

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Rozbudowa budynku mieszkalno-usługowego wraz z budową windy i klatki schodowej oraz zmianą sposobu użytkowania na klubik malucha ”- ZP.271.1.7.2025

5. Ustalenia i zalecenia pokontrolne

Ustalenie nr 1.1 Zamówienia publiczne - procedura (tryb podstawowy)

Czy nie wprowadzono zmiany w kryteriach kwalifikacji (lub specyfikacji technicznej) po otwarciu ofert lub kryteria te (lub specyfikacja) zostały zastosowane prawidłowo?

Ustalenie finansowe: Tak

Szczegóły ustalenia

Zamawiający naruszył art. 128 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy do poprawienia dokumentu potwierdzającego spełnienie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania odpowiednio zasobu kadrowego, co w konsekwencji stanowi również naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit, b oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę niespełniającego warunku udziału w postępowaniu oraz udzielenia temu wykonawcy zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy.

Zamawiający w rozdziale 6.1.4 lit. d) SWZ wskazał warunek w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, który zostanie uznany za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że dysponuje (...) osobą, która będzie pełnić funkcję kierownika robót branży architektonicznej - posiadającą uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w specjalności architektonicznej bez ograniczeń określone przepisami Prawo budowlane, (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 418 ze zm.) lub odpowiadające im równoważne uprawnienia budowlane wydane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, na potwierdzenie wyżej wymienionego warunku złożył Wykaz osób (załącznik nr 6 do SWZ) oraz skan uprawnień, z których wynika, że p. [dane

zanonimizowane] – kierownik robót branży architektonicznej posiada uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń.

W związku z powyższym Beneficjent został wezwany do złożenia wyjaśnień, w szczególności na jakiej podstawie Zamawiający uznał, że Wykonawca spełnia powyższy warunek udziału w postępowaniu.

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2026 r. Beneficjent w pierwszej części wyjaśnień wskazał, że: (...) *osoba posiadająca uprawnienia do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej według rozporządzenia z 1994 roku ma pełne, nieograniczone kwalifikacje w tej specjalności, potwierdzone egzaminem obejmującym cały proces budowlany, w tym zagadnienia związane z realizacją i prowadzeniem robót budowlanych.* W dalszej części wyjaśnień Beneficjent wskazał, iż: *„W świetle obecnych regulacji uprawnienia architektoniczne bez ograniczeń – niezależnie od tego, czy mowa o projektowaniu czy o kierowaniu – odnoszą się do tej samej specjalności (architektury obiektu); nie występuje obecnie podział na odrębne specjalności „projektowe” i „wykonawcze”.*

Zespół Kontrolujący nie podziela stanowiska Zamawiającego. Z treści rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, na podstawie którego zostały wydane uprawnienia dla Pani [dane zanonimizowane] wynika, że: *uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń stanowią podstawę do sprawdzania projektów budowlanych w specjalności objętej tymi uprawnieniami (§4 ust. 2 rozporządzenia) oraz, że: uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej stanowią podstawę do sporządzania projektów zagospodarowania działki lub terenu (§4 ust. 3 rozporządzenia).* Treść tych przepisów została ponadto powtórzona w Decyzji Nr 107, która nadała Pani [dane zanonimizowane] odpowiednie uprawnienia do projektowania. Nie ma tam wzmianki o uprawnieniach budowlanych do kierowania robotami budowlanymi, o których mowa w §4 ust. 1 przywołanego rozporządzenia.

Ustawa Prawo Budowlane od samego początku swego obowiązywania wprowadziła rozróżnienie uprawnień budowlanych do projektowania i do kierowania robotami budowlanymi (art. 13 ustawy). Uprawnienia budowlane do projektowania pozwalają na sporządzanie projektów budowlanych, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego i sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Osoba posiadająca uprawnienia wyłącznie do projektowania nie może być kierownikiem robót lub kierownikiem budowy. Aby pełnić tę funkcję, musi posiadać uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi w określonej specjalności. Aby legalnie zarządzać placem budowy, wymagana jest dodatkowa praktyka zawodowa oraz zdany egzamin na uprawnienia wykonawcze. Osoba posiadająca uprawnienia do projektowania, może ubiegać się o tzw. uprawnienia łączone (do projektowania i kierowania) lub rozszerzyć swoje obecne uprawnienia. Jednak osoba wskazana na stanowisko kierownika robót nie posiada wymaganych uprawnień, wobec czego nie może legalnie pełnić tej funkcji.

Wobec powyższego, w ocenie Zespołu Kontrolującego, Zamawiający na moment wyboru oferty najkorzystniejszej nie dokonał pełnej i prawidłowej weryfikacji spełniania warunków udziału w postępowaniu przez wybranego Wykonawcę. Zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Zamawiający w przedmiotowym postępowaniu określił warunki udziału w postępowaniu jako minimalny poziom zdolności, jaki musi posiadać każdy Wykonawca, aby w ogóle móc ubiegać się o udzielenie zamówienia. Mając na uwadze powyższe, jeżeli Zamawiający żądał od Wykonawców w zakresie potencjału kadrowego wykazania od osób skierowanych do realizacji zamówienia stosownych uprawnień, to konsekwentnie powinien wymagać od Wykonawcy wykazania, że dysponuje osobami posiadającymi niezbędne uprawnienia odpowiadające warunkom określonym w SWZ. Zamawiający zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp ma obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia niezłożonych, niekompletnych lub zawierających błędy dokumentów lub oświadczeń (patrz: Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod redakcją Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Wydanie 11,2023). Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku KIO 484/25 z dnia 28.02.2025 r. w którym wskazano, że „odrzućcie oferty wykonawcy z powodu niewykazania warunku udziału w postępowaniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp, zawsze musi być poprzedzone prawidłowym wezwaniem do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, kierowanym w trybie art. 128 ust. 1 tejże ustawy. Ten ostatni przepis wprowadza obligatoryjny wymóg wezwania do uzupełnienia błędnego dokumentu.” Z dokumentacji przedstawionej do kontroli

wynika, że pomimo obowiązku ustawowego, Zamawiający nie wezwał wykonawcy do poprawienia wykazu osób i dokonał wyboru oferty, która została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunku udziału w postępowaniu. Zamawiający niepoprawnie zastosował kryteria kwalifikacji Wykonawców, czego konsekwencją było przyjęcie oferty zwycięskiej, której nie należało przyjąć, gdyby Zamawiający ocenił Wykonawcę zgodnie z wymogami wskazanymi w SWZ. Tym samym Zamawiający naruszył art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu.

Należy podkreślić, że poprzez dokonanie wyboru oferty złożonej przez Wykonawcę niespełniającego warunku udziału w postępowaniu i udzielenie mu zamówienia, Zamawiający naruszył określony w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp nakaz udzielenia zamówienia Wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Podsumowując, Zamawiający naruszył art. 128 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy do poprawienia dokumentu potwierdzającego spełnienie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania zasobu kadrowego, a w konsekwencji również art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy Pzp poprzez wybór najkorzystniejszej oferty Wykonawcy niespełniającego warunku udziału w postępowaniu. W ocenie Zespołu Kontrolującego powyższe naruszenie stanowi nieprawidłowość rozumianą jako „każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem”, zgodnie z art. 2 pkt 31 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.

W zaistniałej sytuacji faktycznej i prawnej spełnione zostały wszystkie przesłanki niezbędne do stwierdzenia nieprawidłowości. Zamawiający naruszył ww. przepisy ustawy Pzp poprzez zaniechanie czynności wezwania Wykonawcy do poprawienia dokumentu potwierdzającego spełnienie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania zasobu kadrowego oraz wybór jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Wykonawcę niespełniającego warunku udziału w postępowaniu. Powyższe naruszenia przepisów ustawy Pzp mogły mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii Europejskiej poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. Zwrócić bowiem trzeba uwagę, iż niewątpliwie, istotnym elementem ceny oferty są koszty

pracownicze, w tym też osób skierowanych do realizacji zamówienia. Koszty te są tym wyższe, im większe wymagania postawione są względem konieczności posiadania przez nie określonych uprawnień, umiejętności czy też doświadczenia. Wykonawcy, wyceniając zatem swoją ofertę musieli uwzględnić koszty związane z osobami, które będą spełniać powyższe wymagania. W toku procedury zamówieniowej Zamawiający zaniechał jednak należytej weryfikacji spełniania ww. warunku. Gdyby zatem Wykonawcy mieli wiedzę, że faktycznie spełnienie przedmiotowego warunku nie będzie przez Zamawiającego wymagane (należyte zbadane) i nie zważy na losach ich ofert (Zamawiający nie odrzuci ich oferty z uwagi na niespełnianie warunku udziału w postępowaniu), wówczas mogliby inaczej skalkulować ceny swoich ofert w zakresie jej składowej dotyczącej osób skierowanych do realizacji zamówienia. Potencjalnie najkorzystniejszą mogłaby okazać się zupełnie inna oferta niż ta, która została wybrana z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Ponadto, Zamawiający, wybierając jako najkorzystniejszą ofertę złożoną przez Wykonawcę, który de facto wskazał, że funkcję kierownika określonych robót będzie sprawowała osoba bez wymaganych uprawnień, a więc nie dającą gwarancji, że te roboty budowlane będą prowadzone prawidłowo, naraża budżet na co najmniej potencjalną możliwość poniesienia dodatkowych kosztów robót lub nawet na konieczność poniesienia ich w jakiejś części ponownie z uwagi na fakt, iż:

- zachodzi konieczność zatrudnienia dodatkowej osoby z wymaganymi uprawnieniami;
- organy nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia braku uprawnień kierownika robót mogą wstrzymać prace budowlane, co generuje opóźnienia i straty finansowe;
- dokumenty podpisane przez osobę bez uprawnień (np. dziennik budowy) będą traktowane jako nieważne, co uniemożliwia legalne zakończenie inwestycji i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

Kwalifikacja prawna:

- Naruszenie przez Beneficjenta art. 128 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Wykonawcy do poprawienia dokumentu potwierdzającego spełnienie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania zasobu kadrowego, a w konsekwencji również naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Wykonawcę

niepełniającego warunku udziału w postępowaniu oraz udzielenia temu Wykonawcy zamówienia publicznego wpisuje się wprost w kategorię nieprawidłowości indywidualnej wskazaną w pozycji nr 14 dokumentu pn. Stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszych dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych stosowane w zamówieniach, stanowiącego załącznik do Wytycznych dotyczących sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021-2027 z dnia 04.07.2023 r., MFIPR/2021-2027/18(1), czyli tzw. Taryfikatora, tj. Wprowadzono zmiany w kryteriach kwalifikacji (lub specyfikacji technicznej) po otwarciu ofert lub kryteria te (lub specyfikacja) zostały zastosowane nieprawidłowo - opis nieprawidłowości: Kryteria kwalifikacji zmieniono lub niepoprawnie zastosowano na etapie kwalifikacji, czego skutkiem było przyjęcie ofert zwycięskich, których nie należało przyjąć, gdyby postępowano zgodnie z opublikowanymi kryteriami kwalifikacji. W związku z przedmiotowym naruszeniem Taryfikator przewiduje stawkę procentową korekty w wysokości 25% wydatków kwalifikowalnych, bez możliwości ich miarkowania.

Jednostka kontrolująca: