

Uchwała
Krajowej Izby Odwoławczej
z dnia 17 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Członkowie: Katarzyna Odrzywolska

Piotr Kozłowski

po rozpatrzeniu zastrzeżeń od wyników kontroli Zamawiającego, Miasta Żyrardów, z dnia 22 lipca 2026 r. do Informacji o wyniku kontroli doraźnej znak KND/97/25/DKZP z dnia 15 lipca 2026 r., dotyczącej przeprowadzonego przez Zamawiającego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Budowa przyszkolnej hali sportowej w Żyrardowie infrastruktury sportowej”, w przedmiocie naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w prowadzonym postępowaniu, Krajowa Izba Odwoławcza wyraża następującą opinię:

zastrzeżenia Zamawiającego dotyczące naruszeń wskazanych w Informacji o wyniku kontroli doraźnej nie zasługują na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej postępowania Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził naruszenie:

- art. 112 ust. 1 ustawy Pzp przez określenie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej i zawodowej w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz niesłużący ocenie zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, lecz ograniczeniu konkurencji w postępowaniu, a w konsekwencji naruszenie:
- art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp przez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób proporcjonalny oraz zapewniający zachowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Prezes Urzędu wskazał, że w niniejszym przypadku Zamawiający określił warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej i zawodowej wykonawcy w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, poprzez wymóg wykazania należytego wykonania co najmniej 2 robót budowlanych polegających na budowie hali sportowej o powierzchni użytkowej nie mniejszej niż 700 m², wyposażonej w instalację fotowoltaiczną o mocy nie mniejszej niż 20 kW, zainstalowanej na dachu hali, oraz infrastrukturę techniczną, z zagospodarowaniem terenu. Sformułowany w ten sposób warunek udziału w postępowaniu nie służy określeniu minimalnych poziomów zdolności wykonawców, lecz do celowego ograniczenia konkurencji. Łączne wykazanie wykonania 2 robót polegających na budowie hali sportowej wraz z jednoczesnym wykonaniem instalacji fotowoltaicznej o mocy nie mniejszej niż 20 kW na dachu tej hali sportowej nie znajduje uzasadnienia.

Organ kontroli zaznaczył, iż ww. wymagania dotyczą innego kręgu wykonawców, gdyż co do zasady wykonawca zajmujący się montowaniem instalacji fotowoltaicznej nie będzie posiadał doświadczenia w budowie hal sportowych o powierzchni 700 m² o wartości nie mniejszej niż 4 500 000 zł brutto (każda). Podobnie, wykonawcy zajmujący się budową kompleksów sportowych, w tym hal sportowych, z reguły nie posiadają doświadczenia w montowaniu instalacji fotowoltaicznej, gdyż ww. zakres zleca się – co do zasady – podwykonawcom wyspecjalizowanym w ww. wąskiej dziedzinie. Ponadto Zamawiający niewystarczająco uzasadnił z jakiego powodu wymagał od wykonawców wykonania 2 instalacji fotowoltaicznych na halach sportowych, skoro instalacje fotowoltaiczne w układzie wielołańcuchowym, o mocy nie mniejszej niż 20 kW, a więc przeznaczone dla większych obiektów niż domy jednorodzinne, montowane są również na dachach innych obiektów, jak np. przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, obiekty sportowe, w sposób niezakłócający pracy tych placówek.

Zaznaczono również, że Zamawiający nie zdecydował się na rozdzielenie ww. warunku – osobno na doświadczenie obejmujące budowę kompleksów sportowych oraz wykonanie instalacji fotowoltaicznej o mocy nie mniejszej niż 20kW – co w zasadzie uniemożliwiło wspólne ubieganie się o udzielenie tego zamówienia przez wykonawców wyspecjalizowanych w tych dwóch dziedzinach.

Podnosząc konieczność kompleksowego wykonania inwestycji przez jednego wykonawcę odpowiedzialnego za całość prac, Zamawiający wskazywał na potrzebę zminimalizowania błędów wykonawczych i zapewnienia bezpieczeństwa dla uczniów i pracowników szkoły, lecz pominął fakt, iż w SWZ nie zastrzeżono obowiązku osobistego wykonania całej inwestycji przez wykonawcę, dopuszczając w SWZ powierzenie podwykonawcom wykonanie części zamówienia, z zastrzeżeniem, iż powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom nie zwalnia wykonawcy z odpowiedzialności za należyte wykonanie przedmiotu zamówienia.

Wobec powyższego we wnioskach kontroli stwierdzono, iż na etapie trwania postępowania wykonawcy musieli spełnić wygórowany warunek udziału w postępowaniu, obejmujący wykonanie co najmniej 2 robót budowlanych polegających na budowie hali sportowej o powierzchni użytkowej nie mniejszej niż 700 m², wyposażonej w instalację fotowoltaiczną o mocy nie mniejszej niż 20 kW, zainstalowanej na dachu hali, oraz infrastrukturę techniczną, z zagospodarowaniem terenu, a na etapie realizacji mogli powierzać część robót (w tym wykonanie instalacji fotowoltaicznej) podwykonawcom.

Prezes Urzędu wskazał także, iż na etapie wyjaśnień treści SWZ, prośbę o zmianę warunku udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego doświadczenia skierowano do Zamawiającego 4-krotnie, a warunek udziału w postępowaniu istotnie ograniczał konkurencję, o czym świadczy fakt, iż oferty złożyło tylko dwóch wykonawców, przy czym tylko jeden – wykonawca Grupa Ekoenergia Sp. z o.o. – wykazał spełnianie określonego w rozdziale 8 pkt 1 ppkt 2 lit. d SWZ warunku (opisanego wyżej i stanowiącego przedmiot oceny).

Tym samym w niniejszym stanie faktycznym sprawy, przez postawienie wymogu łącznego posiadania doświadczenia w budowie 2 hal sportowych oraz instalacji fotowoltaicznych (na dachach tych hal) Zamawiający ograniczył konkurencję do jednego wykonawcy.

W zastrzeżeniach do wyniku kontroli Zamawiający dokonał analizy prawnej zasad określonych w art. 16 ustawy pzp w kontekście przedmiotu kontroli. uznając iż istnieją podstawy do odmiennej w tym względzie interpretacji, niż przedstawiona przez Prezesa UZP.

Zakwestionował także ocenę organu kontroli co do naruszenia art. 112 ustawy pzp, wskazując na dopuszczalność ustalenia warunków udziału w postępowaniu w sposób przyjęty w dokumentach zamówienia.

Prezes UZP nie uwzględnił zastrzeżeń zamawiającego, podtrzymując stanowisko.

Krajowa Izba Odwoławcza, rozpoznając zastrzeżenia wniesione przez zamawiającego, działając na podstawie art. 610 ust. 3 ustawy Pzp uznała, że zastrzeżenia nie zasługują na uwzględnienie.

Izba dokonała oceny ustaleń kontroli i złożonych zastrzeżeń od wyniku kontroli w zakresie postawionych wniosków organu kontrolującego.

Wobec powyższego brak jest podstaw do odniesienia się i oceny przedstawionych przez Zamawiającego kwestii ewentualnego naruszenia zasad zamówień publicznych i przepisów ustawy pzp w związku z treścią przyjętego opisu przedmiotu zamówienia. Opis przedmiotu zamówienia nie był oceniany i kwestionowany w ustaleniach kontroli. W Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 15 lipca 2026 r. nie stwierdzono bowiem naruszenia art. 99 ustawy Pzp.

Izba uznaje za mającą w sprawie znaczenie okoliczność, iż na etapie wyjaśnień treści SWZ prośbę o zmianę warunku udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego doświadczenia skierowano do Zamawiającego 4-krotnie, a tak sformułowany warunek udziału w postępowaniu istotnie ograniczał konkurencję na rynku, o czym świadczy fakt, iż w postępowaniu oferty złożyło tylko dwóch wykonawców, przy czym tylko jeden wykazał spełnianie określonego w rozdziale 8 pkt 1 ppkt 2 lit. d SWZ warunku. Tym samym podzielić należy ocenę, że w niniejszym stanie faktycznym sprawy, przez postawienie wymogu łącznego posiadania doświadczenia w budowie 2 hal sportowych oraz instalacji fotowoltaicznych (na dachach tych hal) Zamawiający ograniczył konkurencję do jednego wykonawcy.

W ocenianym postępowaniu doszło zatem do postawienia nadmiarowego i nieproporcjonalnego warunku udziału dotyczącego zdolności technicznej i zawodowej, co uzasadnia stwierdzenie, iż w tym zakresie nastąpiło naruszenie przez Zamawiającego art. 112 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp.

Oceny powyższej nie zmienia okoliczność braku skorzystania przez potencjalnych wykonawców z uprawnienia do złożenia odwołania na przedmiotowy warunek udziału, oceniony jako nadmiernie rygorystyczny.

Formułując warunek udziału w postępowaniu Zamawiający jest zobowiązany opisać go w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Oznacza to, że przyjęty warunek udziału w postępowaniu powinien z jednej strony zapewnić jak najszerszy dostęp do zamówienia, z drugiej zaś strony powinien ograniczyć ten dostęp do podmiotów, które są w stanie realnie wykonać zamówienie, jednakże za niedozwolone uznaje się tworzenie warunków udziału w postępowaniu bez uzasadnionych potrzeb Zamawiającego w tym zakresie; w także w celu ograniczenia konkurencji.

W niniejszym stanie faktycznym, zarówno w toku kontroli, jak i w złożonych zastrzeżeniach, Zamawiający nie wyjaśnił w sposób wyczerpujący podstaw przyjęcia tak rygorystycznych wymagań, w szczególności kwestii: wpływu przyjętego warunku udziału w postępowaniu na ograniczenie konkurencji wśród wykonawców, potrzeby żądania od wykonawców doświadczenia w postaci kompleksowego wykonania 2 hal sportowych wraz z instalacjami fotowoltaicznymi na ich dachach, podczas gdy w SWZ dopuszczono udział podwykonawców, w tym w zakresie ww. instalacji, a także przy uwzględnieniu odpowiedzialności wykonawcy za te części zamówienia zrealizowane przez podwykonawców, dlaczego nie dopuszczono doświadczenia zdobytego w realizacji instalacji fotowoltaicznej na dachach innych obiektów, w tym użyteczności publicznej, halach przemysłowych, dużych przedsiębiorstwach itd., bądź nie zdecydowano się na rozdzielenie ww. warunku na doświadczenie zdobyte podczas realizacji budowy 2 hal sportowych oraz 2 instalacji fotowoltaicznych na dachach budynków (odrębnie).

Tym samym zasadne jest stwierdzenie, że postawienie opisanego wymogu wykazania przez wykonawcę kompleksowego wykonania 2 hal sportowych wraz z instalacjami fotowoltaicznymi na dachach tych hal, przy jednoczesnym przyjęciu zapisów SWZ dopuszczających osobne wykonanie tych części poprzez powierzenie ich wykonania podwykonawcom, nie znajduje obiektywnego uzasadnienia.

W świetle powyższych okoliczności Izba uznała, że Prezes Urzędu Zamówień Publicznych prawidłowo stwierdził naruszenie przez Zamawiającego art. 112 ust. 1 ustawy Pzp przez określenie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej i zawodowej w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz niesłużący ocenie zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia lecz ograniczeniu konkurencji w postępowaniu, a w konsekwencji naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp przez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób proporcjonalny oraz zapewniający zachowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Tym samym argumenty przedstawione w zastrzeżeniach Zamawiającego w zakresie stwierdzeń przedstawionych w ustalenia kontroli nie podważają prawidłowości ustaleń kontroli.

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

Przewodniczący

Członkowie

.....