

WYROK

Warszawa, dnia 16 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 czerwca 2026 r. przez odwołującego – Vertexa spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Miasto Łódź z siedzibą w Łodzi reprezentowane przez Zarząd Zieleni Miejskiej z siedzibą w Łodzi

przy udziale uczestnika przystępującego po stronie zamawiającego – A.A. spółka komandytowa z siedzibą w Koluszkach

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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 3118/26

UZASADNIENIE

Miasto Łódź reprezentowane przez Zarząd Zieleni Miejskiej z siedzibą w Łodzi (dalej jako Zamawiający, ZZM) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, o którym stanowi art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2026, poz. 793, dalej jako PZP) pod nazwą: „Podlewanie młodych drzew na terenie miasta Łodzi”, znak sprawy DOM – WZP – IV.271.61.2026 (dalej jako postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów PZP. Szacunkowa wartość zamówienia jest niższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 21 maja 2026 r., numer ogłoszenia 2026/BZP 00255557/01.

W dniu 29 czerwca 2026 r. wykonawca Vertexa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej jako Odwołujący, Spółka, Wykonawca) wniósł odwołanie wobec następujących czynności podjętych przez Zamawiającego:

- 1) dokonaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2) dokonaniu czynności odrzucenia oferty Odwołującego jako zawierającej cenę rażąco niską.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 PZP poprzez dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, podczas gdy oferta Odwołującego powinna być najwyżej oceniona w Postępowaniu;
2. art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 PZP poprzez dokonanie czynności odrzucenia oferty Odwołującego, podczas gdy złożone przez Odwołującego wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z dowodami potwierdzają, że zaoferowana przez Odwołującego cena nie jest rażąco niska.

Odwołujący wniósł o:

- 1) merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania i jego uwzględnienie w całości;
- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania, a także dowodów, które zostaną powołane i przedłożone przez Odwołującego na rozprawie;
- 3) nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 4) nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności powrotu do badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

- 5) nakazanie Zamawiającemu dokonania czynności unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,
- 6) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego na rozprawie.

Odwołujący w następujący sposób uargumentował swój interes we wniesieniu odwołania: „Odwołujący złożył ofertę w Postępowaniu, jego oferta została odrzucona, Odwołujący nie został wykluczony z postępowania. Gdyby Zamawiający wykonał czynności w postępowaniu zgodnie z przepisami PZP, to oferta złożona przez Odwołującego mogłaby zostać uznana za najkorzystniejszą w Postępowaniu. Odwołujący może ponieść szkodę w postaci nieuzyskania przedmiotowego zamówienia, a tym samym nieosiągnięcia spodziewanego zysku z jego realizacji. Szkoda pozostaje w tej sytuacji w adekwatnym związku przyczynowo – skutkowym z uchybieniami, których dopuścił się Zamawiający” – vide s. 3 odwołania.

W dniu 02 lipca 2026 r. do postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca A.A. spółka komandytowa z siedzibą w Koluszkach (dalej jako ANDRO). W treści swojego przystąpienia wykonawca ANDRO przedstawił stanowisko w sprawie.

Pismem z dnia 07 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie w całości odwołania w całości. ZSM w swoim piśmie przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Kolejno, w dniu 13 lipca 2026 r. Odwołujący złożył pismo stanowiące odpowiedź na pismo złożone przez Zamawiającego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, o którym stanowi art. 275 pkt 1 PZP, którego przedmiotem jest usługa podlewania młodych drzew na terenie miasta Łodzi – vide Rozdział 5, 5.1. Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ). Zgodnie z treścią SWZ Zamawiający przewidział możliwość skorzystania z prawa opcji – vide Rozdział 37, 37.5 SWZ.

Jak wynika z treści Rozdziału 23 SWZ, wyłącznym kryterium oceny ofert była cena zamówienia podstawowego. Termin składania ofert w postępowaniu upłynął w dniu 29 maja 2026 r. o godzinie 10:00.

W świetle informacji z otwarcia ofert, w postępowaniu zostało złożonych siedem ofert, zgodnie z poniższym zestawieniem:

Zamawiający w dniu 03 czerwca 2026 r. skierował do Odwołującego wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. ZSM w treści wezwania wskazał, że oferta złożona przez Spółkę jest niższa o 58,49% od wartości szacunkowej zamówienia i o 64,84% niższa od średniej arytmetycznej ofert złożonych w postępowaniu. Nadto, Zamawiający w treści wezwania wskazał jakie kwestie wymagają wyjaśnień. ZSM oczekiwał złożenia dowodów na poparcie złożonych wyjaśnień.

Odwołujący we wskazanym przez Zamawiającego terminie złożył wyjaśnienia.

Kolejno, w dniu 12 czerwca 2026 r. ZSM skierował do Spółki pismo zatytułowane Wezwania do uzupełnienia złożonych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Zamawiający wskazał, że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia nie rozwiewają wszelkich wątpliwości Zamawiającego co do tego czy zamówienie zostanie wykonane zgodnie z warunkami opisanymi w SWZ oraz Opisie przedmiotu zamówienia. ZSM dążył do wyjaśnienia dwóch kwestii: (1) wyjaśnienia skrótu MPWIK użytego przez Spółkę w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny oraz (2) odpowiedzi na pytanie: Czy jednostka, od której pozyskiwana będzie woda znajduje się na terenie miasta Łódź? Jeśli nie, to ZSM prosi o wskazanie kosztów transportu wody do miejsca realizacji zamówienia.

Spółka w dniu 16 czerwca 2026 r. złożyła pismo zawierające odpowiedź na ww. pytania. Nadto, Odwołujący w treści swojego pisma dodał, że „Ze wstępnych ustaleń z ZWIK cały proces od wysłania wniosku po wydanie hydrantu i podpisanie umowy trwa ok 7dni. Opłata za wynajęcie stojaka za kwartał wynosi 567zł netto, natomiast cena m3 wody to kwota 6.62 zł brutto co daje łączną kwotę 4965zł za 750m3 wody. Wszystkie ceny dostępne są również na stronie ZWIK.”.

W dniu 23 czerwca 2026 r. Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszej oferty, za którą została uznana oferta ANDRO. Oferta złożona przez Wykonawcę została odrzucona przez Zamawiającego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP.

Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Odwołującego, Zamawiającego oraz Przystępującego zawarte odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, przystąpieniu, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych, skutkujących odrzuceniem odwołania,

wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania w ustawowym terminie skutecznie zgłosił po stronie Zamawiającego wykonawca ANDRO.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania,

oraz wszystkie wnioskowane przez Odwołującego dowody z dokumentów. Izba nie znalazła podstaw do pominięcia któregośkolwiek z dowodów z dokumentów na podstawie

art. 541 PZP.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą. Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują następujące przepisy:

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2)przejrzysty;
- 3)proporcjonalny.

Art. 17 ust. 2 PZP: Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Art. 224 ust. 5 PZP: Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Art. 224 ust. 6 PZP: Odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP: Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu odwoławczym jest czynność Zamawiającego polegająca na odrzuceniu oferty Odwołującego oraz uzasadnienie faktyczne i prawne tej czynności przedstawione Wykonawcy w informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej (dalej jako informacja). Oznacza to, że ocena zasadności odrzucenia oferty Spółki powinna być dokonywana przez pryzmat wskazanych przez Zamawiającego w informacji, a nie przez pryzmat później sformułowanych przez ZZM hipotetycznych albo dodatkowych zastrzeżeń.

Zamawiający w informacji wskazał cztery okoliczności, które mają uzasadniać odrzucenie oferty Wykonawcy:

- 1)badanie przez ZZM obydwu złożonych wyjaśnień potwierdziło, że Wykonawca nie sprostął wymogowi wyjaśnienia rażąco niskiej ceny;
- 2)brak wskazania konkretnych lokalizacji poboru wody, co zdaniem ZZM miało uniemożliwiać ocenę kosztów transportu;
- 3)wskazanie w pierwszych wyjaśnieniach ceny wody na poziomie 5 zł/m³, a następnie w uzupełnieniu wyjaśnień ceny 6,62 zł/m³;
- 4)brak przedstawienia odrębnego dowodu potwierdzającego dysponowanie specjalistycznym sprzętem do podlewania.

Zgodnie z Formularzem ofertowym (dalej jako FO) wykonawcy biorący udział w postępowaniu mieli wskazać cenę brutto za podlewanie jednej sztuki drzewa oraz cenę brutto za całość zamówienia podstawowego, obliczoną jako iloczyn ceny jednostkowej i liczby 15 000 podlewań.

Odwołujący wskazał cenę jednostkową 7,88 zł brutto oraz cenę 118 200,00 zł brutto za całość zamówienia podstawowego. Cena jednostkowa miała charakter kompleksowy, gdyż obejmowała wszystkie koszty wykonania jednego podlewania zgodnie z dokumentami zamówienia. Jednocześnie SWZ przewidywała, że cena brutto za zamówienie podstawowe musi uwzględniać wszystkie wymagania ZZM oraz obejmować wszystkie koszty, jakie poniesie wykonawca z tytułu należytego i zgodnego z umową wykonania przedmiotu zamówienia, w tym zysk wykonawcy, podatki i opłaty.

Zgodnie z treścią pierwotnie udzielonych przez Spółkę wyjaśnień rażąco niskiej ceny, Wykonawca przedstawił następującą kalkulację kosztów:

Następnie w odpowiedzi na drugie wezwanie skierowane przez Zamawiającego do Spółki, Wykonawca zmodyfikował złożone przez siebie oświadczenie w zakresie kosztów wody niezbędnej do realizacji zamówienia. Spółka w swoim piśmie wskazała, że „Ze wstępnych ustaleń z ZWiK cały proces od wysłania wniosku po wydanie hydrantu i podpisanie umowy trwa ok 7 dni. Opłata za wynajęcie stojaka za kwartał wynosi 567zł netto, natomiast cena m³ wody to kwota 6.62

zł brutto co daje łączną kwotę 4965zł za 750m³ wody. Wszystkie ceny dostępne są również na stronie ZWIK.”.

Z powyższego wynika, że wyjaśniona przez Odwołującego cena nie jest tożsama z kwotą wskazaną przez Spółkę w FO za realizację zamówienia podstawowego. Wykonawca w swoich pierwotnych wyjaśnieniach wskazał kwotę około 27 998 zł, która została zmodyfikowana o koszty związane z wodą. Tymczasem Wykonawca w złożonym FO wskazał kwotę 118.200,00 za realizację zamówienia. Lektura złożonych przez Spółkę wyjaśnień rażąco niskiej ceny prowadzi do wniosku, że cena za wykonanie zamówienia jest blisko 90.000 zł mniejsza niż cena zadeklarowana w FO. W tym miejscu należy wskazać, że Wykonawca w żaden sposób nie wyjaśnił z czego wynika ta rozbieżność.

Wątpliwości budzi także sposób oszacowania przez Wykonawcę kosztów wody. Odwołujący wskazuje początkowo kwotę 3750 zł, która zostaje zmodyfikowana w odpowiedzi na drugie wezwanie Zamawiającego do wyjaśnienia ceny i podaje kwotę 4965 zł. Biorąc pod uwagę przedmiot zamówienia, to cena wody stanowi istotną pozycję kosztową w realizacji zamówienia. Nie można też tracić z pola widzenia, że Spółka nie wyjaśniła z czego wynika powstała rozbieżność cenowa.

Powyższe dowodzi, że z treści złożonych i uzupełnionych przez Wykonawcę wyjaśnień rażąco niskiej ceny, wynika, że Spółka nie sprostала spoczywającemu na niej obalenia ciężarowi rażąco niskiej ceny. Złożone przez Odwołującego wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny nie potwierdzają możliwości wykonania przez Wykonawcę przedmiotu zamówienia za cenę zadeklarowaną w FO.

Nie można zgodzić się z argumentacją Odwołującego, zawartą w tezie 2.47 odwołania – s. 13, zgodnie z którą: „Skoro więc Zamawiający sam zażądał doprecyzowania tej kwestii, to nie może następnie traktować odpowiedzi udzielonej na jego wezwanie jako niedopuszczalnej zmiany kalkulacji. Byłoby to wewnętrznie sprzeczne. Najpierw Zamawiający oczekiwał uzupełnienia informacji dotyczących źródła i ceny wody, a następnie samo udzielenie odpowiedzi na to pytanie potraktował jako argument za odrzuceniem oferty.”. Zamawiający dążył do uzyskania wyjaśnień w zakresie następujących kwestii:

Spółka wyjaśniła, że wskazując MPWiK, miała na myśli Zakłady Wodociągowe i Kanalizacji spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi. Zgodnie z treścią wezwania Wykonawca nie był zobowiązany do wskazywania ceny wody. Była to wyłączna inicjatywa Spółki. Nie można tracić z pola widzenia, że Spółka nie podała żadnej argumentacji w związku z modyfikacją ceny wody.

Odnosząc się do zawartej w uzasadnieniu odrzucenia oferty Spółki kwestii braku wskazania konkretnych lokalizacji poboru wody, co zdaniem ZZM miało uniemożliwiać ocenę kosztów transportu, należy wskazać, że żadne postanowienie SWZ, czy też OPZ nie nakładało na Wykonawcę obowiązku posiadania, na etapie składania oferty albo na etapie składania wyjaśnień w zakresie ceny wskazania konkretnych hydrantów, z których pobierana będzie woda.

Jeśli chodzi o zawartą przez Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego kwestię braku przedstawienia odrębnego dowodu potwierdzającego dysponowanie specjalistycznym sprzętem do podlewania, należy zauważyć, że ZZM nie określił w dokumentach zamówienia żadnych warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej. Nadto, Zamawiający nie wymagał złożenia przedmiotowych środków dowodowych w tym zakresie. Dalej, należy wskazać, że w skierowanym do Spółki wezwaniu do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny próżno szukać informacji o spoczywającym na Wykonawcy obowiązku wykazania dysponowania specjalistycznym sprzętem. W przeciwnym razie procedura wyjaśnienia rażąco niskiej ceny zostałaby wykorzystana do zastępczego wprowadzenia warunku udziału w postępowaniu, którego ZZM nie przewidział w dokumentach zamówienia.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że skoro ZZM w skierowanych do Wykonawcy wezwaniach nie żądał wskazania konkretnych lokalizacji poboru wody, jak również przedstawienia odrębnego dowodu potwierdzającego dysponowanie specjalistycznym sprzętem do podlewania, to Zamawiający nie może konstruować odrzucenia oferty Wykonawcy na tej podstawie. Ocena wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę wyjaśnień dokonywana jest przez pryzmat skierowanego do danego wykonawcy wezwania, a nie z perspektywy niewyartykułowanych oczekiwań Zamawiającego.

Odnosząc się do argumentacji ZZM przedstawionej w odpowiedzi na odwołanie w zakresie reprezentacji Odwołującego, wskazać należy, że stanowisko Zamawiającego jest nieprawidłowe. Zgodnie z treścią art. 510 ust. 1 PZP: Pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, a ponadto osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony lub uczestnika postępowania oraz osoba pozostająca ze stroną lub uczestnikiem postępowania w stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia. Z treści przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca nie wymaga, aby stosunek zlecenia miał charakter stały, ciągły, jak również, aby jakkolwiek inny przymiotnik towarzyszył temu zleceniu. Taki wymóg nie wynika z art. 510 PZP i nie może być konstruowany przez Zamawiającego. ZZM próbuje oprzeć swoje stanowisko na przesłance, której przepisy PZP w ogóle nie przewidują. Prezentowane przez Zamawiającego twierdzenia nie mają żadnego znaczenia dla oceny zasadności odwołania ani dla oceny czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty. Postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą służy ocenie zgodności czynności Zamawiającego z przepisami PZP, a nie ocenie osobistej postawy pełnomocnika strony. ZZM może polemizować z argumentacją Odwołującego, ale polemika ta powinna pozostawać

rzeczowa i odnosić się do zarzutów odwołania oraz zaskarżonej czynności. Kwestionowanie działania pełnomocnika bez jakiegokolwiek podstawy prawnej i dowodowej wykracza poza ramy koniecznej argumentacji. W ocenie Izby reprezentacja Odwołującego została prawidłowo wykazana poprzez przedłożone pełnomocnictwo, a przedmiot zlecenia mieści się w zakresie stosunku zlecenia łączącego Odwołującego z pełnomocnikiem. Twierdzenia Zamawiającego są nie tylko bezzasadne, jak także irrelewantne dla oceny istoty sporu.

Biorąc pod uwagę, że żaden ze sformułowanych przez Odwołującego zarzutów nie potwierdził się, to Izba oddaliła odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca