

WYROK

Warszawa, dnia 20 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Siwik

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lipca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 czerwca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **Firma Budowlano-Uslugowa „EKO-BUD” s.c. E., J.M. z siedzibą w Pyzdrach** oraz **STABILIA sp. z o.o. z siedzibą w Starym Mieście** („Odwołujący”),

w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Zarząd Dróg Powiatowych w Koninie** („Zamawiający”),
orzeka:

1. Uwzględnić odwołanie i nakazać Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

2. Kosztami postępowania obciążyć Zamawiającego w następujący sposób:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10 000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę **119 zł 00 gr** (słownie: sto dziewiętnaście złotych zero groszy) tytułem kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictw;

2.2. zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę **13 719 zł 00 gr** (słownie: trzynaście tysięcy siedemset dziewiętnaście złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictw.

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:.....

UZASADNIENIE

Zamawiający – Zarząd Dróg Powiatowych w Koninie (dalej jako **Zamawiający**) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu podstawowym pn. *„Budowa ciągu pieszo - rowerowego Rzgów - Dąbrowica spójnego z siecią dróg rowerowych OF AK”* (znak sprawy: ZDP.ZZ.3302.05.2026), dalej jako **„Postępowanie”**.

Ogłoszenie o zamówieniu ww. postępowania zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 3.04.2026 r. pod numerem 2026/BZP 00185541/01.

Dnia 17 czerwca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, zostało wniesione przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Firma Budowlano-Uslugowa „EKO-BUD” s.c. E., J.M. z siedzibą w Pyzdrach oraz STABILIA sp. z o.o. z siedzibą w Starym Mieście (dalej jako **„Odwołujący”**).

Odwołujący wniósł odwołanie wobec:

1. *„bezzasadnego odrzucenia oferty Odwołującego,*

2. *wyboru oferty wykonawcy TRANS -SPILI sp. z o. o. ul. Graniczna 18a, 62 -563 Licheń Stary jako najkorzystniejszej”.*

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie poniższych przepisów ustawy Pzp:

1. *„art. 22 6 ust. 1 pkt 3 PZP w zw. z art. 11 7 ust. 3 i 4 PZP – poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z przepisami Ustawy;*

2. *art. 239 ust. 1 PZP – poprzez bezpodstawne dokonanie wyboru oferty wykonawcy TRANS -SPILI sp. z o. o. jako najkorzystniejszej w sytuacji, w której oferta ta nie powinna zostać wybrana”.*

W związku z opisanymi naruszeniami oraz Odwołujący wnosił o:

1. *„nakazanie:*

- unieważnienia przez Zamawiającego czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,

- unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego,

- dokonania ponownego badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty złożonej przez Odwołującego oraz przeprowadzenia wszystkich czynności niezbędnych do wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej;

2.obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z wykazem kosztów (przedstawionych na rozprawie);

3.przeprowadzenie dowodu z dokumentów przywołanych w treści uzasadnienia odwołania”.

Odwołujący wskazywał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ „Wbrew błędnemu stanowisku Zamawiającego, złożone przez niego oświadczenie na podstawie art. 117 ust. 4 Ustawy było zgodne z przepisami Ustawy, treścią SWZ, korespondowało z treścią oświadczenia złożonego na podstawie art. 125 ust. 1 Ustawy i czyniło zadość treści wezwania. W tych okolicznościach oferta Odwołującego powinna więc być pierwszą w kolejności najkorzystniejszą ofertą w klasyfikacji Zamawiającego, tj. według rankingu złożonych ofert. Poprzez dokonanie powyższych czynności Zamawiający doprowadził zatem do sytuacji, w której Odwołujący utracił szansę na uzyskanie zamówienia oraz na osiągnięcie zysku, który Odwołujący planował osiągnąć w wyniku realizacji zamówienia (lucrum cessans). Powyższe stanowi wystarczającą przesłankę do skorzystania przez Odwołującego ze środków ochrony prawnej przewidzianych w art. 505 ust. 1 PZP. Odwołujący wskazuje ponadto, że naruszenie wskazanych powyżej przepisów Ustawy niewątpliwie miało istotny wpływ na wynik postępowania, zatem biorąc pod uwagę art. 554 ust. 1 PZP Krajowa Izba Odwoławcza winna uwzględnić niniejsze odwołanie. Efektem wskazanych powyżej niewłaściwych czynności Zamawiającego jest bowiem uniemożliwienie wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej, co w istotny sposób wpłynęło na wynik postępowania”.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego nie zgłosił żaden z wykonawców.

W dniu 29 czerwca 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której przedstawił argumentację na oddalenie odwołania. W odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swego stanowiska.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk stron postępowania, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Zamawiającego.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i uczestnika postępowania odwoławczego oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało uwzględnieniu.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Odwołujący złożył ofertę w ramach konsorcjum, tj. jako wykonawca wspólnie ubiegający się o zamówienie. Wraz z ofertą Odwołujący złożył oświadczenia zgodnie z art. 125 ust. 1 Pzp o niepodleganiu wykluczeniu oraz spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, oraz oświadczenie składane na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp. Z uwagi na wątpliwości Zamawiającego co do treści ww. oświadczeń Zamawiający wezwał Odwołującego pismem z dnia 7 maja 2026 r., na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do uzupełnienia lub poprawienia oświadczeń. Odwołujący odpowiedział na ww. wezwanie.

Zamawiający pismem z dnia 12 czerwca 2026 r. powiadomił Odwołującego o wynikach postępowania, w tym o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał:

„W oświadczeniu składanym na podstawie art. 125 ust. 1 ustawy Pzp (Załącznik nr 3 do SWZ) Wykonawca (Firma Budowlano-Usługowa „EKO-BUD” s.c. E., J.M., Lisewo 2B, 62-310 Pyzdry) wskazał, że spełnia samodzielnie zarówno warunki dotyczące posiadania doświadczenia, jak również dysponowania odpowiednim potencjałem kadrowym, natomiast drugi Wykonawca wchodzący w skład konsorcjum (STABILIA Sp. z o.o., ul. Konińska 42, 62-571 Stare Miasto)

w swoim oświadczeniu z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp (Załącznik nr 3 do SWZ) wyraźnie wskazał że nie spełnia samodzielnie warunków udziału w postępowaniu określonych przez Zamawiającego w Rozdziale VIII ust. 1 pkt 1 i pkt. 2 SWZ. W przedłożonym oświadczeniu z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, Wykonawcy, zarówno w zakresie doświadczenia jak i potencjału kadrowego, oświadczyli że zrealizują zamówienie wspólnie, natomiast brak jest informacji o zakresie czynności lub robót które będą realizowane przez poszczególnych Wykonawców składających ofertę wspólną. W związku z powyższym, Zamawiający, na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, wezwał ww. Wykonawcę do poprawienia lub uzupełnienia oświadczeń składanych na podstawie art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, oświadczenia składanego na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, w sposób jednoznaczny, spójny i niebudzący wątpliwości. Zamawiający wyznaczył termin na poprawienie lub uzupełnienie dokumentów do dnia 12.05.2026 r. W odpowiedzi na wezwanie z art. 128 ust. 1, Wykonawca przesłał poprawione oświadczenia (Załącznik nr 3 do SWZ oraz Załącznik nr 6 do SWZ). Pomimo wezwania, złożone przez Konsorcjum wyjaśnienia oraz uzupełnione dokumenty nadal pozostają niespójne i wzajemnie sprzeczne. W oświadczeniu z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp konsorcjant wskazał bowiem, iż samodzielnie nie spełnia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego doświadczenia, a spełnienie warunku następuje poprzez potencjał i doświadczenie lidera konsorcjum. Jednocześnie w oświadczeniu składanym na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp wskazano, że lider konsorcjum wykona zamówienie „w pełnym zakresie”, jednakże nie wymieniono w zakresie prac lidera wykonania nawierzchni bitumicznej. Zakres ten został przypisany konsorcjantowi. Tym samym treść oświadczenia pozostaje wewnętrznie niespójna, skoro z jednej strony lider miał realizować zamówienie w pełnym zakresie, z drugiej zaś określona część robót została wyodrębniona i przypisana konsorcjantowi. Roboty obejmujące wykonanie nawierzchni bitumicznej stanowią istotny element przedmiotu zamówienia, dla którego wymagane było wykazanie odpowiedniego doświadczenia zawodowego. Konsorcjant, któremu przypisano realizację tego zakresu robót, nie wykazał jednak posiadania doświadczenia odpowiadającego zakresowi powierzonych mu prac. Zgodnie z art. 117 ust. 3 i ust. 4 ustawy Pzp „w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia mogą polegać na zdolnościach tych z wykonawców, którzy wykonają roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 i 3, wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia dołączają odpowiednio do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo do oferty oświadczenie, z którego wynika, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.” Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić że nie każdy z wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia musi posiadać doświadczenie wymagane przez Zamawiającego, musi je jednak posiadać ten z nich, który będzie realizował zakres wymagający posiadania doświadczenia. W związku z powyższym, oferta ww. Wykonawcy podlega odrzuceniu jako niezgodna z przepisami ustawy Pzp (art. 226 ust. 1 pkt 3). Ww. oferta nie podlegała ocenie w przyjętych w postępowaniu kryteriach oceny ofert.”

W ocenie Izby zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp zasługiwał na uwzględnienie.

Przedmiotem sporu pomiędzy stronami pozostawała ocena prawidłowości odrzucenia oferty Odwołującego z uwagi na uznanie przez Zamawiającego, że treść złożonego przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia oświadczenia, o którym mowa w art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy, a w konsekwencji oferta jest niezgodna z ustawą w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Stanowiska Zamawiającego Izba nie podzieliła.

W pierwszej kolejności należało ocenić, czy w dokumentach zamówienia Zamawiający skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 117 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający może określić szczególny, obiektywnie uzasadniony sposób spełniania przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia warunków udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione charakterem zamówienia oraz proporcjonalnie.

Analiza postanowień SWZ prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Zamawiający z powyższego uprawnienia nie skorzystał. W dokumentacji postępowania nie określono szczególnych zasad spełniania warunków udziału przez konsorcja ani nie wskazano, aby określone części zamówienia (tzw. kluczowe) miały zostać obligatoryjnie wykonane przez wykonawcę wykazującego spełnienie warunku udziału w postępowaniu. Zamawiający poprzestał wyłącznie na wymaganiu wynikającym z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, zgodnie z którym wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia zobowiązani są złożyć oświadczenie wskazujące, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.

Jednocześnie Zamawiający nie zastrzegł, stosownie do przepisów ustawy, wykonania określonych kluczowych części zamówienia osobiście przez konkretnego wykonawcę. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny prawidłowości złożonego przez Odwołującego oświadczenia.

W świetle art. 117 ustawy Pzp nie budzi wątpliwości, że wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie

zamówienia mogą ukształtować sposób realizacji zamówienia w taki sposób, że jeden z konsorcjantów samodzielnie spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz realizuje cały zakres zamówienia albo jego zasadniczą, kluczową część, o ile Zamawiający nie ustanowił odmiennych wymagań na podstawie art. 117 ust. 1 ustawy Pzp. Ustawa nie nakłada obowiązku sztucznego podziału zakresu zamówienia pomiędzy wszystkich członków konsorcjum wyłącznie z tego względu, że wspólnie ubiegają się oni o udzielenie zamówienia.

Istotą regulacji art. 117 ustawy Pzp jest natomiast zapewnienie, aby wykonawca wykazujący wymagane doświadczenie lub inne zdolności faktycznie wykonywał ten zakres zamówienia, dla którego wykazał spełnienie warunku udziału w postępowaniu. Innymi słowy, wymagane doświadczenie musi posiadać co najmniej ten członek konsorcjum, który będzie realizował przypisane do niego roboty, dostawy lub usługi wymagające takich kwalifikacji. Jeżeli natomiast jeden z konsorcjantów wykazuje spełnienie całości warunku udziału w postępowaniu, to naturalną konsekwencją jest przyjęcie przez niego odpowiedzialności za wykonanie całości robót albo ich zasadniczego zakresu.

Okoliczność ta w niniejszej sprawie pozostawała poza sporem. Bezsporne było bowiem, że wyłącznie lider konsorcjum Odwołującego spełniał warunek udziału w postępowaniu dotyczący wymaganego doświadczenia, natomiast drugi z konsorcjantów warunku tego nie spełniał. Znalazło to jednoznaczne odzwierciedlenie zarówno w dokumentach podmiotowych złożonych w postępowaniu, jak również w oświadczeniu sporządzonym na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp.

W konsekwencji lider konsorcjum zadeklarował realizację „robót budowlanych w pełnym zakresie objętym zamówieniem”, natomiast drugi z konsorcjantów wskazał wykonywanie „zasobów pracowniczych, sprzętowych, czynności pomocniczych i przygotowawczych oraz prac bitumicznych wykonywanych pod ścisłym nadzorem Jacka Majdeckiego...”.

To właśnie powyższy fragment oświadczenia został zasadniczo przez Zamawiającego uznany za pozostający w sprzeczności z ustawą i stanowił podstawę odrzucenia oferty. Oceny tej Izba nie podziela.

Zdaniem Izby treść oświadczenia nie zawiera wewnętrznych sprzeczności ani nie prowadzi do niejednoznaczności co do rzeczywistego podziału zadań pomiędzy konsorcjantami. Przeciwnie, wszystkie elementy oświadczenia pozostają ze sobą w pełnej korelacji. Z jednej strony wskazano bowiem wykonawcę, który samodzielnie spełnia warunek udziału w postępowaniu i który zobowiązał się do realizacji robót budowlanych w pełnym zakresie objętym zamówieniem, z drugiej zaś określono zakres czynności wykonywanych przez drugiego konsorcjanta jako czynności o charakterze pomocniczym, organizacyjnym i wykonawczym, realizowane pod ścisłym nadzorem wykonawcy posiadającego wymagane doświadczenie.

Uszło przy tym uwadze Zamawiającego, że przepisy ustawy Pzp nie wykluczają wykonywania przez członka konsorcjum niespełniającego warunków udziału w postępowaniu czynności pomocniczych lub technicznych, także wchodzących w zakres przedmiotu zamówienia, o ile pozostają one wykonywane w ramach organizacji prac prowadzonej przez wykonawcę posiadającego wymagane doświadczenie oraz nie prowadzą do obejścia regulacji art. 117 ustawy Pzp. Ustawa nie zakazuje bowiem korzystania przez wykonawcę spełniającego warunki udziału z personelu, sprzętu lub wsparcia organizacyjnego drugiego członka konsorcjum.

Zasadą pozostaje, że każdy członek konsorcjum powinien uczestniczyć w realizacji zamówienia zgodnie z zakresem wynikającym z jego potencjału oraz złożonego oświadczenia, natomiast wykonanie kluczowych części zamówienia wymagających wykazanego doświadczenia powinno przypadać temu wykonawcy, który warunek ten spełnia. Jednocześnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby czynności o charakterze wyłącznie pomocniczym, logistycznym, organizacyjnym czy przygotowawczym wykonywał drugi członek konsorcjum. Warunkiem jest jedynie, aby taki podział obowiązków został jednoznacznie przedstawiony w oświadczeniu składanym na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp.

W ocenie Izby warunek ten został przez Odwołującego spełniony. Złożone w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego oświadczenie w sposób precyzyjny określało podział obowiązków pomiędzy członków konsorcjum oraz pozostawało w pełnej zgodności z wykazaniem przez nich potencjałem i doświadczeniem. Oświadczenie nie prowadziło do obejścia przepisów ustawy ani nie podważało zasady, zgodnie z którą wykonawca wykazujący wymagane doświadczenie zobowiązany jest do wykonania odpowiadającego temu doświadczeniu zakresu robót.

W konsekwencji Izba uznała, że brak było podstaw do przyjęcia, iż oferta Odwołującego jest niezgodna z ustawą w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Zamawiający dokonał błędnej wykładni art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, utożsamiając dopuszczalne wykonywanie przez drugiego członka konsorcjum czynności pomocniczych z niedopuszczalnym przejęciem realizacji robót wymagających wykazanego doświadczenia, podczas gdy z treści złożonych oświadczeń taki wniosek nie wynikał.

Mając powyższe na uwadze Izba stwierdziła, że czynność odrzucenia oferty Odwołującego została dokonana z naruszeniem art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, wobec czego zarzut odwołania należało uwzględnić, a Zamawiający zobowiązany został do unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020r., poz. 2437 ze zmianami), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli Zamawiającego. Izba uwzględniła koszty poniesione przez Odwołującego jako stronę wygrywającą postępowanie, z wyjątkiem kosztów dojazdu wykazanych w przedłożonym spisie kosztów. W okolicznościach niniejszej sprawy zarówno posiedzenie, jak i rozprawa zostały przeprowadzone w formule zdalnej, wobec czego brak było podstaw do uznania kosztów dojazdu za niezbędne i uzasadnione koszty postępowania odwoławczego. Skoro udział pełnomocnika w czynnościach Izby nie wymagał osobistego stawiennictwa w miejscu orzekania, poniesienie kosztów przejazdu nie pozostawało w adekwatnym związku z przebiegiem postępowania.

W pozostałym zakresie Izba uznała wykazane przez Odwołującego koszty za celowe i niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej, wobec czego zostały one uwzględnione i zasądzone od Zamawiającego zgodnie z rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....