

WYROK**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodnicząca: Aneta Młacka

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 30 marca 2026 roku przez Odwołującego Polsuper sp. z o.o. (ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-333 Warszawa) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Zarząd Pałacu Kultury i Nauki sp. z o.o. (Plac Defilad, 00-983 Warszawa)

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego A.D. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ogrody Zabaw A.D. (ul. Topolowa 43, 05-090 Rybie)

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz nakazuje odrzucenie oferty Wykonawcy A.D. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Ogrody Zabaw A.D. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo zamówień publicznych,

2. oddala odwołanie w zakresie zarzutu nr 2,

3. kosztami postępowania obciąża:

- Zamawiającego Zarząd Pałacu Kultury i Nauki sp. z o.o. (Plac Defilad, 00-983 Warszawa) w wysokości ½,

- Odwołującego Polsuper sp. z o.o. (ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-333 Warszawa) w wysokości ½,

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego Polsuper sp. z o.o. (ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-333 Warszawa) tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego Polsuper sp. z o.o. (ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-333 Warszawa), kwotę 3600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego Zarząd Pałacu Kultury i Nauki sp. z o.o. (Plac Defilad, 00-983 Warszawa),

3.2. zasądza od Zamawiającego Zarząd Pałacu Kultury i Nauki sp. z o.o. (Plac Defilad, 00-983 Warszawa) na rzecz Odwołującego Polsuper sp. z o.o. (ul. Krakowskie Przedmieście 3, 00-333 Warszawa) kwotę 7500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego Odwołującego w postaci ½ wpisu od odwołania,

3.3. koszty w zakresie wynagrodzenia pełnomocników Odwołującego i Zamawiającego znosi wzajemnie.

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:

Sygn. akt: KIO 1449/26**UZASADNIENIE**

Zamawiający Pałac Kultury i Nauki Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest „Pielęgnacja zieleni wokół Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie w okresie 2026-2028”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 20 stycznia 2026 r. pod numerem: 2025/S 13-38731.

Odwołujący Polsuper sp. z o.o. wniósł odwołanie wobec zaniechań i czynności zamawiającego polegających na:

- zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę A.D. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” z powodu niewniesienia wadium oraz jako oferty zawierającej rażąco niską cenę;
- zaniechaniu wyjaśnienia dokumentów podmiotowych złożonych przez wykonawcę Ogrody Zabaw dotyczących spełniania przez niego warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej (doświadczenia);
- wyborze oferty złożonej przez wykonawcę Ogrody Zabaw jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

- art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 16 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych przez: zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Ogrody Zabaw, który nie wniósł wadium wymaganego przez przepisy ustawy, ocenę oferty wykonawcy Ogrody Zabaw w ustalonych kryteriach oceny ofert, podczas gdy jest to oferta podlegająca odrzuceniu, co doprowadziło jednocześnie do naruszenia zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości;
- art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 16 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych przez:

zaniechanie odrzucenia jako oferty z ceną rażąco niską oferty Wykonawcy Ogrody Zabaw, który w odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień dotyczących ceny oferty oraz jej istotnych części składowych nie złożył wyjaśnień adekwatnych do treści wezwania, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają ceny podanej w ofercie,

- ocenę oferty wykonawcy Ogrody Zabaw w ustalonych kryteriach oceny ofert, podczas gdy jest to oferta podlegająca odrzuceniu, co doprowadziło jednocześnie do naruszenia zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości;

ewentualnie:

- art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) i c) ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z art. 128 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 239 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Ogrody Zabaw, który nie złożył w terminie wyznaczonym przez zamawiającego oświadczenia w postaci wyjaśnień dotyczących wartości usługi wykonanej na rzecz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, potwierdzających spełnianie warunku udziału w postępowaniu (doświadczenia) opisanego w pkt 12.1.3. SWZ,

wezwanie do uzupełnienia wykazu usług - Załącznika nr 5;

uznanie, że wykonawca Ogrody Zabaw spełnia warunek udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia opisanego w pkt 12.1.3. SWZ, podczas, gdy:

- usługi wykonane na rzecz MOTTO I Sp. z o.o. w Warszawie oraz JUNPUL Sp. z o.o. w Warszawie nie są związane z pielęgnacją zieleni, o której mowa w art. 5 pkt 21 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,

- usługa wskazana w poz. 4 wykazu została wykonana na rzecz spółek z grupy JUNPUL, a nie na rzecz JUNPUL Sp. z o.o.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, odrzucenie oferty Wykonawcy Ogrody Zabaw adekwatnie do uwzględnionego zarzutu odwołania oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert.

Izba ustaliła i zważyła co następuje.

Za uzasadniony został uznany zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z art. 239 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 16 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych przez: zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy A.D. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw”, który nie wniósł wadium wymaganego przez przepisy ustawy oraz przez ocenę oferty Wykonawcy w ustalonych kryteriach oceny ofert, podczas gdy jest to oferta podlegająca odrzuceniu, co doprowadziło jednocześnie do naruszenia zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Wykonawca A.D. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” złożył jako wadium umowę o udzielenie poręczenia wadialnego nr 906898 z 2 grudnia 2025 r. oraz umowę ramową o poręczenia wadialne nr 906862 z 2 grudnia 2025 r. Wykonawca nie złożył żadnego dokumentu, który stanowiłby właściwy dokument potwierdzający powstanie bezpośredniego zobowiązania poręczyciela wobec Zamawiającego, a zatem nie zabezpieczył oferty wadium.

Trafnie zauważył Odwołujący, że wadium wniesione w formie innej niż pieniężna, musi dawać zamawiającemu taki sam poziom bezpieczeństwa jak suma pieniężna wpłacona na jego rachunek bankowy. Brak dokumentu wadialnego u Zamawiającego – brak oświadczenia Poręczyciela względem Zamawiającego powoduje, że Zamawiający nie posiada właściwego zabezpieczenia, czyli narzędzia, które gwarantuje mu wypłatę określonej sumy wadialnej w przypadku zaistnienia konkretnych zdarzeń.

Złożone umowy nie są wystarczające do uznania, że Zamawiający takie zabezpieczenie uzyskał, bowiem właściwym dokumentem potwierdzającym powstanie bezpośredniego zobowiązania poręczyciela wobec Zamawiającego jest oświadczenie poręczyciela o udzieleniu poręczenia. Dokument poręczenia musi zawierać bezpośrednie zobowiązanie poręczyciela wobec Zamawiającego. Złożone przez Wykonawcę umowy stanowią jedynie dokumenty potwierdzające istnienie stosunku zobowiązaniowego pomiędzy poręczycielem a Wykonawcą. Z art. 876 § 1 k.c. wynika, że przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Zatem wadium w postaci poręczenia może stanowić wyłącznie dokument, w którym poręczyciel zobowiązałby się względem Zamawiającego (wierzyciela) wypłacić wadium w przypadku, gdyby wykonawca nie wykonał zobowiązania. Brak jest zatem (nie został złożony wobec Zamawiającego) dokumentu zobowiązania poręczyciela wobec Zamawiającego.

Treść umowy złożonej przez Wykonawcę A.D. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” wielokrotnie powołuje się na oświadczenie Poręczyciela. Jednak Wykonawca nie złożył Zamawiającemu oświadczenia Poręczyciela.

Z treści rozdziału VI ust. 8 pkt e) regulaminu udzielania poręczeń wadialnych Polfund Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. (złożonego jako dowód przez samego Przystępującego) wynika, że: «Warunkiem udzielenia przez Fundusz Poręczenia wadialnego jest: a) złożenie wniosku o indywidualne Poręczenie wadialne lub Poręczenia wadialne z Umową ramową, b) załączenie dokumentów określonych przez Fundusz, o ile będą wymagane, c) zapłata przez Wnioskodawcę

provizji należnej Funduszowi naliczonej zgodnie z obowiązującą Tabelą opłat i prowizji, d) zawarcie pomiędzy Wnioskodawcą a Funduszem Umowy o udzielenie poręczenia wadialnego, e) wydanie przez Fundusz oświadczenia o udzieleniu Poręczenia wadialnego.»

Powyższe postanowienia regulaminu stanowią jednoznaczne potwierdzenie, że warunkiem udzielenia poręczenia jest wydanie przez Poręczyciela oświadczenia o udzieleniu Poręczenia wadialnego. To oświadczenie stanowi poręczenie, a w tym przypadku dokument wadialny. Tylko w sytuacji, gdy Zamawiający posiadałby dokument zawierający oświadczenia Poręczyciela o udzieleniu poręczenia, Zamawiający posiadałby zabezpieczenie oferty wadium.

Zarówno Zamawiający, jak i Przystępujący, zwracali uwagę na brzmienie § 2 ust. 6 umowy o udzielenie poręczenia wadialnego, z którego wynika, że: „Poręczyciel zobowiązuje się wydać Zobowiązanemu dokument Oświadczenia o udzieleniu poręczenia zapłaty wadium w formie pisemnej, jeśli Zobowiązany złoży wniosek w tym zakresie.” Wbrew twierdzeniu Zamawiającego i Przystępującego, treść tego postanowienia umowy nie wskazuje na ewentualność wydania dokumentu oświadczenia przez poręczyciela, ale o wydaniu przez poręczyciela oświadczenia w formie pisemnej, będącej jedną z form, w których oświadczenie o poręczeniu może zostać wydane.

Przepisy prawa nie przewidują możliwości uzupełnienia dokumentu wadium (w postaci gwarancji wadialnej, czy w postaci poręczenia zapłaty). Art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo zamówień publicznych przewiduje konieczność odrzucenia oferty w sytuacji, gdy wykonawca nie złożył wadium. Stąd w treści sentencji wyroku nakazano odrzucenie oferty W.A. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw”.

Za bezzasadny został uznany zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w związku z art. 239 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 16 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych przez zaniechanie odrzucenia jako oferty z ceną rażąco niską oferty W.A. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” oraz przez ocenę oferty Wykonawcy w ustalonych kryteriach oceny ofert, podczas gdy jest to oferta podlegająca odrzuceniu, co doprowadziło jednocześnie do naruszenia zasad równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Wykonawca A.D. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” został wezwany do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny. Wezwanie Zamawiającego obejmowało w szczególności zobowiązanie do przedstawienia informacji o kosztach pracy (wraz ze wskazaniem liczby personelu), kosztach materiałów, paliwa, sprzętu, utylizacji odpadów oraz zakładanym zysku, a także wymagało wykazania zgodności kalkulacji z przepisami prawa pracy i minimalnego wynagrodzenia.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, Wykonawca przedstawił wyjaśnienia odpowiadające zakresowi żądania Zamawiającego, obejmujące wskazane kategorie kosztowe oraz poparte dokumentami źródłowymi, w tym m.in. potwierdzeniami posiadania sprzętu, ofertami dostawców, dokumentami dotyczącymi kosztów paliwa. Tym samym Wykonawca wypełnił wymaganie Zamawiającego.

oliczność, że Odwołujący oczekiwałby bardziej dokładnych informacji nie przesądza o niewystarczającym charakterze złożonych wyjaśnień. Izba podziela stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym: „oczekiwania wykraczają jednak poza zakres obowiązku wykonawcy wynikający z art. 224 ustawy Pzp. Instytucja wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny nie ma na celu przeprowadzenia szczegółowego audytu księgowego ani odtworzenia pełnej kalkulacji kosztowej na poziomie każdej pozycji formularza ofertowego, lecz umożliwienie Zamawiającemu oceny, czy przedstawiona cena jako całość - przy uwzględnieniu kluczowych elementów kosztowych - jest realna i pozwala na należyte wykonanie zamówienia.”

Przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie nakładają na wykonawcę obowiązku przyjęcia określonego modelu organizacyjnego realizacji zamówienia ani jednej, „właściwej” metodologii kalkulacji ceny.

Izba także podziela stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym: „Twierdzenia Odwołującego w zakresie rzekomego „pominięcia amortyzacji” stanowią przykład nadmiernie formalistycznego i oderwanego od realiów rynkowych podejścia do kalkulacji kosztów. Odwołujący w istocie oczekuje, aby wykonawca przedstawił szczegółowe rozbieżności kosztów eksploatacji sprzętu obejmujące każdą ich składową - w tym przeglądy, smary, oleje, środki czyszczące, serwis bieżący czy zużycie części - oraz przypisał je do poszczególnych czynności i pozycji formularza ofertowego. Tego rodzaju oczekiwania są całkowicie nierealistyczne i nie odpowiadają praktyce rynkowej ani standardom kalkulacji kosztów w tego typu usługach. W rzeczywistości koszty eksploatacyjne sprzętu są kalkulowane w sposób zagregowany, jako globalna pozycja kosztowa, obejmująca łącznie zużycie, serwis i utrzymanie sprzętu, bez potrzeby ich dalszego rozbijania na elementy cząstkowe. Nie sposób oczekiwać, aby wykonawca - ani jakikolwiek podmiot działający na rynku - prowadził kalkulację oferty poprzez szczegółowe przypisanie kosztu każdego litra oleju, każdego przeglądu czy każdej czynności serwisowej do konkretnej pozycji zamówienia”.

Przed wszystkim jednak Zamawiający nie skonstruował wezwania, które nakazywałoby złożenie wyjaśnień o takim stopniu szczegółowości.

Również argumentacja Odwołującego dotycząca gospodarki odpadami wykracza poza przedmiot badania w ramach procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Zamawiający nie oczekiwał w treści wezwania złożenia wyjaśnień w takim

zakresie. Podobne uwagi należy odnieść do oczekiwania Odwołującego w zakresie posiadania decyzji administracyjnych, czy zezwoleń. Jak słusznie zauważył Zamawiający, takie zarzuty Odwołującego stanowią próbę wprowadzenia dodatkowych warunków udziałów w postępowaniu. Tymczasem Zamawiający nie określił w SWZ szczególnych warunków udziału w postępowaniu, ani wymogów dotyczących posiadania zezwoleń lub decyzji administracyjnych w zakresie przetwarzania odpadów zielonych, a zatem nie może na etapie oceny wyjaśnień ceny wymagać od wykonawcy spełnienia warunków, które nie zostały uprzednio przewidziane w dokumentacji postępowania.

Istotne znaczenie ma także okoliczność, że Odwołujący nie wykazał, aby którykolwiek z elementów kalkulacji ceny był nierealny, sprzeczny z przepisami prawa lub niewiarygodny. Złożone jako dowód oferty cenowe mogą stanowić dowód jedynie na możliwości cenowe Odwołującego. Odwołujący nie wykazał, aby Przystępujący zastosował koszty pracy/roboczogodziny niezgodne z wymaganiami właściwych przepisów prawa. Nie wykazał także, aby poszczególne kwestionowane pozycje kalkulacji stanowiły istotny koszt. Przyjmowane przez Odwołującego własne kalkulacje, wyceny, koszty, stanowią wyłącznie informację o własnych możliwościach Odwołującego. Nie są dowodem na okoliczność, że cena realizacji zamówienia przyjęta przez Przystępującego jest nierealna.

Odwołujący sformułował również zarzut dotyczący braku doświadczenia wymaganego w pkt. 12.1.3 SWZ. W treści odwołania wskazał, że zarzut ten ma charakter ewentualny, gdyż potwierdzenie któregośkolwiek z wcześniejszych zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty W.A. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw” powoduje brak konieczności oceny sytuacji podmiotowej Wykonawcy. Zatem skoro jeden z zarzutów odwołania został uznany za zasadny, a w treści sentencji wyroku nakazano odrzucenie oferty W.A. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „D.A., Ogrody Zabaw”, to zgodnie z dyspozycją Odwołującego brak jest konieczności oceny sytuacji podmiotowej Wykonawcy i konieczności rozpoznawania zarzutu określonego jako ewentualny.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 oraz art. 574, 575 ustawy z 11.09.2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1a) oraz § 5 pkt 2b), § 7 ust. 1 pkt 1), zaliczając w poczet kosztów postępowania uiszczony przez Odwołującego wpis od odwołania oraz koszty wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego Zamawiającego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....