

WYROK

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Banaszkiewicz

Protokolantka: W.Z.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 lipca 2026 r. przez wykonawcę M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Expert mgr inż. M.K. w Rzeszowie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Expert mgr inż. M.K. w Rzeszowie tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Skarb Państwa - Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2 zasądza od wykonawcy M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Expert mgr inż. M.K. w Rzeszowie na rzecz zamawiającego Skarbu Państwa - Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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 3595/26

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn.: „Wykonywanie przeglądów okresowych i napraw pojazdów samochodowych GDDKiA Oddział w Rzeszowie z podziałem na 5 części: Część nr 1. Wykonywanie przeglądów okresowych i napraw awaryjnych pojazdów samochodowych i przyczep lekkich będących w użytkowaniu Biura Oddziału GDDKiA w Rzeszowie”. Wartość szacunkowa zamówienia jest powyżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2026 r. pod nr 144335-2026

23 lipca 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na podstawie art. 513 ustawy Pzp odwołanie (sygn. akt: KIO 3595/26) złożył wykonawca M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Expert mgr inż. M.K. w Rzeszowie (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono od czynności i zaniechań Zamawiającego w prowadzonym przez niego postępowaniu polegających na:

1) wyborze oferty złożonej przez Wykonawcę MDM Auto STREFA Sp. z o.o., jako oferty najkorzystniejszej, a przez to zarzucił naruszenie art. 239 ust. 1 i 2 w związku z Pzp, w sytuacji, gdy najkorzystniejsza oferta została złożona przez Wykonawcę EXPERT mgr inż. M.K. z siedzibą w Rzeszowie,

2) odrzuceniu oferty Wykonawcy EXPERT mgr inż. M.K. z siedzibą w Rzeszowie przy błędnym uznaniu, że oferta ta nie została sporządzona lub przekazana w sposób zgodny z wymaganiami technicznymi oraz organizacyjnymi sporządzania lub przekazywania ofert przy użyciu środków komunikacji elektronicznej określonymi przez

zamawiającego, w sytuacji gdy moja oferta została złożona w istocie prawidłowo oraz zgodnie z SWZ oraz IDW, a przez to zarzucił naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp poprzez bezpodstawnie odrzucenie oferty złożonej przez Wykonawcy EXPERT mgr inż. M.K. z siedzibą w Rzeszowie.

Odwołujący wnosil o:

1. uwzględnienie całości zarzutów odwołania,
2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

a) zrzutów ekranu z:

-,Platformy eB2B" (platforma.eb2b.com.pl) z 5 plikami zamieszczonymi w zakładce ZŁÓŻ OFERTĘ i 7 plikami zamieszczonymi w zakładce PYTANIA/INFORMACJE- poczty e-mail z wiadomościami z „Platformy eB2B” potwierdzającymi dodanie poszczególnych plików (5 szt.) do zakładki „ZŁÓŻ OFERTĘ” dla wykazania, że kompletną ofertę Odwołujący złożył prawidłowo przez „Platformę EB2B” przez dołączenie 5 plików poprzez "przycisk/zakładkę": ZŁÓŻ OFERTĘ, w dn. 08.04.2026 o godz. 23:02-23:07.

3. nakazanie Zamawiającemu:

- a) unieważnienia w całości czynności wyboru „najkorzystniejszej” oferty: MDM Auto STREFA Sp. z o. o.,
- b) unieważnienia w całości czynności odrzucenia oferty: EXPERT mgr inż. M.K.
- c) uznania, że Wykonawca EXPERT mgr inż. M.K. ul. Boya-Żeleńskiego 23F, 35-105 Rzeszów, złożył ofertę niepodlegającą odrzuceniu,
- d) dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej tj. oferty EXPERT mgr inż. M.K. 4. zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, wedle norm prawem przewidzianych.

Odwołujący w odwołaniu nie wskazał na czym polega jego interes w uzyskaniu zamówienia oraz że poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę do wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał 14 lipca 2026 r. – Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty i o odrzuceniu oferty Odwołującego. W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 23 lipca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

6 sierpnia 2026 r. Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o:

- 1) oddalenie Odwołania w całości;
- 2) zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwoty 3.600,00 zł stanowiącej równowartość kosztów poniesionych przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie z przedstawioną fakturą.

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

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania.

Przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego ani po stronie zamawiającego w ustawowym terminie nie zgłosił żaden wykonawca.

Krajowa Izba Odwoławcza postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie wraz z załącznikami złożonej przez Zamawiającego i pisma procesowego z 20 sierpnia 2026 r. wraz z załącznikiem złożonego przez Zamawiającego.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i podlegało oddaleniu.

Izba ustaliła i zważyła co następuje:

Zamawiający prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn.: „Wykonywanie przeglądów okresowych i napraw pojazdów samochodowych GDDKiA Oddział w Rzeszowie z podziałem na 5 części: Część nr 1. Wykonywanie przeglądów okresowych i napraw awaryjnych pojazdów samochodowych i przyczep lekkich będących w użytkowaniu Biura Oddziału GDDKiA w Rzeszowie”.

Oferty złożyło dwóch wykonawców.

14 lipca 2026 r. Zamawiający przekazał wykonawcom Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty wykonawcy MDM Auto STREFA Sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie i o odrzuceniu oferty Odwołującego. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał:

„Zgodnie z pkt. 14.10 IDW Ofertę, JEDZ oraz zobowiązanie, o którym mowa w pkt 11.3. IDW należy wczytać jak załączniki na Platformie w zakładce „Złóż ofertę” (...) według Instrukcji korzystania z Platformy dostępnej dla

zalogowanych użytkowników w zakładce „Pomoc” – „Instrukcje”. Natomiast zgodnie z pkt. 16.5 IDW Ofertę stanowi wypełniony Formularz 2.1. „Oferta” oraz niżej wymienione wypełnione dokumenty: Formularz 2.2. Formularz cenowy część 1 – 5, Formularz 2.3. „Kryteria pozacenowe” dla części 1 – 5. Jak wynika z powyższego Zamawiający w dokumentach zamówienia opisał sposób przygotowania i składania oferty, podał informacje o środkach komunikacji elektronicznej, przy użyciu których Zamawiający będzie komunikował się z Wykonawcami, oraz informacje o wymaganiach technicznych i organizacyjnych sporządzania, wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej.

Termin składania ofert upłynął w dniu 09.04.2026r. o godz. 11:00.

Wykonawca za pośrednictwem platformy zakupowej eB2B w przedmiotowym postępowaniu w zakładce przeznaczonej do korespondencji (Pytania/Informacje) w dniu 08.04.2026r. o godz. 23:15 zamieścił stanowiące ofertę: Formularz 2.2. Formularz cenowy, Formularz 2.3. Kryteria pozacenowe oraz Oświadczenia dotyczące przepisów sankcyjnych związanych z wojną w Ukrainie. Natomiast Formularz 2.1. Oferta, oraz załączniki do oferty tj.: JEDZ oraz Formularz 3.2. Zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby, Wykonawca zamieścił w miejscu przeznaczonym do składania ofert (Załączniki oferenta).

W związku z powyższym część dokumentów składająca się na ofertę tj. Formularz 2.2. Formularz cenowy, Formularz 2.3. Kryteria pozacenowe, została przekazana niezgodnie z wymogami Zamawiającego dotyczącymi sposobu jej przekazania co spowodowało brak ich zaszyfrowania i uniemożliwiło zachowanie ich poufności do momentu otwarcia.

W tym miejscu Zamawiający wskazuje, że przekazanie oferty lub jej części w sposób niezgodny z wymaganiami technicznymi oraz organizacyjnymi przekazywania ofert przy użyciu środków komunikacji elektronicznej określonymi przez Zamawiającego stanowi podstawę do jej odrzucenia. Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za złożenie oferty w sposób niezgodny z IDW oraz Instrukcją korzystania z Platformy, w szczególności za sytuację, gdy Wykonawca składa ofertę w sposób umożliwiający Zamawiającemu zapoznanie się z jej treścią przed upływem terminu składania ofert (np. tak jak w niniejszym przypadku w zakładce "Pytania/Informacje"). Tym samym nie został spełniony obowiązek narzucony w art. 221 ustawy Pzp. W związku z przekazaniem części oferty w sposób niezgodny z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi określonymi przez Zamawiającego oferta Wykonawcy zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 6) ustawy Pzp podlega odrzuceniu."

Z decyzją Zamawiającego nie zgodził się Odwołujący składając 23 lipca 2026 r. odwołanie.

Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp:

„1. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy."

Artykuł ten określa materialnoprawne przesłanki dopuszczalności środka ochrony prawnej. Jak wynika z powołanego przepisu odwołanie przysługuje w sytuacji, gdy podmiot, który je wnosi jest nie tylko wykonawcą, uczestnikiem konkursu lub innym podmiotem, ale musi również posiadać interes w uzyskaniu zamówienia i ponieść lub może ponieść szkodę będącą wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy. Izba wskazuje, że Odwołujący nie wykazał w odwołaniu (a nawet nie podjął próby wykazania) spełnienia tych przesłanek. W złożonym odwołaniu Odwołujący nie wskazał na czym polega jego interes we wniesieniu odwołania, jak również nie określił w czym upatruje szkodę, którą poniósł lub może ponieść w wyniku naruszenia podnoszonych w odwołaniu przepisów. Jak wskazano w Komentarzu do ustawy Pzp pod red. Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza: „Dla skutecznego wniesienia środka ochrony prawnej nie jest wystarczające, aby wniósł je podmiot zaliczany do kategorii wskazanej w art. 505 ust. 1 Pzp. Podmiot korzystający ze środka ochrony prawnej – oprócz tego, że musi zaliczać się do tej kategorii – musi także wykazać spełnienie tzw. materialnoprawnych przesłanek do wniesienia środka ochrony prawnej, tj. wykazać, że:

1) ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie,

2) poniósł lub może ponieść szkodę,

3) poniesiona lub możliwa do poniesienia szkoda jest wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.

Powyższe przesłanki muszą być spełnione łącznie. Jest to warunek skutecznego wniesienia środka ochrony prawnej, co podlega badaniu przez organy rozpoznające środek ochrony prawnej. Stwierdzenie braku zaistnienia tych przesłanek skutkuje oddaleniem środka ochrony prawnej."

W złożonym odwołaniu Odwołujący w ogóle nie odniósł się do powyższych przesłanek. Izba nie jest uprawniona do samodzielnego ustalania interesu wykonawcy w skorzystaniu ze środka ochrony prawnej jakim jest odwołanie ani tego czy wykonawca poniósł lub czy może ponieść szkodę na skutek naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Sam fakt, że wykonawca bierze udział w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu nie zastępuje konieczności łącznego wykazania materialnoprawnych przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy w wyroku z 27 marca 2023 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 11/23: „Odwołujący nie odniósł się w ogóle do jednej z przesłanek określonych artykule 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. poniesienia bądź możliwości podniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez

Zamawiającego. Samo posiadanie statusu wykonawcy - podmiotu, który złożył ofertę w postępowaniu – i nawet wskazanie, że zajął 2 pozycję w rankingu oceny ofert - nie jest wystarczające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych.

Podsumowując, w odniesieniu do przesłanki poniesienia szkody lub jej możliwości Odwołujący nie przedstawił zarówno twierdzenia, jak i jego uzasadnienia. Krajowa Izba Odwoławcza uzupełniła twierdzenia Odwołującego, odnosząc się do „oczywistej szkody”: „oczywistym jest że na skutek błędnej, niezgodnej z przepisami prawa decyzji zamawiającego, odwołujący może nie uzyskać zamówienia, co oznacza, że w takiej sytuacji poniesie szkodę. Na te okoliczności właśnie zwrócił uwagę Odwołujący w treści odwołania”. Tymczasem analiza odwołania prowadzi do odmiennych wniosków, albowiem Odwołujący na takie okoliczności nie zwrócił żadnej uwagi, nie podniósł takiego twierdzenia. W odwołaniu wniesionym w sprawie, Odwołujący uzasadniając interes we wniesieniu odwołania wskazywał jedynie, że „jego oferta jest druga pod względem złożonych ofert oraz kryterium oceny ofert. Tańsza, a tym samym wyżej sklasyfikowana w rankingu ofert - jest aktualnie oferta Wykonawcy (...)”.

Mając na uwadze taki stan faktyczny należy uznać, że Krajowa Izba Odwoławcza po prostu wyszła poza granice zarzutu.

Krajowa Izba Odwoławcza nie może się domyslać przesłanki, nie może jej domniemywać. Co więcej Uczestnik nie tylko, że nie wykazał spełnienia tej przesłanki, ale również nie podniósł żadnej argumentacji w tym zakresie, nawet na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Tymczasem brak wskazania na szkodę, jaką mógłby ponieść odwołujący w wyniku rzekomego naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego, obligowało Krajową Izbę Odwoławczą do oddalenia odwołania. Przesłanka ta - wobec braku twierdzenia Odwołującego wymaganego art. 505 ust. 1 Pzp - nie może być przedmiotem interpretacji stanu faktycznego sprawy dokonywanej przez Krajową Izbę Odwoławczą za Odwołującego. Słusznie podniesiono w skardze, iż obowiązkiem Izby jest jedynie ocena wskazanych przez odwołującego przesłanek.”

Dodatkowo jak wskazano w wyroku z 11 lipca 2025 r. Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy wydanym w sprawie sygn. akt XXIII Zs 41/25:

„Odwołujący w pierwszej kolejności obowiązany jest powyższe okoliczności wykazać już na etapie wnoszenia odwołania, tak aby mogły one podlegać weryfikacji przez skład orzekający. Tym samym wykazanie posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia oraz poniesienia lub możliwości poniesienia szkody przez odwołującego ten ostatni musi wykazać na moment wniesienia odwołania, a stanowisko w tym zakresie musi zostać zawarte w odwołaniu. Przesłanki te zatem badane są na moment wniesienia odwołania. Podkreślenia wymaga również to, że przesłanki badane są w ramach danego prowadzonego postępowania i nie odnoszą się do innych, niezwiązanych z tym postępowaniem, okoliczności (...). Brak wykazania choćby jednej z nich powoduje nieskuteczność złożonego odwołania. Wymaga odnotowania, że odniesienie do posiadania statusu wykonawcy – podmiotu, który złożył ofertę w postępowaniu - nie jest wystarczające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych. Nie w każdym przypadku wykonawca będzie miał możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej, bowiem ustawodawca w sposób jednoznaczny przewidział okoliczności, w jakich to uprawnienie po stronie wykonawcy się materializuje. (...) Wykazanie istnienia obu przesłanek warunkuje posiadanie przez stronę legitymacji czynnej do wniesienia odwołania, jest elementem niezbędnym i konstrukcyjnym odwołania. Następcze uzupełnienie braku legitymacji czynnej nie jest możliwe, między innymi z tego względu, że postępowanie odwoławcze z natury rzeczy jest postępowaniem sformalizowanym, skoncentrowanym i powinno być prowadzone i zakończone bez zbędnej zwłoki.”

Mając na uwadze powyższe, Izba oddaliła złożone przez Odwołującego odwołanie, z uwagi na brak wykazania przez Odwołującego przesłanek materialnoprawnych dopuszczalności odwołania określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Izba wskazuje, że co prawda podczas posiedzenia Odwołujący podjął próbę określenia interesu we wniesieniu odwołania, jak również wskazał, że potencjalną szkodą jest nieuzyskanie zamówienia, to jednak biorąc pod uwagę pogląd wynikający z wyżej przytoczonych orzeczeń, komentarza do ustawy Pzp oraz stanowisko Zamawiającego zawarte w piśmie procesowym poparte załącznikiem, należy zauważyć, że przesłanki materialnoprawne dopuszczalności środka ochrony prawnej powinny zostać wykazane przez Odwołującego w odwołaniu. Dodatkowo Izba zauważa, że dostrzega podniesioną przez Zamawiającego okoliczność, że nawet w przypadku uwzględnienia podniesionych w odwołaniu zarzutów, oferta Odwołującego uplasuje się na drugiej pozycji w rankingu ofert. Odwołujący nie sformułował zaś zarzutów, które dotyczyłyby oferty, która została wybrana jako najkorzystniejsza, w związku z czym nie wykazał również na czym miałyby w tym stanie faktycznym polegać jego szkoda poniesiona na skutek naruszenia przepisów ustawy Pzp przez Zamawiającego.

Konsekwencją powyższego było nierozpoznanie zarzutów merytorycznych odwołania, ponieważ odwołanie jako takie było niedopuszczalne.

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.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....