

WYROK

Warszawa, dnia 27 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Maciej Sikorski
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 października 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 września 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: M.P. oraz ARDEN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Gryficach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Gmina Miasto Świnoujście

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: M.P. oraz ARDEN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Gryficach i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: M.P. oraz ARDEN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Gryficach, 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), 178 zł 85 gr (słownie: sto siedemdziesiąt osiem złotych 85 gr) poniesione przez zamawiającego – Gminę Miasto w Świnoujściu – tytułem – odpowiednio – wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu na posiedzenie Izby,
 - 2.2. zasądza od wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: M.P. oraz ARDEN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Gryficach na rzecz zamawiającego – Gminy Miasta Świnoujście – kwotę 3 778 zł 85 gr (słownie: trzy tysiące siedemset siedemdziesiąt osiem złotych 85 gr) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 r, poz. 1320 ze zm.), 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.

.....

sygn. akt KIO 3879/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Gmina Miasto Świnoujście – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego trybie podstawowym bez negocjacji, o wartości zamówienia mniejszej niż progi unijne, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP), którego przedmiotem jest: rozbudowa i przebudowa parkingu dla samochodów osobowych na terenie działki nr 210/21 obręb 0010 Świnoujście, stanowiącej teren zamknięty MON – obejmująca rozbudowę i przebudowę parkingu dla samochodów osobowych poprzez zwiększenie miejsc parkingowych z 45 niewyznaczonych oznakowaniem poziomym, w dwóch rzędach usytuowanych w układzie skośnym, do 57 miejsc postojowych z drogą manewrową 1.291 m² oraz chodnikiem 200 m², o łącznej o powierzchni 1.491 m².

Pismem z dnia 14 września 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia M.P. oraz ARDEN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Gryficach (dalej: Wykonawca lub Odwołujący), wnieśli odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegającej na:

nieuznaniu doświadczenia zawodowego kierownika budowy / robót wskazanego w ofercie pomimo jej zgodności z warunkami zamówienia i spełnienia wszystkich kryteriów jej oceny.

W oparciu o powyższe Wykonawca wniósł o:

1. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty
2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Odwołujący podniósł, że w formularzu ofertowym wykazał aż cztery zadania spełniające powyższe warunki. Każde z wykazanych zadań było zgodne zarówno co do rodzaju robót, jak i wartości, co w pełni potwierdza zdolność wykonawcy do realizacji zamówienia. Mimo to, dnia 10 września 2025 r., Zamawiający poinformował o wyborze oferty innego wykonawcy, wskazując lakonicznie, że „wybrana oferta spełnia wszystkie wymagania SWZ”. Jednocześnie nie wskazano jednoznacznie powodów odrzucenia oferty Odwołującego. Odwołujący nie został wcześniej wezwany do uzupełnień ani nie otrzymał informacji o brakach formalnych lub merytorycznych w swojej ofercie.

Brak rzetelnego uzasadnienia nie wybrania oferty Odwołującego stanowi w jego ocenie naruszenie zasad określonych w art. 16 PZP (zasada równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania) oraz art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b PZP, który dopuszcza odrzucenie oferty tylko w przypadku braku spełnienia warunków udziału w postępowaniu — co w przypadku Odwołującego nie miało miejsca. W ocenie Odwołującego doszło również do naruszenia art. 239 ust. 1 PZP poprzez błędną ocenę i nieuwzględnienie najkorzystniejszej oferty, pomimo jej zgodności z wymaganiami SWZ.

Pismem z dnia 15 października 2025 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie.

Izba ustaliła, co następuje:

W sekcji V SWZ, pkt 5.4 określono minimalny poziom zdolności technicznej:

Co najmniej dwie roboty budowlane odpowiadające swoim rodzajem i wartością robotom budowlanym stanowiącym przedmiot zamówienia, tj. robotę polegającą na budowie lub przebudowie placu składowego, postojowego, składowiska odpadów, lub parkingu lub budowie lub przebudowie drogi, chodnika lub ciągu pieszo – jezdnego o nawierzchni z kostki o wartości nie mniejszej niż 800 000,00 zł brutto (słownie złotych: osiemset tysięcy) na jednym zadaniu. Każde zadanie musi być realizowane w ramach odrębnej umowy.

Zgodnie z rozdz. XV. SWZ „KRYTERIUM OCENY OFERT”:

1. Za ofertę najkorzystniejszą zostanie uznana oferta zawierająca najkorzystniejszy bilans punktów w kryteriach:

1.1 Cena oferty brutto (C) – 60%

1.2 Doświadczenie osób skierowanych do realizacji zamówienia (D) - 40%

Ad. 1.2 Doświadczenie osób skierowanych do realizacji zamówienia: (D)

Za skierowanie do realizacji zamówienia osób, które legitymują się niżej opisanym doświadczeniem:

Punkty w tym kryterium będą przyznawane za doświadczenie zawodowe osoby wskazanej przez wykonawcę do pełnienia funkcji kierownika budowy w specjalności drogowej za pełnienie obowiązków kierownika budowy lub kierownika robót drogowych w ramach zadania polegającego na budowie lub przebudowie placu składowego, postojowego, składowiska odpadów, lub parkingu lub budowie lub przebudowie drogi, chodnika lub ciągu pieszo – jezdnego o nawierzchni z kostki o wartości nie mniejszej niż 500 000,00 złotych (słownie złotych: pięćset tysięcy), a okres pełnienia funkcji obejmował całość realizacji na której ww. osoba pełniła funkcję kierownika budowy.

Za każde jedno zadanie spełniające powyższe warunki, oferta otrzyma 20 punktów, za dwa i więcej zadań spełniających powyższe warunki, oferta otrzyma 40 punktów.

Odwołujący w formularzu ofertowym wykazał cztery zadania:

- 1) Budowa dróg w m. Stołęż (250 m) i Tapadły (1100 m) w technologii kostki brukowej z infrastrukturą towarzyszącą (kan. deszcz., ośw. LED)”
- 2) Przebudowa drogi w ciągu ul. Piaskowej i Rolniczej w miejscowości Trzebiatów
- 3) Budowa ciągu pieszo rowerowego wzdłuż drogi powiatowej nr 3309Z Rościęcino-Rzesznikowo na odcinku od osiedla Vłpark do skrzyżowania ze ścieżką rowerową w miejscowości Charzyno
- 4) Rozbudowa ulicy Zachodniej od ulicy Wojska Polskiego do zjazdu technicznego w Mrzeżynie.

W dniu 10 września 2025 roku zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz o punktacji przyznanej poszczególnym ofertom. Oferta Odwołującego w kryterium wskazanym w rozdz. XV SWZ ust. 1.2 otrzymała 20 pkt.

Izba zważyła co następuje:

Izba uznała, że odwołanie podlega oddaleniu z uwagi na niewykazanie przesłanki dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 PZP.

Przepis art. 505 ust. 1 PZP definiuje przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania. Zgodnie z tym przepisem odwołanie przysługuje, gdy podmiot je wnoszący jest wykonawcą, uczestnikiem konkursu lub innym

podmiotem, ale cechującym się szczególnymi walorami, czyli:

- posiadaniem interesu w uzyskaniu zamówienia i
- poniesieniu lub możliwości poniesienia szkody, ale nie dowolnej, lecz będącej wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Niewątpliwie Odwołujący jest wykonawcą, który wziął udział w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu. Sam ten jednak fakt nie jest wystarczający dla uznania, że ma on prawo wnosić środki ochrony prawnej przewidziane w ustawie.

Odwołujący w treści wniesionego przez siebie odwołania powinien był wykazać, że:

1. Zamawiający przez swoje działanie lub zaniechanie dopuścił się naruszenia przepisów ustawy,
2. ma lub miał szansę na uzyskanie zamówienia (zamówienia rozumianego jako odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą), w czym przejawia się jego interes we wniesieniu odwołania
3. niezgodne działania z ustawą działania lub zaniechania Zamawiającego pozostają w adekwatnym związku przyczynowo - skutkowym z zagrażającą lub występującą po stronie Odwołującego szkoda.

Dostęp do procedury odwoławczej nie jest nieograniczony ani nie jest to rodzaj postępowania kontrolującego legalność wszystkich zachowań zamawiającego. Już z art. 1 ust. 3 dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (89/665/EWG) (Dz.U. L 395 z 30.12.1989, s. 33) wynika, że możliwość wniesienia odwołania dotyczy wyłącznie tych wykonawców, którzy mają lub mieli szansę na uzyskanie zamówienia.

Wykazanie, że Odwołujący spełnia te wszystkie elementy jest niezbędne, żeby uznać prawo Odwołującego do wniesienia odwołania. Jest to – jak już wskazano – przesłanka materialna odwołania, zatem jej brak uniemożliwia uwzględnienie odwołania i powoduje, że odwołanie podlega oddaleniu. Zgodnie z art. 518 PZP uzupełnieniu w odwołaniu podlegają wyłącznie braki formalne, brak pełnomocnictwa, brak dowodu uiszczenia wpisu w terminie. Tylko w takim przypadku Prezes Izby wzywa odwołującego do uzupełnienia odwołania. Do braków tych ustawodawca nie zaliczył braku wykazania interesu w uzyskaniu zamówienia i możliwości poniesienia szkody, co oznacza, że braku tego, ani z własnej inicjatywy odwołujący, ani na wezwanie Izby, uzupełniać nie wolno po upływie terminu na wniesienie odwołania. Odwołujący w odwołaniu nie wskazał, w czym upatruje swojej szkody w związku z wyborem oferty najkorzystniejszej. Oznacza to, że Odwołujący nie dopełnił obowiązku wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania.

Izba nie może ustalać istnienia tego interesu czy możliwości poniesienia szkody za Odwołującego, na co wprost zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 27 marca 2023 r. sygn. akt XXIII Zs 11/23, który Izba w całości aprobuje i uznaje jego wywody za własne.

Sąd Okręgowy w Warszawie zmienił wyrok Izby uznając, że Izba nie była władna rozpoznać zarzutów odwołania w sytuacji, gdy odwołujący nie wykazał jedynie jednej z przesłanek występujących w art. 505 ust. 1 PZP, czyli szkody. W ocenie Sądu już tylko taki brak stanowił wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania. Sąd podkreślił również, że Izba nie może zastępować odwołującego w obowiązku wykazania przesłanki materialnoprawnej z art. 505 ust. 1 PZP. Sąd zważył bowiem w następujący sposób:

Wbrew temu, co wskazała w uzasadnieniu do wyroku Krajowa Izba Odwoławcza Odwołujący/Uczestnik nie wykazał wypełnienia łącznie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody. Tymczasem Odwołujący na żadnym etapie postępowania nie powołał się na przesłankę szkody. Uczestnik nawet nie wskazał, że on jako Odwołujący ma interes w złożeniu niniejszego odwołania, nie podniósł, że w razie uwzględnienia odwołania jego oferta będzie ofertą najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący nie wskazał jednej z określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp przesłanek, tj. poniesienia lub możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy. Sąd Okręgowy – przy tak postawionym zarzucie Skarżącego i jego powtórzonym z postępowania odwoławczego uzasadnieniu, uważnie prześledził każde słowo uczestnika zawarte w odwołaniu. Odwołujący nie odniósł się w ogóle do jednej z przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. poniesienia bądź możliwości podniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez Zamawiającego. Samo posiadanie statusu wykonawcy – podmiotu, który złożył ofertę w postępowaniu – i nawet wskazanie, że zajął 2 pozycję w rankingu oceny ofert - nie jest wystarczające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych.

Podsumowując, w odniesieniu do przesłanki poniesienia szkody lub jej możliwości Odwołujący nie przedstawił zarówno twierdzenia, jak i jego uzasadnienia. Krajowa Izba Odwoławcza uzupełniła twierdzenia Odwołującego, odnosząc się do „oczywistej szkody”. „oczywistym jest że na skutek błędnej, niezgodnej z przepisami prawa decyzji zamawiającego, odwołujący może nie uzyskać zamówienia, co oznacza, że w takiej sytuacji poniesie szkodę. Na te okoliczności właśnie zwrócił uwagę Odwołujący w treści odwołania”. Tymczasem analiza odwołania prowadzi do odmiennych wniosków, albowiem Odwołujący na takie okoliczności nie zwrócił żadnej uwagi, nie podniósł takiego twierdzenia. W odwołaniu wniesionym w sprawie, Odwołujący uzasadniając interes we wniesieniu odwołania wskazywał jedynie, że „jego oferta jest druga pod względem złożonych ofert oraz kryterium oceny ofert. Tańsza, a tym samym wyżej sklasyfikowana w rankingu ofert - jest aktualnie oferta Wykonawcy (...)”.

Mając na uwadze taki stan faktyczny należy uznać, że Krajowa Izba Odwoławcza po prostu wyszła poza granice zarzutu.

Krajowa Izba Odwoławcza nie może się domyślać przesłanki, nie może jej domniemywać. Co więcej Uczestnik nie tylko, że nie wykazał spełnienia tej przesłanki, ale również nie podniósł żadnej argumentacji w tym zakresie, nawet na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Tymczasem brak wskazania na szkodę, jaką mógłby ponieść odwołujący w wyniku rzekomego naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego, obligowało Krajową Izbę Odwoławczą do oddalenia odwołania. Przesłanka ta - wobec braku twierdzenia Odwołującego wymaganego art. 505 ust 1 Pzp - nie może być przedmiotem interpretacji stanu faktycznego sprawy dokonywanej przez Krajową Izbę Odwoławczą za Odwołującego. Słusznie podniesiono w skardze, iż obowiązkiem Izby jest jedynie ocena wskazanych przez odwołującego przesłanek.

Przepis art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi implementację do prawa krajowego dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U.L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz. U. L 335, s. 31), czyli tzw. dyrektywy odwoławczej.

Analiza omawianego przepisu ustawy Pzp prowadzi do wniosku, że w celu korzystania ze środków ochrony prawnej wykonawca zobowiązany jest wykazać nie tylko interes w uzyskaniu zamówienia, ale także poniesienie lub możliwość poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Obydwie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ponadto między szkodą grożącą wykonawcy, a naruszeniami ustawy Pzp zarzucanymi w odwołaniu, musi zostać wykazany adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Powyższe wynika z charakteru postępowania odwoławczego. Postępowanie odwoławcze ma bowiem na celu ochronę interesów osoby wnoszącej środki ochrony prawnej, a nie ochronę interesu publicznego przez sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia postępowania.

Prawidłowo w tym zakresie podnosi Skarżący, iż interesem w uzyskaniu zamówienia nie jest wskazywana przez Odwołującego „konieczność zapewnienia zgodności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z przepisami (interes prawny sensu largo)”. Wprawdzie szerokie określenie w ustawie kręgu osób legitymowanych do wniesienia środka ochrony prawnej ma swoje źródło w postanowieniach art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych, w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, jednakże który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.

Sąd Okręgowy, Sąd Zamówień Publicznych ponownie wskazuje, że w okolicznościach przedmiotowego postępowania, przesłanka interesu w uzyskaniu zamówienia, nie została wykazana. Jak zostało już wskazane powyżej, kolejną materialnoprawną przesłanką wniesienia odwołania, czyli zaistnienie lub potencjalne zaistnienie szkody, nie została spełniona przez Odwołującego (Odwołujący nigdy nie powołał się na nią) Pzp nie wskazuje, czy chodzi o stratę (tj. szkodę majątkową), czy także o krzywdę (szkodę niemajątkową). W zakresie omawianej przesłanki, Odwołujący w ogóle nie przedstawił żadnego twierdzenia i żadnej argumentacji. Bezprawne było twierdzenie Izby, iż przesłanka szkody w tym wypadku jest oczywista, bowiem obowiązek wskazania na szkodę we wniesieniu odwołania spoczywał na Odwołującym, a nie na Krajowej Izbie Odwoławczej.

Reasumując tę część rozważań Sądu Okręgowego, zasadnym jest podniesienie, że brak wykazania spełnienia przesłanek wynikających z art. 505 ust. 1 Pzp stanowiło wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania wniesionego w przedmiotowym postępowaniu.”

Brak zatem wykazania interesu w uzyskaniu zamówienia i możliwości poniesienia szkody we wniesionym odwołaniu, zdaniem Izby, nie budzi wątpliwości, tym bardziej, że nie może on być domniemany z okoliczności faktycznych wynikających z postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba zwraca uwagę, iż powyższe ustalenia skutkują oddaleniem wniesionego w sprawie odwołania.

Jedynie na marginesie Izba wskazuje, że nawet w sytuacji, gdyby odwołujący wykazał przesłanki uprawniające go do wniesienia odwołania na podstawie art. 505 ust. 1 PZP, zarzuty nie zasługiwałyby na uwzględnienie.

Zamawiający w rozdziale XV SWZ pn. Kryterium oceny ofert w odniesieniu do kryterium jakościowego Doświadczenie osób skierowanych do realizacji zamówienia (D) w ust. 2 Zamawiający wskazał, m.in. że punkty w tym kryterium będą przyznawane za doświadczenie zawodowe osoby wskazanej przez wykonawcę do pełnienia funkcji kierownika budowy w specjalności drogowej za pełnienie obowiązków kierownika budowy lub kierownika robót drogowych w ramach zadania polegającego na budowie lub przebudowie placu składowego, postojowego, składowiska odpadów, lub parkingu lub budowie lub przebudowie drogi, chodnika lub ciągu pieszo – jezdnego o nawierzchni z kostki o wartości nie mniejszej niż 500 000,00 złotych (słownie złotych: pięćset tysięcy). I za każde jedno zadanie spełniające powyższe warunki, oferta otrzyma 20 punktów, za dwa i więcej zadań spełniających powyższe warunki, oferta otrzyma 40 punktów.

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że spośród czterech inwestycji wskazanych przez Odwołującego, tylko jedna odnosi się do realizacji inwestycji nawierzchni z kostki, pozostałe zaś nie. Zgodnie z art. 128 ust. 3 PZP Zamawiający nie może wezwać wykonawcy do złożenia, uzupełnienia lub poprawienia oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 PZP lub podmiotowych środków dowodowych, jeżeli miałyby to służyć potwierdzeniu spełniania kryteriów selekcji. Zatem Zamawiający nie był zobowiązany do zwracania się do Odwołującego o jakiegokolwiek wyjaśnienia w zakresie wykazanego doświadczenia, tym bardziej że treść oferty była i jest jasna. Z tych też względów oferta Odwołującego zasadnie otrzymała z 20 punktów.

Ponadto, wbrew stanowisku Odwołującego, Zamawiający nie odrzucił oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b PZP. Oferta Odwołującego nie została odrzucona i została oceniona zgodnie z kryteriami oceny ofert. Tym samym nie doszło również do naruszenia art. 239 PZP.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 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).

.....