

WYROK

Warszawa, dnia 24 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

Członkowie: Robert Skrzyszewski

Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 października 2025 r. przez wykonawcę **K.Ł.**, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **L.K. z siedzibą w Uniejowie**,

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi**, przy udziale uczestników po stronie Zamawiającego:

A. Sandfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

B. Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim,

C. 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

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty **K.Ł.**, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą **L.K. z siedzibą w Uniejowie w częściach 1.1, 1.2 i 5.1** oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert;

2. kosztami postępowania obciąża Zamawiającego – **Województwo Łódzkie - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi** w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzech tysięcy sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez **Odwołującego** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę **18 600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione 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.

.....
.....
.....

Sygn. akt: KIO 4245/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi (dalej jako **Zamawiający**) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „*Zimowe utrzymanie pasów drogowych wraz ze sprzątnięciem 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*” (nr referencyjny: DZ.2611.19.2025, dalej „**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:

1) wyborze oferty najkorzystniejszej dla części nr 1.1, 1.2 i 5.1.

2) odrzuceniu oferty Odwołującego dla części nr 1.1, 1.2 i 5.1.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie: „art. 226 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 4 i 6 ustawy Pzp oraz art. 3 ust. 1 oraz 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej u.z.n.k.) poprzez bezpodstawne uznanie, że oferta złożona przez Odwołującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji a ponadto jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, co skutkowało odrzuceniem oferty dla części 1.1, 1.2 i 5.1 podczas, gdy Odwołujący złożył ofertę nie zawierającą znamion czynu nieuczciwej konkurencji oraz zgodną z wymaganiami Zamawiającego określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”), w szczególności Odwołujący nie dopuścił się przesunięć pomiędzy cenami i zaoferowana cena jest ceną realną”.

Wobec powyższego Odwołujący wnosil o:

–uwzględnienie odwołania w całości,

–nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz odrzucenia oferty Odwołującego w częściach 1.1, 1.2 i 5.1

–dokonanie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w częściach 1.1, 1.2 i 5.1.

Odwołujący wskazywał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia, gdyż: „*gdyż złożył ważną ofertę w postępowaniu, która – gdyby Zamawiający podjął czynności zgodne z ustawą Pzp, zostałaaby uznana za najkorzystniejszą w świetle przyjętych kryteriów oceny w częściach nr 1.1, 1.2 i 5.1. Niezgodne z przepisami ustawy Pzp działanie Zamawiającego powoduje, że Odwołujący ponosi szkodę w postaci braku możliwości pozyskania zamówienia*”.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili:

- 1) Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim;
- 2) Sandfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie;
- 3) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: G&P Team sp. z o.o. siedzibą w Łodzi oraz D.S. „SZADEK” z siedzibą w Łodzi – P.M. – Prezes zarządu G&P Team sp. z o.o.

W dniu 27 października 2025 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację na oddalenie odwołania. W odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Następnie do akt sprawy zostały złożone: pismo procesowe wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: G&P Team sp. z o.o. siedzibą w Łodzi oraz D.S. „SZADEK” z siedzibą w Łodzi – P.M. – Prezes zarządu G&P Team sp. z o.o. z dnia 3 listopada 2025 r., pismo procesowe wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim z 4 listopada 2025 r., pismo procesowe wykonawcy Sandfield sp. z o.o. z 4 listopada 2025 r. oraz pismo procesowe wraz z wnioskiem dowodowym wykonawcy Sandfield sp. z o.o. z 18 listopada 2025 r.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie zgłosili ww. wykonawcy. Strony nie zgłosiły opozycji, ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpień ww. wykonawców do postępowania odwoławczego pod stronie Zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia ww. wykonawców do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Zamawiającego, oświadczeń o przystąpieniu do postępowania odwoławczego oraz ww. stanowisk procesowych złożonych w toku postępowania odwoławczego wraz z wnioskami dowodowymi.

Biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestników postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Determinantem wniesionego odwołania jest niewątpliwie zakres uzasadnienia podstaw odrzucenia oferty Odwołującego w informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej, tj. zarówno warstwa prawna, jak i faktyczna odrzucenia oferty Odwołującego. Każdorazowo Zamawiający powinien podawać kompletne dane dot. ww. informacji dla wykonawców; stanowi to nie tylko wymóg formalny określony przepisami ustawy Pzp, ale jednocześnie spełnia przesłankę jawności postępowania.

W Informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty w zakresie części 1.1, 1.2, 4.1, 4.2 i 5.1 z dnia 26.09.2025 r. (pismo nr: DZ.2611.19.2025.62) Zamawiający w odniesieniu do odrzucenia oferty Odwołującego wskazał:

„Ponowna analiza oferty dokonana po wniesieniu odwołań przez Odwołujących dowiodła, że ocena ta nie była jednak trafna. Porównanie cen jednostkowych szacowanych przez Zamawiającego i wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty w Postępowaniu wskazuje, że ceny jednostkowe usług zimowego utrzymania wskazane przez LuKpol są znacząco niższe od pozostałych dla zimowego utrzymania i znacząco wyższe dla sprzętania pozimowego, a w konsekwencji odbiegają od cen rynkowych i cen realnych.

Dowodzi to dokonania znaczących przesunięć pomiędzy cenami jednostkowymi zimowego utrzymania poprzez ich zaniżenie, jako dotyczących zamówienia niepewnego, i przeniesienia różnic, a więc nieuwzględnionego w tych pozycjach kosztu, do cen jednostkowych sprzętania pozimowego, jako zamówienia pewnego, windując je znacznie ponad wartość cen rynkowych. Jest to działanie pozostające w sprzeczności z pkt. 21.3 SWZ oraz art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 uznk. Uznać zatem należy, że oferta LuKpol została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji. Tego rodzaju postępowanie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami i narusza interesy zarówno Zamawiającego,

jak i interesy innych wykonawców tworząc niczym nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną. Przekłada się to na negatywne skutki finansowe dla Zamawiającego. (...) Zauważyć należy, że LuKpol zaniżył ceny usług zimowego utrzymania w sposób rażący, z zatem ukształtował je w wysokości nie pokrywającej rzeczywistych kosztów ich realizacji, co w efekcie pomimo zasadniczego podniesienia cen pozimowego sprzętania pozwoliło na złożenie oferty o cenie najniższej. (...) Przenoszenie kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu i oderwanie ich cen realnych, jak to skazano powyżej, pozostaje w sprzeczności z postanowieniami pkt. 21.3 SWZ, a tym samym oferta LuKpol zostaje odrzucona również na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp”.

Powyżej wskazana argumentacja prawna i faktyczna stanowi podstawę odrzucenia oferty Odwołującego, która w kontekście wniesionego odwołania (zakresu zaskarżenia) podlega ocenie Izby.

Na wstępie Izba podkreśla, że podanie kompletnej i wyczerpującej podstawy faktycznej czynności odrzucenia oferty jest kluczowe celem zapewnienia wykonawcy pełnej i rzetelnej wiedzy na temat przyczyn podjęcia takiej czynności przez zamawiającego. Poznanie motywacji zamawiającego ma wpływ nie tylko na podjęcie przez wykonawcę decyzji o skorzystaniu ze środków ochrony prawnej, ale także na kształt i treść środka odwoławczego. Dopiero należycie uzasadniona czynność odrzucenia oferty pozwala wykonawcy prawidłowo sformułować i uzasadnić zarzuty odwołania i tym samym „wdać się w spór z zamawiającym”. W konsekwencji dopiero wyczerpująco uzasadniona czynność zamawiającego podlegać może kontroli pod kątem merytorycznej jej poprawności. Zatem już sam brak wystarczającego uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty wystarcza do uwzględnienia odwołania i nakazania unieważnienia odrzucenia oferty. Tak też było w ocenie Izby w niniejszej sprawie.

Bazując na treści ww. podstawy odrzucenia oferty Odwołującego we wskazanych częściach Postępowania Izba nie miała wątpliwości, że Zamawiający nie sprostął obowiązkowi należytego, wystarczającego uzasadnienia faktycznego odrzucenia oferty Odwołującego.

Podanie podstaw faktycznych odrzucenia oferty i odpowiednie ich opisanie jest ściśle związane z prawem wykonawcy do korzystania ze środków ochrony prawnej.

W myśl przepisu art. 253 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający zobowiązany jest podać w odniesieniu do informacji dotyczących wyboru oferty najkorzystniejszej, jak i informacji o odrzuceniu ofert uzasadnienie faktyczne i prawne. Wykonawca powinien bowiem uzyskać informację o przyczynach odrzucenia jego oferty. Nie jest więc wystarczającym podaniem podstawy prawnej i faktycznej odrzucenia oferty, ale dokładne opisanie tych podstaw. Nie wystarczy tylko, podanie ogólnych podstaw odrzucenia oferty danego wykonawcy, tj. jak w niniejszej sprawie – lakoniczne wskazanie, że w ofercie Odwołującego doszło do „*dokonania znaczących przesunięć pomiędzy cenami jednostkowymi zimowego utrzymania poprzez ich zniżenie, jako dotyczących zamówienia niepewnego, i przeniesienia różnic, a więc nieuwzględnionego w tych pozycjach kosztu, do cen jednostkowych sprzętania pozimowego, jako zamówienia pewnego*”.

Próżno szukać w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego informacji:

- 1)w których pozycjach kosztorysowych doszło do przesunięć;
- 2)jaka była skala ww. przesunięć cenowych;
- 3)w jakich to pozycjach doszło do nieuwzględnienia kosztu i jaka to była wielkość.

Podanie podstaw faktycznych odrzucenia oferty i odpowiednie ich opisanie jest, jak wskazano powyżej ściśle związane z prawem wykonawcy do korzystania ze środków ochrony prawnej, gdyż skuteczne podniesienie zarzutów względem takich czynności jest możliwe jedynie, gdy podstawy faktyczne ich dokonania zostały wykonawcom wyjaśnione.

W rozpoznawanej sprawie, Zamawiający w ww. informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej i odrzuceniu oferty Odwołującego podał podstawy odrzucenia oferty Odwołującego, przy czym wskazanie tych podstaw nie było jak wskazano powyżej szczegółowe na tyle, ażeby Odwołujący w swoim odwołaniu mógł podjąć merytoryczną polemikę z tymi podstawami. Nie przedstawiono bowiem żadnych informacji, co do kluczowego sformułowania w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, że: „*Dowodzi to dokonania znaczących przesunięć pomiędzy cenami jednostkowymi zimowego utrzymania poprzez ich zniżenie, jako dotyczących zamówienia niepewnego, i przeniesienia różnic, a więc nieuwzględnionego w tych pozycjach kosztu, do cen jednostkowych sprzętania pozimowego, jako zamówienia pewnego, windując je znacznie ponad wartość cen rynkowych*”.

Izba w powyższym zakresie wskazuje na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-406/08 Uniplex, gdzie wskazano, że: „(...) zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, iż sprzeczne z prawem decyzje instytucji zamawiających mogą skutecznie i możliwie szybko podlegać odwołaniu. Tymczasem fakt, że kandydat lub oferent dowiaduje się, że jego kandydatura lub oferta zostały odrzucone nie pozwala mu na skuteczne wniesienie odwołania. Takie informacje nie są wystarczające, aby umożliwić kandydatom lub oferentom wykrycie wystąpienia naruszenia prawa, które może być przedmiotem odwołania. Wyłącznie po poinformowaniu zainteresowanego kandydata lub oferenta o motywach wykluczenia go z postępowania o udzielenie zamówienia, może on nabrać wyraźnego przekonania co do występowania ewentualnego naruszenia obowiązujących przepisów, jak też co do możliwości wniesienia odwołania.”

Mając na uwadze powyższe przepisy Pzp nakazują zamawiającemu poinformować wykonawcę nie tylko o odrzuceniu jego oferty, ale też o podstawach faktycznych i prawnych takiego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że zamawiający, jak w niniejszym Postępowaniu, jest swoimi podanymi podstawami prawnymi i faktycznymi bezwzględnie

związany i nie może ich rozszerzać ani uzupełniać.

Nie jest zatem aprobowaną praktyką wskazywanie, jak w niniejszym przypadku, że *z li tylko* matematycznego porównania cen ofertowych złożonych w Postępowaniu można wysnuć wnioski o nierealności złożonej oferty, czy też pewnej inżynierii cenowej polegającej na dokonaniu sztucznych przesunięć kosztowych pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysowymi.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego z 26 września 2025 r. Zamawiający wskazał, że zarzucana Odwołującemu inżynieria cenowa (dokonywanie przesunięć między cenami jednostkowymi) jest *działaniem pozostającym w sprzeczności z pkt. 21.3 SWZ*.

Izba nie zaaprobowała takiego stanowiska Zamawiającego. Zgodnie z pkt 21.3 SWZ:

„Cena oferty i ceny jednostkowe powinny być wyrażone w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku i dla wszystkich pozycji podanych w formularzu wyceny ofertowej. Ceny jednostkowe powinny być realne. Cena jednostkowa musi stanowić sumę wszystkich planowanych do poniesienia kosztów dla tej pozycji elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji i związanych z tym kosztów nie można przenosić do innych pozycji formularza wyceny ofertowej”.

Nie sposób uznać, w kontekście uzasadnienia odrzucenia oferty Odwołującego, że Odwołujący kalkulując cenę swojej oferty w jakikolwiek sposób naruszył ww. postanowienie SWZ a przynajmniej Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego nie dostarczył takich argumentów.

Podsumowując Izba podkreśla, że uzasadnienie faktyczne wykluczenia wykonawcy (odrzućenia jego oferty) musi przedstawiać wszystkie przyczyny, jakie legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca miał możliwość ustosunkowania się do wskazanych przez zamawiającego uchybień. Stanowczego podkreślenia wymaga, że wykonawcy nie mogą domyślać się podstaw decyzji zamawiającego ani domniemywać zakresu stwierdzonych przez niego nieprawidłowości w złożonych dokumentach. W okolicznościach niniejszej sprawy Izba nie dowiedziała się ze zgromadzonego materiału na temat tego:

- 1) w których pozycjach kosztorysowych Odwołującego doszło do przesunięć cenowych;
- 2) jaka była skala ww. przesunięć cenowych;
- 3) w jakich to pozycjach doszło do nieuwzględnienia kosztu i jaka to była wielkość.

Niedopuszczalnym jest, aby to sam Odwołujący samodzielnie zidentyfikował przyczyny wykluczenia go z Postępowania, a następnie w oparciu o poczynione założenia, przedstawiał w swoim odwołaniu argumenty przemawiające za nietrafnością domniemywanych przyczyn decyzji Zamawiającego, tj. jak w odpowiadał na ww. zagadnienia dotyczące rzekomych przesunięć cenowych, jakich miałby dokonać. Zamawiający jest zobowiązany podać uzasadnienie podejmowanych czynności, tak aby zagwarantować wykonawcom możliwość ich weryfikacji w toku procedury odwoławczej. W szczególności uzasadnienie faktyczne zawiadomienia o wykluczeniu wykonawcy i odrzuceniu oferty powinno wyczerpująco obrazować, jakie przyczyny legły u podstaw decyzji zamawiającego, tak aby wykonawca, gdy oceny zamawiającego nie podziela mógł do wskazanych przez zamawiającego okoliczności w pełni ustosunkować się wnosząc odwołanie (tak wyrok Izby z dnia 30 kwietnia 2013 r., KIO 918/13).

Zamawiający nie wykazał w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, że zaoferowane przez niego ceny byłyby nierealne i nie stanowiły sumy wszystkich planowanych do poniesienia kosztów dla tych (określonych) pozycji elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji.

Dopiero takie podejście Zamawiającego pozwoliłoby ocenę, czy doszło do jakichkolwiek przesunięć cenowych pomiędzy pozycjami kosztorysowymi w ofercie Odwołującego.

Izba zwraca także uwagę na to, że skoro Zamawiający w pkt 21.3 SWZ wskazuje, że konieczność zapewnienia „realnych cen” (cyt. *„Ceny jednostkowe powinny być realne. Cena jednostkowa musi stanowić sumę wszystkich planowanych do poniesienia kosztów dla tej pozycji elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji i związanych z tym kosztów nie można przenosić do innych pozycji formularza wyceny ofertowej.”*) to winien finalnie być w stanie wykazać jaki jest zakres planowanych do poniesienia kosztów dla tej pozycji elementów składowych ceny jednostkowej danej pozycji, tak aby na tej podstawie następnie twierdzić, że ów zakres nie został przez wykonawcę uwzględniony.

Inaczej rzecz ujmując, tego typu postanowienia specyfikacji zawsze będą miały charakter iluzoryczny, niedający się w praktyce zweryfikować. Skoro bowiem Zamawiający referuje wprost w swoich postanowieniach SWZ do „realności cen jednostkowych” to powinien następnie dookreślić te postanowienia o określone wskaźniki pozwalające mu na weryfikację owej „realności cen”. W przeciwnym razie decyzje Zamawiającego będą w dużej mierze obciążone wadą niemożliwości obiektywnej weryfikacji zarzucanych niezgodności, w tym nierealności oferowanych cen jednostkowych.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 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), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stroną przegrywającą, czyli Zamawiającego.

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