Sygn. akt: KIO 3198/25

POSTANOWIENIE

Warszawa, 3 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 3 września 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 30 lipca 2025 r. przez wykonawcę GNOM Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,

w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi,

uczestnik po stronie Odwołującego: ROKOM Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

postanawia:

1.odrzuca odwołanie;

2.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 3198/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi – prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A1 na odcinku od km 295+850 do km 335+937,65, w tym S8e (węzeł Łódź Południe) od km 231+659 do km 232+738 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2029.* Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 14 kwietnia 2025 r. pod numerem 239169-2025.

Wykonawca GNOM Sp. z o.o. wniósł 30 lipca 2025 r. odwołanie, w którym podniósł zarzuty:

(i)nieuzasadnionej i niezgodnej z przepisami prawa odmowie odpowiedzi na pytania wykonawców nr 35, 37, 42, 52, 60, 79 i 115 dotyczące SWZ;

(ii)udzieleniu wyjaśnień do SWZ w sposób wymijający, lakoniczny i niestanowiący pełnej odpowiedzi na złożone wnioski o wyjaśnienie treści SWZ – w zakresie pytań wykonawców nr 7, 8, 15, 32, 33, 34, 36, 77 i 137;

(iii)zaniechaniu zmian postanowień SWZ pomimo tego, że w świetle zadanych pytań nr 7, 8, 137, i 213 zachodziła uzasadniona potrzeba takich zmian – w następującym zakresie:

-zmiany Tomu IV SWZ "Tabeli Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 8 - Estetyka", w zakresie poz. 1.6 tabeli „Mycie poręczy, wygrodzeń segmentowych i łańcuchowych, balustrad, barieroporęczy, barier ochronnych” w kolumnie G – ilość poprzez wpisanie „600” zamiast „1 249” km;

-zmiany Tomu IV SWZ "Tabeli Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 7 – Urządzenia BRD", w zakresi poz. 9.3 tabeli „Wymiana / zamontowanie osłony energochłonnej (typu U-15a)” w kolumnie G – ilość poprzez wpisanie „30” zamiast „60” szt ;

-zmiany Tomu II SWZ „Projektowane Postanowienia Umowy” w zakresie § 2 ust. 4 poprzez dodanie po zdaniu: „Wykonawca przedstawi Zamawiającemu poprawioną receptę w ciągu 7 dni od otrzymania uwag” kolejnego zdania w brzmieniu: „W ciągu 7 dni od przedstawienia poprawionej recepty Zamawiający zaakceptuje ją lub zgłosi dalsze uwagi”;

-zmiany Tomu III SWZ „Opis Przedmiotu Zamówienia” w zakresie Załącznika nr 6 do OPZ – Ilości minimalne sprzętu do zimowego utrzymania dróg poprzez dodanie w pkt 1a. „Wymagania dotyczące sprzętu podstawowego” tiretu 2 o następującym brzmieniu: „lemiesz o minimalnej długości 4,5 m z możliwością odśnieżania w prawo i w lewo z automatycznym sterowaniem z kabiny kierowcy”.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów: art. 135 ust. 1 i 2 w zw. z art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

1) udzielenia wyjaśnień treści SWZ w zakresie, którego dotyczą następujące pytania zadane przez wykonawców:

(i) pytanie nr 35: Prosimy o informację ile osłon energochłonnych U15a Zamawiający wymienił w ostatnich 3 latach?

(ii) pytanie nr 37: Prosimy o informację ile żarówek w oświetleniu ulicznych zostało wymienione przez ostatnie 3 lata?

(iii) pytanie nr 42: Gr 7 - prosimy o informację ile mb barier z podziałem na rodzaje zostało wymienionych w ramach obecnie trwającej umowy?

(iv) pytanie nr 52: Prosimy o informację o krotności odśnieżania chodników w sezonach 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024, 2024/2025, celem wykonania rzetelnej kalkulacji?

(v) pytanie nr 60: Gr 7 poz. 9.3 – wnosimy o udostępnienie informacji ile szt. osłon typu u-15a zostało wymienianych/naprawianych w ramach obecnie trwającego kontraktu.

(vi) pytanie nr 79: Gr 1 poz. 24.5 – prosimy o informację ile m2 ww. pozycji zostało wykonane w ramach obecnie trwającej umowy.

(vii) pytanie nr 115: Prosimy o podanie informacji, ile Zamawiający wymienił z powodu zniszczenia, uszkodzenia, zdekompletowania, kradzieży, aktów wandalizmu lub innych działań, elementów BRD (np. ekranów akustycznych, barier, znaków pionowych, tablic, słupków typu U-2, odblasków) w 4 ostatnich latach?

- poprzez wskazanie konkretnych ilości (liczbowo), o których mowa w ww. pytaniach.

2) udzielenia jednoznacznej i wyczerpującej odpowiedzi na następujące pytania zadane przez wykonawców:

(i) pytanie nr 7: Prosimy o informację w jaki sposób Zamawiający w formularzu TER GR 8 poz. 1.6 Mycie poręczy, wygrodzeń segmentowych i łańcuchowych, balustrad, barieroporęczy, barier ochronnych skalkulował podane 1240 km.

(ii) pytanie nr 8: Prosimy o informację w jaki sposób Zamawiający w formularzu TER 7 poz. 9.3 Wymiana / zamontowanie osłony energochłonnej (typu U-15a) skalkulował podane 60 szt.

- poprzez wskazanie szczegółowej metody wyliczenia podanych ilości;

(iii) pytanie nr 15: W związku z par. 12 pkt. 6 umowy Wykonawca zobowiązany jest do zainstalowania programów komputerowych (wskazanych przez Zamawiającego) w celu gromadzenia i przekazywania informacji ZUD. Czy w związku z tym obowiązkiem Wykonawca zostanie przeszkolony w zakresie obsługi tych programów?

(iv) pytanie nr 32: Prosimy o informację czy wszystkie agregaty prądotwórcze, transformatory, przepompownie posiadają obowiązkowe przeglądy miesięczne, półroczne, roczne?

(v) pytanie nr 33: Prosimy o informację czy wszystkie agregaty prądotwórcze, transformatory i przepompownie są serwisowane na bieżąco przez wyspecjalizowane firmy?

- poprzez wskazanie: tak lub nie;

(vi) pytanie nr 34: Prosimy o wskazanie konkretnych miejsc gdzie występują bariery ochronne dwustronne dzielące (słupki w rozstawie powyżej 4 m) na podległym odcinku.

- poprzez opisanie w jakich km drogi występują te elementy;

(vii) pytanie nr 36: Prosimy o informację ile przeglądów oraz napraw oświetlenia drogowego zostało zleconych przez ostatnie 3 lata?

- poprzez wskazanie konkretnych ilości (liczbowo);

(viii) pytanie nr 77: Gr 1 poz. 24.5 – prosimy o informację dotyczącą średniej grubości naprawy nawierzchni betonowej masami szybkosprawnymi.

- poprzez podanie konkretnej grubości w milimetrach;

(ix) pytanie nr 137: Wykonawca prosi o wskazanie terminu dla Zamawiającego na ustosunkowanie się do poprawionej recepty.

- poprzez podanie konkretnego terminu w dniach.

3) dokonania zmiany postanowień SWZ poprzez:

(i) zmianę Tomu IV SWZ "Tabeli Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 8 - Estetyka", w zakresie poz 1.6 tabeli „Mycie poręczy, wygrodzeń segmentowych i łańcuchowych, balustrad, barieroporęczy, barier ochronnych" w kolumnie G – ilość poprzez wpisanie „600" zamiast „1 249" km;

(ii) zmianę Tomu IV SWZ "Tabeli Elementów Rozliczeniowych GRUPA PRAC NR 7 – Urządzenia BRD", w zakresie poz. 9.3 tabeli „Wymiana / zamontowanie osłony energochłonnej (typu U-15a)" w kolumnie G – ilość poprzez wpisanie „30" zamiast „60" szt ;

(iii) zmianę Tomu II SWZ „Projektowane Postanowienia Umowy" w zakresie § 2 ust. 4 poprzez dodanie po zdaniu: „Wykonawca przedstawi Zamawiającemu poprawioną receptę w ciągu 7 dni od otrzymania uwag" kolejnego zdania w brzmieniu: „W ciągu 7 dni od przedstawienia poprawionej recepty Zamawiający zaakceptuje ją lub zgłosi dalsze uwagi";

(iv) zmianę Tomu III SWZ „Opis Przedmiotu Zamówienia" w zakresie Załącznika nr 6 do OPZ – Ilości minimalne sprzętu do zimowego utrzymania dróg poprzez dodanie w pkt 1a. „Wymagania dotyczące sprzętu podstawowego" tiretu 2 o następującym brzmieniu: „lemiesz o minimalnej długości 4,5 m z możliwością odśnieżania w prawo i w lewo z automatycznym sterowaniem z kabiny kierowcy".

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

Odwołanie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp. Ww. przepis stanowi, że Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Zgodnie z art. 515 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, odwołanie wobec treści ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia lub konkurs lub wobec treści dokumentów zamówienia wnosi się w terminie 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub zamieszczenia dokumentów zamówienia na stronie internetowej, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne;.

W rozpoznawanej sprawie Odwołujący podniósł zarzuty, które oparł na udzielonych przez Zamawiającego wyjaśnieniach do SWZ, zamieszczonych na platformie zakupowej 21 lipca 2025 r. Istota tych zarzutów sprowadza się jednak do niezamieszczenia w SWZ informacji niezbędnych do sporządzenia oferty, natomiast udzielone przez Zamawiającego wyjaśnienia 21 lipca 2025 r. nie wprowadziły żadnej merytorycznej zmiany w tym zakresie, a jedynie utrzymały zakres informacji istniejący wcześniej w SWZ. Odwołanie kwestionujące brak takich informacji powinno być wniesione w terminie liczonym od opublikowania SWZ (ewentualnie wprowadzenia zmiany nadającej postanowieniom SWZ nową treść, która spowodowała takie braki).

Pierwsza grupa zarzutów dotyczy odpowiedzi na następujące pytania wykonawcy:

pytanie 35: *Prosimy o informację ile osłon energochłonnych U15a Zamawiający wymienił w ostatnich 3 latach*;

pytanie 37: *Prosimy o informację ile żarówek w oświetleniu ulicznych zostało wymienione przez ostatnie 3 lata*;

pytanie 42: *Gr 7 - prosimy o informację ile mb barier z podziałem na rodzaje zostało wymienionych w ramach obecnie trwającej umowy*;

pytanie 52: *Prosimy o informację o krotności odśnieżania chodników w sezonach 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024 2024/2025, celem wykonania rzetelnej kalkulacji*;

pytanie 60: *Gr 7 poz. 9.3 – wnosimy o udostępnienie informacji ile szt. osłon typu u-15a zostało wymienianych/naprawianych w ramach obecnie trwającego kontraktu*;

pytanie 79: *Gr 1 poz. 24.5 – prosimy o informację ile m2 ww. pozycji zostało wykonane w ramach obecnie trwającej umowy*;

pytanie 115: *Prosimy o podanie informacji, ile Zamawiający wymienił z powodu zniszczenia, uszkodzenia, zdekompletowania, kradzieży, aktów wandalizmu lub innych działań, elementów BRD (np. ekranów akustycznych, barier, znaków pionowych, tablic, słupków typu U-2, odblasków) w 4 ostatnich latach*.

Zamawiający w odpowiedziach na powyższe pytania wskazał, że nie widzi uzasadnienia dla podawania tych ilości, bowiem zlecane roboty i usługi będą wynikały z aktualnych potrzeb i możliwości finansowych Zamawiającego, a nie z danych historycznych.

Zarzuty odnoszące się do powyższych odpowiedzi pozornie dotyczą odmowy udzielenia wyjaśnień. Istotą tych zarzutów jest jednak niepodanie przez Zamawiającego informacji, które – jak wskazał sam Odwołujący – są niezbędne do przygotowania oferty. Zauważenia wymaga, że Zamawiający udzielił odpowiedzi na powyższe pytania, nie przedstawił jednak danych, o które wnosił wykonawca, przy czym SWZ od początku takich danych nie zawierała. Zatem podniesione zarzuty odnoszą się w istocie do niekompletnego opisu przedmiotu zamówienia (art. 99 ust. 1 ustawy Pzp).

Analogicznie należy ocenić drugą grupę zarzutów, dotyczącą odpowiedzi na pytania nr 7, 8, 15, 32, 33, 34, 36, 77 i 137. Izba ustaliła, że Zamawiający udzielił w tym zakresie następujących wyjaśnień:

Pytanie 7: *Prosimy o informację w jaki sposób Zamawiający w formularzu TER GR 8 poz. 1.6 Mycie poręczy, wygrodzeń segmentowych i łańcuchowych, balustrad, barieroporęczy, barier ochronnych skalkulował podane 1240 km. Czy nie jest to pomyłka w jednostce pomiarowej? Prosimy o skorygowanie ilości lub doprecyzowanie częstotliwości wykonywania tej usługi. Jak często Zamawiający przewiduje wykonywanie tej usługi?*

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, że jednostka obmiarowa została wskazana zgodnie z SSTD-10.10.01i – Mycie i czyszczenie znaków, urządzeń BRD, ekranów, osłon itp. Obmiar podany w kolumnie „ilość" stanowi szacunkowy zakres prac na czas trwania kontraktu i może ulec zmianie. Prace wykazane w TER wykonywane będą na polecenie Zamawiającego w terminie i ilości wynikającej z aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych Zamawiającego i odbierane będą w zakresie wydanego polecenia*.

Pytanie 8: *Prosimy o informację w jaki sposób Zamawiający w formularzu TER 7 poz. 9.3 Wymiana / zamontowanie osłony energochłonnej (typu U-15a) skalkulował podane 60 szt. Czy nie jest to pomyłka? Prosimy o skorygowanie tej ilości do rzeczywiście możliwej , gdyż według nas zawyża cenę oferty*.

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, że obmiar podany w kolumnie „ilość" stanowi szacunkowy zakres prac na czas trwania kontraktu i może ulec zmianie. Prace wykazane w TER wykonywane będą na polecenie Zamawiającego w terminie i ilości wynikającej z aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych Zamawiającego i odbierane będą w zakresie wy danego polecenia*.

Pytanie 15: *W związku z par. 12 pkt. 6 umowy Wykonawca zobowiązany jest do zainstalowania programów komputerowych (wskazanych przez Zamawiającego) w celu gromadzenia i przekazywania informacji ZUD. Czy w związku z tym obowiązkiem Wykonawca zostanie przeszkolony w zakresie obsługi tych programów? Jakie dokładnie obowiązki ciążą na Wykonawcy w tym zakresie*.

Odpowiedź: *Zgodnie z zapisami SST D-66.01.00 – Zimowe utrzymanie dróg krajowych za przeszkolenie i skompletowanie odpowiedniej kadry odpowiedzialny jest Wykonawca*.

Pytanie 32: *Prosimy o informację czy wszystkie agregaty prądotwórcze, transformatory, przepompownie posiadają obowiązkowe przeglądy miesięczne, półroczne roczne*?

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, że przeglądy wykonywane są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa*.

Pytanie 33: *Prosimy o informację czy wszystkie agregaty prądotwórcze, transformatory i przepompownie są serwisowane na bieżąco przez wyspecjalizowane firmy*?

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, że prace serwisowe wykonywane są w oparciu o zdefiniowane potrzeby urządzeń i instalacji*.

Pytanie 34: *Prosimy o wskazanie konkretnych miejsc gdzie występują bariery ochronne dwustronne dzielące (słupki w rozstawie powyżej 4 m) na podległym odcinku*.

Odpowiedź: *Rozmieszczenie barier zgodnie z obowiązującym projektem Stałej Organizacji Ruchu. Zamawiający informuje, że obmiar podany w kolumnie „ilość" stanowi szacunkowy zakres prac na czas trwania kontraktu i może ulec zmianie. Prace wykazane w TER wykonywane będą na polecenie Zamawiającego w terminie i ilości wynikającej z aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych Zamawiającego i odbierane będą w zakresie wydanego polecenia*.

Pytanie 36: *Prosimy o informację ile przeglądów oraz napraw oświetlenia drogowego zostało zleconych przez ostatnie 3*

lata?

Odpowiedź: *Kompleksowy przegląd i naprawa oświetlenia drogowego na odcinku drogi objętym zamówieniem została wykonana w 2025 r. i została zakończona wykonaniem odpowiednich pomiarów.*

Pytanie 77: *Gr 1 poz. 24.5 – prosimy o informację dotyczącą średniej grubości betonowej masami szybkosprawnymi. SST nie określa tej grubości, a bez tej danej nie będzie możliwe przygotowanie rzetelnej, równej dla każdego oferenta ceny ofertowej za m2.*

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, że w SST D-05.03.04n – Powierzchniowe naprawy nawierzchni betonowej masami szybkosprawnymi wskazano sposoby wykonania prac. Każdorazowo grubość naprawy ma zostać dobrana do stwierdzonego uszkodzenia.*

Pytanie 137: *§ 2 ust. 4 PPU Zamawiający wskazał, że „Zamawiający w terminie 30 dni od dnia przekazania recepty przekaże Wykonawcy uwagi lub w formie pisemnej zaakceptuje receptę. Wykonawca przedstawi Zamawiającemu poprawioną receptę w ciągu 7 dni od otrzymania uwag." Obecne brzmienie postanowienia nie określa żadnego terminu w jakim Zamawiający powinien ustosunkować się do poprawionej recepty, co skutkuje niepewnością Wykonawcy w zakresie akceptacji poprawionej recepty, a także ewentualnego planowania dalszych czynności. Wykonawca prosi o wskazanie terminu dla Zamawiającego na ustosunkowanie się do poprawionej recepty*.

Odpowiedź: *Zamawiający informuje, iż Wykonawca powinien wystąpić o akceptację recept na mieszanki mineralno-asfaltowe na początku roku, tak by proces akceptacji zakończył się przed zakończeniem okresu zimowego. Każda recepta jest weryfikowana przez Zamawiającego indywidualnie. Zamawiający pozostawia bez zmian §2 ust. 4 PPU.*

Również w tym przypadku istotą zarzutów są braki określonych informacji, których przekazania domagał się Odwołujący, a co do których otrzymał niesatysfakcjonującą odpowiedź Zamawiającego lub zarzucane błędy w opisie przedmiotu zamówienia, które nie zostały usunięte w udzielonych wyjaśnieniach. Wszystkie podstawy tych zarzutów istniały w dokumentach zamówienia już wcześniej, niezależnie od wyjaśnień Zamawiającego.

Trzecia grupa zarzutów, dotycząca odpowiedzi na pytania nr 7, 8, 137, i 213, sprowadza się do niedokonania w SWZ zmian wnioskowanych przez Odwołującego. Treść odpowiedzi na pytania nr 7, 8 i 137 została przytoczona powyżej, natomiast w odniesieniu do odpowiedzi na pytanie nr 213 Zamawiający udzielił następujących wyjaśnień:

Pytanie 213*: SST - D-66.01.00 v.1 ZIMOWE UTRZYMANIE DRÓG KRAJOWYCH pkt. 3.1. Prosimy o doprecyzowa pojemności solarki oraz długości lemiesza. Prosimy również o wskazanie pojemności łyżki ładowarki używanej do załadunku pługosolarek*.

Odpowiedź: *Dodatkowe wymagania dotyczące sprzętu ZUD zostały wskazane w Załączniku nr 6 Ilości minimalne sprzętu do Zimowego Utrzymania Dróg. Zamawiający wprowadza dokument zamienny o nazwie Załącznik nr 6 Ilości minimalne sprzętu do Zimowego Utrzymania Dróg – zamienny 1.*

Odnosząc się do powyższego podkreślić należy, że wykonawca – dostrzegając określone niezgodności SWZ z przepisami ustawy, w tym polegające na niekompletności informacji niezbędnych do sporządzenia oferty – nie jest uprawniony do próby ich usunięcia w drodze wniosków o wyjaśnienie treści SWZ, a następnie – dopiero w przypadku uzyskania negatywnej odpowiedzi, wniesienia odwołania w terminie liczonym od udzielenia tej odpowiedzi.

W ocenie Izby sformułowane w odwołaniu zarzuty są skierowane przeciwko treści SWZ sprzed wyjaśnień, a jedynie nadano im pozory kwestionowania udzielonych wyjaśnień, które jednak nie wprowadziły do dokumentów zamówienia żadnych merytorycznych zmian. Stanowi to niezasadną próbę przywrócenia terminu na wniesienie odwołania wobec postanowień SWZ, które to odwołanie mogło i powinno być wniesione w terminie określonym w art. 515 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i § 8 ust. 1 z 2020 r. poz. 2437), obciążając kosztami postępowania Odwołującego.

Postanowienie wydano na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 529 ust. 1 ustawy Pzp.

Przewodnicząca: …… **.....**