

WYROK

Warszawa, 1 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 28 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 13 maja 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **Barbara Knieć prowadząca działalność gospodarczą pod firmą P.U.H. DROGSAN Barbara Knieć** Przasnysz, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Miasto Przasnysz**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) wpisu.

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 2293/26

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Miasto Przasnysz, w trybie przetargu nieograniczonego na *bieżące utrzymanie terenów zieleni miejskiej w Przasnyszu w latach 2026-2028* (nr postępowania: ZP.271.8.2026), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 20.03.2026 r., 2026/BZP 00165487, wobec czynności polegającej na badaniu, ocenie ofert, prowadzących do wadliwego wyboru oferty najkorzystniejszej oraz zaniechania unieważnienia postępowania, wniesione zostało 13.05.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy P.U.H. DROGSAN Barbara Knieć (KIO 2293/26).

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 08.05.2026 r.

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 16 pkt 1 i 2 Pzp przez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości;
- 2.art. 240 ust. 1 i 2 Pzp przez opisanie i zastosowanie kryterium „Termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów” w sposób, który nie umożliwia weryfikacji i porównania poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji z ofert oraz pozostawia zamawiającemu nadmierną swobodę oceny;
- 3.art. 241 ust. 1 Pzp przez zastosowanie kryterium, które w realiach postępowania nie służy rzeczywistej ocenie poziomu wykonania usługi, lecz premiuje nieweryfikowalną deklarację wykonawcy;
- 4.art. 255 pkt 6 Pzp przez zaniechanie unieważnienia postępowania pomimo nieusuwalnej wady postępowania polegającej na przeprowadzeniu oceny ofert przy użyciu kryterium nieweryfikowalnego i niespójnego z projektowanymi postanowieniami umowy.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, nakazanie unieważnienia postępowania, ewentualnie, nakazanie powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem obowiązku przeprowadzenia oceny zgodnej z art. 16, art. 240 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Pzp.

W uzasadnieniu odwołujący kwestionował dokonanie oceny oferty wybranej w kryterium „Termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów” na podstawie deklaracji wykonawcy, w której wskazał czas 30 minut. W ocenie odwołującego swz nie określa żadnego obiektywnego, mierzalnego i jednakowego dla wszystkich wykonawców sposobu weryfikacji takich deklaracji. Nie wskazano na podstawie jakich danych, dokumentów, zasobów organizacyjnych, technicznych lub kadrowych zamawiający miałby badać realność i porównywalność deklarowanych czasów reakcji. Tym samym punktacja w tym kryterium opiera się wyłącznie na jednostronnych oświadczeniach wykonawców.

Taki opis kryterium pozostaje sprzeczny z art. 240 ust. 2 Pzp, który wymaga, aby kryteria i ich opis umożliwiały weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania na podstawie informacji przedstawianych w ofertach oraz nie pozostawiały zamawiającemu nieograniczonej swobody. Kryterium musi również pozostawać rzeczywiście związane z

przedmiotem zamówienia i służyć jego realnej ocenie, a nie premiować samą deklarację wykonawcy.

W toku badania oferty wybranego wykonawcy zamawiający zaakceptował model oparty na ogólnych deklaracjach organizacyjnych (zaplecza, utworzenia brygady interwencyjnej oraz udziału podwykonawcy, bez uprzednio określonych w swz mierzalnych zasad oceny takich informacji). Ponadto premiowana w kryterium deklaracja nie została w żaden sposób zabezpieczona w warunkach umowy i odpowiedzialności kontraktowej za przekroczenie terminu. Prowadzi to do nieprzejrzystości dokumentów zamówienia.

Próba naprawienia dokumentów po zamknięciu etapu ofertowania prowadzi do zachwiania zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania, gdyż wykonawcy składali oferty przy różnych założeniach co do rzeczywistego zakresu ryzyka kontraktowego. Zamawiający nie może po otwarciu ofert „ratować” wadliwie ukształtowanego kryterium przez późniejsze wyjaśnienia lub interpretację realizacji swz i projektu umowy.

Wykonawcy realnie oceniając swoje możliwości logistyczne i organizacyjne mogli składać ostrożniejsze deklaracje, zakładając, że kryterium będzie podlegało rzeczywistej weryfikacji i egzekwowaniu.

Wada postępowania polega nie tylko na niedoskonałości redakcyjnej dokumentów, lecz na tym, że ocena ofert została przeprowadzona przy użyciu kryterium, które nie było w swz opisane w sposób umożliwiający rzeczywistą weryfikację i porównanie ofert, a następnie zostało zastosowane wobec oferty wybranej na podstawie następczo zaakceptowanych ogólnych wyjaśnień organizacyjnych. W tych warunkach zamawiający powinien był unieważnić postępowanie.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z wnioskiem o jego odrzucenie, ewentualnie oddalenie (pismo z 22.05.2026 r.).

Zamawiający wniosek o odrzucenie odwołania opierał na ustaleniu, że w zasadniczej części zarzuty dotyczą kwestionowania zapisów swz – w kryterium oceny ofert, które były znane wykonawcy od dnia ogłoszenia o zamówieniu (20.03.2026 r.) i nie były wcześniej kwestionowane. Na obecnym etapie postępowania zarzuty te są spóźnione.

Zamawiający odniósł się również merytorycznie do odwołania wnosząc o jego oddalenie jako bezzasadnego. Zamawiający wprowadził kryterium „Termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów” (40 pkt) rozumiany jako czas reakcji od chwili zgłoszenia z przypisaną skalą punktową wg tabeli wskazanej w ust. 20 pkt 1 lit b swz (maksymalna punktacja za zadeklarowanie czasu do 0,5 godziny włącznie).

Zarówno w ofercie wybranej, jak i w ofercie odwołującego zadeklarowany został czas 0,5 godziny.

W ofercie ER-TRANS Ewelina Balcerzak podejrzenie wzbudził zakres usług powierzonych podwykonawcy oraz wobec udziału podwykonawcy we wszystkich rodzajach usług – zadeklarowany termin przystąpienia do usuwania wywrotów i złomów. Wobec tego skierował do tego wykonawcy wezwanie do złożenia wyjaśnień treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy. Złożone wyjaśnienia rozwiąły wątpliwości co realności zaoferowanego czasu (wskazanie stałej brygady interwencyjnej z udziałem pracowników podwykonawcy, dyspozycyjność 24h/dobę, zaplecza sprzętowego, informacji o zlokalizowaniu zasobów w okolicy bliskiej zamawiającego zapewniającej dotrzymanie czasu dotarcia na miejsce).

Zastosowane kryterium jest powszechnie stosowane jako obiektywnie, nierozzerwalnie związane z jakością świadczenia usługi otrzymania zieleni w sytuacjach nagłych (wywroty, złomy) warunkując bezpieczeństwo użytkowników terenów publicznych i ciągłość świadczenia. Reguły przyznawania punktów zostały jasno określone w swz. Przejrzystość postępowania zapewniło wezwanie do wyjaśnień z art. 223 ust. 1 Pzp, pozwalające na weryfikację realności deklaracji wykonawcy.

W postępowaniu nie wystąpiła „niemożliwa do usunięcia wada”, która uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła

Zgonie z pkt 15 swz – opis sposobu obliczenia ceny oferty:

Ceną ofertową jest całkowita kwota brutto określona w Kosztorysie – formularzu oferty cenowej, którego wzór załączono do SWZ- Rozdz. 4

W ogłoszeniu oraz swz (pkt 20) wskazane kryterium oceny ofert – Termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów wadze 40 pkt. W swz w opisie oceny w tym kryterium:

B. Kryterium „Termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów” – termin przystąpienia do realizacji usługi (usuwanie wywrotów lub złomów) od chwili zgłoszenia przez Zamawiającego telefonicznie/faksem/ mailem (max. 5 godzin)

Punkty przyznane zostaną wg poniższej tabeli:

I.p.	Deklarowany czas przystąpienia do realizacji usługi usuwania wywrotów lub złomów	Ilość punktów
1.	Powyżej 4 godzin do 5 godzin włącznie	0
2.	Powyżej 3 godzin do 4 godzin włącznie	10
3.	Powyżej 2 godzin do 3 godzin włącznie	20
4.	Powyżej 0,5 godziny do 2 godzin włącznie	30
5.	Do 0,5 godziny włącznie	40

Oferta zawierająca termin przystąpienia do realizacji usługi usuwania wywrotów lub złomów wynoszący powyżej 5 godzin zostanie odrzucona na podst. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. W tym kryterium można uzyskać maksymalnie 40 punktów.

W formularzu oferty wykonawcy w pkt 3 wskazywali oferowaną cenę brutto (wyliczoną w formularzu cenowym) oraz wskazywali termin przystąpienia do usuwania wywrotów lub złomów od zgłoszenia przez zamawiającego (lit. B).

Termin składania ofert upływał 3.04.2026 r. o godzinie 9:00.

Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia 890.000,00 zł brutto.

W postępowaniu złożone zostały dwie oferty:

ER-TRANS Ewelina Balcerzak: cena 744.298,84 zł brutto, termin do 0,5 godziny włącznie;

Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „DROGSAN”: cena 1.184.667,12 zł, termin do 0,5 godziny włącznie.

Pismem z 10.04.2026 r. zamawiający wezwał wykonawcę Ewelina Balcerzak, na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn.zm.), do złożenia wyjaśnień w zakresie:

a) oświadczenia o podwykonawstwie zawartego w pkt 7 oferty, mającego charakter informacyjny. Deklarują Państwo, że zamierzają powierzyć podwykonawcy LubimyOgrody.pl sp. z o.o. usługi w zakresie koszenia trawników, grabienia trawników, formowania żywopłotów, cięć sanitarnych drzew, podkrzesania gałęzi drzew i krzewów, wycinki drzew i krzewów, usuwania wywrotów i złomów, renowacji trawników. Zakres ten obejmuje wszystkie usługi zlecane w ramach zamówienia. Wobec tego proszę o wyjaśnienie, w jakim zakresie zamówienie będzie wykonywał podwykonawca, a w jakim Wykonawca?

b) W zakresie oświadczenia o terminie przystąpienia do usługi usuwania wywrotów i złomów stanowiącego podstawę przyznania punktacji w kryterium oceny ofert wskazali Państwo czas do 0,5 godziny włącznie. Jednocześnie jak wynika ze zobowiązania podmiotu udostępniającego zasoby i oświadczenia o podwykonawstwie zawartego w ofercie usługę tę ma wykonywać podwykonawca LubimyOgrody.pl sp. z o.o., który ma siedzibę w Kadzidle. Proszę o wskazanie sposobu, w jaki Wykonawca zamierza zapewnić przystąpienie do wykonywania tej usługi w zadeklarowanym czasie 0,5 godziny?

Wykonawca złożył wyjaśnienia, w których potwierdził, że posiada odpowiedni potencjał techniczny oraz kadrowy niezbędny do realizacji zamówienia. Wskazany w podwykonawca nie został powołany do wykonania całości zamówienia i to wykonawca zdecyduje jaki procent zamówienia będzie wykonywany we współpracy z podwykonawcą. Wykonawca zakłada udział podwykonawcy we wszystkich zadaniach opisanych w kosztorysie w wymiarze nie większym niż 50% wartości robót, a udział ten ma polegać na udostępnieniu części personelu wraz z wykwalifikowaną kadrą nadzorującą grupy robocze. W odpowiedzi na pytanie nr 2 wykonawca wskazał na lokalizację siedziby oraz bazy sprzętowej w miejscowości Karwacz. Oddalonej o niecałe 7 km od centrum Przasnysza. Aby wywiązać się z deklarowanego przeze mnie czasu reakcji, tj. do 0,5 godz., oraz należycie zrealizować zamówienie, podjęłam konkretne środki techniczne,

organizacyjne oraz kadrowe tworząc brygadę interwencyjną – pracowników Wykonawcy i podwykonawcy dostępnych w siedzibie firmy 24 h/dobę, na wypadek zgłoszenia przez Zamawiającego pilnego usunięcia wywrotów lub wyłomów, która jest stanie dojechać na miejsce w zadeklarowanym czasie i przystąpić do wykonania usługi.

24.04.2026 r. do Barbara Kniec złożyła do zamawiającego wniosek o unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 ust. 1 pkt 6 Ustawy. Wniosek ten opierała na ocenie kryterium, które nie pozwalało na weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach.

Zamawiający pismem z 8.05.2026 r. poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej, w tym o przyznanych punktach dla obu ofert w kryterium pozacenowym, tj. po 40 pkt.

Izba oddała odwołanie.

Izba nie uwzględniła wniosku zamawiającego odrzucenie odwołania, jako wniesionego z naruszeniem terminu, co zamawiający opierał na ustaleniu, że odwołujący wskazuje faktycznie na wadliwość zapisów dokumentacji postępowania w zakresie opisu kryterium oceny ofert. Mając na uwadze, że objęte zarzutami są czynności stanowiące o wyniku postępowania (wybór oferty najkorzystniejszej i zaniechanie unieważnienia postępowania) Izba uznała, że odwołanie wniesione zostało w terminie liczonym od dnia zawiadomienia o wyborze oferty najkorzystniejszej.

Jednocześnie Izba wskazuje, że sama podstawa zarzutów w zakresie w jakim odnosiła się do kwestionowania precyzyjności i weryfikowalności kryterium dotyczącego zadeklarowanego w ofertach terminu usuwania wywrotów i złomów, nie mogła prowadzić do oceny zasadności tak sformułowanych zarzutów. Zarzuty wywodzone wyłącznie w oparciu o kwestionowanie możliwości weryfikacji deklaracji wykonawcy faktycznie miały odniesienie wprost do zapisów swz opisujących sposób oceny w kryterium pozacenowym. Należy podkreślić, że na obecnym etapie czynności Izba jest związana postanowieniami swz, których ocena prawidłowości była możliwa, ale na wcześniejszym etapie postępowania. Oznaczało to zatem, że poza kognicją Izby leżała ocena prawidłowości wprowadzonego kryterium w tym sposobu jego weryfikacji, co zasadniczo prowadziło do oddalenia odwołania. Izba potwierdziła na podstawie dokumentacji postępowania, że zamawiający zgodnie z ustalonym sposobem oceny prawidłowo przyznał punkty obu ofertom za deklarowany w taki sam sposób termin. Ponieważ odwołujący nie wykazał w jaki sposób ocena oferty na podstawie deklarowanego terminu miałyby naruszać zasady oceny opisane w swz, odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 podlegało oddaleniu.

Odnosząc się natomiast do zarzutu zaniechania unieważnienia postępowania Izba uznała, że okoliczności opisujące przebieg postępowania, które wyznaczały zakres oceny ofert, tj. stanowiące punkt wyjścia zapisy swz (nie kwestionowane na wcześniejszym etapie postępowania), jak również wyjaśnienia składane przez wykonawcę wybranego, nie wskazywały na wystąpienie niemożliwej do usunięcia wady postępowania uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Odwołujący poza przedstawieniem własnych wniosków co do braku możliwości zastosowania kryterium ustalonego na etapie ogłoszenia o zamówieniu nie wykazał w jaki sposób okoliczności te miałyby wyczerpywać przesłanki wskazane w art. 457 Ustawy, określające podstawy unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Tak podniesiony zarzut uniemożliwiał jego rozpoznanie, prowadząc do oddalenia odwołania w tym zakresie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis i obciążyła nimi odwołującego.

Przewodnicząca:.....