

WYROK

Warszawa, 5 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Chudzik

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 18 maja 2026 r. przez wykonawcę AVR S.A. z siedzibą w Krakowie,

w postępowaniu prowadzonym przez Miasto i Gminę Olkusz,

przy udziale W.P. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Firma „Kosmo-Trans” W.P., zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego,

orzeka:

1. Oddala odwołanie;

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę AVR S.A. z siedzibą w Krakowie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego 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 2368/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto i Gmina Olkusz – prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Letnie i zimowe oczyszczanie ulic, chodników, parkingów i przystanków na terenie Miasta i Gminy Olkusz*. Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 26 lutego 2026 r. pod numerem 108589-2026.

Wykonawca AVR S.A. wniósł 18 maja 2026 r. odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1) art. 226 ust. 1 pkt 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Kosmo-Trans, mimo że wykonawca ten nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu (część II) w zakresie jednego z łącznych warunków dotyczącego zimowego utrzymania dróg o wartości nie mniejszej niż 200.000,00 zł polegającego na mechanicznym lub ręcznym oczyszczaniu ulic, chodników, parkingów i przystanków przed występowaniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczanie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, błota pośniegowego i lodu – zarówno w dokumentach pierwotnie złożonych na wezwanie do złożenia dokumentów podmiotowych potwierdzających spełnienie warunków zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy Pzp w trybie procedury odwróconej, jak i na wezwanie Zamawiającego do uzupełnienia dokumentów skierowane w trybie z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp;

2) art. 226 ust. 1 pkt 1 pkt 2 lit. c w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Kosmo-Trans, mimo że podmiot ten nie przedłożył w terminie podmiotowego środka dowodowego potwierdzającego spełnienie warunków udziału w postępowaniu w zakresie zimowego utrzymania dróg o wartości nie mniejszej niż 200.000,00 zł polegającego na mechanicznym lub ręcznym oczyszczaniu ulic, chodników, parkingów i przystanków przed występowaniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczanie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, błota pośniegowego i lodu, wyznaczonego w wezwaniu Zamawiającego do uzupełnienia Wykazu usług jako dokumentu podmiotowego mającego wykazać wykonanie usługi zimowego utrzymania dróg o wartości nie mniejszej niż 200.000,00 zł polegającego na mechanicznym lub ręcznym oczyszczaniu ulic, chodników, parkingów i przystanków przed występowaniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie

śniegu, zabezpieczanie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, błota pośniegowego i lodu – z uwagi na fakt, że pierwotnie przedłożony dokument nie potwierdzał spełnienia warunku – brak zgodności z wymaganym SWZ zakresem usługi;

3)art. 239 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw z art. 16 ust 1 ustawy Pzp, poprzez dokonanie wyboru w zakresie części II jako najkorzystniejszej oferty Kosmo-Trans w sytuacji, mimo że oferta ta podlega odrzuceniu jako złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu, a jednocześnie przez wykonawcę, który nie przedłożył w terminie podmiotowego środka dowodowego potwierdzającego spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu w zakresie części II: unieważnienia wyboru jako najkorzystniejszej oferty Kosmo-Trans, powtórzenia czynności badania ofert i odrzucenia oferty Kosmo-Trans z postępowania jako złożonej przez wykonawcę, który nie spełnia warunków udziału w postępowaniu oraz nie przedłożył w terminie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z rozdz. II.6 pkt 4.1 lit. b SWZ Zamawiający uzna, że wykonawca spełnia warunek w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, w szczególności dotyczący wiedzy i doświadczenia, jeżeli wykaże, iż w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał lub wykonuje należycie:

b) dla części II zamówienia:

–jedną usługę na letnie utrzymanie dróg o wartości nie mniejszej niż 100.000,00 zł. oraz

–jedną usługę na zimowe utrzymanie dróg o wartości nie mniejszej niż 200.000,00 zł.

Przez „letnie utrzymanie” należy rozumieć mechaniczne lub ręczne oczyszczanie ulic, chodników, parkingów i przystanków.

Przez „zimowe utrzymanie” należy rozumieć mechaniczne lub ręczne oczyszczanie ulic, chodników, parkingów i przystanków przed występowaniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczanie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, błota pośniegowego i lodu.

Na potwierdzenie spełniania powyższego warunku wykonawcy zobowiązani byli do złożenia wykazu usług wykonanych, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych również wykonywanych, w okresie ostatnich 3 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy (wg załącznika nr 7 do SWZ) – rozdz. I.8 pkt 2 SWZ Zamawiający określił następujący wzór wykazu:

Lp	Rodzaj i zakres usług ¹	Wartość usługi (brutto w PLN)	Okres realizacji usługi (od /dd/mm/rr/ – do /dd/mm/rr/)	Podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane lub są wykonywane (nazwa, dane adresowe)	Wykonawca usługi ²	
					Wykonawca składający ofertę	Inny podmiot udostępniający zasoby w trybie art. 118 PZP (należy podać nazwę i dane adresowe podmiotu udostępniającego zasób)
1					TAK/NIE	

2					TAK/NIE	
---	--	--	--	--	---------	--

Należy wypełnić tabelę zgodnie z poniższą instrukcją (odnośniki do indeksów wskazanych w tabeli):

1 - należy podać wszelkie informacje w zakresie potwierdzającym spełnianie warunku określonego w SWZ, w tym zakres zrealizowanych lub realizowanych usług (np. Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych w łącznej ilości Mg)

2 - należy wskazać wykonawcę usług określonych w kolumnie; jeżeli usługi były/są realizowane osobiście przez wykonawcę składającego ofertę należy wskazać opcję TAK; w przypadku gdy Wykonawca powołuje się na zasoby innego podmiotu należy wybrać opcję NIE i wypełnić w ostatniej kolumnie dane podmiotu, który wskazane usługi zrealizował lub realizuje i udostępnia swoje doświadczenie;

W odpowiedzi na wezwanie skierowane na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy Pzp Przystępujący złożył wykaz usług, który został negatywnie oceniony przez Zamawiającego. Zamawiający 27 kwietnia 2026 t. wezwał Przystępującego – na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp – do uzupełnienia m.in. wykazu wykonanych usług. Zamawiający wskazał w wezwaniu:

W wykazie usług Wykonawca wpisał, iż świadczył usługi letniego utrzymania dróg w zakresie sprzątania dróg, chodników, zatok autobusowych, placów parkingowych na kwotę 67.489,50 zł, którą to usługę świadczył na rzecz SAFEROAD SERVICES sp. z o.o. (...). Tymczasem z załączonych referencji wynika, że ww. usługa była świadczona na rzecz Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowego „MADROCAR” Ryszard Maślanka (...). Wykonawca powinien uzupełnić wykaz usług, poprzez prawidłowe wskazanie firm, dla których świadczył usługi.

Ponadto ani z wykazu wykonanych usług ani z załączonych referencji wystawionych przez SAFEROAD SERVICES sp. o.o. (...) nie wynika pełen zakres usługi wskazany w SWZ. Zamawiający w SWZ opisał co należy rozumieć pod pojęciem „zimowe utrzymanie”. Zgodnie z SWZ przez „zimowe utrzymanie” należy rozumieć mechaniczne lub ręczne oczyszczanie ulic, chodników, parkingów i przystanków przed występowaniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczanie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, biota pośniegowego i lodu.

W wykazie usług Wykonawca wskazał zakres usługi jako: „Zimowe utrzymanie dróg w zakresie odśnieżania, zapobiegania śliskości, usuwania śliskości”. Brak zatem pełnego zakresu usługi, jaki Zamawiający wymagał w SWZ. Wykonawca powinien w wykazie usług wpisać pełny zakres dla usługi zimowego utrzymania, tak aby potwierdzić spełnienie warunków.

W uzupełnionym wykazie usług w odniesieniu do zimowego utrzymania dróg Przystępujący ponownie wskazał usługę realizowaną w latach 2022-2026 na rzecz Saferoad Services Sp. z o.o., o wartości 8 401 922,32 zł, uzupełniając opis w kolumnie Rodzaj i zakres usług. Przystępujący podał następujący opis usług: *Zimowe utrzymanie: mechaniczne lub ręczne oczyszczanie ulic, chodników, parkingów przed wystąpieniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczenie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, biota pośniegowego i lodu.*

Pismem z 7 maja 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w części II zamówienia.

Izba zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę, który nie złożył w przewidzianym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowego środka dowodowego, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, przedmiotowego środka dowodowego, lub innych dokumentów lub oświadczeń.

Art. 16 pkt 1 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

W ocenie Izby Zamawiający nie naruszył powyższych przepisów ustawy.

Po pierwsze podkreślenia wymaga, że należy odróżnić niewykazanie spełniania warunku udziału w postępowaniu w wymagany przez Zamawiającego sposób od merytorycznej niezgodności usługi z opisaniem przez Zamawiającego warunkiem. Zarzuty odwołania zostały oparte na tezie o niewykazaniu spełniania warunku udziału w postępowaniu w związku z niepodaniem w wykazie usług wszystkich elementów określonej w SWZ definicji zimowego utrzymania dróg, natomiast w odniesieniu do merytorycznego zakresu usługi Odwołujący tylko w jednym zdaniu stwierdził w odwołaniu, że *dokonał również weryfikacji samej usługi objętej referencją SAFEROAD i z dokumentacji tego postępowania wynika, że w jej ramach, nie wykonywano całego zakresu wymaganego w niniejszym postępowaniu (brak realizacji przystanków – co wynika również z uzupełnionego Wykazu usług oraz z Poświadczenia SAFEROAD)* Odwołujący nie przedstawił jednak w

tym zakresie żadnych konkretnych twierdzeń, nie wskazał, z czego wywodzi powyższą tezę. Tak sformułowany zarzut ma charakter blankietowy i nie może podlegać sprecyzowaniu po upływie terminu na wniesienie odwołania. Podkreślić należy, że zakres rozstrzygnięcia Izby, zgodnie z art. 555 ustawy Pzp, wyznacza treść odwołania – kwestionowana w nim czynność, oraz przede wszystkim podniesione zarzuty. Zgodnie z treścią art. 516 ust. 1 ustawy Pzp odwołanie zawiera m.in. wskazanie czynności lub zaniechania czynności zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, lub wskazanie zaniechania przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, zwięzłe przedstawienie zarzutów oraz wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności. Powyższe oznacza, że odwołanie powinno konkretyzować postawiony zarzut, zawierać wskazanie okoliczności faktycznych, które uzasadniają stawianie Zamawiającemu wyartykułowanych w odwołaniu zastrzeżeń, a granice rozpoznania sprawy przez zarówno Izbę są ściśle określone przez zarzuty odwołania, oparte na konkretnej i precyzyjnej podstawie faktycznej. Tymczasem Odwołujący dopiero w toku postępowania odwoławczego próbował konkretyzować swoje twierdzenia w odniesieniu do rzeczywistego zakresu usługi referencyjnej oraz wskazywać okoliczności faktyczne będące podstawą zarzutu (z powołaniem się na dokumentację postępowania dotyczącego usługi wskazanej w wykazie oraz wyciągi z dokumentacji innych postępowań), co należy uznać za spóźnione.

Odnosząc się do opisu usługi zamieszczonego przez Przystępującego w wykazie usług w kolumnie *Rodzaj i zakres usług* w wykazie należy stwierdzić, że o niewykazaniu spełniania warunku udziału w postępowaniu nie może świadczyć niewpisanie do wykazu dokładnego brzmienia określonej przez Zamawiającego definicji zimowego utrzymania dróg. Należy mieć na uwadze, że celem warunków udziału w postępowaniu jest weryfikacja faktycznego potencjału wykonawcy. Braku tego potencjału nie można wywodzić z braku dosłownego przytoczenia definicji, którą posłużył się Zamawiający. Istotne jest to, czy opis usługi pozwala stwierdzić, że odpowiada ona zakresowi opisanemu w treści warunku.

Nie można zatem twierdzić, że skoro w opisie usługi zabrakło słowa „przystanki”, to usługa ta nie odpowiada warunkowi udziału w postępowaniu. Wystarczające jest, że rozsądna interpretacja opisu usługi w kontekście całokształtu złożonych dokumentów pozwala stwierdzić zgodność z warunkiem. W ocenie Izby nie można też odczytywać wezwania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w ten sposób, że Zamawiający żądał dokładnego przytoczenia definicji zimowego utrzymania dróg. Za istotę tego wezwania należy uznać określenie zakresu zrealizowanej usługi w sposób umożliwiający ocenę spełniania warunku udziału w postępowaniu.

Biorąc więc pod uwagę, że sporna usługa obejmowała zimowe utrzymanie drogi krajowej, obejmujące *mechaniczne lub ręczne oczyszczanie ulic, chodników, parkingów przed wystąpieniem śliskości zimowej, poprzez usuwanie śniegu, zabezpieczenie nawierzchni materiałem szorstkim bezpośrednio po odgarnięciu śniegu, błota pośniegowego i lodu*, brak jest podstaw do twierdzenia, że powyższe czynności nie dotyczyły przystanków. Nie sposób zakładać, że droga krajowa będąca przedmiotem usługi jest pozbawiona miejsc pełniących funkcję przystanków, a z pewnością okoliczność taka nie została przez Odwołującego wykazana.

Jak słusznie zauważył Przystępujący, SWZ nie zawiera definicji przystanku na potrzeby przedmiotowego postępowania. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym przystanek, to miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi. Izba podziela stanowisko Przystępującego, że *tak rozumiany przystanek nie stanowi odrębnej, samodzielnej kategorii nawierzchni, lecz oznacza funkcję realizowaną na nawierzchni jezdni oraz przylegającego do niej chodnika. W ujęciu definicji legalnej miejsce zatrzymania pojazdu mieści się w obrębie ulicy, natomiast w znaczeniu potocznym przystanek obejmuje również wydzieloną część chodnika, na której pasażerowie oczekują na przyjazd pojazdu komunikacji zbiorowej i na której umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu*. Z kolei definicja drogi została określona w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych (i oznacza budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt). Należy więc stwierdzić, że usługa polegająca na oczyszczaniu ulic z natury rzeczy obejmuje również te ich fragmenty, które pełnią funkcję przystanku. Skoro zarówno z wykazu, jak i z przedstawionych referencji wynika, że usługa dotyczyła zimowego utrzymania ulic i chodników, to nie sposób twierdzić, że była wykonywana z pominięciem miejsc zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego. Założenie, że wykonując usługę zimowego utrzymania drogi krajowej wykonawca pomijał te jej części, które pełnią funkcję przystanków, byłoby pozbawione logicznych podstaw.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Zamawiający na podstawie opisu usługi przedstawionego w

uzupełnionym wykazie usług był uprawniony do stwierdzenia, że Przystępujący wykonał usługę odpowiadającą zakresowi opisanemu w warunku udziału w postępowaniu. W tej sytuacji wyciąg z obowiązującej w postępowaniach prowadzonych przez GDDKiA Szczegółowej Specyfikacji Technicznej DD-66.01.00 (z której wynika, że usługi zimowego utrzymania dróg obejmują zatoki autobusowe wraz z peronem), jak również przedstawione przez Przystępującego oświadczenie Saferoad Services Sp. z o.o. (potwierdzające, że usługi obejmowały również przystanki), mają charakter jedynie pomocniczy. Już bowiem sama treść wykazu nie dawała podstaw do kwestionowania zakresu usługi. Z kolei dowody przedstawione przez Odwołującego (wyciąg z dokumentów zamówienia dotyczącego spornej usługi oraz z dokumentów zamówienia z innych postępowań) dotyczą twierdzeń, które zostały sprecyzowane dopiero w toku postępowania odwoławczego, co jest nieuprawnione. Niezależnie od tego wskazać należy, że nawet jeśli w dokumentach zamówienia w postępowaniu dotyczącym spornej usługi nie wymieniono literalnie przystanków, to z powodów wskazanych powyżej brak jest podstaw do twierdzenia, że były one z zakresu usługi wyłączone.

Na marginesie, odnosząc się do stanowiska Przystępującego, zgodnie z którym wystarczające było wskazanie w wykazie, że usługa dotyczyła zimowego utrzymania dróg, gdyż do tego odnosił się warunek udziału w postępowaniu, a definicja zimowego utrzymania dróg została opisana odrębnie, należy stwierdzić, że jest to argumentacja chybiona. Zauważenia wymaga, że zarówno z treści instrukcji zamieszczonej przez Zamawiającego we wzorze wykazu usług, jak i z wezwania skierowanego do Przystępującego wynikało, że w wykazie należy opisać zakres usługi. Powyższe nie zmienia jednak oceny Izby w kwestii zasadności zarzutów odwołania. Nie można bowiem twierdzić, że brak przytoczenia każdego słowa użytego w definicji świadczy o niewykazaniu warunku.

Za pozbawione merytorycznych podstaw należy uznać twierdzenie Odwołującego, że Przystępujący zobowiązany był na wezwanie Zamawiającego uzupełnić wykaz usług poprzez podanie w nim innej usługi, niż wskazana pierwotnie. Nie było żadnych przeszkód, aby powołać się na tę samą usługę, uzupełniając jej opis w taki sposób, aby można było ustalić zgodność jej zakresu z wymaganiami Zamawiającego.

Podsumowując, Przystępujący na wezwanie Zamawiającego i w wyznaczonym przez niego terminie uzupełnił podmiotowe środki dowodowe, na podstawie których Zamawiający zasadnie uznał, że potwierdzają one spełnianie warunku udziału w postępowaniu. Brak było więc podstaw do odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c ustawy Pzp.

W konsekwencji niezasadny jest zarzut wynikowy, dotyczący naruszenia przez Zamawiającego art. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, przez wybór oferty podlegającej odrzuceniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i § 8 ust. 2, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Odwołującego.

Przewodnicząca:.....