

Sygn. akt KIO/KD 3/26

UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ
z dnia 4 marca 2026 roku

Po rozpoznaniu zastrzeżeń zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiającego:

Oświetlenie Uliczne i Drogowe Sp. z o.o. (ul. Wrocławska 71A, 62-800 Kalisz)

dotyczących informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 28 stycznia 2026 r. (sygnatura: KND/49/25/DKZP), w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na: „Zmniejszenie zużycia energii elektrycznej poprzez modernizację infrastruktury oświetlenia zewnętrznego na terenach gminnych województwa łódzkiego; znak sprawy zamawiającego: 03/TP/2023

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:	Robert Siwik
Członkowie:	Maciej Sikorski
	Robert Skrzyszewski

wyraża następującą opinię:

Zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej nie zasługują na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej zwany również jako „Kontrolujący” lub „Prezes Urzędu”) w wyniku kontroli doraźnej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zmniejszenie zużycia energii elektrycznej poprzez modernizację infrastruktury oświetlenia zewnętrznego na terenach gminnych województwa łódzkiego (znak sprawy: 03/TP/2023) prowadzonego przez Oświetlenie Uliczne i Drogowe Sp. z o.o. z siedzibą w Kaliszu (dalej zwany jako „Zamawiający”), na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm., dalej: „ustawa Pzp”), stwierdził naruszenie przez Zamawiającego przepisu „art. 27 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez błędne uznanie, że do udzielenia zamówienia miały zastosowanie przepisy ustawy Pzp dotyczące robót budowlanych i w konsekwencji bezpodstawne przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów działu III ustawy Pzp, a więc z zastosowaniem przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości, podczas gdy rodzaj i wartość zamówienia publicznego zobowiązywała Zamawiającego do przeprowadzenia postępowania na podstawie przepisów działu II ustawy Pzp, co w efekcie doprowadziło do udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, w tym także z naruszeniem art. 86 tej ustawy poprzez zaniechanie przekazania przez Zamawiającego ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, będącym właściwym publikatorem dla przedmiotowego postępowania z uwagi na rodzaj i wartość zamówienia”.

W toku postępowania wyjaśniającego oraz kontroli doraźnej Prezes Urzędu ustalił co następuje.

Zamawiający prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Zmniejszenie zużycia energii elektrycznej poprzez modernizację infrastruktury oświetlenia zewnętrznego na terenach gminnych województwa łódzkiego” (znak sprawy: 03/TP/2023) o wartości 10 922 101,92 zł (2 452 420,94 euro), z podziałem na części: 4 558 081,67 zł (1 023 460,04 euro), 6 396 829,85 zł (1 436 327,88 euro).

Zamawiający zakwalifikował ww. zamówienie jako roboty budowlane, w związku z czym, mając na względzie wartość zamówienia, zostało ono przeprowadzone w trybie podstawowym bez negocjacji (art. 275 pkt 1 ustawy Pzp).

W ramach zamówienia możliwe było składanie ofert częściowych:

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2023/BZP 00090973/01 w dniu 10 lutego 2023 r.

Przedmiot zamówienia został opisany za pomocą kodu CPV: 45316110-9 – Instalowanie urządzeń oświetlenia drogowego.

Zgodnie z pkt III.1 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”), realizacja zadania miała dotyczyć następujących czynności:

„W Części 1 zakres modernizacji obejmuje m.in.:

- wymianę 1 091 szt. istniejących opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*
- montaż (dodatkowo) 1 275 szt. opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*

W Części 2 zakres modernizacji obejmuje m.in.:

- wymianę 1 978 szt. istniejących opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*
- montaż (dodatkowo) 1 283 szt. opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED.*

Ponadto zakres przedmiotu zamówienia obejmuje dostawę systemu zdalnego zarządzania (gwarantującego zdalny nadzór przez sieć internetową - bez konieczności instalowania dodatkowego oprogramowania oraz dostęp z poziomu przeglądarki internetowej) z abonamentem na 10 lat dla opraw, które zostaną zainstalowane w ramach zamówienia.”

W Opisie Przedmiotu Zamówienia, stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ (dalej jako: „OPZ”) opisane zostały:

- 1) wymagania dotyczące parametrów ulicznych opraw oświetleniowych;
- 2) wymagania fotometryczne dla opraw oświetleniowych dla wszystkich lokalizacji przedmiotu zamówienia;
- 3) wymagania dotyczące systemu zdalnego zarządzania oprawami zaimplementowanego do każdej oprawy LED - warstwa sprzętowa;
- 4) wymagania dotyczące warstwy informatycznej zaimplementowanego w oprawach zdalnego systemu zarządzania oświetleniem;

- 5) wymagania dotyczące wysięgników dla linii napowietrznych;
- 6) wymagania dotyczące przewodów zasilających oprawy;
- 7) wymagania dotyczące gniazd bezpiecznikowych dla linii napowietrznych;
- 8) wymagania dotyczące prac na sieci oświetleniowej.

Do upływu terminu składania ofert, tj. do dnia 28 lutego 2023 r., oferty złożyło 5 wykonawców.

Zamawiający jako ofertę najkorzystniejszą zarówno w ramach Części nr 1, jak i Części nr 2 wybrał ofertę wykonawcy EUTRO Sp. z o.o. i w dniu 13 kwietnia 2023 r. podpisał z ww. wykonawcą umowy w sprawie zamówienia publicznego.

We wniosku o kontrolę Wnioskodawca zarzucił, że podczas przeprowadzania postępowania doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania, poprzez zakwalifikowanie ww. postępowania jako roboty budowlane zamiast jako dostawy, co w konsekwencji spowodowało, że Zamawiający przeprowadził postępowanie na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy Pzp, a więc w tzw. procedurze krajowej, nie zaś na podstawie Działu II ustawy Pzp, a więc w tzw. procedurze unijnej.

Wnioskodawca uzasadniając swój wniosek wskazał m.in. na następujące:

„Zgodnie z zapisami SWZ, realizacja zadania miała głównie dotyczyć następujących czynności:

- *Demontaż opraw oświetlenia zewnętrznego,*
- *Wymiana wysięgników rurowych,*
- *Montaż nowych przewodów elektrycznych w wysięgnikach wraz z wymianą i montażem zabezpieczeń,*
- *Montaż nowych przewodów elektrycznych w słupach latarni o wysokości do 10m wraz z wymianą zabezpieczeń,*
- *Montaż nowych opraw oświetlenia zewnętrznego.*

Jednakże Wykonawca, jak wynika z załączonych do SWZ przedmiarów, zobowiązany był dostarczyć:

- *wysięgniki rurowe o parametrach zgodnych z opisem technicznym i zakresem mapowym,*
- *uchwyty montażowe wysięgników,*
- *przewody/kable typu YKY 2x2,5mm²,*
- *izolowane gniazda bezpiecznikowe,*

- izolowane zaciski prądowe,
- izolacyjne złącza słupowe,
- oprawy oświetlenia ulicznego LED, a następnie je zamontować.

Jednakże wszystkie te czynności miały za zadanie doprowadzić do osiągnięcia celu, jaki założył sobie zamawiający, a mianowicie „Zmniejszenie zużycia energii elektrycznej poprzez modernizację instalacji oświetlenia zewnętrznego na terenach gminnych województwa łódzkiego”. Modernizacja, remont, przebudowa instalacji oświetlenia nie była sama w sobie celem. Było nim zmniejszenie zużycia energii elektrycznej a to osiągnięte zostało poprzez dostarczenie, a następnie zainstalowanie nowych, energooszczędnych opraw. (...)

To dostawa energooszczędnych opraw oświetlenia ulicznego oraz powiązana z tym dostawa gniazd, zacisków prądowych, kabli, przewodów i wysięgników stanowiła główny element tego zamówienia, główne świadczenie wykonawcy. Natomiast demontaż starych opraw, wymiana wysięgników, przewodów elektrycznych stanowiły świadczenie uboczne mające charakter instrumentalny względem świadczenia głównego, ponieważ służą jego realizacji lub go uzupełniają.”

W odpowiedzi na wezwanie Urzędu Zamówień Publicznych, Zamawiający w toku kontroli złożył wyjaśnienia, w których wskazywał m.in., że: *Zauważyć należy, iż należąca do Spółki infrastruktura oświetleniowa, składająca się w szczególności z konstrukcji wsporczych wraz z oprawami i liniami zasilającymi, jest w świetle Prawa budowlanego zaliczana do obiektów liniowych. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego obiektem liniowym jest obiekt budowlany którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności (...) linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna (...). Wspomnieć trzeba, iż obiekty liniowe w świetle ustawy – Prawo budowlane, zaliczane są do budowli, szerzej obiektu budowlanego (vide: art. 3 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego).*

Wskazać należy, iż wspomniany powyżej przedmiot zamówienia wpisuje się w uregulowaną w art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego - przebudowę. Zgodnie z treścią przedmiotowej regulacji przebudowa prowadzi do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego (...).

Najistotniejszym jednakże - w przywołanej definicji przebudowy - jest określenie sposobu, w którym do wskazanych powyżej zmian dochodzi. Przepisy expressis verbis definiują bowiem przebudowę jako wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (...).

Powyższe oznacza, iż realizacja przedmiotowego zamówienia polegającego w szczególności na modernizacji infrastruktury oświetlenia drogowego wypełnia dyspozycję art 3 pkt 7a Prawa budowlanego (przebudowa), która w swej definicji wskazuje na zmianę parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego stanowiących konsekwencję wykonania robót budowlanych.

Powyższe oznacza explicite, iż prace stanowiące przedmiot zamówienia, wpisujące się bezsprzecznie w ustawową definicję przebudowy zostały zrealizowane w ramach robót budowlanych, co stanowiło podstawę dla przyjętego przez Spółkę założenia. Ponadto, modernizacja oświetlenia drogowego została zakwalifikowana przez Spółkę jako roboty budowlane z uwagi na fakt, iż opis przedmiotu zamówienia w głównej mierze opierał się na dokumentacji technicznej wraz z obliczeniami fotometrycznymi, schematami oraz przedmiarem robót charakterystycznymi dla robót budowlanych.

W związku z tak ustalonym stanem faktycznym powyższym Prezes Urzędu zważył co następuje.

(...) W ocenie Urzędu Zamówień Publicznych zgromadzony w sprawie materiał oraz stan prawny nakazuje uznać, że zamówienie będące przedmiotem kontroli stanowi dostawę w rozumieniu definicji zawartej w art. 7 pkt 4 ustawy Pzp. Kwalifikacji tej nie stoi na przeszkodzie fakt, iż przedmiotowe zamówienie może obejmować nie tylko dostawę, ale także roboty budowlane.

Istotne jest bowiem ustalenie, jaki był główny przedmiot zamówienia. W pierwszej kolejności należy dokonać analizy przepisu art. 27 ustawy Pzp, w świetle którego, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie usługi, dostawy lub roboty budowlane, do udzielenia zamówienia stosuje się przepisy ustawy dotyczące głównego przedmiotu zamówienia.

W przypadku zamówień mieszanych obejmujących równocześnie usługi, dostawy lub roboty budowlane głównym przedmiotem zamówienia będzie część związana z celem, efektem końcowym udzielenia zamówienia bez względu na jej wartość. Jeżeli zamówienie o charakterze mieszanym obok robót budowlanych obejmuje inne rodzaje zamówień, tj. usługi lub dostawy, główny przedmiot zamówienia określa się, stosując przede wszystkim kryteria jakościowe oraz uzupełniająco ilościowe. Tym samym, główny przedmiot zamówienia ustala się, co do zasady, w świetle zasadniczych, przeważających zobowiązań, które cechują dane zamówienie, przeciwstawiając je zobowiązaniom drugorzędnych, które mają jedynie dodatkowy lub uzupełniający charakter, ale wymaga ich właściwy przedmiot i cel umowy. Świadczenia uboczne mają charakter instrumentalny względem świadczenia głównego, ponieważ służą jego realizacji lub go uzupełniają.

Natomiast, odnosząc się do kwalifikacji zamówienia mieszanego obejmującego roboty budowlane i dostawy, art. 2 ust. 1 pkt 8 dyrektywy klasycznej oraz art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy sektorowej, a w ślad za nimi art. 7 pkt 9 ustawy Pzp stanowią, że **zamówienie na dostawy może obejmować dodatkowo rozmieszczenie i instalację**. Tym samym roboty budowlane związane z instalacją dostarczanego produktu, jako typowy przykład świadczenia ubocznego, zostały zakwalifikowane przez ustawodawcę jako element zamówienia na dostawy.

Stosowne jest tutaj odwołanie się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako „NSA”) z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 70/15, który dotyczył instalacji kolektorów słonecznych, przy czym charakter tego zamówienia jest co do swej istoty zbliżony do charakteru zamówienia na montaż opraw oświetleniowych typu LED. Zgodnie z powołanym wyrokiem NSA: „roboty budowlane związane z instalacją kolektorów słonecznych są świadczeniami mającymi - przy ich dostawie - charakter uboczny, dodatkowy, roboty te służą jedynie umożliwieniu korzystania z nabywanego urządzenia poprzez jego instalację. Instalacja stanowi, co prawda, element niezbędny do uruchomienia urządzenia, ale sama nie tworzy odrębnego celu zamówienia. To dzięki nabyciu kolektorów słonecznych oraz innych składników możliwe było ich rozmieszczenie i instalacja w budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej, gdyby nie nabycie tych urządzeń roboty budowlane nie miałyby miejsca. Niewątpliwie celem zamówienia było dostarczenie kolektorów słonecznych (mienia ruchomego), które bez szkody dla ich normalnego korzystania można przemieścić w inne miejsce.”

W ww. sprawie NSA przyznał rację sądowi I instancji, który to stwierdził m.in., że: „Sąd biorąc

pod uwagę przedstawione regulacje w przypadku zamówień obejmujących zarówno dostawy, jak i roboty budowlane, uznał, że przesądzające znaczenie ma cel zamówienia. Jeśli jest nim wykonanie robót budowlanych, a niezbędne do tego jest również dokonanie dostaw, ale to wykonanie robót spełni cel zamawiającego, to wówczas zamówienie udziela się według przepisów właściwych dla zamawiania robót publicznych. **Odmienne wygląda sytuacja, gdy to nie nabywane rzeczy są konieczne dla wykonania robót (np. zakup cegły do wybudowania domu), lecz odwrotnie – roboty w postaci prac instalacyjnych są niezbędne dla możliwości prawidłowego korzystania z rzeczy.**”

W podobnym tonie wypowiedziała się Krajowa Izba Odwoławcza (dalej jako: „KIO”) w uchwale z dnia 8 stycznia 2024 r. (sygn. KIO/KD 24/23), która nie uwzględniła zastrzeżeń zamawiającego od wyniku kontroli doraźnej Prezesa UZP postępowania na dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznych. W uchwale tej KIO stwierdziła następująco: „Tak jak słusznie zauważył Prezes Urzędu, zamiarem Powiatu Mławskiego było nabycie rzeczy ruchomych – instalacji fotowoltaicznych i instalacji pompy ciepła wraz z ich instalacją (art. 7 pkt 4 PrZamPubl).

Przedmiotem zamówienia nie było samo w sobie wykonanie elektrycznych systemów grzewczych (Klasa 45.31 załącznika II do Dyrektywy), pomp ciepła, czy też instalacji fotowoltaicznych. Powiat nie zamierzał zamówić wykonania instalacji, tj. robót budowlanych polegających na wykonaniu instalacji fotowoltaicznych oraz pomp ciepła, lecz nabyć ich własność wraz z dokonaniem montażu, a przy tej okazji konieczne było również uprzednie przystosowanie do ich montażu co do części budynków Zamawiającego. Następstwem ustalenia, że głównym przedmiotem zamówienia była dostawa instalacji fotowoltaicznej i instalacji gruntowej pompy ciepła z towarzyszącymi tej dostawie robotami budowlanymi, była konieczność uwzględnienia wartości tej dostawy w kontekście ustalenia, czy wartość zamówienia przekracza progi unijne i w związku z tym, które przepisy PrZamPubl dotyczące udzielenia zamówienia, tj. zawarte w dziale II „Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne” czy dziale III „Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne” należy zastosować. Nieprawidłowe ustalenia w tym zakresie, tj. ustalenie, że mamy do czynienia z robotami budowlanymi, dla których określono wyższy próg unijny, doprowadziły w sposób oczywisty, do dalszych naruszeń, w tym niezastosowania przepisów działu II PrZamPubl”.

Odnosząc powyższe do realiów przedmiotowego postępowania, należy zwrócić uwagę, że według Zamawiającego celem umowy była modernizacja istniejącego obiektu budowlanego, a więc de facto zmiana jego parametrów. W świetle dokonanej analizy, w oparciu o dostarczoną dokumentację i wyjaśnienia, należy przyjąć, że roboty budowlane wchodzące w skład zamówienia, polegające w ocenie Wykonawcy na przebudowie, tj. zmianie parametrów

użytkowych czy technicznych infrastruktury oświetleniowej stanowiły prace akcesoryjne (uboczne) względem dostawy opraw oświetleniowych.

Istotnie, wymiana i montaż opraw oświetleniowych jest niezbędna do prawidłowej realizacji zadania, nie jest to jednak automatycznie równoznaczne z tym, że stanowią one główny przedmiot zamówienia. Za główny przedmiot świadczenia należy bowiem uznać dostawę urządzeń, gdyż zamówienie na roboty budowlane de facto towarzyszy tej dostawie, a tym samym ma charakter dodatkowy, ponieważ służy jedynie umożliwieniu korzystania z nabywanego urządzenia poprzez jego instalację i rozmieszczenie. Reasumując, przedmiotowe roboty budowlane stanowią zatem element niezbędny do uruchomienia zmodernizowanego oświetlenia ulicznego typu LED ale same w sobie nie tworzą odrębnego celu zamówienia. Pomimo, że kwestia stosunku wartości dostaw do robót budowlanych nie ma pierwszorzędного znaczenia w kontekście ustalenia charakteru zamówienia, nie należy jednak abstrahować od faktu, iż, jak wskazał sam Zamawiający, wartość przedmiotów, które miały być zamontowane przewyższała wartość robót budowlanych.

Tym samym, biorąc pod uwagę wskazane powyżej progi stosowania przepisów ustawy Pzp dotyczących tzw. postępowań unijnych w przedmiocie dostaw i usług, należy przyjąć, że wartość zamówienia ustalonego przez Zamawiającego przekraczała próg unijny określony dla dostaw. Tymczasem, jak wynika z analizowanego stanu faktycznego, Zamawiający udzielił zamówienia w reżimie prawnym właściwym dla zamówień krajowych, podczas gdy wartość szacunkowa przedmiotowych dostaw zobowiązywała go do przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i udzielenia zamówienia z zastosowaniem przepisów działu II ustawy Pzp, właściwego dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, co stanowi naruszenie przepisów art. 86 ust. 1 ustawy Pzp i n. przepisów odnoszących się do ogłoszenia postępowania.

Zatem w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie wystąpiły przesłanki do zastosowania trybu udzielenia zamówienia publicznego na podstawie art. 275 ustawy Pzp. W przypadku

zamówienia na dostawę, montaż i wymianę opraw oświetleniowych, wraz z niezbędnymi urządzeniami (takimi jak wyciągniki rurowe, gniazda, zaciski prądowe, złącza, kable, przewody) należy przyjąć, że głównym przedmiotem jest dostawa, ponieważ zakup i dostawa urządzeń oświetlenia drogowego jest w tym przypadku elementem wiodącym, bez którego montaż i demontaż (robota budowlana) nie byłby ani możliwy, ani potrzebny. **Do całego postępowania zamawiający zobligowany jest więc zastosować przepisy ustawy Pzp dotyczące dostaw.**

Ponadto, procedowanie przez Zamawiającego kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, w oparciu o przepisy działu III ustawy Pzp, mającego zastosowanie do zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, a więc w praktyce łagodniejszego reżimu prawnego, stanowi naruszenie przepisów art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy Pzp. Zamawiający, bezpodstawnie wszczynając i prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości, zaniechał bowiem zastosowania szeregu instytucji prawnych ustawy Pzp, w tym przepisów dotyczących obowiązkowego publikatora dla ogłoszeń publikowanych w postępowaniu o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, czy też trybów dotyczących tych postępowań i obowiązujących dla nich dłuższych terminów składania ofert.

Stwierdzone naruszenie miało wpływ na wynik kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ bezpodstawnie odstąpienie od stosowania przepisów ustawy Pzp dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne miało wpływ na krąg potencjalnych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia.”

Pismem z 4 lutego 2026 r. Zamawiający zgłosił zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej. Zamawiający podniósł następujące zarzuty:

- 1) błędną wykładnię art. 27 ust. 1 w zw. z art. 7 pkt 21 oraz art. 7 pkt 4 ustawy Pzp polegającą na nieprawidłowym ustaleniu głównego przedmiotu kontrolowanego zamówienia poprzez pominięcie kryterium celu zamówienia oraz charakteru świadczenia jako determinujących dla prawidłowej kwalifikacji zamówienia mieszanego,

- 2) nieuwzględnienie charakteru i celu zamówienia jako kryterium determinującego kwalifikację zamówienia w świetle art. 27 ust. 1 ustawy Pzp, w szczególności pominięcie faktu, że celem zamówienia była przebudowa istniejącego obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, a nie nabycie rzeczy ruchomych,
- 3) niezastosowanie właściwej wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy Pzp w kontekście specyfiki infrastruktury oświetleniowej jako obiektu budowlanego oraz przebudowy w rozumieniu Prawa budowlanego, w tym pominięcie faktu, że infrastruktura oświetleniowa stanowi obiekt liniowy w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane, a jej modernizacja wymaga wykonania robót budowlanych w rozumieniu art. 3 pkt 7 tej ustawy,
- 4) błędnego zastosowania analogii do orzeczeń dotyczących instalacji kolektorów słonecznych oraz instalacji fotowoltaicznych, które to obiekty nie stanowią obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego i nie są trwale związane z gruntem, podczas gdy infrastruktura oświetleniowa jest obiektem liniowym wymagającym stosowania przepisów Prawa budowlanego”.

Zamawiający przedstawił w swoich zastrzeżeniach argumentację na poparcie ww. zarzutów.

Pismem z dnia 18 lutego 2026 r. (znak: DKZP.WKZ3.442.49.2025.MK KND/49/25/DKZP) Prezes Urzędu poinformował Zamawiającego, że zastrzeżenia do wyniku kontroli nie zostały uwzględnione oraz na podstawie art. 610 ust. 2 ustawy Pzp, zostały przekazane do zaopiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej.

Odnosząc się do zastrzeżeń, Prezes Urzędu podtrzymał w całości swoje stanowisko w zakresie naruszenia przez zamawiającego przepisu art. 27 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez błędne uznanie, że do udzielenia zamówienia miały zastosowanie przepisy ustawy Pzp dotyczące robót budowlanych i w konsekwencji bezpodstawne przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie przepisów działu III ustawy Pzp, a więc

z zastosowaniem przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości, podczas gdy rodzaj i wartość zamówienia publicznego zobowiązywała Zamawiającego do przeprowadzenia postępowania na podstawie przepisów działu II ustawy Pzp, co w efekcie doprowadziło do udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami

ustawy Pzp, w tym także z naruszeniem art. 86 tej ustawy poprzez zaniechanie przekazania przez Zamawiającego ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, będącym właściwym publikatorem dla przedmiotowego postępowania z uwagi na rodzaj i wartość zamówienia.

Prezes Urzędu powtórzył argumentację, zaprezentowaną wcześniej w „Informacji o wyniku kontroli doraźnej” z 28 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza, po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w przedmiotowej sprawie, ustaliła i zważyła, co następuje:

Oceniając zastrzeżenia kontrolowanego Izba podzieliła stanowisko Prezesa Urzędu, zawarte w „Informacji o wyniku kontroli doraźnej” w odniesieniu do naruszenia przepisów art. art. 27 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba wskazuje, że przedmiotem zamówienia nie była modernizacja infrastruktury oświetlenia zewnętrznego sama w sobie, ale mająca za cel „zmniejszenie zużycia energii elektrycznej”. Wobec powyższego przedmiot zamówienia został opisany za pomocą kodu CPV: 45316110-9 – Instalowanie urządzeń oświetlenia drogowego.

Zgodnie z pkt III.1 SWZ, realizacja zadania miała dotyczyć następujących czynności:
„W Części 1 zakres modernizacji obejmuje m.in.:

- wymianę 1 091 szt. istniejących opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*
- montaż (dodatkowo) 1 275 szt. opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*

W Części 2 zakres modernizacji obejmuje m.in.:

- wymianę 1 978 szt. istniejących opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED,*
- montaż (dodatkowo) 1 283 szt. opraw oświetleniowych na napowietrznej linii wspólnej, wydzielonej oraz latarniach na oprawy oświetleniowe typu LED.*

Ponadto zakres przedmiotu zamówienia obejmuje dostawę systemu zdalnego zarządzania (gwarantującego zdalny nadzór przez sieć internetową - bez konieczności instalowania dodatkowego oprogramowania oraz dostęp z poziomu przeglądarki internetowej) z abonamentem na 10 lat dla opraw, które zostaną zainstalowane w ramach zamówienia.”

W Opisie Przedmiotu Zamówienia, stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ (dalej jako: „OPZ”) opisane zostały:

- 1) wymagania dotyczące parametrów ulicznych opraw oświetleniowych;
- 2) wymagania fotometryczne dla opraw oświetleniowych dla wszystkich lokalizacji przedmiotu zamówienia;
- 3) wymagania dotyczące systemu zdalnego zarządzania oprawami zaimplementowanego do każdej oprawy LED - warstwa sprzętowa;
- 4) wymagania dotyczące warstwy informatycznej zaimplementowanego w oprawach zdalnego systemu zarządzania oświetleniem;
- 5) wymagania dotyczące wysięgników dla linii napowietrznych;
- 6) wymagania dotyczące przewodów zasilających oprawy;
- 7) wymagania dotyczące gniazd bezpiecznikowych dla linii napowietrznych;
- 8) wymagania dotyczące prac na sieci oświetleniowej.

Mając na uwadze powyższe Izba podkreśla, że ustalenie głównego przedmiotu zamówienia następuje co do zasady w świetle zasadniczych, przeważających zobowiązań, które cechują dane zamówienie, przeciwstawiając je zobowiązaniom drugorzędym, które mają jedynie dodatkowy lub uzupełniający charakter, ale wymaga ich właściwy przedmiot i główny cel umowy. Przy ustalaniu, co jest głównym przedmiotem zamówienia, należy również brać pod uwagę wartość poszczególnych świadczeń, ale jedynie jako jedno z wielu kryteriów, a na pewno nie dominujące.

W ocenie Izby analiza stanu faktycznego sprawy dała podstawę do uznania, iż w rzeczywistości główny przedmiot zamówienia stanowiły dostawy, bowiem właściwym przedmiotem i głównym celem umowy w sprawie zamówienia publicznego była realizacja zadania polegającego de facto na wymianie i dodatkowo montażu opraw oświetleniowych, a nie przebudowa napowietrznej linii wspólnej, gdzie miały być realizowane prace dotyczące wymiany oświetlenia.

Pojęcie "główny przedmiot zamówienia" należy utożsamiać zawsze z głównym świadczeniem wykonawcy, natomiast zobowiązania drugorzędne ze świadczeniami ubocznymi. Świadczenia uboczne mają charakter instrumentalny względem świadczenia głównego, ponieważ służą jego realizacji lub go uzupełniają. Niewątpliwie przedmiotem zamówienia (świadczeniem głównym) nie była przebudowa (jako roboty budowlane) infrastruktury oświetleniowej (fundamentów, słupów), ale wymiana istniejących opraw oświetleniowych.

Izba podziela trafność powołania się przez Prezesa Urzędu na orzecznictwo NSA referujące chociażby do instalacji kolektorów słonecznych, których charakter świadczeń można uznać za zbliżony do niniejszej sprawy. Zgodnie z powołanym wyrokiem NSA z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 70/15: „roboty budowlane związane z instalacją kolektorów słonecznych są świadczeniami mającymi - przy ich dostawie - charakter uboczny, dodatkowy, roboty te służą jedynie umożliwieniu korzystania z nabywanego urządzenia poprzez jego instalację. Instalacja stanowi, co prawda, element niezbędny do uruchomienia urządzenia, ale sama nie tworzy odrębnego celu zamówienia. To dzięki nabyciu kolektorów słonecznych oraz innych składników możliwe było ich rozmieszczenie i instalacja w budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej, gdyby nie nabycie tych urządzeń roboty budowlane nie miałyby miejsca. Niewątpliwie celem zamówienia było dostarczenie kolektorów słonecznych (mienia ruchomego), które bez szkody dla ich normalnego korzystania można przenieść w inne miejsce.” Przenosząc powyższe na opiniowaną sprawę należy analogicznie uznać, że celem zamówienia nie była sama w sobie modernizacja (przebudowa) infrastruktury oświetleniowej, ale modernizację infrastruktury oświetlenia zewnętrznego (wymiana i montaż paneli oświetleniowych), które miały spełnić jeden zasadniczy cel – doprowadzić do zmniejszenia zużycia energii elektrycznej.

Cel zamówienia (czyli to, co ma być zrealizowane) musi determinować opis przedmiotu zamówienia, a nie odwrotnie. W niniejszej sprawie przywołany powyżej opis przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny pozwala ustalić zasadnicze, przeważające zobowiązanie wykonawcy, które cechują dane zamówienie, przeciwstawiając je zobowiązaniom drugorzędym, które mają jedynie dodatkowy lub uzupełniający charakter, ale wymaga ich właściwy przedmiot i cel umowy. Niewątpliwie realizacje innych prac na infrastrukturze oświetleniowej stanowią świadczenia uboczne, gdyż mają charakter instrumentalny względem świadczenia głównego (dostawa i wymiana opraw oświetleniowych), ponieważ służą jego realizacji lub go uzupełniają (pozwalają na uruchomienie urządzenia, ale same nie tworzą odrębnego celu zamówienia).

Wobec powyższego Zamawiający naruszył art. 27 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez błędne uznanie, że do udzielenia zamówienia miały zastosowanie przepisy ustawy Pzp dotyczące robót budowlanych. Stwierdzone naruszenie miało wpływ na wynik kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ bezpodstawne odstępstwo od stosowania przepisów ustawy Pzp dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne miało wpływ na krąg potencjalnych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza wyraża opinię, jak w sentencji uchwały.

.....

.....

.....