

WYROK

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 marca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 lutego 2026 r. przez wykonawcę K.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą "SAN-EKO" Zakład Usług Komunalnych K.S., w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Poznań - Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy P.B. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Zakład Architektury Zieleni OGRODY BUGAŁA P.B.,

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów oznaczonych tiret 1, 2, 3 oraz 7 w petitum odwołania;
2. oddala odwołanie w pozostałym zakresie;
3. kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego 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.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający Miasto Poznań - Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn.: „Wykonanie bieżącej i interwencyjnej pielęgnacji zieleni w pasach drogowych miasta Poznania w latach 2026-2028”, nr postępowania: DZ.PZ.341.108.2025, dalej zwane: „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 listopada 2025 roku pod numerem: OJ S 218/2025. Wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 19 lutego 2026 roku wykonawca K.S. prowadzący działalność gospodarczą K.S. „SAN-EKO” Zakład Usług Komunalnych (dalej: „Odwołujący”), działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie od czynności polegającej na:

- odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego w zadaniach oznaczonych jako część X oraz część XVI,
- dokonaniu nieuprawnionego wyboru oferty w części X oraz części XVI, złożonej przez wykonawcę Zakład Architektury Zieleni OGRODY BUGAŁA P.B., ul. Topolowa 6, 63-140 Dolsk

Odwołujący zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego zarzucił naruszenie następujących przepisów:

- 1) tiret pierwsze: art. 16 Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę przejrzystości, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności,
- 2) tiret drugie: art. 18 Pzp poprzez ograniczenie dostępu do pełnych i istotnych informacji dotyczących wartości zamówienia oraz sposobu badania ofert, tj. istotnych informacji związanych z prowadzonym postępowaniem;
- 3) tiret trzecie: art. 28 Pzp oraz art. 31 Pzp poprzez ustalenie wartości zamówienia z pominięciem wartości części zamówień przewidzianych do realizacji w ramach prawa opcji, przez co w sposób błędny określone zostały kwoty przeznaczone na realizację zamówienia, co miało bezpośredni wpływ na sposób badania ofert pod kątem rażąco niskiej ceny,
- 4) tiret czwarte: art. 224 ust. 2 Pzp poprzez poddanie procedurze badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, cen składowych (za zadania podstawowe), które nie są cenami całkowitymi złożonej oferty, albowiem podczas gdy

- zgodnie z SWZ ceną całkowitą oferty jest cena obejmująca zarówno zakres podstawowy, jak i opcjonalny,
- 5) tiret piąte: art. 226 ust. 1 pkt. 8 Pzp, poprzez odrzucenie oferty w częściach X i XVI pomimo, że cena całkowita oferty (zadanie podstawowe + zadanie w prawie opcji), nie są cenami rażąco niskimi w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp,
- 6) tiret szóste: art. 239 ust. 1 i ust. 2 poprzez dokonanie wyboru oferty, która nie jest ofertą najkorzystniejszą w rozumieniu przepisów Pzp,
- 7) tiret siódme: naruszenie pkt. 16.4, pkt. 18.2 oraz pkt. 18. 3 Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ).

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz unieważnienie czynności wyboru oferty, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego w cz. X i XVI, powtórzenie czynności oceny ofert, z udziałem oferty złożonej przez Odwołującego, powtórzenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp, ponieważ oferta Odwołującego w częściach X i XVI zawiera najniższą cenę całkowitą w rozumieniu postanowień SWZ i przy braku podstaw do jej odrzucenia winna zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą.

Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów. Odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów w postaci informacji z otwarcia ofert na: Interwencyjne porządkowanie nieruchomości w latach 2026- 2027 (rejon: Stare Miasto i Wilda) z dnia 19.01.2026 r. na okoliczność dotychczasowych treści generowanych przez podmioty (zamawiających) Miasta Poznania, gdzie treść była transparentna i niewprowadzająca w błąd.

Odwołujący podkreślił, że SWZ zakładało sumowanie ceny za zakres podstawowy i za prawo opcji, podczas gdy Zamawiający podał jedynie kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia podstawowego. W konsekwencji kwoty te są nieporównywalne, a mimo to Odwołujący został wezwany do wyjaśnień cen zaoferowanych w cz. X i XVI, pod kątem podejrzenia, że są one rażąco niskie. Odwołujący zaznaczył, że w odpowiedzi na wezwanie złożył obszernie wyjaśnienia, odnosząc się do wszystkich wątpliwości podniesionych przez Zamawiającego, pomimo, że nie został poinstruowany, do jakiej kwoty mają się odnosić jego wyjaśnienia.

Wskazał, że nieuprawniona jest także sugestia Zamawiającego zawarta w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, wg której ceny ofertowe dla cz. X i cz. XVI zawarte w formularzu ofertowym są niższe o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT, co w domyśle należy rozumieć jako zakwalifikowanie ich do uznania rażąco niskiej ceny. Podkreślił, że w aktach Postępowania znajduje się pismo, którego Zamawiający nie uwzględnił.

W ustawowym terminie, wpłynęło zgłoszenie przystąpienia po stronie Zamawiającego od wykonawcy P.B. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Zakład Architektury Zieleni OGRODY BUGAŁA P.B., (dale „Przystępujący”). Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpień ani opozycji, w związku z czym Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego zgłoszonego przez ww. wykonawcę po stronie Zamawiającego.

Zamawiający, w dniach 18 i 20 marca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania. Wyjaśnił, że informacji z otwarcia ofert opublikował kwoty przeznaczone na realizację zamówienia podstawowego zgodnie z dyspozycją art. 222 ust. 4 ustawy Pzp oraz informację o cenach zawartych w ofertach zgodnie z wymogiem art. 222 ust. 5 pkt 2 ustawy Pzp (zdefiniowanych w pkt 16.4 SWZ jako sumy łącznych kwot brutto z kosztorysów ofertowych dla poszczególnych lat i zakresów (podstawowy i opcjonalny)). Wskazał, że kwota przeznaczona na realizację zamówienia publikowana przed otwarciem ofert wskazuje na możliwości finansowe Zamawiającego i ma charakter gwarancyjny, chroniący interesy wykonawców przed nieuprawnionym unieważnieniem postępowania. Przytoczył orzecznictwo w tym zakresie. Dalej podkreślił, że wykonawca uprawniony był również, o czym Zamawiający wspominał powyżej, do zawnioskowania o protokół postępowania, w treści którego przywołane są wartości zamówienia dla każdej z części zamówienia, obejmujące wartość zamówienia podstawowego i opcję.

Końcowo Zamawiający wskazał, że nawet zakładając, iż Wykonawca, mając wszystkie przesłanki by stwierdzić, że pytania Zamawiającego dotyczą całego przedmiotu zamówienia, a fakt odwołania się do art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp jednoznacznie wskazywał na różnicę co najmniej 30% od ceny zaoferowanej przez Wykonawcę, nie zrozumiał powodów skierowania wezwania o wyjaśnienia RNC, to nie zwalniało go z obowiązku złożenia rzetelnych i przede wszystkim wyczerpujących wyjaśnień obalających domniemanie istnienia rażąco niskiej ceny. Przedstawił stanowisko odnośnie zasadności odrzucenia oferty Odwołującego,

W dniu 30 marca 2026 r. Odwołujący złożył pismo, w którym przedstawił stanowisko oraz zakwestionował twierdzenia Zamawiającego zawarte w czynności odrzucenia i w związku z powyższym złożył wnioski dowodowe takie jak faktury dotyczące zakupu wody, nawozów, gazu, prądu, zrębków, paliwa potwierdzających wysokość kosztów realizacji zamówienia.

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska. Odwołujący cofnął część zarzutów: tiret 1, 2, 3 i 7. Przystępujący złożył pismo wraz z dowodami w postaci faktur potwierdzających wysokość kosztów realizacji zamówienia.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty zamówienia, a także dowody złożone przez Strony i Przystępującego na okoliczności w nich wskazane. Izba na podstawie art. 541 Pzp oddaliła wnioski dowodowe Odwołującego zawarty w piśmie z dnia 30 marca 2026 r., oraz Przystępującego zawarty w piśmie z dnia 31 marca 2026 r. i odmówił przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, które zdaniem Izby prowadzą dla zwłoki w postępowaniu odwoławczym oraz były indyferentne dla rozstrzygnięcia.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem wykonanie bieżącej i interwencyjnej pielęgnacji zieleni w pasach drogowych miasta Poznania w latach 2026-2028.

Zamawiający zawarł w pkt. 16.4 oraz 18.3 Specyfikacji Warunków Zamówienia, iż:

- „cenę oferty dla danej części zamówienia ustala się poprzez zsumowanie łącznych kwot brutto z kosztorysów ofertowych dla poszczególnych lat oraz zakresów (podstawowy i opcjonalny) na podstawie Załącznika nr 1 do SWZ”,

- „cena będzie rozpatrywana na podstawie ceny brutto za wykonanie całego przedmiotu zamówienia (zakres podstawowy i prawo opcji), podanej przez Wykonawcę w interaktywnym Formularzu ofertowym”.

Odwołujący złożył ofertę obejmującą między innymi część X oraz część XVI, gdzie zaoferowane zostały ceny łączne dot. zadań podstawowych + zadań w prawie opcji, w kwotach:

- dla cz. X – 2 337 743,35 zł brutto,

- dla cz. XVI – 826 432,44 zł brutto.

W dniu 16 grudnia 2025 r. Zamawiający w informacji z otwarcia ofert opublikował kwoty przeznaczone na realizację zamówienia podstawowego oraz informację o cenach zawartych w ofertach jako sumy łącznych kwot brutto z kosztorysów ofertowych dla poszczególnych lat i zakresów (podstawowy i opcjonalny).

Odwołujący został wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp i w określonym terminie udzielił wyjaśnień.

Oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w związku z art. 224 ust. 6 Pzp, dnia 10.02.2026 r., ponieważ zdaniem Zamawiającego Odwołujący nie obalił domniemania istnienia rażąco niskiej ceny w zakresie części X i XVI zamówienia. Zamawiający uzasadnił m.in., że w złożonych wyjaśnieniach Odwołujący nie wskazał żadnych konkretnych kosztów materiałów w tym paliwa, wody, nawozów czy podłoży, nie przedstawił żadnych wyliczeń, nie wskazał też żadnej wartości uzyskanych dzięki nim oszczędności w ramach poszczególnych części zamówienia, a ponadto z załączonego do złożonych wyjaśnień załącznika nr 19, przedstawiającego koszt wynagrodzeń wynika, że Odwołujący do wyliczenia ceny oferty przyjął wynagrodzenie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na 2026 rok, tj. 4 806,00 zł brutto.

Izba zważyła, co następuje:

Izba na podstawie art. 568 pkt 1 Pzp w zw. z art. 520 ust. 1 Pzp umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów oznaczonym tiret 1, 2, 3 oraz 7 w petitum odwołania; z uwagi na wycofanie tych zarzutów przez Odwołującego. Zgodnie z art. 520 ust. 1 Pzp odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Izby. Ww. regulacje znajdują zastosowanie również w przypadku wycofania zarzutów odwołania w części, skoro bowiem wykonawca może cofnąć odwołanie w całości, to na zasadzie wnioskowania a maiori ad minus, może także zrezygnować z popierania części zarzutów odwołania. Złożenie przez Odwołującego oświadczenia o wycofaniu odwołania w części obliguje ją do umorzenia postępowania odwoławczego w tym zakresie. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w pkt 1 sentencji orzeczenia.

W pozostałym zakresie Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że w pozostałym zakresie odwołanie zostało wniesione w terminie, nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.

Odwołanie podlegało oddaleniu, zaś podniesione zarzuty nie potwierdziły się.

Zarzut oznaczony tiret czwartym, który dotyczył naruszenia art. 224 ust. 2 Pzp poprzez poddanie procedurze badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny, cen składowych (za zadania podstawowe), które nie są cenami całkowitymi złożonej oferty, albowiem podczas gdy zgodnie z SWZ ceną całkowitą oferty jest cena obejmująca zarówno zakres podstawowy, jak i opcjonalny, jak również tiret szóstym, dot. art. 239 Pzp nie potwierdziły się. Wezwanie do wyjaśnień w zakresie ceny nakłada na wykonawcę obowiązek złożenia rzetelnych wyjaśnień. Jeśli Odwołujący kwestionował

wezwanie, to mógł złożyć odwołanie na tę czynność. Ponadto, z treści informacji Zamawiającego nie wynika, jak twierdził odwołujący, że to sama różnica między ceną a wartością zamówienia była przyczyną odrzucenia oferty (ta okoliczność stanowi podstawę do wezwania do wyjaśnień w świetle art. 224 ust. 2 Pzp), lecz konkretne uchybienia, które wylistował Zamawiający, a do których Odwołujący nie odniósł się w treści odwołania.

Z kolei zarzut oznaczony tiret piątym: art. 226 ust. 1 pkt. 8 Pzp, poprzez odrzucenie oferty w częściach X i XVI pomimo, że cena całkowita oferty (zadanie podstawowe + zadanie w prawie opcji), nie są cenami rażąco niskimi w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp został nieprawidłowo skonstruowany przez Odwołującego. Generalnie wszystkie zarzuty zawęziły zakres kognicji Izby wyłącznie do ogólnego stwierdzenia, że Zamawiający nieprawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego. Tymczasem zarzut składa się z podstawy faktycznej i prawnej, tj. przepisu Pzp oraz konkretnych okoliczności, w których wykonawca upatruje nieprawidłowego działania danego zamawiającego. Innymi słowy, pod pojęciem zarzutu odwołania rozumie się nie tylko wskazaną podstawę prawną, lecz przede wszystkim przywołane okoliczności faktyczne, które w ocenie odwołującego wskazują na naruszenie przez zamawiającego przepisów Pzp. Jak Jak wyjaśnił Sąd Okręgowy w Gliwicach w wyroku z 29 czerwca 2009 r. sygn. akt X Ga 110/09 „*O tym jakie twierdzenia lub zarzuty podnosi strona w postępowaniu nie przesądza bowiem proponowana przez nią kwalifikacja prawna ale okoliczności faktyczne wskazane przez tę stronę. Jeśli więc strona nie odwołuje się do konkretnych okoliczności faktycznych to skład orzekający nie może samodzielnie ich wprowadzić do postępowania tylko dlatego, że można je przyporządkować określonej, wskazanej w odwołaniu kwalifikacji prawnej.*”.

Zgodnie z art. 516 ust. 1 Pzp „odwołanie zawiera: (...)

7) wskazanie czynności lub zaniechania czynności zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, lub wskazanie zaniechania przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy;

8) zwięzłe przedstawienie zarzutów;

9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania;

10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności (...)”.

Stosownie do treści art. 555 Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. W konsekwencji, wydając wyrok, Izba orzeka w granicach przedstawionych

w odwołaniu okoliczności faktycznych i prawnych, wskazujących na naruszenie w związku

z czynnością bądź zaniechaniem czynności przepisów Pzp, których naruszenie zarzucono

w odwołaniu, i nie może uzupełniać okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp czy z zarzutów przedstawionych w odwołaniu domniemywać innych zarzutów czy okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp, które nie zostały jednoznacznie wyrażone (tak: Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrok z dnia 3 września 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 77/24, wyrok z dnia 20 czerwca 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 69/24, wyrok z dnia 24 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 43/24 oraz wyrok z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 16/24).

W toku rozprawy oraz w piśmie z dnia 30 marca 2026 r. Odwołujący akcentował konkretne okoliczności, które Zamawiający dostrzegł w czynności odrzucenia i dowodził braku ich zasadności, natomiast żadna z tych okoliczności nie znalazła się w treści odwołania. Odwołujący de facto jednym zdaniem, w sposób ogólny i lakoniczny zakwestionował dokonaną przez Zamawiającego czynność. Całe uzasadnienie dotyczy w dużej mierze zarzutów cofniętych i dotyczy nieprawidłowego porównania ceny oferty z wartością szacunkową zamówienia. Odwołanie i jego zarzuty powinny być skonstruowane w sposób, który po jego lekturze pozwoli zamawiającemu przyjąć określone stanowisko. Nie może zatem dochodzić do sytuacji, w której w toku postępowania odwoławczego zarzuty zostaną rozszerzone, tak jak to próbował czynić Odwołujący.

Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie - XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy w wyroku z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 68/22 *„Obowiązkiem odwołującego jest wykazanie, że działania zamawiającego były niezgodne z prawem. W przypadku zarzutu (...) także obowiązkiem odwołującego jest wskazanie na czym konkretnie polegały domniemane błędy zamawiającego przy dokonywaniu przez niego oceny wyjaśnień danego wykonawcy co do (...). Nie jest wystarczające ani w postępowaniu przed KIO, ani w postępowaniu skargowym przed SO samo podniesienie zarzutu (...), ale konieczne jest wykazanie, że zamawiający błędnie ocenił wyjaśnienia złożone w wyniku procedury z art. 224 ust. 1 Pzp.*”. Powyższemu obowiązkowi Odwołujący nie sprostał, nie konkretyzując w treści odwołania zarzutów, jakie stawiał czynności Zamawiającego.

W konsekwencji, Izba oddaliła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 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. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zaliczyła w poczet kosztów wpis zgodnie z § 5 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....