

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja budynku szkoły w Widawie - RIK.271.7.2025.DK

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 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy Pzp polegający na zaniechaniu wezwania Wykonawcy do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych.

W konsekwencji doszło również do naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Wykonawcy, który nie złożył w przewidzianym terminie dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, a następnie udzielenie temu Wykonawcy zamówienia publicznego.

Zamawiający w pkt VII pkt 1.1) SWZ wskazał, iż wykluczy z postępowania Wykonawcę m.in. na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jednocześnie żądając na potwierdzenie braku podstaw wykluczenia złożenia podmiotowych środków dowodowych, w tym oświadczenia o braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (pkt X pkt 2.2) A lit. a) SWZ). Ponadto, w SWZ wskazał, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się Wykonawcy dysponujący osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi w pkt VIII pkt 1.4) 2. SWZ. Zamawiający wymagał od wskazanych osób nie tylko odpowiednich uprawnień, lecz również określonego doświadczenia. Na potwierdzenie spełnienia

tego warunku żądał przedłożenia wykazu osób wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, uprawnień oraz doświadczenia (pkt X pkt 3 lit.c) tiret drugi SWZ). Jednocześnie w Załączniku nr 12 do SWZ – „Wykaz osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia (...)” – Zamawiający nie przewidział w tabeli miejsca na wskazanie doświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia.

W toku kontroli ustalono, że Beneficjent w dniu 6 lutego 2026 r. uzupełnił w systemie CST2021 dokumentację dotyczącą postępowania, przekazując m.in. skan „Oświadczenia Wykonawcy w trybie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych” (Załącznik nr 14 do SWZ) oraz „Oświadczenia uzupełniającego”. Dokumenty te zostały opatrzone datą 20 czerwca 2025 r. i zawierały odręczne podpisy oraz pieczęcie Wykonawcy i Zamawiającego, a także stempel potwierdzający ich wpływ do Zamawiającego w tej samej dacie.

Powyższe wzbudziło wątpliwości Zespołu Kontrolującego co do zgodności sposobu ich przekazania z przepisami ustawy Pzp. Zgodnie bowiem z § 15 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie podmiotowych środków dowodowych (...) oraz § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji (...) podmiotowe środki dowodowe składa się w formie elektronicznej.

Jednocześnie działanie Zamawiającego narusza również art. 61 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym komunikacja w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w tym składanie ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń i dokumentów, odbywa się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Przekazanie przez Wykonawcę podmiotowych środków dowodowych w formie papierowej, opatrzonych odręcznymi podpisami oraz pieczęciami, nie może zostać uznane za złożenie dokumentów w wymaganej przepisami formie elektronicznej.

W związku z powyższym Beneficjent został wezwany do złożenia wyjaśnień, w szczególności w zakresie przyczyn niezastosowania art. 128 ust. 1 ustawy Pzp i niewzwania Wykonawcy do uzupełnienia dokumentów, tj. poprawionego wykazu osób oraz oświadczenia dotyczącego grupy kapitałowej, w związku ze złożeniem ich w nieprawidłowej formie.

W piśmie z dnia 4 marca 2026 r. Beneficjent w pierwszej części wyjaśnień wskazał, że zgodnie z zapisami SWZ dopuszczono – w szczególnie uzasadnionych

przypadkach – możliwość komunikacji z pominięciem systemu teleinformatycznego za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Zespół Kontrolujący nie podziela stanowiska Zamawiającego. O ile SWZ dopuszczała możliwość komunikacji z pominięciem systemu teleinformatycznego w szczególnych przypadkach, o tyle nie oznacza to możliwości składania podmiotowych środków dowodowych w formie innej, niż określona w przepisach wykonawczych do ustawy Pzp. Ponadto, Zamawiający nie wskazał w wyjaśnieniach okoliczności uzasadniających zastosowanie takiego trybu komunikacji.

Należy również zauważyć, że w dniach 25 czerwca i 1 lipca 2025 r. korespondencja pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą była prowadzona za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w tym wezwanie do uzupełnienia dokumentów oraz przekazanie odpowiedzi przez Wykonawcę. Tym samym nie istniały przeszkody do przekazania spornej dokumentacji w formie elektronicznej.

Zamawiający w wyjaśnieniach wskazał również, że nie mógł wezwać Wykonawcy do złożenia innego wykazu osób niż określony w SWZ. Stanowisko to nie znajduje uzasadnienia. Zamawiający w pkt X pkt 3 lit.c) tiret drugi SWZ wyraźnie wymagał informacji dotyczących doświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia, dlatego też – w przypadku braku takich informacji – powinien skorzystać z procedury przewidzianej w art. 128 ust. 1 ustawy Pzp i wezwać wykonawcę do ich uzupełnienia. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, w szczególności w wyroku z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt KIO 282/22, w którym wskazano, że celem wezwania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, jest umożliwienie wykonawcy złożenia, poprawienia lub uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, a uzupełnienie może nastąpić również poprzez złożenie odrębnego oświadczenia zawierającego brakujące informacje.

W toku kontroli ustalono ponadto, że Wykonawca nie złożył prawidłowo Załącznika nr 14 – „Oświadczenia Wykonawcy w trybie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp”.

Jednocześnie oświadczenie w tym zakresie zostało zawarte w Załączniku nr 13 – „Oświadczenie o aktualności informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp (...)”, który został złożony prawidłowo. Tym samym należy uznać, że Wykonawca potwierdził brak podstaw do wykluczenia z postępowania.

W ocenie Zespołu Kontrolującego Zamawiający, na moment wyboru oferty najkorzystniejszej, nie dokonał jednak 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 równego traktowania 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 stosownego doświadczenia, to konsekwentnie powinien wymagać od Wykonawcy wykazania, że dysponuje osobami posiadającymi niezbędne doświadczenie odpowiadające warunkom określonym w SWZ.

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 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy do uzupełnienia 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 uzupełnienia 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. W przedmiotowym przypadku Zamawiający wymagał skierowania do realizacji zamówienia osób, które oprócz stosownych uprawnień dla danego stanowiska, miały posiadać również odpowiednie doświadczenie. 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 (należycie 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 kosztów osób skierowanych do realizacji zamówienia. Nie można więc wykluczyć, że złożyliby korzystniejsze cenowo oferty, a także faktu, że do Zamawiającego mogłyby wpłynąć oferty od innych Wykonawców, którzy nie złożyli oferty, ze względu na tak postawiony warunek udziału w postępowaniu. Potencjalnie najkorzystniejszą mogłaby okazać się zupełnie inna oferta niż ta, wybrana z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

Kwalifikacja prawna:

- Naruszenie przez Beneficjenta art. 128 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania Wykonawcy do uzupełnienia 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 niespełniającego 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:

Anna Dudka

Za zgodność z oryginałem:

Izabela Niemojewska