Sygn. akt KIO 4533/26

WYROK

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Pawłowski

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 września 2026 r. przez wykonawcę W.D. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Murowanej Goślinie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Czerwonak,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Technika Sanitarna Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 odwołania i nakazuje zamawiającemu – Gminie Czerwonak:

1.1.Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. oferty złożonej przez wykonawcę Technika Sanitarna Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu,

1.2.Unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego – wykonawcy W.D. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Murowanej Goślinie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793),

1.3.Powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego – Gminę Czerwonak i:

2.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego – wykonawcę W.D. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Murowanej Goślinietytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika, kwotę 17 zł 00 gr (siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na opłatę skarbową od pełnomocnictwa i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego na wynagrodzenie pełnomocnika.

2.2.Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 18 617 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset siedemnaście złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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.

Przewodniczący:……

Sygn. akt KIO 4533/26

Uzasadnienie

Gmina Czerwonak, zwana dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *„zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2026/2027”.*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 26 czerwca 2026 r., pod numerem 2026/S 121-441673.

W dniu 14 września 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej)wykonawca W.D. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Murowanej Goślinie, zwany dalej „Odwołującym” lub „wykonawcą W.D.”, wniósł odwołanie od niezgodnych z prawem czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na:

1) dokonaniu wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Technika Sanitarna Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu (zwanego dalej jako „wykonawca Technika Sanitarna”),

2) nieprawidłowym badaniu i ocenie oferty złożonej przez Odwołującego polegających na:

a) błędnym uznaniu, że oferta Odwołującego podlega odrzuceniu,

b) błędnym uznaniu, że Odwołujący zamierza podzlecić wykonania całości umowy podwykonawcy,

c) błędnym uznaniu, że oferta Odwołującego jest niezgodna z ustawą,

3) zaniechaniu wezwania Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych lub do złożenia wyjaśnień złożonej oferty,

4) zaniechaniu wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego.

Czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego Odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 462 ustawy PZP – poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z powodu uznania przez Zamawiającego, że oferta jest niezgodna z ustawą, co ma wynikać z tego, że w ocenie Zamawiającego Odwołujący zamierza podzlecić wykonanie całości umowy podwykonawcy w sytuacji, gdy:

a) z treści złożonej oferty nie wynika zamiar przekazania podwykonawcy do wykonania całości przedmiotu zamówienia,

b) Odwołujący wprost przewidział podział zadań pomiędzy sobą a podwykonawcą, podwykonawca ma wykonywać określoną część przedmiotu zamówienia, a ponadto Odwołujący samodzielnie spełnia część warunków udziału w postępowaniu,

c) Zamawiający nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonywania przez Odwołującego jakiejkolwiek części zamówienia, a Odwołujący odpowiada za realizację całości jej zakresu, a tym samym może w dowolnym zakresie posiłkować się udziałem podwykonawców (zarzut nr 1),

2) ewentualnie – w razie nieuwzględnienia zarzutu nr 1 odwołania – art. 126 w zw. z art. 128 w zw. z art. 223 ustawy PZP – poprzez zaniechanie wezwania Odwołującego do złożenia aktualnych na dzień złożenia podmiotowych środków dowodowych, aktualnego JEDZ lub zaniechania wezwania Odwołującego do złożenia wyjaśnień treści złożonej przez Odwołującego oferty oraz załączonych do niej dokumentów, w tym treści oświadczenia złożonego przez podmiot udostępniający zasoby Odwołującemu, w szczególności w zakresie dotyczącym zakresu prac jakie mają być powierzone podwykonawcy (zarzut nr 2),

3) ewentualnie – w razie nieuwzględnienia któregokolwiek z zarzutów nr 1-2 – art. 16 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy PZP – poprzez zamiar udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy, co narusza zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz nakaz udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (zarzut nr 3).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,

2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,

3) dokonania wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej,

4) ewentualnie wezwania Odwołującego do złożenia dokumentów lub wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty oraz dokumentów.

Ponadto Odwołujący wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa przez pełnomocnika oraz kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, zgodnie z przedstawionym zestawieniem kosztów.

W uzasadnieniu odwołania wykonawca W.D. podał, jaki został przewidziany w SWZ zakres zamówienia, warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, a także przywołał zapis, zgodnie z którym Zamawiający nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych części zamówienia. Odwołujący podał, że w złożonej ofercie wskazał następujący zakres prac do powierzenia podwykonawcy – realizacja usług zimowego utrzymania dróg i chodników w zakresie odpowiadającym udostępnianemu doświadczeniu oraz potencjałowi sprzętowo-osobowemu, obejmująca:

a) odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na powierzonych odcinkach dróg gminnych (w tym sieci strategicznej, I kolejności oraz II–IV kolejności),

b) odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, przejściach dla pieszych i schodach,

c) mechaniczne i ręczne odśnieżanie interwencyjne oraz obsługę sprzętu ciężkiego i pomocniczego,

d) obsługę techniczną, transport, rozstawienie i zwiezienie pojemników na mieszankę piasku i soli.

Ponadto w oświadczeniu o udostępnieniu zasobów złożonym przez podwykonawcę Ł.G. wskazano, że:

a) udostępnione zasoby zostaną włączone do potencjału wykonawcy przeznaczonego do realizacji zamówienia,

b) sprzęt oraz personel będą pozostawać w stałej dyspozycji wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy z Zamawiającym, zgodnie z harmonogramem akcji zimowej oraz bieżącymi zleceniami,

c) stosownie do art. 118 ust. 2 ustawy PZP, jako podwykonawca zrealizuje część zamówienia odpowiadającą udostępnianemu doświadczeniu i zdolnościom technicznym, obejmującą (…). W decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz decyzji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający również przytoczył przywołane fragmenty dokumentów oferty Odwołującego i podsumował je jednym zdaniem: *„A zatem z oferty jasno wynika, że zakres prac, który wykona Podwykonawca wyczerpuje praktycznie cały zakres zamówienia. Podwykonawca przekaże również zasoby techniczne w postaci sprzętu i zasoby osobowe niezbędne do jego obsługi".* Następnie Zamawiający przytaczał różne wyroki Izby oraz Sądu Okręgowego, ale w swojej decyzji nie wskazał w jakikolwiek sposób, dlaczego uznał, że zakres prac jaki wykona podwykonawca wyczerpuje praktycznie cały zakres zamówienia, co jest twierdzeniem nieprawdziwym i niczym niepopartym. Odwołujący podkreślił, że z przytoczonych elementów jego oferty oraz oświadczenia podmiotu udostępniającego zasoby wprost wynika, że: 1) Odwołujący wskazał, że spełnia warunki udziału w postępowaniu (zaznaczenie sekcji alfa w JEDZ), 2) w formularzu ofertowym Odwołujący wskazał, że podwykonawca udostępniający zasoby wykona usługi w zakresie odpowiadającym udostępnianemu doświadczeniu oraz potencjałowi sprzętowo-osobowemu (czyli częściowo a nie w całości) m. in. poprzez odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na powierzonych odcinkach dróg gminnych, 3) podwykonawca zrealizuje część zamówienia (element oświadczenia podwykonawcy). Wynika z tego zatem, że zarówno Odwołujący, jak i podwykonawca, który udzielił mu zasobów, od początku i wprost deklarowali, że podwykonawca będzie wykonywał jedynie część zamówienia. Odwołujący nie rozumie więc działania Zamawiającego, który nie wzywając go do złożenia podmiotowych środków dowodowych lub do złożenia wyjaśnień uznał, że podwykonawca wykona całość zamówienia. Taka interpretacja stoi w całkowitej sprzeczności z literalnym brzmieniem oferty Odwołującego oraz oświadczenia podmiotu udostępniającego zasoby. Według Odwołującego na obecnym etapie Zamawiający jest związany swoją decyzją i jej uzasadnieniem, więc po wniesieniu odwołania nie może już uzupełnić lub zmienić uzasadnienia swojej decyzji. Z uwagi na to odwołanie powinno zostać uwzględnione w całości już tylko z tego względu, że z żadnego elementu oferty Odwołującego nie wynika, że zamierza on przekazać podwykonawcy całość zamówienia – wynika natomiast wprost okoliczność dokładnie przeciwna, że podwykonawca realizować będzie część zamówienia.

Odwołujący wskazał, że sporządzając ofertę, przy której częściowo opierał się na potencjale podmiotu trzeciego, w szczegółowy sposób dokonał podziały zakresów zamówienia na te, która mają być realizowane samodzielnie przez Odwołujące oraz na te, które wykonywać będzie jako podwykonawca Ł.G.. Zakres Odwołującego obejmuje wszystkie odcinki i obiekty nieprzypisane podwykonawcy w wykazach źródłowych dołączonych do odwołania, a ponadto – niezależnie od podziału odcinków – pozycję 1.10 formularza w całości oraz funkcje zarządcze, tj.: a) zarządzanie całością kontraktu, logistyka, dyspozycyjność oraz koordynacja pracy sprzętu własnego i sprzętu Ł.G., b) 100% odpowiedzialności finansowej, prawnej i zarządczej wobec Zamawiającego, c) samodzielna realizacja 100% pozycji 1.10 formularza cenowego (dostawa 15 ton mieszanki), d) utrzymanie i obsługa własnej bazy sprzętowo-materiałowej oraz większości floty operacyjnej. Z przedstawionych wyliczeń wynika, że: 1) podwykonawca Ł.G. realizować ma ok. 31,22% wartości brutto zamówienia (413 791 zł 45 gr), a wykonawca W.D. ok. 68,78% (911 681 zł 18 gr), 2) udział Ł.G. w żadnej z 10 pozycji formularza cenowego nie przekracza 46,3%, w żadnej bowiem pozycji nie występuje sytuacja realizacji „praktycznie całego zakresu" przez podwykonawcę, 3) wykonawca W.D. samodzielnie realizuje większość długości dróg (69,57%), chodników (61,73%), obiektów (schody, przystanki, pojemniki) oraz w 100% pozycję 1.10, 4) proporcja sprzętowa (80% / 66,7% floty głównej i chodnikowej dla wykonawcy W.D.) potwierdza operacyjną realność tego podziału. Zdaniem Odwołującego z jego wyliczeń wprost wynika, że nigdy nie zamierzał on powierzyć całości realizacji umowy podwykonawcy, natomiast Zamawiający okoliczność tą przyjął na podstawie własnych domniemań i to wbrew literalnemu brzmieniu treści oferty Odwołującego oraz wbrew treści oświadczenia podmiotu udostępniającego zasoby.

Niezależnie od powyższej argumentacji Odwołujący wskazał, że zgodnie z Rozdziałem XVI pkt 5 SWZ Zamawiający nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych części zamówienia. Oznacza to, że Odwołujący nie został w jakimkolwiek stopniu ograniczony przez Zamawiającego co do zakresu w jakim może dokonać zlecenia realizacji prac podwykonawcom. Wykonywanie prac nawet w przeważającej części przez podwykonawców odbywać się będzie na koszt i ryzyko Odwołującego, a co za tym idzie jest to sposób działania dopuszczalny z punktu widzenia obrotu gospodarczego. Odwołujący zaznaczył, że stanowisko takie znajduje poparcie w orzecznictwie Izby. Ponadto Odwołujący wskazał, że warunek udziału w postępowaniu dotyczący doświadczenia w realizacji podobnego przedmiotu zamówienia został ukształtowany przez Zamawiającego w bardzo liberalny sposób: *„Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie wykonał należycie usługę zimowego utrzymania jezdni oraz chodników polegającą na odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości, obejmującą swym zakresem minimum jeden sezon zimowy (minimum*

5 miesięcy)". Oznacza to w praktyce, że podwykonawcy udzielający zasobów nie mają narzuconego przez Zamawiającego ani kwotowego, ani wielkościowego zakresu usług jaki powinien być przez nich realizowany. Wynika z tego zatem, że Odwołujący mógł w dowolny sposób założyć sposób powierzenia wykonania zamówienia podwykonawcy (w całości, w części znaczącej, w części niewielkiej). Z tego względu nie ma podstaw do uznania, że oferta Odwołującego jest niezgodna z przepisami ustawy, ponieważ zdaniem Odwołującego nie ma żadnego przepisu, który zakazywałby mu sporządzenia oferty w przyjęty przez niego sposób.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która by uniemożliwiała merytoryczne rozpoznanie odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

W ustawowym terminie przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca Technika Sanitarna. Ze względu na brak wad formalnych, a także wykazanie interesu w tym, aby odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść Zamawiającego, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła skuteczność zgłoszonego przystąpienia.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestnika postępowania, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w jego odpowiedzi na odwołanie z dnia 28 września 2026 r. i stanowisko uczestnika postępowania odwoławczego – wykonawcy Technika Sanitarna zawarte zarówno w jego zgłoszeniu przystąpieniu z dnia 18 września 2026 r., jak i w dalszym piśmie z dnia 5 października 2026 r.

Izba wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej, w tym z dołączonych do odwołania szczegółowego zestawienie podziału zakresu rzeczowego zamówienia, zestawienia analitycznego podziału zakresu zamówienia oraz oferty współpracy wykonawcy W.D. z firmą Pana Ł.G.. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem III ust. 1 SWZ przedmiotem zamówienia jest realizacja zadania pn. Zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2026/2027. Zakres zamówienia obejmuje w szczególności:

Zimowe utrzymanie dróg gminnych:

1) zwalczanie śliskości na drogach sieci strategicznej i I kolejności – 3 754,350 km,

2) odśnieżanie dróg sieci strategicznej i I kolejności – 1 201,392 km,

3) zwalczanie śliskości na drogach II - IV kolejności – 2 273,845 km,

4) odśnieżanie dróg II - IV kolejności – 779,604 km,

5) odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, w tym: schodów terenowych oraz przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerów sieci strategicznej – 402,200 km,

6) odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, w tym: schodów terenowych oraz przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerów I kategorii – 2 389,820 km,

7) rozwiezienie i ustawienie 113 sztuk pojemników (w tym 53 sztuki będące własnością Zamawiającego) na mieszankę piasku z solą wraz z ich uzupełnieniem mieszanką 4% – 1 zlecenie,

8) pozimowe zwiezienie 113 sztuk pojemników (w tym 53 sztuki będące własnością Zamawiającego) na mieszankę

piasku z solą wraz z ich czyszczeniem i utylizacją pozostałego piasku i soli – 1 zlecenie,

9) mechaniczne i ręczne interwencyjne odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na schodach terenowych i przystankach komunikacyjnych – 2 zlecenia,

10) dostarczenie na wskazany przez Zamawiającego adres 15 ton mieszanki piasku i soli 4%.

Podane ilości stanowią maksymalny zakres prac. Rzeczywiste ilości będą wynikały z bieżących potrzeb, potwierdzonych zleceniami.

Zgodnie z rozdziałem XII ust. 2 pkt 4 lit. a SWZ o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, tj. Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie wykonał należycie usługę zimowego utrzymania jezdni oraz chodników polegającą na odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości, obejmującą swym zakresem minimum jeden sezon zimowy (minimum 5 miesięcy).

W przypadku składania oferty wspólnej warunki wykonawcy wspólnie składający ofertę mogą spełniać łącznie. Jednocześnie mając na uwadze treść art. 117 ust. 3 oraz 118 ust. 2 ustawy PZP Zamawiający zastrzegł, że w sytuacji składania oferty przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia oraz analogicznie w sytuacji, gdy Wykonawca będzie polegał na zasobach innego podmiotu, na zasadach określonych w art. 118 ustawy PZP, w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia wykonawcy mogą polegać na zdolnościach podmiotów udostępniających zasoby, jeśli podmioty te wykonają roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane.

Jednocześnie w formularzu ofertowym, stanowiącym Załącznik nr 3 do SWZ, Zamawiający oczekiwał wyceny następujących usług:

1.1. Zwalczanie śliskości na drogach sieci strategicznej i I kolejności,

1.2. Odśnieżanie dróg sieci strategicznej i I kolejności,

1.3. Zwalczanie śliskości na drogach II – IV kolejności,

1.4. Odśnieżanie dróg II – IV kolejności,

1.5. Odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, w tym: schodów terenowych oraz przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerów sieci strategicznej

1.6. Odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, w tym: schodów terenowych oraz przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerów sieci I kategorii,

1.7. Rozwiezienie i ustawienie 113 sztuk pojemników (w tym 53 sztuki będących własnością Zamawiającego) na mieszankę piasku z solą wraz z ich uzupełnieniem mieszanką 4% piasku i soli,

1.8. Pozimowe zwiezienie 113 sztuk pojemników (w tym 53 sztuki będących własnością Zamawiającego) na mieszankę piasku wraz z ich czyszczeniem i utylizacją pozostałego piasku i soli,

1.9. Mechaniczne i ręczne interwencyjne odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na schodach terenowych i przystankach komunikacyjnych

1.10. Dostarczenie 15 ton mieszanki piasku i soli 4% na adres wskazany przez Zamawiającego.

W pkt IV Formularza Ofertowego wykonawca W.D. oświadczył, że akceptuje:

1. Warunki płatności określone w projektowanych postanowieniach umowy,

2. W całości wszystkie wymagania zawarte w SWZ, w tym akceptuje bez zastrzeżeń projektowane postanowienia umowy przedstawione w Załączniku nr 2 do SWZ.

W pkt V ust. 2 Formularza Ofertowego wykonawca W.D. oświadczył, że zamierza powierzyć wykonanie następującego zakresu, części przedmiotu zamówienia podwykonawcy prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą G.Ł. z siedzibą w Gnieźnie w zakresie części przedmiotu zamówienia – realizacja usług zimowego utrzymania dróg i chodników w zakresie odpowiadającym udostępnianemu doświadczeniu oraz potencjałowi sprzętowo-osobowemu, obejmująca:

− odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na powierzonych odcinkach dróg gminnych (w tym sieci strategicznej, I kolejności oraz II–IV kolejności),

− odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, przejściach dla pieszych i schodach,

− mechaniczne i ręczne odśnieżanie interwencyjne oraz obsługę sprzętu ciężkiego i pomocniczego,

− obsługę techniczną, transport, rozstawienie i zwiezienie pojemników na mieszankę piasku i soli.

Do oferty wykonawca W.D. załączył zobowiązanie podwykonawcy Ł.G. z dnia 30 lipca 2026 r. do oddania wykonawcy do dyspozycji niezbędnych zasobów. Podwykonawca Ł.G. oświadczył, że:

1. Udostępnia wykonawcy zasoby, w następującym zakresie – udostępnia wykonawcy potencjał techniczny, osobowy oraz doświadczenie niezbędne do wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu określonych w dziale XII ust. 2 pkt 4 SWZ, obejmujące:

1) doświadczenie (zdolność zawodowa): doświadczenie w należytym wykonaniu usługi zimowego utrzymania jezdni oraz chodników (odśnieżanie i zwalczanie śliskości) obejmującej minimum 1 sezon zimowy (minimum 5 miesięcy), potwierdzone wykazem usług oraz referencjami,

2) zasoby techniczne (sprzęt):

− pługoposypywarki ze sprawnym systemem GPS, normą emisji spalin min. EURO 6 oraz zasobnikami do soli zraszanej min. 4,0 Mg (w ilości niezbędnej do spełnienia warunku SWZ),

− pługoposypywarki chodnikowe ze sprawnym systemem GPS, normą emisji spalin min. EURO 5,

− wytwornica solanki do zwalczania śliskości na drogach strategicznych,

− sprzęt ciężki oraz pomocniczy do działań interwencyjnych,

3) zasoby osobowe: wykwalifikowani kierowcy i operatorzy sprzętu posiadający uprawnienia i kwalifikacje do obsługi sprzętu zimowego utrzymania dróg,

2. Sposób wykorzystania udostępnionych zasobów będzie następujący:

− udostępnione zasoby zostaną włączone do potencjału wykonawcy przeznaczonego do realizacji zamówienia,

− usługi wykonywane przy użyciu udostępnionych zasobów będą realizowane na podstawie umowy podwykonawczej, która zostanie zawarta pomiędzy wykonawcą W.D. a firmą Pana Ł.G. po wyborze oferty wykonawcy i zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego z Zamawiającym,

− sprzęt oraz personel będą pozostawać w stałej dyspozycji wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy z Zamawiającym, zgodnie z harmonogramem akcji zimowej oraz bieżącymi zleceniami,

3. Okres wykorzystania udostępnionych zasobów będzie wynosił – udostępnione zasoby będą dostępne i wykorzystywane przez wykonawcę przez cały okres realizacji zamówienia, tj. od dnia 1 listopada 2026 r. do dnia 16 kwietnia 2027 r., zgodnie z § 2 projektowanych postanowień umowy,

4. Zrealizuje następujący zakres usług (w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia/kwalifikacji zawodowych/doświadczenia, wykonawcy mogą polegać na zdolnościach innych podmiotów, jeśli podmioty te zrealizują usługi, których wskazane zdolności dotyczą) – stosownie do art. 118 ust. 2 ustawy PZP jako podwykonawca zrealizuje część zamówienia odpowiadającą udostępnianemu doświadczeniu i zdolnościom technicznym, obejmującą:

− odśnieżanie oraz zwalczanie śliskości na powierzonych odcinkach dróg gminnych (w tym sieci strategicznej i I kolejności oraz II–IV kolejności),

− odśnieżanie i zwalczanie śliskości na chodnikach, ścieżkach rowerowych, przejściach dla pieszych i schodach terenowych,

− mechaniczne i ręczne odśnieżanie interwencyjne oraz zwalczanie śliskości na przystankach i schodach,

− obsługę techniczną, transport i rozstawienie pojemników na mieszankę piasku i soli wraz z ich pozimowym zwiezieniem.

Zakres usług jest zgodny z wykazem doświadczenia oraz wykazem sprzętu udostępnianym wykonawcy.

Ostatecznie Zamawiający wybrał ofertę wykonawcy Technika Sanitarna jako ofertę najkorzystniejszą w postępowaniu. Oferta wykonawcy W.D. została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP. W uzasadnieniu faktycznym czynności odrzucenia oferty wykonawcy W.D. Zamawiający przywołał treść oświadczenia złożonego przez Odwołującego w pkt V ust. 2 Formularza Ofertowego dotyczącego powierzenia podwykonawcy realizacji części przedmiotu zamówienia, treść zobowiązania podmiotu trzeciego do oddania zasobów wykonawcy i wynikający z rozdziału III ust. 1 SWZ zakres przedmiotu zamówienia. Zamawiający uzasadnił, że z oferty wykonawcy W.D. jasno wynika, że zakres prac, który wykona podwykonawca, wyczerpuje praktycznie cały zakres zamówienia. Podwykonawca przekaże również zasoby techniczne w postaci sprzętu i zasoby osobowe niezbędne do jego obsługi. Zamawiający wskazał, że zgodnie z zapisem art. 462 ust. 1 ustawy PZP, który brzmi: „*Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy*”, w zamówieniach publicznych zakazane jest zlecenie całości zamówienia przez wykonawcę

jego podwykonawcom. Innymi słowy, wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy, co oznacza, że nie może powierzyć podwykonawcy całości zamówienia. Na niedopuszczalność powierzenia wykonania całości zamówienia podwykonawcy wskazuje również definicja umowy podwykonawczej (art. 7 pkt 27 ustawy PZP). Przez umowę podwykonawczą należy rozumieć umowę w formie pisemnej o charakterze odpłatnym, zawartą między wykonawcą a podwykonawcą (…), na mocy której odpowiednio podwykonawca lub dalszy podwykonawca, zobowiązuje się wykonać część zamówienia. Konsekwencją dopuszczenia możliwości powierzenia wykonania całości zamówienia podwykonawcy byłoby funkcjonowanie na rynku podmiotów, których rolą byłoby wyłącznie wygrywanie przetargów (także za pomocą potencjału podmiotów trzecich), nie zaś realizacja zakontraktowanych z zamawiającymi zamówień. Teza wpisuje się również w przepis art. 17 ust. 2 ustawy PZP, który stanowi, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy, a nie podwykonawcy (*„Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy”*). Na poparcie swojego stanowiska Zamawiający przywołał tezy wynikające z wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia7 grudnia 2020 r. w sprawach połączonych o sygn. akt KIO 2971/20 i KIO 2976/20, z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 539/23, z dnia 17 kwietnia 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 907/23 i wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 11/21. Zamawiający wskazał ponadto, że w przedstawionej sytuacji nie może wezwać wykonawcy do złożenia wyjaśnień, gdyż prowadziłyby one do zmiany treści oferty, która jest niedopuszczalna. Zdaniem Zamawiającego z oferty złożonej przez wykonawcę W.D. jasno wynika, że to podwykonawca będzie realizował przedmiot zamówienia jakim jest zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2026/2027.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 października 2026 r. oraz zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego – wykonawcy Technika Sanitarna rozpoznała merytorycznie odwołanie wniesione przez wykonawcę W.D. i stwierdziła, że zasługuje ono na uwzględnienie.

Wykonawca W.D. zarzucił Zamawiającemu we wniesionym odwołaniu naruszenie:

− art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z przepisami ustawy,

− art. 462 ustawy PZP, który stanowi, że:

1. Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy.

2. Zamawiający może żądać wskazania przez wykonawcę, w ofercie, części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz podania nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są już znani.

3. W przypadku zamówień na roboty budowlane oraz usługi, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego, zamawiający żąda, aby przed przystąpieniem do wykonania zamówienia wykonawca podał nazwy, dane kontaktowe oraz przedstawicieli, podwykonawców zaangażowanych w takie roboty budowlane lub usługi, jeżeli są już znani. Wykonawca zawiadamia zamawiającego o wszelkich zmianach w odniesieniu do informacji, o których mowa w zdaniu pierwszym, w trakcie realizacji zamówienia, a także przekazuje wymagane informacje na temat nowych podwykonawców, którym w późniejszym okresie zamierza powierzyć realizację robót budowlanych lub usług.

4. Zamawiający może żądać informacji, o których mowa w ust. 3: 1) w przypadku zamówień na dostawy oraz zamówień na usługi inne niż dotyczące usług, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego lub 2) dotyczących dalszych podwykonawców, lub 3) dotyczących dostawców uczestniczących w wykonaniu zamówienia na roboty budowlane lub usługi.

5. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3 oraz ust. 4 pkt 1, zamawiający może badać, czy nie zachodzą wobec podwykonawcy niebędącego podmiotem udostępniającym zasoby podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 108 i art. 109, o ile przewidział to w dokumentach zamówienia. Wykonawca na żądanie zamawiającego przedstawia oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowe środki dowodowe dotyczące tego podwykonawcy.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 5, jeżeli wobec podwykonawcy zachodzą podstawy wykluczenia, zamawiający żąda, aby wykonawca w terminie określonym przez zamawiającego zastąpił tego podwykonawcę pod rygorem niedopuszczenia podwykonawcy do realizacji części zamówienia.

7. Jeżeli zmiana albo rezygnacja z podwykonawcy dotyczy podmiotu, na którego zasoby wykonawca powoływał się, na zasadach określonych w art. 118 ust. 1, w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, wykonawca jest obowiązany wykazać zamawiającemu, że proponowany inny podwykonawca lub wykonawca samodzielnie spełnia je w stopniu niemniejszym niż podwykonawca, na którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. Przepis art. 122 stosuje się odpowiednio.

8. Powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom nie zwalnia wykonawcy z odpowiedzialności za należyte wykonanie tego zamówienia Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia, natomiast w ust. 2 stwierdza, że najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Izba uwzględniła odwołanie wykonawcy W.D. w odniesieniu do podstawowego zarzutu odwołania (nr 1) w całości. Zarzuty nr 2 i 3 odwołania jako zarzuty ewentualne zostały zatem pozostawione bez rozpoznania. Izba uznała, że wbrew ustaleniom poczynionym przez Zamawiającego, na podstawie dokumentacji postępowania, treść oferty wykonawcy W.D. nie jest niezgodna z przepisami ustawy PZP, tj. z przywołanymi w uzasadnieniu faktycznym czynności Zamawiającego z dnia 3 września 2026 r. art. 7 pkt 27, art. 17 ust. 2 i art. 462 ust. 1 ustawy PZP. Izba porównała treść warunku udziału w postępowaniu z rozdziału XII ust. 2 pkt 4 lit. a SWZ, zapisy OPZ, Formularz Ofertowy wypełniony przez wykonawcę W.D i zobowiązanie podwykonawcy – firmy Pana Ł.G. z dnia 30 lipca 2026 r. i uznała, że zakres podwykonawstwa zleconego przez wykonawcę W.D. firmie Pana Ł.G. nie obejmuje ani całości, ani przeważającej części zakresu zamówienia.

Izba zwróciła uwagę przede wszystkim na to, że do treści zobowiązania podmiotu udostępniającego zasoby został przepisany praktycznie cały zakres zamówienia wynikający z rozdziału III ust. 1 SWZ, ale w ocenie Izby nie oznacza to równocześnie, że tylko ten podmiot będzie wykonywał opisane tam czynności. Zabieg polegający na ujęciu niemal wszystkich czynności wchodzących w zakres przedmiotu zamówienia podyktowany był treścią art. 117 ust. 2 ustawy PZP, który wymaga, aby w odniesieniu do warunków dotyczących doświadczenia wykonawcy mogli polegać na zdolnościach podmiotów udostępniających zasoby, jeżeli te podmioty wykonają usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane. Izba podkreśla, że nie została jeszcze podpisana umowa podwykonawcza pomiędzy wykonawcą W.D. a firmą Pana Ł.G., aby można było jednoznacznie przesądzić, w jakim procentowo zakresie będzie on realizował zasadnicze elementy zamówienia.

Biorąc pod uwagę powyższe uznanie przez Zamawiającego, że to tylko firma Pana Ł.G. będzie realizowała przedmiotowe zamówienia, a tym samym, że oferta wykonawcy W.D. jest sprzeczna z przepisami prawa wymienionymi w rozstrzygnięciu z dnia 3 września 2026 r., stanowi nadinterpretację złożonych dokumentów, która pomija zarazem to, że obaj wykonawcy konsekwentnie twierdzili w złożonych dokumentach, iż firma Pana Ł.G. zrealizuje tylko część zakresu zamówienia. Dlatego też Izba uwzględniając odwołania nakazała, aby Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i czynność odrzucenia oferty wykonawcy W.D..

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono zgodnie z jego wynikiem, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw.
z § 5 pkt 1 i 2 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). Krajowa Izba Odwoławcza zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrot uzasadnionych kosztów postępowania odwoławczego obejmujący uiszczony wpis od odwołania, wydatek na wynagrodzenie pełnomocnika i na opłatę skarbową od pełnomocnictwa.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:……