Sygn.akt KIO 3957/26

WYROK

Warszawa dnia 5 października 2026 rok

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Renata Tubisz

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu i rozprawie w Warszawie w dniu 30 września 2026r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 sierpnia 2026r. przez **odwołującego:** Eurovia Polska S.A. Bielany Wrocławskie, ul. Irysowa 1; 55-040 Kobierzyce w postępowaniu prowadzonym przez **zamawiającego:** Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ul. Tytusa Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa **statio fisci** Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie ul. Hanasiewicza 17 B, 35-103 Rzeszów **z udziałem przystępującego po stronie zamawiającego**: Budimex S.A. ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa

orzeka

1. Oddala odwołanie
2. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20.000 zł 00 gr (sł.: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego Eurovia Polska S.A. Bielany Wrocławskie, ul. Irysowa 1; 55-040 Kobierzyce, tytułem wpisu od odwołania.
3. zasądza od odwołującego: Eurovia Polska S.A. Bielany Wrocławskie, ul. Irysowa 1; 55-040 Kobierzyce kwotę 3.668,00 zł. (sł.: trzy tysiące sześćset sześćdziesiąt osiem złotych zero groszy) na rzecz zamawiającego Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ul. Tytusa Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa **statio fisci** Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie ul. Hanasiewicza 17 B, 35-103 Rzeszów

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

Odwołanie złożono w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest pn. Wykonanie drugiej części robót w ramach zadania „Zabezpieczenie przed powodzią terenu m. Jarosławia poprzez zmianę parametrów hydraulicznych koryta potoku Szewnia w km od 16+115 do 16+761", nr sprawy R.ROZ.2710.78.2025.

Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 12 sierpnia 2025 r., Nr publikacji ogłoszenia: 527060-2025, Nr wydania Dz.U. S: 153/2025.

Tytuł zamówienia o udzielenie zamówienia publicznego wskazuje przedmiot zamówienia, którym są roboty budowlane, które mają gwarantować zabezpieczenie terenu Miasta Jarosławia przed powodzią, co ma być wykonane przez zmianę parametrów hydraulicznych potoku Szewnia.

Przedmiotem zaskarżenia przez Odwołującego jest odrzucenie jego oferty z powodu braku spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego doświadczenia zawodowego Odwołującego, co do budowy lub przebudowy urządzeń hydrotechnicznych, które w ocenie Zamawiającego nie zostało wykazane, pomimo wezwań kierowanych do Odwołującego w trakcie badania i oceny jego oferty. Natomiast zdaniem Odwołującego wykazał on doświadczenie w zakresie rodzaju budowli opisanych w SWZ, a to Zamawiający nadinterpretuje w sposób nieuprawniony, ustalone wymagania w SWZ (specyfikacja warunków zamówienia) co do wymaganego doświadczenia zawodowego, zmieniając wymagania SWZ co do ich rodzaju, co jest niedopuszczalne po terminie składania ofert.

Otwarcie i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dnia 12 sierpnia 2025 r. Zamawiający wszczął Postępowanie, którego przedmiotem jest wykonanie drugiej części robót w ramach zadania „Zabezpieczenie przed powodzią terenu m. Jarosławia przez zmianę parametrów hydraulicznych koryta potoku Szewnia w km od 16+115 do 16+761". Postępowanie jest prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, a termin składania ofert w Postępowaniu upłynął 7 stycznia 2026 r. W terminie składania ofert 9 wykonawców złożyło oferty. Dnia 30 lipca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie. Jednocześnie, Zamawiający odrzucił oferty 6 wykonawców. Dowód: Informacja z 30 lipca 2026 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - w aktach Postępowania. Jedną z odrzuconych ofert jest oferta złożona przez Odwołującego.

Jako podstawę odrzucenia Zamawiający wskazał art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) PZP, ponieważ - w ocenie Zamawiającego - została złożona przez wykonawcę (Odwołującego) niespełniającego warunków udziału w Postępowaniu. Postępowanie prowadzone jest w procedurze odwróconej, czyli tylko w odniesieniu do wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona Zamawiający przeprowadza kwalifikację podmiotową (weryfikuje brak podstaw do wykluczenia oraz spełnienie warunków udziału w Postępowaniu). Zamawiający, zanim dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej (Budimex), wezwał Odwołującego - na podstawie art. 126 ust 1 PZP - do złożenia podmiotowych środków dowodowych potwierdzających brak podstaw do wykluczenia oraz spełnienia warunków udziału w Postępowaniu. Dowód: Wezwanie Zamawiającego z 4 maja 2026 r. (pismo nr R.ROZ.2710.78.31.2025.BD) - w aktach postępowania. W odpowiedzi na powyższe wezwanie Odwołujący złożył m.in. wykaz robót z 15 maja 2026 r. (załącznik nr 13 do Formularza oferty) oraz referencje potwierdzające należyte wykonanie tych robót.

Zamawiający 1 czerwca 2026 r., działając na podstawie art. 128 ust. 1 PZP, wezwał Odwołującego do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, tj. (1) wykazu robót budowlanych na potwierdzenie spełniania wymogów z punktu 7.3.1.A) SWZ oraz (2) dowodów określających czy wykazywane roboty budowlane zostały wykonane należycie. Dowód: Wezwanie Zamawiającego z 1 czerwca 2026 r. (pismo nr R.ROZ.2710.78.32.2025.DB) - w aktach Postępowania. W odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia Odwołujący przedłożył wykaz robót („Wykaz robót II") zawierający następujące dwa zamówienia wraz dowodami potwierdzającymi ich należyte wykonanie: określając: Nazwę i adres podmiotu na rzecz, którego roboty budowlane zostały wykonane; Rodzaj robót; Wartość brutto robót, data wykonania robót (podać dzień, miesiąc, rok) Nr dowodu Nazwa zamówienia, miejsce wykonania robót budowlanych odpowiadających wymaganiom określonym w pkt.7.3.1.A) SWZ, Rozpoczęcie, Zakończenie określające czy roboty zostały wykonane należycie

Odwołujący wskazał następujące roboty:

Projekt i budowa drogi ekspresowej S2 - Południowa Obwodnica Warszawy na odcinku od węzła „Puławska" do węzła „Lubelska" w zakresie zadania: Zadanie C od węzła Wał Miedzeszyński (bez węzła) do węzła Lubelska (bez węzła) o długości ok. 7,5 km Warszawa: dla Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i AutostradOddział w Warszawie Zakres zadania obejmował. m.in.: budowę zbiorników retencyjnych wraz z ich infrastruktura towarzyszącą wartość robót:16.140 016,18 zł. rozpoczęcie robót 11.12.2015r. do 22.12.2020r.

i kolejno Nazwa zamówienia, miejsce wykonania robót Nazwa i adres podmiotu na rzecz, którego roboty budowlane zostały wykonane Rodzaj robót budowlanych odpowiadających wymaganiom określonym w pkt.7.3.1.A) SWZ. Wartość brutto robót budowlanych zgodnych z definicją określoną w pkt. 7.3.1.A) SWZ. Data wykonania robót (podać dzień, miesiąc, rok) Nr dowodu określające go czy roboty zostały wykonane należycie Rozpoczęcie Zakończenia.

Przebudowa ulicy Szafera (od al. Wojska Polskiego do ul. Sosabowskiego) , etap realizacyjny 1 - przebudowa ul. Szafera od skrzyżowania z al. Wojska Polskiego do skrzyżowania z ul. Romera i ul. Modrą SzczecinGmina Miasto Szczecin, pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin Zakres zadania obejmował. m.in.:budowę zbiornika retencyjnego wraz z jego infrastrukturą towarzyszącą wartość 11. 625. 827,54 złrozpoczęcie13.11.2019r. zakończenie 17.11.2021r. Dowód: Wykaz robót z 9 czerwca 2026 r. wraz z referencjami - w aktach Postępowania.

Fakt Zamawiający dokonał weryfikacji Wykazu robót i stwierdził, że Odwołujący nie spełnia warunku udziału w Postępowaniu dotyczącego doświadczenia określonego w punkcie 7.3.1.A) SWZ. Oferta Odwołującego została odrzucona przez Zamawiającego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) PZP. Dowód: Informacja z 30 lipca 2026 r. o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz wykonawcach, których oferty zostały odrzucone - w aktach Postępowania

Zamawiający dokonał weryfikacji przedłożonych środków i stwierdził, że nie potwierdzają one spełniania warunku udziału w postępowaniu określonego w punkcie 7.3.1.A) Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ") w odniesieniu do wartości wykonanych robót (min. 20 000 000 zł brutto).

W powyżej opisanych okolicznościach sprawy Odwołujący złożył odwołanie, w którym następująco sformułował zarzuty odwołania.

1. Działając na podstawie art. 513 pkt 1) ustawy Prawo zamówień publicznych („PZP") i art. 505 ust. 1 PZP w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 1) lit. a) PZP w imieniu Eurovia Polska S.A. z siedzibą w Bielanach Wrocławskich („Odwołujący"), wnosi odwołanie wobec niezgodnej z przepisami PZP czynności podjętej 30 lipca 2026 r. przez Zamawiającego polegającej na dokonanej ocenie ofert złożonych w Postępowaniu w zakresie odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego.

2. Zaskarżonej powyżej czynności Zamawiającego zarzucił naruszenie art. 226 ust.1 pkt 2 lit b) PZP w zw. z art. 112 ust. 1 PZP w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP przez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego

wskutek nieprawidłowego uznania, że Odwołujący nie spełnia warunku udziału w Postępowaniu dotyczącego doświadczenia w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, określonego w punkcie 7.3.1.A) Specyfikacji Warunków Zamówienia, podczas gdy Odwołujący wykazał spełnienie tego warunku udziału w Postępowaniu.

Z powyższej formuły wynika, że zarzut odwołania sprowadzał się do bezpodstawnego odrzucenia oferty, pomimo spełnienia warunku udziału w postępowaniu co do posiadania wymaganego doświadczenia zawodowego w budowie lub przebudowie budowli przeciwpowodziowych. Z treści uzasadnienia odwołania wynika, że Zamawiający na etapie badania i oceny ofert dokonał nadinterpretacji sformułowanego warunku doświadczenia w SWZ, nie mając do tego prawa ani w świetle postanowień SWZ, ani w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Odwołujący w związku z odrzuceniem oferty wniósł o merytoryczne rozpoznanie odwołania przez Izbę oraz jego uwzględnienie w całości to jest nakazanie Zamawiającemu unieważnienia odrzucenia jego oferty i przywrócenie jego oferty do postępowania o udzielenie zamówienia, celem jej wyboru jako najkorzystniejszej w przetargu.

Jako uzasadnienie zarzutów Odwołujący wniósło dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania to jest SWZ oraz oświadczeń Biur Projektowych i Projektantów(Izba na posiedzeniu i rozprawie dopuściła dowody), którzy na okoliczność wykonanych robót/budowli przez Odwołującego stwierdzają, że pomimo doświadczenia Odwołującego związanego z budowlami retencyjnymi i to w branży drogowej to też budowle retencyjne chronią przed podtopieniami i powodziami. Na powyższą okoliczność Odwołujący załączył do odwołania następujące oświadczenia Biur Projektowych i Projektantów:

1.) Oświadczenie Biura Projektów INBUD D.S., Z.W. dla projektu Przebudowa ulicy Szafera (od al. Wojska Polskiego d ul. Sosabowskiego) w Szczecinie - etap realizacyjny 1 na fakt - potwierdzenia, że zbiornik retencyjny wskazany przez Odwołującego w Wykazie robót II w ramach projektu Przebudowa ulicy Szafera (od al. Wojska Polskiego do ul. Sosabowskiego) w Szczecinie - etap realizacyjny 1 pełni funkcję ochronną przed podtopieniami i powodzią w zlewni rzeki Bukowej w Szczecinie;

2) Oświadczenie projektanta mgr inż. Z.B. dla projektu Budowa drogi ekspresowej S-2 Południowa Obwodnica Warszawy na odcinku od węzła „Puławska „do węzła „Lubelska „Zadanie C na fakt - potwierdzenia, że zbiornik retencyjny wskazany przez Odwołującego w Wykazie robót II w ramach projektu Budowa drogi ekspresowej S-2 Południowa Obwodnica Warszawy na odcinku od węzła „Puławska" do węzła „Lubelska” ZadanieC pełni funkcję ochronną przed podtopieniami lub powodzią lokalną.

3) Wyciąg z opisu projektu odwodnienia dla projektu referencyjnego wskazanego w Wykazie robót II - Przebudowa ulicy Szafera (od al. Wojska Polskiego do ul. Sosabowskiego) w Szczecinie - etap realizacyjny 1 na fakt - potwierdzenia, że zbiornik retencyjny wskazany przez Odwołującego w Wykazie robót II w ramach projektu Przebudowa ulicy Szafera (od al. Wojska Polskiego do ul. Sosabowskiego) w Szczecinie - etap realizacyjny 1ma zastosowane zabezpieczenie, którego celem jest ochrona terenu przed zalaniem.

Izba dokonując nawet tylko oceny wstępnej przywołanych dowodów przez Odwołującego na okoliczność posiadania doświadczenia zawodowego w zakresie budowy obiektów hydrotechnicznych przeciwpowodziowych zauważa, że przedmiotem doświadczeń we wszystkich przypadkach były zbiorniki retencyjne a nie przeciwpowodziowe, a branżyści oceniając przeznaczenie obiektów przede wszystkim stwierdzają, że przeznaczenie tych zbiorników to retencja (zbiorniki retencyjne), które chronią przed „podtopieniami i powodzią”, „przed podtopieniami lub powodzią lokalną”, „ochrona terenu przed zalaniem”. Przy czym co do doświadczenia nr 1 i Nr 3 (Szczecin – zbiornik retencyjny w związku z przebudową drogi) branżyści określają jego przeznaczenie w sposób niejednoznaczny, a wręcz rozbieżny (Nr 1 pełni funkcję ochronną przed podtopieniami lub powodzią lokalną i Nr 3 ma zastosowane zabezpieczenie, którego celem jest ochrona terenu przed zalaniem).

Izba nie podważając kompetencji branżystów w związku z ich powyższymi oświadczeniami (dowody pisemne Nr 1 i Nr 3) stwierdza jednak, że są one niejednoznaczne, co do funkcji zbiorników retencyjnych przy przebudowie dróg, a przede wszystkim z uwagi na ich podstawowe przeznaczenie jakim jest retencja. Bowiem w każdym z trzech przypadków wystawiający oświadczenia zbiorniki nie nazywają „przeciwpowodziowymi” tylko „retencyjnymi”. Wyjaśnienia co do funkcji retencyjnej, a nie przeciwpowodziowej zbiorników retencyjnych przy budowie, czy przebudowie ulic, dróg, złożył na posiedzeniu/rozprawie przedstawiciel Zamawiającego Branżysta przygotowujący inwestycję w wydziale ds. projektów.

Izba podsumowując złożone w poczet materiału dowodowego oświadczenia i Wyciąg z opisu projektu odwodnienia przy przebudowie ulicy (dowody: powyżej Nr 1,Nr 2,Nr 3) dała wiarę wyjaśnieniom Zamawiającego na posiedzeniu/rozprawie.

Uzupełniająco według Wikipedii to z łac. retentio oznacza zatrzymanie, powstrzymanie lub przetrzymywanie „**retencja**”

w geografii i hydrologii: retencja wodna, czyli zdolność gromadzenia wody w środowisku lub zbiornikach (np. retencja glebowa, śnieżna, mała retencja). Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne przez budowle przeciwpowodziowe rozumie się obiekty budowlane oraz urządzenia hydrotechniczne służące ochronie obszarów przed skutkami **powodzi,** Katalog budowli przeciwpowodziowych to w szczególności kanały ulgi, kierownice w ujściach rzek do morza, poldery przeciwpowodziowe, sztuczne zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe oraz suche zbiorniki przeciwpowodziowe, budowle regulacyjne, stopnie wodne i szereg innych obiektów hydrotechnicznych, ale nie ma wśród nich wymienionych „zbiorników retencyjnych".

Poza tym za **brakiem wiarygodności** dowodów Odwołującego co do funkcji przeciwpowodziowej zbiorników retencyjnych przemawiają następujące złożone dowody przez Zamawiającego:

1)korespondencja mailowa z 15 i 16 czerwca 2026r. na okoliczność wskazania czy zbiornik retencyjny w Szczecinie przy przebudowie ulicy w Szczecinie przy przebudowie ul. Szafera od skrzyżowania z Al. Wojska Polskiego do skrzyżowania ul. Romera (powyżej dowód Nr 1 i Nr 3 – dowód Odwołującego) zrealizowany był mi. z zamiarem pełnienia funkcji przeciwpowodziowej i udzielona odpowiedź „Zgodnie z postanowieniem Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie brak podstaw do wydania opinii m.in. ze względu na to, że inwestycja nie była realizowana w obszarach objętych szczególnym zagrożeniem powodziowym".
2)Pytanie Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody PolskieRegionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Rzeszowie z dnia 17.06.2026r. do ZENERIS PROJEKTY S.A. w Poznaniu ul. Paderewskiego 7, 61-770 Poznań L.d RJPR.270.4.2.2026 czy zbiorniki retencyjne podziemne wykonywane w ramach budowy sieci kanalizacyjnej i odwodnienia inwestycji drogowych można traktować jako zbiorniki przeciwpowodziowe. Odpowiedź ZENERIS PROJEKTY S.A. w Poznaniu z dnia 18.06.2026r. ZP.2026.2016/26-530 o treści Dot. zadania pn. „Zabezpieczenie przed powodzią terenu m. Jarosławia poprzez zmianę parametrów hydraulicznych koryta potoku Szewnia-Miłka w km od 16+115 do 16+761" „ W odpowiedzi na pismo znak RJPR.270.4.2.2026 z dnia17.06.2026r. informuję i wyjaśniam: 1.Katalog budowli przeciwpowodziowych określa ustawa z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2026r. poz.104 z późn. zm.) - art.2. 2. Zbiorniki otwarte infiltracyjno-retencyjne oraz zbiorniki podziemne wykonywane w ramach budowli sieci kanalizacyjnej i odwodnienia inwestycji drogowych służą odbiorowi wód opadowych lub roztopowych z odwodnienia tejże inwestycji. W naszej opinii nie można tego typu zbiorników traktować jako zbiorników przeciwpowodziowych i nie można ich procedować w oparciu o zapisy ustawy przywołanej w punkcie 1 niniejszego pisma.

Izba oceniając i reasumując zgromadzone dowody w sprawie dochodzi do wniosku, że zbiorniki retencyjne przy budowie, przebudowie ulic, dróg czy też sieci kanalizacyjnych nie są zbiornikami przeciwpowodziowymi a służą odbiorowi wód opadowych lub roztopowych z odwodnienia tychże inwestycji. Powyższe stanowisko Izby wynika z oceny zarówno opinii branżystów ze strony Zamawiającego, a nawet Odwołującego.

Izba w świetle powyższego nie znalazła podstaw nakazania Zamawiającemu unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, unieważnienia oceny ofert w postępowaniu w zakresie odrzucenia oferty Odwołującego oraz nakazania ponownego badania i oceny ofert w postępowaniu z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Zdaniem **Izby** przedmiotem niniejszego zamówienia czyli inwestycji przeciwpowodziowej jest ochrona przed powodzią, a nie przy okazji wybudowania zbiornika retencyjnego, ochrona przed powodzią, na co wskazuje przede wszystkim tytuł zamówienia „Zabezpieczenie przed powodzią terenu m. Jarosławia poprzez zmianę parametrów hydraulicznych koryta potoku Szewnia w km od 16+115 do 16+761" ale również wymagane doświadczenie zawodowe wykonawców: **7.3.1.A) SWZ** Zamawiający określił, że za roboty potwierdzające posiadanie przez Wykonawcę niezbędnych zdolności technicznych lub zawodowych uważane będą roboty polegające na budowie lub przebudowie rurociągów lub kolektorów sanitarnych lub burzowych o średnicy min. 1000 mm i o długości co najmniej 500 m albo robót polegających na ujęciu koryta rzeki lub potoku w koryto w zamkniętym rurociągu o średnicy min. 1500 mm i o długości co najmniej 500 m, albo roboty polegające na budowie zbiorników przeciwpowodziowych.

W ocenie Izby podsumowując wskazany w treści niniejszego odwołania zarzut jest niezasadny i odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Zamawiający nie naruszył przepisów Pzp, które to naruszenie miało by wpływ na wynik postępowania w myśl art. 554 ust.1 pkt 1) Pzp, ponieważ zbiornik retencyjny nie jest zbiornikiem przeciwpowodziowym.

Reasumując powyższe orzeczono jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art.557 i art.574 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2022 r. poz. 1710 ze zm.) stosownie do jego wyniku, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1)

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437) zwanego dalej „rozporządzeniem”, zaliczając w poczet postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania, uiszczony przez Odwołującego w kwocie 20.000,00 i zasądzając od Odwołującego kwotę 3.668,00 zł. na rzecz Zamawiającego, tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Przewodniczący:……