

WYROK

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: J.S.

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 lipca 2026 r. przez wykonawcę Biuro Studiów, Projektów i Realizacji "ENERGOPROJEKT-KATOWICE" Spółka Akcyjna z siedzibą Katowicach przy ul. Jesionowej 15 (40-159 Katowice) w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie przy ul. Garbarskiej 21A (20-340 Lublin) przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawcy Instytutu Energetyki – Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Warszawie przy ul. Mory 8 (01-330 Warszawa)

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Biuro Studiów, Projektów i Realizacji "ENERGOPROJEKT-KATOWICE" Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach i:
 - 2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Biuro Studiów, Projektów i Realizacji "ENERGOPROJEKT-KATOWICE" Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez ww. wykonawcę tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 2.2. zasądza od wykonawcy Biura Studiów, Projektów i Realizacji "ENERGOPROJEKT-KATOWICE" Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach na rzecz zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie tytułem 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.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 3461/26

Uzasadnienie

PGE Dystrybucja Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie (zwana dalej: „Zamawiającym”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Koncepcja pracy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej 110 kV jako sieci zamkniętej na terenie działania PGE Dystrybucja do roku 2035”, wewnętrzny identyfikator: POST/DYS/OL/GZ/01318/2026 (zwana dalej: „Postępowaniem”).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 24 kwietnia 2026 roku pod numerem publikacji 280575-2026. Szacunkowa wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej zwanej: „ustawa Pzp” lub „Pzp”).

W dniu 13 lipca 2026 r. wykonawca Biuro Studiów, Projektów i Realizacji "ENERGOPROJEKT-KATOWICE" Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach (dalej zwany: „Odwołujący”) wniósł odwołanie od dokonanych przez Zamawiającego niezgodnie z prawem czynności, polegających na:

1. odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp, podczas gdy Odwołujący wykazał się spełnieniem warunków udziału w Postępowaniu;
 2. wyborze jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Instytut Energetyki – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie, podczas gdy oferta ta nie jest ofertą najkorzystniejszą w Postępowaniu;
- oraz zaniechaniu dokonania czynności w Postępowaniu, do których Zamawiający był zobowiązany na podstawie Pzp, tj. wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

W związku z powyższym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp poprzez odrzucenie oferty Odwołującego z tytułu rzekomego niespełniania warunków udziału w Postępowaniu, określonych w punkcie 14.2.4. Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej zwany „SWZ”), podczas gdy Odwołujący spełnia warunki udziału w Postępowaniu

określone przez Zamawiającego;

2.art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 239 ust. 2 Pzp poprzez wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Instytut Energetyki – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie, podczas gdy ofertę najkorzystniejszą złożył Odwołujący.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2.dokonanie ponownej oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego oraz wybór oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący dodatkowo, na podstawie art. 534 ust. 1 i ust. 1a w zw. z art. 535 Pzp wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w odwołaniu, jak również na podstawie art. 573 Pzp wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wraz z opłatą skarbową za pełnomocnictwo, według norm przepisanych, zgodnie z fakturą przedłożoną na rozprawie.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i jest uprawniony do wniesienia odwołania, ponieważ złożył ofertę w Postępowaniu. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów prawa, oferta Odwołującego została niezasadnie odrzucona. Odwołujący może więc ponieść szkodę w sytuacji, gdy złożył najkorzystniejszą ofertę w Postępowaniu

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona przez Odwołującego argumentacja dla podniesionych zarzutów.

W ramach przedmiotowego postępowania w dniu 17 lipca 2026 r. zgłosił przystąpienie po stronie Zamawiającego wykonawca Instytutu Energetyki – Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Warszawie Wykonawca wraz z oświadczeniem o przystąpieniu złożył stanowisko w sprawie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

W dniu 27 lipca 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając uzasadnienie swego stanowiska.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron i uczestnika postępowania odwoławczego, uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego wyrażone w odwołaniu, w odpowiedzi na odwołanie, w oświadczeniu o przystąpieniu do postępowania odwoławczego oraz w piśmie procesowym, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba stwierdziła spełnienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów Pzp.

Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpienia wykonawcy Instytutu Energetyki – Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Warszawie (dalej zwanego: „Przystępujący”) jak również strony nie zgłosiły opozycji. W związku z tym, Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcę, który stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji postępowania przekazanej przez Zamawiającego, z odwołania wraz z załącznikami, z odpowiedzi na odwołanie wraz z załącznikami oraz z oświadczenia o przystąpieniu do postępowania odwoławczego wraz z załącznikami.

Izba ustaliła co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest wykonanie koncepcji pracy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej 110 kV jako sieci zamkniętej na terenie działania PGE Dystrybucja do roku 2035.

Zamawiający w SWZ w Rozdziale XIV określił warunki udziału w postępowaniu, wskazując w pkt 14.2.4 w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej, że:

„Wykonawca spełni warunek udziału w postępowaniu w ww. zakresie, jeżeli wykaże wykonanie, minimum 3 analiz systemowych w zakresie oceny pracy sieci elektroenergetycznych NN lub WNa terenie Polski (wykraczającym poza ocenę wpływu pracy pojedynczego obiektu) w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert”.

W Opisie przedmiotu zamówienia, stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ Zamawiający określił m.in.:

„1. Cel Koncepcji

Celem Koncepcji jest określenie potrzeb w zakresie wymaganego rozwoju sieci przesyłowej oraz dystrybucyjnej 110 kV, pracującej w układzie sieci zamkniętej wielostronnie zasilanej na obszarze PGE Dystrybucja, w perspektywie do roku 2035. Wnioski z tej Koncepcji zostaną wykorzystane przy opracowywaniu planów rozwoju tych sieci.

W wyniku realizacji Koncepcji zarekomendowany zostanie zakres niezbędnych przedsięwzięć w sieci zamkniętej (tj. wymagane modernizacje, potrzeby rozbudowy istniejących oraz budowy nowych obiektów), harmonogram ich realizacji oraz szacunkowe nakłady inwestycyjne. Przy wypracowywaniu ww. rekomendacji uwzględnione będą obecnie zaplanowane przez OSP i OSD zamierzenia inwestycyjne w sieci przesyłowej i 110 kV.

2. Zakres Koncepcji 2.1. Koncepcja zostanie wykonana w dwóch etapach:

- Etap I – Ocena warunków pracy oraz identyfikacja potencjalnych zagrożeń w sieci zamkniętej w roku 2030 wraz z określeniem zakresu rozbudowy / modernizacji dla likwidacji tych zagrożeń,
- Etap II – Ocena warunków pracy oraz identyfikacja potencjalnych zagrożeń w sieci zamkniętej w roku 2035 wraz z określeniem zakresu rozbudowy / modernizacji dla likwidacji tych zagrożeń – potencjalne kierunki rozwoju.”

W terminie przewidzianym na składanie ofert wpłynęły cztery oferty, w tym ofertę złożył Odwołujący i Przystępujący.

W dniu 15 czerwca 2026 r. Zamawiający działając na podstawie art. 107 ust. 2 oraz art. 107 ust. 4 Pzp wezwał Odwołującego do uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych, wskazując, że:

„1. Do oferty dołączono wykaz wykonanych ekspertyz pojedynczych obiektów.

Zgodnie z pkt. 14.2.4. SWZ Wykonawca spełni warunek udziału w postępowaniu w ww. zakresie, jeżeli wykaże wykonanie, minimum 3 analiz systemowych w zakresie oceny pracy sieci elektroenergetycznych NN lub WN na terenie Polski (wykraczającym poza ocenę wpływu pracy pojedynczego obiektu) w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert.

W związku z powyższym Zamawiający wzywa do uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych, o których mowa powyżej biorąc pod uwagę wymagania zawarte w Załączniku nr 1 do SWZ”.

W dniu 22 czerwca 2026 r. Odwołujący udzielił odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego, poprzez złożenie wyjaśnień.

W dniu 01 lipca 2026 r. Zamawiający opublikował informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Za najkorzystniejszą została uznana oferta złożona przez Przystępującego, natomiast oferta Odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp. Zamawiający w uzasadnieniu prawnym i faktycznym wskazał, że:

„Uzasadnienie prawne: Oferta została odrzucona zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit. b Ustawy Pzp (niespełniającego warunków udziału w postępowaniu – brak minimum 3 analiz systemowych w zakresie oceny pracy sieci elektroenergetycznych NN lub WN na terenie Polski (wykraczającym poza ocenę wpływu pracy pojedynczego obiektu).

Uzasadnienie faktyczne: Zgodnie z pkt. 14.2.4. SWZ Wykonawca spełni warunek udziału w postępowaniu w ww. zakresie, jeżeli wykaże wykonanie, minimum 3 analiz systemowych w zakresie oceny pracy sieci elektroenergetycznych NN lub WN na terenie Polski (wykraczającym poza ocenę wpływu pracy pojedynczego obiektu) w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert. Do oferty dołączono wykaz wykonanych ekspertyz pojedynczych obiektów.”

Odwołujący z taką decyzją Zamawiającego się nie zgodził, składając w dniu 20 kwietnia 2026 r. odwołanie.

Izba zważyła co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 2 lit. b ustawy Pzp, jako niespełniającą warunków udziału w postępowaniu.

Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który nie spełnił warunków udziału w postępowaniu. Podkreślić należy, że określenie przez Zamawiającego warunków udziału w danym postępowaniu przetargowym ma na celu cenę zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia, tak aby ograniczyć w znacznym stopniu ryzyko nienależytego jego wykonania. Stąd, określając warunki udziału w postępowaniu Zamawiający zawsze zobowiązany jest przestrzegać zasad wynikających z regulacji art. 112 ust. 1 ustawy Pzp tj. warunki udziału w postępowaniu muszą być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia i być sformułowane w taki sposób, aby Zamawiający mógł dokonać należytej oceny zdolności wykonawcy do prawidłowego wykonania zamówienia. Tylko w taki sposób sformułowane warunki udziału w postępowaniu dają możliwość wykonawcom, którzy swoimi doświadczeniem gwarantują pewność, i rzetelność i prawidłowego wykonania zamówienia, ubiegania się o realizację zamówienia.

Dostrzec również należy, że Zamawiający przy formułowaniu warunków udziału w postępowaniu posiada pewnego rodzaju swobodę i nie jest tak, że Zamawiający musi określić taki warunek, który w pełni by odzwierciedlał przedmiot zamówienia. Ustawodawca jedynie, wskazuje, że warunki udziału w postępowaniu muszą być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia, a zatem mają być tak opisane, aby niezasadnie nie ograniczały dostępu wykonawcom do rynku zamówień publicznych.

Niezależnie od powyższych zasad, odnoszących się do samego sposobu formułowania warunków udziału w postępowaniu, to wskazać należy, że warunki określone w treści SWZ podlegają w pierwszej kolejności wykładni literalnej. Zasada ta stanowi gwarancję obiektywizmu Zamawiającego w procesie weryfikacji zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia, jak również stanowi narzędzie realizujące zasadę równego traktowania wykonawców (por. wyrok

Krajowej Izby Odwoławczej dnia 10 marca 2020 r. o sygn. akt. KIO 377/20). Dlatego też wszystko to, co nie zostało literalnie wskazane w dokumentach zamówienia, wszelkie interpretacje zarówno po stronie Zamawiającego jak i wykonawców nie mogą decydować o treści warunku. Kwestia ta na etapie badania i oceny ofert przez Zamawiającego nie może być interpretowana ani w sposób bardziej rygorystyczny, ani w sposób bardziej dowolny czy elastyczny, niż to wynika z literalnego jego brzmienia, ponieważ prowadziłoby to do nieuprawnionej zmiany albo co najmniej istotnej modyfikacji warunku. Co powodowałoby w konsekwencji naruszenie naczelných zasad obowiązujących w systemie zamówień publicznych, a zatem równego traktowania i uczciwej konkurencji. Innymi słowy Zamawiający obowiązany jest przeprowadzić procedurę badania spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu w odniesieniu do treści warunków ustalonych przed upływem terminu składania ofert, w oparciu o ich literalne brzmienie.

Na gruncie rozstrzyganej sprawy Odwołujący z ofertą złożył wykaz wykonanych usług wraz z dokumentami potwierdzającymi ich należyte wykonanie. W wykazie wskazano 149 ekspertyz wykonanych w ramach 10 umów. Zamawiający wezwał Odwołującego do wyjaśnień w zakresie złożonego wykazu, a Odwołujący złożył wyjaśnienia w odpowiedzi, które zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Argumentacja Odwołującego na poparcie swojego stanowiska sprowadzała się to twierdzenia, że opracowanie ekspertyzy należy traktować jako opracowanie analizy systemowej. Na rozprawie Odwołujący podnosił, że opracowując ekspertyzę pojedynczych obiektów, należy również przeprowadzić analizę systemową i w tym upatrywał zasadności swych twierdzeń. Czego następstwem był wywód, że wskazane w wykazie ekspertyz spełniają warunek określony przez Zamawiającego w SWZ.

Izba analizując całokształt dokumentacji postępowania doszła do przekonania, że argumentacja Odwołującego nie mogła zasługiwać na uwzględnienie.

Po pierwsze należy wziąć pod uwagę, że spełnienie warunku należy rozpatrywać w oparciu o jego literalne brzmienie, tym samym mając na uwadze warunek określony w SWZ Zamawiający wymagał przeprowadzenia analiz systemowych w zakresie oceny pracy sieci elektroenergetycznych NN lub WN na terenie Polski, a nie ekspertyz. Po drugie, zaś nawet przyjmując ocenę warunku dokonaną nie w oparciu o jego literalne brzmienie, na co w odwołaniu wskazywał Odwołujący, to zdaniem Izby Odwołujący nie zdołał wykazać, że wykonanie ekspertyzy dla danego obiektu czy nawet kilka ekspertyz dla poszczególnych obiektów ramach jednej umowy, należy to traktować jako opracowanie analizy systemowej.

Dodatkowo Izba również wzięła pod uwagę postanowienia Opisu przedmiotu zamówienia, w którym Zamawiający wskazała, że cel koncepcji został wskazany jako określenie potrzeb w zakresie wymaganego rozwoju sieci przesyłowej oraz dystrybucyjnej 110 kV, pracującej w układzie sieci zamkniętej wielostronnie zasilanej na obszarze PGE Dystrybucja, w perspektywie do roku 2035., a wnioski z tej koncepcji zostaną wykorzystane przy opracowywaniu planów rozwoju tych sieci. Cel ten wskazuje na przeprowadzenie analizy szerszych potrzeb Zamawiającego, niż te wynikające z potrzeby opracowania ekspertyzy przyłączeniowej pojedynczego obiektu do sieci, co w konsekwencji również ma przełożenie na dokonaną przez Zamawiającego ocenę w zakresie nie spełnienia warunku udziału w postępowaniu przez Odwołującego.

Przechodząc na koniec do zarzutu 2 dotyczącego naruszenia art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 239 ust. 2 Pzp poprzez wybór jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Przystępującego, podczas gdy ofertę najkorzystniejszą złożył Odwołujący, należy wskazać, iż zarzut ten jest konsekwencją zarzutu 1, a wobec jego oddalenia, również i ten zarzut nie zasługiwał na uwzględnienie.

Reasumując Izba uznała, że odwołanie w całości podlegało oddaleniu, a w działaniach Zamawiającego nie dopatrzyla się naruszenia zasad wynikających z ustawy Pzp.

Orzekając o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b) w zw. z § 8 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 odwoławczego stronę przegrywającą, czyli Odwołującego.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca: