

WYROK

Warszawa, 29 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolantka: Sylwia Podnieszńska

po rozpoznaniu na rozprawie 27 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 2 lipca 2026 r. przez odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie **Firma Budowlana Ekoinbud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Gdańsk, KRS 0001161794, **Ekoinbud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Gdańsk, KRS 0000253597 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gmina Miejska Kamienna Góra**

orzeka:

1. Stwierdza naruszenie przez zamawiającego art. 98 ust. 6 pkt 1 Ustawy polegające na zatrzymaniu wadium złożonego przez odwołującego, pozostające bez wpływu na wynik postępowania i na podstawie art. 554 ust 1 pkt 1 Ustawy oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 20.000 zł 00 gr. (dwadzieścia tysięcy złotych) wpisu.

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 3208/26

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Kamienna Góra w trybie przetargu nieograniczonego na *budowę budynków komunalnych przy ul. Nadrzecnej w Kamiennej Górze* (nr postępowania: ZIF.271.39.2025), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 25.11.2025 r., OJ S 227/2025 780117-2025, wobec czynności zatrzymania wadium, wniesione zostało 02.07.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: Firma Budowlana Ekoinbud Sp. z o.o./Ekoinbud Sp. z o.o. (KIO 3208/26). Zamawiający zawiadomił odwołującego o zatrzymaniu wadium 23.06.2026 r.

11.06.2026 r. zamawiający odrzucił ofertę odwołującego.

O wynikach oceny ofert i wyborze oferty najkorzystniejszej zamawiający poinformował wykonawców 03.07.2026 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. art. 98 ust. 6 pkt 1) PZP poprzez niego nieuprawnione zastosowanie i zatrzymanie wadium pomimo braku ziszczenia się przesłanek określonych w art. 98 ust. 6 pkt 1) PZP,
2. art. 16 pkt 1) PZP w zw. z art. 98 ust. 6 pkt 1) PZP poprzez zatrzymanie wadium Odwołującego z uwagi na niezłożenie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, podczas gdy inny wykonawca - MOD21 sp. z o.o. także nie złożył dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, a Zamawiający nie zatrzymał mu wadium.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, nakazanie unieważnienia czynności zatrzymania wadium.

W uzasadnieniu odwołujący kwestionując zasadność zatrzymania wadium na podstawie art. 98 ust. 6 Ustawy podnosił brak wypełnienia przesłanki, tj. wystąpienia sytuacji, w której z przyczyn leżących po stronie wykonawcy nie zostały złożone podmiotowe środki dowodowe. W istocie wszystkie podstawy wskazane przez zamawiającego w treści odrzucenia oferty oraz zatrzymania wadium dotyczą okoliczności związanych z podmiotem trzecim i dokumentacji sporządzanej przez podmiot, który zobowiązał się do udostępnienia wykonawcy zasobów. Wykonawca nie może ponosić negatywnych skutków prawnych oraz ekonomicznych za działania lub zaniechania podmiotów, na których nie miał wpływu. Zamawiający część okoliczności z podniesionych w odrzuceniu oferty mógł wyjaśnić i usunąć w ramach postępowania. Zamawiający zaniechał tego w istocie ze względu na niewłaściwy podpis i brak referencji, które nie

podlegały już uzupełnieniom.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 15.07.2026 r.).

Zamawiający wskazując na bezzasadność zarzutów podtrzymał wnioski i ocenę zawartą w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego. Zamawiający uznał, że wykonawca nie przedstawił materiałów pozwalających na ocenę spełnienia lub braku spełnienia warunku (str. 11 stanowiska). Podważając trudności jakie miał mieć odwołujący w pozyskaniu dokumentów zamawiający wskazał na dostępność dokumentu rejestrowego dla podmiotu udostępniającego zasoby, który miałby pozwolić na identyfikację prawidłowości pozostałych dokumentów i oświadczeń, w tym ustalenia kręgu osób uprawnionych do reprezentacji takiego podmiotu. Na tej podstawie zamawiający zaprzeczył temu, aby odwołujący nie był w stanie sprostać wezwaniu z przyczyn od siebie niezależnych, tj., że nie był w stanie dookreślić jaki podmiot jest podmiotem udostępniającym zasoby, jak również jakie osoby są uprawnione do jego reprezentacji, w tym pozyskać dokumenty potwierdzające należyte wykonanie referencyjnych projektów. Zamawiający wskazał, że nie było podstaw do ponownego wezwania wykonawcy do uzupełnienia/poprawienia dokumentów tego samego rodzaju w tym samym zakresie mimo tego, że dotyczą innych podmiotów. Rodzaj braków miał w ocenie zamawiającego również nie pozwalać na ich wyjaśnienie. Są to nieprawidłowości o zasadniczej wadze i ciężarze dla negatywnej oceny, nie tylko spełnienia warunków udziału w postępowaniu, lecz co najistotniejsze (ze względu na przedmiot zaskarżenia) dla zatrzymania wadium.

W odniesieniu do drugiego podmiotu MOD21 Sp. z o.o., decyzje zamawiającego były wynikiem odmiennej oceny sytuacji prawnej i faktycznej. Zamawiający miał bowiem podstawy do stwierdzenia, że projekty referencyjne nie potwierdziły spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Wykonawca złożył komplet dokumentów, zostały one jedynie ocenione jako niepotwierdzające spełnienia warunku udziału w postępowaniu ze względu na fakt, że nie odnosiły się do budynku mieszkalnego wielorodzinnego, jak również nie obejmowały realizacji robót budowlanych w rozumieniu art. 647 ustawy k.c. Wykonawca wezwany do uzupełnienia PŚD, polemizował z wezwaniem wskazując, że pierwotne dokumenty spełniają warunki udziału. Zachowanie wykonawcy, w ocenie zamawiającego zmierzało więc do wykazania spełnienia warunku, zaś sam wykonawca przez takie zachowanie deklarował wolę zawarcia umowy. Tym samym nie doprowadził do sytuacji, w której jego oferta nie mogła zostać wybrana ze względu na zaniechania, lecz oczekiwał uznania, że pierwotnie złożone dokumenty są wystarczające.

W odniesieniu do sytuacji prawnej i faktycznej odwołującego wykonawca ten na wezwanie oparte o treść art. 126 ust. 1 ustawy Pzp nie złożył kompletu dokumentów (brak wykazu robót i dowodów potwierdzających należyte wykonanie), zaś na wezwanie z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp dokonał samodzielnie zmiany podmiotu udostępniającego zasoby i projektów referencyjnych nadal nie przedkładając kompletu dokumentów pozwalających na ocenę spełnienia warunku.

Trudno jest, w ocenie zamawiającego, zgodzić się z odwołującym, że zachodzą podstawy do badania powodów, dla których wykonawca nie był w stanie przedstawić w toku prowadzonego postępowania dokumentów od podmiotu, z którym nawiązał współpracę. Jak wyżej zostało wskazane obowiązkiem odwołującego w ramach wezwania było złożenie dokumentów rejestrowych, prawidłowo sporządzonego zobowiązania, pozostałych dokumentów o formie i treści zgodnej z obowiązującymi przepisami, w tym dowodów potwierdzających należyte wykonanie referencyjnych robót.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2026 r., poz. 793), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Zamawiający przewidział procedurę odwróconą badania spełnienia warunków udziału w postępowaniu na podstawie art. 139 ust. 1 Ustawy. Zgodnie z rozdziałem III ppkt 2.3 swz:

Jeżeli wobec Wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona zachodzą podstawy wykluczenia, Wykonawca ten nie spełnia warunków udziału w postępowaniu, nie składa podmiotowych środków dowodowych lub oświadczenia, o którym mowa w Rozdziale XI pkt 2 SWZ potwierdzających brak podstaw do wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, Zamawiający dokona ponownego badania i oceny ofert pozostałych Wykonawców, a następnie dokona kwalifikacji podmiotowej Wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, w zakresie braku podstaw wykluczenia oraz spełniania warunków udziału w postępowaniu.

Zgodnie z rozdziałem X pkt 1 ppkt 1.4 lit. a) swz zamawiający wymagał wykazania: co najmniej trzech zadań polegających na budowie budynku wielorodzinnego lub zamieszkania zbiorowego lub użyteczności publicznej, spełniającego wymagania:

- budynek o co najmniej dwóch kondygnacjach nadziemnych,
 - wybudowany w technologii prefabrykowanych modułów przestrzennych,
 - o drewnianej konstrukcji szkieletowej,
 - o powierzchni całkowitej budynku powyżej 500 m²,
- o wartości minimum 5 000 000,00 zł brutto (słownie: pięć milionów złotych) każde zadanie.

Zgodnie z ust. 6:

Wykonawca, który polega na zdolnościach lub sytuacji podmiotów udostępniających zasoby, zobowiązany jest złożyć wraz z ofertą, zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia lub inny podmiotowy środek dowodowy potwierdzający, że Wykonawca realizując zamówienie będzie dysponował niezbędnymi zasobami tych podmiotów. Wzór zobowiązania stanowi Załącznik nr 4 do SWZ.

Podmiotowe środki dowodowe opisane zostały w rozdziale XI swz.

Na potwierdzenie spełnienia warunku udziału dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający wymagał złożenia wykazu robót budowlanych wraz z dowodami określającymi, czy roboty zostały wykonane należyci, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane zostały wykonane, a jeżeli Wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – inne odpowiednie dokumenty – wzór: Załącznik nr 5 do SWZ.

Zgodnie z ust. 6: Zamawiający wezwie Wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 10 dni od dnia wezwania, podmiotowych środków dowodowych, o których mowa w pkt 1 ppkt 1.1. ÷ 1.7., aktualnych na dzień złożenia podmiotowych środków dowodowych oraz uprzednio oświadczenia/oświadczeń, o którym mowa w pkt 2.

Zgodnie z ust. 8: Wykonawca, w przypadku polegania na zdolnościach lub sytuacji podmiotów udostępniających zasoby, przedstawia, wraz z oświadczeniem o którym mowa w pkt 2 (JEDZ), także oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby, potwierdzające brak podstaw wykluczenia tego podmiotu oraz odpowiednio spełnianie warunków udziału w postępowaniu, w zakresie w jakim Wykonawca powołuje się na jego zasoby.

W postępowaniu złożone zostały trzy oferty z cenami: 58.053.972,61 zł (oferta nr 1 MOD21 Sp. z o.o.), 61.619.729,64 zł (oferta nr 2 – konsorcjum FB Ekoinbud Sp. z o.o./Ekoinbud Sp. z o.o.), 65.441.036 zł (oferta nr 3 UNIHOUSE S.A.).

Zgodnie z rozdziałem XIV swz wraz z ofertą wykonawca zobowiązany był złożyć: *Oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby, dotyczące niepodleganiu zakazom określonym w art. 5k rozporządzenia 833/2014 – wzór: Załącznik nr 10 do SWZ.*

Odwołujący przygotował ofertę z założeniem udziału podmiotu trzeciego udostępniającego zasoby, tj. WolmanBau UG z siedzibą w Berlinie.

1.04.2026 r. zamawiający wezwał odwołującego na podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy do uzupełnienia dokumentów dotyczących podmiotu udostępniającego zasoby WolmanBau UG poprzez złożenie prawidłowo sporządzonych i podpisanych dokumentów (złożone dokumenty nie były opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym).

Wykonawca uzupełnił dokumenty, w tym JEDZ, oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby i zobowiązanie tego podmiotu do udostępnienia zasobów (09.04.2026 r.).

12.05.2026 r. zamawiający wezwał odwołującego do złożenia aktualnych podmiotowych środków dowodowych na podstawie art. 126 ust. 1 Ustawy, tj. KRK, oświadczenia wykonawcy dotyczącego braku przynależności do grupy kapitałowej (zał. Nr 7 do swz), odpisu z KRS/CEiDG, oświadczenia o aktualności informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 125 ust. 1 Ustawy, wykazu robót budowlanych, wykazu osób skierowanych do realizacji zamówienia, informacji z banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej.

Odwołujący w odpowiedzi złożył część dokumentów, tj. bez wykazu robót.

Zamawiający wezwał 27.05.2026 r. odwołującego do złożenia i poprawienia podmiotowych środków dowodowych na

podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy, tj. złożenia wykazu robót budowlanych wraz z dowodami (referencje inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego roboty były wykonane) oraz poprawienia wykazu osób.

W odpowiedzi z 01.06.2026 r. odwołujący przekazał dokumenty dotyczące nowego podmiotu udostępniającego zasoby składając nowe dokumenty – podmiotowe środki dowodowe, tj.:

1. jednolity europejski dokument zamówienia (JEDZ) w wersji angielskiej i polskiej wystawiony przez i na: Lindbäcks Bygg AB, Hammarvägen 21, 943 36 Öjebyn, numer VAT: SE556118083601,
2. wykaz robót budowlanych wykonanych w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert w języku polskim i angielskim – wg wzoru: załącznik nr 5 do SWZ,
3. oświadczenie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia dotyczące niepodleganiu zakazom określonym w art. 5k Rozporządzenia 833/2014, w którym oświadczono, że w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, określonych przez zamawiającego w rozdziale X swz, konsorcjum firm, polega na zdolnościach lub sytuacji następującego podmiotu udostępniającego zasoby: Lindbäcks Solutions AB, Hammarvägen 21, 943 36 Öjebyn, Szwecja, NIP 556687-7089 – wg wzoru: załącznik nr 9 do SWZ,
4. oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby dotyczące niepodleganiu zakazom określonym w art. 5k Rozporządzenia 833/2014 w języku polskim i angielskim tj. firmy Lindbäcks Solutions AB, Hammarvägen 21, 943 36 Öjebyn, Szwecja – wg wzoru: załącznik nr 10 do SWZ,
5. zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby: Lindbäcks Solutions AB, Hammarvägen 21, 943 36 Öjebyn, Szwecja do oddania do dyspozycji wykonawcy: Firma Budowlana Ekoinbud Sp. z o.o. niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia w języku polskim i angielskim – wg wzoru: załącznik nr 4 do SWZ,
6. oświadczenie własne Lindbäcks Solutions AB, adres siedziby: Hammarvägen 21, 943 36 Öjebyn, Szwecja, numer organizacyjny/ rejestracyjny: SE556118083601 w języku polskim i angielskim, o treści:

„Niniejszym oświadczam/oświadczamy, że zrealizowaliśmy następujące inwestycje:

1. *AB StockholmshemBredholmstorget 16 | Skarpnäcks torg 8 Box 2051, 127 02 Skärholmen,*

Budynek wielorodzinny, powierzchnia: 6 981 m2 (powierzchnia użytkowa)/ 9 851 m2 (powierzchnia całkowita), 2 budynki, 6 kondygnacji z trójwymiarowymi elementami o konstrukcji szkieletowej Sztokholm, Szwecja

2. *Familjebostäder, Box 92100, 120 07 Stockholm*

Budynek wielorodzinny, powierzchnia: 2 418 m2 (powierzchnia użytkowa)/ 3 322 m2 (powierzchnia całkowita), 4 kondygnacje z trójwymiarowymi elementami o konstrukcji drewnianej, Sztokholm, Szwecja

3. *Wikstens Fastigheter, Drottninggatan 15, 961 35, BODEN*

Budynek wielorodzinny, powierzchnia: 2 246 m2 (powierzchnia użytkowa)/ 3 749 m2 (powierzchnia całkowita), Boden, Szwecja

Wykonawca oświadcza, że wszystkie wyżej wymienione inwestycje zostały zrealizowane w sposób należyty, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami, zasadami sztuki budowlanej oraz postanowieniami umownymi. Obiekty zostały wykonane prawidłowo i oddane do użytkowania bez zastrzeżeń dotyczących jakości wykonania.

Jednocześnie wykonawca oświadcza, że w Szwecji nie funkcjonuje powszechnie stosowany dokument potwierdzający wykonanie inwestycji w formie referencji, analogiczny do dokumentów wymaganych lub stosowanych w innych krajach. Nie jestem więc w stanie pozyskać referencji lub innych dokumentów sporządzonych przez podmioty, na rzecz których były realizowane te inwestycje.”

7. *poprawiony wykaz osób skierowanych do realizacji zamówienia – wg wzoru załącznik nr 6 do SWZ,*

Wraz z wyżej przywołanymi podmiotowymi środkami dowodowymi Konsorcjum złożyło pismo przewodnie (plik o nazwie: odpowiedź na zobowiązanie), w którym wskazuje, że *zmienia podmiot trzeci, na zasoby którego się powołuje i przedkłada dokumenty podmiotowe dla tego podmiotu.*

Wyjaśniamy także, że referencyjne zamówienia zrealizowane przez podmiot trzeci wykonane były w Szwecji. Zgodnie z oświadczeniem podmiotu udostępniającego zasoby w Szwecji inwestorzy nie wystawiają referencji ani innych podobnych dokumentów. W związku z tym przedkładamy zgodnie z wezwaniem inny odpowiedni dokument określający, że roboty zostały wykonane należycie- oświadczenie własne wykonawcy. Przepis nie określa zamkniętego katalogu dokumentów składanych jako dowody, wskazując, że mogą to być „inne odpowiednie dokumenty”. W przedstawionych okolicznościach w naszej ocenie oświadczenie wykonawcy stanowi inny odpowiedni dokument.

Dokumenty dotyczące podmiotu udostępniającego zasoby zostały podpisane podpisem elektronicznym kwalifikowanym, uznawanym w Szwecji i funkcjonującym w Szwecji. Sprawdziliśmy jednak, że weryfikacja tego podpisu wskazuje, że jest to podpis kwalifikowany, ale ma status nieważny (screen poniżej). Otrzymaliśmy od naszego podwykonawcy weryfikację podpisu potwierdzającą prawidłowość tego podpisu (także w załączeniu).

W związku z tym, z daleko posuniętej ostrożności dokumenty podmiotu trzeciego dodatkowo opatrzone zostały także polskim podpisem kwalifikowanym zgodnie z §7 ust.1 Rozporządzenia, który wskazuje, że zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby oraz dokumenty podmiotowe opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Przepis ten nie określa, kto ma opatrzyć kwalifikowanym podpisem dokumenty podmiotowe podmiotu udostępniającego, nie wykluczając z tego wykonawcy.

11.06.2026 r. zamawiający poinformował odwołującego o odrzuceniu jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit c w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b Ustawy wskazując, że wykonawca nie uzupełnił podmiotowych środków dowodowych oraz jednocześnie nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu i opisał przebieg badania. Analiza dokumentów doprowadziła do stwierdzenia przez zamawiającego, że:

- nie został skonkretyzowany podmiot udostępniający zasoby;
- dokumenty w imieniu rzekomego podmiotu udostępniającego zasoby nie zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym (plik zawiera dwa podpisy, jeden kwalifikowany złożony przez Joannę Balcerowską i drugi niekwalifikowany oraz nieweryfikowalny);
- podpisanie dokumentów nastąpiło przez bliżej niezidentyfikowaną osobę, której tożsamości oraz prawa do reprezentowania podmiotu udostępniającego zasoby nie można ustalić;
- wykonawca nie załączył dokumentów rejestrowych dla podmiotów udostępniających zasoby, co uniemożliwiło jego identyfikację;
- zobowiązanie podmiotu trzeciego zostało wystawione tylko na jednego z członków konsorcjum;
- konsorcjum firm nie złożyło dokumentów potwierdzających należyte wykonanie zadań ujętych w wykazie robót (wykonawca złożył oświadczenie własne podmiotu udostępniającego zasoby).

13.05.2026 r. zamawiający dokonał odrzucenia oferty MOD21 sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b Ustawy, gdyż wykonawca nie wykazał spełniania warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, określonego w rozdziale X, pkt 1 ppkt 1.4 lit. a) swz. W ramach badania spełnienia warunku udziału w postępowaniu zamawiający wezwał tego wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie inwestycji wskazanych w wykazie robót, a następnie do złożenia podmiotowych środków dowodowych na podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy. W odpowiedzi na wezwanie wykonawca *nie przedłożył podmiotowych środków dowodowych pozwalających na jednoznaczne potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu, a przedstawiona argumentacja sprowadza się głównie do polemiki z interpretacją warunku określonego w SWZ.*

23.06.2026 r. zamawiający poinformował wykonawców o zatrzymaniu wadium odwołującego. W uzasadnieniu zamawiający przedstawił przebieg badania, który doprowadził do uznania, że wykonawca nie spełnia warunku udziału w postępowaniu, co skutkowało odrzuceniem oferty. Zamawiający wskazał na podstawę zatrzymania wadium z art. 98 ust. 6 pkt 1 Ustawy, gdyż okoliczności wynikające z badania dokumentów, w ocenie zamawiającego *pozostawały pod pełną kontrolą Wykonawcy i wynikały wyłącznie ze sposobu przygotowania oraz złożenia przez niego dokumentów. Brak wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu nie był skutkiem okoliczności niezależnych od Wykonawcy, lecz następstwem nieprzedłożenia dokumentów spełniających wymagania określone w ustawie Pzp oraz Specyfikacji Warunków Zamówienia.*

23.06.2026 r. zamawiający skierował żądanie zapłaty wadium z gwarancji przetargowej zapłaty wadium do gwaranta w wysokości 500.000,00 zł. wskazując, że wykonawca w odpowiedzi na wezwanie wystosowane na podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy z przyczyn leżących po jego stronie nie złożył podmiotowych środków dowodowych potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, co spowodowało brak możliwości wybrania jego oferty jako najkorzystniejszej. Jako wykonawcę wskazano podmioty tworzące konsorcjum.

3.07.2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej – UNIHOUSE S.A. W informacji o wyborze zamawiający wskazał również na oferty odrzucone, tj. MOD21 sp. z o.o. i konsorcjum Firma Budowlana Ekoinbud Sp. z o.o./Ekoinbud Sp. z o.o. (bez uzasadnienia). Ocenie w kryterium podlegała jedna oferta – niepodlegająca odrzuceniu.

7.07.2026 r. zamawiający złożył oświadczenie Sopockiemu Towarzystwu Ubezpieczeń ERGO Hestia S.A. o zwolnieniu wadium nr 498000014330 z dnia 25.03.2026 r. wniesionego w postępowaniu i wystawionego dla wykonawcy MOD21 Sp.

z o.o. Zamawiający oświadczył, że gwarancja nie będzie realizowana.

Izba oddala odwołanie.

Izba uznała, że odwołujący wykazał legitymację do wniesienia odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 Ustawy. Oceny tej Izba dokonała uwzględniając działania samego zamawiającego, który dokonał rozdzielenia czynności odrzucenia oferty odwołującego, wyboru oferty najkorzystniejszej oraz zatrzymania wadium w długim okresie czasu tj. od 11.06.2026 r. do 3.07.2026 r. Ponieważ zamawiający nie dokonał jednocześnie z czynnością wyboru oferty najkorzystniejszej czynności odrzucenia oferty odwołującego (ta nastąpiła jako pierwsza z wymienionych), zmieniało to stan okoliczności, w jakich wykonawca musiał podejmować czynności prawne w celu ochrony praw w celu uzyskania rozstrzygnięcia pozwalającego na rekompensatę szkody, wynikającą z zatrzymania wadium. Ponieważ w momencie wyboru oferty najkorzystniejszej oferta odwołującego była już ostatecznie odrzucona, na moment wniesienia obecnego odwołania można jedynie stwierdzić, że odwołujący miał interes w uzyskaniu zamówienia, z racji udziału w postępowaniu i złożenia oferty, która mogła okazać się najkorzystniejsza (korzystniejsza od oferty wybranej). Sama czynność zatrzymania wadium wywoływała natomiast bezpośrednio szkodę w majątku odwołującego, który zmuszony został do zwrotu kwoty zapłaconej tytułem wadium, tj. 500.000 zł na rzecz gwaranta.

Izba uznała, że w świetle okoliczności prowadzących do zatrzymania wadium odwołującego zarzuty podniesione w odwołaniu były zasadne, ale odwołanie w związku z brakiem wykazania wpływu naruszenia przez zamawiającego przepisu art. 98 ust. 6 pkt 1 Ustawy na wynik postępowania nie mogło zostać uwzględnione w zw. z art. 554 ust. 1 pkt 1 Ustawy.

Z uwagi na przebieg czynności w postępowaniu, wynikający przede wszystkim z rozłożenia w czasie zawiadomienia przekazanego odwołującemu o odrzuceniu oferty oraz późniejszej informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej, jak również zatrzymania wadium odwołującego, nie było możliwe powiązanie czynności zatrzymania wadium z oceną dokumentów złożonych w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Miało to zasadniczy wpływ na wynik postępowania odwoławczego, gdyż niezależnie od oceny merytorycznej zasadności zatrzymania wadium, stwierdzenie naruszenia przepisu art. 98 ust. 6 pkt 1 oraz art. 16 Ustawy pozostawało bez wpływu na wynik postępowania, do ustalenia którego prowadziły inne czynności niż objęta przedmiotem zarzutów.

Odnosząc się zatem do zatrzymania wadium na dezaprobatę zasługuje stanowisko zamawiającego, którego wadliwość zasadniczo wynika z przyjęcia, że wykonawca nie złożył kompletu dokumentów, jak również braku wykazania, że rzekome braki w dokumentach wynikały z okoliczności, za które odpowiedzialność ponosi wykonawca.

Zgodnie z art. 98 ust. 6 pkt 1 Ustawy zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 128 ust. 1 Ustawy, z przyczyn leżących po jego stronie nie złożył podmiotowych środków dowodowych, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej.

Z uwagi na szeroko omówione kwestie dotyczące zatrzymania wadium w uchwale Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r., sygn. akt III CZP 27/17, Izba przywołuje stanowisko jako wyznaczające ramy prawne czynności i jej granice, które pozostają aktualne w obecnym stanie prawnym w zakresie w jakim odnosi się do odpowiedzialności wykonawcy.

(...)Tradycyjne funkcje wadium (zabezpieczające, kompensacyjne) zostały w prawie zamówień publicznych rozszerzone (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2008 r., SK 62/06, OTK-A 2008, nr 9, poz. 155 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2011 r., I CSK 448/10, nie publ.). Ma ono zabezpieczać prawidłowy przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dyscyplinować oferentów, zapewniać ich lojalne współdziałanie z zamawiającym i przeciwdziałać wypaczeniu wyniku procedury zamówieniowej (funkcja sankcyjna i dyscyplinująca). Przyjęcie, że art. 46 ust. 4a sankcjonuje tylko całkowitą bierność wykonawcy nie zapewni realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę.

Nie przekonuje pogląd, że wykonawcy będą narażeni na niebezpieczeństwo subiektywnej oceny przez zamawiającego dokumentów i oświadczeń składanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Uprawnienie do zatrzymania wadium zaistnieje tylko w sytuacji, gdy dokumenty (oświadczenia), są niezbędne do przeprowadzenia postępowania, wykonawca został zasadnie o nie wezwany i obiektywnie nie potwierdzają zdolności wykonawcy do wykonania zamówienia publicznego. Nie ma podstaw do przyjęcia, by sankcja utraty wadium mogła zostać zastosowana w stosunku do wykonawcy, który – działając w dobrej wierze – doręczył zamawiającemu dokumenty, niepotwierdzające jednak, w ocenie zamawiającego, spełnienia wymagań dotyczących uczestnictwa w przetargu (por. uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2010 r., P 47/11, OTK - A 2012, nr 5, poz. 57). Wprowadzie decyzję o zatrzymaniu wadium podejmuje jednostronnie zamawiający, ale następnie podlega ona weryfikacji

przez sąd.

Wykonawca, który zamierza uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zapoznaje się z warunkami uczestnictwa i powinien dokładać należytej staranności na wszystkich etapach tego postępowania oraz adekwatnie reagować na kolejno ujawniające się okoliczności, które mogą stanąć na przeszkodzie uzyskaniu zamówienia. Oferent przystępując do przetargu o zamówienie publiczne, akceptuje nie tylko obowiązek wniesienia wadium, ale również ustawowe warunki utraty prawa do żądania jego zwrotu.

Jednak wykonawca działający w dobrej wierze może podjąć skuteczną obronę przed zatrzymaniem wadium, wykazując że nie złożenie dokumentów i oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub pełnomocnictw nastąpiło z przyczyn nie leżących po jego stronie. Do okoliczności ekskulpujących wykonawcę będą należały okoliczności obciążające zamawiającego np. zakreślenie zbyt krótkiego terminu na uzyskanie dokumentów, sformułowanie wezwania, ogłoszenia czy specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób nieprecyzyjny, wezwanie do złożenia oświadczeń i dokumentów zbędnych do przeprowadzenia postępowania. Za okoliczność egzoneracyjną można również uznać sytuację, w której treść złożonych dokumentów podlega ocenie zamawiającego przy zastosowaniu kryteriów wartościujących o nieostrym lub niejednoznacznym charakterze. Większość zagrożeń związanych ze stosowaniem art. 46 ust. 4a p.z.p. można wyeliminować, nie przez wąskie rozumienie wymienionej w nim przesłanki braku złożenia oświadczeń i dokumentów, lecz staranną i szczegółową ocenę czy wadliwa odpowiedź nastąpiła z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Ponadto nie każde uchybienie wykonawcy w realizacji wezwania, o którym mowa w art. 26 ust. 3 p.z.p., uzasadnia zatrzymanie wadium, ponieważ ocenę w kontekście zawinienia wykonawcy muszą podlegać wszystkie okoliczności niewykonania w sposób ścisły wezwania i wpływu tego uchybienia na przebieg postępowania przetargowego.

(...)

Następnie z wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2019 r. sygn. akt VI ACa 923/17:

(...)

Stosując właściwy przepis sąd okręgowy – jak się zdaje – antycypował nowe rozwiązanie legislacyjne, uzależniając zastosowanie imperatywnej regulacji ustawowej od warunku, którego ustawodawca nie przewidział. Warunek ten sąd wyprowadził z uzasadnienia projektu ustawy. Dopuszczalność takiego zabiegu jest wątpliwa, bo wola ustawodawcy winna wynikać z tekstu ustawy. To tekst ustawy jest nośnikiem intencji ustawodawcy (art. 87 Konstytucji RP; por. T. Stawicki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1999, s. 123 i nast.). Tym niemniej, orzecznictwo dosyć często sięga do uzasadnienia projektu ustawy w celu rozwikłania wątpliwości, na jakie napotka się w procesie wykładni przepisu. Czyni się tak wówczas, gdy zawodzą inne metody wykładni, w szczególności zaś wykładnia językowa i systemowa. Wówczas poszukuje się sensu rozwiązania legislacyjnego (aksjologii przepisu) w uzasadnieniu projektu ustawy. W tym przypadku potrzeba taka nie istnieje, bo przepis jest jasny: zamawiający ma prawo (dosłownie „zatrzymuje”) zatrzymać wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust. 3 p.z.p., nie złożył dokumentów lub oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub pełnomocnictw, chyba że udowodni, że wynika to z przyczyn nieleżących po jego stronie.

Nie powinno być wątpliwości co do tego, że celem tego przepisu jest zapobieganie znikom cenowym, ale udział w takiej znowie nie jest elementem hipotezy tego przepisu. W art. 46 ust. 4a p.z.p. ustawodawca nie sankcjonował udziału w znowie cenowej, ale stworzenie warunków jej istnienia. Dzieje się tak nie bez powodu. Chodzi przecież o tajne działania uczestników przetargu, zachowania penalizowane (vide: art. 305 k.k.), których ujawnienie może przysparzać poważnych trudności. Dlatego właśnie przedmiotem oceny są czyny (działania), które sprzyjają powstaniu znowy cenowej i to bez względu na to, czy faktycznie mogły mieć wpływ na wynik konkursu (w tym duchu w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r., III CZP 27/17). Aktualnie rozwiązanie to zostało „zmiękczane” przez ustawodawcę, bo odpowiedzialność uczestnika konkursu uzależnia się od braku możliwości wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej. Zmiana ta jest jednak pośrednio dowodem na to, że wcześniej zbliżony warunek nie był elementem hipotezy normy prawnej zakodowanej w treści art. 46 ust. 4a p.z.p.: w przeciwnym razie nowelizacja byłaby zbędna.

Patrząc na sprawę z tej perspektywy uznać należy, że pozwany miał prawo zatrzymać uzyskane od powódki wadium. Jednocześnie ocenić trzeba, że działanie Skarbu Państwa – (...) nie może uchodzić za nadużycie prawa podmiotowego z przyczyn, na które powołał się sąd okręgowy. Ustawodawca liczy się z tym, że zamawiający – zatrzymując wadium – uzyska korzyść majątkową kosztem wykonawcy i będzie mógł zatrzymać wadium nawet wtedy, gdy nie poniósł żadnej szkody. Nie można zatem stosować art. 5 k.c. wyłącznie w oparciu o te podstawy, bo byłoby to jednoznaczne z uznaniem, że to przepis ustawy jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Jednocześnie sąd apelacyjny nie dostrzegł żadnych

innych momentów, które pozwoliłyby na negatywną ocenę zachowania pozwanego i na uznanie, że nie powinno ono korzystać z ochrony, pomijając już fakt, że do przypadku wadium doszło z mocy samego prawa. Na żadną z takich okoliczności powodowa spółka się zresztą nie powołuje. Co więcej, cała sytuacja jest wynikiem wyjątkowej niefrasobliwości powódki. Przypomnieć trzeba, że powódka nie tylko nie zareagowała na wezwanie do usunięcia braków oferty, ale nie uzupełniła ich nawet po terminie – nie dając dowodu tego, że w ogóle spełniała warunki udziału w przetargu. W żadnym stopniu wina co do tego, że wezwanie pozwanego nie zostało zrealizowane, nie może obciążać strony biernej. To powódka nie zadbała o to, by wskazać pozwanemu skuteczne kanały komunikacyjne.

(...)

Na marginesie jedynie warto zauważyć, że ocena sądu pierwszej instancji co do ryzyka naruszenia interesów organizatora przetargu nosi znamiona dowolności. Zgodzić się trzeba z apelującym, że wyeliminowanie z przetargu jego zwycięzcy mogłoby doprowadzić do skutku, przed którym chroni art. 46 ust. 4a p.z.p. Tym bardziej, że – jak już nadmieniono – powódka nawet nie próbowała wykazać, że spełniała warunki udziału w przetargu. Nie podjęła żadnych czynności – ani w toku postępowania przetargowego, ani przed sądem, by wykazać, że przystąpiła do przetargu w dobrej wierze. Całkowita bierność uczestnika przetargu jest kwalifikowana jako podstawa przypadku wadium nawet w tych judykatach, w których zajęto stanowisko zbliżone do stanowiska sądu okręgowego (zob. uzasadnienia wyroków: Sądu Najwyższego z 22 listopada 2012 roku, II CSK 448/12 i Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 stycznia 2014 r., I ACa 1356/13).

Ocena czynności zamawiającego wymagała zatem odniesienia się po pierwsze do stwierdzenia, że wykonawca nie złożył kompletu dokumentów, a także ustalenia, czy ewentualne braki wykryte przez zamawiającego oznaczać mogły przypisanie odpowiedzialności wykonawcy za ich wystąpienie.

Izba podziela stanowisko odwołującego co do braku zasadności pierwszej z tez, tj. że w odpowiedzi na wezwanie skierowane na podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy, wykonawca nie przedłożył podmiotowych środków dowodowych, co uniemożliwiło wybór jego oferty. Ponownie w tym miejscu należy odnotować, że skład orzekający nie może oceniać samych dokumentów podmiotowych pod kątem wykazania, czy wykonawca spełnia warunek udziału w postępowaniu, co nie jest objęte zakresem zarzutów. Izba stwierdza natomiast, że odwołujący złożył wymagane podmiotowe środki dowodowe, tj. wykaz robót budowlanych wraz z oświadczeniem zastępującym dokument wystawiany przez podmiot, na rzecz którego roboty były realizowane. Wskazane przez zamawiającego braki w dokumentach wykraczały poza zakres podmiotowych środków dowodowych, opisanych w swz, co należy odnieść przede wszystkim do dokumentów rejestrowych spółki zagranicznej. Podniesione w uzasadnieniu zatrzymania wadium okoliczności wynikały jedynie z oceny sytuacji faktycznej zamawiającego, a nie braku odpowiedzi wykonawcy na wezwanie do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. Zamawiający wskazując na brak „kompletu dokumentów” faktycznie odnosił się szerzej do dokumentów, które miałyby pozwolić na jednoznaczną identyfikację podmiotu udostępniającego zasoby, umocowanie osób do reprezentowania tego podmiotu, a nie samych podmiotowych środków dowodowych wskazanych w swz. Nie są to dokumenty wymagane od podmiotu udostępniającego zasoby w świetle treści swz. Zamawiający wymagał jedynie złożenia wraz z ofertą zobowiązania *podmiotu udostępniającego zasoby do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia lub inny podmiotowy środek dowodowy potwierdzający, że Wykonawca realizując zamówienie będzie dysponował niezbędnymi zasobami tych podmiotów. Wzór zobowiązania stanowi Załącznik nr 4 do SWZ. Ponadto, Wykonawca, w przypadku polegania na zdolnościach lub sytuacji podmiotów udostępniających zasoby, przedstawia, wraz z oświadczeniem o którym mowa w pkt 2 (JEDZ), także oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby, potwierdzające brak podstaw wykluczenia tego podmiotu oraz odpowiednio spełnianie warunków udziału w postępowaniu, w zakresie w jakim Wykonawca powołuje się na jego zasoby.*

Zamawiający nie miał zatem podstaw do przyjęcia, że wykonawca nie złożył w odpowiedzi na wezwanie podmiotowych środków dowodowych. W tym miejscu Izba przywołuje stanowisko prezentowane w wyroku z 20.02.2026 r., sygn. akt KIO 5628/25, że oczywistym jest, że przepisy przewidujące zatrzymanie wadium mają charakter restrykcyjny i sankcyjny, więc nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a zamawiający nie może tworzyć warunków do późniejszego zatrzymania wadium [por. cytaty z uzasadnień wyroków Sądu Najwyższego z 10 maja 2013 r. I CSK 422/12 i 7 lipca 2011 r. II CSK 675/10 w pkt 3.1.2-3.1.3 uzasadnienia odwołania].

W ocenie składu w obecnej sprawie to zamawiający stworzył warunki do zatrzymania wadium prezentując rzekome braki w dokumentach, jak również odmawiając im prawidłowości z uwagi na formalne kwestie dotyczące podpisu kwalifikowanego. Również trudno pogodzić się z argumentem zamawiającego zawartym w odpowiedzi na odwołanie, że odwołujący błędnie wywodził, że zachodziły podstawy do badania przez zamawiającego powodów, dla których wykonawca nie był w stanie przedstawić w toku prowadzonego postępowania dokumentów od podmiotu, z którym nawiązał współpracę. Zdaniem zamawiającego, obowiązkiem odwołującego w ramach wezwania było złożenie

dokumentów rejestrowych, prawidłowo sporządzonego zobowiązania, pozostałych dokumentów o formie i treści zgodnej z obowiązującymi przepisami, w tym dowodów potwierdzających należyte wykonanie referencyjnych robót.

W ocenie składu orzekającego zamawiający w sposób arbitralny bez uwzględnienia możliwości wyjaśnienia wątpliwości jakie wywoływała treść dokumentów uzupełnionych przez odwołującego, stwierdził zasadność zatrzymania wadium, do czego uprawnia w świetle art. 98 ust. 1 pkt 6 Ustawy wyłącznie brak złożenia podmiotowych środków dowodowych z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi wykonawca wezwany. Odwołujący złożył podmiotowe środki dowodowe w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, co w ocenie Izby pozbawiało podstaw zamawiającego do zatrzymania wadium. Wykonawca nie uchylał się od uzupełnienia dokumentów w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Zasadność zarzutu potwierdza zarówno ustalenie, że wykonawca złożył wykaz robót wraz z oświadczeniem podmiotu trzeciego (zastępującym referencje), a kwestia podpisu elektronicznego, jakim podmiot ten posługuje się w obrocie gospodarczym, nie uzasadniała zatrzymania wadium. Odwołujący słusznie podnosił, że poniósł nadmierne konsekwencje oceny podmiotowych środków dowodowych, gdyż utracił możliwość realizacji kontraktu i jeszcze musiał ponieść dotkliwe koszty finansowe pokrywając kwotę wadium w wysokości 500.000 zł.

Izba podziela również zasadność zarzutu nierównego traktowania wykonawców, do czego zamawiający doprowadził zatrzymując wadium odwołującego i zwalniając wadium podmiotu MOT21, który złożył ofertę korzystniejszą cenowo i nie uzupełnił na wezwanie zamawiającego podmiotowych środków dowodowych. Rozróżnianie sytuacji obu podmiotów nie było przekonujące, w szczególności pod kątem sytuacji odwołującego, który dążył do wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu i złożył uzyskane od podmiotu dokumenty.

Podsumowując, nie było podstaw do stwierdzenia bezzasadności zarzutów, co powinno prowadzić do uwzględnienia odwołania, jednak w świetle art. 554 ust. 1 pkt 1 Ustawy, wymagało to wykazania przez odwołującego, że naruszenie przepisów Ustawy miało lub może mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Samo zatrzymanie wadium jako czynność, która nie ma znaczenia dla oceny oferty i jest wyłącznie pochodną tej oceny, nie mogła zmieniać wyniku postępowania, w którym oferta odwołującego została skutecznie odrzucona na moment wniesienia odwołania, a umowa została zawarta. Jednocześnie Izba uznała, że to działania zamawiającego, który rozbił czynności w postępowaniu na odrzucenie oferty odwołującego (11.06) i wybór oferty najkorzystniejszej (03.07) doprowadził do sytuacji, w której zatrzymanie wadium (23.06) nie mogło nawet teoretycznie być powodem do wniesienia odwołania na czynność odrzucenia oferty odwołującego, co faktycznie pozbawiało możliwości skutecznego zakwestionowania wyniku postępowania, które zakończyło się wyborem oferty najkorzystniejszej i zawarciem umowy.

Z uwagi na zasadność zarzutów Izba uznała, że odwołujący nie powinien ponosić kosztów zamawiającego, który dopuścił się naruszenia przepisów Ustawy, jednak wynik sprawy, tj. oddalenie odwołania, wyznaczał konieczność poniesienia przez odwołującego kosztów wpisu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis. Izba nie uwzględniła wniosku zamawiającego o zasądzenie kosztów na podstawie spisu kosztów, mając na uwadze zasadność zarzutów.

Przewodnicząca:.....