Sygn. akt: KIO 4578/26

WYROK

Warszawa, dnia 21 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Monika Banaszkiewicz
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 września 2026 r. przez wykonawcę A.G. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą MAR-MAT USŁUGI KOMUNALNE A.G. w Łodzi w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Łódź - Urząd Miasta Łodzi
przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego: GNOM Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi
przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: M.N. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO-TEX" M.N. w Łodzi

orzeka:

1.oddala odwołanie,
2.kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:
2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę A.G. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą MAR-MAT USŁUGI KOMUNALNE A.G. w Łodzi 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:…….....

Sygn. akt: KIO 4578/26

Uzasadnienie

Zamawiający Miasto Łódź - Urząd Miasta Łodzi (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r.” (znak postępowania: DOM-WZP-III.271.38.2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 17 kwietnia 2025 r. pod nr 250703 2025
14 września 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na podstawie art. 513 pkt 1 ustawy Pzp odwołanie (sygn. akt: KIO 4578/26) w zakresie części 10 zamówienia złożył wykonawca Anetta Granatowska prowadząca działalność gospodarczą pod firmą MAR-MAT USŁUGI KOMUNALNE A.G w Łodzi (dalej: „Odwołujący”).
Odwołanie złożono od:
1) zaniechania udostępnienia dokumentacji zamówienia - pełnej korespondencji z wykonawcami w części 10 zamówienia,
2) zaniechania wezwania do wyjaśnień wykonawców konkurencyjnych oraz wykazania zasadności odstąpienia od wezwania tych wykonawców do wyjaśnień,
3) odrzucenia oferty Odwołującego w części 10 zamówienia,
4) wyboru oferty najkorzystniejszej w części 10 zamówienia.
Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:
I. art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 i art. 255 pkt 6 ustawy Pzp - zaniechanie wezwania do wyjaśnień ceny i bezzasadne odstąpienie od wezwania następujących wykonawców:
- Konsorcjum: „KAWON” Sp. z o.o., AAA PRIME SERVICES Sp. z o.o.,
- „CHYBO-TEX” M.N.,
- A.K. Fiodor Usługi Komunalne,

- Przedsiębiorstwo Usług Ogrodniczych „FLORA” Sp. z o.o.,
- „GNOM” Sp. z o.o.,
- IGLICZNIA Zakład Usług Ogrodniczych inż. S.P.,
- pomimo, że ceny powyższych wykonawców - były niższe o więcej niż 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz Zamawiający nie wykazał, że odstąpienie od wezwania - nastąpiło wskutek okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia -a ponadto - poprzez odstąpienie od wezwania - po terminie składania wyjaśnień,
- co spowodowało wadliwe przeprowadzenie badania i oceny ofert, zaniechanie odrzucenia tych ofert i w konsekwencji - powoduje zarówno wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej jak również - istnienie wady mającej charakter zasadniczy - powodującej konieczność unieważnienia postępowania w zakresie części 10,

II. art. 226 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp w zw. art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 Pzp w zw. z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434) oraz w zw. z art. art. 239 i art. 255 pkt 6 ustawy Pzp – poprzez:
- bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego i jednoczesne zaniechanie udostępnienia Odwołującemu protokołu postępowania oraz pełnej treści złożonych dokumentów i korespondencji dotyczącej odwołującego oraz wykonawców:
- Konsorcjum: „KAWON” Sp. z o.o., AAA PRIME SERVICES Sp. z o.o.,
- „CHYBO-TEX” M.N.,
- A.K. Fiodor Usługi Komunalne,
- Przedsiębiorstwo Usług Ogrodniczych „FLORA” Sp. z o.o.,
- „GNOM” Sp. z o.o.,
- IGLICZNIA Zakład Usług Ogrodniczych inż. S.P.,

oraz odwołującego,

– czym Zamawiający naruszył zasady: jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji, czym również utrudnił Odwołującemu możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej - co spowodowało zarówno wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej jak również - istnienie wady mającej charakter zasadniczy - powodującej konieczność unieważnienia postępowania w zakresie części 10.

Odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w częściach 10 zamówienia;
2) unieważnienia czynności wyboru ofert najkorzystniejszych w częściach 10 zamówienia;
3) powtórzenia czynności badania i oceny ofert w częściach 10 - udostępnienie pełnej dokumentacji postępowania - w szczególności protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wyjaśnień w zakresie ceny składanych przez pozostałych wykonawców, wszelkich materiałów dotyczących odwołującego,
4) względnie - unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp,
5) zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa według spisu, który przedłożony zostanie na rozprawie (faktura),
6) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności z:
- treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ),
- treści ofert złożonych w postępowaniu,
- zakresu udostępnionej odwołującemu dokumentacji w cz. 10 przez Zamawiającego,
- pełnego zakresu dokumentacji postępowania w zakresie cz. 10,
- korespondencji z wykonawcami prowadzonej w cz. 10 przez Zamawiającego,
- kierowanych do Zamawiającego przez Odwołującego wniosków o udostępnienie

dokumentów dotyczących postępowania, w tym o udo stępnienie pełnej treści korespondencji prowadzonej z wykonawcami,

(wszystkie wymienione powyżej dokumenty znajdują się w aktach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego)

– dla wykazania:

a) przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
b) nieprawidłowości czynności Zamawiającego polegającej na odrzuceniu oferty Odwołującego
c) niezasadnego zaniechania przez Zamawiającego udostępnienia dokumentów dotyczących

postępowania, w szczególności pełnej treści korespondencji prowadzonej z wykonawcami.

Odwołujący wskazał, że posiada interes we wniesieniu odwołania, ponieważ w części 10 zamówienia oferta Odwołującego uplasowałaby się na pierwszym miejscu w rankingu ofert. Zamawiający odrzucił jednak ofertę

Odwołującego, wskazując, że wykonawca nie wyraził pisemnej zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Odwołujący podniósł, że Zamawiający do momentu wniesienia odwołania nie udostępnił wszystkich dokumentów niezbędnych Odwołującemu do zaskarżenia wyboru oferty najkorzystniejszej. Ponadto - Zamawiający - telefonicznie odmówił wykonawcy wglądu do dokumentów. W szczególności - nie udostępnił podstawowego dokumentu - Protokołu postępowania a ponadto - wyjaśnień rażąco niskiej ceny składanych przez wykonawców w tym postępowaniu. Całe postępowanie nacechowane jest według Odwołującego szeregiem wad, a w szczególności - wadami związanymi z zaniechaniem należytego badania ofert pod kątem rażąco niskiej ceny, a tymczasem - Zamawiający - odmawiał przekazania tak istotnych materiałów jak wyjaśnienia wykonawców w zakresie rażąco niskiej ceny. W niniejszym przypadku - zaniechanie w zakresie uzasadnienia odstąpienia od wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie ofert konkurencyjnych jak również - zaniechanie przekazania dokumentów Odwołującemu – spowodowało w jego ocenie zarówno ograniczenie możliwości sformułowania zarzutów w zakresie unieważnienia postępowania jak również - ograniczenie możliwości sformułowania zarzutów w zakresie żądania odrzucenia ofert konkurencyjnych oraz obrony własnej oferty.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę do wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał 4 września 2026 r. – Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty, w tym o odrzuceniu oferty Odwołującego. W związku z powyższym odwołanie wniesione 14 września 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

28 września 2026 r. Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o:

1. oddalenie odwołania w całości;
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w odpowiedzi na odwołanie, na okoliczności szczegółowo przypisane każdemu z tych dowodów;
3. nieuwzględnienie żądania unieważnienia Postępowania w części 10 na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, ponieważ każde z zarzucanych uchybień – nawet gdyby zostało stwierdzone – ma charakter usuwalny i nie uniemożliwia zawarcia umowy niepodlegającej unieważnieniu;
4. nieuwzględnienie żądania nakazania bezwarunkowego przywrócenia oferty MAR-MAT do oceny, ponieważ ewentualne uwzględnienie zarzutu odnoszącego się do art. 226 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp nie zwalnia Zamawiającego z odrębnego zbadania utrzymania wadium na podstawie art. 220 ust. 5, art. 97 ust. 6 i 10 oraz art. 226 ust. 1 pkt 14 Pzp;
5. pominięcie – na podstawie art. 555 ustawy Pzp – nowych zarzutów, w tym nowych okoliczności faktycznych rozszerzających podstawę zarzutów zawartych w odwołaniu, które zostałyby zgłoszone dopiero w dalszych pismach lub na rozprawie, w szczególności argumentów służących ponownemu zakwestionowaniu wezwania z 2 lipca 2026 r. w zakresie wykraczającym poza podstawę faktyczną zarzutów odwołania.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron i uczestników postępowania, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron i uczestników postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia zarzutu nr 2 podniesionego w odwołaniu, oferta Odwołującego uplasuje się na pierwszym miejscu w rankingu ofert w części 10 zamówienia, w związku z czym będzie on miał szansę na uzyskanie zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca GNOM Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi. Strony nie zgłosiły opozycji ani zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy GNOM Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie odwołującego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w ustawowym terminie zgłosił wykonawca M.N. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO-TEX" M.N. w Łodzi. Strony nie zgłosiły opozycji ar zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia tego wykonawcy do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego. Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy M.N. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą "CHYBO-TEX" M.N. w Łodzi (dalej również: „Przystępujący”) do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania (złożonej zarówno przed rozprawą,

jak i podczas rozprawy przed Izbą), odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie wraz z załącznikami złożonej przez Zamawiającego, oświadczeń o przystąpieniu do postępowania odwoławczego, pisma procesowego złożonego przez Przystępującego wraz z załącznikami oraz pisma procesowego złożonego przez Odwołującego.
Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestników postępowania oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.
W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:
Zamawiający prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r."
Zamówienie zostało podzielone na 16 części.
Otwarcie ofert nastąpiło 10 marca 2026 r. Oferty w zakresie części 10 zamówienia złożyło 7 wykonawców. Odwołujący zaoferował najniższą cenę.
7 maja 2026 r. do wszystkich wykonawców Zamawiający skierował na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Termin na złożenie wyjaśnień został wyznaczony (po skierowaniu do Zamawiającego przez część wykonawców wniosków o przedłużenie terminu) na 22 maja 2026 r. W wyznaczonym terminie wszyscy wezwani wykonawcy złożyli wyjaśnienia. Część wyjaśnień została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa.
28 maja 2026 r. Zamawiający skierował do wszystkich wezwanych wykonawców oświadczenia o cofnięciu wezwania, w których poinformował, iż w przypadku złożenia wyjaśnień i dowodów w zakresie, którego dotyczy oświadczenie nie będą one podlegały badaniu.
Wartość szacunkowa zamówienia to: 4 620 581,77 zł
Średnia arytmetyczna złożonych ofert to: 2 503 186,61 zł brutto.
Ceny ofert wynosiły od 2 021 522,57 zł brutto do 2 933 429,23 zł brutto.
W protokole z posiedzenia Komisji Przetargowej z 28 maja 2026 r. wskazano: „3. W związku ze złożonym przez Wykonawcę Konsorcjum: 1.G&P Team Sp. z o.o., 2.MPM Team Sp. z o.o. odwołaniem w części 5 i części 6 postępowania, Zamawiający cofa czynność wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny w części 10 postępowania." W odwołaniu wniesionych przez tych wykonawców (dotyczących wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny) wskazano m.in. na przeszacowanie przez Zamawiającego wartości zamówienia.
W związku z koniecznością zapewnienia ciągłości usług Zamawiający udzielił zamówień interwencyjnych na okres od 1 lipca 2026 r. do 30 września 2026 r., w tym w zakresie rejonu IV – Odwołującemu. Wykonawcy realizują te zamówienia po cenach zaoferowanych w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu.
Pierwotny termin związania ofertą upływał 7 lipca 2026 r.
2 lipca 2026 r. Zamawiający przekazał Odwołującemu za pośrednictwem Platformy Zakupowej e-Zamówienia wezwanie odnośnie 6 części, w których wykonawca ten złożył oferty do wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania ofertą do 5 września 2026 r. W wezwaniu wskazano, że zgodę należy złożyć zgodnie z pkt 11 SWZ przy użyciu środków komunikacji elektronicznej i Platformy e-Zamówienia. W wezwaniu Zamawiający wskazał, że: „zwraca się o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą wraz z przedłużeniem okresu ważności wadium o 60 dni tj. do dnia 05.09.2026r. w następujących częściach postępowania:
1. Część 3/Rejon IV „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Widzew – Śródmieście,
2. Część 10/Rejon XI „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Radogoszcz,
3. Część 11/Rejon XII „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Łagiewniki – Julianów,
4. Część 12/Rejon XIII „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Mileszki – Nowosolna,
5. Część 15/Rejon XVI „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Chojny – Wiskitno,
6. Część 16/Rejon XVII „Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie terenów Miasta Łodzi w latach 2025 r. – 2027 r." – obejmujący obszar Piastów – Kurak – Ruda
Termin związania ofertą upływa w dniu 07.07.2026 r.
Zgodnie z art. 220 ust. 5 ustawy Pzp przedłużenie terminu związania ofertą jest dopuszczalne tylko wraz z przedłużeniem okresu ważności wadium albo, jeżeli nie jest to możliwe, z wniesieniem nowego wadium na przedłużony okres związania ofertą.
W przypadku:
1) wadium wniesionego w pieniądzu (w formie przelewu), za wystarczające zamawiający uzna złożenie oświadczenia o

przedłużeniu terminu ważności wadium,
2) wadium wniesionego w formie innej niż przelew, przewidzianej w art. 97 ust. 7 pkt 2–4 ustawy Pzp, wykonawca jest zobowiązany do złożenia nowego wadium na pełen okres przedłużenia okresu związania ofertą.
Zgodnie z art. 220 ust. 4 ustawy Pzp przedłużenie terminu związania ofertą wymaga złożenia przez Wykonawcę pisemnego oświadczenia o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu związania ofertą.
Zamawiający informuje, iż brak odpowiedzi na ww. wniosek o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, będzie potraktowany jako brak zgody Wykonawcy na przedłużenie terminu związania ofertą i jego oferta zostanie odrzucona zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp."
Odwołujący nie przekazał zgody ani aneksu do gwarancji wadialnej za pośrednictwem Platformy e-Zamówienia, co jest okolicznością bezsporną. Przekazał Zamawiającemu skan papierowego oświadczenia zawierającego stempel wpływu do Wydziału Gospodarki Komunalnej z 7 lipca 2026 r. oraz stempel wpływu do Wydziału Zamówień Publicznych z 9 lipca 2026 r. Odwołujący w oświadczeniu wskazał, że wyraża zgodę „na przedłużenie terminu związania umową" ze wskazaniem 6 części postępowania. Skan obejmuje również 6 papierowych aneksów Inter Risk przedłużających okres gwarancji do 5 września 2026 r. oraz aneksy do polis opatrzone datą 8 lipca 2026 r. Oryginał aneksu dotyczącego części 10 zamówienia nie został dostarczony Zamawiającemu za pośrednictwem Platformy Zakupowej e-Zamówienia.
13 lipca 2026 r. Odwołujący wniósł do Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie dotyczące wezwania z 2 lipca 2026 r. (sygn. akt KIO 3459/26). Odwołujący wniósł odwołanie wobec niezgodnej z przepisami ustawy Pzp:
1) czynności wezwania Odwołującego do wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania
ofertą wraz z przedłużeniem okresu ważności wadium Odwołujący zarzuca przy tym Zamawiającemu naruszenie:
I. art. 220 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp – poprzez skierowanie do Odwołującego wezwania do wyrażenia zgody na przedłużenie terminu związania ofertą - jednym pismem łącznie w odniesieniu do sześciu części zamówienia (tj. części nr 3, 10, 11, 12, 15 i 16 zamówienia) - pomimo złożenia 6 odrębnych Formularzy oferty oraz z niewystarczającym wyprzedzeniem (obejmującym jedynie 2 pełne dni robocze przed upływem terminu związania ofertą) oraz bez informacji o niemożności złożenia oferty pisemnie w siedzibie Zamawiającego pod rygorem odrzucenia oferty, wskutek czego nie zapewniono Odwołującemu realnej możliwości skutecznego złożenia wymaganych oświadczeń oraz dokonania czynności niezbędnych do przedłużenia ważności wadium lub wniesienia nowego wadium, a tym samym naruszyło zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności, co może mieć istotny wpływ na wynik przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w przypadku stwierdzenia niemożności wezwania wykonawcy do przedłużenia terminu związania ofertą lub wezwania do zgody na wybór oferty - może skutkować powstaniem wady niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego,
Odwołujący podczas posiedzenia przed Izbą oraz z piśmie procesowym z tego samego dnia złożył oświadczenie o cofnięciu odwołania. 26 sierpnia 2026 r. postępowanie zostało umorzone.
Odwołujący kilkukrotnie zwracał się do Zamawiającego o udostępnienie mu dokumentacji postępowania, w szczególności w zakresie części 3 i 10 zamówienia.
25 sierpnia 2026 r. Zamawiający przesłał Odwołującemu oferty.
3września 2026 r. Zamawiający przesłał Odwołującemu korespondencję.
Zamawiający nie udostępnił Odwołującemu protokołu postępowania oraz odpowiedzi, których udzielili wykonawcy w odpowiedzi na wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.
4 września 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o dokonaniu wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w części 10 zamówienia i o odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp ofert Odwołującego. W uzasadnieniu faktycznym odrzucenia Zamawiający wskazał: „Zamawiający w dniu 02.07.2026 r. zwrócił się do Wykonawcy z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Wykonawca złożył zgodę na przedłużenie terminu związania ofertą wraz z przedłużeniem okresu ważności wadium i aneksami do ubezpieczeniowej gwarancji zapłaty wadium w wersji papierowej – forma niedozwolona. Pisemną zgodę na przedłużenie terminu związania ofertą Wykonawca winien przedłożyć w sposób określony w pkt 11 SWZ, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej przy użyciu Platformy e-Zamówienia https://ezamowienia.gov.pl. Zgodnie z pkt 23.5 SWZ oraz z art. 97 ust. 10 ustawy Pzp, wadium wnoszone w formie poręczeń lub gwarancji musi zostać złożone w oryginale w postaci elektronicznej, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez wystawcę poręczenia lub gwarancji.
W dniu 07.07.2026 r. Wykonawca złożył osobiście w siedzibie Zamawiającego odręcznie podpisane oświadczenie o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Wykonawca dołączył w formie papierowej aneks do gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna Vienna Insurance Group, aneks w którym okres ważności gwarancji przedłużono do 05.09.2026 r.
Komunikacja w postępowaniu, w tym przekazywanie dokumentów lub oświadczeń pomiędzy Zamawiającym a

Wykonawcą, odbywa się co do zasady przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (art. 61 ust. 1 ustawy Pzp). Jeżeli wadium wnoszone jest w formie gwarancji lub poręczenia, Wykonawca przekazuje Zamawiającemu oryginał gwarancji lub poręczenia w postaci elektronicznej (art. 97 ust. 10 ustawy Pzp). Wykonawca oświadczenie o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu związania ofertą oraz aneks do ubezpieczeniowej gwarancji zapłaty wadium złożył w formie papierowej."

Z decyzją Zamawiającego nie zgodził się Odwołujący składając 14 września 2026 r. odwołanie od czynności i zaniechań Zamawiającego.

Przedmiotem rozpoznania niniejszej sprawy było ustalenie czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez:

- zaniechanie wezwania do wyjaśnień ceny i bezzasadne odstąpienie od wezwania następujących wykonawców:
- Konsorcjum: „KAWON" Sp. z o.o., AAA PRIME SERVICES Sp. z o.o.,
- „CHYBO-TEX" M.N.,
- A.K. Fiodor Usługi Komunalne,
- Przedsiębiorstwo Usług Ogrodniczych „FLORA" Sp. z o.o.,
- „GNOM" Sp. z o.o.,
- IGLICZNIA Zakład Usług Ogrodniczych inż. S.P.,
- pomimo, że ceny powyższych wykonawców - były niższe o więcej niż 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz Zamawiający nie wykazał, że odstąpienie od wezwania - nastąpiło wskutek okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia -a ponadto - poprzez odstąpienie od wezwania - po terminie składania wyjaśnień,
- co spowodowało wadliwe przeprowadzenie badania i oceny ofert, zaniechanie odrzucenia tych ofert i w konsekwencji - powoduje zarówno wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej jak również - istnienie wady mającej charakter zasadniczy - powodującej konieczność unieważnienia postępowania w zakresie części 10,
- bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego i jednoczesne zaniechanie udostępnienia Odwołującemu protokołu postępowania oraz pełnej treści złożonych dokumentów i korespondencji dotyczącej odwołującego oraz wykonawców:
- Konsorcjum: „KAWON" Sp. z o.o., AAA PRIME SERVICES Sp. z o.o.,
- „CHYBO-TEX" M.N.,
- A.K. Fiodor Usługi Komunalne,
- Przedsiębiorstwo Usług Ogrodniczych „FLORA" Sp. z o.o.,
- „GNOM" Sp. z o.o.,
- IGLICZNIA Zakład Usług Ogrodniczych inż. S.P.,

oraz odwołującego,

– czym Zamawiający naruszył zasady: jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji, czym również utrudnił Odwołującemu możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej - co spowodowało zarówno wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej jak również - istnienie wady mającej charakter zasadniczy - powodującej konieczność unieważnienia postępowania w zakresie części 10.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp:

„2. W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;"

Zgodnie z art. 239 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem."

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp:

„Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli:

(…)

6) postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego;"

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 12 i 14 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:

(…)

12) wykonawca nie wyraził pisemnej zgody na przedłużenie terminu związania ofertą;
(…)
14) wykonawca nie wniósł wadium, lub wniósł w sposób nieprawidłowy lub nie utrzymywał wadium nieprzerwanie do upływu terminu związania ofertą lub złożył wniosek o zwrot wadium w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3;"
Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp:
„1. Protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek.
2. Załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że:
1) oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, niepóźniej jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie,
2) wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków
- przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu."
Zgodnie z art. 16 ustawy Pzp:
„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny."
Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:
„4. Zamawiający udostępnia wnioskodawcy protokół postępowania niezwłocznie."
Zgodnie z art. 457 ust. 1 ustawy Pzp:
„1. Umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:
1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert;"
W pierwszej kolejności Krajowa Izba Odwoławcza wskazuje, że mając na uwadze treść art. 555 ustawy Pzp skład orzekający jest związany zakresem podniesionych w odwołaniu zarzutów, w związku z czym nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Na zarzut składa się nie tylko podanie podstawy prawnej, ale również uzasadnienie faktyczne wskazujące na nieprawidłowe działanie Zamawiającego. Okoliczności te powinny zostać podniesione w odwołaniu, nie zaś w kolejnych pismach procesowych składanych w postępowaniu przed Izbą.
Odnosząc się do zarzutu nr II odwołania, który jest kluczowy dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, należy zauważyć, że Odwołujący podnosi w nim bezzasadne odrzucenie jego oferty oraz zaniechanie udostępnienia mu protokołu postępowania oraz pełnej treści złożonych dokumentów i korespondencji dotyczącej Odwołującego oraz 6 pozostałych wykonawców, którzy złożyli oferty w zakresie części 10 zamówienia, czym dopuścił naruszenia podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych. Izba wskazuje, że Odwołujący nie podał uzasadnienia faktycznego dla tego zarzutu w części dotyczącej odrzucenia jego oferty. Nie określił on na czym polega naruszenie przez Zamawiającego przepisu, na podstawie którego odrzucił on ofertę Odwołującego. Odwołujący uzasadnienie faktyczne zawarł w piśmie procesowym z 15 października 2026 r., w którym odniósł się do treści art. 226 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp, co należy uznać za spóźnione. Argumentacja dotycząca odrzucenia jego oferty powinna zostać podniesiona w odwołaniu, ponieważ zakresem zarzutów w nim zawartych przy orzekaniu związana jest Izba. Nie wykazał on również jaki wpływ na wynik postępowania i nieprawidłowe odrzucenie oferty Odwołującego miało zaniechanie udostępnienia protokołu postępowania oraz wyjaśnień konkurencyjnych wykonawców. Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego zawarł informacje, które przesądziły o dokonaniu przez niego kwestionowanej przez Odwołującego czynności. W ocenie Izby były one wyczerpujące, o czym świadczy argumentacja powołana przez Odwołującego w piśmie procesowym. Bezsporne między stronami jest to, że protokół postępowania nie został przekazany Odwołującemu. Ewentualne nakazanie jednak przez Izbę przekazania protokołu postępowania nie miałoby wpływu na wynik postępowania. Odnosząc się do wyjaśnień złożonych przez 6 wykonawców należy zauważyć, że Odwołujący nie podał z czego miałby wynikać obowiązek przekazania mu przez Zamawiającego wyjaśnień, które zostały uznane za niebyłe, w związku z wycofaniem wezwań do

złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny (w uzasadnieniu wycofania skierowanego również do Odwołującego Zamawiający jednoznacznie podał, że w przypadku złożenia wyjaśnień i dowodów w zakresie, którego dotyczy oświadczenie nie będą one podlegały badaniu). Skoro czynność została anulowana przez Zamawiającego wyjaśnienia nie stanowiły podstawy oceny przez Zamawiającego ofert, nie byłoby w związku z tym możliwe oparcie się na nich przy formułowaniu zarzutu dotyczącego rażąco niskiej ceny.

Odnosząc się do argumentacji dotyczącej formy aneksów do ubezpieczeniowej gwarancji zapłaty wadium dostarczonych przez Odwołującego w wersji papierowej Izba wskazuje, że argumentacja ta została zawarta przez Zamawiającego w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego. Wskazał on, że komunikacja w postępowaniu, w tym przekazywanie dokumentów lub oświadczeń pomiędzy Zamawiającym a wykonawcą, odbywa się co do zasady przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (art. 61 ust. 1 ustawy Pzp). Jeżeli wadium wnoszone jest w formie gwarancji lub poręczenia, wykonawca przekazuje Zamawiającemu oryginał gwarancji lub poręczenia w postaci elektronicznej (art. 97 ust. 10 ustawy Pzp). Odwołujący zaś oświadczenie o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu związania ofertą oraz aneks do ubezpieczeniowej gwarancji zapłaty wadium złożył w formie papierowej. Brak podania jako podstawy prawnej odrzucenia oferty Odwołującego art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Pzp nie oznacza, że oferta Odwołującego została odrzucona wyłącznie w związku z nieprawidłową formą oświadczenia o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu związania ofertą. Odwołujący w odwołaniu pominął ten element dotyczący odrzucenia jego oferty. Mając powyższe na uwadze zarzut nr II nie mógł zostać uwzględniony przez Izbę i podlegał oddaleniu.

Odnosząc się do zarzutu nr I dotyczącego zaniechania wezwania 6 wykonawców do złożenia wyjaśnień ceny i bezzasadnego odstąpienia od wezwania ich do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz niewykazania, że odstąpienie od wezwania nastąpiło na skutek okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia oraz odstąpienie od wezwania po terminie składania wyjaśnień Izba wskazuje, że Odwołujący nie wykazał interesu w tym, że Zamawiający powróciłby do etapu oceny i badania ofert. Nie określił on w ogóle w czym upatruje ewentualnej szkody, którą może wówczas ponieść. Uwzględnienie odwołania w zakresie zarzutu nr I skutkowałoby ponownym badaniem i oceną ofert, a nie ich odrzuceniem.

Odwołujący podniósł, że Zamawiający wycofał wezwania po upływie terminu na złożenie wyjaśnień, co miało na celu ratowanie oferty wykonawcy, jeżeli wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę skutkowałoby koniecznością odrzucenia jego oferty. Są to jedynie przypuszczenia Odwołującego, które nie zostały w żaden sposób uprawdopodobnione. Zamawiający wycofał wezwania skierowane do wszystkich 7 wykonawców, w tym do Odwołującego. Niezasadne jest w związku z tym twierdzenie, że wykonawcy nie byli równo traktowani, czy że doszło do dyskryminacji wykonawców, którzy prawidłowo złożyli wyjaśnienia. Wszyscy wykonawcy złożyli wyjaśnienia w dodatkowo wyznaczonym terminie. W protokole postępowania Zamawiający uzasadniając wycofanie wezwań wskazał, że czyni to w związku z odwołaniem złożonym przez konsorcjum dwóch wykonawców. Odwołującemu znana była treść tego odwołania, ponieważ Zamawiający poinformował wykonawców o jego wniesieniu. Znana powinna mu być w związku z tym argumentacja powoływana przez konsorcjum, co prawda odnośnie wezwań do wyjaśnień ceny w zakresie dwóch innych części zamówienia, to jednak pozostająca w ścisłym związku z pozostałymi częściami postępowania, w tym częścią 10. Jak wynika z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp: „W przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od:

1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1, 5a i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;" Odwołujący podnosił, że Zamawiający nie podał jakie oczywiste okoliczności umożliwiły mu odstąpienie od obowiązku wezwania do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Izba wskazuje, że odstąpienie od wezwania jest możliwe, gdy zachodzą okoliczności oczywiste tj. dostrzegalne na pierwszy rzut oka, niewymagające wyjaśnienia (dowodzenia). W niniejszej sprawie w ocenie składu orzekającego takie oczywiste okoliczności wystąpiły, co Zamawiający poprzez odniesienie się w protokole Komisji Przetargowej zasygnalizował. Bezsporne jest to, że wszystkie złożone w części 10 oferty są na zbliżonym poziomie, z czego oferta Odwołującego zawiera najniższą cenę. Obowiązek wezwania wynikał z porównania cen ofert z wartością szacunkową zamówienia, która ewidentnie została zawyżona. Średnia arytmetyczna ofert nie powoduje powstania obowiązku wezwania któregokolwiek z wykonawców do złożenia wyjaśnień. Mając powyższe na uwadze nakazywanie ponownego wezwania wykonawców do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanych cen nie było konieczne, ponieważ zaistniał wyjątek, który pozwalał Zamawiającemu na odstąpienie od kierowania wezwań.

Odwołujący zarówno w zarzucie nr I, jak i nr II wskazuje, że postępowanie powinno zostać unieważnione, ponieważ nie ma możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy. Co prawda formułuje wniosek dotyczący wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie zaoferowanej przez wykonawców ceny, jednak nie nawiązuje do niego w uzasadnieniu

faktycznym, co więcej podczas rozprawy stwierdzając, że na tym etapie postępowania nie byłoby już możliwe ponowne wezwanie wykonawców do wyjaśnień ceny lub ocena wyjaśnień dotychczas złożonych. Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli:
(…)
6) postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego;"
Odwołujący nie wykazał naruszenia przez Zamawiającego jakich przepisów spowodowało zaistnienie wady, która jest niemożliwa do usunięcia oraz że uniemożliwia ona zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. W razie potwierdzenia się zarzutu nr I Zamawiający byłby zobowiązany do ponownej oceny i badania ofert (badania cen zaoferowanych przez wykonawców). Również w przypadku uwzględnienia zarzutu nr II Zamawiający przystąpiłby do ponownej oceny i badania ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego. Mając na uwadze powyższe oraz brak argumentacji po stronie Odwołującego w tym zakresie należy uznać, że Odwołujący nie wykazał przesłanki nieważności umowy wskazanej w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp.
Mając na uwadze to, że Odwołujący nie wykazał naruszenia przez Zamawiającego przepisów podnoszonych w odwołaniu, wybór oferty Przystępującego w zakresie części 10 zamówienia oraz odrzucenie w tej części oferty Odwołującego były zdaniem Izby prawidłowe.
Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.
Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..... .....