

WYROK

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie: **Przewodniczący: Piotr Kozłowski**

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie **12 stycznia 2026 r.** w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej **3 i 14 listopada 2025 r.**

przez wykonawcę: **Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów TRANSPROJEKT – WARSZAWA sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** [„Odwołujący”]

w postępowaniu o udzielenie zamówienia pn.: *Opracowanie projektu budowlanego oraz projektów wykonawczych wraz z uzyskaniem decyzji administracyjnych niezbędnych do budowy obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do Ronda „Żaba”, w tym: a. etap I – odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej – prace przygotowawcze”* (RZP/PW/14/2025)

prowadzonego przez zamawiającego: **Miasto stołeczne Warszawa – Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta z siedzibą w Warszawie** [„Zamawiający”]

przy udziale jako współuczestników wykonawców:

A Voessing Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – po stronie Odwołującego w sprawie sygn. akt KIO 4832/25 i po stronie Zamawiającego w sprawie sygn. akt KIO 5090/25

B.Promost Consulting sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Rzeszowie, DOHWA Polska ENG sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie – po stronie Zamawiającego w obu sprawach

orzeka:

- 1.Umarza postępowanie odwoławcze w sprawie sygn. akt KIO 4832/25**, którego dalsze prowadzenie stało się zbędne i **nakazuje zwrot Odwołującemu z rachunku Urzędu Zamówień Publicznych kwoty 15000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) **uiszczonej przez niego tytułem wpisu od odwołania.**
- 2.Uwzględnia odwołanie w sprawie sygn. akt KIO 5090/25 i nakazuje Zamawiającemu unieważnienie odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego.**
- 3.Kosztami postępowania odwoławczego w sprawie sygn. akt KIO 5090/25 obciąża Zamawiającego, tj.:**
 - 1)zalicza w poczet tych kosztów kwotę 15000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) **uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) **uzasadnionych kosztów Odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,**
 - 2)zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy).

Na niniejsze 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.**

Uzasadnienie

Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta z siedzibą w Warszawie {dalej „Zamawiający”} prowadzi na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) {dalej również: „ustawa pzp”, „ustawa Pzp”, ustawa PZP”, „pzp”, „Pzp”, „PZP”} w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi pn. *Opracowanie projektu budowlanego oraz projektów wykonawczych wraz z uzyskaniem decyzji administracyjnych niezbędnych do budowy obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa obwodnicy śródmiejskiej na odc. od Ronda Wiatraczna do Ronda „Żaba”, w tym: a. etap I – odc. od Ronda Wiatraczna do ul. Radzymińskiej – prace przygotowawcze”* (RZP/PW/14/2025)

Ogłoszenie o tym zamówieniu 27 czerwca 2025 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii S nr 121 pod poz. 418133.

Wartość tego zamówienia przekracza progi unijne.

24 października 2025 r. Zamawiający zawiadomił o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej wspólnie przez Promost Consulting sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Rzeszowie i DOHWA Polska ENG sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie {dalej: „Konsorcjum” lub „Przystępujący”}.

{KIO 4832/25}

3 listopada 2025 r. Biuro Projektowo-Badawcze Dróg i Mostów TRANSPROJEKT – WARSZAWA sp. z o.o. siedzibą w Warszawie {dalej: „Transprojekt” lub „Odwołujący”} wniosło odwołanie od powyższej czynności i od zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy pzp:

- 1.Art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b – przez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Promost, które nie spełnia warunku udziału określonego w rozdziale V pkt 4.1 SWZ (w brzmieniu nadanym modyfikacją), zgodnie z którym Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich 10 lat zrealizował usługę polegającą na wykonaniu co najmniej jednej dokumentacji technicznej, w skład której wchodził co najmniej projekt budowlany i projekty wykonawcze budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu drogi klasy co najmniej G z drogą klasy co najmniej Z, zlokalizowanym w mieście na prawach powiatu, podczas gdy Konsorcjum wykazało realizację dokumentacji projektowej dotyczącej skrzyżowania z sygnalizacją świetlną w Legionowie, które nie jest miastem na prawach powiatu.
2. Art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 i w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 – przez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum, pomimo że jej cena jest rażąco niska stosunku do przedmiotu zamówienia i nie pozwala na jego należyte wykonanie, w szczególności z uwagi na brak złożenia dowodów potwierdzających wyjaśnienia, niespójne i nierealistyczne założenia kosztowe, w tym co do kosztów podwykonawstwa, nadzoru autorskiego, braku uwzględnienia istotnych składników cenotwórczych, w tym m.in. wynagrodzenia specjalisty ds. organizacji ruchu i projektanta zieleni, co łącznie prowadzi do wniosku, że Konsorcjum nie wykazało, że cena jego oferty nie jest rażąco niska.
- 3.Art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i w zw. z art. 17 ust. 2 – przez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum, która jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błąd obliczeniu ceny, gdyż nie obejmuje wszystkich elementów składających się na przedmiot zamówienia, w szczególności kosztu pracy specjalisty ds. organizacji ruchu odpowiedzialnego za opracowanie programów sygnalizacji świetlnej oraz projektanta zieleni, których udział został wyraźnie przewidziany w opisie przedmiotu zamówienia, co oznacza, że oferta ta nie odzwierciedla pełnego zakresu świadczenia i nie zapewnia należytego wykonania przedmiotu zamówienia.
- 4.Art. 16 pkt 1-3 – przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.
- 5.Art. 128 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b i w zw. z art. 112 ust. 2 – przez zaniechanie wezwania Konsorcjum Promost do uzupełnienia podmiotowego środka dowodowego w postaci wykazu usług w celu potwierdzenia spełniania warunku udziału w postępowaniu, o którym mowa w pkt II powyżej [zarzut ewentualny w stosunku do poprzednich].

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.Unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty.
- 2.Ponownego badania i oceny ofert.
- 3.Odrzucenia oferty Konsorcjum.
- 4.Wezwania Konsorcjum Promost do uzupełnienia wykazu usług w zakresie niezbędnym do wykazania odnośnego warunku udziału w postępowaniu [żądanie ewentualne w stosunku do tych z pkt 2-3].

W uzasadnieniu odwołania sprecyzowano powyższe zarzuty przez podniesienie okoliczności faktycznych i prawnych, które wzięto pod uwagę i odzwierciedlono dalej w zakresie, który miał znaczenie dla rozstrzygnięcia.

{KIO 5090/25}

Z kolei 14 listopada 2025 r. Transprojekt wniósł odwołanie od odrzucenia jego oferty przez Zamawiającego 5 listopada 2025 r.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy pzp {jeżeli poniżej nie wskazano oznaczenia innego aktu prawnego}:

- 1.Art. 226 ust. 1 pkt 14 w zw. z art. 98 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 oraz w zw. z art. 104 Kodeksu cywilnego {„kc”} – przez bezpodstawne odrzucenie oferty Transprojektu oraz zwrócenie mu wadium, w sytuacji gdy wniosek o zwrot wadium został złożony przez osobę nieupoważnioną do reprezentacji Transprojektu w postępowaniu, co skutkuje nieważnością i bezskutecznością tego wniosku.
- 2.Art. 128 ust. 1 w zw. z § 13 ust. 1 i 3 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz.U. z 2020 r. poz. 2415) – przez zaniechanie wezwania Transprojektu do złożenia pełnomocnictwa lub innego dokumentu potwierdzającego umocowanie do jego reprezentowania w zakresie czynności złożenia wniosku o zwrot wadium.
- 3.Art. 16 pkt 1-3 w zw. z art. 5 kc – przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, proporcjonalności i przejrzystości, wobec odrzucenia oferty Transprojektu w sytuacji, gdy Zamawiający

miał wiedzę o tym, że wniosek o zwrot wadium został złożony przez osobę nieupoważnioną do reprezentacji Transprojektu, jak również miał świadomość jego woli dalszego uczestnictwa w postępowaniu w związku ze złożeniem odwołania od wyboru najkorzystniejszej oferty.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia odrzucenia oferty Transprojektu.

W uzasadnieniu odwołania sprecyzowano powyższe zarzuty przez podniesienie okoliczności faktycznych i prawnych, które wzięto pod uwagę i odzwierciedlono dalej w zakresie, który miał znaczenie dla rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na odwołanie z 23 grudnia 2025 r. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc okoliczności faktyczne i argumentację prawną, jak to poniżej zrelacjonowano, jeżeli miało to znaczenie dla sprawy.

Przystępujący Promost Consulting sp. z o.o. sp.k. z siedzibą w Rzeszowie, DOHWA Polska ENG sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie {dalej: „Konsorcjum Promost” lub „Przystępujący”} w piśmie procesowym 30 grudnia 2025 r. wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc okoliczności faktyczne i argumentację zbieżnie z Zamawiającym.

Przystępujący na posiedzeniu wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc na rozprawie okoliczności i wywodząc, jak to odnotowano poniżej, jeżeli miało to znaczenie dla sprawy.

Przystępujący Voessing Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniósł o oddalenie odwołania, dzieląc argumentację Zamawiającego i Konsorcjum Promost.

Izba ustaliła, co następuje:

{KIO 4832/25}

19 listopada 2025 r. Zamawiający unieważnił wybór jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum Primost oraz rozpoczął ponowne badanie ofert.

Ponieważ Transprojekt wniósł kolejne odwołanie od odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14 *in fine* ustawy pzp w związku ze złożeniem przez jego pracownicę wniosku o zwrot wadium, oczywiście niezasadny był najdalej idący wniosek Zamawiającego o odrzucenie pierwszego odwołania na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy pzp, tj. jako wniesionego przez podmiot nieuprawniony. Odmienne przedstawiałaby się sytuacja, gdyby po wniesieniu pierwszego odwołania został złożony wniosek o zwrot wadium, którego ważność nie byłaby kwestionowana, co w praktyce orzeczniczej składu orzekającego zdarzyło się.

{KIO 5090/25}

Po pierwsze – odnośnie postanowień SWZ dotyczących przygotowania, składania i wycofania oferty, składania wniosku o zwrot wadium oraz dokonywania innych czynności przez wykonawcę pod względem formalnoprawnym i techniczno-organizacyjnym.

Zamawiający w szczególności określił w aspekcie formalnoprawnym składania oferty, że oprócz wypełnionego według wzoru z załącznika nr 1 do SWZ formularza ofertę stanowią również m.in. pełnomocnictwo do podpisania oferty – jeżeli wykonawcę reprezentuje pełnomocnik, oraz odpis lub informacja z Krajowego Rejestru Sądowego – składany w celu potwierdzenia, że osoba działająca w imieniu wykonawcy jest umocowana do jego reprezentowania. Oferta wraz z tymi załącznikami w postaci elektronicznej, powinna być podpisana przez złożenie kwalifikowanego podpisu elektronicznego przez osobę uprawnioną zgodnie z formą reprezentacji wykonawcy określoną w rejestrze sądowym albo przez osobę upoważnioną na podstawie pełnomocnictwa. W tym ostatnim przypadku pełnomocnictwo składa się w oryginale w postaci elektronicznego dokumentu, podpisanego przez wykonawcę kwalifikowanym podpisem elektronicznym, dla osoby lub osób uprawnionych do podejmowania zobowiązań w imieniu wykonawcy składającego ofertę, gdy prawo do podpisania oferty nie wynika z odpisu z właściwego rejestru, który Zamawiający może uzyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych, w szczególności rejestrów publicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1703). W przypadku gdy pełnomocnictwo zostało wystawione przez upoważnione podmioty jako dokument w postaci papierowej, wykonawca musi przekazać cyfrowe odwzorowanie tego dokumentu opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, poświadczające zgodność cyfrowego odwzorowania z dokumentem w postaci papierowej, przy czym może tego dokonać również notariusz. Dopiero dopełnienie tych wymogów formalnych stanowi złożenie oferty w wymaganej, pod rygorem nieważności, formie elektronicznej.

[zob. pkt 1-1.3, pkt 2.1, 2.6-2.7 rozdziału VIII „Oferta – inne dokumenty. Opis sposobu przygotowania oferty” oraz pkt 4 rozdziału X „Informacje o środkach komunikacji elektronicznej, przy użyciu których zamawiający będzie komunikował się z wykonawcami,

oraz informacje o wymaganiach technicznych i organizacyjnych sporządzania, wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej]

Ponadto Zamawiający wskazał, że oferta może być wycofana i złożona przez wykonawcę ponownie przed upływem wyznaczonego terminu składania ofert. Oczywiście jest zatem, że dla tych czynności prawnych stosuje się

odpowiednio powyższe rygory formalnoprawne. Natomiast po upływie terminu składania ofert nie będzie możliwe wycofanie lub zmiana oferty.

[zob. pkt 2.7-2.8 rozdziału VIII]

Z kolei w aspekcie techniczno-organizacyjnym składania, zmiany czy wycofywania oferty oraz dokonywania innych czynności przez wykonawcę Zamawiający, w ślad za odnośnymi przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie (Dz.U. poz. 2452), wskazał, że oferty, oświadczenia o których mowa w art. 125 ust.1 ustawy pzp [czyli JEDZ], podmiotowe środki dowodowe oraz zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby, przedmiotowe środki dowodowe, pełnomocnictwo sporządza się w postaci elektronicznej w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, z zastrzeżeniem formatów, o których mowa w art. 66 ust. 1 ustawy pzp, z uwzględnieniem rodzaju przekazywanych danych.

Natomiast inne informacje, oświadczenia lub dokumenty przekazywane w postępowaniu sporządza się w postaci elektronicznej w formatach danych określonych w przepisach ww. ustawy lub jako tekst wpisany bezpośrednio do wiadomości przekazywanej przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Jednocześnie Zamawiający określił, że ofertę należy złożyć za pośrednictwem platformy zakupowej dostępnej pod adresem ., przy czym w zakresie szczegółowej instrukcji złożenia, w tym zaszyfrowania, oferty odesłał do informacji znajdujących się w zakładce „Regulacje i procedury procesu zakupowego.

[zob. pkt 2.5 rozdziału VIII oraz pkt 4-6 rozdziału IX]

Regulacje SWZ dotyczące zwrotu wadium sprowadzają się de facto do powielenia treści art. 98 ust. 1-6 ustawy pzp, w tym wskazania, że złożenie wniosku o zwrot wadium powoduje rozwiązanie stosunku prawnego z wykonawcą wraz z utratą przez niego prawa do korzystania ze środków ochrony prawnej, o których mowa w dziale IX ustawy pzp

[zob. pkt 9- 11 rozdziału XI „Wymagania dotyczące wadium”]

Po drugie – odnośne formalnoprawnego i techniczno-organizacyjnego sposobu złożenia oferty przez Transprojekt

Oferta w postaci elektronicznej została opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym osoby ujawnionej w załączonej informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dla nr KRS 0000024503 jako prezes zarządu uprawniony do samodzielnej reprezentacji spółki.

Natomiast od strony techniczno-organizacyjnej do obsługi na platformie konta Transprojektu została wyznaczona pracownica, który za jej pośrednictwem występowała do Zamawiającego, przed upływem terminu składania ofert – 3-krotnie z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień treści SWZ oraz, po otwarciu ofert – 4-krotnie z wnioskiem o udostępnienie ofert oraz dokumentacji postępowania, a także złożyła sporny wniosek o zwrot wadium. Skoro, jak się okazało, ten ostatni wniosek został złożony wbrew intencji Transprojektu, logiczne jest, że pracownica ta została odsunięta od dokonywania jakichkolwiek czynności i ostatni wniosek o udostępnienie ofert podpisał osobiście prezes spółki.

Jednakże, jak to już powyżej zaznaczono, taki wniosek ma charakter czynności prawnej zmierzającej do *sui generis* wycofania oferty po otwarciu ofert, co wymaga takiej samej formy jak złożenie czy wycofanie oferty przed upływem terminu składania ofert. W odróżnieniu od pozostałych wniosków, które stanowią czynności faktyczne, wymagające jedynie postaci elektronicznej lub jedynie wpisania tekstu bezpośrednio do wiadomości przekazywanej przez platformę, bez wymogu opatrzenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym pod rygorem nieważności.

Paradoksalnie, okoliczności związane z zakresem uprawnień i czynności dokonywanych ze strony Transprojektu należy uznać za bezsporne w sytuacji, gdy obszernie podnoszone w odpowiedzi na odwołanie okoliczności, w tym co do zaakceptowanych przez Transprojekt przepisów regulaminu platformy (co powyżej pominięto jako okoliczność bez znaczenia), skonkludowane zostały wyłuszczonej czcionką: *Zamawiający nie miał w związku z tym podstaw uznać, iż wskazana osoba jest osobą nieuprawnioną do działania w imieniu Wykonawcy.*

Jednakże odróżnić należy fakt wprowadzenia w błąd Zamawiającego przez osobę obsługującą konto Transprojektu na platformie zakupowej, która złożyła wniosek o zwrot wadium, od skutków prawnych tej czynności (a raczej ich braku), w sytuacji gdy z żadnego z dokumentów złożonych w ofercie czy na późniejszym etapie przez Transprojekt nie wynikało umocowanie tej osoby do rozwiązania stosunku prawnego z Zamawiającym.

Z kolei co najmniej od chwili otrzymania kopii odwołania Zamawiający przestał być w dobrej wierze, gdyż wniesienie przez Transprojekt odwołania jednoznacznie ujawniało wolę ubiegania się o udzielenie tego zamówienia, a zarazem brak woli złożenia przez jedyną osobę uprawnioną samodzielnie do reprezentacji tej spółki wniosku o zwrot wadium. Co więcej, Transprojekt niezwłocznie po zwrocie wadium przez Zamawiającego ponownie uiścił tytułem wadium wymaganą kwotę.

Izba zważyła, co następuje:

{KIO 4832/25}

De lege lata brak formalnego uwzględnienia w całości odwołania przez zamawiającego nie stoi na przeszkodzie zakończeniu postępowania odwoławczego bez merytorycznego rozpoznania zarzutów odwołania, gdyż z art. 568 pkt 2 ustawy pzp wynika, że Izba umarza postępowanie odwoławcze w razie stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny (niż cofnięcie odwołania lub uwzględnienie zarzutów przez zamawiającego) zbędne lub niedopuszczalne.

W tej sprawie po wniesieniu odwołania wskutek czynności Zamawiającego, który cofnął prowadzone postępowanie do wcześniejszej fazy, przestał istnieć tzw. substrat zaskarżenia, co czyni orzekanie o zarzucanych naruszeniach przepisów ustawy pzp bezprzedmiotowym, czyli dalsze prowadzenie postępowania odwoławczego w tej sprawie jest zbędne. Na posiedzeniu z udziałem Stron i Przystępujących wszyscy uczestniczący w sporze ostatecznie podziellili taki ogólny ogląd sytuacji.

Jednocześnie przypomnieć należy, że rezultat powtórzonych czynności podlega ewentualnemu zaskarżeniu w drodze odwołania, odmiennie niż w przypadku formalnego uwzględnienia odwołania, gdzie z mocy art. 528 pkt 5 pzp odrzuceniu podlega odwołanie dotyczące czynności wykonanej przez zamawiającego zgodnie z żądaniem odwołania, którego zarzuty uprzednio uwzględnił w trybie art. 522 pzp.

Z uwagi na powyższe Izba – działając na podstawie art. 553 zd. 2 w zw. z art. 568 pkt 2 pzp – umorzyła postępowanie odwoławcze w obu sprawach po przeprowadzeniu posiedzenia z udziałem Stron i Przystępujących.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do powyższego wyniku sprawy, na podstawie art. 557 pzp w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 lit a (*per analogiam*) 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. poz. 2437) – nakazując zwrot Odwołującym kwot uiszczonych tytułem wpisu. {KIO 5090/25}

Według normy objętej art. 8 ust. 1 ustawy pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.) {dalej: „kc”}, jeżeli przepisy ustawy pzp nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 95 § 1 kc, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, można dokonać czynności prawnej przez przedstawiciela. Z art. 96 kc wynika, że pełnomocnictwo to przedstawicielstwo, w którym umocowanie do działania w cudzym imieniu opiera się na oświadczeniu reprezentowanego. W konsekwencji, jak stanowi art. 95 § 2 kc, czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego. Wreszcie zgodnie z art. 99 § 1 kc, jeżeli do ważności czynności prawnej potrzebna jest szczególna forma, pełnomocnictwo do dokonania tej czynności powinno być udzielone w tej samej formie. Z kolei art. 63 ust. 1 pzp zastrzega pod rygorem nieważności dla oferty składanej przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości równej lub większej niż progi unijne formę elektroniczną, podobnie jak poprzednio art. 10a ust. 5 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) {dalej: „popzp”} (przy czym w jeszcze dawniejszym stanie prawnym była to forma pisemna pod rygorem nieważności). W konsekwencji takiej samej formy wymaga dla swej skuteczności wycofanie oferty, które jest możliwe według art. 219 ust. 2 ustawy pzp do upływu terminu składania ofert. Natomiast art. 98 ust. 4 ustawy pzp stanowi, że złożenie wniosku o zwrot wadium powoduje rozwiązanie stosunku prawnego z wykonawcą, wraz z utratą przez niego prawa do korzystania ze środków ochrony prawnej, o których mowa w dziale IX (ustawy pzp). Innymi słowy, złożenie wniosku o zwrot wadium jest *de facto* sposobem wycofania oferty po upływie terminu składania ofert i otwarciu złożonych ofert, gdyż na mocy tej jednostronnej czynności prawnej wykonawcy ulega rozwiązaniu dwustronny stosunek prawny wiążący wykonawcę z zamawiającym. Wniosek o zwrot wadium stanowi zatem akt oświadczenia woli, niosący z sobą konkretne i daleko idące skutki prawne zarówno dla wykonawcy, jak i zamawiającego. Jednocześnie skoro stanowi jednostronną czynność prawną w rozumieniu kc, znajduje do niego zastosowanie art. 104 zd. 1 kc, zgodnie z którym taka czynność dokonana w cudzym imieniu bez umocowania lub z jego przekroczeniem jest nieważna. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: *...w praktyce komentowany przepis stosuje się przede wszystkim do jednostronnych czynności prawnych podejmowanych w wykonaniu uprawnień kształtujących, np. do odstąpienia od umowy lub jej wypowiedzenia (zob. wyr. SA w Warszawie z 11.7.2013 r., VI ACa 1511/12, Legalis; wyr. SA w Łodzi z 16.10.2014 r., I ACa 689/14[E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 12, 2025, Legalis].*

Nie ma natomiast zastosowania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego art. 104 kc zd. 2, zgodnie z którym gdy ten, komu zostało złożone oświadczenie woli w cudzym imieniu, zgodził się na działanie bez umocowania, stosuje się odpowiednio przepisy o zawarciu umowy bez umocowania. Przepis ten odnosi do sytuacji z art. 103 § 1 kc, w myśl którego jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta. Brak możliwości zastosowania tych przepisów kc. wynika z tego, że ustawa pzp zawiera w tym zakresie odmienne uregulowanie w art. 128 ust. 1, tzn. jeżeli wykonawca nie złożył pełnomocnictwa do podejmowania w postępowaniu czynności w imieniu

wykonawcy lub złożył pełnomocnictwo niespełniające wymagań ustawowych, zamawiający wzywa odpowiednio do jego złożenia lub uzupełnienia. Powyższy przepis przewiduje obligatoryjne wezwanie przez zamawiającego do uzupełnienia wadliwych pełnomocnictw (traktowanych jako inne dokumenty w postępowaniu w rozumieniu tego przepisu). Podkreślenia wymaga przy tym, że obowiązek żądania złożenia pełnomocnictwa dotyczy zarówno czynności podpisania oferty, jak również wszelkich innych czynności prawnych dokonywanych przez wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: *...jeżeli wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo z ofertą lub przy dalszej czynności dokonywanej w postępowaniu nie złożono pełnomocnictwa potwierdzającego umocowanie do reprezentowania wykonawcy a z odpisu z KRS, CEIDG lub innego właściwego rejestru nie wynika umocowanie osoby, która działa w imieniu wykonawcy do jego reprezentowania, zamawiający może żądać od wykonawcy pełnomocnictwa lub innego dokumentu potwierdzającego umocowanie do reprezentowania wykonawcy. Podstawę wezwania do złożenia pełnomocnictwa stanowi art. 128 ust. 1 PZP w zw. z § 13 ust. 3 rozporządzenia [M. Jaworska (red.), Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy. Komentarz [w:] Zamówienia publiczne. Akty wykonawcze. Komentarz, wyd. 1, 2023].*

W konsekwencji uprawnienie do podejmowania czynności w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez pełnomocnika (osobę upoważnioną) wykonawcy powinno wynikać ze stosunku prawnego łączącego wykonawcę z tą osobą, w tym z treści udzielonego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo uzupełnione w tym trybie powinno być prawidłowe (wolne od wad) zarówno w zakresie treści, jak i formy; powinno również potwierdzać istnienie umocowania do dokonania danej czynności na dzień jej dokonania. Natomiast w przypadku braku dysponowania przez osobę działającą w imieniu wykonawcy odpowiednim umocowaniem, ważnym na dzień dokonania czynności, jednostronna czynność prawna dokonana bez umocowania jest z mocy prawa bezwzględnie nieważna.

Zatem w ustalonym powyżej stanie faktycznym do złożenia wniosku o zwrot wadium przez osobę nieuprawnioną wprost znajduje zastosowanie art. 104 kc, czyli wniosek ten z mocy prawa jest bezwzględnie nieważny. W tym stanie rzeczy Zamawiający nie był uprawniony do uwzględnienia wniosku o zwrot wadium skierowanego przez osobę nieposiadającą odpowiedniego umocowania do dokonywania czynności prawnych w imieniu Odwołującego, gdyż wniosek ten dotknięty jest sankcją nieważności. W konsekwencji czynność zwrotu wadium i odrzucenia oferty Transprojektu została dokonana z naruszeniem przepisów prawa, co winno skutkować jej unieważnieniem.

O ile z art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy pzp wynika, że zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który złożył wniosek o zwrot wadium, o tyle w przepisie tym zastrzeżono, że chodzi o przypadek, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp. Innymi słowy, wyłącznie ważny pod względem formalnoprawnym wniosek o zwrot wadium może skutkować odrzuceniem oferty wykonawcy, zwłaszcza że taka czynność zamawiającego eliminuje takiego wykonawcę z ubiegania się o udzielenie zamówienia.

Na obowiązek unieważnienia czynności odrzucenia oferty w przypadku, gdy wniosek o zwrot wadium należało uznać za nieskuteczny, zwróciła uwagę Izba w uzasadnieniu wyroku z 12 marca 2024 r. sygn. akt KIO 616/24: (...) *W analizowanym stanie faktycznym należy dokonać oceny, czy zaistniały okoliczności polegające na tym, że Odwołujący złożył wniosek o zwrot wadium w przypadku, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, konsekwencją czego jest obowiązek Zamawiającego odrzucenia jego oferty (...) Jak zostało to wykazane powyżej, przy rozpoznaniu zarzutu naruszenia art. 65 kc, art. 7 pkt 18 i art. 98 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, Odwołujący nie złożył wniosku o zwrot wadium, o którym mowa w art. 98 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, a zatem Zamawiający nie był uprawniony do odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14 ustawy Pzp. Należy pamiętać, że przesłanki odrzucenia oferty określone w art. 226 ust. 1 ustawy Pzp, to przepisy sankcyjne, o najdalej idących negatywnych skutkach dla wykonawcy. Prowadzą bowiem do obligatoryjnego odrzucenia oferty przez Zamawiającego, tym samym pozbawiając wykonawcę możliwości ubiegania się o zamówienie publiczne. Dlatego ich wykładnia musi być dokonywana w sposób ścisły i nie podlega rozszerzeniu przez Zamawiającego na okoliczności, których nie przewidział ustawodawca.*

Nadmienić należy, że dokonanie przedwczesnego zwrotu wadium przez Zamawiającego w żaden sposób nie wpływa na obowiązek unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz możliwość przywrócenia tej oferty do postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że naruszenie przepisów przez Zamawiającego nie może obciążać wykonawcy.

Podobne stanowisko zajęła Krajowa Izba Odwoławcza w przywołanym wyżej orzeczeniu w sprawie sygn. akt KIO 616/24, w którym nakazała unieważnienie odrzucenia oferty wykonawcy wnoszącego odwołanie mimo dokonania zwrotu wadium przez zamawiającego.

Niezależnie od powyższego kwestia bezskuteczności czynności dokonywanych w postępowaniu przez osobę nieumocowaną była przedmiotem rozpoznania m.in. sprawie zakończonej wyrokiem Izby z 11 stycznia 2017 r. sygn. akt KIO 2431/16. Choć sprawa dotyczyła oświadczenia o przedłużeniu terminu związania ofertą, stanowisko wyrażone przez

Izba w uzasadnieniu tego orzeczeniu znajduje zastosowanie *per analogiam* do przedmiotowej sprawy: Izba ponownie podkreśla, że wykonawca złożył oświadczenie o przedłużeniu terminu związania ofertą, które Zamawiający winien zbadać niezwłocznie, czego nie uczynił co sam wyjaśnił. Tym samym zaniechania w czynności Zamawiającego nie mogą obciążać wykonawcy, dlatego też uznanie, że nie wzywał Zamawiający do uzupełnienia dokumentu pełnomocnictwa dla osoby podpisującej oświadczenie, bowiem po upływie terminu związania ofertą byłoby uzupełnienie nieskuteczne w stosunku do Zamawiającego nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie wskazać należy, że taka argumentacja Zamawiającego potwierdza, że był on świadom, że w tym wypadku był obowiązany do wezwania do uzupełnienia pełnomocnictwa do złożonego oświadczenia. Izba nie zgadza się również ze stanowiskiem Zamawiającego przedstawionym na rozprawie, że Zamawiający nie ma obowiązku zabiegać o dokumenty składane przez wykonawców, bo to uprawnieniem wykonawcy jest przedłużenie terminu związania ofertą i nie ma obowiązku wzywać do uzupełnienia dokumentów składanych przez wykonawcę ponieważ w ocenie Izby obowiązkiem Zamawiającego jest zbadanie złożonych w postępowaniu dokumentów. (...)

Zamawiający o nic nie zabiega wykonując czynności zgodnie z regulacjami ustawy, a ustawa przewiduje instytucje uzupełnienia dokumentów, w tym dokumentu pełnomocnictwa do którego w sposób jednoznaczny odnosi się art. 26 ust. 3 ustawy, czego również nie chciał dostrzec Zamawiający w swojej argumentacji. (...)

Zamawiający wskazał, że pani A. N. nie była traktowana przez Zamawiającego jako osoba uprawniona do podejmowania decyzji, lecz jako osoba, z którą współpracował w zakresie bieżących kontaktów, tym samym była to osoba uprawniona do składania, a nie podpisywania pism. Potwierdza to, że Zamawiający miał świadomość, że Pani A. N. nie jest osobą przypadkową, jednocześnie po raz kolejny potwierdza ta argumentacja, że Zamawiający powinien i miał wątpliwości co do umocowania osoby podpisującej oświadczenie (...).

Izba podkreśla, że oświadczenie o przedłużeniu terminu związania ofertą zostało złożone natomiast zbadanie umocowania osoby podpisującej pozwoliłoby Zamawiającemu na jednoznaczną ocenę czy to oświadczenie zostało skutecznie czy też bezskutecznie złożone do Zamawiającego. Zamawiający nie dokonał żadnej czynności, nie wezwał do złożenia wyjaśnienia czy uzupełnienia pełnomocnictwa, nie zrobił nic i w wyniku swojej beczynności uznał, że złożone przez Odwołującego oświadczenie jest bezskuteczne. Zaznaczyć należy również, że Zamawiający, co przyznał na rozprawie, uznał, że osoba podpisująca oświadczenie nie była umocowana do składania oświadczeń woli w imieniu wykonawcy jednocześnie przyznając, że osoba ta była stałym bieżącym kontakcie z Zamawiającym.

Z art. 26 ust. 3 ustawy wynika bezwzględny, obligatoryjny obowiązek dla Zamawiającego, który nakłada na niego ustawodawca, zgodnie z którym Zamawiający musi, jest obowiązany do wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w przypadku ich braku.

Konkludując, nie ulega wątpliwości, że wniosek o zwrot wadium w trybie art. 98 ust. 2 pkt 3 pzp może być złożony jedynie przez osobę odpowiednio umocowaną do podejmowania czynności prawnych w imieniu wykonawcy. W świetle art. 98 ust. 3 pzp, złożenie takiego wniosku powoduje bowiem rozwiązanie stosunku prawnego zamawiającego z wykonawcą, co oznacza, że nie jest to jedynie czynność o charakterze technicznym, lecz jednostronna czynność prawna (oświadczenie woli) o charakterze prawnokształtującym. Nie ulega zatem wątpliwości, że dla swej ważności powinna być ona dokonana przez osobę odpowiednio umocowaną do reprezentacji Odwołującego w postępowaniu.

Powyższe znajduje zresztą odzwierciedlenie w praktyce prowadzenia postępowań przez innych zamawiających (patrz załączona do odwołania informacja GDDKiA o konieczności podpisania wniosku o zwrot wadium przez osobę upoważnioną).

Resumując, w powyższym zakresie Izba przywołała i uznała za własną argumentację prawną z uzasadnienia odwołania [cytaty i ich źródła za uzasadnieniem odwołania].

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że naruszenie przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 14 w zw. z art. 98 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 ustawy pzp oraz w zw. z art. 104 Kodeksu cywilnego miało wpływ na wynik prowadzonego przez niego postępowania w zakresie części nr 1 zamówienia, stąd – działając na podstawie art. 554 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 1 lit. a oraz b ustawy pzp – orzekła, jak w pkt 2. sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego w tej sprawie, na które złożył się uiszczony wpis od odwołania oraz uzasadnione koszty Odwołującego w postaci wynagrodzenia pełnomocnika (według złożonej faktury VAT), orzeczono w pkt 3. sentencji stosownie do ustalonego wyniku sprawy, tj. na podstawie art. 557 ustawy pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 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 (Dz.U. poz. 2437) obciążając nimi Zamawiającego.