

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 24 czerwca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: M.K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron w dniu 24 czerwca 2026 r.

w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu

31 maja 2026 r. przez wykonawcę Trans-Masz Przedsiębiorstwo Transportu i Maszyn Drogowych Spółka Akcyjna z siedzibą w Stargardzie w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad prowadzący postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie przy udziale uczestnika po stronie Odwołującego - wykonawcy Maldrobud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu

postanawia:

1. odrzucić odwołanie na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych,
2. kosztami postępowania obciążyć wykonawcę Trans-Masz Przedsiębiorstwo Transportu i Maszyn Drogowych Spółka Akcyjna z siedzibą w Stargardzie i zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez 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:.....

KIO 2609/26

UZASADNIENIE

Zamawiający Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad prowadzący postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793 t.j.; dalej: „Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie w podziale na 4 części.”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem: 216750-2026 w dniu 30 marca 2026 r.

W dniu 31 maja 2026 r. wykonawca – Trans-Masz Przedsiębiorstwo Transportu i Maszyn Drogowych Spółka Akcyjna z siedzibą w Stargardzie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 99 w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez nieprawidłowe zastosowanie przepisów polegające na sformułowaniu opisu przedmiotu zamówienia zawartego w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej w sposób nieproporcjonalny i niezwiązany z rzeczywistą potrzebą Zamawiającego, utrudniający uczciwą konkurencję i prowadzący do preferowania określonych rozwiązań technicznych,
- 2) art. 16 pkt. 1 i 3 Pzp poprzez ukształtowanie warunków realizacji zamówienia, które wykraczają poza to, co obiektywnie niezbędne do zapewnienia należytego wykonania zamówienia (zakazy korzystania ze sprzętu minimalnego oraz tej samej kadry przy usługach ZUD na innych drogach, rozbudowane wymagania elektroniczne wobec posypywarek) i skutkują ograniczeniem konkurencji oraz uprzywilejowaniem wykonawców dysponujących specyficznym, bardzo drogim sprzętem i rozbudowanymi strukturami kadrowymi,
- 3) art. 353¹ kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 Pzp poprzez wprowadzenie do wzorca umowy postanowień, które w istocie ingerują w sposób organizacji działalności gospodarczej wykonawcy i w relacje pracownicze jego personelu w stopniu niezasadnionym celem zamówienia,
- 4) art. 22 Konstytucji RP poprzez ustanowienie ograniczeń wolności działalności gospodarczej (zakaz wykorzystywania sprzętu minimalnego i tych samych pracowników przy świadczeniu usług ZUD na rzecz innych podmiotów), które nie wynikają z ustawy, lecz z aktu o charakterze kontraktowym (SST stanowiąca część SWZ).

Odwołujący w oparciu o tak sformułowane zarzuty wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

1. Wykreślenia z pkt 3.3 in fine SST nr D-66.01.00 zapisu o treści: „Nie dopuszcza się prowadzenia akcji zimowej dla innych podmiotów (w tym innych zarządców dróg), przy pomocy tego samego sprzętu ZUD z zakresu ilości minimalnych (objętego potencjałem sprzętowym ZUD). Sprzęt z zakresu ilości minimalnych stanowić ma wyłączny potencjał dla dróg krajowych”.

2. Wykreślenia z pkt 3.4 in fine SST nr D-66.01.00 zapisu o treści: „Nie dopuszcza się prowadzenia akcji zimowej dla innych podmiotów (w tym innych zarządców dróg), przy pomocy tych samych pracowników”.

3. Wykreślenia z pkt 3.6.2 SST nr D-66.01.00 zapisu o treści: „Urządzenia posypujące muszą być wyposażone w system elektroniczny kontrolujący jego działanie i muszą zapewniać możliwość komunikacji z urządzeniami zewnętrznymi wskazanymi przez Zamawiającego z wykorzystaniem otwartego protokołu komunikacyjnego. Urządzenia solące muszą również zapewniać możliwość fizycznego montażu urządzeń zewnętrznych wskazanych przez Zamawiającego.

Ze względu na niezawodność sterowania, poszczególne elementy systemu (pulpit operatora, kontroler silników i siłowników, itp.) powinny komunikować się ze sobą przy pomocy magistrali CAN (Control Area Network). Sterowniki systemu powinny zbierać dane w celu ciągłego udostępniania danych Zamawiającemu. Dopuszcza się odczyt wartości skumulowanych ze sterowników solarki na zapytania z urządzeń zewnętrznych. Dane, które powinny być udostępniane Zamawiającemu:

1. Bieżące ustawienia przez operatora:

- stan posypu [tak / nie],
- stan użytej solanki [tak / nie],
- dawka środka [g / m²],
- szerokość posypywania lewo,
- szerokość posypywania prawo,

2. Wartości skumulowane:

- łączny czas posypu [s],
- droga przebyta z posypem [m],
- łączna ilość zużytego środka [kg]”.

Odwołujący wskazał, że „odwołanie zostało wniesione w terminie określonym w art. 515 ust. 2 pkt 1 Pzp, albowiem podstawę wniesienia odwołania stanowiły odpowiedzi Zamawiającego na pytania wykonawców opublikowane w dniu 22 maja 2026 r., w których Zamawiający podtrzymał kwestionowane postanowienia SWZ i SST.”.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego odrzucenie, a w przypadku nieuwzględnienia ww. wniosku o jego oddalenie w całości. Uzasadniając wniosek o odrzucenie odwołania Zamawiający wskazał, że: „przedmiotem odwołania nie jest czynność Zamawiającego polegająca na nieuwzględnieniu zmian do SWZ (zaniechaniu wprowadzenia zmian do SWZ), zasugerowanych w pytaniach zadanych w toku postępowania (SWZ), ale „stworzenie zapisów” SWZ w sposób – w ocenie Odwołującego - błędny. O tym, jaka jest treść zapisów SWZ Odwołujący powziął już wiedzę (albo miał co najmniej możliwość powzięcia wiedzy) z dniem opublikowania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Zatem odwołanie obejmujące tę czynność winno zostać wniesione w kwietniu br., nie zaś obecnie. Termin na wniesienie odwołania co do treści postanowień SWZ liczy się bowiem od momentu zamieszczenia SWZ (lub ogłoszenia) na stronie internetowej, a nie od dnia udzielenia odpowiedzi na pytania.

Złożenie wniosku o wyjaśnienie SWZ ani otrzymana odpowiedź nie wstrzymują ani nie przerywają biegu terminu na odwołanie (brak stosownych regulacji w tym zakresie).

Zamawiający bowiem w dniu 22.05.2026 r. nie dokonał zmian w zakresie, o którym pisze Odwołujący. Natomiast jednym z podstawowych obowiązków Odwołującego jest oznaczenie czynności będącej przedmiotem odwołania (art. 516 ust. 1 pkt 7 PZP). Spółka Trans Masz określiła czynność jako działanie – niewłaściwe opisanie SWZ, nie zaś jako zaniechanie – czyli jako nieuwzględnienie zmian do SWZ. Potwierdza to również sposób sformułowania zarzutów, zgodnie z którymi zarzuca się:

- sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia zawartego w Szczegółowej Specyfikacji Technicznej w sposób (...),
- ukształtowanie warunków realizacji zamówienia, które wykraczają poza to (...),
- wprowadzenie do wzorca umowy postanowień (...),
- ustanowienie ograniczeń wolności działalności gospodarczej (zakaz wykorzystywania sprzętu minimalnego i tych samych pracowników przy świadczeniu usług ZUD na rzecz innych podmiotów);

Wszystkie te czynności zostały podjęte przez Zamawiającego w dniu 30 marca 2026 r., zatem termin do ich zaskarżenia minął z dniem 09 kwietnia 2026 r. Należy także dodatkowo zaznaczyć, że jeżeli zamawiający jedynie wyjaśnia lub doprecyzowuje zapisy, nie wprowadzając zmian w treści SWZ - termin na wniesienie odwołania nie ulega odnowieniu. Natomiast w sytuacji, gdy zmiana ma charakter modyfikacji SWZ i wprowadza nowe postanowienia lub zmienia dotychczasowe, termin odwołania w tym zakresie biegnie od dnia wprowadzenia zmiany, dotycząc wprowadzonych zmian do SWZ, nie zaś treści pierwotnej warunków zamówienia.

Z przedstawionych względów – Odwołanie jako wniesione po terminie - powinno zostać odrzucone na podstawie art. 528 pkt 3 PZP.”

Izba ustaliła, że Zamawiający w dniu 22 maja 2026r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na zadane przez wykonawców

pytanie w tym m.in. na

Pytanie 118

Wnioskujemy o wykreślenie zapisu w pkt 3.3 SST nr D-66.01.00 Zimowe utrzymanie dróg krajowych mówiącego: *Nie dopuszcza się prowadzenia akcji zimowej dla innych podmiotów (w tym innych zarządców dróg), przy pomocy tego samego sprzętu ZUD z zakresu ilości minimalnych (objętego potencjałem sprzętowym ZUD). Sprzęt z zakresu ilości minimalnych stanowić ma wyłączny potencjał dla dróg krajowych.*

Zgodnie z pkt. 5.5.4. SST nr D-66.01.00 ust. 3 podstawową miarą kontroli działań na drodze będzie stan nawierzchni, występowanie czynnika zimowego: śliskości, śniegu, lodu, błota pośniegowego, czyli tzw. utrzymanie standardu zimowego utrzymania drogi. Wykonawca zobowiązany jest do wykonywania prac ZUD przy użyciu własnego sprzętu, materiałami zakupionymi ze swoich środków. W związku z tym, jest to ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej gwarantowanej art. 22 Konstytucji RP. Ewentualne ograniczenie może być wprowadzone tylko w drodze ustawy – co nie ma miejsca w tym przypadku. W związku z powyższym wnioskujemy o usunięcie niezgodnego z Konstytucją RP zapisu SST.

Odpowiedź na pytanie nr 118

Zamawiający nie wyraża zgody na zmianę zapisów wskazanych w pytaniu. Wymagania określone w dokumentacji przetargowej, w tym w SST oraz OPZ, pozostają w mocy i należy je traktować jako obowiązujące na etapie przygotowania oferty oraz realizacji zamówienia.

Zamawiający podkreśla, że przyjęte zapisy mają na celu zapewnienie właściwego standardu utrzymania dróg oraz bezpieczeństwa użytkowników, a także umożliwienie skutecznej kontroli realizacji usług. W związku z powyższym Wykonawca zobowiązany jest do uwzględnienia wszystkich wymagań w kalkulacji ceny ofertowej.

Pytanie 119

Wnioskujemy o wykreślenie zapisu w pkt 3.4 SST nr D-66.01.00 Zimowe utrzymanie dróg krajowych mówiącego: *Nie dopuszcza się prowadzenia akcji zimowej dla innych podmiotów (w tym innych zarządców dróg), przy pomocy tych samych pracowników.*

Zgodnie z pkt. 5.5.4. SST nr D-66.01.00 ust. 3 podstawową miarą kontroli działań na drodze będzie stan nawierzchni, występowanie czynnika zimowego: śliskości, śniegu, lodu, błota pośniegowego czyli tzw. utrzymanie standardu zimowego utrzymania drogi. Pracownicy Wykonawcy zgodnie z obowiązującym Kodeksem Pracy mogą zawrzeć kilka stosunków pracy u różnych Pracodawców na przykład wykonujących usługi ZUD na innych drogach niż krajowe. Istniejący zapis ogranicza ich podstawowe prawo w tym zakresie. Co więcej, Wykonawca zobowiązany jest do wykonywania prac ZUD przy użyciu swoich pracownikami i własnego sprzętu. W związku z tym, ograniczanie dysponowania swoimi pracownikami jest to ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej gwarantowanej art. 22 Konstytucji RP. Ewentualne ograniczenie może być wprowadzone tylko w drodze ustawy – co nie ma miejsca w tym przypadku. W związku z powyższym wnioskujemy o usunięcie niezgodnego z Konstytucją RP i Kodeksem pracy zapisu SST.

Odpowiedź na pytanie nr 119

Zamawiający nie wyraża zgody na zmianę zapisów wskazanych w pytaniu. Wymagania określone w dokumentacji przetargowej, w tym w SST oraz OPZ, pozostają w mocy i należy je traktować jako obowiązujące na etapie przygotowania oferty oraz realizacji zamówienia.

Zamawiający podkreśla, że przyjęte zapisy mają na celu zapewnienie właściwego standardu utrzymania dróg oraz bezpieczeństwa użytkowników, a także umożliwienie skutecznej kontroli realizacji usług. W związku z powyższym Wykonawca zobowiązany jest do uwzględnienia wszystkich wymagań w kalkulacji ceny ofertowej.

Pytanie 120

Wnioskujemy o wykreślenie zapisu w pkt 3.6.2 SST nr D-66.01.00 Zimowe utrzymanie dróg krajowych mówiącego:

Urządzenia posypujące muszą być wyposażone w system elektroniczny kontrolujący jego działanie i muszą zapewniać możliwość komunikacji z urządzeniami zewnętrznymi wskazanymi przez Zamawiającego z wykorzystaniem otwartego protokołu komunikacyjnego. Urządzenia solące muszą również zapewniać możliwość fizycznego montażu urządzeń zewnętrznych wskazanych przez Zamawiającego.

Ze względu na niezawodność sterowania, poszczególne elementy systemu (pulpit operatora, kontroler silników i siłowników itp.) powinny komunikować się ze sobą przy pomocy magistrali CAN (Control Area Network). Sterowniki systemu powinny zbierać dane w celu ciągłego udostępniania danych Zamawiającemu. Dopuszcza się odczyt wartości skumulowanych ze sterowników solarki na zapytania z urządzeń zewnętrznych Dane, które powinny być udostępniane Zamawiającemu:

1. Bieżące ustawienia przez operatora:

- stan posypu [tak / nie],
- stan użytej solarki [tak / nie],

- dawka środka [g / m²],
- szerokość posypywania lewo,
- szerokość posypywania prawo,

2. Wartości skumulowane:

- łączny czas posypu [s],
- droga przebyta z posypem [m],
- łączna ilość zużytego środka [kg],

Taki zapis ogranicza w znaczny sposób do zastosowania przy realizacji usług ZUD tylko najnowszych i najdroższych modeli producentów posypywarek dostępnych na rynku, eliminując jednocześnie inne modele posypywarek, również używanych i sprawnych technicznie, przy pomocy których można wykonać wszystkie czynności ZUD z taką samą jakością i osiągnąć wymagany standard ZUD w tym samym czasie. W takiej formie, powyższy zapis pkt. 3.6.2 SST nr D-66.01.00 prowadzi tylko do wykluczenia z postępowania małych i średnich przedsiębiorstw, które nie dysponują zasobami na zakup określonych, najdroższych modeli posypywarek. W naszym mniemaniu zapisy takie preferują konkretne produkty (modele posypywarek), co utrudnia uczciwą konkurencję i z kolei jest niedozwolone w zamówieniach publicznych.

Odpowiedź na pytanie nr 120

Zamawiający nie wyraża zgody na wykreślenie wskazanego zapisu punktu 3.6.2 SST D-66.01.00.

Mając powyższe na uwadze Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła:

Zgodnie z art. 528 pkt 3 Pzp Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie. W przypadku postępowania, którego dotyczy sprawa, termin ten wskazany jest w art. 515 ust. 2 pkt 1 Pzp i wynosi 10 dni od dnia publikacji dokumentów zamówienia na stronie internetowej.

Jak wynika z ustalonego wyżej stanu faktycznego odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło w dniu 31 maja 2026r. Dzień, od którego Odwołujący liczył termin na wniesienie odwołania to 22 maja 2026r., tj. dzień opublikowania odpowiedzi na zadane przez wykonawców pytania. Zauważyć jednak należy, że w zakresie kwestionowanych w przedmiotowym odwołaniu zapisów SST tj. punktów 3.3., 3.4 oraz 3.6.2 SST D-66.01.00 Zamawiający w tym dniu nie dokonał żadnych zmian, czy też modyfikacji spornych punktów. Zamawiający w sposób wyraźny stwierdził jedynie, że „Zamawiający nie wyraża zgody na wykreślenie wskazanego zapisu...” oraz „Zamawiający nie wyraża zgody na zmianę zapisów...”. Postanowienia SST D-66.01.00 w kwestionowanym zakresie na dzień wniesienia odwołania miały tożsame brzmienie jak te opublikowane w dniu 30 marca 2020r. Postanowienia ww. dokumentu, które stały się przedmiotem zarzutów wniesionego odwołania były zatem znane Odwołującemu od dnia publikacji SWZ na stronie internetowej prowadzonego postępowania. Kwestionowane przez Odwołującego postanowienia SWZ nie zostały zmienione przez Zamawiającego w odpowiedziach na pytania wykonawców opublikowanych w dniu 22 maja 2026 r., gdyż Zamawiający podtrzymał dotychczasową treść dokumentu SST D-66.01.00w zakresie punktów 3.3., 3.4 oraz 3.6.2, a więc Izba stwierdziła, że nie zostały one zmienione od momentu ich opublikowania w dniu 30 marca 2026 r. Trzeba więc uznać, że termin na wniesienie odwołania upłynął 9 kwietnia 2026r.

Mając powyższe na względzie wobec stwierdzenia ziszczenia się przesłanek odrzucenia odwołania, Izba nie mogła merytorycznie rozpoznać odwołania, które podlega obligatoryjnemu odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp. Dlatego też Izba działając na podstawie art. 553 zdanie 2 oraz art. 528 ust. 1 pkt 3 Pzp postanowiła odrzucić odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 Pzp w zw. z § 8 ust. 1 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437) - obciążając Odwołującego tymi kosztami w postaci uiszczonego przez niego wpisu od odwołania.

Przewodnicząca: