

WYROK

Warszawa, dnia 12 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 stycznia 2026 r. przez wykonawcę Duna Polska S.A. z siedzibą w Krakowie w postępowaniu prowadzonym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie z siedzibą w Warszawie w imieniu własnym oraz Województwa Mazowieckiego z siedzibą w Warszawie przy udziale:

A. wykonawcy Skanska S.A. z siedzibą w Warszawie - uczestnika po stronie odwołującego;

B. wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Balzola Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Lantania S.A. z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), Pan Mediterranean Engineering Company Ltd. z siedzibą w Tel Awiwie – Jafie (Izrael) – uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (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 239/26

Uzasadnienie

Zamawiający Sąd Apelacyjny w Warszawie z siedzibą w Warszawie w imieniu własnym oraz Województwa Mazowieckiego z siedzibą w Warszawie 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, którego przedmiotem jest budowa budynku dla potrzeb Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz budowa siedziby wojewódzkich jednostek organizacyjnych, wojewódzkich osób prawnych, a także spółek w których Województwo Mazowieckie posiada udziały bądź akcje, na nieruchomości przy ul. Świętojerskiej 9 w Warszawie. Przedmiot zamówienia został podzielony na 2 części: a) Budowa budynku dla potrzeb Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz budowa siedziby dla wojewódzkich jednostek organizacyjnych, wojewódzkich osób prawnych, a także spółek w których Województwo Mazowieckie posiada udziały bądź akcje, na nieruchomości przy ul. Świętojerskiej 9 w Warszawie (część nr 1), b) Wykonanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu Zespołu Pomieszczeń Bezpiecznych wraz ze Specjalną Strefą Ochronną, wydzieloną salą specjalną przeznaczoną do rozmów niejawnych, kancelarią tajną oraz pomieszczeniami towarzyszącymi w nowym budynku Sądu Apelacyjnego w Warszawie przy ul. Świętojerskiej 9 (część nr 2). Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich z dnia 8 lipca 2025 r., OJ S 128/2025, 441137-2025.

W dniu 19 stycznia 2026 r. wykonawca Duna Polska S.A. z siedzibą w Krakowie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Izby odwołanie od czynności Zamawiającego polegającej na wyborze oferty najkorzystniejszej, zarzucając Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów art. 239 i nast. ustawy Pzp oraz art. 16 ustawy Pzp przez:

1) wybór oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: 1) Balzola Polska

Sp. z o.o., Al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa, 2) Lantania S.A., c/Sobrado 2, 28050 Madryt Hiszpania, 3) Par Mediterranean Engineering Company Ltd, 52 Derech Menachem Begin, Tel Aviv-Jaffa Izrael (zwanych dalej łącznie „Konsorcjum Balzola”) jako najkorzystniejszej, mimo że Konsorcjum Balzola powinno otrzymać łącznie we wszystkich kryteriach oceny ofert 95 punktów ze względu na fakt, że w kryterium dotyczącym doświadczenia Kierownika budowy (opisanego w Rozdziale VIII. pkt 1. Podpunkt 3) lit b) podpunkt 2) SWZ) Zamawiający powinien przyznać Konsorcjum Balzola 5 punktów (a przyznał niezasadnie 10 punktów), jako że Konsorcjum Balzola wskazało jako osobę do pełnienia funkcji Kierownika budowy Pana E.O., który nie sprawował funkcji kierownika budowy na inwestycji pod nazwą Budowa kompleksu biurowohandlowego SKYSAWA w Warszawie, a tym samym, wykazane doświadczenie Pana E.O. dotyczy dwóch, a nie trzech inwestycji, na których pełnił on funkcję Kierownika budowy przy robotach budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu);

2) brak wyboru oferty złożonej przez Odwołującego jako najkorzystniejszej, w sytuacji gdy oferta Odwołującego otrzymała we wszystkich kryteriach oceny ofert 99,22 punktów, a więc większą liczbę punktów niż powinna otrzymać oferta Konsorcjum Balzola.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz nakazanie Zamawiającemu powtórzenia dokonania tej czynności, w tym nakazanie przyznania ofercie Konsorcjum Balzola 5 punktów w kryterium dotyczącym doświadczenia Kierownika budowy.

Uzasadniając postawione zarzuty Odwołujący następujące uzasadnienie:

Zamawiający określił następujące kryteria oceny ofert (Rozdział VIII pkt 1. Podpunkt 2) SWZ):

- a) cena ofertowa (waga kryterium – 60 %),
- b) doświadczenie osób odpowiedzialnych za nadzór nad robotami budowlanymi (waga kryterium – 20 %),
- c) okres gwarancji (waga kryterium - 20%).

W ramach kryterium dotyczącego osób odpowiedzialnych za nadzór nad robotami budowlanymi, Zamawiający podzielił to kryterium na 2 podkryteria:

- 1) doświadczenie Koordynatora Wykonawcy/Kierownika Kontraktu/Dyrektora Kontraktu (maksymalnie 10 punktów);
- 2) doświadczenie Kierownika budowy (maksymalnie 10 punktów).

Kryterium dotyczące doświadczenia Kierownika budowy zostało opisane następująco (Rozdział VIII pkt 1. Podpunkt 3) lit. b) podpunkt 2) SWZ:

Za doświadczenie Kierownika budowy:

- w przypadku gdy wykazana osoba pełniła funkcję Kierownika budowy przy jednej robocie budowlanej polegającej na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu) – 0 pkt (spełnianie warunku udziału w Postępowaniu);
- w przypadku gdy wykazana osoba pełniła funkcję Kierownika budowy przy dwóch robotach budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu) – 5 pkt;
- w przypadku gdy wykazana osoba pełniła funkcję Kierownika budowy przy trzech lub więcej robotach budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu) – 10 pkt.

Za doświadczenie Kierownika budowy Zamawiający przyzna maksymalnie 10 pkt.

W ofercie z dnia 9 października 2025 roku Konsorcjum Balzola jako osobę, która pełnić będzie funkcję Kierownika budowy wskazało Pana E.O., wskazując na jego doświadczenie jako Kierownika budowy w 4 inwestycjach, polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda:

- a. Budynek nr 1 - Nazwa roboty budowlanej: Budowa kompleksu biurowo-handlowego SKYSAWA w Warszawie;

- b. Budynek nr 2 - Nazwa roboty budowlanej: Budynek biurowo-usługowy ETHOS (dawniej Holland Park) przy Pl. Trzech Krzyży w Warszawie;
- c. Budynek nr 3 - Nazwa roboty budowlanej: Budowa budynku Nordea – Gdynia Waterfront;
- d. Budynek nr 4 - Przebudowa i rozbudowa budynku Holland Park w Warszawie.

W wyniku wezwania Zamawiającego z dnia 7 listopada 2025 roku do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących budynku nr 2 i budynku nr 4, Konsorcjum Balzola w piśmie z dnia 14 listopada 2025 roku przyznało, że wskazane w ofercie Budynek nr 2 i budynek nr 4 to faktycznie jedna robota budowlana i doszło do zdublowania budynków w ofercie. W konsekwencji, w złożonym Zamawiającemu wykazie osób, Konsorcjum Balzola wskazało na doświadczenie Pana E.O. w 3 inwestycjach, polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda:

- a. Budynek nr 1 - Nazwa roboty budowlanej: Budowa kompleksu biurowo-handlowego SKYSAWA w Warszawie;
- b. Budynek nr 2 - Nazwa roboty budowlanej: Budynek biurowo-usługowy ETHOS (dawniej Holland Park) przy Pl. Trzech Krzyży w Warszawie;
- c. Budynek nr 3 - Nazwa roboty budowlanej: Budowa budynku Nordea – Gdynia Waterfront.

Odwołujący wskazał, że już pismem z dnia 30 października 2025 roku poinformował Zamawiającego o fakcie, że Pan E.O. nie pełnił funkcji kierownika budowy na inwestycji Budowa kompleksu biurowo-handlowego SKYSAWA w Warszawie. Pomimo tego Zamawiający nie tylko nie zwrócił się do Konsorcjum Balzola z żądaniem wyjaśnienia również tych wątpliwości, lecz w dniu 9 stycznia 2026 roku dokonał wyboru oferty Konsorcjum Balzola jako najkorzystniejszej, przyznając jej 10 punktów w kryterium dotyczącym doświadczenia Kierownika budowy (to jest uznając, że Konsorcjum Balzola wskazało w ofercie osobę, którą zamierza skierować do pełnienia stanowiska Kierownika budowy, wykazując jej doświadczenie w realizacji 3 robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu)), a w konsekwencji 100 punktów we wszystkich kryteriach oceny oferty.

Zdaniem Odwołującego, powyższe działanie Zamawiającego zostało dokonane z naruszeniem dyspozycji art. 239 ustawy Pzp jako że Pan E.O. nie pełnił funkcji Kierownika budowy podczas realizacji inwestycji pod nazwą Budowa kompleksu biurowo-handlowego SKYSAWA w Warszawie, a tym samym Zamawiający powinien przyznać ofercie Konsorcjum Balzola 5 punktów w kryterium dotyczącym doświadczenia Kierownika budowy. Odwołujący wskazał, że w odróżnieniu od pełnienia funkcji kierowników robót, funkcja kierownika budowy jest pełniona wyłącznie przez jedną osobę (t.j. nie ma możliwości, aby w tym samym czasie funkcję kierownika budowy na danej inwestycji pełniła więcej niż jedna osoba) – tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 maja 2016 roku (VI SA/Wa 3299/15). Tymczasem na przedmiotowej inwestycji, funkcję kierownika budowy sprawował Pan M.K., co jednoznacznie wyklucza sprawowanie tej samej funkcji przez Pana E.O.. (dowody: *artykuł ze strony NBI Portal Inżynieryjny*, *artykuł ze strony Builder Polska*, *artykuł ze strony Warszawa Naszemiasto*, *zdjęcie tablicy informacyjnej budowy z witryny Google Maps (data wrzesień 2020)*). W ocenie Odwołującego, w tym stanie rzeczy, Zamawiający niezasadnie uznał, że osoba skierowana przez Konsorcjum Balzola do pełnienia funkcji Kierownika budowy posiada doświadczenie w realizacji 3 (a nie dwóch) robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości co najmniej 60 000 000,00 zł brutto każda (wartość całej umowy/kontraktu). Konsekwencją powyższego było nieprawidłowe (i dokonane z naruszeniem przepisu art. 16 ustawy Pzp) przyznanie ofercie Konsorcjum Balzola 10 punktów (zamiast 5 punktów) w kryterium dotyczącym doświadczenia Kierownika budowy i 100 punktów (zamiast 95 punktów) łącznie we wszystkich kryteriach oceny ofert, a co za tym idzie dokonanie wyboru oferty Konsorcjum Balzola jako najkorzystniejszej, w sytuacji kiedy oferta Odwołującego została oceniona na 99,22 punktów (a więc na większą liczbę punktów niż powinna otrzymać oferta Konsorcjum Balzola).

Dodatkowe stanowisko w sprawie Odwołujący przedstawił w piśmie z dnia 9 marca 2026 r.

Zamawiający nie wniósł pisemnej odpowiedzi na odwołanie, natomiast stanowisko w sprawie przedstawił ustnie na rozprawie. Wniósł o oddalenie odwołania.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego zgłosili:

- wykonawca Skanska S.A. z siedzibą w Warszawie - po stronie odwołującego;
- Konsorcjum Balzola [wykonawcy wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Balzola Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Lantania S.A. z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), Pan Mediterranean Engineering Company Ltd. z siedzibą w Tel Awiwie – Jafie (Izrael)] – po stronie zamawiającego

Konsorcjum Balzola przedstawiło stanowisko w sprawie w piśmie z dnia 5 marca 2026 r. Wniosło o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba podziela stanowisko Zamawiającego i Konsorcjum Balzola, że kierując się ściśle treścią zarzutu przedstawionego w odwołaniu, brak jest podstaw do uwzględnienia odwołania, gdyż teza, na której Odwołujący oparł ten zarzut, nie potwierdziła się – osoba wskazana do oceny w kryterium (Pan E.O.) pełniła funkcję kierownika budowy przy realizacji inwestycji wskazanej przez Konsorcjum Balzola. Okoliczność ta jednoznacznie wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym m.in. z dowodu złożonego przez Zamawiającego w postaci pisma Polskiego Holdingu Nieruchomości S.A. z dnia 5 lutego 2026 r. (na piśmie podano błędnie 2025 r.).

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że postanowienia SWZ dotyczące kryteriów oceny ofert podlegają wykładni językowej. Wykładnia rozszerzająca nie powinna być stosowana, a – zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie i nauce prawa zasadą - wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść wykonawcy.

Punktowane było pełnienie funkcji Kierownika budowy przy robotach budowlanych polegających na budowie lub przebudowie budynku użyteczności publicznej (z wyłączeniem hal, budynków garażowych) o wartości wskazanej przez Zamawiającego (wartości całej umowy/kontraktu).

Zamawiający w opisie kryterium w sposób ogólny wskazał na pełnienie funkcji, bez sprecyzowania, że punktowane będzie pełnienie funkcji w określonym zakresie, przy realizacji określonych prac czy przez wskazany okres. W związku z tym dokonywanie oceny w ramach kryterium w oparciu o te dodatkowe wymagania, które nie zostały wprost wskazane w opisie kryterium, należy uznać za nieprawidłowe. Oczywiście można zadać pytanie, czy treść opisu kryterium oceny ofert została sformułowana w sposób prawidłowy, czy dokonana na podstawie tego kryterium ocena ofert będzie adekwatna dla przedmiotu zamówienia, na które toczy się postępowanie. Jednakże odpowiedzi udzielone na te pytania mogą mieć znaczenie wyłącznie na etapie postępowania o udzielenie zamówienia przed terminem składania i otwarcia ofert. Na późniejszym etapie należy ściśle stosować postanowienia SWZ, w których zostały sformułowane warunki udziału w postępowaniu czy kryteria oceny ofert. W związku z tym okoliczność, że Pan E.O. nie pełnił funkcji kierownika budowy przez cały okres realizacji zamówienia nie ma znaczenia w kontekście sformułowanego przez Zamawiającego opisu kryterium. Zamawiający nie postawił w tym zakresie żadnych dodatkowych wymagań. Podobnie, nie ma znaczenia, że okres pełnienia funkcji przypada na etap realizacji inwestycji dotyczący budowy parkingu podziemnego. W treści opisu kryterium zakresem wyłączenia objęto budynki garażowe, a nie parkingi podziemne, Jak wskazano powyżej, postanowienia SWZ dotyczące kryteriów oceny ofert podlegają wykładni językowej. Wykładnia rozszerzająca nie powinna być stosowana. Zamawiający nie wyłączył z doświadczenia podlegającego punktowaniu prac dotyczących podziemnej części budynku.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* 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).

Przewodnicząca: