

Postanowienie

Warszawa, dnia 15 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolantka: Sylwia Podniewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 maja 2026 r. przez wykonawcę Enerko Energy sp. z o.o. siedzibą w Kielcach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie z udziałem wykonawcy RPM S.A. z siedzibą w Lublińcu jako przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. odrzuca odwołanie.

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł uiszczoną tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł wynagrodzenia odwołującego i 3 600 zł wynagrodzenia zamawiającego;

2.2. Zasądza od Enerko Energy sp. z o.o. siedzibą w Kielcach na rzecz zamawiającego – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu uzasadnionych kosztów zamawiającego – wynagrodzenia pełnomocnika.

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:.....

Sygn. akt:KIO 2344/26

Uzasadnienie

Zamawiający: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie prowadzi postępowanie

o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Realizacja robót budowlanych na dwóch z sześciu odcinków wchodzących w zakres Projektu pn.: Odbudowa różnorodności biologicznej doliny Nidy, poprzez odbudowę korytarzy ekologicznych i zwiększenie retencji gruntowej, realizowanego w ramach Umowy nr FEPW.02.03-IW.01-0002/24 o dofinansowanie Projektu w ramach programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 Priorytet FEPW II. Energia i klima Działanie: 2.3. Bioróżnorodność, tj. na odcinku 1.1 Zwiększenie retencji powierzchniowej i wgłębnej w miejscowości Umianowice oraz na odcinku 1.6 Renaturyzacja delty śródlądowej rzeki Nidy”,

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w DUUE nr 271347-2025 z dnia 28.04.2025 r.

Odwołujący: Enerko Energy sp. z o.o.z/s w Kielcach wniósł 18 maja 2026 roku odwołanie, zaskarżając czynności podjęte przez Zamawiającego polegające na:

1) dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej;

2) zaniechaniu przyznania ofercie Odwołującego maksymalnej liczby punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert „Doświadczenie kierownika budowy”.

Zamawiającego zarzucił naruszenie: art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1) PZP

- przez dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, podczas gdy Zamawiający nie wybrał oferty najkorzystniejszej w oparciu o ustalone kryteria oceny ofert (oferta złożona przez Odwołującego winna otrzymać maksymalną liczbę punktów i być uznana za najkorzystniejszą);

- przez zaniechanie przyznania ofercie Odwołującego maksymalnej liczby punktów w ramach kryterium oceny ofert „Doświadczenie kierownika budowy”, podczas gdy z oferty wynika, iż powinien on dostać maksymalną liczbę punktów w

ramach tego kryterium.

W związku z powyżej wskazanymi zarzutami wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

- dokonania czynności unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- dokonania czynności powrotu do badania i oceny ofert złożonych w Postępowaniu,
- dokonania ponownej oceny oferty Odwołującego w ramach kryterium „Doświadczenie kierownika budowy” wraz z przyznaniem Odwołującemu maksymalnej liczby punktów w tym kryterium.

W dniu 14.04.2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej.

24.04.2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego – w zakresie braku przekazania informacji o przyznaniu Odwołującemu określonej liczby punktów (a konkretnie – o braku przekazania informacji o podstawach nieprzyznania punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert). 07.05.2026 r. Zamawiający przekazał Odwołującemu uzasadnienie przyznania punktów w ramach kryterium (nieprzyznania maksymalnej liczby punktów). Niniejsze odwołanie zostało zatem wniesione w terminie wynikającym z art. 515 ust. 3 pkt 1) PZP. W ocenie Odwołującego, w toku badania i oceny ofert, oferta Odwołującego winna zostać oceniona najwyżej – co skutkować powinno uznaniem oferty za najkorzystniejszą.

Kryterium oceny ofert określone przez Zamawiającego miało brzmienie: W kryterium „Doświadczenie kierownika budowy” Zamawiający przyzna punkty za dodatkowe ponad wymagane w cz. V SWZ doświadczenie osoby skierowanej do pełnienia funkcji Kierownika budowy, co uczyni następująco: /.../.

Odwołujący w treści formularza oferty wskazał na doświadczenie kierownika budowy w czterech robotach budowlanych zakończonych nie wcześniej niż 15 lat przed upływem terminu składania ofert w postępowaniu polegających na budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie urządzenia wodnego (w rozumieniu art. 16 pkt 65 ustawy Prawo wodne) lub budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie budowli hydrotechnicznej (w rozumieniu § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie) o wartości robót brutto min. 3 000 000 zł każda (trzy miliony złotych), przy czym co najmniej trzy z wykazywanych robót obejmowały prace polegające na budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie ziemnego wału przeciwpowodziowego lub w całości polegała na budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie ziemnego wału przeciwpowodziowego (pozycje 2, 3 i 4 z wykazu z formularza oferty).

Powyższe oznacza, że – przy przyjęciu takich kryteriów Zamawiający mógłby przyznać maksymalną liczbę punktów w ramach kryterium oceny ofert „Doświadczenie kierownika budowy” (spełniała warunki dotyczące uzyskania maksymalnej liczby punktów).

Dopiero w dniu 07.05.2026 r., w wyniku wniesionego przez Odwołującego odwołania, Zamawiający przedstawił argumentację Odwołującemu 15 pkt w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert. Zgodnie z tą informacją: „Wykonawca wykazał, że kierowana do realizacji zamówienia osoba posiada doświadczenie w kierowaniu 4 robotami budowlanymi, jednak w po dokonanej analizie Zamawiający uznał, że wykazane doświadczenie umożliwiającą ocenę oferty w ramach przedmiotowego kryterium na poziomie 15 pkt.

W przypadku zadania wykazanego pod poz. 3 tabeli doświadczenia, tj. zadania „Zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni rzeki Szpęgawy poprzez odbudowę budowli piętrzących w km 4+680”, dokonana weryfikacja nie potwierdziła, jakoby roboty „obejmowały prace polegające na budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie ziemnego wału przeciwpowodziowego lub w całości polegała na budowie lub przebudowie lub odbudowie lub remoncie ziemnego wału przeciwpowodziowego”. Przebudowywanym obiektem była grobla ziemna, a nie wał przeciwpowodziowy.

Z pisma tego wynika, że obniżenie punktacji do 15 pkt jest konsekwencją zakwestionowania przez jedną pozycję jako „wałowej” –poz. 3 tabeli, tj. „Zwiększenie zdolności retencyjnej zlewni rzeki Szpęgawy poprzez odbudowę budowli piętrzących w km 4+680” (dalej: „Szpęgawa”).

Taka podstawa rozstrzygnięcia jest nieprawidłowa w świetle dokumentów zamówienia, prowadzi do niedopuszczalnego zawężenia kryterium oceny ofert oraz narusza zasady równego traktowania i przejrzystości, a przez to skutkuje błędną oceną oferty Odwołującego.

Powyższe jasno oznacza, że dokonując oceny złożonych w danym postępowaniu ofert

Zamawiający odpowiada za właściwe i precyzyjne opisanie wymagań, uwzględniając wszelkie istotne dane, parametry.

Zamawiający jest związany treścią kryteriów oceny ofert w brzmieniu nadanym w dokumentach zamówienia. Zamawiający nie wprowadził w SWZ definicji „ziemnego wału przeciwpowodziowego” na potrzeby kryterium, nie podał katalogu cech granicznych ani parametrów technicznych odróżniających „wał” od innych budowli ziemnych.

Skoro nie doprecyzował kryterium, to po upływie terminu składania ofert nie może przyjmować zawężającej, nowej w istocie reguły kwalifikacji.

Zamawiający powołuje się na „funkcję i parametry” wału przeciwpowodziowego, ale w uzasadnieniu z dnia 07.05.2026 r. nie wskazuje żadnych konkretnych parametrów ani elementów funkcjonalnych, które rzekomo nie były spełnione w Szpęgawie.

Zamawiający nie wykazał, aby różnica nazewnictwa („grobla” zamiast „wał”) przekładała się na rzeczywistą różnicę technologiczną lub wykonawczą, która uzasadnia odmowę zaliczenia doświadczenia Odwołującego.

Przy prawidłowym zastosowaniu kryterium, zgodnie z jego literalnym brzmieniem i bez wprowadzania ex post zawężających przesłanek formalno-nazewniczych, Zamawiający powinien przyznać ofercie maksymalną liczbę punktów (20 pkt) w kryterium „Doświadczenie kierownika budowy”, co wprost prowadziłoby do zmiany wyniku postępowania.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniósł oddalenie odwołania w całości.

Wskazał, że odwołanie zostało wniesione z przekroczeniem terminu, co powinno prowadzić do jego odrzucenia. Odwołujący dowodzi, iż dochował terminu na wniesienie odwołania, co miałyby wynikać z faktu, iż w dniu 07.05.2026 r. otrzymał uzasadnienie dla dokonanej przez Zamawiającego oceny wykazanego w formularzu oferty doświadczenia osoby kierowanej do realizacji zamówienia. Zamawiający potwierdził, iż w tym dniu przekazał Wykonawcy informację o tym, która z wykazanych w formularzu oferty robót nie spełnia wymogów pozwalających na przyznanie ofercie Odwołującego maksymalnej liczby punktów, a informację tę przekazał wskutek wcześniej wniesionego odwołania, tj. odwołania z dnia 24.04.2026 r. (Odwołanie I). Informację tę Zamawiający przekazał Odwołującemu w dniu, w którym złożył mu również swoje stanowisko w sprawie KIO 1921/25. Zdaniem Odwołującego termin ten determinuje możliwość wniesienia kolejnego odwołania na czynność Zamawiającego, co w opinii Zamawiającego jest działaniem wadliwym.

Enerko Energy podniósł dwa zarzuty dotyczące przyznanej punktacji oraz wyboru oferty najkorzystniejszej. Zarzuty dotyczą czynności z 14.04.2026 r. (data zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty). Odwołujący już zaskarżył wskazane wyżej czynności, sprawa KIO 1921/25. Tak więc Odwołujący odwołał się od czynności zamawiającego, zatem merytoryczne rozstrzygnięcie drugiego odwołania o tożsamym przedmiocie stanowiłoby naruszenie zasady ne bis in idem. Odwołanie II z 18.05.2026 r. nie zawiera zarzutów ponad te objęte Odwołaniem I, nie jest też zarzutem względem przekazanej informacji o punktacji, a stanowi raczej formę polemiki z odpowiedzią Zamawiającego na wcześniejsze odwołanie.

Przekazana Wykonawcy informacja nie stanowi czynności postępowania, a jest informacją dodatkową i stanowi wyjaśnienie do czynności wcześniej dokonanej, tj. wyboru. Tak więc przekazanie Odwołującemu uzasadnienia dla punktacji oraz odpowiedzi na odwołanie nie „otwiera” kolejnego terminu na wniesienie następnego odwołania na czynność z dnia 14.04.2026 r. Jednocześnie zamawiający z ostrożności zastrzega, że Odwołujący posiadał wiedzę co do wątpliwości Zamawiającego i kwestionowanego doświadczenia na wcześniejszym etapie postępowania, stąd też przekazana dodatkowo informacja oraz treść odpowiedzi na odwołanie, tym bardziej nie stanowi innej czynności zamawiającego, stanowiącej podstawę wniesienia odwołania. W obu odwołaniach nie przedstawiono żadnych dowodów na potwierdzenie tezy, jakoby nieuznane przez Zamawiającego doświadczenie kierownika budowy faktycznie dotyczyło wału przeciwpowodziowego. Zarzucając Zamawiającemu brak uznania zadania „Zwiększenie Zdolności retencyjnej zlewni Szpęgawy /.../ Odwołujący nie przedstawił żadnego powodu, dla którego ta robota miałaby zostać uznana za obejmującą przebudowę wału przeciwpowodziowego.

Odwołujący celowo wprowadza w błąd twierdząc, jakoby pojęcie wału przeciwpowodziowego nie było zdefiniowane, a Zamawiający dopiero na etapie oceny ofert zdecydował o sposobie jego interpretacji. Mając na względzie powyższe, już z uwagi na niedochowanie terminu na wniesienie odwołania, duplikowanie zarzutu z odwołania będącego w trakcie rozpatrzenia, niepodjęcie ciężaru dowodu oraz oczywistą bezzasadność zarzutów sformułowanych w oderwaniu od faktycznej treści dokumentacji przetargowej, wniesione odwołanie podlega oddaleniu bez konieczności rozpatrzenia zarzutów o charakterze merytorycznym.

Niemniej jednak, działając w ramach daleko posuniętej ostrożności procesowej, a także mając na względzie przejrzystość postępowania o zamówienie publicznego, Zamawiający w dalszej odniósł się do postawionych zarzutów.

RPM S.A. z siedzibą w Lublińcu zgłosił przystąpienie do postępowania po stronie zamawiającego.

Krajowa Izba Odwoławcza po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie z udziałem stron i uczestnika, biorąc pod uwagę przedstawione stanowiska na piśmie i do protokołu rozprawy, w tym złożone dowody do akt sprawy zważyła, co następuje.

W zakresie terminu do wniesienia odwołania, którego przekroczenie podnosi zamawiający i przystępujący po jego stronie, skład orzekający stwierdza, co następuje.

Zgodnie z art. 253 ustawy pzp zamawiający informuje jednocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o wyborze najkorzystniejszej z określonymi danymi, „a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację,

a także informację o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone

- podając uzasadnienie faktyczne i prawne.” W sprawie niniejszej zamawiający w informacji z 14 kwietnia 2026 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej przedstawił punktację w spornym kryterium tj. doświadczenie kierownika budowy, w wielkości 15 punktów wobec maksymalnej możliwej liczby punktów wynoszącej 20 pkt. Pozostali wykonawcy w tym zakresie otrzymali 20 pkt. Przedmiotowa liczba punktów jest wynikiem oceny doświadczenia zdefiniowanego w postanowieniach specyfikacji i jej wielkość zależy od liczby realizacji określonych robót. Skutkiem różnicy tj. niższej punktacji była ocena odwołującego dająca mu drugie miejsce w rankingu ofert.

Odnosząc się do informacji z dnia 14 kwietnia 2026 r. o wyborze oferty i przyznanej punktacji można zauważyć, że istotnie zamawiający nie podał pełnego uzasadnienia faktycznego co do przyczyn punktacji przyznanej odwołującemu, jednakże wykonawca wiedział, że są to punkty w kryterium doświadczenia kierownika budowy w wymaganych realizacjach, których to przedstawił w liczbie cztery. Wniósł zatem odwołanie wszczynając postępowanie odwoławcze w sprawie sygn. akt KIO 1921/26. W dniu 07.05.2026 r. otrzymał od zamawiającego pełne uzasadnienie dla dokonanej oceny wykazanego w formularzu oferty doświadczenia osoby kierowanej do realizacji zamówienia. Zamawiający potwierdził, iż w tym dniu przekazał Wykonawcy informację o tym, która z wykazanych w formularzu oferty robót nie spełnia wymogów pozwalających na przyznanie ofercie Odwołującego maksymalnej liczby punktów, a informację tę przekazał wskutek wcześniej wniesionego odwołania.

W następstwie tej informacji odwołujący dnia 22 maja 2026 r. (pismo mylnie datowane 24 kwietnia 2026.), złożył wniosek o umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy pzp z uzasadnieniem, że „W dniu 07.05.2026 r. Zamawiający przekazał Odwołującemu „nową” informację o wyborze oferty najkorzystniejszej, gdzie przedstawił argumentację dotyczącą nieprzyznawania punktów ofercie Odwołującego w pozacenowym kryterium oceny ofert. W związku z tym, Zamawiający wykonał czynności zgodnie z żądaniem odwołania.”

Następstwem wniosku było umorzenie postępowania w sprawie KIO 1921/26.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zamawiający nie unieważnił swojej czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Zdaniem Odwołującego termin uzyskania dodatkowego uzasadnienia czynności wyboru oferty i przyznanej punktacji determinuje możliwość wniesienia kolejnego odwołania na czynność Zamawiającego. Izba nie podziela tego stanowiska. Termin na wniesienie odwołania dotyczącego czynności wyboru oferty i w niej zawartych informacji nie uległ ani zawieszeniu ani przerwaniu. Informacja zamawiającego stanowiła jedynie sprecyzowanie, której z czterech realizacji nie uznał ona za podlegającą punktacji.

W odwołaniu rozpatrywanym w niniejszym postępowaniu (KIO 2344/26) Odwołujący zaskarżył czynności już zaskarżone w sprawie KIO 1921/25 i mógł być zarzuty tam zawarte podtrzymywać i uzasadniać dodatkowo w oparciu o dodatkowe informacje uzyskane w toku tamtego postępowania. Zresztą, już przed wniesieniem pierwszego odwołania wykonawca miał świadomość opartą na wcześniejszej korespondencji z zamawiającym, jakiego obiektu dotyczy spór w sprawie uznania za podlegający punktacji (obiekt na rzece Szpęgawa). Jak słusznie zauważył zamawiający, drugie odwołanie dotyczy tożsamyh czynności zamawiającego, zatem merytoryczne rozstrzygnięcie drugiego odwołania o tożsamym przedmiocie stanowiłoby naruszenie zasady ne bis in idem.

Odwołanie w niniejszym postępowaniu wniesione 18.05.2026 r. (KIO 2344/26) nie zawiera zarzutów ponad te objęte poprzednim, nie jest też zarzutem względem przekazanej informacji o punktacji, a stanowi raczej formę polemiki z odpowiedzią Zamawiającego na wcześniejsze odwołanie. „Przekazana Wykonawcy informacja nie stanowi czynności postępowania, a jest informacją dodatkową i stanowi wyjaśnienie do czynności wcześniej dokonanej, tj. wyboru.

Na wstępie uzasadnienia odwołania wskazano: „W dniu 14.04.2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej. 24.04.2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego – w zakresie braku

przekazania informacji o przyznaniu Odwołującemu określonej liczby punktów (a konkretnie – o braku przekazania informacji o podstawach nieprzyznania punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert).”

W rzeczywistości Izba stwierdziła, że odwołanie pierwsze nie dotyczyło wyłącznie braku informacji o przyznanej punktacji, lecz także, co zresztą jest zrozumiałe, czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Tak więc przekazanie Odwołującemu uzasadnienia dla punktacji oraz odpowiedzi na odwołanie nie „otwiera” kolejnego terminu na wniesienie następnego odwołania na czynność z dnia 14.04.2026 r. Jednocześnie zamawiający z ostrożności zastrzega, że Odwołujący posiadał wiedzę co do wątpliwości Zamawiającego i kwestionowanego doświadczenia na wcześniejszym etapie postępowania, stąd też przekazana dodatkowo informacja oraz treść odpowiedzi na odwołanie, tym bardziej nie stanowi innej czynności zamawiającego, stanowiącej podstawę wniesienia odwołania. W obu odwołaniach nie przedstawiono żadnych dowodów na potwierdzenie tezy, jakoby nieuznane przez Zamawiającego doświadczenie kierownika budowy faktycznie dotyczyło wału przeciwpowodziowego.”

Mając na względzie powyższe, z uwagi na niedochowanie terminu na wniesienie odwołania, ponowienie zarzutu z odwołania będącego w trakcie rozpatrzenia, wniesione odwołanie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy pzp jako wniesione po terminie liczonym od dnia zawiadomienia o czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i przyznanej wykonawcom punktacji przedstawionej w tym zawiadomieniu.

W takim stanie rzeczy brak podstaw i konieczności rozpatrzenia zarzutów o charakterze merytorycznym.

O kosztach postępowania orzeczono stosowanie do wyniku postępowania na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) oraz § 8 ust. 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący: