Sygn. akt: KIO 908/26

WYROK

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:J.S.

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 26 lutego 2026 r. przez wykonawcę ADS Świech Spółka Jawna z siedzibą w Brzozówce przy ul. Spacerowa 1 (32 – 088 Brzozówka) w postępowaniu, w którym zamawiającym jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie przy ul. Tytusa Chałubińskiego 8 (00-613 Warszawa), a prowadzącym postępowanie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 22 (31-109 Kraków)

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę ADS Świech Spółka Jawna z siedzibą w Brzozówce i:

2.1zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę ADS Świech Spółka Jawna z siedzibą w Brzozówcetytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2zasądza od wykonawcy ADS Świech Spółka Jawna z siedzibą w Brzozówcena rzecz zamawiającego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskiew Warszawie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie 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 908/26

U z a s a d n i e n i e

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, działając na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie (zwanego dalej: „Zamawiającym"), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Usługi sprzątania Biura RZGWw Krakowie" z podziałem na 2 części, wewnętrzny identyfikator: K.ROZ.2710.98.2025 (dalej zwane: „Postępowaniem").

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiejw dniu 17 listopada 2025 r. pod numerem publikacji 759131-2025. Szacunkowa wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620) (zwanej dalej: „Pzp" lub „ustawą Pzp").

W dniu 26 lutego 2026 r wykonawca ADS Świech Spółka Jawna z siedzibą w Brzozówce(dalej zwany: „Odwołującym") wniósł odwołanie na zaniechanie przez Zamawiającego dokonania w prowadzonym przez niego postępowaniu w odniesieniu do części 1, czynności polegającej na odrzuceniu oferty podmiotu EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie, do której Zamawiający był zobowiązany na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) oraz art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp, ewentualnie wykluczeniu tego podmiotu z udziału w postępowaniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu brak odrzucenia ofertyEKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie,na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) oraz art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp, w sytuacji w której przedstawione przez tego wykonawcę dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu w postaci dokumentów tj. „Referencje" z dnia 7 stycznia 2025 r. wystawione przez Neomedica Sp. z o.o., ul. Prądnicka 36, 31-202 Kraków i „Referencje" z dnia 31 grudnia 2025 r. wystawione przez Boss Technical Security z siedzibą w Krakowie, są niewiarygodne, budzące wątpliwość i nierzetelne, a Zamawiający nie skorzystał z uprawnień wskazanych w art. 128 ust. 4 i 5 Pzp. Odwołujący zarzucił również Zamawiającemu brak wykluczenia wykonawcy EKOBAY Sp. z o.oz siedzibą w Skawinie z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp z powodu posłużenia się referencjami wprowadzającymi Zamawiającego w błąd w sytuacji, w której:

1)z przedłożonych „Referencji" z dnia 7 stycznia 2025 r. wystawionych przez Neomedica Sp. z o.o., ul. Prądnicka 36, 31-202 Kraków nie wynika jednoznacznie, jaka była powierzchnia „pomieszczeń biurowych", podczas gdy SWZ wymagało wykazania realizacji usług obejmujących co najmniej 1500 m² powierzchni biurowej. Co istotne, z

powszechnie dostępnych informacji wynika, że pod adresem Neomedica przy ul. Prądnickiej w Krakowie funkcjonuje zakład opiekuńczo-leczniczy, a nie obiekt o charakterze biurowym. W tego typu placówkach dominującą powierzchnię stanowią pomieszczenia medyczne, a nie biurowe. Dodatkowo, nawet ogólna ocena wielkości budynku wskazuje, że całkowita powierzchnia obiektu nie odpowiada skali powierzchni deklarowanej w dokumentacji, co budzi poważne wątpliwości co do rzetelności przedstawionych referencji;

2)przedłożone „Referencje" z dnia 31 grudnia 2025 r. wystawione przez Boss Technical Security z siedzibą w Krakowie, budzą wątpliwości co do podmiotu udzielającego tych referencji (w nagłówku wskazana jest spółka komandytowa, natomiast w treści pojawia się spółka z o.o.; w przedostatnim akapicie wskazano, że to firma Boss Technical Security jest lojalnym partnerem, co nie odnosi się do Wykonawcy EKOBAY Sp. z o.o.z siedzibą w Skawinie), brak jest jednoznacznego potwierdzenia zakresu i skali usług, z ogólnodostępnych źródeł (m.in. Monitor Sądowy i Gospodarczy) nie wynika, aby podmiot Boss Technical Security z siedzibą w Krakowie dysponował powierzchniami wskazanymi w referencjach, a dodatkowo podmiot ten, jak wynika z ogólnodostępnego wykazu przedmiotu działalności PKD sam świadczy usługi sprzątania, co czyni korzystanie z podwykonawcy w takim zakresie co najmniej wątpliwym.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o:

1)uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia wyboru oferty wykonawcy EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie, ewentualnie nakazanie Zamawiającemu dokonania wykluczenia z postępowania ww. wykonawcy, ewentualnie nakazanie Zamawiającemu skorzystanie z uprawnień wskazanych w art. 128 ust. 4 i 5 Pzp;

2)zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych w wysokości 3 600,00 zł;

3)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów w postaci przesłuchania świadków wskazanych w odwołaniu.

Odwołujący zarówno w odwołaniu jak i na rozprawie nie wskazał, że jest uprawniony do wniesienia odwołania ze względu na spełnienie przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 Pzp.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona przez Odwołującego argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Do postępowania nie przystąpił żaden wykonawca.

W dniu 2 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając argumentację na poparcie swojego stanowiska.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron wyrażone w odwołaniu i 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 i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji postępowania przekazanej przez Zamawiającego, z odwołania oraz z odpowiedzi na odwołanie wraz z załącznikami. Izba odmówiła dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z przesłuchania świadków wskazanych w odwołaniu na fakt wykazania okoliczność braku wiarygodności i braku rzetelności dokumentów przedstawionych przez wykonawcę EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie, mających potwierdzać spełnianie przez tego wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, a tym samym wykazanie, że wykonawca ten nie spełnia tych warunków. W ocenie składu orzekającego zarzuty podniesione przez Odwołującego nie wymagały dopuszczenia i przeprowadzenia dowodów z przesłuchania świadków, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwoli na merytoryczne rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. Zauważenia wymaga, że dwóch z powołanych świadków to pracownice Odwołującego, a kolejni dwaj świadkowie to osoby, które złożyły podpis pod wystawionymi referencjami na rzecz wykonawcy
EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie. W ocenie składu orzekającego, wnioski Odwołującego w powyżej opisanym zakresie w odniesieniu do powołanych świadków, doprowadziłyby wyłącznie do nieuzasadnionego wydłużenia postępowania odwoławczego, co było już wystarczającą przyczyną do odmówienia przeprowadzenia wnioskowanych dowodów.

Izba ustaliła i zważyła co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie na usługi sprzątania Biura RZGW w Krakowie.
W postępowaniu w zakresie części 1 oferty złożyło 6 wykonawców, w tym ofertę złożył Odwołujący i wykonawca EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie.
W dniu 16 lutego 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu dla części 1, uznając za ofertę najkorzystniejszą ofertę złożoną przez wykonawcę EKOBAY Sp. z o.o. z siedzibą w Skawinie.

Z taką decyzją Zamawiającego nie zgodził się Odwołujący, składając odwołanie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący nie wykazał, że jest uprawniony do wniesienia odwołania zgodnie z art. 505 ust.1 ustawy Pzp. Przepis ten definiuje przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania. Zgodnie z tym artykułem odwołanie przysługuje, gdy podmiot je wnoszący jest wykonawcą, uczestnikiem konkursu lub innym podmiotem, którego cechuje posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia i poniesienie lub możliwości poniesienia szkody, będącej wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy. Innymi słowy Odwołujący nie uzasadnił, że posiada interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz nie wykazał szkody jaką może ponieść w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Uwzględniając powyższe, wykonawca wnoszący odwołanie jako środek ochrony prawnej, zobowiązany jest wykazać wpływ podnoszonych zarzutów na sytuację wykonawcy, wyrażającą się zaistnieniem po stronie Odwołującego uszczerbku w postaci szkody, co zaś jest wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, w taki sposób aby było możliwe uchwycenie związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy zarzucanymi naruszeniami ustawy, a uszczerbkiem po stronie wykonawcy.

Odwołujący bez żadnej wątpliwości jest wykonawcą, który wziął udział w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu. Jednakże sama ta okoliczność jest niewystarczająca dla uznania, że Odwołującemu przysługuje prawo do wniesienia środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie Pzp. Dostęp do procedury odwoławczej nie jest nieograniczony, ani nie jest to rodzaj postępowania kontrolującego legalność wszystkich zachowań Zamawiającego. Wykazanie, że Odwołujący spełnia te wszystkie elementy jest niezbędne, żeby uznać prawo Odwołującego do wniesienia odwołania. Jest to jak już wskazano, przesłanka materialna odwołania, zatem jej brak uniemożliwia uwzględnienie odwołania i powoduje, że odwołanie podlega oddaleniu (tak: wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia4 kwietnia 2024 r o sygn. akt: KIO 946/24).

Odwołujący w odwołaniu z dnia 26 lutego 2026 r., jak również na rozprawie, nie wskazał chociażby jednym zdaniem na posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia i choć ustawa nie wprowadza definicji tego pojęcia to w oparciu o stanowisko doktryny oraz ugruntowane w tym zakres orzecznictwo Izby, wskazać należy, że wiąże się on z chęcią uzyskania zamówienia w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia lub konkursie. Dostrzeżenia wymaga również, że Odwołujący także nie wskazał w czym doszukuje się swojej szkody, w związku z wyborem oferty najkorzystniejszej dokonanej przez Zamawiającego.

Dlatego też Izba doszła do przekonania, że powyższe oznacza, że Odwołujący nie spełnił nałożonego na niego obowiązku w postaci wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania. Co istotne nie jest rolą Izba ustalanie istnienie tego interesu czy możliwości poniesienia szkody za Odwołującego. Powyższe wprost wynika z wyroku z dnia 27 marca 2023 r. sygn. akt XXIII Zs 11/23 wydanego przez Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydzia Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych. Podkreślenia wymaga, że Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił wyrok Izby uznając, że Izba niezasadnie rozpoznała zarzuty odwołania w sytuacji, gdy odwołujący nie wykazał jedynie jednej z przesłanek występujących w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, czyli szkody. W ocenie Sądu już tylko taki brak stanowił wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania. Sąd wskazał również, że Izba nie może zastępować wykonawcy wnoszącego odwołanie, w obowiązku wykazania przesłanki materialnoprawnej z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Sąd zważył m.in., że:

„*Wbrew temu, co wskazała w uzasadnieniu do wyroku Krajowa Izba Odwoławcza Odwołujący/Uczestnik nie wykazał wypełnienia łącznie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody. Tymczasem Odwołujący na żadnym etapie postępowania nie powołał się na przesłankę szkody. Uczestnik nawet nie wskazał, że on jako Odwołujący ma interes w złożeniu niniejszego odwołania, nie podniósł, że w razie uwzględnienia odwołania jego oferta będzie ofertą najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący nie wskazał jednej z określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp przesłanek, tj. poniesienia lub możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy. Sąd Okręgowy – przy tak postawionym zarzucie Skarżącego i jego powtórzonym z postępowania odwoławczego uzasadnieniu, uważnie prześledził każde słowo uczestnika zawarte w odwołaniu. Odwołujący nie odniósł się w ogóle do jednej z przesłanek określonych artykule 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. poniesienia bądź możliwości podniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez Zamawiającego. Samo posiadanie statusu wykonawcy – podmiotu, który złożył ofertę w postępowaniu – i nawet wskazanie, że zajął 2 pozycję w rankingu oceny ofert - nie jest wystraczające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych.*

Podsumowując, w odniesieniu do przesłanki poniesienia szkody lub jej możliwości Odwołujący nie przedstawił zarówno twierdzenia, jak i jego uzasadnienia. Krajowa Izba Odwoławcza uzupełniła twierdzenia Odwołującego, odnosząc się do „oczywistej szkody": „oczywistym jest, że na skutek błędnej, niezgodnej z przepisami prawa decyzji zamawiającego, odwołujący może nie uzyskać zamówienia, co oznacza, że w takiej sytuacji poniesie szkodę. Na te okoliczności właśnie zwrócił uwagę Odwołujący w treści odwołania". Tymczasem analiza odwołania prowadzi do odmiennych wniosków, albowiem Odwołujący na takie okoliczności nie zwrócił żadnej uwagi, nie podniósł takiego twierdzenia. W odwołaniu wniesionym w sprawie, Odwołujący uzasadniając interes we wniesieniu odwołania wskazywał jedynie, że „ jego oferta jest druga pod względem złożonych ofert oraz kryterium oceny ofert. Tańsza, a tym samym wyżej sklasyfikowana w rankingu ofert - jest aktualnie oferta Wykonawcy (...)".

Mając na uwadze taki stan faktyczny należy uznać, że Krajowa Izba Odwoławcza po prostu wyszła poza granice zarzutu. Krajowa Izba Odwoławcza nie może się domyślać przesłanki, nie może jej domniemywać. Co więcej Uczestnik nie tylko, że nie wykazał spełnienia tej przesłanki, ale również nie podniósł żadnej argumentacji w tym zakresie, nawet na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Tymczasem brak wskazania na szkodę, jaką mógłby ponieść odwołujący w wyniku rzekomego naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego, obligowało Krajową Izbę Odwoławczą do oddalenia odwołania. Przesłanka ta - wobec braku twierdzenia Odwołującego wymaganego art. 505 ust 1 Pzp - nie może być przedmiotem interpretacji stanu faktycznego sprawy dokonywanej przez Krajową Izbę Odwoławczą za Odwołującego. Słusznie podniesiono w skardze, iż obowiązkiem Izby jest jedynie ocena wskazanych przez odwołującego przesłanek.

Przepis art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi implementację do prawa krajowego dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz. U. L 335, s. 31), czyli tzw. dyrektywy odwoławczej.

Analiza omawianego przepisu ustawy Pzp prowadzi do wniosku, że w celu korzystania ze środków ochrony prawnej wykonawca zobowiązany jest wykazać nie tylko interes w uzyskaniu zamówienia, ale także poniesienie lub możliwość poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Obydwie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ponadto między szkodą grożącą wykonawcy, a naruszeniami ustawy Pzp zarzucanymi w odwołaniu, musi zostać wykazany adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Powyższe wynika z charakteru postępowania odwoławczego. Postępowanie odwoławcze ma bowiem na celu ochronę interesów osoby wnoszącej środki ochrony prawnej, a nie ochronę interesu publicznego przez sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia postępowania (…)

Reasumując tę cześć rozważań Sądu Okręgowego, zasadnym jest podniesienie, że brak wykazania spełnienia przesłanek wynikających z art. 505 ust. 1 Pzp stanowiło wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania wniesionego w przedmiotowym postępowaniu."

Zatem mając na uwadze powyższe, wykazanie posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia i możliwości poniesienia szkody w odwołaniu wniesionym w dniu 26 lutego 2026 r., nie mogło być domniemane z okoliczności faktycznych wynikających z samego tylko udziału Odwołującego w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Uwzględniając tę okoliczności, Izba oddaliła odwołanie złożone przez Odwołującego, z powodu braku wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania określonej w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Konsekwencją powyższego było więc nierozpoznanie zarzutów merytorycznych odwołania, ponieważ odwołanie jako takie było niedopuszczalne.

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 § 5 pkt 2 lit. b) 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:……