

WYROK

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: M.J.

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 lipca 2026 roku przez A.K. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą ALICJA KOWALSKA "FIODOR" USŁUGI KOMUNALNE w postępowaniu prowadzonym przez Zarząd Dróg Miejskich w Pabianicach przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego M.N. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO - TEX" M.N.

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża A.K. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą ALICJA KOWALSKA "FIODOR" USŁUGI KOMUNALNE i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez A.K. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą ALICJA KOWALSKA "FIODOR" USŁUGI KOMUNALNE tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zarząd Dróg Miejskich w Pabianicach tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od Alicji Kowalskiej prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą ALICJA KOWALSKA "FIODOR" USŁUGI KOMUNALNE na rzecz Zarządu Dróg Miejskich w Pabianicach kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) 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 3431/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający Zarząd Dróg Miejskich w Pabianicach w trybie przetargu nieograniczonego prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Bieżące utrzymanie pasów drogowych będących w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w latach 2026 - 2027”, wewnętrzny identyfikator: 4/ZDM/2026.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 17 lutego 2026 r. pod numerem: 111737-2026.

W postępowaniu tym A.K. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą ALICJA KOWALSKA "FIODOR" USŁUGI KOMUNALNE (dalej: Odwołujący) w dniu 13 lipca 2026 r. wniosła odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej od czynności i zaniechań Zamawiającego, polegających na:

- wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu i uznaniu za taką oferty wykonawcy "CHYBO - TEX" Małgorzata Nowak, ul. Zagrodowa 10/12, 93-354 Łódź (dalej jako „Chybo-Tex”) z naruszeniem art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp, przy:
- zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Chybo-Tex w sytuacji, gdy oferta zawiera rażąco niską cenę za wykonanie zamówienia a wezwany do udzielenia wyjaśnień istotnych elementów ceny wykonawca nie wykazał i nie udowodnił w złożonych wyjaśnieniach, aby cena jaką zaoferował w postępowaniu nie była rażąco niska - naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp a także art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej jako obarczonej wadą mającą wpływ na wynik postępowania,
2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem zarzutów podniesionych w odwołaniu a w konsekwencji odrzucenie oferty wykonawcy Chybo-Tex,
3. dokonanie ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

W złożonej pismem z dnia 27 lipca 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Wykonawca Małgorzata Nowak prowadząca działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO - TEX" M.N. zgłosiła przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcę. Wszystkie warunki formalne związane ze zgłoszonymi przystąpieniami

zostały spełnione. Co za tym idzie wykonawca skutecznie zgłosił swoje przystąpienia do postępowania odwoławczego, stając się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron oraz uczestnika postępowania uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, 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 ustawy Pzp.

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

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego dowody niestanowiące części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przedłożone przez:

- 1.Odwołującego wraz z odwołaniem, tj.: zestawienie kosztów – weryfikacja założeń z wyjaśnień RNC CHYBO-TEX (kwoty brutto) *na fakt*: że oferta CHYBO-TEX zawiera rażąco niską cenę.
- 2.Zamawiającego wraz z odpowiedzią na odwołanie, tj. oferta sprzedaży zmiatarki *na fakt*: realności założeń uczestnika postępowania i możliwości zmieszczenia się we wskazanych granicach, tj.: 5 dni roboczych po 6 godzin dziennie.
- 3.Uczestnika postępowania na posiedzeniu z udziałem stron, tj.: referencje, zapytanie cenowe, pomocniczy formularz ofertowy, ofertę *na fakt*: realności zaoferowanej ceny.

Izba za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy uznała dowody niestanowiące części dokumentacji postępowania, przedłożone przez:

- 1.Odwołującego na posiedzeniu z udziałem stron, tj. kopii ogłoszeń o pracę na fakt wysokości wynagrodzenia dla kierowców.
- 2.Zamawiającego wraz z odpowiedzią na odwołanie, tj.: oferty pracy na stanowisku operatora zmiatarki na fakt stawek operatora zmiatarki.

Uczestnik postępowania wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny przedłożył dwie umowy zlecenia, w treści których wskazano wysokość stawki godzinowej. Na pytanie przewodniczącej Odwołujący oświadczył, iż nie podważa ważności ani skuteczności zawartych umów.

Izba pominęła dowód niestanowiący części dokumentacji postępowania, przedłożony przez Odwołującego na posiedzeniu, tj. cennik paliw. Uzasadnienie faktyczne zawarte w odwołaniu nie referuje do ceny paliwa. Odwołujący podnosił wadliwe założenia przyjęte do kalkulacji. Przy takiej konstrukcji odwołania, powoływanie na posiedzeniu dowodów na potwierdzenie ceny paliwa uznać należało za spóźnione. Przypomnieć należy, że wykonawca w odwołaniu musi podać wszystkie okoliczności faktyczne potwierdzające zasadność zarzutów, a nie przedstawiać je dopiero na posiedzeniu z udziałem stron.

Z uwagi na powyższe, zgłoszone przez Odwołującego dowody Izba uznała za powołane dla zwłoki i na podstawie art. 541 ustawy Pzp odmówiła ich przeprowadzenia.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest bieżące utrzymanie pasów drogowych będących w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w Pabianicach. Przedmiot zamówienia obejmuje:

- 1)pozimowe, mechaniczne zmiatanie ulic,
- 2)letnie, mechaniczne zmiatanie ulic,
- 3)pozimowe, mechaniczne zmiatanie chodników i dróg dla rowerów,
- 4)letnie, mechaniczne zmiatanie chodników i dróg dla rowerów,
- 5)koszenie w pasach drogowych dróg utwardzonych,
- 6)koszenie w pasach drogowych dróg nieutwardzonych,
- 7)interwencyjne czyszczenie wpustów kanalizacji deszczowej,
- 8)bieżące utrzymanie (sprzątanie) pasów drogowych,
- 9)pielęgnacja i wycinka drzew.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia został zawarty w załączniku nr 8 do specyfikacji warunków zamówienia.

Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 25 marca 2026 roku w postępowaniu ofertę złożyło czterech wykonawców:

- 1)P.H.U. M.P., ul. Sienkiewicza 21, 99-210 Uniejów, cena - 4 009 368,00 PLN.
- 2)"CHYBO - TEX" Małgorzata Nowak, ul. Zagrodowa 10/12, 93-354 Łódź,

cena - 3 075 628,36 PLN.

3) Zakład Usługowy DREWZEL G.S. G.S. s.c., Wojsławice 107B, 98-220 Zduńska Wola, cena - 3 920 919,58 PLN.

4) A.K. "FIODOR" Usługi Komunalne, pl. Kościelny 4, 91-444 Łódź,
cena - 3 401 164,47 PLN.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2026 roku Zamawiający, na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał Uczestnika postępowania do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość zaproponowanej ceny ofertowej, w szczególności odnosząc się do następujących pozycji pomocniczego formularza cenowego:

- a) poz. 1 pomocniczego formularza cenowego - poziomowe, mechaniczne zmiatanie ulic – strefa I,
- b) poz. 2 pomocniczego formularza cenowego - poziomowe, mechaniczne zmiatanie ulic – strefa II,
- c) poz. 12 pomocniczego formularza cenowego - bieżące utrzymanie (sprzątanie) pasów drogowych.

Pismem z dnia 4 maja 2026 roku Uczestnik postępowania złożył stosowne wyjaśnienia. Treść wyjaśnień nie była sporna. Pismo znajduje się w aktach sprawy. Z uwagi na powyższe, powtarzanie treści wyjaśnień Izba uznała za zbędne.

Pismem z dnia 1 lipca 2026 roku Zamawiający zawiadomił wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. oferty M.N. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO - TEX" M.N..

Izba zważyła, co następuje:

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.

Zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia: art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp; art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp. Izba za zbędne uznała przywoływanie treści przepisów z uwagi na to, że ich treść jest publicznie dostępna.

Izba za zbędne uznała przytaczanie definicji rażąco niskiej ceny opartej na piśmiennictwie i orzecznictwie wobec ich powszechnej dostępności. Warto jednak przypomnieć, że celem przepisów o rażąco niskiej ceny jest odrzucenie ofert nierealnych i nierynkowych, które uniemożliwiają należyte wykonanie zamówienia. Choć ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego, to powyższe nie zwalnia Odwołującego z konieczności uzasadnienia zarzutów odwołania w sposób, który przekona Izbę o ich słuszności i pozwoli na ich weryfikację w oparciu o przedłożone dowody.

Przedkładając powyższe na grunt przedmiotowego postępowania okolicznością bezsporną było to, że w specyfikacji warunków zamówienia Zamawiający nie wskazał na konieczność dwukrotnego przejazdu zmiatarką całej powierzchni jezdni. Odwołujący przyznał również, że dwukrotny przejazd zmiatarką nie zawsze będzie konieczny. W konsekwencji nie można odmówić słuszności założeniom przyjętym przez Uczestnika postępowania. Odwołujący nie wykazał, aby przyjęte przez Uczestnika postępowania założenia kalkulacyjne uniemożliwiały realizację zamówienia zgodnie z wymaganiami zawartymi w specyfikacji warunków zamówienia.

Jeżeli chodzi o wysokość wynagrodzeń - Uczestnik postępowania wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny przedłożył dwie umowy zlecenia, w treści których wskazano wysokość stawki godzinowej. Na pytanie przewodniczącej Odwołujący oświadczył, iż nie podważa ważności ani skuteczności zawartych umów. Każdy pracownik/zleceniobiorca ma prawo indywidualnie ustalać i proponować preferowane stawki godzinowe, o ile są one zgodne z obowiązującymi przepisami. Niedoszacowania oferty w zakresie wynagrodzenia pracowników nie można wywieść z samego tylko subiektywnego przekonania Odwołującego, że pracownicy mogą domagać się wyższej stawki godzinowej. To po pierwsze. Po drugie, stawki z innych rejonów Polski, na które powoływał się Odwołujący, nie muszą odzwierciedlać kosztów w miejscu realizacji zamówienia.

Całkowicie niezrozumiałe pozostawało stanowisko Odwołującego w przedmiocie doliczenia 8% stawki podatku od towarów i usług do stawki godzinowej wskazanej w umowie zlecenia. Odwołujący nie odniósł się ani do statusu zleceniobiorcy, ani do charakteru wykonywanych czynności.

Odwołujący nie podważał również ważności ani skuteczności umowy na wywóz odpadów.

Twierdzenia o niedoszacowaniu oferty w zakresie zmiotek, zmiatarki oraz pozostałych kosztów wykonania usługi muszą być poparte dowodami, a nie gołosłownymi argumentami Odwołującego.

Jak wynika z treści odwołania, Odwołujący kwestionuje prawidłowość założeń przyjętych przez Uczestnika postępowania do kalkulacji kosztów paliwa. Jak wskazano powyżej, argumentacja Odwołującego opierała się na założeniu, że poziome oczyszczanie wymaga minimum 2 krotnego przejazdu zmiatarką. Oczywiście jest, że w przypadku odmiennych założeń koszty paliwa ulegną zmianie, co nie jest jednak równoznaczne z niedoszacowaniem oferty.

Izba pominęła twierdzenia Odwołującego dotyczące ceny paliwa. Zgodnie z art. 516 ust. 1 pkt 7-10 ustawy Pzp odwołanie powinno wskazywać czynności lub zaniechania zamawiającego, którym zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, określać żądanie oraz wskazywać okoliczności

faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania. Zgodnie z art. 555 ustawy Pzp *Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu*. Biorąc powyższe pod rozwagę, granice rozpoznania sprawy przez Izbę są ściśle determinowane przez zarzuty odwołania odnoszące się do konkretnych czynności lub zaniechań zamawiającego opartych na konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej. W odwołaniu wykonawca musi wskazać naruszone przepisy oraz przytoczyć wszystkie okoliczności faktyczne uzasadniające podniesione zarzuty. Wskazanie czynności zamawiającego oraz naruszonych przez niego przepisów ustawy nie tworzy zarzutu. Zarzut w rozumieniu ustawy Pzp ujmuje się jako substrat okoliczności faktycznych i prawnych, które muszą być wskazane w odwołaniu, bowiem to one określają granice rozpoznania przez Izbę odwołania. W konsekwencji, nowe okoliczności faktyczne podnoszone w trakcie postępowania odwoławczego stanowią nowe zarzuty, które nie były zawarte w odwołaniu. W treści odwołania cena paliwa nie była podważana przez Odwołującego. Niezależnie od powyższego ubocznie należy wskazać, że fluktuacje cen paliw mieszczą się w granicach normalnego ryzyka kontraktowego profesjonalnego przedsiębiorcy.

Istotne znaczenie miała również okoliczność, że Odwołujący pominął odniesienie się do całkowitej ceny oferty. Przy wynagrodzeniu ryczałtowym nie wystarczy wybrać kilka najniższych pozycji i na tej podstawie dowodzić rażąco niskiej ceny, bez powiązania ich z ceną całkowitą. Nawet jeśli jednostkowa stawka wydaje się niska, należy zestawić ją z ceną ogółem oraz dowieźć – czego Odwołujący w ocenie Izby zaniechał – że zaoferowana kwota uniemożliwia należyte wykonanie umowy.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. § 5 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. b 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.

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

Przewodnicząca: