

**WYROK**

Warszawa, dnia 9 grudnia 2025 r.

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 października 2025 r. przez STRABAG sp. z o.o. z siedzibą w Pruszkowie

w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Powiat Sokółski

**orzeka:**

1. oddala odwołanie.

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tj. STRABAG sp. z o.o. z/s w Pruszkowie tytułem wpisu od odwołania.

2.2. Zasądza od STRABAG sp. z o.o. z/s w Pruszkowie na rzecz Powiatu Sokólskiego kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset) tytułem zwrotu kosztów postępowania w postaci wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu zamówień publicznych.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt: KIO 4669/25

**Uzasadnienie**

Zamawiający: Powiat Sokółski – Zarząd Powiatu Sokólskiego prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na: Przebudowa drogi powiatowej 1308B na odcinku od DK8 do skrzyżowania z drogą gminną w miejscowości Przesławka na terenie gminy Korycin w powiecie sokólskim. Ogłoszenie w BZP nr 2025/BZP 00484923/01 z dnia 2025-10-20. Postępowanie prowadzone jest w języku polskim w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy zakupowej pod adresem:

<https://platformazakupowa.pl/transakcja/1197745>

Odwołujący: STRABAG sp. z o.o. w Pruszkowie, dnia 27 października 2025 r. odwołanie od zaniechań i czynności Zamawiającego wskazanych szczegółowo w dalszej części odwołania polegających w szczególności na:

na ustaleniu treści dokumentów zamówienia, w tym Specyfikacji Warunków Zamówienia, załącznika nr 4 do SWZ „Projektowane postanowienia umowy” (PPU, wzór umowy), a także ogłoszenia o zamówieniu w sposób naruszający przepisy ustawy Pzp i Kodeksu cywilnego.

I. Zarzuty:

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 94 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1) – 3) oraz art. 17 ust. 1 ustawy Pzp przez nieuprawnione wprowadzenie warunku, zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych wymienionych w dalszej części odwołania pod warunkiem, że procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej z kategorii, o których mowa w Rozdziale III pkt 4 ppkt 1–10 SWZ, jest nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych u wykonawcy albo w jego jednostce, która będzie realizowała zamówienie, a także nieuprawnione żądanie dokumentów na potwierdzenie spełniania kwestionowanego warunku,

2) art. 99 ust. 1, 2, 4 Pzp, art. 94 w zw. z art. 16, art. 17, art. 8 ust. 1 Pzp, art. 353(1) kc przez bezpodstawne i nieuprawnione sformułowanie w ramach opisu przedmiotu zamówienia w § 1 ust. 22 i 23 wzoru umowy wymogu utrzymania procentowego wskaźnika zatrudnienia osób defaworyzowanych na poziomie co najmniej 30% ogółu osób zatrudnionych u wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy, a także wymogu przekazywania zamawiającemu informacji na temat odsetka osób defaworyzowanych zatrudnionych u Wykonawcy z miesięczną fakturą oraz na każde żądanie zamawiającego,

w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie nie ma podstaw do wprowadzenia ww. warunku i wymogów, bo w szczególności:

a. Zamawiający postawił zaskarżony warunek i wymogi całkowicie bezrefleksyjnie, nie analizując do jakich wykonawców adresowane jest zamówienie i jaki personel będzie je wykonywał,

b. zastrzeżenie przedmiotowego zamówienia uniemożliwia osiągnięcie celu określonego w art. 94 ustawy Pzp jakim jest integracja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych i defaworyzowanych i jest sprzeczne z tym celem,

c. realizacja niniejszego zamówienia nie przyczyni się do aktywizacji osób defaworyzowanych,

d. stawianie warunku i wymogów zaangażowania wykonawców o których mowa w art. 94 ust. 1 ustawy Pzp i zatrudnienia osób defaworyzowanych w przypadku zamówienia polegającego na wykonaniu usługi projektowej i robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej, pozostaje zupełnie bez związku z przedmiotem zamówienia i jego realizacją,

e. wprowadzony przez Zamawiającego warunek jest nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia,

f. Wprowadzenie warunku jest działaniem, które nie jest niezbędne i nie jest adekwatne do celu zamówienia (jakim jest wykonanie usługi projektowej i przebudowa drogi powiatowej) i potrzeb Zamawiającego oraz prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów z art. 94 ust. 1 ustawy Pzp,

g. Warunek określony w Rozdziale III pkt 4 i nast. SWZ jest nadmierny i zawęża krąg wykonawców ponad potrzebę zapewnienia, że zamówienie będzie wykonywać wykonawca wiarygodny i zdolny do jego należytej realizacji w sposób odpowiadający potrzebom Zamawiającego i przepisom prawa,

h. Zamawiający umożliwił ubieganie się o udzielenie zamówienia wąskiemu kręgowi podmiotów, które nie są w stanie wykonać tego zamówienia samodzielnie lub w znacznym zakresie bez udziału podwykonawców. Działania Zamawiającego wywołają skutek w postaci wyeliminowania z ubiegania się o udzielenie przedmiotowego zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do jego realizacji,

i. Zastrzeżenie przez Zamawiającego niniejszego zamówienia jest działaniem pozornym, bo podmioty o których mowa w art. 94 ustawy Pzp nie są w stanie wykonać prac koniecznych do realizacji niniejszego zamówienia,

j. (według wiedzy Odwołującego) na rynku nie ma podmiotów wykonujących roboty będące przedmiotem niniejszego zamówienia i których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych,

k. nawet jeśli w niniejszym postępowaniu oferty złożą wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalnych oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych, to nie będą oni w stanie wykonać przedmiotu niniejszego zamówienia samodzielnie lub w znacznym zakresie bez udziału podwykonawców. W ocenie Odwołującego, w razie udzielenia zamówienia takiemu podmiotowi doszłoby do sytuacji, w której te podmioty powierzyłyby wykonanie całości zamówienia podwykonawcom, co naruszałoby art. 94 ustawy Pzp, ale także art. 462 ustawy Pzp,

l. podmioty o których mowa w art. 94 ustawy Pzp nie są w stanie wykonać niniejszego zamówienia, ponieważ nie posiadają odpowiedniego sprzętu, ani zasobów ludzkich koniecznych do wykonania niniejszego zamówienia.

W wyniku powyższych naruszeń:

a. Zamawiający w sposób sprzeczny z ustawą Pzp ograniczył konkurencję i wyeliminował z ubiegania się o udzielenie zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do jego realizacji, co świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasady proporcjonalności i efektywności,

b. naruszył zasadę proporcjonalności, w sytuacji, gdy cel art. 94 ustawy Pzp, jakim jest społeczna i zawodowa integracja osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, nie może zostać osiągnięty kosztem naruszenia zasady proporcjonalności.

II. Żądania:

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących czynności:

1) usunięcie warunku, zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem

działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych wymienionych w dalszej części odwołania pod warunkiem, że procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej z kategorii, o których mowa w Rozdziale III pkt 1–10 SWZ, jest nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych u wykonawcy albo w jego jednostce, która będzie realizowała zamówienie oraz o usunięcie żądania dokumentów na potwierdzenie spełniania kwestionowanego warunku oraz o odpowiednie dostosowanie pozostałych postanowień SWZ,

2) usunięcie z opisu przedmiotu zamówienia wymogu utrzymania procentowego wskaźnika zatrudnienia osób defaworyzowanych na poziomie co najmniej 30% ogółu osób zatrudnionych u wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy, a także wymogu przekazywania zamawiającemu informacji na temat odsetka osób defaworyzowanych zatrudnionych u Wykonawcy z miesięczną fakturą oraz na każde żądanie zamawiającego ewentualnie

3) w przypadku rozpatrywania odwołania po dacie składania ofert - unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu.

Odwołujący nie jest w stanie przygotować i złożyć prawidłowej i zgodnej z PZP oferty, podczas gdy posiada wymagane w postępowaniu kwalifikacje tj. wiedzę, doświadczenie i potencjał wymagany przez Zamawiającego.

Odwołujący chciałby złożyć Zamawiającemu najkorzystniejszą ofertę, a następnie zawrzeć zgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami umowę z Zamawiającym, zrealizować przedmiot zamówienia i otrzymać należne wynagrodzenie.

UZASADNIENIE I. Informacje ogólne. Zarys sprawy.

Przedmiotem zamówienia jest zamierzenie budowlane polegające na:

1) Wykonaniu kompleksowej dokumentacji projektowej dla przebudowy drogi powiatowej 1308B na odcinku od DK8 do skrzyżowania z drogą gminną w miejscowości Przysławka na terenie gm. Korycin w pow. sokólskim (z uzyskaniem wymaganych decyzji administracyjnych),

2) Przebudowa drogi powiatowej 1308B.

3. Zamawiający w SWZ wskazał, że zastrzega, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych, w szczególności: /tu cytując art. 94 ust. 1 pzp.

Wskazał na art. 94 ust. 2 ustawy Pzp dotycząc potwierdzenia stanu z ustępu 1.

Zamawiający we wzorze umowy w § 1 ust. 22 i 23 określił, że: „22. Wykonawca zobowiązuje się do utrzymania procentowego wskaźnika zatrudnienia osób defaworyzowanych na poziomie co najmniej 30% ogółu osób zatrudnionych u wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy. 23. Wykonawca zobowiązuje się do przekazywania zamawiającemu informacji na temat odsetka osób defaworyzowanych zatrudnionych u Wykonawcy z miesięczną fakturą oraz na każde żądanie zamawiającego”.

Odwołujący wyjaśnia, że jeśli w odwołaniu jest mowa o zastrzeżeniu przedmiotowego zamówienia lub o sformułowaniu/ustanowieniu przez Zamawiającego warunku/wymogów, to każdorazowo argumentacja ta odnosi się do wszystkich postanowień SWZ i ogłoszenia o zamówieniu (wymienionych powyżej), które zostały wprowadzone przez Zamawiającego w wyniku zastosowania przez niego art. 94 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący opisał cel i istotę zamówień zastrzeżonych i przedstawił informacje nt. kręgu podmiotów o których mowa w art. 94 ustawy Pzp.

Uzasadniając zarzuty stwierdził, że Zamawiający, zastrzegając w dokumentach zamówienia możliwość udziału wyłącznie wykonawców mających status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalnych oraz innych wykonawców, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych :

w sposób sprzeczny z ustawą Pzp ograniczył konkurencję i wyeliminował z ubiegania się o udzielenie przedmiotowego zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do realizacji, co świadczy o rażącym naruszeniu zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasady proporcjonalności oraz efektywności,

naruszył zasadę proporcjonalności, w sytuacji, gdy cel art. 94 Pzp, jakim jest społeczna i zawodowa integracja osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, nie może zostać osiągnięty kosztem naruszenia zasady proporcjonalności.

Ponadto: Zamawiający postawił zaskarżone wymogi bezrefleksyjnie, nie analizując, do jakich wykonawców adresowane jest zamówienie i jaki personel będzie je wykonywał, zastrzeżenie uniemożliwia osiągnięcie celu określonego w art. 94 Pzp jakim jest integracja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych i defaworyzowanych i jest sprzeczne z tym celem, realizacja zamówienia nie przyczyni się do aktywizacji osób defaworyzowanych, stawianie wymogów zatrudnienia osób defaworyzowanych w przypadku zamówienia polegającego na wykonaniu usługi projektowej i robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej, pozostaje zupełnie bez związku z przedmiotem zamówienia i jego realizacją,

wprowadzony warunek jest nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia,

Wprowadzenie warunku nie jest niezbędne i nie jest adekwatne do celu zamówienia oraz prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów z art. 94 ust. 1 ustawy Pzp,

Warunek nadmierny i zawęża krąg wykonawców ponad potrzebę, Zamawiający umożliwił ubieganie się o udzielenie zamówienia wąskiemu kręgowi podmiotów, które nie są w stanie wykonać tego zamówienia samodzielnie lub w znacznym zakresie bez udziału podwykonawców. Działania Zamawiającego wywołają skutek w postaci wyeliminowania z ubiegania się o udzielenie przedmiotowego zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do jego realizacji,

Zastrzeżenie Zamawiającego jest działaniem pozornym, bo podmioty o których mowa w art. 94 Pzp nie są w stanie wykonać prac koniecznych do realizacji zamówienia.

Nawet jeśli w postępowaniu oferty złożą wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalnych oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych, to nie będą w stanie wykonać zamówienia samodzielnie lub w znacznym zakresie bez udziału podwykonawców. W ocenie Odwołującego, w razie udzielenia zamówienia takiemu podmiotowi doszłoby do sytuacji, w której te podmioty powierzyłyby wykonanie całości zamówienia podwykonawcom, co naruszałoby art. 94 Pzp, i art. 462 Pzp.

W ocenie Odwołującego, podmioty o których mowa w art. 94 Pzp nie są w stanie wykonać zamówienia, nie posiadają odpowiedniego sprzętu, ani zasobów ludzkich.

Ustanowiony przez Zamawiającego warunek nie jest przydatny do osiągnięcia celu tego przepisu, którym jest integracja społeczna i zawodowa osób marginalizowanych społecznie. Ustanowienie takiego warunku wywołuje skutek w postaci wyeliminowania z ubiegania się o udzielenie przedmiotowego zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do jego realizacji, co świadczy o rażącym naruszeniu przez Zamawiającego zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasady proporcjonalności i zasady efektywności.

Według wiedzy Odwołującego brak jest podmiotów o których mowa w art. 94 Pzp zdolnych do wykonania zamówienia. Odwołujący przedstawił listę zakładów pracy chronionej z województwa podlaskiego z wyszczególnieniem rodzajów działalności wykonywanych przez poszczególne podmioty. Żaden z tych podmiotów nie wykonuje w ramach działalności usług projektowych lub robót budowlanych związanych z budową przebudową rozbudową /remontem dróg i autostrad.

Nawet jeśli takie podmioty istnieją, to stanowią one marginalną liczbę, a w takim przypadku zastrzeżenie i tak prowadziłoby do nieuprawnionego ograniczenia konkurencji.

Opisał złożoność procesu projektowania i budowy drogi oraz własne kompetencje.

Złożył listę postępowań na przedmiot zamówienia zbliżony do niniejszego Postępowania z województwa podlaskiego, które zostały wszczęte w 2024 r.– załącznik nr 7, lista postępowań, które zostały wszczęte w 2025 r.– załącznik nr 8

Wskazał na stanowisko UZP w zakresie zamówień zastrzeżonych.

W niniejszej sprawie Zamawiający nie wykazał, że ustanowiony przez niego warunek jest przydatny do osiągnięcia postawionego przez niego celu (integracja społeczna i zawodowa osób marginalizowanych społecznie oraz wykonanie przebudowy drogi powiatowej), a także że ustanowienie takiego warunku nie wywołuje skutku w postaci wyeliminowania z ubiegania się o udzielenie przedmiotowego zamówienia funkcjonujących na rynku wykonawców zdolnych do jego realizacji, czyli że nie narusza zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i zasady

proporcjonalności.

Ponadto Zamawiający dopuścił się naruszenia art. 16 pkt 1, 2 i 3 ustawy Pzp przez naruszenie zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a to przez zaniechanie przygotowania i prowadzenia postępowania z należytą starannością, w sposób umożliwiający zachowanie uczciwej konkurencji.

Zamawiający: w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania;

I. Opis stanu faktycznego:

Zamówienie ma charakter zadania typu zaprojektuj i wybuduj, obejmuje wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich wymaganych decyzji administracyjnych oraz następnie wykonanie robót budowlanych związanych z przebudową wskazanej drogi. Termin realizacji zamówienia określono na osiemnaście miesięcy od dnia podpisania umowy z wyodrębnieniem dziewięciomiesięcznego okresu na zakończenie prac projektowych.

Zamawiający zdecydował się na zastosowanie instytucji zamówienia zastrzeżonego, o której mowa w art. 94 PZP. W rozdziale III SWZ wskazano, że zgodnie z art. 94 ust. 1 PZP o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem albo głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek realizujących zamówienie jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych. Wskazano zamknięty katalog grup osób defaworyzowanych obejmujący między innymi osoby niepełnosprawne, bezrobotne, osoby poszukujące pracy bez zatrudnienia, osoby usamodzielnianie z pieczy zastępczej, osoby pozbawione wolności lub zwalniane z zakładów karnych, osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby bezdomne, osoby posiadające w Polsce status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą, osoby młode do trzydziestego roku życia oraz osoby po pięćdziesiątym roku życia pozostające bez pracy, a także członków mniejszości znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Wymagano, aby procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub kilku z tych kategorii wynosił co najmniej trzydzieści procent ogółu zatrudnionych u wykonawcy albo w wyodrębnionej jednostce organizacyjnej, która będzie realizować zamówienie. Treść zastrzeżenia znalazła odzwierciedlenie także w dalszych częściach SWZ oraz w ogłoszeniu o zamówieniu. W rozdziale X SWZ wskazano, że w przypadku wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia każdy z wykonawców musi spełniać wymagania określone w punkcie 4 i 5 rozdziału III dotyczącym zamówień zastrzeżonych, a każdy wykonawca jest obowiązany złożyć dokumenty potwierdzające spełnienie tych warunków. W ogłoszeniu w sekcji dotyczącej ograniczenia kręgu wykonawców Zamawiający wskazał, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, o których mowa w art. 94 PZP, a następnie wymienił wszystkie kategorie podmiotów wskazane w art. 94 ust. 1 PZP. W części XLII SWZ zatytułowanej „Informacje dodatkowe” powtórzono, że zamówienie jest przeznaczone wyłącznie dla wykonawców spełniających przesłanki z art. 94 PZP, czyli posiadających status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalnych lub prowadzących działalność nakierowaną na integrację społeczną i zawodową osób społecznie marginalizowanych.

Wskazał, że instytucja zamówienia zastrzeżonego uregulowana w art. 94 PZP stanowi szczególny instrument służący realizacji celów polityki społecznej państwa. Ustawodawca (europejski i krajowy) świadomie dopuścił możliwość ograniczenia kręgu wykonawców w imię integracji społecznej i zawodowej osób należących do grup defaworyzowanych. Oznacza to, że w odróżnieniu od typowych wymogów udziału w postępowaniu, które mają wyłącznie charakter techniczny i ekonomiczny, zastrzeżenie na podstawie art. 94 PZP, pełni funkcję działania o charakterze wyrównawczym, mającego kompensować obiektywnie (i subiektywnie tj. z perspektywy samej osoby, z pewnością również) gorszą sytuację niektórych kategorii osób (grup społecznych) na rynku pracy.

W sprawie istotne jest także, że mimo braku ustawowego obowiązku Zamawiający posiadał wiedzę o funkcjonowaniu na rynku lokalnym i regionalnym, podmiotów zaliczanych do sektora ekonomii społecznej, mogących spełnić wymogi art. 94 PZP i jednocześnie wykonać zamówienie o takim charakterze jak przebudowa drogi powiatowej. Praktyka powiatów i gmin potwierdza obecność spółdzielni socjalnych i innych podmiotów integracyjnych realizujących roboty drogowe w skali lokalnej, w tym remonty, pobocza, odwodnienia i prace towarzyszące.

Zamawiający przyznaje jednocześnie, iż rynek wykonawców spełniających przesłanki art. 94 jest bezsprzecznie węższy niż rynek tradycyjnych przedsiębiorstw drogowych takich jak np. Odwoławcy. Nie oznacza to jednak jego nieistnienia ani automatycznego naruszenia zasady uczciwej konkurencji w przypadku ograniczenia możliwości przystąpienia do Zamówienia podmiotów rynku szerszego. Ustawodawca bowiem wprost i intencjonalnie (o czym mowa chociażby w komentarzach doktrynalnych) dopuścił możliwość zastrzeżenia zamówienia dla podmiotów o określonym profilu społecznym i zatrudnieniowym.

Powyższe ustalenia wzmacnia literalnie art. 94 PZP, który wyczerpująco określa zarówno krąg uprawnionych

wykonawców jak i minimalny poziom zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych, nie wprowadzając żadnych dodatkowych przesłanek ani ograniczeń uprzedzających jego zastosowanie poza tymi, które wynikają wprost z ustawy. Zastosowanie zastrzeżenia jest także zgodne z polityką promowaną przez UZP. UZP wprost akcentuje rolę klauzul społecznych i narzędzi włączenia społecznego w zamówieniach publicznych oraz publikuje opracowania i materiały wdrożeniowe, których celem jest upowszechnienie tego podejścia w praktyce zamawiających. W oficjalnej publikacji „Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego” (<https://www.gov.pl/web/uzp/zamowienia-publiczne-na-rzecz-wlaczenia-spoecznego--publikacja-uzp>) podkreślono, że świadome decyzje zamawiających mogą w istotny sposób przyczynić się do włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami i innych grup marginalizowanych. Na stronie UZP poświęconej klauzulom społecznym (<https://www.gov.pl/web/uzp/klauzulespoeczne-w-zamowieniach-publicznych>) zarysowano katalog rozwiązań i przykładowych postanowień ułatwiających projektowanie dokumentacji. Taka aktywność organu systemowo zachęca do używania instrumentów pokroju art. 94, a ewentualne ograniczanie ich stosowania stałoby w sprzeczności z rekomendowanym kierunkiem polityki publicznej.

W dalszej kolejności należy wskazać, iż Odwołujący zdaje się utożsamiać grupę osób defaworyzowanych wyłącznie z osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym lub osobami, które ze względu na stan zdrowia nie mogą wykonywać prac o podwyższonym wysiłku fizycznym czy wymagających umiejętności specjalistycznych. Tymczasem katalog osób, o których mowa w art. 94 ust. 1 PZP, ma charakter szeroki i obejmuje także kategorie osób w pełni zdolnych do wykonywania prac fizycznych związanych z realizacją robót budowlanych. Należą do nich między innymi osoby młode do trzydziestego roku życia pozostające bez pracy, osoby po pięćdziesiątym roku życia pozostające bez pracy, osoby bezrobotne, osoby usamodzielniane z pieczy zastępczej, a także członkowie mniejszości znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Twierdzenie, że osoby te z góry nie są w stanie wykonywać zadań wymagających zaangażowania fizycznego, byłoby nie tylko pozbawione podstaw faktycznych oraz krzywdzące dla tego typu osób, lecz także sprzeczne z założeniami polityki zatrudnienia, której celem jest właśnie aktywizacja tych grup na rynku pracy, w tym w sektorze robót budowlanych. Doprowadzałoby w konsekwencji do realizacji celu sprzecznego z zakładanym przez ustawodawcę a ostatecznie do dyskryminacji przedmiotowych grup społecznych, wskazanych w art. 94 PZP. W orzecznictwie KIO podkreśla się, że klauzule społeczne powinny być interpretowane w sposób sprzyjający celowi, to jest umożliwiającemu faktyczne zatrudnianie osób defaworyzowanych przy wykonaniu zamówienia, a nie w sposób prowadzący do ich dalszego wykluczania (KIO 1398/20, wyrok z 7 września 2020 r.).

W świetle powyższego należy przyjąć, że zastosowanie przez zamawiającego zastrzeżenia przewidzianego w art. 94 PZP mieści się w granicach przyznanego ustawą uznania i stanowi realizację dopuszczalnej polityki społecznej. Ograniczenie kręgu wykonawców wynika z samej konstrukcji przepisu, a jego skutkiem jest czasowe i uzasadnione zawężenie konkurencji do podmiotów realizujących określony cel integracyjny oraz spełniających wymóg zatrudnienia osób defaworyzowanych. Ocena prawidłowości tego zastrzeżenia powinna być dokonywana z uwzględnieniem wskazanego kontekstu systemowego, a nie przez pryzmat oczekiwań pojedynczego wykonawcy, którego model działalności gospodarczej nie został objęty szczególną preferencją ustawodawcy. Zastosowanie zastrzeżenia jest zgodne z promowaną przez organ systemowy polityką włączania społecznego w zamówieniach publicznych.

### III. Odpowiedź na zarzut 1

W płaszczyźnie prawnej kluczowe jest to, że art. 94 PZP przyznaje zamawiającemu kompetencję do ograniczenia udziału w postępowaniu do wykonawców o określonym profilu integracyjnym oraz do weryfikacji minimalnego progu zatrudnienia osób należących do grup wskazanych w tym przepisie. SWZ wprost i jednoznacznie implementuje tę konstrukcję. W części XLII oraz III SWZ wyraźnie wskazano, że zamówienie jest przeznaczone wyłącznie dla wykonawców spełniających przesłanki z art. 94 PZP, czyli posiadających status zakładu pracy chronionej, spółdzielni socjalnej lub prowadzących działalność nakierowaną na integrację społeczną i zawodową osób społecznie marginalizowanych. Zamawiający przewidział przy tym wymóg minimalnego 30% wskaźnika zatrudnienia takich osób, odwołując się do katalogu grup określonych w ustawie. Rozwiązanie to wynika wprost z SWZ, w której wskazano, że w przypadku wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia każdy z wykonawców musi spełniać wymagania rozdziału III pkt 4–5, a środki dowodowe składa się wraz z ofertą, co obejmuje dokumenty z art. 94 ust. 2 PZP.

W SWZ zażądano podmiotowych środków dowodowych w zakresie statusu oraz potwierdzenia spełnienia progu zatrudnienia, tj. wprost w granicach art. 94 ust. 2 PZP.

Zamawiający spójnie powiązał zastrzeżenie z treścią umowy.

### IV. zarzut 2.

Odwołujący kwestionuje postanowienia wzorca umowy, które nakładają na wykonawcę obowiązek prowadzenia działalności o charakterze integracyjnym oraz utrzymania co najmniej 30% udziału osób z grup defaworyzowanych w zatrudnieniu przez cały okres realizacji umowy, a także obowiązek raportowy wobec Zamawiającego. Odwołanie odnosi się do brzmienia pierwotnego wzorca umowy (w szczególności § 1 ust. 21–23, w tym wymogu raportowania „z miesięczną fakturą oraz na każde żądanie” z § 1 ust. 23), podczas gdy aktualnie obowiązuje zmodyfikowany wzorzec, w którym obowiązki zatrudnieniowe i mechanizmy weryfikacyjne ujęto w § 21 „Wymagania zatrudnienia pracowników przy wykonywaniu umowy”.

Zarzut jest bezzasadny. Po pierwsze, obowiązki, które Odwołujący nazywa „nadmiernymi”, stanowią bezpośrednią konsekwencję zastosowania art. 94 PZP i mają charakter warunków realizacji umowy służących utrzymaniu efektu integracyjnego w czasie wykonywania zamówienia, a nie wyłącznie na etapie oceny ofert. W pierwotnym wzorcu umowy obowiązek prowadzenia działalności o charakterze integracyjnym, utrzymania progu 30% oraz comiesięcznego raportowania był ujęty w § 1 ust. 21–23. W zmodyfikowanym wzorcu umowy, który obowiązuje na etapie rozpoznania odwołania, te same obowiązki zachowano co do istoty z korektą numeracji oraz redakcji, a obowiązek raportowy został wskazany w § 1 ust. 21, zaś obowiązek utrzymania progu 30% w § 1 ust. 20. Tym samym modyfikacja nie wprowadziła nowych obciążeń.

Po drugie, umowne utrzymanie progu zatrudnienia oraz związany z nim mechanizm weryfikacji nie wykraczają poza uprawnienie z art. 94 PZP i mieszczą się w konstrukcji warunków realizacji zamówienia przewidzianej w art. 99 PZP. Zastosowanie zastrzeżenia integracyjnego nie może ograniczać się do dnia złożenia oferty, ponieważ cel normy byłby wówczas łatwy do obejścia i traciłby znaczenie operacyjne. Konieczność utrzymania minimum 30% przez czas realizacji oraz możliwość wezwania do złożenia informacji i dokumentów pozostają w racjonalnym związku z realizacją zamówienia i zapewniają rzeczywistość klauzuli społecznej. W świetle art. 3531 k.c. takie postanowienia mieszczą się w granicach ustawy, natury stosunku oraz zasad współżycia społecznego, a zatem nie naruszają zasady swobody umów.

Konkludując, zaskarżone postanowienia umowne są konsekwencją zastrzeżenia z art. 94 PZP i pełnią funkcję gwarancyjną wobec celu integracyjnego.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Wobec powyższego wnoszę jak w petitum.

**Krajowa Izba Odwoławcza** rozważyła i zważyła, co następuje.

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy określony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty nie znalazły potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, zostało przez Izbę oddalone.

Zarzuty i żądania odwołania jako niesporne nie wymagają ponownego przytoczenia. Strony przedstawiły swoje stanowiska na piśmie i do protokołu rozprawy. Przeanalizowano dokumentację postępowania w zakresie niezbędnym do całościowego rozpatrzenia odwołania.

Odwołujący postawił Zamawiającemu szczegółowe zarzuty naruszenia przepisów ustawy pzp oraz kodeksu cywilnego, w nich przede wszystkim naruszenie art. 94 ust 1 ustawy w powiązaniu z zasadami Prawa zamówień publicznych sformułowanymi w art. 16 pkt 1) – 3) oraz art. 17 ust. 1 ustawy.

Odwołujący stoi na stanowisku, że postanowienia specyfikacji wraz z projektowanymi postanowieniami umowy są bezpodstawne i nieuprawnione, co dotyczy wprowadzenia warunku, zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienia, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych wymienionych w dalszej części odwołania pod warunkiem, że procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej z kategorii, o których mowa w Rozdziale III pkt 4 ppkt 1– 10 SWZ, jest nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych u wykonawcy albo w jego jednostce, która będzie realizowała zamówienie, a także nieuprawnione żądanie dokumentów na potwierdzenie spełniania kwestionowanego warunku.

Zakwestionował także sformułowanie w ramach opisu przedmiotu zamówienia w § 1 ust. 22 i 23 wzoru umowy wymogu utrzymania procentowego wskaźnika zatrudnienia osób defaworyzowanych na poziomie co najmniej 30% ogółu osób

zatrudnionych u wykonawcy przez cały okres obowiązywania umowy, a także wymogu przekazywania zamawiającemu informacji na temat odsetka osób defaworyzowanych zatrudnionych u Wykonawcy z miesięczną fakturą oraz na każde żądanie zamawiającego.

Skład orzekający stwierdza, że zgodnie z art. 94 ust. 1 Pzp, zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych, w szczególności przez wskazanie podmiotów w art. 94 ustawy pzp. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, w przypadku, o którym mowa w ust. 1, zamawiający może żądać stosownych dokumentów lub oświadczeń potwierdzających status wykonawcy i procentowy wskaźnik zatrudnienia osób opisanych w ust. 1.

Przepis nie ogranicza zakresu przedmiotowego /rodzajowego zamówień, do których może mieć zastosowanie. W szczególności, wbrew twierdzeniom odwołującego, dotyczyć może, stosownie do uznania zamawiającego, także robót budowlanych i zamówień realizowanych w formule „projekt i budowa robót drogowych”.

Zatem wprowadzenie kwestionowanego warunku jest w pełni legalne i nie narusza zasad zamówień publicznych, jakkolwiek, co oczywiste że każdorazowo wprowadzenie wymogu z art. 94 Pzp będzie oznaczało znaczne zawężenie podmiotów, które mogłyby się podjąć zamówienia. Nie ma też wątpliwości, że zakładów pracy chronionej czy spółdzielni społecznych w rozumieniu art. 94 ust. 1 jest znacznie mniej, niż innych podmiotów gospodarczych.

Zamawiający poprawnie ustalił treść dokumentów zamówienia do postawionego wymogu. Nie stwierdzono przy tym naruszenia zasad zamówień publicznych. Oczywiście ograniczanie kręgu wykonawców zdolnych do realizacji zamówienia zastrzeżonego nie stanowi w tych okolicznościach o naruszeniu zasady proporcjonalności.

Ponadto fakt, iż oferta została złożona przez spółkę kapitałową utworzoną przez zamawiający powiat nie narusza znanych Izbie przepisów prawa, w tym wskazanych w odwołaniu.

W świetle dokonanych ustaleń i ocen, orzeczono, jak w sentencji, wskazując że wyrok jest w pełni zbieżnych z orzeczeniem z dnia 4 grudnia 2025 r. sygn. akt KIO 4875/25 zapadłym w analogicznych okolicznościach faktycznych i prawnych.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądziła koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia, od Odwołującego na rzecz Zamawiającego na podstawie złożonej faktury, potwierdzających ich poniesienie, złożonej do akt sprawy.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....