



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ4.440.65.2025.KC
dot. KU/64/25/DKZP

Warszawa, dnia 05.08.2025 r.

Informacja o wyniku kontroli uprzedniej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Gmina Wrocław Pl. Nowy Targ 1-8 50-141 Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. ul. Na Grobli 19 50-421 Wrocław w imieniu i na rzecz zamawiającego działa: Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o. ul. Ofiar Oświęcimskich 36 50-059 Wrocław
Rodzaj zamówienia:	roboty budowlane
Przedmiot zamówienia:	03940 Budowa trasy tramwajowo-autobusowej od przebudowywanej pętli Sępolno (węzeł przesiadkowy) do nowej pętli Swojczyce (węzeł przesiadkowy)
Wszczęcie postępowania:	30.08.2024 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	Dz. U. S: 172/2024 nr 529057-2024
Tryb postępowania:	przetarg nieograniczony (art. 139 ust. 1 ustawy Pzp)
Wartość zamówienia:	268 883 159,61 zł (tj. 57 985 197,56 euro), w tym wartość zamówienia podstawowego 179 255 439,74 zł (tj. 38 656 798,37 euro) oraz wartość zamówień, o których mowa w

art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp 89 627 719,87 zł (tj. 19 328 399,19 euro)

Środki UE: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS)

Rodzaj procedury: zamówienie klasyczne

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli uprzedniej przedmiotowego postępowania na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 poz. 620, 769 i 794), zwanej dalej „ustawą Pzp”, w związku z art. 613 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 616 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp stwierdza naruszenie przez Zamawiającego:

- 1) art. 91 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części;
- 2) art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie zwrotu wadium wniesionego przez wykonawcę SKANSKA S.A. oraz wykonawcę Strabag Sp. z o.o. w terminie 7 dni od dnia upływu terminu związania ofertą.

UZASADNIENIE

1) Zamawiający nie dokonał podziału zamówienia na części. Zamawiający nie wskazał w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 06.06.2025 r. Departament Kontroli Zamówień Publicznych zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o udzielenie wyjaśnień czy Zamawiający wskazał w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp (w przypadku odpowiedzi twierdzącej, poproszono o podanie, w której części dokumentacji postępowania znajdują się ww. zapisy; w razie odpowiedzi przeczącej, poproszono wskazanie powodów niedokonania podziału zamówienia na części). Zamawiający przy piśmie z dnia 11.06.2025 r. (przekazanym w dniu 11.06.2025 r.) wskazał, iż przekazuje „(...) analizę potrzeb i wymagań, w której w pkt. 5.2.2. wskazano powody niedokonania podziału zamówienia na części.”

W tym miejscu warto zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 3 ustawy Pzp, dokumenty zamówienia są to dokumenty sporządzone przez zamawiającego lub dokumenty, do których zamawiający odwołuje się, inne niż ogłoszenie, służące do określenia lub opisanie warunków zamówienia, w tym specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań. Ponadto, należy wskazać, iż zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych (druk sejmowy nr 3624), cyt.: „Przez „dokumenty zamówienia” ustawa rozumie dokumenty sporządzone przez zamawiającego lub dokumenty, do których zamawiający się odwołuje, inne niż ogłoszenie, służące do określenia lub opisanie warunków zamówienia. Dokumenty zamówienia są więc pisemnymi oświadczeniami zamawiającego, które wraz z ogłoszeniem o zamówieniu (w przypadku zamówień sektorowych w grę wchodzi również okresowe ogłoszenie informacyjne stanowiące zaproszenie do ubiegania o zamówienie sektorowe albo ogłoszenie o systemie kwalifikowania wykonawców wszczynające postępowanie o udzielenie zamówienia) oraz przepisami ustawy wyznaczają całością warunków zamówienia, a tym samym treść stosunku przetargowego oraz poprzedzającego go prowizorycznego stosunku przedprzetargowego. Dokumenty sporządzone przez zamawiającego to nie tylko dokumenty przygotowane przez personel zamawiającego, ale również dokumenty, których opracowanie zamawiający powierzył zewnętrznym, profesjonalnym podmiotom (np. dokumentacja projektowa wykonana przez biuro projektowe na zlecenie zamawiającego). Dokumenty zamówienia to także istniejące opracowania, do których zamawiający się odwołuje. Przykładem są normy, oznakowania lub inne zewnętrzne specyfikacje techniczne określające wymagane cechy materiałów, produktów lub usług, do których zamawiający jedynie odsyła w opisie przedmiotu zamówienia. Takie odesłanie powoduje, że stają się one elementem oświadczenia zamawiającego, nawet bez konieczności powtórzenia ich treści w dokumentacji przetargowej. Pojedyncze dokumenty zamówienia są zwykle łączone w zbiory dokumentów tworzących funkcjonalną całość. Zbiorem dokumentów zamówienia jest specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań. Istotne znaczenie ma także pojęcie „warunków zamówienia”. Warunki zamówienia są elementem definiującym pojęcie „dokumenty zamówienia”. Warunki zamówienia stanowią nadrzędną kategorię warunków, wyznaczają bowiem nie tylko warunki udziału w postępowaniu i inne wymagania proceduralne oraz sam przebieg postępowania, lecz także przedmiot zamówienia, wymagania związane z jego realizacją oraz projektowane postanowienia umowy. Tak szeroko zdefiniowane warunki zamówienia korespondują z terminem „specyfikacja warunków zamówienia”, która jest dokumentem zamówienia obejmującym całość wymagań określonych przez zamawiającego”. Przykładowo, dokumentami zamówienia będą zarówno wymienione wprost w treści definicji ustawowej specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań, jak również dokumentacja projektowa, stanowiąca opis przedmiotu zamówienia, oraz normy, oznakowania lub inne specyfikacje techniczne określające wymagane cechy materiałów, produktów lub usług, do których zamawiający odsyła w opisie przedmiotu zamówienia. Ustawa nie formułuje więc zamkniętego katalogu dokumentów zamówienia, wskazuje natomiast, że są to wszelkie dokumenty służące do określenia lub opisanie

warunków zamówienia, niezależnie od tego, czy zostały wytworzone przez zamawiającego, czy też nie. „Będą zatem to te dokumenty, które zamawiający bezpośrednio kieruje do wykonawców – SWZ, OPIW, różnego rodzaju normy, do których zamawiający się odwołuje. Od tak rozumianych dokumentów zamówienia należy odróżnić całą dokumentację postępowania zawierającą oprócz dokumentów zamówienia inne dokumenty sporządzane przez zamawiającego min. wewnętrzne notatki z szacowania, wniosek o wszczęcie postępowania, wewnętrzne protokoły z czynności, protokół postępowania, jak również inne dostarczone zamawiającemu w toku postępowania” [M. Sieradzka (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2022, <https://sip.legalis.pl>].

Zauważyć warto, iż adres strony internetowej, na której udostępniane będą zmiany i wyjaśnienia treści SWZ oraz inne dokumenty zamówienia bezpośrednio związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia, zamawiający podaje w SWZ (art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp).

W przedmiotowym postępowaniu zamawiający nie udostępnił dokumentu pn.: „04.Analiza potrzeb i wymagań”, za pośrednictwem strony internetowej pod adresem wskazanym w SWZ, jak również nie zawarł w dokumentach zamówienia oraz na stronie internetowej prowadzonego postępowania odesłania do ww. dokumentu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy uznać, iż dokument pn.: „04.Analiza potrzeb i wymagań”, nie stanowi dokumentu zamówienia, będąc jedynie wewnętrznym dokumentem sporządzonym przez Zamawiającego. Tym samym, Zamawiający nie wskazał w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części. Zaniechanie dokonania powyższej czynności przez zamawiającego stanowi naruszenie art. 91 ust. 2 ustawy Pzp.

Powyższe naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

2) Jak wynika z przekazanej dokumentacji postępowania, zamawiający określił termin związania ofertą do dnia 21.04.2025 r. Wszyscy wykonawcy, którzy złożyli ofertę, wnieśli wadium w formie gwarancji wadialnych. Zamawiający pismami z dnia 14.05.2025 r. (przekazanymi w dniu 15.05.2025 r.) dokonał zwrotu wadium na podstawie art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez doręczenie gwarantom oświadczenia o zwolnieniu wadium.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia upływu terminu związania ofertą. Zwrot wadium w powyższym przypadku nie wymaga żadnego działania ze strony wykonawcy i powinien nastąpić w terminie określonym w powyższym przepisie. W kontrolowanym postępowaniu 7-dniowy termin dla zamawiającego na zwrot wadium upływał w dniu 28.04.2025 r.

Pismem z dnia 04.07.2025 r. Departament Kontroli Zamówień Publicznych zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o udzielenie wyjaśnień w zakresie powodów dokonania zwrotu wadium po upływie terminu określonego w art. 98 ust. 1 ustawy Pzp.

Zamawiający przy piśmie z dnia 28.07.2025 r. (przekazanym w dniu 28.07.2025 r.) wskazał, iż „Ad.4) Zamawiający wyjaśnia, że dokonał zwrotu wadium po upływie terminu 7 dni od upływu terminu związania ofertą, opóźnienie to było podyktowane wzmożoną ilością pracy u Zamawiającego związaną między innymi z odwołaniem do Krajowej Izby Odwoławczej w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający pragnie jedynie nadmienić, że większość gwarancji wadialnych złożonych w przedmiotowym postępowaniu ma termin obowiązywania (czyli termin ważności gwarancji) przypadający w granicach do dnia 21.04.2025 - 25.04.2025 (przedmiotowe nie dotyczy tylko oferty SKANSKA S.A. – gwarancja ważna do 22.05.2025 r., oferty Strabag Sp. z o.o. – gwarancja ważna do 16.05.2025 r. i oferty Elektrotim S.A. – gwarancja ważna do 28.04.2025 r.). W związku z tym w stosunku do tych Wykonawców złożenie przez Zamawiającego oświadczenia o zwolnieniu wadium ma charakter czysto formalny i pozbawiony doniosłości prawnej, ponieważ ich gwarancje wygasły przed datą 28.04.2025 r., czyli przed upływem terminu na ich zwrot. Tym samym oświadczenie o zwolnieniu wadium, o którym mowa w art. 98 ust. 5 ustawy Pzp nie mogło de facto nieść za sobą żadnych skutków prawnych, bowiem złożenie takiego oświadczenia w ciągu 7 dni od dnia 21.04.2025 r. nastąpiłoby po upływie terminu ważności gwarancji, po ich wygaśnięciu. A zatem po upływie terminu na zgłoszenie roszczenia o wypłatę.”

Gwarancje złożone przez część wykonawców utraciły swoją ważność przed upływem 7-dniowego terminu na zwrot wadium, tj. w dniach od 21.04.2024 r. do 28.04.2025 r. Wszelkie ewentualne roszczenia beneficjentów wynikające z tych gwarancji względem gwarantów wygasły w tych datach. Tym samym obowiązek zwrotu tych wadiów utracił swoje prawne znaczenie.

Z kolei gwarancje złożone przez następujących wykonawców miały ustalony termin ważności do nw. dnia, tj. SKANSKA S.A. do 22.05.2025 r. oraz Strabag Sp. z o.o. do 16.05.2025 r. Określony w tych gwarancjach termin ważności przekraczał zatem upływ 7-dniowego terminu na zwrot wadium. Wobec powyższego zamawiający zobligowany był do zwrotu wadiów złożonych przez ww. wykonawców do dnia 28.04.2025 r. Zamawiający przekazał natomiast wystawcom gwarancji oświadczenia o zwolnieniu wadium w dniu 15.05.2025 r., a zatem z przekroczeniem terminu określonego w art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

W związku z powyższym, z uwagi na fakt, iż przepis art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp wyraźnie nakazuje zamawiającemu niezwłoczny zwrot wadium, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia upływu terminu związania ofertą, stwierdzić należy, iż zaniechanie zwrotu wadium

wniesionego przez SKANSKA S.A. oraz Strabag Sp. z o.o. w terminie 7 dni od dnia upływu terminu związania ofertą stanowi naruszenie powyższego przepisu ustawy Pzp.

Stwierdzone naruszenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 617 ustawy Pzp, od wyniku kontroli uprzedniej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Z up. Prezesa UZP