

POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 19 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik
Członkowie: Robert Skrzyszewski
Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym z udziałem stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego w dniu 19 listopada 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 października przez **Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim**,

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi**, przy udziale uczestnika po stronie Zamawiającego – wykonawcy **Sandfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie**, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego

postanawia:

1. odrzucić odwołanie;

2. kosztami postępowania obciążyć wykonawcę – **Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim** i zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę **Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim** 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.

Przewodniczący:

Członkowie:

.....

Sygn. akt: KIO 4273/25

Uzasadnienie

W dniu 6 października 2025 r. wykonawca – Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim („**Odwołujący**”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Województwo Łódzkie – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi („**Zamawiający**”) na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., „**Pzp**”) w trybie przetargu nieograniczonego pn. „*Zimowe utrzymanie pasów drogowych wraz ze sprzętaniem pozimowym w ciągach dróg wojewódzkich administrowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi w sezonach jesień 2025 – wiosna 2027 r. z podziałem na części i prawami opcji*” (numer postępowania: DZ.2611.19.2025, „**Postępowanie**”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (numer wydania Dz.U. S: 76/2025) w dniu 17 kwietnia 2025 r. pod numerem: 251377-2025.

Odwołujący wniósł odwołanie wobec następujących czynności i zaniechań dokonanych przez Zamawiającego:

- 1) *nieprawidłowej oceny oferty złożonej przez wykonawcę Sandfield Sp. z o.o. („**Sandfield**”) w ramach części 5.1. Postępowania poprzez błędne uznanie, że oferta złożona przez rzeczonoego wykonawcę jest zgodna z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych;*
- 2) *nieprawidłowej oceny oferty złożonej przez wykonawcę Sandfield w ramach części 5.1. Postępowania poprzez błędne uznanie, że oferta złożona przez rzeczonoego wykonawcę jest zgodna z warunkami zamówienia;*
- 3) *zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę Sandfield;*
- 4) *uznania za najkorzystniejszą oferty złożonej przez Sandfield oraz dokonania wyboru tej oferty w Postępowaniu jako najkorzystniejszej w ramach części 5.1. Postępowania.*

Wobec powyższego Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) **art. 462 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 3 Pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Sandfield z uwagi na jej niezgodność z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych w sytuacji, gdy z treści oferty złożonej przez rzeczonoego wykonawcę wynika jednoznacznie, że zamierza On zlecić podwykonawcom wykonanie całego

zakresu zamówienia;

(2) **art. 462 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Sandfield z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia (pkt 5.7.2 Instrukcji dla Wykonawców, „JDW”) w sytuacji, gdy z treści oferty złożonej przez rzeczonoego wykonawcę wynika jednoznacznie, że zamierza On zlecić podwykonawcom wykonanie całego zakresu zamówienia;

a w konsekwencji powyższych:

(3) **art. 16 Pzp** poprzez przeprowadzenie Postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Odwołujący uzasadniając termin na wniesienie odwołania wskazywał, że „decyzja o wyborze oferty najkorzystniejszej przekazana została dnia 26 września 2025 roku. Oznacza to, że termin na wniesienie odwołania upływa w dniu 6 października 2025 roku (poniedziałek). Tym samym termin na wniesienie odwołania został zachowany”.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w zakresie części 5.1 Postępowania zgłosił się skutecznie wykonawca - Sandfield Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie („Przystępujący”). W swoim przystąpieniu z dnia 10 października 2025 r. Przystępujący podniósł zarzut, że odwołanie Odwołującego zasługuje na odrzucenie na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp, jako wniesione po upływie terminu określonego w ustawie Pzp.

Przystępujący dodatkowo wskazał, że „Odwołanie dotyczy zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego jako niezgodnej z przepisami Pzp (art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz niezgodnej z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5). Obydwa zarzuty zostały wywiedzione z treści formularza oferty złożonej przez spółkę Sandfield, a dokładnie pkt 7 w którym Przystępujący oświadczył, że „Prace z zakresu zimowego utrzymania dróg” zamierza powierzyć podwykonawcy.

Oferta Przystępującego pozostaje w całości jawna, a tym samym dostępna dla wykonawców od chwili złożenia.

Pismem z dnia 01.08.2025 r. (w załączeniu) Zamawiający powiadomił o wyborze oferty najkorzystniejszej m.in. w części 5.1 przedmiotowego zamówienia. W tym samym dokumencie przedstawił wyniki oceny wszystkich ofert oraz przyznaną punktacją. Oferta Przystępującego nie została odrzucona, znalazła się na drugim miejscu, za wybranym wówczas wykonawcą K.Ł. (LuKpol), a przed ofertą Odwołującego (która została sklasyfikowana na 3 miejscu).

W ustawowym terminie 10 dni spółka Sandfield wniosła odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej na bezpodstawny wybór oferty K.Ł. oraz zaniechanie jej odrzucenia¹. Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. (obecny Odwołujący) pozostało bierne. Nie wniosło odwołania ani na wybór oferty K.Ł., ani na zaniechanie odrzucenia oferty Sandfield. Nie zgłosiło nawet przystąpienia do odwołania Sandfield. Niewątpliwie natomiast, na tamtym już etapie, Odwołujący powziął (a przynajmniej mógł powziąć) wiedzę o ewentualnych podstawach odrzucenia oferty Przystępującego, jak również o tym, że Zamawiający nie stwierdził jej sprzeczności z SWZ lub ustawą Pzp.

Podkreślić trzeba również, że odwołanie nie łączy żadnych skutków prawnych ze zdarzeniami, które miały miejsce po unieważnieniu pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, w szczególności oceną spełniania warunków udziału w postępowaniu. Dotyczy wyłącznie kwestii znanych przynajmniej od daty wspomnianego wyboru, czyli 01.08.2025 r. **W związku z powyższym należy stwierdzić, że termin na złożenie odwołania na zaniechanie odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 i 5) Pzp upłynął w dniu 11.08.2025 r., tj. 10 dnia od pierwszego wyboru (art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp).”**

Zamawiający w swojej odpowiedzi na odwołanie z dnia 22 października 2025 r. również wnosił o odrzucenie odwołania Odwołującego na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, jako wniesionego po upływie terminu określonego w ustawie Pzp. Zamawiający podkreślał, że treść odwołania Odwołującego dotyczy wyłącznie treści oferty Przystępującego, a nie podmiotowych środków dowodowych; dotyczy zatem stanu faktycznego polegającego na braku odrzucenia oferty Przystępującego, który był znany i nie był skarżony na etapie poprzedniego postępowania odwoławczego, po wyborze oferty najkorzystniejszej w dniu 01.08.2025 r. Zamawiający wskazywał, że nie dokonał zmiany swojego stanowiska w zakresie oceny oferty Przystępującego w zakresie niepodlegania odrzuceniu, uwzględniając okoliczność, że ocena dokonywana była w warunkach procedury odwróconej.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła co następuje:

Zgodnie z art. 528 pkt 3 ustawy Pzp Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Na podstawie art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

W niniejszej sprawie Odwołujący termin na wniesienie swojego odwołania liczył od przekazania mu w dniu 26 września 2025 r. decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 26 września 2025 r. (pismo znak: DZ.2611.19.2025.62). W odniesieniu zaś do pierwotnej decyzji Zamawiającego z dnia 1 sierpnia 2025 r. pozostawał bierny.

Podzielić należy stanowisko Przystępującego i Zamawiającego, że treść odwołania Odwołującego dotyczy niewątpliwie zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego jako niezgodnej z przepisami Pzp (art. 226 ust. 1 pkt 3) oraz niezgodnej z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5). Wskazane zarzuty zostały wywiedzione bezpośrednio z treści formularza oferty złożonej przez Przystępującego (zarzut dotyczący zakresu zlecenia prac podwykonawcom), który to formularz był badany i oceniany przez Zamawiającego do momentu dokonania pierwotnego wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. 1 sierpnia 2025 r.; nie był on przedmiotem późniejszej weryfikacji, czy objęty jakimikolwiek wyjaśnieniami.

Z tych też powodów Izba podziela ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że Zamawiający dokonując pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej kończy badanie i ocenę merytoryczną wszystkich złożonych ofert. Dlatego też, jak w niniejszej sprawie, ewentualne podważanie tej oceny (tutaj oceny oferty Przystępującego) powinno odbyć się wyłącznie na etapie pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, czego ewidentnie zaniechał Odwołujący.

Kolejne czynności Zamawiającego, chyba że dotyczyłyby nowych, merytorycznych czynności oceny oferty Przystępującego, po unieważnieniu pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej, mogłyby być podstawą do ich kwestionowania na obecnym etapie; niemniej jednak Odwołujący od tych nowych czynności (tutaj ewentualnie oceny złożonych przez Przystępującego podmiotowych środków dowodowych).

W ocenie Izby nie ulega wątpliwości, że wykonawca nie jest uprawniony do wnoszenia (kolejnych) odwołań przy powoływaniu się jedynie na okoliczności, które były mu znane już przy np. poprzednim wyborze oferty najkorzystniejszej, doprowadzając tym samym de facto do kolejnych unieważnień wyborów oferty najkorzystniejszej.

W tym miejscu Izba zwraca uwagę na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 31 maja 2021 roku (sygn. akt: XXIII Zs 28/21), w którym Sąd ten wskazał, iż: „Kluczowa na tle niniejszego stanu faktycznego jest, słusznie wyeksponowana przez Krajową Izbę Odwoławczą w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, zasada koncentracji środków ochrony prawnej, którą statuuje ustawa Prawo zamówień publicznych, polegająca na konieczności zgłaszania, w ściśle określonym terminie, przez wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu, zarzutów dotyczących działań lub zaniechań zamawiającego, pod rygorem utraty prawa do ich podnoszenia na dalszym etapie postępowania. Ponadto celem zasady koncentracji środków ochrony prawnej jest zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co sprzyja terminowemu dokonywaniu wydatków publicznych. Zasada ta ma na celu również, wespół z przepisami dotyczącymi łącznego rozpoznawania odwołań, eliminację rozbieżnych rozstrzygnięć organów rozpoznających środki ochrony prawnej, w tym w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Aktualny jest pogląd wyrażony przez Sąd Okręgowy w Warszawie z dnia 26 listopada 2007 r. (V CA 2056/07), zgodnie z którym wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek działania z należytą starannością – zatem również tak, aby w pełni mogła być realizowana zasada koncentracji środków ochrony prawnej, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było zbędnie przedłużane, gdyż nie leży to w interesie publicznym. Zachowaniem odpowiadającym profesjonalnemu charakterowi działalności skarżącego (zob. art. 355 § 2 k.c. w zw. z art. 14 dpzp) byłoby dążenie do zachowania swoich praw przez wniesienie odwołania w ustawowo określonym terminie. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a tym bardziej postępowanie odwoławcze, stanowi fragment profesjonalnego obrotu gospodarczego. Uczestnictwo w nim, możliwość uzyskania zamówienia zależne jest od aktywności, przezorności i zapobiegliwości wykonawców, dokładania aktów należytej staranności w celu zabezpieczenia swoich praw w postępowaniu oraz możliwości uzyskania zamówienia”.

Reasumując Izba stwierdziła, że Odwołujący nie skorzystał z przysługującego mu prawa do wniesienia odwołania, wobec czego jego wniesienie dopiero w dniu 6 października 2025 r., skutkuje odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp. Odwołujący winien złożyć swoje odwołanie najpóźniej w dniu 11.08.2025 r., tj. 10 dnia od pierwszego wyboru oferty najkorzystniejszej (art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp).

Nawet jeżeli Odwołujący dostrzegł niezgodności w ofercie Przystępującego dopiero na obecnym etapie Postępowania to nie może to stanowić podstawy do wskazania dla niego innego, nowego terminu na wniesienie odwołania niż ten, który wynika z ustawy Pzp z zachowaniem zasady koncentracji środków ochrony prawnej, o czym była mowa powyżej.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 8 ust. 1

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

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