

WYROK

Warszawa, dnia 30 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Maciej Sikorski

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lipca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 czerwca 2026 r. przez wykonawcę **MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą we Wrocławiu, w postępowaniu prowadzonym przez **Miasto Bielsko-Biała – Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej**,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu **Miastu Bielsko – Biała – Miejskiemu Zarządowi Dróg w Bielsku-Białej**, w odniesieniu do części 4 postępowania:
 - unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy **P.M.**, prowadzącej działalność gospodarczą pn. Firma usługowa EKO-PAL P.M. w Bielsku-Białej,
 - unieważnienie czynności odrzucenia oferty wykonawcy **MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą we Wrocławiu,
 - unieważnienie czynności zatrzymania wadium, wniesionego przez wykonawcę **MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą we Wrocławiu,
 - powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.
 2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego **Miasto Bielsko-Biała – Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej** i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:
 - a) 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),
 - b) 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),poniesione przez wykonawcę **MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą we Wrocławiu, tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania oraz kosztów wynagrodzenia pełnomocnika,
 - c) 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),
 - d) 630 zł 50 gr (słownie: sześćset trzydzieści złotych pięćdziesiąt groszy)poniesione przez zamawiającego **Miasto Bielsko-Biała – Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej**, tytułem – odpowiednio – wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu na posiedzenie Krajowej Izby Odwoławczej,
 - 2.2. zasądza od zamawiającego **Miasta Bielsko-Biała – Miejski Zarząd Dróg w Bielsku-Białej**, na rzecz wykonawcy **MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą we Wrocławiu, kwotę **18 600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego
- Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Bielsko – Biała Miejski Zarząd Dróg w Bielsku Białej – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793) (dalej: PZP), na *bieżące utrzymanie pasa drogowego w zakresie koszenia traw na terenie miasta Bielska-Białej, z podziałem na PIĘĆ części zamówienia, zwane również „Zadaniami”*.

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 22 czerwca 2026 r. wykonawca MALDRÓG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (dalej: Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego dotyczących części 4 postępowania, a polegających na:

- 1) wyborze oferty wykonawcy P.M., prowadzącej działalność pn. Firma usługowa EKO-PAL P.M., ul. Swojska 5, 43-300 Bielsko-Biała (dalej jako „EKO-PAL”) jako najkorzystniejszej w Postępowaniu;
- 2) odrzuceniu oferty Odwołującego;
- 3) uznaniu, że zaistniała przesłanka uzasadniająca zatrzymanie wniesionego przez Odwołującego wadium.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- a) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) PZP w zw. z § 9 ust. 1 pkt 2 pkt 2) rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (dalej „Rozporządzenie”) w zw. z art. 218 ust. 2 PZP, art. 239 PZP i art. 16 pkt 1-3) PZP poprzez jego bezpodstawne zastosowanie i odrzucenie oferty Odwołującego, pomimo że wykazał spełnianie warunków udziału w postępowaniu;
- b) art. 98 ust. 6 pkt 1) PZP poprzez bezzasadne uznanie, że zaistniały przesłanki uzasadniające zatrzymanie wniesionego przez Odwołującego wadium.

W konsekwencji powyższego, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu w odniesieniu do części 4 postępowania:

- unieważnienia czynności wyboru oferty EKO-PAL jako najkorzystniejszej w postępowaniu;
- unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego;
- unieważnienia czynności uznania, że zaistniała przesłanka uzasadniająca zatrzymanie wniesionego przez Odwołującego wadium;
- powtórzenia czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.

W uzasadnieniu odwołania, Odwołujący wskazał m.in. Zamawiający wadliwie przyjął, że:

- z opisu warunku udziału w postępowaniu wynikała konieczność wykonania usługi koszenia traw o wartości min. 200 000 zł brutto,
- wykonawcy na potrzeby potwierdzenia warunków w zakresie zdolności technicznych nie mogli powoływać się na doświadczenie wynikające z umów będących w trakcie realizacji;
- usługa wykonana przez Maldróg dla ZDW w Katowicach nie obejmowała koszenia o wartości min. 200 000 zł brutto.

Ponadto, Odwołujący wskazał że:

(....) wykonawcy chcąc ubiegać się o zamówienie musieli wykazać, że wykonali w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, co najmniej 1 (jedno) zamówienie (umowę), obejmujące w szczególności prace, polegające na koszeniu trawy, przy czym wartość wykonanych prac nie mogła być mniejsza niż 200 000,00 zł brutto.

Z powyższego wynika, że wymagane doświadczenie dotyczyło realizacji zamówienia o wartości 200 000 zł brutto, w ramach którego musiały być wykonane prace polegające na koszeniu trawy, przy czym udział wartościowy tej części zlecenia nie został sprecyzowany. (....)

oraz

(....) Zamawiający w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej, może, w zależności od charakteru, znaczenia, przeznaczenia lub zakresu dostaw lub usług, żądać wykazu dostaw lub 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 dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub usługi zostały wykonane, a 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 (...)

Zamawiający nie przedstawił odpowiedzi na odwołanie.

W toku rozprawy w dniu 28 lipca 2026 r. przed Krajową Izbą Odwoławczą Zamawiający wniósł o: oddalenie odwołania prezentując argumentację na poparcie zgłoszonego wniosku oraz o zasądzenie kosztów postępowania i w tym zakresie przedłożył fakturę oraz rachunki dokumentujące koszty dojazdu na posiedzenie.

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w Rozdziale 6 Warunki Udziału w Postępowaniu w pkt. 6.2.4.1. (Wiedza i doświadczenie) dla zadania nr 1, 2, 3 i 4 zapisał:

(....) Wykonawca musi wykazać, że wykonał w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, co najmniej 1 (jedno) zamówienie (umowę), obejmujące w szczególności prace, polegające na koszeniu trawy. Wartość wykonanych prac nie może być mniejsza niż 200 000,00 zł brutto. (....)

W dniu 6 maja 2026 r. Zamawiający skierował wezwanie do Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu.

Zamawiający po analizie złożonych przez Odwołującego dokumentów powziął wątpliwości dotyczące wskazanego doświadczenia i zwrócił się do tzw. „zamawiającego referencyjnego” o potwierdzenie okresu realizacji zamówienia, wartości prac obejmujących koszenie trawy oraz o potwierdzenie, że prace te zostały wykonane należycie.

Zamawiający referencyjny udzielił odpowiedzi, z której wynika, że:

(...) wykazane przez ww Wykonawcę w Wykazie usług zadanie jest realizowane na podstawie umowy zawartej na okres 36 miesięcy od dnia 09.08.2024 r. czyli pozostaje w trakcie realizacji i nie zostało zakończone, a wartość prac obejmujących koszenie traw w wykazanym okresie 2024-2025 wynosiła 173.342,48 zł netto (187.209,88 zł brutto (...)

W oparciu o powyższe Zamawiający uznał że:

(....) Wykonawca winien był zatem wykazać umowę wykonaną, tj. zrealizowaną i zakończoną. Tymczasem z informacji uzyskanych od podmiotu, na rzecz którego usługi są świadczone, wynika że wskazana umowa jest nadal realizowana i nie została zakończona. W konsekwencji zamówienie to nie może zostać uznane za umowę wykonaną, czego żądał Zamawiający w sformułowanym warunku udziału w postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe, stosowanie do treści art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy, Wykonawca nie spełnia warunku udziału w postępowaniu, a jego oferta podlega odrzuceniu.

W konsekwencji powyższego Komisja stosownie do treści art. 98 ust. 6 pkt 1) ustawy, zatrzymuje wadium wraz z odsetkami jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 107 ust. 2 lub art. 128 ust. 1, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył podmiotowych środków dowodowych (....)

(.....) czynność ta jest konsekwencją złożenia przez Wykonawcę podmiotowych środków dowodowych, które nie potwierdzają spełnienia warunku udziału w postępowaniu określonego w pkt 6.2.4.1 IDW, pomimo wezwani z art. 128 ust. 1 ustawy (...)

Izba zważyła co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba zwraca uwagę, że uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Taki stan rzeczy skutkuje koniecznością oceny tak działań, jak i zaniechań tych podmiotów, na płaszczyźnie definiowanej przez art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 PZP. Otóż zgodnie z dyspozycją powołanej regulacji:

Należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Tym samym próg należytej staranności w stosunku do Zamawiającego, jak i wykonawców, jest z definicji wyższy.

Odnosząc się do zarzutu nr 1, tj. zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) PZP w zw. z § 9 ust. 1 pkt 2 pkt 2) Rozporządzenia w zw. z art. 218 ust. 2 PZP, art. 239 PZP i art. 16 pkt 1-3) PZP poprzez jego bezpodstawne zastosowanie i odrzucenie oferty Odwołującego, pomimo że wykazał spełnianie warunków udziału w postępowaniu, Izba uznała za zasadny w całości podzielać argumentację przedstawioną w tym zakresie przez Odwołującego.

Izba zwraca uwagę na dwa kluczowe niedociągnięcia Zamawiającego. I tak, w pierwszej kolejności, warunek opisany w rozdziale 6 pkt. 6.2.4.1. (Wiedza i doświadczenie) SWZ dla zadania nr 1, 2, 3 i 4:

(...) Wykonawca musi wykazać, że wykonał w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, co najmniej 1 (jedno) zamówienie (umowę), obejmujące w szczególności prace, polegające na koszeniu trawy. Wartość wykonanych prac nie może być mniejsza niż 200 000,00 zł brutto. (...)

jest skonstruowany w sposób niejasny i *de facto* wadliwy. O ile Zamawiający wymaga wykazania się przez wykonawcę doświadczeniem w zakresie realizacji w szczególności prac, polegających na koszeniu trawy jako części realizowanego zamówienia, na co jednoznacznie wskazuje zwrot w szczególności, zadanie referencyjne, poza koszeniem traw, obejmuje inne jeszcze czynności niż koszenie trawy *sensu stricte*. Zdanie następne warunku, referujące do wartości wykonanych prac (nie mniej niż 200 tys. zł brutto), z uwagi na brak jakiegokolwiek doprecyzowania, że wartość ta ma się odnosić wyłącznie do czynności koszenia traw, nie może być interpretowane inaczej niż jako odnoszące się do wartości jednego zamówienia (umowy) którego (której) jednym z elementów składowych jest czynność koszenia trawy.

Jedną z kluczowych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest konstruowanie przez zamawiającego warunków postępowania, a w tym SWZ i OPZ, w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, a wszelkie niedociągnięcia w tym zakresie obciążają zamawiającego; inaczej mówiąc – nie mogą pogarszać sytuacji wykonawcy (wykonawców).

Jeżeli intencją Zamawiającego faktycznie miało być powiązanie wartości 200 tys. zł brutto *stricte* z czynnością (usługą) koszenia trawy, to powinno to zostać zapisane wprost przez Zamawiającego w dokumentach postępowania, ale tak się nie stało. Tym samym patrząc z perspektywy progu należytej staranności definiowanego przez art. 355 § 2 kodeksu cywilnego nie sposób przyjąć argumentacji Zamawiającego.

Po drugie, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2) Rozporządzenia, Zamawiający w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej, może, w zależności od charakteru, znaczenia, przeznaczenia lub zakresu dostaw lub usług, żądać wykazu dostaw lub 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 dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub 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.

Odwołujący zawarł z zamawiającym referencyjnym umowę na okres 36 miesięcy, licząc od 09 sierpnia 2024 r. W tym terminie ma on obowiązek realizować powtarzające się świadczenia o zasadniczo sezonowej specyfice. Należy zgodzić się z Odwołującym, że doświadczenie zdobyte w ramach tego typu kontraktu nie różni się niczym od kompetencji uzyskiwanych w ramach umów rocznych. Co więcej, w sytuacji, gdy umowa ta była realizowana przez dwa lata, jest nawet odpowiednio większe. Zamawiający nie może deprecjonować takiego doświadczenia, gdyż byłoby to przejawem naruszenia zasady proporcjonalności, równego traktowania i uczciwej konkurencji. Wymagane zdolności, na gruncie PZP, odnoszą się do rzeczywistych umiejętności wykonawców, niezależnie od tego, w jakich uwarunkowaniach formalnych zostały nabyte.

Jest zatem oczywiste, że dokumenty przedłożone przez Odwołującego w omawianym wyżej zakresie celem wykazania posiadanego doświadczenia, są prawidłowe, albowiem dokumentują fakt należytego wykonania określonych czynności we wskazanym w nich przedziale czasu.

Uwzględnienie zarzutu nr 2, tj. zarzutu naruszenia art. 98 ust. 6 pkt 1 PZP poprzez bezzasadne uznanie, że zaistniały przesłanki uzasadniające zatrzymanie wniesionego przez Odwołującego wadium, stanowi logiczną konsekwencję uwzględnienia zarzutu nr 1.

Izba podkreśla, że powyżej opisane działania Zamawiającego należy oceniać w pierwszej kolejności z perspektyw wskazanego wcześniej wymogu należytej staranności o którym mowa w art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego a któremu, w ocenie Izby Zamawiający w niniejszym postępowaniu nie sprostał.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, tj. stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:.....