na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., „**Pzp**”) w trybie przetargu nieograniczonego pn. *„Zimowe utrzymanie pasów drogowych wraz ze sprzętaniem pozimowym w ciągach dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi w sezonach jesień 2025 – wiosna 2027 r. z podziałem na części i prawami opcji”* (numer postępowania: DZ.2611.19.2025, „**Postępowanie**”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (numer wydania Dz.U. S: 76/2025) w dniu 17 kwietnia 2025 r. pod numerem: 251377-2025.

Odwołujący wniósł odwołanie wobec następujących czynności i zaniechań dokonanych przez Zamawiającego i polegających na:

- 1) *wyborze jako najkorzystniejszej oferty w zakresie Części nr 1.1 , 1.2 – Konsorcjum G&P Team sp. z o.o. oraz D.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.S. „SZADEK”, zwanych dalej „Konsorcjum”,*
- 2) *zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum G&P Team sp. z o.o. oraz D.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.S. „SZADEK” w sytuacji, gdy oferta Wykonawcy zawiera elementy uznane za czyn nieuczciwej konkurencji w postaci zastosowania inżynierii cenowej lub ofertowej poprzez wskazanie w treści formularza ofertowego zaniżonych cen jednostkowych, poniżej cen innych Wykonawców i szacunkowych wycień Zamawiającego w taki sposób, że złożona oferta stanowiła najkorzystniejszą ofertę pod względem zaofferowanej ceny.*

Wobec powyższego Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1)art. 226 ust 1 pkt 7 Pzp w związku z art. 3 ust 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum pomimo, że oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na manipulowaniu cenami istotnych elementów zamówienia, w oderwaniu od wartości tych świadczeń na szkodę Zamawiającego i pozostałych wykonawców,

a w konsekwencji:

2) naruszenie art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp poprzez wadliwą czynność wyboru oferty najkorzystniejszej przez Zamawiającego.

Odwołujący uzasadniając termin na wniesienie odwołania wskazywał, że „Odwołanie jest wnoszone z zachowaniem przepisanego terminu tj. w dniu 6 października 2025 r., uwzględniając, że przekazanie przez Zamawiającego objętego zaskarżeniem zawiadomienia o rozstrzygnięciu Postępowania nastąpiło w dniu 26 września 2025 r.”

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili się skutecznie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia, tj. : G&P Team sp. z o. o. z siedzibą w Łodzi oraz D.S., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą D.S. „SZADEK” z siedzibą w Łodzi („Przystępujący”).

Zamawiający w swojej odpowiedzi na odwołanie z dnia 27 października 2025 r. wnosił o odrzucenie odwołania Odwołującego na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, jako wniesionego po upływie terminu określonego w ustawie Pzp. Zamawiający podkreślał, że kluczowy dla sprawy jest fakt, że odwołanie Odwołującego dotyczy samej treści oferty Przystępującego, a nie złożonych i ocenianych po pierwotnej decyzji Zamawiającego z dnia 1 sierpnia 2025 r. podmiotowych środków dowodowych Przystępującego. Zdaniem Zamawiającego cała treść odwołania Odwołującego dotyczy wprost stanu faktycznego polegającego na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego, który był znany i nie był skarżony na etapie poprzedniego postępowania odwoławczego, po wyborze oferty najkorzystniejszej w dniu 1 sierpnia 2025 r. Jak wskazał Zamawiający – nie dokonał on zmiany swojego stanowiska w zakresie oceny oferty Przystępującego w stosunku do jej pierwotnej oceny w zakresie niepodlegania odrzuceniu, uwzględniając okoliczność, że ocena dokonywana była w warunkach procedury odwróconej.

Przystępujący w swoim stanowisku procesowym z dnia 3 listopada 2025 r. poparł stanowisko Zamawiającego odnośnie podstaw odrzucenia odwołania w trybie art. 528 pkt 3 Pzp, jako wniesionego z uchybieniem terminowi, o którym mowa w art.515 ust.1 pkt 1) lit. a) Pzp. W ocenie Przystępującego: „wobec faktu, że ponowna czynność wyboru oferty najkorzystniejszej nie została poprzedzona jakąkolwiek nową czynnością wobec treści oferty Przystępującego (a podmiotowe środki dowodowe jakie składał Przystępujący nie są kwestionowane odwołaniem) - fakt zaniechania wniesienia odwołania wobec pierwotnej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego był znany Odwołującemu już na etapie pierwszego rozstrzygnięcia postępowania. Zaniechanie wniesienia przez Odwołującego odwołania wobec pierwotnego rozstrzygnięcia przetargu i nieodrucenia oferty Przystępującego pozbawiło możliwości skutecznego kwestionowania zaniechania odrzucenia na dalszym etapie postępowania. Zasada koncentracji środków ochrony prawnej jak również zawity charakter terminów na środki ochrony prawnej wykluczają możliwość przywracania terminów na wnoszenie odwołań. Mając powyższe na względzie Przystępujący wnosi o odrzucenie odwołania”.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła co następuje:

Zgodnie z art. 528 pkt 3 ustawy Pzp Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Na podstawie art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

W niniejszej sprawie Odwołujący termin na wniesienie swojego odwołania liczył od przekazania mu w dniu 26 września 2025 r. decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 26 września 2025 r. W odniesieniu zaś do pierwotnej decyzji Zamawiającego z dnia 1 sierpnia 2025 r. pozostawał bierny. Nie podjął żadnej inicjatywy w zakresie wniesienia środków ochrony prawnej i zakwestionował ocenę oferty Przystępującego, co do której Zamawiający dokonał stosownej oceny i badania.

Podzielić należy stanowisko Zamawiającego i Przystępującego, że treść odwołania Odwołującego dotyczy niewątpliwie zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego „w związku z faktem, że oferta została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w zakresie części Nr 1.1 i 1.2”.

Wskazane zarzuty zostały wywiedzione bezpośrednio z treści samej oferty złożonej przez Przystępującego, która została zbadana i oceniona przez Zamawiającego przed pierwotną decyzją o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 1 sierpnia 2025 r.

Z tych też powodów Izba podziela ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że Zamawiający dokonując pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej kończy badanie i ocenę merytoryczną wszystkich złożonych ofert. Dlatego też, jak w niniejszej sprawie, ewentualne podważanie tej oceny (tutaj oceny oferty Przystępującego) powinno odbyć się wyłącznie na etapie pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, czego ewidentnie zaniechał Odwołujący.

Kolejne czynności Zamawiającego, chyba że dotyczyłyby nowych, merytorycznych czynności oceny oferty Przystępującego, po unieważnieniu pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, mogłyby być podstawą do ich kwestionowania na obecnym etapie; niemniej jednak Odwołujący do tych nowych czynności (tutaj ewentualnie oceny złożonych przez Przystępującego podmiotowych środków dowodowych) nie odnosił się.

W ocenie Izby nie ulega wątpliwości, że wykonawca nie jest uprawniony do wnoszenia (kolejnych) odwołań przy powoływaniu się jedynie na okoliczności, które były mu znane już przy np. poprzednim wyborze oferty najkorzystniejszej, doprowadzając tym samym *de facto* do kolejnych unieważnień wyborów oferty najkorzystniejszej.

W tym miejscu Izba zwraca uwagę na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 31 maja 2021 roku (sygn. akt: XXIII Zs 28/21), w którym Sąd ten wskazał, iż: „Kluczowa na tle niniejszego stanu faktycznego jest, słusznie wyeksponowana przez Krajową Izbę Odwoławczą w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, zasada koncentracji środków ochrony prawnej, którą statuuje ustawa Prawo zamówień publicznych, polegająca na konieczności zgłaszania, w ściśle określonym terminie, przez wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu, zarzutów dotyczących działań lub zaniechań zamawiającego, pod rygorem utraty prawa do ich podnoszenia na dalszym etapie postępowania. Ponadto celem zasady koncentracji środków ochrony prawnej jest zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co sprzyja terminowemu dokonywaniu wydatków publicznych. Zasada ta ma na celu również, wespół z przepisami dotyczącymi łącznego rozpoznawania odwołań, eliminację rozbieżnych rozstrzygnięć organów rozpoznających środki ochrony prawnej, w tym w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Aktualny jest pogląd wyrażony przez Sąd Okręgowy w Warszawie z dnia 26 listopada 2007 r. (V CA 2056/07), zgodnie z którym wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek działania z należytą starannością – zatem również tak, aby w pełni mogła być realizowana zasada koncentracji środków ochrony prawnej, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było zbędnie przedłużane, gdyż nie leży to w interesie publicznym. Zachowaniem odpowiadającym profesjonalnemu charakterowi działalności skarżącego (zob. art. 355 § 2 k.c. w zw. z art. 14 dpzp) byłoby dążenie do zachowania swoich praw przez wniesienie odwołania w ustawowo określonym terminie. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a tym bardziej postępowanie odwoławcze, stanowi fragment profesjonalnego obrotu gospodarczego. Uczestnictwo w nim, możliwość uzyskania zamówienia zależne jest od aktywności, przezorności i zapobiegliwości wykonawców, dokładania aktów należytej staranności w celu zabezpieczenia swoich praw w postępowaniu oraz możliwości uzyskania zamówienia”.

Reasumując Izba stwierdziła, że Odwołujący nie skorzystał z przysługującego mu prawa do wniesienia odwołania, wobec czego jego wniesienie dopiero w dniu 6 października 2025 r., skutkuje odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp. Odwołujący winien złożyć swoje odwołanie najpóźniej w dniu 11.08.2025 r., tj. 10 dnia od pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej (art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp).

Nawet jeżeli Odwołujący dostrzegł niezgodności w ofercie Przystępującego dopiero na obecnym etapie Postępowania to nie może to stanowić podstawy do wskazania dla niego innego, nowego terminu na wniesienie odwołania niż ten, który wynika z ustawy Pzp z zachowaniem zasady koncentracji środków ochrony prawnej, o czym była mowa powyżej.

W ocenie Izby aktualny jest tu też pogląd wyrażony przez Sąd Okręgowy w Warszawie z dnia 26 listopada 2007 r. (V CA 2056/07), zgodnie z którym wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek działania z należytą starannością, a zatem również tak, aby w pełni mogła być realizowana zasada koncentracji środków ochrony prawnej, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było zbędnie przedłużane, gdyż nie leży to w interesie publicznym. Zachowaniem odpowiadającym profesjonalnemu charakterowi działalności Odwołującego (zob. art. 355 § 2 k.c.) byłoby dążenie do zachowania swoich praw przez wniesienie odwołania w ustawowo określonym terminie. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a tym bardziej postępowanie odwoławcze, stanowi fragment profesjonalnego obrotu gospodarczego. Dlatego w ocenie Izby realizując postulat szybkości postępowania i spójności jego wyniku, ustawodawca nakazał, aby wszystkie czynności, których dokonanie jest możliwe

na danym etapie, wykonywać jednocześnie, dotyczy to zwłaszcza zgłaszania zarzutów wobec podejmowanych czynności i zaniechań Zamawiającego. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której wykonawca w kolejnym odwołaniu przywołuje okoliczności, które mógł ujawnić po pierwszym badaniu i ocenie ofert. Nie do pogodzenia z zasadą koncentracji i szybkości rozpatrywania środków ochrony prawnej jest, aby wykonawca niezadowolony z wyniku postępowania wyszukiwał coraz to nowe przyczyny służące jako podstawa do wnoszenia kolejnych odwołań.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 8 ust. 1 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), zaliczając do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.