

WYROK

Warszawa, dnia 7 października 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Jodłowska

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 29 września 2025 roku oraz 2 października 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 sierpnia 2025 roku przez wykonawcę MMT IDEA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPÓŁKA KOMANDYTOWA z siedzibą w Tczewie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Zarząd Dróg Miasta Krakowa w Krakowie przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego ZUE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę MMT IDEA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPÓŁKA KOMANDYTOWA z siedzibą w Tczewie i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy), 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), 337 zł 17 gr (trzysta trzydzieści siedem złotych siedemnaście groszy) i 1 074 zł 20 gr (jeden tysiąc siedemdziesiąt cztery złote dwadzieścia groszy) poniesioną przez wykonawcę MMT IDEA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPÓŁKA KOMANDYTOWA z siedzibą w Tczewie tytułem wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika, dojazdu i noclegu oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) i 142 zł 00 gr (sto czterdzieści dwa złote zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Zarząd Dróg Miasta Krakowa w Krakowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu;
 - 2.2. zasądza od wykonawcy MMT IDEA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPÓŁKA KOMANDYTOWA z siedzibą w Tczewie rzecz zamawiającego Zarządu Dróg Miasta Krakowa w Krakowie kwotę 3 742 zł 00 gr (trzy tysiące siedemset czterdzieści dwa złote zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu.

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 3635/25

UZASADNIENIE:

Zamawiający Zarząd Dróg Miasta Krakowa w Krakowie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej Miasta Krakowa w latach 2025-2028”, nr referencyjny: 6/III/2025.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych zwanej dalej „ustawa Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku urzędowym Unii Europejskiej w dniu 18 sierpnia 2025 r. pod numerem: 536693-2025.

W postępowaniu tym wykonawca MMT IDEA SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPÓŁKA KOMANDYTOWA z siedzibą w Tczewie (dalej jako „Odwołujący”) w dniu 28 sierpnia 2025 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec treści ogłoszenia o zamówieniu oraz dokumentów zamówienia, a mianowicie:

1. treści warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do zdolności technicznych i zawodowych wykonawcy, opisanego w sekcji 5 pkt 5.1.9. Ogłoszenia o zamówieniu oraz w części 3 ust. 3 lit. d pkt 1 SWZ, który narusza zasady proporcjonalności, równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji, prowadząc do nieproporcjonalnego i sztucznego zawężenia konkurencji w postępowaniu, nie dopuszczając do postępowania wykonawców zdolnych wykonać należycie zamówienie, a przez to nie umożliwia realnej oceny zdolności wykonawców do należytego wykonania zamówienia i nie wyraża minimalnych poziomów zdolności i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady gospodarności.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 112 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 oraz pkt 3 ustawy PZP poprzez jego niezastosowanie lub błędne zastosowanie, a w konsekwencji postawienie warunku udziału w postępowaniu (w sekcji 5 pkt 5.1.9. Ogłoszenia o zamówieniu oraz w części 3 ust. 3 lit. d pkt 1 SWZ), który jest nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, nie pozwala na ocenę zdolności wykonawców do należytego wykonania zamówienia i nie wyraża się jako „minimalny poziom zdolności”, a

przez to jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności i narusza zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, ponieważ zmierza do sztucznego zawężenia konkurencji w postępowaniu, nie dopuszczając do postępowania wykonawców zdolnych wykonać należycie zamówienie, czym Zamawiający zmierza do naruszenia zasady gospodarności, wyrażonej w art. 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy PZP, a to do udzielenia zamówienia w sposób niezapewniający najlepszej jakości dostaw w ramach środków, które Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz niezapewniający uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów;

2)§ 9 ust. 4 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 (Dz. U. poz. 2415 z późn. zm.) w zw. z art. 16 pkt 1 oraz pkt 3 oraz art. 112 ust. 1 ustawy PZP poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji postawienie warunku udziału w postępowaniu (w sekcji 5 pkt 5.1.9. Ogłoszenia o zamówieniu oraz w części 3 ust. 3 lit. d pkt 1 SWZ), który nie zapewnia odpowiedniego poziomu konkurencji w postępowaniu i narusza zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, ponieważ zmierza do sztucznego zawężenia konkurencji w postępowaniu, nie dopuszczając do postępowania wykonawców zdolnych wykonać należycie zamówienie, czym Zamawiający zmierza do naruszenia zasady gospodarności, wyrażonej w art. 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy PZP, a to do udzielenia zamówienia w sposób niezapewniający najlepszej jakości dostaw w ramach środków, które Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz niezapewniający uzyskania najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.zmianę warunku udziału w postępowaniu (w sekcji 5 pkt 5.1.9. Ogłoszenia o zamówieniu oraz w części 3 ust. 3 lit. d pkt 1 SWZ) poprzez:

- a) wydłużenie przewidzianego w warunku okresu z 3 lat do 9 lat
- b) usunięcie odniesienia do torowiska i sieci „w tunelu”
- c) obniżenie liczby kompletów napędów sterowanych oraz ogrzewań zwrotnic.

Pismem z dnia 25 września 2025 r., stanowiącym odpowiedź na odwołanie, Zamawiający uwzględnił w całości zarzuty podniesione w odwołaniu.

Wykonawca ZUE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Krakowie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcę. Wszystkie warunki formalne związane ze zgłoszonym przystąpieniem zostały spełnione. Co za tym idzie wykonawca skutecznie zgłosił swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego, stając się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Pismem z dnia 25 września 2025 r. Uczestnik postępowania ustosunkował się do zarzutów podniesionych w odwołaniu i wniósł o ich oddalenie w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu oraz w pismach procesowych ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego dowody niestanowiące części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożone przez Odwołującego wraz z pismem procesowym z dnia 28 września 2025 r., tj.:

1.wnioski o udostępnienie informacji publicznych wraz z odpowiedziami *na fakt*: samodzielnej realizacji utrzymania oraz konserwacji infrastruktury tramwajowej przez te podmioty (braku zlecenia usług „na zewnątrz” – braku możliwości nabywania doświadczenia przez jakiegokolwiek podmioty rynkowe - wykonawców); zlecenia obecnie usług „na zewnątrz” (możliwości nabywania doświadczenia przez podmioty rynkowe – wykonawców) wyłącznie w Krakowie oraz Wrocławiu; zlecenia historycznie usług „na zewnątrz” (możliwości nabywania doświadczenia przez podmioty rynkowe – wykonawców) z Gdańsku (przed 30 września 2019 roku) oraz Olsztynie (wyłącznie w zakresie sieci – przed 20 czerwca 2021 roku); braku tuneli tramwajowych w Olsztynie, Gdańsku, Krakowie, a zatem istnienia tuneli tramwajowego wyłącznie w Krakowie (spośród miast zlecających usługi „na zewnątrz”); braku jakiegokolwiek zainteresowania podmiotów zagranicznych usługami utrzymania i konserwacji (braku ofert takich podmiotów w

postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na usługi utrzymania i konserwacji infrastruktury tramwajowej); realizacji usług utrzymania i konserwacji w Krakowie wyłącznie przez Przystępującego – ZUE S.A. (od 2014 roku).

2. Informację z otwarcia ofert w postępowaniu na: „*Utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej Trasy Łagiewnickiej na rok 2023*” *na fakt*: monopolu Przystępującego – ZUE S.A. na rynku krakowskim; braku jakiegokolwiek zainteresowania podmiotów zagranicznych usługami utrzymania i konserwacji.

3. Specyfikację Warunków Zamówienia na „Utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej Miasta Krakowa w latach 2022 - 2025” *na fakt*: braku jakiegokolwiek warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia w realizacji usług „w tunelu”.

Izba pominęła dowody niestanowiące części dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożone przez:

1. Odwołującego wraz z pismem procesowym z dnia 28 września 2025 r., tj. przykładowe referencje Odwołującego z 20 maja 2025 roku; wyciąg z umowy podwykonawczej nr CON-W 18001B-00060 odnoszących się do usługi utrzymania i konserwacji sieci tramwajowej przez Odwołującego dla MPK Wrocław w okresie 3 lat (od 1 maja 2021 roku do 30 kwietnia 2024 roku) - uznając dowody za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Przedmiotem sporu jest warunek udziału w postępowaniu a nie posiadanie przez Odwołującego aktualnej wiedzy i doświadczenia.

2. Zamawiającego wraz z odpowiedzią na odwołanie, tj.: informację o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 24 listopada 2025 r. oraz Uczestnika postępowania wraz z pismem procesowym, tj.:

a) wykaz wniosków; sprostowanie ogłoszenia o zamówieniu

– uznając dowody za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Przedłożone dowody dotyczą budowy linii tramwajowej, a nie utrzymania, konserwacji i naprawy infrastruktury tramwajowej. Nie sposób utożsamiać roboty budowlanej dotyczącej budowy linii z samodzielną usługą utrzymania nawet w sytuacji, gdy częścią zamówienia na roboty budowlane jest eksploatacja.

a) informację dodatkową do sprawozdania finansowego - we wniosku dowodowym nie wskazano żadnych faktów, które mogłyby być tym dowodem wykazane. Nie jest rzeczą Izby domyślanie się, jakie fakty chciał wykazać Uczestnik postępowania.

Z uwagi na powyższe, zgłoszone dowody Izba uznała za powołane dla zwłoki i na podstawie art. 541 ustawy Pzp odmówiła ich przeprowadzenia.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest usługa polegająca na utrzymaniu, konserwacji i naprawie infrastruktury tramwajowej Miasta Krakowa w latach 2025 - 2028.

Odwołujący kwestionuje treści warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do zdolności technicznych i zawodowych wykonawcy, opisanego w sekcji 5 pkt 5.1.9. Ogłoszenia o zamówieniu oraz w części 3 ust. 3 lit. d pkt 1 SWZ w brzmieniu:

1) *Posiadają wiedzę i doświadczenie, tj. w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie zrealizowali w porównywalnych jak w Polsce warunkach klimatycznych (dobowa różnica temperatur):*

a) *bieżące utrzymanie, konserwacja i naprawa infrastruktury torowej tramwajowej o długości minimum 60 km pojedynczego toru nieprzerwanie przez okres minimum 1 roku obejmujące:*

i *torowisko wbudowane w jezdnię (co najmniej 20 km pojedynczego toru),*

ii *torowisko zabudowane w tunelu (co najmniej 1 km pojedynczego toru),*

iii *torowisko stanowiące węzeł rozjazdów (co najmniej 1 km pojedynczego toru),*

iv *torowisko wyposażone w co najmniej 60 kompletów smarownic torowych.*

b) *bieżące utrzymanie sieci trakcyjnej tramwajowej nieprzerwanie przez okres minimum 1 roku (minimum 60 km) w tym co najmniej 1 km pojedynczego toru w tunelu tramwajowym,*

c) *utrzymanie napędów, sterowań i ogrzewań zwoznic tramwajowych nieprzerwanie przez okres minimum 1 roku (minimum 30 sztuk),*

d) *montaż minimum 10 kompletów napędów sterowanych z blokadą elektryczną i mechaniczną oraz ogrzewań zwoznic tramwajowych,*

e) *bieżące utrzymanie urządzeń i obiektów podstacji trakcyjnych tramwajowych – minimum 10 obiektów nieprzerwanie przez okres minimum 1 roku,*

f) *bieżące utrzymanie sytemu kabli trakcyjnych – minimum 50 km nieprzerwanie przez okres minimum 1 roku,*

g) *przewodzenie nieprzerwanie przez minimum 1 rok dyspozytorni w zakresie służb utrzymujących infrastrukturę tramwajową,*

h) wykonanie robót kablowych (budowa, wymiana, itp.) – łącznie minimum 5 km.

Uwaga!

Zamawiający dopuszcza wykonanie ww. zakresu rodzajowego i ilościowego robót w ramach różnych zadań (umów).

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia zastosowanie znajdują przepisy art. 112 ust. 1 ustawy Pzp; art. 16 pkt 1 i pkt 3 ustawy Pzp oraz § 9 ust. 4 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. Izba za zbędne uznała przywoływanie treści przepisów z uwagi na to, że ich treść jest publicznie dostępna, a nadto została przytoczona przez strony.

Tytułem wstępu, określenie przez Zamawiającego warunków udziału w postępowaniu ma na celu dopuszczenie do udziału w postępowaniu tylko tych wykonawców, którzy są zdolni do należytej realizacji tego zamówienia. Warunki udziału chronią zatem interes zamawiającego, albowiem dopuszczani są tylko ci wykonawcy, którzy dają rękojmię należytego wykonania zamówienia. Nadrzędnym bowiem celem każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest należyte wykonanie umowy.

Oczywistym jest, że warunki formułowane przez zamawiającego muszą być określone w sposób adekwatny i proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Zamawiający określając warunki udziału obowiązany jest wziąć pod uwagę m.in. wartość zamówienia, jego charakterystykę, zakres, stopień jego skomplikowania, okresu trwania, ryzyko związane z realizacją umowy. Powyższe należy wziąć również pod uwagę oceniając sformułowany przez zamawiającego warunek udziału. Przy czym, co warto podkreślić, warunek udziału w postępowaniu musi być rzeczywiście niezbędne. Nie chodzi o to, aby służył on jedynie zwiększeniu ochrony interesów zamawiającego.

Przenosząc powyższe rozważania na kanwę rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że Odwołujący nie zdołał wykazać nieproporcjonalności warunku udziału w postępowaniu. Poza sporem było to, że w ramach zamówienia wykonawca będzie wykonywał usługę utrzymania torowiska i sieci w tunelu. Co za tym idzie, w ocenie składu orzekającego, zasadne jest wymaganie od wykonawcy doświadczenia w tym zakresie. Powyższego nie zmienia fakt trudności w nabyciu odpowiedniego doświadczenia. Specyfika przedmiotowego zamówienia z natury rzeczy może powodować zawężenie kręgu wykonawców.

Odwołujący wywodził, że postawiony przez Zamawiającego warunek udziału w postępowaniu nie zapewnia, a wręcz ogranicza tylko do Uczestnika postępowania, konkurencyjności. Na potwierdzenie powyższego powołał się na postępowanie pn.: „*Utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej Trasy Łagiewnickiej na rok 2023*” oraz „*Utrzymanie, konserwacja i naprawy infrastruktury tramwajowej Miasta Krakowa w latach 2022 - 2025*”. Powyższe nie potwierdziło naruszenia przez Zamawiającego wskazanych przepisów ustawy Pzp. Zamawiający w poprzednich postępowaniach nie wymagał doświadczenia w utrzymaniu torowiska i sieci w tunelu. Mimo to, nie było chętnych na wykonanie usługi. Fakt ten zaprzecza teorii Odwołującego, że tak postawiony warunek udziału ogranicza krąg wykonawców.

Zmiana dotycząca okresu posiadanego doświadczenia, o którą wnioskował Odwołujący, była podyktowana nie tyle naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy ale tym, że Odwołujący planował zawiązać tzw. konsorcjum z innym wykonawcą, a doświadczenie jakim będą dysponować wynosi ponad 6 lat. W konsekwencji Izba uznała za niewykazane aby ustanowiony trzyletni okres, w przedmiotowym zamówieniu, prowadzi do zaburzenia zasady proporcjonalności i konkurencyjności.

Jeżeli chodzi o montaż napędów - nie sposób zgodzić się z Odwołującym, że wymóg w tym zakresie powinien zostać usunięty, skoro wchodzi w zakres zamówienia. Odnosząc się do ilości – nie powinno budzić wątpliwości, że powtarzalność wykonania określonej usługi czy też roboty budowlanej powoduje, że posiadane doświadczenie jest większe. Z tego też względu Izba uznała zarzut za niezasadny, przy czym nie zasługiwały na aprobatę twierdzenia Zamawiającego odnoszące się do montażu napędu w 3,5h – Zamawiający nie określił czasu montażu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 2 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 5 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a i lit. b 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.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....