

**WYROK**

Warszawa, dnia 26 stycznia 2026 roku

**Krajowa Izba Odwoławcza** - w składzie:

**Przewodnicząca: Ewa Sikorska**

**Protokolant: Mikołaj Kraska**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 stycznia 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 grudnia 2025 r. przez wykonawcę IN-PROGRES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Siemiatyczach, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Siemiatycze – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach

**orzeka:**

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę IN-PROGRES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Siemiatyczach i:
  - 2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę IN-PROGRES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Siemiatyczach tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesioną przez zamawiającego – Gminę Siemiatycze – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach – tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
  - 2.2. zasądza od wykonawcy IN-PROGRES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Siemiatyczach na rzecz zamawiającego – Gminy Siemiatycze – Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Siemiatyczach – kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

.....

**Sygn. akt: KIO 5377/25**

**Uzasadnienie**

Zamawiający – Gmina Siemiatycze – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi z terenu Miasta Siemiatycze w 2026 roku.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 1 grudnia 2025 r. wykonawca IN-PROGRES Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Siemiatyczach (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie na niezgodną z przepisami ustawy P.z.p. czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, na terenie granic administracyjnych miasta Siemiatycze od dnia 01.01.2026 r. do dnia 31.01.2026 r. polegającą na zastosowaniu niezgodnych z prawem postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) poprzez naruszenie zasad uczciwej konkurencji, proporcjonalności i równego traktowania wykonawców określonych w przepisach ustawy P.z.p.

1) naruszenie art. 16 ustawy P.z.p., tj. przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób niezapewniający: zachowania uczciwej konkurencji, przejrzystości oraz proporcjonalności poprzez ustanowienie warunku udziału w postępowaniu w postaci wykazania jednej umowy obejmującej minimum 2 800 godzin Specjalistycznych Usług Opiekuńczych w ciągu 12 miesięcy, co w sposób nieproporcjonalny i bez uzasadnienia ogranicza zasady uczciwej konkurencji oraz eliminuje wykonawców zdolnych do realnego wykonania zamówienia,

2) naruszenia art. 112 ust. 1 ust. 2 ustawy P.z.p., tj. określenie warunków zamówienia w postępowaniu w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz uniemożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia poprzez określenie warunku dysponowania personelem w ściśle określonym składzie zawodowym (2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedy, 1 surdologopedy oraz 1 neurologopedy), co wpływa na nieproporcjonalne określenie warunków zamówienia względem przedmiotu zamówienia przy jednoczesnym braku podstawy prawnej do określenia ww. warunku,

3) naruszenia art. 99 ust. 4 ustawy P.z.p., tj. opisanie przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję, poprzez niezgodną z prawem ingerencję w organizację pracy wykonawcy w formie nakazu świadczenia usług przez tę samą osobę oraz zastosowanie wymogu uzyskania zgody na każdą zmianę specjalisty, co prowadzi do stworzenia realnego nadmiernego ryzyka po stronie wykonawcy, a w ostateczności skutkuje uprzywilejowaniem i wyeliminowaniem niektórych wykonawców.

Odwołujący wniósł o:

- 1) nakazanie zamawiającemu zmiany SWZ poprzez dopuszczenie spełnienia warunku doświadczenia w postaci sumy usług Specjalistycznych Usług Opiekuńczych w okresie ostatnich trzech lat, niezależnie od liczby umów,
- 2) nakazanie zamawiającemu zmiany SWZ poprzez usunięcie wymogów dotyczących sztywnego przypisania kadry w określonej konfiguracji zawodowej,
- 3) nakazanie zamawiającemu zmiany SWZ poprzez dopuszczenie możliwości zmiany specjalisty realizującego usługę bez obowiązku każdorazowego uzyskiwania uprzedniej zgody zamawiającego, przy zachowaniu wymagań kwalifikacji,
- 4) zobowiązanie zamawiającego do przedłużenia terminu składania ofert po modyfikacji SWZ,
- 5) zobowiązanie Zamawiającego do przedstawienia protokołu postępowania Specjalistycznych Usług Opiekuńczych za lata 2022 – 2025 na potrzeby postępowania, na fakt potwierdzenia danych o liczbie złożonych ofert oraz przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu na fakt wykazania, że w poprzednich latach składana była wyłącznie jedna oferta, co wskazuje na utrwalony efekt wykluczenia konkurencji,
- 6) dopuszczenie odwołującego do udziału w postępowaniu,
- 7) zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący podniósł, że posiada interes prawny w uzyskaniu zamówienia, gdyż zamierza złożyć ofertę i spełnia warunki należytego wykonania zamówienia w zakresie kwalifikacji, doświadczenia i zasobów kadrowych. Utrzymanie zakwestionowanych postanowień SWZ uniemożliwia odwołującemu ubieganie się o zamówienie i tym samym prowadzi do poniesienia szkody w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia i przychodu z jego realizacji.

W ocenie odwołującego zaskarżone postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia naruszają przepisy ustawy P.z.p., w szczególności art. 16 pkt 1–3 oraz art. 112 ust. 1–3 ustawy P.z.p., poprzez ustanowienie warunków udziału w postępowaniu oraz wymogów realizacyjnych, które są nieproporcjonalne, niepowiązane z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego oraz prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji w postępowaniu. Zamawiający uzależnił dopuszczenie wykonawców do udziału w postępowaniu od wykazania realizacji jednej umowy na świadczenie usług SUO o minimalnej skali 2800 godzin w okresie 12 miesięcy. Warunek ten nie znajduje oparcia w obiektywnych kryteriach zdolności wykonawcy, o których mowa w art. 112 ust. 1 ustawy P.z.p. Zastosowany przez zamawiającego warunek odbiega zatem od praktyki rynkowej i stanowi odzwierciedlenie wyłącznie dotychczasowego modelu współpracy z jednym wykonawcą. W rzeczywistości prowadzi to do odtworzenia relacji zamawiającego z jednym podmiotem, co stanowi ograniczenie konkurencji sprzeczne z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy P.z.p. Warunek nie służy weryfikacji rzeczywistej zdolności wykonawców, lecz eliminuje z postępowania podmioty w pełni kompetentne, lecz realizujące usługi SUO zgodnie z rynkowym modelem ich dystrybucji. Odwołujący zostaje zatem wykluczony wyłącznie z powodu nieproporcjonalnej konstrukcji warunku, a nie braku kwalifikacji czy zasobów. Skutkiem stosowania takich warunków w poprzednich latach było składanie w postępowaniach jednej oferty, co potwierdza trwały i systemowy charakter naruszenia zasady uczciwej konkurencji.

Ponadto zamawiający wymaga, aby wykonawca dysponował zespołem obejmującym: 2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedę, 1 surdopedagoga oraz 1 neurologopedę. Konstrukcja tego warunku narusza art. 112 ust. 2 ustawy P.z.p., gdyż nie została powiązana z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego wynikającymi z opisu przedmiotu zamówienia. Ani przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej dotyczącego SUO, ani opis przedmiotu zamówienia nie przewidują obowiązku zapewnienia świadczenia usług przez kadrę o tak sztywno określonym składzie i

liczbie specjalistów. Zamawiający nie wykazał również, aby obsługa na poziomie wskazanym w SWZ była niezbędna dla prawidłowej realizacji umowy. Warunek ma zatem charakter arbitralny i nieproporcjonalny, wbrew zasadzie adekwatności określonej w art. 112 ust. 1 ustawy P.z.p. W konsekwencji eliminuje wykonawców, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie oraz zasoby kadrowe, lecz konstruuje zespoły specjalistów w innej, lecz nadal w pełni profesjonalnej konfiguracji. Co więcej, SWZ przewiduje obowiązek świadczenia usług przez „tę samą osobę” u podopiecznego oraz konieczność uzyskiwania każdorazowej zgody zamawiającego na jakiegokolwiek zastępstwo. Wymogi te naruszają zasadę proporcjonalności określoną w art.16 pkt 1 ustawy P.z.p. oraz zasadę równowagi stron umowy, gdyż nakładają na wykonawcę nadmierne i nieuzasadnione ryzyko organizacyjne, niewynikające z rzeczywistych potrzeb zamawiającego w zakresie zapewnienia ciągłości i jakości usług SUO. Tak sformułowane obowiązki mogą prowadzić do rozwiązania umowy z przyczyn całkowicie niezależnych od wykonawcy, takich jak absencja chorobowa, urlop czy inne zdarzenia losowe dotyczące personelu. W praktyce ingerują one w swobodę organizacyjną wykonawcy oraz niezasadnie przenoszą na niego ciężar ryzyka, który zgodnie z zasadą proporcjonalności powinien być dzielony w sposób wyważony pomiędzy strony umowy.

Odwołujący stwierdził, że na poparcie swoich twierdzeń odwołujący przedłożył dokumenty potwierdzające zarówno dochowanie należytej staranności na etapie postępowania, jak i rzeczywistą zdolność do wykonania zamówienia. Wskazał na wniosek z dnia 29 listopada 2025 r. o wyjaśnienie i zmianę SWZ, który jednoznacznie potwierdza, iż odwołujący, działając zgodnie z art. 284 ustawy P.z.p., zgłosił zamawiającemu zastrzeżenia wobec naruszających prawo postanowień SWZ dotyczących m.in. zasad proporcjonalności oraz doboru warunków udziału. Dokument ten wykazuje, że zamawiający miał pełną i rzeczywistą możliwość usunięcia naruszeń jeszcze przed wniesieniem odwołania. Z kolei odpowiedź zamawiającego z dnia 1 grudnia 2025 r. potwierdza, że zamawiający świadomie podtrzymał wszystkie kwestionowane postanowienia, odmawiając jakiegokolwiek ich modyfikacji. Tym samym utrwalił on wskazane naruszenia przepisów ustawy P.z.p., co uzasadnia konieczność interwencji KIO oraz potwierdza istnienie interesu prawnego odwołującego, który został pozbawiony możliwości złożenia oferty zgodnej z prawem.

W celu potwierdzenia spełniania istoty warunku udziału odwołujący przedstawił również oświadczenie dotyczące realizacji usług SUO w łącznym wymiarze odpowiadającym skali zamówienia, choć wykonywanym w ramach kilku odrębnych umów. Dokument ten wykazuje, że doświadczenie odwołującego jest równoważne pod względem zakresu i złożoności, a ewentualne wykluczenie go jedynie z powodu „rozbicia” doświadczenia na kilka umów miałyby charakter czysto formalny i prowadziłyby do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji. Wreszcie, oświadczenie dotyczące struktury kadrowej odwołującego potwierdza, że dysponuje on zespołem specjalistów o kwalifikacjach wymaganych do realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem. Dokument ten wskazuje, że rzeczywista zdolność wykonawcza odwołującego istnieje niezależnie od arbitralnie określonego w SWZ modelu kadrowego. Podkreśla to, że konstrukcja warunku udziału przewidziana przez zamawiającego ma charakter nieproporcjonalny i ogranicza konkurencję, eliminując wykonawców zdolnych faktycznie do prawidłowej realizacji zamówienia.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 20 stycznia 2026 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający wskazał, że odwołanie dotyczy kwestii podniesionych uprzednio we wniosku o wyjaśnienie treści SWZ złożonym przez Pana Daniela Podolińskiego – Prezesa Zarządu Odwołującego – w dniu 29 listopada 2025 (dokument w aktach sprawy). W zakresie punktów 1-4 pismo to stanowiło w istocie wniosek o zmianę treści SWZ oparty na argumentacji zbieżnej z zarzutami odwołania, z żądaniami podobnymi do żądań zawartych w odwołaniu. Zamawiający z zachowaniem zasady przejrzystości postępowania (art. 16 pkt 2 ustawy P.z.p.) odniósł się do argumentacji oraz żądań odwołującego w sposób szczegółowy i wyczerpujący w wyjaśnieniach z 1 grudnia 2025. Zamawiający w punkcie 1 w oparciu o rzeczywiste potrzeby dotyczące usług objętych postępowaniem wyjaśnił przyczyny, dla których w ramach warunków zamówienia wymaga dysponowania personelem w ściśle określonym składzie zawodowym (tej kwestii dotyczy obecnie zarzut 2 odwołania). W punkcie 2 zamawiający w oparciu o zakres zamówienia wyjaśnił przyczynę określenia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania doświadczenia w ramach jednej umowy w wymiarze proporcjonalnym do przedmiotu zamówienia i zadań realizowanych przez zamawiającego (tej kwestii dotyczy obecnie zarzut 1 odwołania). W punkcie 3 i 4, wskazując na potrzebę zachowania ciągłości terapeutycznej oraz ochrony interesu klienta a także ustawowy obowiązek nadzoru nad jakością usług opiekuńczych oraz osobami je realizującymi, zamawiający wyjaśnił powody, dla których w opisie przedmiotu zamówienia (OPZ) wymaga od wykonawcy zasady ciągłości świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych (SUO) dla osób z zaburzeniami psychicznymi dla danego klienta usług przez tę samą osobę, przewidując jednocześnie możliwość realizacji zastępstwa, pod warunkiem uprzedniej akceptacji i zakwalifikowania jej przez zamawiającego (tej kwestii dotyczy obecnie zarzut 3 odwołania). W konsekwencji zamawiający odmówił zmiany SWZ w zakresie żądanym przez

wnioskodawcę.

Zamawiający oświadczył, że jego stanowisko przedstawione w wyjaśnieniach z 1 grudnia 2025 nie uległo zmianie po wniesieniu odwołania. Zamawiający w pełnym zakresie i z pełnym przekonaniem podtrzymuje argumentację przedstawioną w wyjaśnieniach treści SWZ i powołuje się na nią w ramach postępowania odwoławczego. W ocenie zamawiającego argumentacja przedstawiona w wyjaśnieniach jest kompletna i pod względem merytorycznym w pełni uzasadnia warunki udziału w postępowaniu oraz wymagania OPZ określone przez zamawiającego.

Zamawiający wskazał, iż wykazując interes w uzyskaniu zamówienia odwołujący podnosił: „Utrzymanie zakwestionowanych postanowień SWZ uniemożliwia Odwołującemu ubieganie się o zamówienie”. W uzasadnieniu odwołania odwołujący stwierdził, że „został pozbawiony możliwości złożenia oferty zgodnej z prawem”. Twierdzenia te zostały obalone przez zdarzenia, które nastąpiły po wniesieniu odwołania. Podnoszona w treści odwołania niemożność złożenia oferty oraz rzekome wykluczenie odwołującego z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie nie znajdują potwierdzenia w aktualnym stanie faktycznym. Tezy te zostały zweryfikowane negatywnie przez okoliczności zaistniałe na etapie po wniesieniu odwołania, co czyni argumentację o naruszeniu interesu odwołującego całkowicie bezpodstawną. W dniu 19 grudnia 2025 po upływie terminu składania ofert zamawiający w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia dokonał otwarcia trzech złożonych ofert a jedną z tych ofert była oferta odwołującego.

Zamawiający zauważył, że wraz z ofertą odwołujący złożył oświadczenie wstępne, oświadczając w nim o samodzielnym spełnianiu warunków udziału w postępowaniu określonych przez zamawiającego. Wraz z ofertą odwołujący złożył ponadto oświadczenie dotyczące doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, obejmujące liczbę 10 osób wymaganą w warunku.

Powyższe okoliczności wskazują zatem, że czynność zaskarżona w odwołaniu – niezależnie od oceny jej zgodności z przepisami ustawy P.z.p. nie uniemożliwiła odwołującemu złożenia oferty, a tym samym nie może prowadzić do szkody w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia i przychodu z jego realizacji.

Zamawiający wniósł ponadto o uwzględnienie faktu złożenia oferty przez odwołującego oraz dwóch innych wykonawców jako okoliczności zaprzeczającej twierdzeniom odwołującego o „utrwalonym efekcie wykluczenia konkurencji”.

Zamawiający podniósł, że odwołujący wniósł odwołanie od czynności „polegającej na zastosowaniu niezgodnych z prawem postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ)”. Przepis wskazany przez odwołującego w ramach zarzutu nr 1 konstytuuje kilka kluczowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Ma on oczywisty wpływ na wykładnię wszystkich innych przepisów ustawy P.z.p. Sam artykuł 16 nie określa jednak konkretnego nakazu lub zakazu kierowanego do zamawiającego. Bez wskazania, jaki szczegółowy przepis ustawy miałby zostać przez zamawiającego naruszony w ramach zaskarżonej czynności, zarzut naruszenia art. 16 ustawy P.z.p. pozostaje blankietowy. Tak skonstruowany zarzut podlega ocenie wyłącznie w granicach wyznaczonych przez art. 555 ustawy P.z.p..

Zamawiający wskazał, że dalej w treści zarzutu odwołujący wskazuje na działanie zamawiającego „bez uzasadnienia”. W ocenie zamawiającego nie jest to zgodne z prawdą ponieważ uzasadnienie istniało i zostało przedstawione w wyjaśnieniach treści SWZ z dnia 01 grudnia 2025 roku.

Odnosząc się natomiast do uzasadnienia tego zarzutu, zamawiający zaprzeczył twierdzeniom, że warunki są nieproporcjonalne i niepowiązane z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego. W zakresie doświadczenia wykonawcy zamawiający nie żądał wielokrotności, lecz należytego wykonania tylko jednej usługi o intensywności 2.800 h w okresie 12 miesięcy, a więc niższej niż nawet sam podstawowy zakres udzielanego zamówienia (2.978 h). Rzeczywiste potrzeby zamawiającego w dwóch ostatnich latach były nawet wyższe od liczby wskazanej w warunku i wynosiły 3.331 h w roku 2024 oraz 3.561 h w roku 2025.

Zamawiający wskazał, że odwołujący pisze w uzasadnieniu o braku oparcia warunku „w obiektywnych kryteriach zdolności wykonawcy, o których mowa w art. 112 ust. 1 PZP”. Zamawiający podniósł, że wskazany przepis nie stanowi o kryteriach obiektywnych (cokolwiek odwołujący przez to rozumie), ale o kształtowaniu warunków w sposób umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Punktem odniesienia jest zatem konkretne zamówienie przewidziane do udzielenia, w tym w szczególności jego rozmiar i zakres.

Odnosząc się zawartego w odwołaniu stwierdzenia, że: „Warunek nie służy weryfikacji rzeczywistej zdolności wykonawców, lecz eliminuje z postępowania podmioty w pełni kompetentne, lecz realizujące usługi SUO zgodnie z rynkowym modelem ich dystrybucji.” zamawiający wskazał, że odwołujący nie określił, co rozumie pod pojęciem

„rynkowego modelu dystrybucji” SUO. Zamawiający podkreślił, że zapewnienie SUO jest domeną działalności ośrodków pomocy społecznej (OPS). „Dystrybucja” SUO odbywa się w trybie administracyjnym – a nie rynkowym. Decyzja o przyznaniu takiego świadczenia jest oparta na indywidualnej sytuacji adresata pomocy społecznej, zaś łączne zapotrzebowanie na usługi świadczone w związku z wydaniem takich decyzji zależy od liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków, zależnej pośrednio od populacji mieszkańców na terenie działania danego OPS. Zakres zamówienia – a tym samym zdolność do jego należytego wykonania – nie mają zatem jednakowego, „modelowego” rozmiaru lecz każdorazowo są podyktowane rzeczywistymi potrzebami adresatów pomocy, zagregowanymi w okresie na który zamówienie jest udzielane – czyli są zależne od rzeczywistych potrzeb zamawiającego opisanych w OPZ i wskazanych powyżej.

W ocenie zamawiającego, twierdzeniu odwołującego o „trwałym i systemowym charakterze naruszenia zasady uczciwej konkurencji” w oczywisty sposób zaprzecza fakt złożenia w postępowaniu trzech ofert niepodlegających odrzuceniu.

Zamawiający podniósł, że wskazanie w ramach zarzutu 2 na „brak podstawy prawnej do określenia warunku” jest chybione i w oczywisty sposób niezasadne, ponieważ w ramach art. 112 ustawy P.z.p. tylko w ust. 2 pkt 2 względem uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej ustawa zastrzega możliwość ustanowienia warunku „o ile wynika to z odrębnych przepisów”. Tego rodzaju warunek nie został przez zamawiającego ustanowiony. Warunek minimalnego poziomu zdolności w zakresie dysponowania osobami, którego zarzut dotyczy, w świetle art. 112 ust. 2 pkt 4 nie wymaga powiązania go z odrębnymi przepisami, zatem zgodnie z art. 112 ust. 1 pozostaje powiązany z przedmiotem zamówienia oraz możliwością oceny zdolności do jego należytego wykonania.

Przeciw zawartemu w zarzucie twierdzeniu o nieproporcjonalnym określeniu warunku dysponowania personelem względem przedmiotu zamówienia zamawiający wskazał, że OPZ obejmuje każdą ze specjalności wymaganych w ramach warunku, a rzeczywista liczba specjalistów świadczących SUO w każdej ze specjalności w dwóch ostatnich latach była taka sama lub wyższa od liczby wymaganej w ramach tego warunku. Zespół specjalistów świadczących SUO liczył przy tym od 14 do 17 osób, a więc jego liczebność przekraczała liczbę 10 wskazaną w OPZ i warunku udziału w postępowaniu. Dowodami na to są postanowienia SWZ oraz przywołane wyżej zestawienia realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych w roku 2024 i 2025.

Tym samym twierdzenie zawarte w uzasadnieniu odwołania „konstrukcja tego warunku (...) nie została powiązana z rzeczywistymi potrzebami Zamawiającego wynikającymi z opisu przedmiotu zamówienia” jest – zdaniem zamawiającego – w oczywisty sposób nieprawdziwe, ponieważ treść warunku dokładnie odpowiada treści OPZ i rzeczywistym potrzebom zamawiającego w tym zakresie.

Odnosząc się do zarzutu trzeciego zamawiający wskazał, że w treści zarzutu odwołujący zarzucił „opisanie przedmiotu zamówienia (...) poprzez niezgodną z prawem ingerencję w organizację pracy wykonawcy w formie nakazu świadczenia usług przez tę samą osobę oraz zastosowanie wymogu uzyskania zgody na każdą zmianę specjalisty.” W ocenie zamawiającego jest to swego rodzaju nadużycie semantyczne, ponieważ w rzeczywistości OPZ nie stanowi o „nakazie” (kojarzącym się z bezwzględnością jego stosowania) lecz o „zasadzie” i nie wymaga uzyskania „zgody” (kojarzącej się z arbitralnością i uznaniowością) lecz „akceptacji”.

Zamawiający stwierdził, że zawarta w OPZ zasada ciągłości świadczenia specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi dla danego klienta usług przez tę samą osobę z możliwością zastępstwa pod warunkiem uprzedniej akceptacji i zakwalifikowania jej przez zamawiającego zostały wyczerpująco i w pełni uzasadnione w wyjaśnieniach zamawiającego z 1 grudnia 2025 roku. W treści zarzutu odwołujący podniósł, jakoby miało to prowadzić „do stworzenia realnego nadmiernego ryzyka po stronie wykonawcy, a w ostateczności skutkuje uprzywilejowaniem i wyeliminowaniem niektórych wykonawców”. Zamawiający wskazał, że wskazany zapis OPZ ma w jednakowy sposób obowiązywać każdego wykonawcę. Odwołujący nie wykazał, w jaki sposób miałyby to prowadzić do zarzucanego uprzywilejowania lub wyeliminowania jakiegokolwiek wykonawcy.

Odnosząc się do stanowiska odwołującego, iż „Wymogi te (...) nakładają na wykonawcę nadmierne i nieuzasadnione ryzyko organizacyjne, niewynikające z rzeczywistych potrzeb Zamawiającego w zakresie zapewnienia ciągłości i jakości usług SUO. (...) W praktyce ingerują one w swobodę organizacyjną wykonawcy oraz niezasadnie przenoszą na niego ciężar ryzyka, który zgodnie z zasadą proporcjonalności powinien być dzielony w sposób wyważony pomiędzy strony umowy.” zamawiający oświadczył, że w wyjaśnieniach z 1 grudnia 2025 wskazał rzeczywiste, obiektywnie istniejące swoje potrzeby, a przede wszystkim osób korzystających z SUO – z których te wymogi wynikają. W tym zakresie żadna „swoboda organizacyjna wykonawcy” nie może mieć miejsca. Ryzyko dotyczące personelu jest natomiast ryzykiem odwołującego jako zatrudniającego. Mimo to zasada ciągłości świadczenia SUO przez tę samą

osobę nie jest bezwzględna. Zamawiający jednoznacznie dopuścił w OPZ możliwość zastępstwa „w sytuacji, kiedy osoba świadcząca specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi z jakichkolwiek przyczyn nie może ich wykonać.” Zamawiający nie zastrzegł sobie zatem żadnej arbitralności czy nieograniczonej swobody co do podejmowania decyzji w tym zakresie.

**Izba ustaliła, co następuje:**

Zgodnie z rozdz. IV. SWZ - OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA:

11. Wykonawca zobowiązany jest zagwarantować odpowiednią liczbę osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia – co najmniej 10 osób: (2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedy, 1 surdopedagoga i 1 neurologopedę) do realizacji następujących terapii: biofeedback, terapia ręki, integracja sensoryczna, psychologiczna, pedagogiczna, logopedyczna, fizjoterapia, muzykoterapia, trening umiejętności społecznych.

16. W ramach realizacji zadania Wykonawca zapewnia ciągłość realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania klienta. Wykonawca zobowiązany jest przestrzegać zasady ciągłości świadczenia specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi dla danego klienta usług przez tę samą osobę.

17. Wykonawca zobowiązany jest zapewnić zastępstwo gwarantujące ciągłość realizacji usługi w sytuacji, kiedy osoba świadcząca specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi z jakichkolwiek przyczyn nie może ich wykonać. Osoba zastępująca (dot. osób innych niż wskazane w ofercie) będzie miała możliwość realizacji zastępstwa, pod warunkiem uprzedniej akceptacji i zakwalifikowania jej przez Zamawiającego. Osoba zastępująca, winna bezwzględnie posiadać kwalifikacje, staż, przeszkolenie oraz doświadczenie określone w § 3 Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych.

(dowód: SWZ).

Zgodnie z rozdziałem VIII Warunki udziału w postępowaniu oraz podstawy wykluczenia (obligatoryjnie i fakultatywnie) ust. 1 pkt d lit. a zdanie pierwsze w brzmieniu po modyfikacji SWZ z dnia 11 grudnia 2025 roku: „Wykonawca musi wykazać, że dysponuje odpowiednim potencjałem kadrowym, tj. posiada co najmniej 10 osób z kwalifikacjami wymienionymi w Rozdziale IV ust. 10 SWZ: (2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedę, 1 surdopedagoga, 1 neurologopedę), które skieruje do realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz koordynatora tych usług, który będzie odpowiedzialny za kontakty Wykonawcy z Zamawiającym oraz z osobami korzystającymi z usług (...)” (dowód: SWZ po modyfikacji z dnia 11 grudnia 2025 roku).

W piśmie z dnia 1 grudnia 2025 roku zamawiający ustosunkował się do wniosku odwołującego z dnia 29 listopada 2025 roku, wskazując, co następuje:

*W odpowiedzi na wniosek z dnia 29 listopada 2025 roku składam następujące wyjaśnienia:*

*Ad. 1 – Wymóg dysponowania z góry wskazaną liczbą 10 osób w ściśle określonym składzie zawodowym*

*SWZ wymaga zatrudnienia m.in. 2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedy, 1 surdopedagoga i 1 neurologopedę do realizacji zamówienia.*

*Wymóg ten:*

- nie wynika z Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 22.09.2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych,*
- nie jest uzasadniony skalą zamówienia (2 978 h),*
- narzuca wykonawcy konkretny model zatrudnienia, co prowadzi do faktycznego ograniczenia konkurencji do podmiotów posiadających identyczną strukturę kadrową. Prosimy o zastąpienie wskazania konkretnych zawodów i liczby specjalistów zapisem umożliwiającym wykazanie zdolności do realizacji usług poprzez personel posiadający kwalifikacje wymagane przepisami rozporządzenia, bez narzucania liczby specjalistów oraz ich zawodów.*

*Odpowiedź Zamawiającego:*

*Zamawiający podtrzymuje zapisy SWZ w zakresie konieczności zapewnienia minimum 10 specjalistów o wskazanych kwalifikacjach.*

*Uzasadnienie:*

Struktura kadrowa wynika ze specyfikacji usług i liczby rodzajów terapii, które muszą być dostępne dla klientów MOPS w Siemiatyczach (biofeedback, fizjoterapia, pedagogiczna, psychologiczna, TUS, integracja sensoryczna, logopedia, neurologopedia, muzykoterapia). Zamawiający jest zobowiązany zabezpieczyć ciągłość terapii i dostępność wszystkich specjalizacji przez cały rok, co wymaga odpowiedniego potencjału kadrowego.

Warunek jest proporcjonalny do szacunkowej liczby godzin (2 978 + 502 opcja), obejmujących wiele równoległych usług. Wymóg nie narusza art. 99 ust. 4 PZP — nie odwołuje się do konkretnego podmiotu, marki ani niedostępnego rozwiązania, lecz do kwalifikacji przewidzianych w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Zamawiający nie żąda zatrudniania tych osób „na zapas”, lecz jedynie wymaga wykazania realnego potencjału wykonawcy. Wymóg dotyczący minimalnego składu kadry nie ma na celu ograniczenia konkurencji, lecz odzwierciedla rzeczywiste potrzeby wynikające z charakteru z zakresu oraz intensywności usług objętych postępowaniem. Zamówienie obejmuje świadczenie usług terapeutycznych, rewalidacyjnych, edukacyjnych w określonym wymiarze godzin i dla określonej liczby uczestników – co uzasadnia konieczność zapewnienia personelu o odpowiednich kwalifikacjach i liczbie, umożliwiającej wykonanie usługi zgodnie z wymaganym standardem i w terminach wskazanych przez zamawiającego.

Zmiana SWZ w tym zakresie nie zostanie dokonana.

Ad. 2 - Wymóg wykazania doświadczenia w postaci jednej umowy o wartości 2 800 godzin w okresie 12 miesięcy

Warunek udziału określony w rozdziale VIII ust. 1 pkt d lit. b SWZ jest nieproporcjonalny i prowadzi do zawężenia konkurencji do podmiotów, które wcześniej wykonywały niemal identyczne zamówienie dla jednej jednostki w krótkim przedziale czasowym. Prosimy o zmianę warunku na wykazanie sumarycznie 2 800 godzin usług w okresie ostatnich 3 lat, niezależnie od liczby umów.

Odpowiedź Zamawiającego:

Zamawiający realizuje zadania w zakresie SUO o wymiarze zbliżonym do 3000 godzin usług rocznie. Posiadanie doświadczenia w wykonaniu jednej umowy o porównywalnej wielkości i intensywności jest konieczne dla wykazania zdolności do: organizacji pracy zespołu wielu specjalistów, prowadzenia usług w sposób ciągły i nieprzerwany, obsługi jednego zamawiającego w skali odpowiadającej niniejszemu zamówieniu. Warunek dotyczący doświadczenia ma na celu weryfikację, czy wykonawca posiada praktyczną zdolność do realizacji usług o porównywalnej skali i intensywności do przedmiotu niniejszego postępowania. Zakres zamówienia obejmuje świadczenie usług w wysokim wymiarze godzinowym w określonym czasie i dla znaczącej liczby odbiorców. Wymóg wykonania usługi o podobnej intensywności (2800 godzin rocznie) jest zatem bezpośrednio związany z charakterem zamówienia. Zamawiający ma obowiązek określić warunki proporcjonalnie do zamówienia. Wymóg wykazania jednej usługi o wartości 2800 godzin odzwierciedla realny roczny wymiar godzin wynikający z opisu przedmiotu zamówienia, potwierdza, że wykonawca wykonał usługę podobną co do skali. Warunek nie jest wygórowany – służy jedynie ustaleniu czy wykonawca ma praktyczne doświadczenie zdobyte w warunkach zbliżonych do przedmiotu zamówienia. Zsumowanie godzin wielu drobnych umów nie daje gwarancji, że wykonawca posiada odpowiednie doświadczenie organizacyjne, logistyczne i koordynacyjne. Wymóg wykazania jednej umowy o wartości 2800 godzin nie ogranicza konkurencji, ponieważ, tego rodzaju zamówienia są powszechnie realizowane przez wyspecjalizowane podmioty, świadczące SUO na rzecz gminy.

Zmiana SWZ w tym zakresie nie zostanie dokonana.

Ad. 3 - Obowiązek świadczenia usług przez „tę samą osobę” u danego klienta Obowiązek bezwzględnego zachowania ciągłości personalnej powoduje, że:

- wykonawca ponosi jednostronne ryzyko kadrowe,
- nie uwzględnia się sytuacji losowych (urlopy, choroby, zmiana miejsca pracy),
- faktycznie może prowadzić do rozwiązania umowy z przyczyn niezależnych od wykonawcy.

Prosimy o dopuszczenie zmiany specjalisty przy zachowaniu ciągłości terapii i kwalifikacji, bez narzucania stałego przypisania „tej samej osoby” w każdych okolicznościach.

Odpowiedź Zamawiającego:

Zamawiający podtrzymuje zapisy SWZ, jednocześnie precyzując, że sformułowanie „ta sama osoba” dotyczy zachowania ciągłości terapeutycznej, a nie bezwzględnego zakazu zmiany osoby realizującej usługę. Doprecyzowanie treści (bez zmiany SWZ): Zmiana osoby realizującej usługę jest dopuszczalna w uzasadnionych sytuacjach w tym

losowych (choroba, urlop, zdarzenia nagłe), zmian organizacyjnych po stronie wykonawcy, gdy kontynuacja terapii przez daną osobę nie jest możliwa. Warunkiem jest zapewnienie, aby osoba zastępująca spełniała kwalifikacje określone w Rozporządzeniu, zapewniała możliwość zachowania ciągłości i jakości terapii. Zamawiający wyjaśnia, że zapis nie oznacza obowiązku absolutnego, lecz dotyczy ochrony interesu klienta i stabilności terapeutycznej.

Ad. 4 – Konieczność uzyskania uprzedniej zgody zamawiającego na każdą osobę zastępującą Zamawiający przejmuje w ten sposób kontrolę kadrową nad personelem wykonawcy, co:

- narusza zasadę równowagi stron umowy,
- może uniemożliwić realizację usług w przypadku braku zgody w terminie,
- stanowi ograniczenie samodzielności organizacyjnej wykonawcy.

Prosimy o dopuszczenie zgłoszenia zastępstwa ze strony wykonawcy bez obowiązku uzyskania uprzedniej akceptacji, przy zapewnieniu kwalifikacji zgodnych z § 3 rozporządzenia o SUO.

Odpowiedź Zamawiającego:

Zamawiający podtrzymuje zapis SWZ.

Uzasadnienie:

Usługi dotyczą osób z zaburzeniami psychicznymi, dla których zmiana terapeuty musi być kontrolowana i uzasadniona. Zamawiający jako organ przyznający świadczenie SUO ma ustawowy obowiązek nadzoru nad ich jakością oraz osobami je realizującymi. Akceptacja nie ma charakteru uznaniowego, a jedynie służy potwierdzeniu kwalifikacji zastępcy. Procedura ta nie ogranicza konkurencji, ponieważ wykonawca może zgłosić więcej niż jedną osobę do potencjalnego zastępstwa. Zmiana zostanie każdorazowo potwierdzona niezwłocznie przez Zamawiającego, bez zbędnej zwłoki. Zamawiający podkreśla, że zapis ten wynika z konieczności zapewnienia interesu beneficjentów usług SUO oraz standardów określonych w Rozporządzeniu w sprawie SUO (dowód: pismo zamawiającego z dnia 1 grudnia 2025 roku).

W dniu 19 grudnia 2025 roku zamawiający dokonał otwarcia ofert. W postępowaniu ofertę złożył m.in. odwołujący (dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 19 grudnia 2025 roku).

Odwołujący wraz z ofertą złożył oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu oraz wykaz osób skierowanych do realizacji zamówienia (dowody: oświadczenie odwołującego, wykaz osób).

#### **Izba zważyła, co następuje:**

Odwołanie podlega oddaleniu.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący nie posiada interesu we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p., co samo w sobie stanowi podstawę do oddalenia odwołania.

W myśl art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p. środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołujący powinien był zatem wykazać, że:

1. zamawiający przez swoje działanie lub zaniechanie dopuścił się naruszenia przepisów ustawy,
2. ma lub miał szansę na uzyskanie zamówienia (zamówienia rozumianego jako odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą), w czym przejawia się jego interes we wniesieniu odwołania,
3. niezgodne z ustawą działania lub zaniechania zamawiającego pozostają w adekwatnym związku przyczynowo-skutkowym z zagrażającą lub występującą po stronie odwołującego szkodą (tak: Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 4 kwietnia 2024 roku, sygn. akt KIO 946/24).

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że odwołujący w treści odwołania wskazał, że posiada interes prawny w uzyskaniu zamówienia, gdyż zamierza złożyć ofertę i spełnia warunki należytego wykonania zamówienia w zakresie kwalifikacji, doświadczenia i zasobów kadrowych. Utrzymanie zakwestionowanych postanowień SWZ uniemożliwia odwołującemu ubieganie się o zamówienie i tym samym prowadzi do poniesienia szkody w postaci utraty możliwości uzyskania zamówienia i przychodu z jego realizacji. Jednocześnie odwołujący w terminie składania ofert złożył ofertę i oświadczył, że spełnia warunki udziału w postępowaniu. Tym samym nie wykazał, że niezgodne z ustawą działania zamawiającego zagrażają odwołującemu szkodą wynikającą z niemożności złożenia oferty w postępowaniu. Oznacza

to, że odwołujący nie dopełnił obowiązku wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania.

Wykazanie przesłanek do wniesienia odwołania i ich aktualność do zakończenia postępowania jest niezbędne jest niezbędne, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 27 marca 2023 r. sygn. akt XXIII Zs 11/23, który Izba w całości aprobuje i uznaje jego wywody za własne.

Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że Izba nie była władna rozpoznać zarzutów odwołania w sytuacji, gdy odwołujący nie wykazał jedynie jednej z przesłanek występujących w art. 505 ust. 1 ustawy, czyli szkody. W ocenie Sądu już tylko taki brak stanowił wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę Izba oddaliła odwołanie z braku wykazania przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania określonej w art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p.

Jedynie na marginesie Izba zwraca uwagę, iż zarzuty odwołania należało uznać za nieuzasadnione.

Odwołujący podniósł, że zamawiający ustanowił warunki udziału w postępowaniu oraz wymogi realizacyjne, które są nieproporcjonalne, niepowiązane z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego oraz prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji w postępowaniu. Zamawiający uzależnił dopuszczenie wykonawców do udziału w postępowaniu od wykazania realizacji jednej umowy na świadczenie usług SUO o minimalnej skali 2800 godzin w okresie 12 miesięcy. W ocenie odwołującego warunek ten nie znajduje oparcia w obiektywnych kryteriach zdolności wykonawcy, o których mowa w art. 112 ust. 1 ustawy P.z.p. Ponadto odwołujący zakwestionował wymogi w zakresie zespołu obejmującego: 2 fizjoterapeutów, 1 psychologa, 4 pedagogów, 1 logopedę, 1 surdopedagoga oraz 1 neurologopedę. W ocenie odwołującego konstrukcja tego warunku narusza art. 112 ust. 2 ustawy P.z.p., gdyż nie została powiązana z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego wynikającymi z opisu przedmiotu zamówienia. Ani przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej dotyczącego SUO, ani opis przedmiotu zamówienia nie przewidują obowiązku zapewnienia świadczenia usług przez kadrę o tak sztywno określonym składzie i liczbie specjalistów. Odwołujący stwierdził, że zamawiający nie wykazał również, aby obsługa na poziomie wskazanym w SWZ była niezbędna dla prawidłowej realizacji umowy, co oznacza, że warunek ma charakter arbitralny i nieproporcjonalny, wbrew zasadzie adekwatności określonej w art. 112 ust. 1 ustawy P.z.p. i w konsekwencji eliminuje wykonawców, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie oraz zasoby kadrowe, lecz konstruują zespoły specjalistów w innej, lecz nadal w pełni profesjonalnej konfiguracji. Dalej, odwołujący zakwestionował obowiązek świadczenia usług przez „tę samą osobę” u podopiecznego oraz konieczność uzyskiwania każdorazowej zgody zamawiającego na jakiegokolwiek zastępstwo. W ocenie odwołującego wymogi te naruszają zasadę proporcjonalności określoną w art.16 pkt 1 ustawy P.z.p. oraz zasadę równowagi stron umowy, gdyż nakładają na wykonawcę nadmierne i nieuzasadnione ryzyko organizacyjne, niewynikające z rzeczywistych potrzeb zamawiającego w zakresie zapewnienia ciągłości i jakości usług SUO.

Wskazane wyżej stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 57 ustawy P.z.p., o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy:

- 1) nie podlegają wykluczeniu;
- 2) spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego.

W myśl art. 112 ust. 1 ustawy P.z.p., zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.

Zgodnie z ust. 2, warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć:

- 1) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym;
- 2) uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów;
- 3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej;
- 4) zdolności technicznej lub zawodowej.

Przepisy ustawy P.z.p. nie definiują pojęcia „warunki udziału w postępowaniu”. W następstwie zastosowania wykładni językowej należy stwierdzić, iż pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkie okoliczności faktyczne lub prawne, od istnienia albo nieistnienia których uzależniona jest możliwość uczestniczenia wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a tym samym ubiegania się o przedmiotowe zamówienie. Warunek posiadania niezbędnej

wiedzy i doświadczenie należy do tzw. „warunków pozytywnych” rozumianych jako kwalifikacja podmiotowa wykonawcy dająca gwarancję należytego wykonania zamówienia publicznego.

Rolę i znaczenie warunków udziału w postępowaniu potwierdza w swoim orzecznictwie wielokrotnie Krajowa Izba Odwoławcza. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 maja 2011 r. (sygn. akt KIO 978/11) Izba wskazała, że „(...) ustalenie warunków udziału w postępowaniu, w tym opisu oceny sposobu spełniania tych warunków jest jedną z najważniejszych czynności zamawiających, którzy zobowiązani są do określenia tych warunków w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny, by zarówno wykonawcy zainteresowani udziałem w postępowaniu jak i sami zamawiający dokonując oceny spełniania tych warunków mogli ją przeprowadzić na zasadzie zerojedynkowej (inaczej określanej jako zasada „spełnia – nie spełnia”). W oczywisty sposób warunki udziału w postępowaniu ustalone przez zamawiających i wymagane przez nich dokumenty, wpływają na krąg wykonawców, który może się ubiegać o zamówienie – zawężając go w mniejszym lub większym stopniu, co jest dopuszczalne w granicach wyznaczonych wymaganiem przepisu art. 22 ust. 4 wskazującego na konieczność powiązania i proporcjonalności opisu sposobu dokonania oceny spełniania tych warunków z przedmiotem zamówienia. Na zamawiających ciąży przy tym obowiązek zapewnienia, by te warunki podmiotowe pozwalały na wyłonienie wykonawcy dającego rękojmię należytego wykonania zamówienia, nie naruszając przy tym zasady równego traktowania wykonawców czy zasady uczciwej konkurencji. Jednocześnie z uwagi na obowiązującą zasadę pisemności, opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, oraz dokumenty żądane w tym celu muszą zostać w sposób wyczerpujący, jasny i precyzyjny opisany przez zamawiających w dokumentach postępowania udostępnionych potencjalnym wykonawcom, gdyż z uwagi na zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, przy ich interpretowaniu należy stosować literalną wykładnię odpowiednich postanowień SIWZ lub ogłoszenia o zamówieniu, co zapobiega jakiegokolwiek uznaniowości zamawiających na etapie oceny ich spełniania przez wykonawców, którzy przystąpili już do udziału we wszczętym postępowaniu (...)”.

Z kolei sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia należy do wyłącznych uprawnień oraz obowiązków zamawiającego i jest jedną z najważniejszych czynności związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ wskazuje na rzeczywiste potrzeby zamawiającego.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy P.z.p. przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W myśl ust. 4 przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

A zatem, realizacja obowiązku zawartego w art. 99 ust. 4 ustawy P.z.p. oznacza dla zamawiającego konieczność eliminacji z opisu przedmiotu zamówienia wszelkich sformułowań, które mogłyby wskazywać na konkretnego wykonawcę bądź też które eliminowałyby konkretnych wykonawców, uniemożliwiając im złożenie oferty lub powodowałyby sytuację, w której jeden z zainteresowanych wykonawców byłby bardziej uprzywilejowany od pozostałych. Taki pogląd został wyrażony między innymi przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 stycznia 2004 roku sygn. akt VI ACa 965/11.

Jednakże, pomimo konieczności zachowania uczciwej konkurencji, zamawiający ma prawo opisać przedmiot zamówienia w sposób uwzględniający jego rzeczywiste potrzeby. To zamawiający, jako gospodarz postępowania, określa zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, charakteryzujący cel, jaki zamierza osiągnąć.

Zamawiający, dokonując opisu przedmiotu zamówienia, nie ma obowiązku zapewnienia możliwości realizacji przedmiotu zamówienia wszystkim podmiotom działającym na rynku w danej branży. Prawie nigdy nie jest możliwe opisanie przedmiotu zamówienia, który w ten czy inny sposób nie uniemożliwia części wykonawców w ogóle złożenia oferty, a niektórych stawia w uprzywilejowanej pozycji. Warunkiem zapewnienia konkurencji jest w takim przypadku wyeliminowanie sytuacji, w których uniemożliwia się z góry niektórym podmiotom udziału w postępowaniu bez uzasadnienia w obiektywnych potrzebach i interesach zamawiającego.

Aby zatem odwołanie było skuteczne odwołujący winien był wykazać, że opis przedmiotu zamówienia oraz warunki udziału w postępowaniu nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom zamawiającego. W ocenie Izby odwołujący tego nie wykazał.

Argumentacja odwołującego sprowadzała się do wskazywania, że zakwestionowane wymogi realizacyjne są nieproporcjonalne, niepowiązane z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego i prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji w postępowaniu, jednakże stanowisko to nie zostało w żaden sposób wykazane. Odwołujący

nie wskazał na konkretne postanowienia zawarte w dokumentach postępowania, które przemawiałyby za tym, że zamawiający postawił warunki udziału w postępowaniu w sposób nieadekwatny i nieproporcjonalny do opisu przedmiotu zamówienia. I tak, stanowisko odwołującego odnoszące się do wymaganego personelu można by uznać za uzasadnione jedynie wówczas, gdyby odwołujący wykazał, że zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia nie określił, że potrzebuje takiej liczby wskazanych specjalistów. Odwołujący w tym zakresie ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, że określone wymogi nie korespondują z rzeczywistymi potrzebami zamawiającego wynikającymi z opisu przedmiotu zamówienia ani z przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej dotyczącego SUO. Odwołujący nie uzasadnił swego stanowiska konkretnymi postanowieniami OPZ, wobec których wymogi w zakresie personelu należałoby uznać za nadmierne i nieproporcjonalne. Ponadto stwierdzić należy, że zamawiający jest uprawniony do postawienia nie tylko warunków, które są wymagane przez przepisy prawa, ale również i takich, które wynikają z jego uzasadnionych potrzeb, o ile nie są przez prawo zakazane.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego obowiązku świadczenia usług przez „tę samą osobę” u podopiecznego oraz konieczność uzyskiwania każdorazowej zgody zamawiającego na jakiegokolwiek zastępstwo, Izba stwierdziła, że w tym przypadku odwołujący również w żaden sposób nie wykazał, że wskazany wymóg nie odpowiada rzeczywistym potrzebom zamawiającego. Argumentacja wskazana w odwołaniu sprowadza się do wskazywania na trudności po stronie odwołującego wynikające z ingerencji w swobodę organizacyjną wykonawcy i przenoszenie na niego ciężaru ryzyka. W tym miejscu Izba ponownie podkreśla, że zamawiający nie ma obowiązku takiego opisu przedmiotu zamówienia, który odpowiada możliwościom realizacyjnym wykonawcy, o ile nie narusza przy tym zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odnosząc się do argumentu, iż tak sformułowane obowiązki mogą prowadzić do rozwiązania umowy z przyczyn całkowicie niezależnych od wykonawcy, takich jak absencja chorobowa, urlop czy inne zdarzenia losowe dotyczące personelu, Izba wskazuje, że zamawiający przewidział tego typu zdarzenia i umożliwił realizację zamówienia przez inne osoby przy zachowaniu określonych warunków (rozdz. IV. SWZ - OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA pkt 17). Odwołujący nie wykazał, w jaki sposób tego rodzaju rozwiązanie narusza jego interes w postępowaniu i uniemożliwia realizację umowy.

Odnosząc się natomiast do wymogu dotyczącego wykazania realizacji jednej umowy na świadczenie usług SUO o minimalnej skali 2800 godzin w okresie 12 miesięcy argumentacja odwołującego sprowadza się do stanowiska, iż warunek jest nieuzasadniony, ponieważ odwołujący tego warunku nie spełnia. Odwołujący ponadto jednym zdaniem zawartym w odwołaniu stwierdził, że doświadczenie odwołującego jest równoważne pod względem zakresu i złożoności, a ewentualne wykluczenie go jedynie z powodu „rozbicia” doświadczenia na kilka umów miałoby charakter czysto formalny i prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji, niemniej jednak stwierdzenie to nie zostało w żaden sposób uzasadnione. W szczególności odwołujący nie wykazał, że posiadane przez niego doświadczenie w postaci wykonywania więcej niż jednej umowy jest co najmniej równoważne doświadczeniu nabytemu podczas realizacji jednej umowy na analogiczny zakres zamówienia. Jest to o tyle istotne, że zamawiający w piśmie z dnia 1 grudnia 2025 roku wyjaśnił, dlaczego wymaga doświadczenia nabytego w ramach jednej umowy. Odwołujący nie odniósł się i nie zakwestionował wyjaśnień zamawiającego w tym zakresie.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 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. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....