

WYROK

Warszawa, 25 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Chudzik

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 29 grudnia 2025 r. przez P.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą PS Dach P.S.,

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miejską Złotoryja,

przy udziale wykonawcy Przedsiębiorstwo Budowlane SAWREM Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą we Wrocławiu, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego,

orzeka:

1. Oddala odwołanie;

2. Kosztami postępowania obciąża P.S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą PS Dach P.S. i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego.

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.

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 5891/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Złotoryja – prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Roboty budowlane polegające na termomodernizacji budynku Przedszkola Miejskiego nr 2 oraz termomodernizacji i dostosowaniu pomieszczeń budynku Żłobka Miejskiego w Złotoryi*. Wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 18 listopada 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00540335/01.

P.S. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą PS Dach P.S. wniósł 29 grudnia 2025 r. odwołanie wobec odrzucenia jego oferty, zarzucając Zamawiającemu naruszenie przepisów: art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia, podczas gdy Odwołujący złożył ofertę zgodnie z treścią SWZ. Odwołujący wskazał, że jego oferta została odrzucona ze względu na niezłączenie do oferty oświadczenia o zamiarze zatrudnienia osób, o których mowa w art. 96 ust 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu: unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba uwzględniła opozycję Zamawiającego wobec przystąpienia zgłoszonego po stronie Odwołującego przez S.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą ZRB DRAGON S.K.. Izba ustaliła, że ww. podmiot złożył ofertę w innej

części zamówienia. Ponadto Zamawiający odrzucił tę ofertę, co nie zostało zaskarżone w drodze odwołania. Wobec powyższego czynność ta stała się ostateczna, a ZRB DRAGON S.K. utracił status wykonawcy, w związku z czym nie przysługuje mu możliwość zgłoszenia przystąpienia i nie ma interesu w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść strony, do której przystąpił – rozstrzygnięcie to nie będzie bowiem mieć wpływu na jego sytuację w postępowaniu.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zgodnie z rozdz. 4 pkt 2 SWZ Zamawiająca na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp wymaga, aby Wykonawca (oraz Podwykonawcy) przy realizacji zamówienia zatrudnił co najmniej jedną osobę należącą do jednej z kategorii wskazanych w Rozdziale 27 SWZ. Spełnienie powyższego wymogu będzie weryfikowane dwuetapowo:

1) na etapie składania ofert – poprzez złożenie przez Wykonawcę oświadczenia o zamiarze zatrudnienia takich osób – załącznik nr 2a do SWZ;

2) po zawarciu umowy – poprzez obowiązek złożenia w terminie 30 dni od podpisania umowy oświadczenia potwierdzającego faktyczne zatrudnienie, wraz z wymaganymi dokumentami potwierdzającymi (kopie umów, zaświadczenia, orzeczenia – zgodnie z rozdziałem 27 SWZ).

We wzorze załącznika nr 2a do SWZ Zamawiający zamieścił następujące pouczenie:

Oświadczenie musi być opatrzone przez osobę lub osoby uprawnione do reprezentowania Wykonawcy/ Podmiotu udostępniającego zasoby kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Oświadczenie należy złożyć wraz z ofertą.

W rozdz. 14 pkt 15 SWZ Zamawiający wskazał: Oferta składa się z:

- 1) Formularza ofertowego – załącznik nr 1 do SWZ;
- 2) Oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp – załącznik nr 2 do SWZ.
- 3) Zobowiązania, o którym mowa w art. 118 ust. 4 ustawy Pzp – załącznik nr 3 do SWZ (jeżeli dotyczy);
- 4) Oświadczenia składanego na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp o podziale zadań pomiędzy Wykonawcami wspólnie ubiegającymi się o udzielenie zamówienia – załącznik nr 3a do SWZ (jeżeli dotyczy);
- 5) Pełnomocnictw osób podpisujących ofertę do podejmowania zobowiązań w imieniu Wykonawcy – jeżeli ofertę składa pełnomocnik;
- 6) Pełnomocnictwa dla pełnomocnika do reprezentowania w postępowaniu Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – dotyczy ofert składanych przez Wykonawców wspólnie.
- 7) Dowód wniesienia wadium w przypadku wniesienia wadium w innej formie niż w pieniądzu.

W rozdz. 27 SWZ Zamawiający wskazał:

1. Na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, Zamawiający wymaga, aby przy realizacji zamówienia Wykonawca, zatrudnił co najmniej:

- 1) 1 osobę bezrobotną w rozumieniu ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, lub
 - 2) 1 osobę poszukującą pracy, niepozostającą w zatrudnieniu lub niewykonującą innej pracy zarobkowej, w rozumieniu ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, lub
 - 3) 1 osobę usamodzielnianą, o której mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, lub
 - 4) 1 osobę młodocianą, o której mowa w przepisach prawa pracy, w celu przygotowania zawodowego, lub
 - 5) 1 osobę niepełnosprawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, lub
 - 6) inną osobę niż określona w pkt 1-5, o której mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2241) lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, lub
 - 7) 1 osobę do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadającą status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia.
2. Osoby te powinny być zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub innej umowy cywilnoprawnej, umożliwiającej wykonywanie powierzonych zadań w sposób zgodny z przepisami prawa.

3. Zatrudnienie tych osób powinno trwać co najmniej przez okres realizacji robót budowlanych.

4. Wykonawca zobowiązany jest do złożenia wraz z formularzem ofertowym oświadczenia o zamiarze zatrudnienia osób, o których mowa w ust. 1 (Załącznik nr 2a do SWZ).

Odwolujący nie złożył wraz z ofertą oświadczenia o zamiarze zatrudnienia osób, o których mowa art. 96 ust. 2 pkt 2 (Załącznik nr 2a do SWZ).

Pismem z 22 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, wskazując:

Zamawiający w treści Specyfikacji Warunków Zamówienia w Rozdziale 4 Opis przedmiotu zamówienia ust. 2 pkt 1 wymagał, aby Wykonawca przy realizacji zamówienia zatrudnił co najmniej jedną osobę należącą do jednej z kategorii wskazanych w rozdziale 27 SWZ.

Z treści SWZ jednoznacznie wynika, że złożenie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia osób, o których mowa w art. 96 ust. 2 pkt 2 Pzp było wymagane na etapie składania ofert i miało nastąpić obligatoryjnie wraz z formularzem ofertowym. Zamawiający wprost wskazał w dokumentach zamówienia, że oświadczenie to stanowi Załącznik nr 2a do SWZ.

Wykonawca nie dołączył do oferty wymaganego Załącznika nr 2a do SWZ – Oświadczenia o zatrudnieniu osób, pomimo jednoznacznego obowiązku złożenia go wraz z ofertą.

Należy podkreślić, że przedmiotowe oświadczenie nie stanowi ani podmiotowego środka dowodowego w rozumieniu art. 125 ustawy Pzp, ani przedmiotowego środka dowodowego, o którym mowa w art. 106 ustawy Pzp, jak również nie jest dokumentem składanym dopiero na etapie realizacji umowy.

Oświadczenie to ma charakter deklaracji woli Wykonawcy dotyczącej sposobu realizacji zamówienia, a tym samym stanowi element treści oferty w rozumieniu przepisów ustawy Pzp, Z tego względu obowiązek jego złożenia został przez Zamawiającego określony w Specyfikacji Warunków Zamówienia, w Rozdziale 4 – Opis przedmiotu zamówienia.

Brak przedmiotowego oświadczenia skutkuje zatem niekompletnością oferty w zakresie dokumentów wymaganych przez Zamawiającego, a w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że oferta nie odpowiada warunkom zamówienia określonym w SWZ. Skoro Zamawiający w sposób jednoznaczny i wyraźny nałożył na wykonawców obowiązek złożenia tego oświadczenia wraz z ofertą, jego pominięcie nie może zostać uznane za uchybienie o charakterze formalnym lub omyłkowym.

W tej sytuacji brak jest podstaw prawnych do wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentu w trybie art. 128 ustawy Pzp, albowiem przepis ten dotyczy wyłącznie środków dowodowych, a nie elementów treści oferty. Złożenie oświadczenia o zatrudnieniu osób po upływie terminu składania ofert prowadziłoby do niedopuszczalnej zmiany treści oferty, naruszając zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę niezmienności oferty po terminie jej złożenia.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, w szczególności w wyroku z dnia 13 września 2024 r., sygn. akt KIO 3139/24, w którym Izba jednoznacznie wskazała, że brak oświadczenia stanowiącego element treści oferty, którego złożenie było wymagane wraz z ofertą, nie podlega uzupełnieniu i skutkuje odrzuceniem oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

Dodatkowo należy zauważyć, że instytucja klauzul społecznych, o których mowa w art. 96 ustawy Pzp, pełni istotną funkcję w realizacji celów polityki społecznej państwa, a złożenie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia osób nie ma charakteru wyłącznie deklaratywnego, lecz wpływa na sposób wykonania zamówienia oraz ocenę zgodności oferty z wymaganiami Zamawiającego. Tym samym pominięcie tego elementu nie może być traktowane jako brak nieistotny lub możliwy do usunięcia bez ingerencji w treść oferty.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający stwierdza, że oferta nie spełnia wymagań określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia i jest niezgodna z warunkami zamówienia, wobec czego podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Izba zważyła, co następuje:

Odwolanie jest niezasadne.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Stosownie do art. 16 pkt 1 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

W ocenie Izby Zamawiający, odrzucając ofertę Odwołującego, nie naruszył powyższych przepisów ustawy. Zamawiający prawidłowo uznał, że nieprzedstawienie wraz z ofertą oświadczenia o zamiarze zatrudnienia przy realizacji zamówienia co najmniej jednej osoby należącej do jednej z kategorii wskazanych w Rozdziale 27 SWZ, przesądza o niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Na wstępie wskazać należy, że oferta niezgodna z warunkami zamówienia, to oferta nieodpowiadająca merytorycznym wymaganiom wyrażonym przez zamawiającego w dokumentach zamówienia, a dotyczącym zakresu, cech oraz sposobu realizacji przyszłego świadczenia. W rozpoznawanej sprawie Zamawiający skorzystał z określonej w art. 96 ust. 1 i 2 ustawy Pzp możliwości określenia wymagań związanych z zatrudnieniem do realizacji zamówienia określonych kategorii osób. Niewątpliwie są to wymagania związane z realizacją zamówienia (co wynika wprost z art. 96 ust. 1 ustawy Pzp), a zobowiązanie wykonawców do złożenia z ofertą stosownego oświadczenia w tym zakresie oznacza, że Zamawiający oczekiwał, aby realizacja tych obowiązków została objęta treścią oferty.

Podkreślić należy, że obowiązek złożenia z ofertą oświadczenia o zamiarze zatrudnienia przy realizacji zamówienia co najmniej jednej osoby należącej do jednej z kategorii wskazanych w rozdz. 27 SWZ, został wyraźnie określony w treści SWZ. Wbrew twierdzeniom Odwołującego, obowiązek ten nie wynikał jedynie z pouczenia zamieszczonego we wzorze załącznika nr 2a do SWZ, ale został jednoznacznie sformułowany zarówno w rozdz. 4 pkt 2 SWZ, jak i w rozdz. 27 pkt 4 SWZ. Niezłożenie tego oświadczenia jest równoznaczne z zaoferowaniem sposobu realizacji zamówienia niespełniającego wymagań określonych przez Zamawiającego.

Do przeciwnego wniosku nie może prowadzić okoliczność, że w rozdz. 14 SWZ (Opis sposobu przygotowania ofert), w punkcie 15 określającym, jakie dokumenty składają się na ofertę, Zamawiający nie wskazał wprost spornego oświadczenia. Podkreślenia wymaga bowiem, że o charakterze dokumentu przesądza jego merytoryczna treść, nie zaś to, w jakiej jednostce redakcyjnej SWZ został on przez Zamawiającego wskazany. Biorąc pod uwagę, że w innych rozdziałach specyfikacji Zamawiający dwukrotnie i jednoznacznie wyartykułował obowiązek złożenia tego oświadczenia (oraz dodatkowo we wzorze oświadczenia) i że jego treść określa zobowiązanie wykonawcy co do sposobu realizacji zamówienia, nie może ulegać wątpliwości, że stanowi ono treść oferty. Izba nie podziela przy tym stanowiska Odwołującego o konieczności zinterpretowania postanowień dotyczących tego oświadczenia na korzyść wykonawcy, w związku z ich niejasnością czy sprzecznością. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła bowiem ani niejasność, ani sprzeczność wymagań Zamawiającego – obowiązek złożenia oświadczenia został sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości, a wykonawca przy sporządzaniu oferty zobowiązany był zapoznać się z całością postanowień SWZ.

Nie sposób podzielić stanowiska Odwołującego, jakoby o braku podstaw do odrzucenia oferty świadczył fakt, że wybrany wykonawca i tak będzie zobowiązany do złożenia w terminie 30 dni od podpisania umowy oświadczenia potwierdzającego faktyczne zatrudnienie, wraz z wymaganymi dokumentami potwierdzającymi (kopie umów, zaświadczenia, orzeczenia). Zauważenia wymaga, że Zamawiający określił dwutorowo sposób zapewnienia wykonywania zamówienia przez osoby wskazane w rozdz. 27 SWZ. Oświadczenie składane wraz z ofertą ma na celu objęcie tego wymagania zobowiązaniem ofertowym wykonawcy, dokumenty składane po zawarciu umowy – faktyczne wywiązanie się z obowiązków w tym zakresie. W każdym z tych przypadków inny jest skutek nieprzedstawienia wymaganych dokumentów. O ile w odniesieniu do dokumentów składanych po zawarciu umowy będzie to odpowiedzialność kontraktowa, o tyle w odniesieniu do oświadczenia wymaganego z ofertą jest to niespełnienie wymagań dotyczących treści oferty. Gdyby przyjąć stanowisko Odwołującego, należałoby dojść do nieakceptowalnego wniosku, że oświadczenia składane w ramach oferty nie mają znaczenia, gdyż ich spełnianie będzie weryfikowane również po zawarciu umowy, pod rygorem odpowiedzialności kontraktowej.

Wobec niestwierdzenia naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, odwołanie podlegało oddaleniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b i § 8 ust. 2 pkt 1, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Odwołującego.

Przewodnicząca:.....