



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ3.442.44.2025.JB
KND/44/25/DKZP

Warszawa, dnia 28 października 2025 r.

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

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

Zamawiający:	1 Baza Lotnictwa Transportowego ul. Żwirki i Wigury 1c 00-909 Warszawa
Rodzaj zamówienia:	usługi
Rodzaj procedury:	zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	„Usługa przeprowadzenia szkoleń dla personelu technicznego statków powietrznych Boeing B737-800 oraz Gulfstream G550 wraz ze szkoleniami dodatkowymi w roku 2024/2025”
Tryb postępowania:	przetarg nieograniczony
Data wszczęcia postępowania:	4.10.2024 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	601176-2024 (DUUE)
Wartość zamówienia:	5 744 629,89 zł (1 238 841,06 euro)
Środki UE:	nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej 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 r. poz. 620, 769, 794 i 1165), zwanej dalej „ustawą Pzp”, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej także: „Prezes Urzędu”) na podstawie art. 609 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp informuje o stwierdzonym naruszeniu przepisu:

- art. 433 pkt 4 ustawy Pzp poprzez przewidzenie w projektowanych postanowieniach umowy możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

UZASADNIENIE

W toku kontroli doraźnej ustalono, iż Zamawiający – 1 Baza Lotnictwa Transportowego, przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. *„Usługa przeprowadzenia szkoleń dla personelu technicznego statków powietrznych Boeing B737-800 oraz Gulfstream G550 wraz ze szkoleniami dodatkowymi w roku 2024/2025”*, zakończone zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego w dniu 9 stycznia 2025 r. z wykonawcami wspólnie ubiegającymi się o udzielenie zamówienia – AirTech Solution sp. z o.o. oraz CAE STS Limited w zakresie części nr 1 i 10 zamówienia. Łączna maksymalna wartość umowy została określona na kwotę 3 166 700,00 zł.

Stwierdzono, iż w treści § 4 ust. 2 projektu umowy w sprawie zamówienia publicznego, stanowiącego załącznik nr 2 do specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), wskazano co następuje: *„2. Opłata za szkolenie uiszczana będzie wyłącznie za osoby, które faktycznie odbyły szkolenie”*.

Tożsame postanowienie zostało włączone do treści ostatecznie zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W toku kontroli doraźnej, pismem z dnia 25 lutego 2025 r. zwrócono się do Zamawiającego z prośbą o wyjaśnienie *„czy treść postanowienia umownego określonego w § 4 ust. 2 wzoru umowy Zamawiający rozumiał w ten sposób, iż opłata za szkolenie będzie uiszczana wyłącznie za osoby, które faktycznie odbyły szkolenie, niezależnie od przyczyn nieobecności, jak również proszę o wyjaśnienie, czy Zamawiający przewidział w ww. zakresie wyjątki odnoszące się do okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi Zamawiający oraz czy Zamawiający określił minimalną wartość lub wielkość świadczenia ze swojej strony, która byłaby zrealizowana na rzecz wykonawcy niezależnie od liczby osób, które faktycznie odbyły szkolenie”*.

Pismem z dnia 6 marca 2025 r. Zamawiający w powyższym zakresie przekazał następującą odpowiedź: „§ 4 ust. 2 wzoru umowy – Zamawiający doprecyzował w ramach udzielonej w toku postępowania odpowiedzi cyt. „wskazuje że na potrzeby rozliczenia Umowy osoby, które faktycznie odbyły szkolenie to osoby; które uczestniczyły we wszystkich dniach szkoleniowych i przystąpiły do egzaminu. Osoba, która wzięła udział w szkoleniu, przystąpiła do egzaminu i go nie zaliczyła traktowana jest jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie. Osoba, która ze względów zdrowotnych lub innych określonych w paragrafie 9 pkt 1 nie jest traktowana jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie. Osoba rozpoczęła szkolenie i z powodów innych niż określone wcześniej go nie ukończyła jest traktowana jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie”. Zamawiający będąc jednostką dysponującą środkami budżetu państwa nie może ponosić kosztów szkolenia, które się nie odbyło z powodów, na które Zamawiający nie miał wpływu, jak nagła choroba szkolonego, czy te określone w § 9 pkt 1 umowy. Należy zaznaczyć, że Zamawiający przewidział płatność za osoby biorące udział w szkoleniu, które je zaczęły ale nie ukończyły z przyczyn niezależnych od Wykonawcy.

(...)

Dodatkowo wyjaśniam, że:

(...)

3) treść postanowienia umownego określonego w § 4 ust. 2 wzoru umowy Zamawiający rozumie w ten sposób, iż opłata za szkolenie będzie uiszczana za osoby, które faktycznie odbyły szkolenie tj. uczestniczyły we wszystkich dniach szkoleniowych i przystąpiły do egzaminu jak i osoby, które rozpoczęły szkolenie i z powodów innych niż określone wcześniej go nie ukończyły. Zamawiający przewidywał realizację szkolenia w całości w zakresie określonym w Opisie przedmiotu zamówienia”.

Pismem z dnia 9 kwietnia 2025 r. zwrócono się do Zamawiającego z prośbą o wyjaśnienie, „czy Zamawiający przewidział w projektowanych postanowieniach umowy postanowienie, z którego wynikałoby, iż Zamawiający nie może w sposób arbitralny decydować o liczbie osób, które faktycznie zostaną skierowane na szkolenie, w szczególności – iż zagwarantuje wykonawcy określoną minimalną liczbę osób, które faktycznie odbędą szkolenie w rozumieniu § 4 ust. 2 wzoru umowy”.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2025 r. Zamawiający w powyższym zakresie przekazał następującą odpowiedź: „Zamawiający w umowie określił cyt. „Zamawiający zastrzega sobie prawo do poinformowania Wykonawcy z 7-dniowym wyprzedzeniem o nieobecności wyznaczonego uczestnika szkolenia i wyznaczenia w to miejsce innej osoby bez ponoszenia dodatkowych kosztów lub o zmniejszeniu ilości osób skierowanych na szkolenie. W przypadku braku możliwości uczestniczenia w szkoleniu jednej z osób, Wykonawca zapewni możliwość przeprowadzenia jej szkolenia w innym dogodnym terminie”. Zamawiający zatem nie przewiduje zmniejszenia ilości osób przeszkolonych w ramach umowy – w przypadku braku możliwości przeszkolenia w określonym terminie szkolenia, osoba ta zostanie przeszkolona w innym terminie ustalonym przez strony”.

W związku z powyższym, Prezes Urzędu zważył co następuje.

Stosownie do treści art. 433 pkt 4 ustawy Pzp, *projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać:*

- 4) *możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.*

Uwzględniając okoliczności faktyczne sprawy zasadne jest uznanie, iż wprowadzenie przez Zamawiającego projektowanego postanowienia umowy w brzmieniu „*Opłata za szkolenie uiszczana będzie wyłącznie za osoby, które faktycznie odbyły szkolenie*” w kontekście pozostałej treści umowy, stanowi o możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez Zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Zamawiający wymagał, aby wykonawca wskazał w treści formularza ofertowego (załącznik nr 3 do SWZ) „*całkowitą wartość netto zamówienia*” oraz „*całkowitą wartość brutto zamówienia*”, przy czym „*całkowita wartość brutto zamówienia*”, stosownie do treści rozdziału XX SWZ, stanowiła wartość podlegającą ocenie w ramach kryterium oceny ofert dotyczącego ceny.

W treści § 4 ust. 1 projektu umowy Zamawiający wskazał, iż „*wynagrodzenie Wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy wyniesie nie więcej niż:*

(łącznie za wszystkie szkolenia)

- a. *Ogólna maksymalna wartość umowy (zamówienie podstawowe + zamówienie w ramach prawa opcji): (...)*

(odpowiednio dla Zadania nr ...)

- b. *Maksymalna wartość umowy (zamówienie podstawowe + zamówienie w ramach prawa opcji): (...)*”

Powyższe ustalenia dają asumpt do twierdzenia, iż treść projektu umowy wyznacza maksymalną wartość świadczenia Zamawiającego w ramach wynagrodzenia za zrealizowanie przedmiotu zamówienia w pełnym zakresie zadeklarowanym przez wykonawcę. Jednocześnie, poprzez wprowadzenie do treści projektu umowy postanowienia § 4 ust. 2 w brzmieniu „*Opłata za szkolenie uiszczana będzie wyłącznie za osoby, które faktycznie odbyły szkolenie*”, Zamawiający dopuścił możliwość ograniczenia zakresu zamówienia, przy jednoczesnym zaniechaniu określenia minimalnej wartości lub wielkości świadczenia ze strony Zamawiającego.

W kontekście wyjaśnień przekazanych przez Zamawiającego w toku kontroli doraźnej należy wskazać, iż za substytut określenia minimalnej wartości lub wielkości świadczenia ze strony Zamawiającego nie może zostać uznane wskazanie przez Zamawiającego w ramach instytucji wyjaśnienia treści SWZ następującej interpretacji kwestionowanego postanowienia § 4 ust. 2 projektu umowy: „*na potrzeby rozliczenia Umowy osoby, które faktycznie odbyły szkolenie*

to osoby, które uczestniczyły we wszystkich dniach szkoleniowych i przystąpiły do egzaminu. Osoba, która wzięła udział w szkoleniu, przystąpiła do egzaminu i go nie zaliczyła traktowana jest jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie. Osoba, która ze względów zdrowotnych lub innych określonych w paragrafie 9 pkt 1 nie jest traktowana jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie. Osoba rozpoczęła szkolenie i z powodów innych niż określone wcześniej go nie ukończyła jest traktowana jako osoba, która faktycznie odbyła szkolenie” – z uwagi na fakt, iż nie pozwala ono na ustalenie minimalnego zakresu świadczenia w sposób jednoznaczny i obiektywny, uzależniając jego faktyczną wielkość, a w konsekwencji zakres wynagrodzenia wykonawcy, od zdarzeń o charakterze warunkowym, uwzględniając przy tym, iż wskazany przez Zamawiającego katalog sytuacji nie wyczerpuje wszystkich możliwych przypadków, w szczególności nie precyzuje statusu osób, które nie zdecydują się rozpocząć szkolenia, jak również sytuacji, w których Zamawiający nie skieruje maksymalnej liczby osób na szkolenie. Wymaga w szczególności podkreślenia, iż zmiana zakresu zamówienia w tym trybie nie stanowi zmiany umowy w rozumieniu art. 454 oraz art. 455 ustawy Pzp, wobec czego Zamawiający może w ten sposób dokonać zmiany zakresu zamówienia jednostronnie, bez konieczności uzyskiwania zgody wykonawcy.

Powyższą konkluzję wzmacnia treść § 5 ust. 8 projektu umowy (w brzmieniu ustalonym w drodze zmiany treści SWZ zgodnie z treścią informacji dla wykonawców z dnia 5 listopada 2024 r.): „Zamawiający zastrzega sobie prawo do poinformowania Wykonawcy z 7-dniowym wyprzedzeniem o nieobecności wyznaczonego uczestnika szkolenia i wyznaczenia w to miejsce innej osoby bez ponoszenia dodatkowych kosztów lub o zmniejszeniu ilości osób skierowanych na szkolenie. W przypadku braku możliwości uczestniczenia w szkoleniu jednej z osób, Wykonawca zapewni możliwość przeprowadzenia jej szkolenia w innym dogodnym terminie”. Wykładnia językowa powyższej treści pozwala na uznanie, iż Zamawiający zastrzegł dla siebie uprawnienie do zmniejszenia liczby osób skierowanych na szkolenie, nie określając minimalnej liczby osób, które zostaną skierowane na szkolenie z pewnością, a w konsekwencji, uwzględniając treść § 4 ust. 2 projektu umowy – nie określając minimalnego zakresu świadczenia w postaci wynagrodzenia wykonawcy.

Na powyższe ustalenia bez wpływu pozostaje powołana w toku kontroli doraźnej argumentacja Zamawiającego wskazująca, że „Zamawiający będąc jednostką dysponującą środkami budżetu państwa nie może ponosić kosztów szkolenia, które się nie odbyło z powodów, na które Zamawiający nie miał wpływu, jak nagła choroba szkolonego, czy te określone w § 9 pkt 1 umowy”, bowiem wynikający z art. 433 pkt 4 ustawy Pzp zakaz przewidzenia możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron ma charakter imperatywny, zaś ustawodawca nie przewidział żadnych okoliczności wyłączających jego stosowanie. Należy przy tym podkreślić, iż *ratio legis* powyższego przepisu związane jest z ochroną interesu ekonomicznego wykonawcy, który w związku z realizacją zamówienia ponosi pewne koszty stałe, wobec czego kalkulacja rentowności danego

przedsięwzięcia może być uzależniona od gwarancji realizacji co najmniej pewnej części tego zamówienia, a w konsekwencji – uzyskania co najmniej części maksymalnego wynagrodzenia.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, *istotą tego przepisu jest bowiem zagwarantowanie wykonawcy, że jego wynagrodzenie z tytułu realizacji umowy nie będzie niższe od znanego w dacie ofertowania minimum* (uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 lipca 2022 r., sygn. KIO/KD 19/22). Tym samym irrelevantny pozostaje charakter przyczyn z uwagi na które Zamawiający mógłby potencjalnie ograniczyć zakres zamówienia w sytuacji, jeśli nie wyznaczył on minimalnej wartości lub wielkości świadczenia znanych wykonawcom już na etapie składania ofert niezależnie od czynników warunkowych (przyszłych i niepewnych). W ww. uchwale Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła także uwagę, że „do stwierdzenia naruszenia art. 433 pkt 4 ustawy nie jest konieczne, aby w umowie zawarto postanowienia wskazujące *expressis verbis* na uprawnienie zamawiającego do ograniczenia zakresu zamówienia. Możliwość takiego ograniczenia może wynikać (...) z konstrukcji opisu przedmiotu zamówienia oraz sposobu ustalenia wynagrodzenia”. W kontekście okoliczności sprawy będącej przedmiotem kontroli nie budzi wątpliwości, iż możliwość wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia wynika w szczególności z § 4 ust. 2 w związku z § 5 ust. 8 projektu umowy.

Tym samym uznać należy, iż poprzez przewidzenie w projektowanych postanowieniach umowy możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez Zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, Zamawiający naruszył art. 433 pkt 4 ustawy Pzp.

Powyższe naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, bowiem przewidzenie przez Zamawiającego niedozwolonych projektowanych postanowień umowy zawężyło krąg wykonawców zainteresowanych złożeniem oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

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.

POUCZENIE

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.