

WYROK

Warszawa, dnia 3 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Matecka

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lipca 2026 r. przez wykonawcę Impel S.A. z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu prowadzonym przez Muzeum Narodowe w Krakowie z siedzibą w Krakowie

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 17 zł (siedemnaście złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

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 3476/26

Uzasadnienie

Zamawiający Muzeum Narodowe w Krakowie z siedzibą w Krakowie (dalej: „Zamawiający”) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia pn. „Świadczenie całodobowej, stałej usługi bezpośredniej ochrony fizycznej osób i mienia w oddziałach Muzeum Narodowego w Krakowie” (ogłoszenie o zamówieniu: Dz.U. S: 127/2026, numer publikacji ogłoszenia: 461017-2026, data publikacji: 06/07/2026).

W dniu 16 lipca 2026 r. wykonawca Impel S.A. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec treści postanowień specyfikacji warunków zamówienia w ww. postępowaniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 240 ust. 1 i 2 w związku z art. 242 ust. 2 pkt 5 oraz w związku z art. 241 ust. 1 ustawy Pzp poprzez wadliwy opis kryterium oceny ofert przez Zamawiającego w SWZ.

Odwołujący wniósł o usunięcie z SWZ z Rozdziału XXIII pkt 3 „Kryteria oceny ofert” zasady wyrażonej w tiret 3 na str. 33 dotyczącej ograniczenia możliwości zmiany osoby wskazanej w załączniku nr 1a do przypadków ściśle opisanych w tym punkcie.

Odwołujący przedstawił następujące uzasadnienie podniesionych zarzutów:

„Zamawiający w SWZ w Rozdziale XXIII pkt 3 „Kryteria oceny ofert” na str. 33 tiret 3 wprowadził zasady zmiany osób wskazanych w załączniku nr 1a według następującego brzmienia:

„Zmiana osoby wskazanej w załączniku nr 1a do SWZ jest dopuszczalna wyłącznie w przypadku wystąpienia obiektywnych okoliczności uniemożliwiających albo istotnie utrudniających dalszy udział tej osoby w realizacji zamówienia, w szczególności rozwiązania stosunku pracy, długotrwałej choroby, utraty wymaganych uprawnień,

zdarzenia losowego albo innej okoliczności niezależnej od Wykonawcy.”

W ocenie Odwołującego kwestionowane postanowienia SWZ naruszają przede wszystkim przepisy art. 16 pkt 1 i 3 ustawy prawo zamówień publicznych, art. 240 ust. 1 i 2 ustawy prawo zamówień publicznych oraz art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy prawo zamówień publicznych w związku z art. 241 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych, poprzez ukształtowanie kryterium oceny ofert odnoszącego się do personelu w sposób nieproporcjonalny, ograniczający uczciwą konkurencję oraz prowadzący do nieuzasadnionego uszczywnienia procesu realizacji zamówienia.

W konsekwencji Zamawiający przekształcił kryterium jakościowe dotyczące kwalifikacji i doświadczenia personelu w faktyczny obowiązek bezwzględnego związania wykonawcy konkretnymi osobami wskazanymi już na etapie składania ofert, mimo że charakter usług objętych zamówieniem nie uzasadnia tak daleko idącego ograniczenia.

Zgodnie z art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy prawo zamówień publicznych kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia mogą stanowić kryterium oceny ofert wyłącznie wtedy, gdy mają znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia. Przepis ten umożliwia ocenę jakości personelu oferowanego przez wykonawcę, nie daje jednak podstaw do tworzenia mechanizmu, który prowadziłby do nieodwracalnego przypisania zamówienia konkretnym osobom przez cały okres jego realizacji. Przedmiotem oceny w ramach kryterium powinien być bowiem poziom kompetencji personelu gwarantujący określoną jakość świadczenia, a nie sam fakt związania wykonawcy konkretnymi osobami wskazanymi w wykazie.

Należy zauważyć, że Zamawiający wymaga nie tylko wskazania osób w ofercie, lecz jednocześnie ustanawia zakaz zmiany, dopuszczając zastępstwo wyłącznie w przypadku wystąpienia szczególnych, obiektywnych okoliczności, takich jak rozwiązanie stosunku pracy, długotrwała choroba czy utrata uprawnień. W praktyce oznacza to, że wykonawca przez cały okres związania ofertą oraz realizacji zamówienia ponosi ryzyko kadrowe wykraczające poza granice racjonalnie uzasadnione przedmiotem zamówienia. Tego rodzaju rozwiązanie prowadzi do ograniczenia konkurencji, gdyż premiuje wyłącznie wykonawców dysponujących rozbudowanymi zasobami kadrowymi i możliwością długotrwałego „blokowania” konkretnych pracowników na potrzeby jednego postępowania.

Wprowadzony przez Zamawiającego zakaz zmiany osób jest całkowicie niezrozumiały dla Odwołującego, gdyż nie ma absolutnie żadnych powodów, aby Zamawiający narzucał Odwołującemu sposób prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie decyzji personalnych co do sposobu organizacji pracy i zakazu przenoszenia określonych pracowników do innych kontraktów.

Jest to tym bardziej niezrozumiałe z uwagi, że interes Zamawiającego jest w SWZ w pełni zabezpieczony, ponieważ Zamawiający przewidział w tiret 4 zasadę, że „osoba wskazana w załączniku nr 1a do SWZ może zostać zastąpiona wyłącznie osobą posiadającą kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności na poziomie nie niższym niż osoba zastępowana, w zakresie podkryteriów, za które Wykonawca otrzymał punkty.”

W orzecznictwie KIO konsekwentnie podkreśla się, że kryteria oceny ofert muszą pozostawać proporcjonalne do celu, jakiemu służą, oraz nie mogą kreować nieuzasadnionych barier dostępu do zamówienia. Kryteria nie mogą również prowadzić do nadmiernego obciążenia wykonawców ryzykiem organizacyjnym niezwiązanym bezpośrednio z jakością oferowanego świadczenia. Przedmiotem oceny może być doświadczenie lub kwalifikacje personelu, natomiast niedopuszczalne jest konstruowanie postanowień, które w istocie sankcjonują niezmiennosc składu osobowego przez cały okres realizacji zamówienia, jeżeli cel jakościowy może zostać osiągnięty przez zastąpienie danej osoby inną osobą o kwalifikacjach nie gorszych od osoby pierwotnie ocenionej.

W tym zakresie szczególnie istotne jest stanowisko prezentowane zarówno w orzecznictwie krajowym, jak i unijnym, zgodnie z którym personel wskazywany dla potrzeb kryteriów oceny ofert ma znaczenie o tyle, o ile gwarantuje określony poziom realizacji zamówienia. Celem kryterium nie jest natomiast trwałe związanie wykonawcy konkretnymi osobami. Zastąpienie osoby wskazanej w ofercie inną osobą o kwalifikacjach co najmniej równoważnych nie prowadzi bowiem do pogorszenia jakości wykonania zamówienia ani do zmiany istotnych parametrów oferty.

W doktrynie podkreśla się, że kryterium dotyczące doświadczenia personelu powinno umożliwiać ocenę potencjalnej jakości realizacji zamówienia, nie zaś prowadzić do ograniczenia swobody organizacyjnej wykonawcy. Przyjęcie

odmiennego podejścia oznaczałoby, że personel oceniany w kryterium staje się elementem niepodlegającym racjonalnym modyfikacjom, co pozostaje w sprzeczności z charakterem stosunków zatrudnienia oraz realiami rynku pracy. W konsekwencji wykonawca byłby zmuszony utrzymywać określone osoby wyłącznie na potrzeby zabezpieczenia punktacji uzyskanej w postępowaniu, nawet gdy w toku realizacji zamówienia dysponowałby innymi osobami o identycznych lub wyższych kwalifikacjach.

Na niedopuszczalność nadmiernego formalizowania wymagań dotyczących personelu wskazuje również orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej odnoszące się do zmian osób ocenianych w kryteriach pozacenowych. W najnowszym orzecznictwie Izba akcentuje, że zasadnicze znaczenie ma zachowanie parametrów jakościowych, które stanowiły podstawę przyznania punktów, a nie bezwzględne utrzymanie tej samej osoby przez cały okres realizacji zamówienia. W wyroku KIO 3245/24 Izba zaakcentowała, że zmiany personelu nie można automatycznie utożsamiać ze zmianą treści oferty, jeżeli nie dochodzi do zmiany poziomu jakości ocenionego w kryteriach ofertowych.

Kwestionowane postanowienie SWZ pozostaje również w sprzeczności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 16 pkt 3 ustawy prawo zamówień publicznych. Jeżeli celem Zamawiającego jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu realizacji usługi, wystarczające byłoby zobowiązanie wykonawcy do zastępowania osób ocenionych w kryterium wyłącznie osobami posiadającymi kwalifikacje i doświadczenie nie gorsze niż osoby pierwotnie wskazane. Takie rozwiązanie zapewniałoby zachowanie jakości świadczenia, a jednocześnie nie eliminowałoby wykonawców z uwagi na zdarzenia organizacyjne mieszczące się w normalnym ryzyku prowadzenia działalności gospodarczej.

W konsekwencji należy uznać, że Zamawiający naruszył art. 16 pkt 1 i 3 ustawy prawo zamówień publicznych, art. 240 ust. 1 i 2 ustawy prawo zamówień publicznych oraz art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy prawo zamówień publicznych w związku z art. 241 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych przez ukształtowanie kryterium oceny ofert w sposób nieproporcjonalny i ograniczający konkurencję, polegający na wymaganiu wskazania konkretnych osób już na etapie składania ofert oraz ustanowieniu praktycznego zakazu ich późniejszej zmiany, mimo że zachowanie jakości świadczenia mogłoby zostać zapewnione poprzez dopuszczenie zastąpienia tych osób personelem o kwalifikacjach co najmniej równoważnych. Takie rozwiązanie wykracza poza granice dopuszczalne dla kryteriów jakościowych określonych w art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy prawo zamówień publicznych i prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia dostępu wykonawców do zamówienia."

Żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Pismem z dnia 27 lipca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Rozpoznając odwołanie Izba wzięła pod uwagę modyfikację SWZ dokonaną przez Zamawiającego:

W rozdziale XXIII pkt 3 SWZ „Kryteria oceny ofert” dotychczasowe postanowienia (tirety) dotyczące zasad zmiany osoby wskazanej w załączniku nr 1a do SWZ otrzymały następujące brzmienie:

- „Zmiana osoby wskazanej w załączniku nr 1a do SWZ jest dopuszczalna w przypadku wystąpienia obiektywnych albo innych należycie uzasadnionych okoliczności dotyczących tej osoby albo organizacji realizacji zamówienia, uniemożliwiających albo istotnie utrudniających jej dalszy udział w realizacji zamówienia, w szczególności rozwiązania stosunku pracy, długotrwałej choroby, utraty wymaganych uprawnień, zdarzenia losowego, istotnej zmiany sytuacji zawodowej lub osobistej tej osoby albo innych okoliczności kadrowych lub organizacyjnych, których Wykonawca, przy zachowaniu należytej staranności, nie mógł racjonalnie przewidzieć albo uniknąć;
- Za wystarczającą podstawę zmiany nie uznaje się samej decyzji Wykonawcy o skierowaniu osoby wskazanej w załączniku nr 1a do SWZ do realizacji innego zamówienia, jeżeli nie występują okoliczności, o których mowa powyżej;
- Osoba wskazana w załączniku nr 1a do SWZ może zostać zastąpiona wyłącznie osobą posiadającą kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności na poziomie nie niższym niż osoba zastępowana, w zakresie podkryteriów, za które Wykonawca otrzymał punkty;
- Zmiana osoby wymaga uprzedniej akceptacji Zamawiającego, z wyjątkiem nagłych i obiektywnie uzasadnionych

przypadków wymagających niezwłocznego zapewnienia ciągłości ochrony, uregulowanych w Projekcie Umowy.”

W ocenie składu orzekającego Izby Zamawiający w szeroki sposób uregulował możliwość dokonania zmian w zakresie personelu realizującego zamówienie, a przewidziane w tym zakresie postanowienia nie naruszają wskazanych przez Odwołującego przepisów prawa.

Jak wynika z dokonanej przez Zamawiającego modyfikacji SWZ oraz stanowiska przedstawionego w postępowaniu odwoławczym, celem wprowadzenia spornej regulacji jest wyeliminowanie możliwości niczym nieograniczonej możliwości zmiany personelu, w szczególności mającej miejsce w tym samym czasie i obejmującej większą liczbę pracowników, co mogłoby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie obiektów Zamawiającego. Należy zauważyć, że zamawiający nie mają obowiązku dostosowania się do zasad organizacji prowadzenia przedsiębiorstwa każdego wykonawcy, który wyraża zainteresowanie uzyskaniem zamówienia. Niemniej jednak, Zamawiający przewidział również możliwość dokonania zmiany personelu z powodu „innych okoliczności kadrowych lub organizacyjnych, których Wykonawca, przy zachowaniu należytej staranności, nie mógł racjonalnie przewidzieć albo uniknąć”.

Nie można wykluczyć, że ww. postanowienie SWZ mogłoby uwzględniać jeszcze jakąś dodatkową okoliczność. Jednakże, wniesionym odwołaniem, Odwołujący domaga się całkowitego usunięcia spornego postanowienia SWZ. Mając na uwadze m.in. dokonaną przez Zamawiającego modyfikację SWZ, takie żądanie Izba uznała za zbyt daleko idące.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 240 ust. 1 i 2 w związku z art. 242 ust. 2 pkt 5 oraz w związku z art. 241 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z przepisem art. 240 ust. 1 i 2 ustawy Pzp:

1. Zamawiający opisuje kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały.
2. Kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach.

Zgodnie z przepisem art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy Pzp:

Kryteriami jakościowymi mogą być w szczególności kryteria odnoszące się do:

- 5) organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą one mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia.

Zgodnie z przepisem art. 241 ust. 1 ustawy Pzp kryteria oceny ofert muszą być związane z przedmiotem zamówienia.

Odwołujący nie wykazał, aby zaskarżone postanowienie SWZ naruszało ww. przepisy ustawy Pzp – tj. Odwołujący nie wykazał, aby kryterium oceny ofert:

- nie zostało opisane w sposób jednoznaczny i zrozumiały;
- pozostawiało zamawiającemu nieograniczoną swobodę wyboru najkorzystniejszej oferty oraz uniemożliwiało weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach;
- nie odnosiło się do organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, mogących mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia;
- nie było związane z przedmiotem zamówienia.

Ponadto, w ramach uzasadnienia odwołania Odwołujący wskazał również na naruszenie art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp. Przepisy te regulują zasady przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Izby nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej uwzględnienia zarzutu.

Mając na uwadze powyższe, Izba uznała, że odwołanie nie podlega uwzględnieniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 zdanie pierwsze 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: