

WYROK

Warszawa, dnia 5 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka
Barbara Loba
A.O. - Baran
Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 września 2025 r. przez wykonawcę INQUBATOR sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie Oddział w Warszawie

przy udziale wykonawcy „Podkowa” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie - uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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 4080/25

Uzasadnienie

Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad z siedzibą w Warszawie Oddział w Warszawie (dalej: „Zamawiający”) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Kompleksowe utrzymanie oświetlenia drogowego oraz stacji transformatorowych SN/nN 15kV/400V na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział Warszawa”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 26 czerwca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod nr 412495-2025 (Dz.U. S: 120/2025).

I. W dniu 25 września 2025 r. wykonawca INQUBATOR sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegających na:

– odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp,

– wyborze jako najkorzystniejszej oferty w Postępowaniu oferty złożonej przez Wykonawcę „Podkowa” Sp. z o.o. (dalej jako „Wykonawca Podkowa”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez pozbawione podstaw faktycznych i prawnych odrzucenie oferty Odwołującego, której treść odpowiada warunkom zamówienia, albowiem oświadczenie o treści:

„Wykonawca zamierza zatrudnić podwykonawców zgodnie z przepisami Pzp. Na chwilę złożenia oferty dokładny zakres podwykonawstwa ani dane podwykonawców nie są ustalone.”

spełnia wymagania pkt 12.2 SWZ w zw. z art. 462 ust. 2 ustawy Pzp;

2)art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b) ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy Podkowa, pomimo że nie spełnia warunków udziału w postępowaniu wskazanych w pkt 8.2.4.1 IDW, albowiem Wykonawca Podkowa nie wykazał wykonania drugiego zadania polegającego na wykonywaniu przez okres minimum 6 miesięcy napraw lub konserwacji oświetlenia drogowego na droga klasy minimum G (dla minimum 500 oprav łącznie), wskazanego w pkt 8.2.4.1 tiret pierwszy IDW,

3)art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z § 9 ust. 1 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 ze zm.; dalej: „rozporządzenie”) przez błędne uznanie, że przedłożony przez Wykonawcę Podkowa wykaz faktur wraz z protokołami i kosztorysami był wystarczający do wykazania, że spełnia warunki udziału w postępowaniu, podczas gdy Wykonawca Podkowa (i) nie przedłożył referencji, (ii) nie wskazał przyczyn nieprzedłożenia oczekiwanych przez zamawiającego dokumentów, (iii) przedłożone dokumenty nie potwierdzają, że wykonał zadanie wskazane w pkt 8.2.4.1 tiret pierwszy IDW.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia odrzucenia oferty Odwołującego,
- unieważnienia wyboru oferty Wykonawcy Podkowa jako najkorzystniejszej,
- odrzucenia oferty Wykonawcy Podkowa,
- ponownego badania i oceny ofert.

II. Pismem wniesionym w dniu 27 października 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie.

Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

III. Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił Wykonawca Podkowa („Podkowa” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie).

Stanowisko w sprawie Wykonawca Podkowa przedstawił w piśmie przygotowawczym wniesionym w dniu 28 października 2025 r.

Wykonawca Podkowa poparł w całości stanowisko Zamawiającego zawarte w odpowiedzi na odwołanie i wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Zarzut nr 1 – zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez pozbawione podstaw faktycznych i prawnych odrzucenie oferty Odwołującego, której treść odpowiada warunkom zamówienia, albowiem oświadczenie o treści:

„Wykonawca zamierza zatrudnić podwykonawców zgodnie z przepisami Pzp. Na chwilę złożenia oferty dokładny zakres podwykonawstwa ani dane podwykonawców nie są ustalone.”

spełnia wymagania pkt 12.2 SWZ w zw. z art. 462 ust. 2 ustawy Pzp.

Uzasadniając ten zarzut Odwołujący stwierdził, że Zamawiający nie miał podstaw do odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. To, że w ramach formularza oferty Odwołujący nie wskazał części zamówienia, jaką zamierza powierzyć podwykonawcy, nie stanowi – w jego ocenie - o niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Zdaniem Odwołującego taka ocena jest tym bardziej uzasadniona, gdyż Zamawiający w ramach pkt 6.5 SWZ nie

zastrzegł obowiązku osobistego wykonania kluczowych zadań. Przepis art. 462 ust. 2 ustawy Pzp nie przewiduje żadnych sankcji za brak wskazania podwykonawców w ofercie - tym bardziej, że ewentualny wymóg podania informacji o podwykonawcach dotyczy tych sytuacji, gdy są już znani na etapie składania ofert. Odwołujący zauważył, że nawet gdyby w treści oferty wskazano wykonanie zamówienia wyłącznie siłami własnymi, to mógłby powierzyć podwykonawcom wykonanie części przedmiotu umowy już na etapie jej realizacji - ustawodawca nie przewidział zakazu dopuszczenia podwykonawstwa na etapie wykonywania umowy.

Mając to na uwadze, Odwołujący stwierdził, że nie można wobec wykonawcy, który wskazał jedynie ogólnie, że zamierza zatrudnić podwykonawców, wyciągnąć negatywnych konsekwencji w postaci odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Odwołujący stwierdził, że wskazanie przy wykonawcę części zamówienia, które zamierza powierzyć podwykonawcom, czy podanie nazw tych podwykonawców, ma charakter jedynie informacyjny. Odwołujący zauważył: jeżeli decyzje o powierzeniu wykonania części zamówienia podwykonawcy oraz wskazanie podwykonawcy mogą nastąpić przed przystąpieniem do wykonania umowy, a nawet w trakcie wykonywania umowy, to tym bardziej wykonawca nie jest zobowiązany ustawą do tego, aby wskazanie takie nastąpiło już w ofercie i miało charakter wiążący.

Izba ustaliła:

W SWZ TOM I - IDW Zamawiający zawarł następujące postanowienia:

„6.5. Zamawiający nie zastrzega obowiązku osobistego wykonania przez Wykonawcę kluczowych zadań.”

„12. PODWYKONAWSTWO

12.1. Wykonawca może powierzyć podwykonawcy wykonanie części zamówienia.

12.2. Zamawiający żąda wskazania przez Wykonawcę części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz podania nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są już znani. Wykonawca, który zamierza powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcom, na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- a) jest zobowiązany wypełnić część II sekcja D jednolitego dokumentu, w tym, o ile jest to wiadome, podać firmy podwykonawców;
- b) nie jest zobowiązany do przedstawienia dla każdego podwykonawcy informacji wymaganych w części II Sekcja A i B oraz części III jednolitego dokumentu.
- c) jest zobowiązany wskazać w Ofercie części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom.

12.3. Pozostałe wymagania dotyczące podwykonawstwa zostały określone w Tomie II SWZ.”

W formularzu ofertowym (pkt 5) Odwołujący zawarł następujące oświadczenie:

„Wykonawca zamierza zatrudnić podwykonawców zgodnie z przepisami Pzp. Na chwilę złożenia oferty dokładny zakres podwykonawstwa, ani dane podwykonawców nie są ustalone.”

W dokumencie Jednolity Europejski Dokument Zamówienia:

- w odpowiedzi na pytanie: „Czy wykonawca zamierza zlecić osobom trzecim podwykonawstwo jakiegokolwiek części zamówienia? Odwołujący zaznaczył odpowiedź „Tak”.
- w odniesieniu do polecenia „Jeżeli tak i o ile jest to wiadome, proszę podać wykaz proponowanych podwykonawców:” Odwołujący oświadczył:

„Wykonawca zamierza zatrudnić podwykonawców zgodnie z przepisami Pzp. Na chwilę złożenia oferty dokładny zakres podwykonawstwa, ani dane podwykonawców nie są ustalone.”

Pismem z dnia 15 września 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty złożonej przez Wykonawcę Podkowa jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu oraz o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Zamawiający przedstawił następujące uzasadnienie podjęcia tej czynności:

„Uzasadnienie prawne:

Oferta została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Uzasadnienie faktyczne:

Zgodnie z SWZ Tom I Instrukcja dla Wykonawców pkt. 12.2. Zamawiający żąda wskazania przez Wykonawcę części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz podania nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są już znani. Wykonawca, który zamierza powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcom, na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- a) jest zobowiązany wypełnić część II sekcja D jednolitego dokumentu, w tym, o ile jest to wiadome, podać firmy podwykonawców;
- b) nie jest zobowiązany do przedstawienia dla każdego podwykonawcy informacji wymaganych w części II Sekcja A i B oraz części III jednolitego dokumentu.
- c) jest zobowiązany wskazać w Ofercie części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom.

Wykonawca wraz z ofertą złożył wypełniony Formularz Oferta gdzie w pkt. 5. ZAMIERZAMY powierzyć podwykonawcom wykonanie następujących części zamówienia: Wykonawca zamierza zatrudnić podwykonawców zgodnie z przepisami Pzp. Na chwilę złożenia oferty dokładny zakres podwykonawstwa, ani dane podwykonawców nie są ustalone.

Wobec powyższego Oferta Wykonawcy jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w SWZ TOM I Instrukcja dla Wykonawców pkt. 12.2. i zostaje odrzucona z postępowania na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.”

Stanowisko Izby:

Zgodnie z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy.

Zgodnie z art. 462 ust. 2 ustawy Pzp zamawiający może żądać wskazania przez wykonawcę, w ofercie, części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz podania nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są już znani.

Zgodnie z art. 462 ust. 3 ustawy Pzp 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.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym aktualnie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej należy przyjąć, że treść oferty w zakresie danych, o których mowa w art. 462 ust. 2 ustawy Pzp (tj. w zakresie części zamówienia, których wykonanie wykonawca zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz nazw ewentualnych podwykonawców) co do zasady ma tzw. charakter informacyjny, Oznacza to, że niepodanie przez wykonawcę danych, o których mowa w tym przepisie, żądanych przez zamawiającego na podstawie postanowień specyfikacji warunków zamówienia, nie powinno skutkować zastosowaniem przez zamawiającego sankcji polegającej na odrzuceniu oferty wykonawcy. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której zamawiający zastrzegł obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań (art. 121 ustawy Pzp), a z treści oświadczenia wykonawcy nie wynika, że powierzenie podwykonawcom części przedmiotu zamówienia nie będzie dotyczyć kluczowych zadań, co do których został zastrzeżony obowiązek osobistego wykonania. Wskazuje się, że same przepisy ustawy Pzp nie przewidują sankcji za niepodanie informacji, o których mowa w art. 462 ust. 2 ustawy Pzp, ani zakazu powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcom na etapie realizacji zamówienia. Wskazuje się również, że art. 462 ust. 3 zdanie drugie ustawy Pzp reguluje obowiązek zawiadomienia o

zmianach w odniesieniu do informacji, o których mowa w zdaniu pierwszym („nazwy, dane kontaktowe oraz przedstawiciele podwykonawców zaangażowanych w takie roboty budowlane lub usługi, jeżeli są już znani”), już w trakcie realizacji zamówienia, oraz obowiązek przekazania wymaganych informacji na temat nowych podwykonawców, którym w późniejszym okresie wykonawca powierza realizację robót budowlanych lub usług. Z kolei w art. 462 ust. 7 ustawy Pzp została uregulowana sytuacja, w której dochodzi do zmiany albo rezygnacji z podwykonawcy - podmiotu, na którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że zarzut nr 1 potwierdził się. W świetle obowiązujących przepisów ustawy Pzp, przedstawianych w tym zakresie interpretacji prawnych oraz przewidzianych przez Zamawiających postanowień SWZ, czynność odrzucenia oferty Odwołującego na podstawie art.226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp należy uznać za niezasadną. Wymaga podkreślenia, że zamawiający nie zastrzegł obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań.

Należy jednak już w tym miejscu dodać, że pomimo uznania zasadności zarzutu nr 1 Izba orzekła o oddaleniu odwołania. Zagadnienie to zostanie szczegółowo wyjaśnione w dalszej części uzasadnienia.

Zarzut nr 2 – zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b) ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy Podkova, pomimo że nie spełnia warunków udziału w postępowaniu wskazanych w pkt 8.2.4.1 IDW, albowiem Wykonawca Podkova nie wykazał wykonania drugiego zadania polegającego na wykonywaniu przez okres minimum 6 miesięcy napraw lub konserwacji oświetlenia drogowego na droga klasy minimum G (dla minimum 500 oprav łącznie), wskazanego w pkt 8.2.4.1 tiret pierwszy IDW

oraz

Zarzut nr 3 – zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z § 9 ust. 1 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 ze zm.; dalej: „rozporządzenie”) przez błędne uznanie, że przedłożony przez Wykonawcę Podkova wykaz faktur wraz z protokołami i kosztorysami był wystarczający do wykazania, że spełnia warunki udziału w postępowaniu, podczas gdy Wykonawca Podkova (i) nie przedłożył referencji, (ii) nie wskazał przyczyn nieprzedłożenia oczekiwanych przez zamawiającego dokumentów, (iii) przedłożone dokumenty nie potwierdzają, że wykonał zadanie wskazane w pkt 8.2.4.1 tiret pierwszy IDW.

Uzasadniając zarzut nr 2 Odwołujący stwierdził, że Wykonawca Podkova, powołując się w wykazie usług na umowę „bieżące utrzymanie oświetlenia drogowego i stacji transformatorowych SN/nN 15kV/400V na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA O/Warszawa” (pozycja 2 wykazu),nie wykazał spełnienia warunku, o którym mowa w pkt 8.2.4.1 IDW, ponieważ przedstawione faktury oraz protokoły odbioru nie dowodzą realizacji zadania w rozumieniu tego postanowienia IDW, tj. wyodrębnionej, spójnej organizacyjnie i przedmiotowo usługi wykonanej w określonym czasie i zakresie, która odpowiadałaby wymogom Zamawiającego, zarówno co do przedmiotu (zakresu rzeczowego), jak i minimalnego okresu wykonywania (co najmniej 6 miesięcy) w ramach wykonanego zadania.

Odwołujący stwierdził, że z dokumentów złożonych przez Wykonawcę Podkova nie wynika zakres przedmiotowy, na które wskazuje w swoim wykazie usług. Dokumenty przekazane Zamawiającemu są lakoniczne w swej treści i nie sposób z nich wywnioskować, czy Wykonawca Podkova spełnia warunek udziału w postępowaniu. Na 60 faktur Wykonawca Podkova złożył jedynie 14 kosztorysów i 21 zestawień zbiorczych. Z załączonych do faktur protokołów nie wynika, co było przedmiotem robót. Protokoły jedynie powołują się na zlecenia, które nie zostały złożone przez Wykonawcę Podkova. Zamawiający nie może dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o domniemania i przypuszczenia.

Odwołujący zauważył, że z pkt 8.2.4.1 IDW wynika, że Zamawiający nie przewidział możliwości wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu na podstawie zadań niewykonanych, będących nadal w toku. Natomiast w pkt 10.8 IDW mowa jest o usługach wykonywanych, ale jedynie w odniesieniu do świadczeń powtarzających się lub ciągłych, a do takich nie kwalifikuje się usługa wskazana pod pozycją 2 wykazu usług Wykonawcy Podkova. Wskazane przez Wykonawcę Podkova zadanie, którego realizacja kończy się dopiero w dniu 30 września 2025 r., nie może zostać

uznane za spełniające warunki udziału w postępowaniu z prostego powodu, gdyż do dnia składania ofert zadanie to nie zostało jeszcze wykonane.

Uzasadniając zarzut nr 3 Odwołujący wskazał, że z pkt 10.8 IDW oraz § 9 ust. 1 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, wynika, że dopiero w sytuacji, w której wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów może przedłożyć oświadczenie własne. Odwołujący stwierdził, że w tej sprawie Wykonawca Podkowa nie złożył referencji ani nie wskazał przyczyn niezłożenia wymaganych dokumentów. W ocenie Odwołującego, za oczywiste należy uznać, że sama faktura czy też zapłata za wykonaną usługę, nie oznacza automatycznie, że usługa została zrealizowana należycie i w zakresie ustalonym przez strony.

Izba ustaliła:

Zgodnie z pismem Zamawiającego z 3 lipca 2025 r. pkt 8.2.4 ppkt 1 oraz pkt 10.8. pkt a) SWZ Tomu I „Instrukcja dla Wykonawców” nadano następujące brzmienie:

pkt 8.2.4 ppkt 1

„Wykonawca musi wykazać się wiedzą i doświadczeniem w wykonaniu w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie dwóch zadań polegających na wykonywaniu przez okres minimum 6 miesięcy napraw lub konserwacji oświetlenia drogowego na drogach klasy minimum G (dla minimum 500 oprav łącznie); oraz jednego zadania polegającego na wykonywaniu przez okres minimum 6 miesięcy napraw lub konserwacji stacji transformatorowych SN/nn wraz z osprzętem (dla minimum 2 szt.); oraz jednego zadania obejmującego sporządzanie z inwentaryzacji, przedmiarów, kosztorysów oraz schematów oświetlenia drogowego na podstawie danych zebranych na obiekcie.”

Pkt 10.8. lit. a)

„W celu potwierdzenia spełniania przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu Wykonawca składa:

a) wykaz usług wykonanych, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych również wykonywanych, w okresie ostatnich 5 lat a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy;

Okres 5 lat, o którym mowa powyżej liczy się wstecz od dnia, w którym upływa termin składania ofert.”

Pismem z dnia 21 sierpnia 2025 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał Wykonawcę Podkowa do złożenia podmiotowych środków dowodowych - w celu zbadania czy spełnia on warunki udziału w postępowaniu.

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego Wykonawca Podkowa złożył m.in. wykaz usług, w którym wskazał dwie usługi. Odwołanie dotyczy usługi przedstawionej pod drugą pozycją wykazu usług, w odniesieniu do której podano następujące informacje:

Nazwa Wykonawcy (podmiotu) wykazującego posiadane doświadczenie:

„Podkowa” sp. z o.o.

Nazwa i adres Zamawiającego/Zlecającego:

GDDKiA Warszawa

Ul. Mińska 25

03-808 Warszawa

Informacje potwierdzające spełnienie warunków określonych w pkt 8.2.4 ppkt 1 IDW:

Bieżące utrzymanie oświetlenia drogowego i stacji transformatorowych SN/nN 15kV/400V na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA O/Warszawa (umowa 101/2022 wraz z aneksem nr 1)

W ramach umowy:

- konserwacja oświetlenia: 5 500 szt oprav
- konserwacja stacji transformatorowych: 11 szt.
- wykonanie inwentaryzacji, przedmiarów, kosztorysów i schematów oświetlenia na DK 50 w m. Sobieki (wrzesień 2022)

Zakończenie realizacji dzień/miesiąc/rok:

Umowa trwa do 30/09/2025

Pismem z dnia 4 września 2025 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał Wykonawcę Podkowa do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych złożonych w ww. postępowaniu.

Uzasadniając konieczność wezwania Wykonawcy Podkowa do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych Zamawiający w ww. piśmie z dnia 4 września 2025 r. stwierdził:

„Zamawiający działając w trybie art. 126 ust. 1 ustawy Pzp pismem OWA.D-3.2421.26.2025.3 z dnia 21.08.2025r. wezwał Wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia podmiotowych środków dowodowych w celu potwierdzenia spełnienia przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, w tym m.in. Wykazu usług wykonanych w okresie ostatnich 5 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a jeżeli Wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie wykonawcy.

Wykonawca w dniu 29.08.2025 r. złożył podmiotowe środki dowodowe, w tym m.in. Wykaz usług, w którym w poz. 2) wskazał „Bieżące utrzymanie oświetlenia drogowego i stacji transformatorowych SN/nN 15kV/400V na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA O/Warszawa (umowa 101/2022 wraz z aneksem nr 1) bez załączenia dowodów określających czy te usługi zostały wykonane należycie.

Wobec powyższego Zamawiający wzywa do uzupełnienia referencji bądź innego dokumentu sporządzonego przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, potwierdzającego, że zostały one wykonane należycie.”

Jak wynika z dokumentacji postępowania, Wykonawca Podkowa, odpowiadając na wezwanie Zamawiającego do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, złożył do akt sprawy następujące dokumenty:

- 60 faktur VAT wraz z załącznikami,
- wykaz zapłaconych należności od kwietnia 2024 r. do lipca 2025 r.

W piśmie przewodnim przekazującym ww. dokumenty (pismo z 9 września 2025 r.) Wykonawca Podkowa wskazał:

- „W odpowiedzi na pismo o nr: OWA.D-3.2421.26.2025.4 z dn. 04.09.2025 r. „Podkowa” Sp. z o.o. przekazuje n/w dokumenty potwierdzające należyte wykonanie prac związanych z realizacją umowy nr 101/2022 wraz z aneksem nr 1 w okresie od kwietnia 2024 r. do lipca 2025 r.”;
- „Jednocześnie informujemy, że wszystkie faktury, za cały okres umowy, wraz z protokołami etapowego odbioru wykonanych robót są dostępne w siedzibie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, dla której były wykonywane.”

Ponadto, jak wynika z dokumentacji Postępowania przekazanej przez Zamawiającego, Wykonawca Podkowa złożył do akt sprawy referencję wystawioną przez Zamawiającego (Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Warszawa) w dniu 9 września 2025 r. o następującej treści:

„Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, potwierdza, iż firma PODKOWA Spółka z o. o. z siedzibą w Warszawie, przy ul. Staniewickiej 1, 03-310 Warszawa, zgodnie z Umową nr 101/2022 z dnia 21.04.2022 r. zmienionej Aneksem nr 1 z dnia 02.04.2025 r. realizuje w terminie od 21.04.2022 r. do dnia wystawienia niniejszego pisma realizuje roboty obejmujące: „Bieżące utrzymanie oświetlenia drogowego i stacji transformatorowych SN/nN 15kV/400V na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział Warszawa”.

Umowa 101/2022 jest realizowana do 30.09.2025 r.

Wartość prac wykonanych w terminie: od 21.04.2022 r. do 31.08.2025 r. w ramach zrealizowanej umowy wyniosła 6 842 997,13 zł netto (8 416 886,47 zł brutto).

Powyższe prace do dnia były wykonane terminowo, z należytą starannością zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia i wytycznymi Zamawiającego.”

Pismem z dnia 15 września 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Wykonawcy Podkowa jako oferty najkorzystniejszej.

Stanowisko Izby:

Zgodnie z § 9 ust. 1 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: w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej, zamawiający może, w zależności od charakteru, znaczenia, przeznaczenia lub zakresu robót budowlanych, dostaw lub usług, żądać następujących podmiotowych środków dowodowych:

wykazu dostaw lub usług wykonanych, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych również wykonywanych, w okresie ostatnich 3 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te dostawy lub usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów - oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy.

Z przytoczonego powyżej przepisu wynika, że dokumentem składanym na potwierdzenie spełniania warunku udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia w realizacji określonych usług jest wykaz usług, a nie referencje bądź inne dokumenty, których złożenie jest wymagane wraz z wykazem. Dokumenty te (referencje, inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane/są wykonywane, oświadczenie wykonawcy) wymagane są na potwierdzenie okoliczności należytego wykonania (bądź wykonywania) usług. W związku z tym z dokumentów tych nie musi wynikać tożsamy zakres przedmiotowy, co wskazany w wykazie usług czy postanowieniu specyfikacji warunków zamówienia zawierającym opis warunku udziału w postępowaniu. Na ogół dokumenty te nie są wydane celem złożenia ich w konkretnym postępowaniu o udzielenie zamówienia. W związku z tym, ich treść często nie będzie odpowiadać treści konkretnego warunku udziału w postępowaniu. Mając to na uwadze, nie można podzielić stanowiska Odwołującego, że o niewykazaniu przez Wykonawcę Podkowa spełnienia warunku, o którym mowa w pkt 8.2.4.1 IDW, miałby świadczyć fakt, że przedstawione faktury oraz protokoły odbioru nie dowodzą realizacji zadania w rozumieniu tego postanowienia IDW.

Ciężko również zgodzić się ze stwierdzeniem Odwołującego sugerującym, że Zamawiający miałby się opierać o domniemania i przypuszczenia, skoro usługi wskazane w wykazie usług zostały zrealizowane na jego rzecz. W związku

z tym, to Zamawiający ma najlepszą wiedzę czy usługi zostały zrealizowane należycie. Niezależnie od tego należy zauważyć, że Odwołujący pominął fakt złożenia przez Wykonawcę Podkowa referencji potwierdzającej należyte wykonanie zadania – ww. pismo Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Warszawa z dnia 9 września 2025 r. Przede wszystkim jednak, należy wskazać, że *ratio legis* § 9 ust. 1 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 – w zakresie dowodów składanych wraz z wykazem usług – jest konieczność potwierdzenia faktu należytego wykonania/wykonywania tych usług. Skoro usługa została wykonana na rzecz zamawiającego, któremu wykaz usług jest składany, przedstawienie dowodu potwierdzającego jej należyte wykonanie należy uznać za zbędne. Wymaganie złożenia zamawiającemu w takiej sytuacji dowodów należytego wykonania usługi należałoby ocenić jako przejaw nieuzasadnionego i nadmiernego formalizmu. Wymaga zauważenia, że ta sama idea leży u podstaw regulacji art. 127 ust. 2 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem wykonawca nie jest zobowiązany do złożenia podmiotowych środków dowodowych, które zamawiający posiada, jeżeli wykonawca wskaże te środki oraz potwierdzi ich prawidłowość i aktualność.

Ponadto, Izba nie podziela zdania Odwołującego, że w przypadku zadania wskazanego przez Wykonawcę Podkowa pod pozycją 2 wykazu usług mamy do czynienia z zadaniem niewykonanym. Należy bowiem odróżnić pojęcie zadania od pojęcia umowy. Warunek udziału w postępowaniu, którego dotyczy podniesiony zarzut, dotyczy zadania, a nie umowy, tj. zadania, a dokładnie zadań, polegających na wykonywaniu przez okres minimum 6 miesięcy napraw lub konserwacji oświetlenia drogowego na drogach klasy minimum G (dla minimum 500 oprav łącznie). Okoliczność, że realizacja umowy nie została zakończona nie oznacza, że nie zostało zakończone określone zadanie odpowiadające opisowi warunku udziału w postępowaniu. W tym przypadku zadanie to zostało zakreślone minimalnymi ramami czasowymi wynoszącymi 6 miesięcy. Oznacza to, że ocenie co do spełniania warunku udziału w postępowaniu podlega to, czy w okresie minimum 6 miesięcy wykonawca wykonywał usługi polegające na naprawie lub konserwacji oświetlenia drogowego w zakresie wskazanym w opisie warunku i czy świadczenia te zostały zrealizowane należycie. W związku z tym, stanowisko Odwołującego: „Wskazane przez Wykonawcę Podkowa zadanie, którego realizacja kończy się dopiero w dniu 30 września 2025 r., nie może zostać uznane za spełniające warunki udziału w postępowaniu z prostego powodu, gdyż do dnia składania ofert zadanie to nie zostało jeszcze wykonane.” – Izba uznała za błędne. Z pewnością na dzień składania ofert nie miało miejsce wykonanie umowy, ale okoliczność ta nie prowadzi automatycznie do wniosku, że również nie doszło do wykonania – w ramach realizacji tej umowy – zadania odpowiadającego warunkowi udziału w postępowaniu. Ten fakt nie został przez Odwołującego wykazany.

Mając na uwadze powyższe, Izba nie znalazła podstaw do uznania zasadności zarzutu nr 2 i zarzutu nr 3.

Pomimo uznania zarzutu nr 1 za zasadny Izba orzekła o oddaleniu odwołania, gdyż stwierdzone naruszenie przepisów ustawy nie miało i nie może mieć wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

W tym zakresie Izba dodatkowo ustaliła:

W postępowaniu oferty złożyło dwóch wykonawców: Odwołujący oraz Wykonawca Podkowa.

Zamawiający przewidział następujące kryteria oceny ofert:

„21.1. Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Zamawiający stosować będzie następujące kryteria oceny ofert:

- Cena: 60% = 60 pkt
- Doświadczenie Kierownika ds. Utrzymania Oświetlenia – 15 % = 15 pkt
- Czas reakcji – 10% = 10 pkt
- Czas usunięcia awarii – 15% = 15 pkt

Zamawiający ustalił w IDW, że liczba punktów (D) w ramach kryterium - Doświadczenie Kierownika ds. Utrzymania Oświetlenia zostanie przyznana w następujący sposób:

doświadczenie w realizacji 2 wymaganych zadań – 0 pkt

doświadczenie w realizacji 3 wymaganych zadań – 5 pkt

doświadczenie w realizacji 4 wymaganych zadań – 10 pkt

doświadczenie w realizacji 5 wymaganych zadań – 15 pkt

[pkt 21.1.2 IDW]

W kryterium „Czas reakcji” ofercie mogło zostać przyznanych maksymalnie 10 punktów – pkt 21.1.3 IDW.

W kryterium „Czas usunięcia awarii” ofercie mogło zostać przyznanych maksymalnie 15 punktów – pkt 21.1.4 IDW.

Odwolujący zaoferował cenę: 15 971 888,66 zł.

Wykonawca Podkowa zaoferował cenę: 15 407 506,44 zł.

Jak wynika z pisma Zamawiającego z 15 września 2025 r. Wykonawca Podkowa otrzymał następującą liczbę punktów w kryteriach oceny ofert:

- Cena 60% - 60 pkt,
- Doświadczenie Kierownika ds. Utrzymania Oświetlenia 15% - 15 pkt
- Czas reakcji 10% - 10 pkt
- Czas usunięcia awarii 15% = 15 pkt

Zgodnie z przepisem art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Wykonawca Podkowa uzyskał maksymalną liczbę punktów w kryteriach oceny ofert innych niż kryterium ceny. W związku z tym, nawet w przypadku przywrócenia oferty Odwołującego do postępowania i uzyskania przez tę ofertę maksymalnej liczby punktów w kryteriach oceny ofert innych niż cena, ofertą najkorzystniejszą i tak pozostałaby oferta Wykonawcy Podkowa, a to ze względu na zaoferowanie przez tego wykonawcy korzystniejszej ceny.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 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).

Mając na uwadze powyższe, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....

.....

.....