sygn. akt:KIO 421/26

WYROK

Warszawa, dnia 31 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski

ProtokolantkaWiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 marca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 stycznia 2026 r., przez wykonawcę STRABAG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miasto Płock,

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego:

–Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Budowlanych Spółka Akcyjna z siedzibą w Gostyninie
–A.N. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Transportowo Handlowe „Wapnopol" A.N. - Glinojeck

orzeka:

1.oddala odwołanie,
2.kosztami postępowania obciąża wykonawcę STRABAG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę STRABAG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) (dalej: PZP), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:……..

Sygn. akt KIO 421/26

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Miasta Płock – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 129 ust. 1 pkt 1 zgodnie z ustawą z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP),którego przedmiotem jest: *„Wykonanie dokumentacji projektowej i robót budowlanych (formuła zaprojektuj i wybuduj) oraz robót budowlanych, związanych z realizacją inwestycji drogowej pn. „Budowa Nowej Przemysłowej na odcinku od węzła „Trzepowo" obwodnicy północno-zachodniej miasta Płocka do drogi powiatowej nr 5205W wraz z infrastrukturą techniczną – Etap I"*wraz z uzyskaniem w imieniu i na rzecz Zamawiającego zgody/zgód właściwego organu nadzoru budowlanego na użytkowanie Inwestycji. Znak sprawy: WZP.271.1.109.2025.AG

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określonej w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 29 stycznia 2026 r. wykonawca STRABAG spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie (dalej: Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegające na:

–*dokonaniu wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo – Budowlanych S.A. zwanego dalej również „PRD" pomimo, że oferta ta nie była ofertą najkorzystniejszą z tych złożonych w Postępowaniu;*
–*wadliwej czynności badania i oceny ofert poprzez przyznanie ofercie PRD 20 punktów (zamiast 10 punktów tj. wyłącznie za liczbę wykonanych zadań ponad jedno minimalne niepunktowane) w kryterium oceny ofert „Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (Dz)" – znaczenie kryterium 20%;*
–*wadliwej czynności badania i oceny ofert poprzez przyznanie ofercie Przedsiębiorstwa Transportowo Handlowego „Wapnopol" A.N. zwanego dalej również „Wapnopol" 20 punktów (zamiast 10 punktów tj. wyłącznie za liczbę wykonanych zadań ponad jedno minimalne niepunktowane) w kryterium oceny ofert „Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (Dz)" – znaczenie kryterium 20%;*

–wadliwej czynności badania i oceny ofert poprzez przyznanie ofercie Konsorcjum: Zielony Ogród Sp. z o.o. oraz firmy Remontowo – Budowlanej „LIPOWSKI" Sp.J. G.L. dalej również jako „Konsorcjum" 20 punktów (zamiast 10 punktó tj. wyłącznie za liczbę wykonanych zadań ponad jedno minimalne niepunktowane) w kryterium oceny ofert „Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (Dz)" – znaczenie kryterium 20%;

–zaniechaniu wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

oraz zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1)art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 pzp poprzez dokonanie oceny oferty Przedsiębiorstwa Robót Drogowo – Budowlanych S.A. w kryterium oceny: „Doświadczenie kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej" w sposób niezgodny z jego opisem świadczący o nierównym traktowaniu Wykonawców oraz braku przejrzystości Postępowania, co w konsekwencji doprowadziło do przyznania jej maksymalnej ilości 20 punktów w ramach ww. kryterium oceny ofert pomimo, że PRD wykazał wyłącznie minimalne 3 letnie doświadczenie zawodowe Pana P.A., co powinno prowadzić do nie przyznania temu Wykonawcy punktów za dodatkową ilość lat praktyki zawodowej ww. osoby i przyznanie PRD w ramach całego kryterium wyłącznie 10 punktów,

2)art. 239 ust. 1 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 pzp poprzez dokonanie oceny oferty Przedsiębiorstwa Transporotowo Handlowego „Wapnopol" A.N. w kryterium oceny ofert: „Doświadczenie kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej" w sposób niezgodny z jego opisem świadczący o nierównym traktowaniu Wykonawców oraz braku przejrzystości Postępowania, co w konsekwencji doprowadziło do przyznania jej maksymalnej ilości 20 punktów w ramach ww. kryterium oceny ofert pomimo, że Wapnopol nie wykazał nawet minimalnego 3 letniego doświadczenia zawodowego Pana K.M., co powinno prowadzić do nie przyznania temu Wykonawcy punktów za dodatkową ilość lat praktyki zawodowej ww. osoby i przyznanie Wapnopol w ramach całego kryterium wyłącznie 10 punktów,

3)art. 239 ust. 1 pzp w zw. art. 16 pkt 1 i 2 pzp poprzez dokonanie oceny oferty Konsorcjum: Zielony Ogród Sp. z o.o. oraz firmę Remontowo – Budowlaną „LIPOWSKI" Sp.J. G.L. w kryterium oceny ofert: „Doświadczenie kierownik budowy/kierownika robót branży drogowej" w sposób niezgodny z jego opisem świadczący o nierównym traktowaniu Wykonawców oraz braku przejrzystości Postępowania, co w konsekwencji doprowadziło do przyznania jej maksymalnej ilości 20 punktów w ramach ww. kryterium oceny ofert pomimo, że Konsorcjum nie wykazało minimalnego 3 letniego doświadczenia zawodowego Pana G.M., co powinno prowadzić do nie przyznania temu Wykonawcy punktów za dodatkową ilość lat praktyki zawodowej ww. osoby i przyznanie Konsorcjum w ramach całego kryterium wyłącznie 10 punktów,

W oparciu o powyższe Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących czynności:

1)unieważnienia czynności wyboru oferty złożonej przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo – Budowlanych S.A. jako oferty najkorzystniejszej,

2)powtórzenia czynności badania i oceny ofert Wykonawców biorących udział w Postępowaniu i nakazanie przyznania ofercie złożonej przez: Przedsiębiorstwo Robót Drogowo – Budowlanych S.A., Przedsiębiorstwo Transporotowo Handlowe „Wapnopol" A.N., oraz Konsorcjum: Zielony Ogród Sp. z o.o. oraz firmę Remontowo – Budowlaną „LIPOWSKI" Sp. J. G.L. 10 punktów zamiast 20 punktów w ramach kryterium oceny ofert „Doświadczenie kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej" określonego w pkt XV pkt 1 ppkt 2 SWZ

3)wybór oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu

Pismem z dnia 30 stycznia 2026 r. Przedsiębiorstwo Robót Drogowo Budowlanych w Gostyninie (dalej: PRD) zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Pismem z dnia 2 lutego 2026 r. A.N. prowadzący działalność pod firmą Przedsiębiorstwo Transportowo Handlowe „Wapnopol" A.N. w Glinojecku (dalej: Wapnopol) zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Zamawiający przedstawił odpowiedź na odwołanie w pismem datowanym na dzień 10 marca 2026 r., w treści której wniósł o oddalenie odwołania.

PRD przestawiło swoje stanowisko w piśmie z dnia 11 marca 2026 r.

Odwołujący w piśmie z dnia 18 marca 2026 r. przedstawił dalsze stanowisko procesowe.

Zamawiający pismem z dnia 25 marca 2026 r. w odpowiedzi na pismo Odwołującego z dnia 18 marca 2026 r. przedstawił swoje stanowisko.

PRD pismem z dnia 26 marca 2026 r. przedstawiło uzupełnienie stanowiska zaprezentowanego w piśmie z dnia 11 marca 2026 r.

W toku posiedzenia przed Izbą, PRD złożyło wniosek dowodowy w postaci pisma datowanego na dzień 27 marca 2026 r. zawierającego zestawienie: „Doświadczenie zawodowe – udokumentowana praktyka zawodowa na stanowisku kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej przy realizacji robót budowlanych w branży drogowej p. P.A. – wybrane zadania w okresie objętym doświadczeniem Przystępującego, lista nie ma charakteru wyczerpującego" na fakt wykazania doświadczenia zawodowego p. P.A. (dalej: Wniosek PRD).

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w Rozdziale XV pkt 1.2) Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) jako jedno z kryteriów oceny ofert wskazał: Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej jako:

„2) Kryterium Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (Dz).

Minimalnym, wymaganym poziomem doświadczenia zawodowego kierownika

budowy/kierownika robót branży drogowej jest:

•co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe – udokumentowana praktyka zawodowa na stanowisku kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej przy realizacji robót budowlanych w branży drogowej

oraz

•pełnienie w tym okresie funkcji kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej przy realizacji co najmniej jednej roboty budowlanej polegającej na budowie, remoncie lub przebudowie drogi o nawierzchni bitumicznej wraz z infrastrukturą, o kategorii min. KR4, o wartości nie niższej niż 5.000.000,00 zł brutto.

Zamawiający przyzna następujące punkty:

a)za każdy dodatkowy rok (ponad 3 lata) doświadczenia na stanowisku kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej przy realizacji robót budowlanych w branży drogowej (maksymalnie 8 lat), Wykonawca otrzyma 10 punktów – nie więcej niż 50 punktów (Dza);

b)za pełnienie funkcji kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej, przy realizacji każdej kolejnej roboty budowlanej, ponad warunek minimalny, polegającej na budowie, remoncie lub przebudowie drogi o nawierzchni bitumicznej wraz z infrastrukturą, o kategorii min. KR4 o wartości nie niższej niż 5.000.000,00 zł brutto każda, w okresie wykazanych lat doświadczenia, (maksymalnie 8 lat, maksymalnie 2 roboty), Wykonawca otrzyma 25 punktów za każdą dodatkową robotę budowlaną - nie więcej niż 50 punktów (Dzb).

Punkty w Kryterium Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej zostaną wyliczone wg wzoru:

Dz = Dza+Dzb"

W celu przyznania punktów w Kryterium Doświadczenie zawodowe kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (Dz), Zamawiający wymagał załączenia do oferty Załącznika nr 5.

Załącznik został sporządzony w taki sposób, aby Wykonawca:

–podał imię i nazwisko osoby skierowanej do realizacji zamówienia,
–podał rodzaj i numer posiadanych przez tę osobę uprawnień,
–oświadczył ile lat doświadczenia zawodowego na stanowisku kierownika budowy lub kierownika robót branży drogowej przy realizacji robót budowlanych w branży drogowej posiada wskazana osoba wraz ze wskazaniem okresu od-do (dzień/miesiąc/rok),
–wykazał zadanie minimalne niepunktowane (na warunek) wraz z podaniem nazwy zadania, jego wartości, kategorii drogi oraz okresu pełnienia funkcji kierownika budowy/kierownika robót na tym zadaniu,
–wykazał zadania punktowane w ramach kryterium oceny ofert wraz ze wskazaniem nazwy zadania, jego wartości, kategorii drogi oraz okresu pełnienia funkcji kierownika budowy/kierownika robót na tych zadaniach.

Załącznik nr 5, podobnie jak sformułowane kryterium pozacenowe, podzielony został przez Zamawiającego na dwie części, które służyły:

1)udokumentowaniu doświadczenia zawodowego kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej (część opisowa) oraz
2)udokumentowaniu liczby robót budowlanych o wymaganych przez Zamawiającego parametrach w zakresie rodzaju robót, ich wartości, rodzaju nawierzchni i kategorii drogi (część tabelaryczna).

Konstrukcja dokumentu nakazywała Wykonawcy określenie/złożenie oświadczenia w zakresie liczby lat

doświadczenia zawodowego, które posiada osoba skierowana do realizacji zamówienia oraz w zakresie liczby zrealizowanych przez tę osobę zadań/robót budowlanych polegających na budowie, remoncie lub przebudowie drogi o nawierzchni bitumicznej wraz z infrastrukturą, o kategorii min. KR4 o wartości nie niższej niż 5.000.000,00 zł brutto każda - w okresie wykazanych lat doświadczenia, (punktowane maksymalnie 8 lat, punktowane maksymalnie 2 roboty).

Zamawiający oświadczył, że dodatkowo punktowane, w kryterium pozacenowym, będą tylko dwie roboty budowlane (ponad jedną wymaganą).

Żaden z Wykonawców, przed upływem terminu składania ofert, nie skierował do Zamawiającego wniosku o wyjaśnienie SWZ w zakresie kryteriów oceny ofert czy treści Załącznika nr 5. Również żaden z Wykonawców nie wniósł odwołania na brzmienie przedmiotowego kryterium.

Izba zważyła co następuje:

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Zgłoszone przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Budowlanych Spółka Akcyjna z siedzibą w Gostyninie oraz A.N. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Transportowo Handlowe „Wapnopol" A.N. – Glinojeck, przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego Izba uznała za skuteczne, co w konsekwencji skutkuje uzyskaniem przez oba wskazane podmioty statusu uczestników postępowania odwoławczego.

Wniosek PRD, Izba pominęła jako niemający istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w oparciu o art. 531 PZP *a contrario.*

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP polegającego na dokonaniu przez Zamawiającego oceny ofert wskazanych przez Odwołującego w zakresie kryterium oceny: „Doświadczenie kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej" w sposób niezgodny z jego opisem świadczący o nierównym traktowaniu Wykonawców oraz braku przejrzystości Postępowania, z uwagi na fakt iż konstrukcja zarzutu referuje do ofert trzech wykonawców, Izba przedstawi łączną argumentację w odniesieniu do omawianego zarzutu.

Odwołujący stawia zarzut przyznania wskazanym przez siebie w odwołaniu ofertom maksymalnej ilości 20 punktów w ramach ww. kryterium oceny ofert, pomimo że każdy z trzech wskazanych przez Odwołującego wykonawców wykazał wyłącznie minimalne 3 letnie doświadczenie zawodowe, co według Odwołującego powinno prowadzić do nieprzyznania każdemu z tych Wykonawcy punktów za dodatkową ilość lat praktyki zawodowej ww. osoby i przyznanie im w ramach całego kryterium wyłącznie 10 punktów,

Jak wynika z treści odwołania, Odwołujący opiera postawiony zarzut o to, że według oceny Odwołującego Zamawiający oczekiwał dalej idących oświadczeń niż to wynika z literalnej treści zarówno zapisów Specyfikacji Warunków Zamówienia czy też z treści Załącznika nr 5.

Otóż zarzut postawiony przez Odwołującego, Izba uznała za chybiony z następujących względów.

Zamawiający nie wymagał od Wykonawców wykazania takiej ilości zadań, aby okres ich realizacji „od – do", sumował się na oświadczone lata doświadczenia zawodowego osoby skierowanej do realizacji zamówienia jako kierownik budowy/kierownik robót branży drogowej ani udokumentowania tego doświadczenia w sposób inny niż poprzez oświadczenie Wykonawcy o liczbie lat doświadczenia.

Co więcej, Zamawiający nie oczekiwał przedstawienia dowodów ani wymienienia zadań/robót na okoliczność potwierdzenia liczby lat posiadanego doświadczenia zawodowego kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej. Jak wynika ze stanowiska Zamawiającego, które Izba podziela, Zamawiający uznał, że wystarczy mu w tym przedmiocie oświadczenie Wykonawcy. Izba podkreśla, że w treści Specyfikacji Warunków Zamówienia brak jest zapisów wskazujących na obowiązek przedstawienia dowodów w zakresie posiadanych lat doświadczenia osoby skierowanej do realizacji zamówienia.

Izba zwraca uwagę, iż Załącznik nr 5 – złożony wraz z ofertą, stanowił oświadczenie wiedzy Wykonawcy. Udokumentowanie doświadczenia zawodowego osoby skierowanej do realizacji zamówienia, miało nastąpić poprzez złożenie oświadczenia w formie przewidzianej przez Zamawiającego tj. wpisanie liczby lat w wykropkowane miejsce Załącznika nr 5

Zamawiający wprost oświadczył, że dodatkowo punktowane, w kryterium pozacenowym, będą tylko dwie roboty budowlane (ponad jedną wymaganą). Z zapisu tego jasno wynika, że część Załącznika nr 5 dotycząca wykonywanych robót budowlanych nie musiała korelować z częścią dotyczącą doświadczenia kierownika budowy/kierownika robót branży drogowej w takim sensie, że liczba zadań i okres ich realizacji powinien odpowiadać liczbie lat doświadczenia

kierownika. Jedynym elementem, który powinien być spójny pomiędzy dwiema częściami Załącznika nr 5, to okres pełnienia funkcji „od - do” w ramach danego zadania, który powinien mieścić się w deklarowanym przez Wykonawcę okresie doświadczenia zawodowego kierownika budowy/kierownika robót branży budowlanej

Należy zgodzić się z argumentacją Zamawiającego, w myśl której oświadczenie wiedzy Wykonawcy o posiadanym doświadczeniu kierownika budowy / kierownika robót branży drogowej miało wskazywać udokumentowaną praktykę zawodową minimum 3 letnią, nie więcej niż 8 lat. Z uwagi na fakt, że maksymalna ilość punktów wynosiła 50 w tym kryterium, zrozumiałym jest, że maksymalny okres, za jaki Wykonawcy otrzymywali dodatkowe punkty, obejmował 5 lat.

Zamawiający nie żądał dokumentów potwierdzających lata doświadczenia, ponieważ oświadczenie o doświadczeniu zawodowym było wystarczające do przyznania punktów. Niewykazanie konkretnych lat doświadczenia nie jest błędem, ponieważ Zamawiający o to nie pytał. Tak skonstruowany Załącznik nr 5 miał ułatwić ocenę i porównywalność ofert. Trzeba odnotować, iż Zamawiający może poprzestać na deklaracji Wykonawcy, które to Wykonawca składa, pod rygorem przewidzianej w PZP odpowiedzialności za złożenie nieprawdziwych informacji.

Należy zwrócić uwagę, iż treść postanowień SWZ oraz załączników stanowi integralną całość. Jest zatem oczywiste, że kryterium oceny ofert musi być odczytywane łącznie z załącznikiem nr 5; są to zapisy wzajemnie się uzupełniające.

Izba podkreśla, że jeżeli Odwołujący (podmiot profesjonalny) miał jakiekolwiek wątpliwości interpretacyjne, to winny one zostać podniesione na wcześniejszym etapie postępowania. Temu właśnie służy konstrukcja art. 135 ust. 1 PZP, zgodnie z którą *Wykonawca może zwrócić się do zamawiającego z wnioskiem o wyjaśnienie treści SWZ,*a z której Odwołujący nie skorzystał. Co więcej, Odwołujący miał prawo do zaskarżenia SWZ, czego również nie uczynił.

Wskazane zaniechania Odwołującego, w ocenie Izby, nie mogą uzasadniać prób dokonywanych przez Odwołującego a ukierunkowanych na podważenie na obecnym etapie przyjętego przez Zamawiającego sposobu weryfikacji doświadczenia Wykonawców.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że ani zapisy SWZ ani zasady, na jakich Zamawiający przyznał punkty w ramach ustalonych kryteriów oceny ofert, nie stały w sprzeczności z zasadami równego traktowania Wykonawców oraz nie zakłóciły przejrzystości postępowania.

Z przedstawionych powyżej względów, Izba podniesione przez Odwołującego zarzuty uznała za chybione.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, tj. stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 1 i 2 pkt 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)

Przewodniczący:…….