

WYROK

Warszawa, 18 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński
Protokolant: M.W.

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 10 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę HPE – POLSKA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kielcach

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Komendę Główną Policji w Warszawie

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w części dotyczącej określenia katalogu dokumentów żądanych na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu i nakazuje zamawiającemu zmianę treści specyfikacji warunków zamówienia przez:
 - 1.1 wskazanie jaki poziom lub zakres ochrony zostanie uznany za równoważny do poziomu ochrony K2 i O2 w rozumieniu normy PN-V-87000:2011,
 - 1.2 określenie podmiotowych środków dowodowych właściwych dla oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej wskazanego w specyfikacji warunków zamówienia.
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania obciąża w częściach równych zamawiającego i odwołującego i:
 - 3.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego;
 - 3.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) tytułem proporcjonalnego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego z tytułu wpisu od odwołania, a w pozostałym zakresie znosi koszty między stronami.

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

Uzasadnienie

Komenda Główna Policji w Warszawie (dalej: Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp, PZP) postępowanie o udzielenie zamówienia z dziedziny obronności i bezpieczeństwa w trybie przetargu ograniczonego pn. „Zakup i dostawa kamizelek kuloodpornych kamuflowanych”, numer postępowania 135/Cut/26/AKrz (dalej: postępowanie).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 27 lipca 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 516056-2026, numer wydania Dz.U. S: 142/2026.

10 sierpnia 2026 r. wykonawca HPE – POLSKA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kielcach (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie i zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1.art. 112 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 16 pkt 1–3 Pzp przez sformułowanie warunku udziału w postępowaniu w sposób niejednoznaczny, nieprecyzyjny, wysoce ocenny i uznaniowy, co uniemożliwia obiektywną i przejrzystą weryfikację spełniania warunku udziału w postępowaniu przez wykonawców, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności oraz przejrzystości;

2.art. 99 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 112 ust. 1 Pzp przez wprowadzenie instytucji „normy równoważnej” w stosunku do warunków udziału w postępowaniu, jednocześnie bez określenia jakichkolwiek obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów porównawczych, co uniemożliwia ustalenie czy równoważność odnosi się do aktu normatywnego, czy zrealizowanej dostawy, według jakich parametrów oceniany będzie poziom ochrony oraz jaki poziom ochrony w normie zagranicznej lub innej normie odpowiada klasie K2 O2 według polskiej normy PN-V-87000:2011, co powoduje, że:

a)obiektywna weryfikacja spełniania tak sformułowanego warunku udziału

w postępowaniu jest całkowicie niemożliwa, weryfikacja ma charakter wysoce ocenny i uznaniowy, a decyzja Zamawiającego w tym zakresie pozostanie absolutnie arbitralna, co rażąco narusza fundamentalne zasady przejrzystości postępowania, proporcjonalności oraz równego traktowania wykonawców,

b)wykonawcy zostali pozbawieni możliwości obiektywnej oceny własnej sytuacji prawnej i faktycznej w zakresie spełniania warunku udziału w postępowaniu,

zaś sam warunek stał się nietransparentny i niemożliwy do zweryfikowania na etapie badania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a de facto fikcyjny,

c)ustalony przez Zamawiającego warunek jest dotknięty wadą uniemożliwiającą jego obiektywną weryfikację, stwarzając ryzyko całkowicie arbitralnego kwalifikowania wykonawców według nieznanych i niedostępnych z góry kryteriów,

3.art. 124 Pzp oraz § 9 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii

z 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy,

w związku z art. 112 ust. 1 i art. 16 pkt 1–3 Pzp – przez:

a)przeniesienie instytucji „równoważności” na etap weryfikacji podmiotowej wykonawców, podczas gdy instytucja „równoważności” norm i rozwiązań przewidziana w przepisach Pzp (w szczególności w art. 99 ust. 5 i 6, art. 101

ust. 4–5 oraz art. 106 ust. 3 Pzp) odnosi się wyłącznie do opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) oraz przedmiotowych środków dowodowych, a ustawa Pzp

nie przewiduje i nie zna takiej konstrukcji dla podmiotowych środków dowodowych, a nadto przez

b)nałożenie na wykonawców obowiązku przedłożenia bliżej nieokreślonych "dokumentów, z których jednoznacznie wynika zastosowana norma, uzyskana klasa lub poziom ochrony" na potwierdzenie spełniania warunku udziału

w Postępowaniu, podczas gdy katalog środków dowodowych żądanych przez Zamawiającego ma co do zasady charakter zamknięty i wyczerpujący i został ściśle określony w przepisach ww. Rozporządzenia, a Zamawiający w zaskarżonej zmianie SWZ z 31 lipca 2026 r.:

i.nie sprecyzował podmiotu uprawnionego do wystawienia owego dokumentu – nie wskazał, czy wystarczające będzie oświadczenie własne sporządzone i podpisane przez samego Wykonawcę, deklaracja producenta wyrobu,

czy też wymagany jest formalny dokument pochodzący od podmiotu trzeciego (np. podmiotu, na rzecz którego realizowano dostawę, bądź akredytowanego laboratorium badawczego);

ii.nie określił wymogów formalnych, edycyjnych ani minimalnej treści merytorycznej tego dokumentu – uniemożliwiając Wykonawcom ustalenie, jakie konkretnie dane i oświadczenia gwarantują uznanie dokumentu

za prawidłowy;

iii.nie ustalił, kto, w oparciu o jakie kryteria i wedle jakich kompetencji merytorycznych będzie dokonywał oceny owej „równoważności” na etapie badania wniosków

– pozostawiając weryfikację dokumentu całkowicie uznaniowej, subiektywnej

i arbitralnej ocenie Zamawiającego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1.usunięcia wymogu równoważności normy z treści Rozdziału VIII ust. 1 pkt 1.1 SWZ

i porzestanie na wymogu wykazania dostaw w klasie kuloodporności minimum K2 O2 według normy PN-V-

87000:2011 jako jedynym obiektywnym i merytorycznie uzasadnionym warunkiem;

2. ewentualnie (w przypadku nieuwzględnienia wniosku nr 1) – nakazanie Zamawiającemu precyzyjnego wskazania w treści SWZ:

- a) jako konkretnie norma (nazwa, edycja, rok wydania) zagraniczna/ międzynarodowa (np. NIJ, VPAM, STANAG) zostanie uznana za normę równoważną dla normy PN-V-87000:2011 oraz
- b) jako konkretnie poziom ochrony w niej wskazany zostanie uznany za równoważny poziomowi ochrony K2 O2;
- c) określenia w treści SWZ obiektywnej i mierzalnej matrycy (tabeli) porównawczej parametrów technicznych i testowych, wskazującej konkretne kryteria weryfikacji równoważności (w tym kaliber amunicji, masę i rodzaj rdzenia pocisku, prędkość uderzenia, masę odłamka wzorcowego oraz dopuszczalne ugięcie), na podstawie których Zamawiający będzie dokonywał oceny spełniania warunku udziału w Postępowaniu,
- d) określenia dokładnego i zgodnego z przepisami Rozporządzenia katalogu dokumentów żądanych na potwierdzenie spełnienia tego warunku.

W odpowiedzi na odwołanie z 27 sierpnia 2026 r. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron

zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie

i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.

Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz ze wszystkich wnioskowanych przez Odwołującego i Zamawiającego dowodów pisemnych.

Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała odwołanie, uznając, że zasługuje ono na częściowe uwzględnienie.

Izba ustaliła, co następuje:

Zarzuty odwołania miały dwójaki charakter – część skierowana była przeciwko samemu warunkowi udziału w postępowaniu w jego zmienionej treści, reszta przeciwko sposobowi wykazania spełnienia tego warunku. Dlatego oceniając zarzuty Izba przyjęła taki właśnie porządek oceny argumentów Stron. Przyjęta metoda oceny zarzutów miała również bezpośredni wpływ na decyzję o sposobie podziału kosztów postępowania między Stronami – nie potwierdziły się zarzuty dotyczące treści warunku, potwierdziły natomiast te, odnoszące się do sposobu wykazania się przez wykonawców spełnieniem tego warunku.

Warunek udziału w postępowaniu

Zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu oraz pierwotną treścią Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ), Zamawiający w Rozdziale VIII ust. 1 pkt 1.1 ustalił warunek udziału

w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej, wymagając od wykonawców wykazania się doświadczeniem polegającym na należytej realizacji w okresie ostatnich 5 lat:

„co najmniej dwóch dostaw kamizelek kuloodpornych w klasie kuloodporności minimum K2 O2 wg Polska Norma nr PN-V-87000:2011 o wartości minimalnej 1 000 000,00 zł brutto każda dostawa”.

31 lipca 2026 r. Zamawiający opublikował informację o zmianie SWZ. Zamawiający zmodyfikował brzmienie wyżej wymienionego warunku udziału w postępowaniu (Rozdział VIII ust. 1 pkt 1.1 SWZ), nadając jemu następującą treść:

„wykonanie w okresie pięciu lat przed upływem terminu składania ofert (...) co najmniej dwóch dostaw kamizelek kuloodpornych w klasie kuloodporności minimum K2 O2 wg Polska Norma nr PN-V-87000:2011 lub równoważna o wartości minimalnej 1 000 000,00 zł brutto każda dostawa. Zamawiający dopuszcza wykazanie dostaw kamizelek kuloodpornych, których odporność balistyczna została określona według normy równoważnej do PN-V-87000:2011, pod warunkiem wykazania, że uzyskana klasa lub poziom ochrony odpowiadają co najmniej klasie K2O2 według normy PN-V-87000:2011. Wykonawca zobowiązany jest wykazać spełnienie warunku udziału w postępowaniu, tym samym przedłożyć dokumenty, z których jednoznacznie wynika zastosowana norma, uzyskana klasa lub poziom ochrony odpowiadają co najmniej klasie K2O2 według normy PN-V-87000:2011. Samo wskazanie nazwy normy lub przedłożenie jej treści nie jest wystarczające”.

Między Stronami nie było sporu, że polska norma nie ma zagranicznego, w pełni równoważnego odpowiednika. Dowody złożone na tą okoliczność przez Odwołującego również potwierdzały ten fakt, zatem na potrzeby postępowania odwoławczego Izba uznała

za udowodnione, że norma PN-V-87000:2011 nie ma równoważnika jeden do jednego.

Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia przedmiot dostaw ma być zgodny z normą PN-V-87000:2011, przy czym w SWZ (Rozdział V pkt 9) Zamawiający wskazał:

„Zamawiający opisując przedmiot zamówienia przez odniesienie do norm, ocen technicznych, specyfikacji technicznych i systemów referencji technicznych, o których mowa w art. 400

ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy Pzp, dopuszcza rozwiązania równoważne opisywanym. Jeżeli oferowane przez wykonawcę dostawy lub usługi nie są zgodne z normami, ocenami technicznymi, specyfikacjami technicznymi i systemami referencji technicznych, do których opis przedmiotu zamówienia się odnosi, wykonawca zobowiązany jest udowodnić w ofercie, w szczególności za pomocą przedmiotowych środków dowodowych, że proponowane rozwiązania w równoważnym stopniu spełniają wymagania określone w opisie przedmiotu zamówienia. Dokumenty składane przez wykonawcę w celu wykazania równoważności oferowanego przedmiotu zamówienia muszą zostać złożone wraz z ofertą i nie będą podlegały uzupełnieniu”.

Tym samym Zamawiający wprost powołał się na art. 400 ust. 3 Pzp, który w zakresie opisu przedmiotu zamówienia w przypadku odniesienia do norm, nakazuje zamawiającemu wskazać, że dopuszcza rozwiązania równoważne opisywanym, a odniesieniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważne”.

Pierwotny warunek udziału w postępowaniu był więc nadmiernie restrykcyjny w stosunku

do opisu przedmiotu zamówienia – opis przedmiotu zamówienia dopuszcza rozwiązania równoważne do tych wynikających z normy PN-V-87000:2011, ale wykonawcy mieli obowiązek wykazać się doświadczeniem w realizacji dostaw tylko w oparciu o tą normę. Dlatego też decyzja Zamawiającego o zmianie warunku udziału w postępowaniu była zasadna. Izba wskazuje, że art. 400 ust. 3 Pzp nie odnosi się do warunków udziału w postępowaniu, tylko do opisu przedmiotu zamówienia. Należy mieć na uwadze, że warunki udziału w postępowaniu należy konstruować w taki sposób, aby określały najniższy, możliwy poziom zdolności do realizacji zamówienia. Dlatego dopuszczenie przez Zamawiającego, aby wykonawcy legitymowali się doświadczeniem w realizacji dostaw zgodnych z innymi, „równoważnymi” normami było zasadne. Fakt, że nie ma normy w pełni odpowiadającej normie PN-V-87000:2011 nie czyni przy tym równoważności fikcyjną. Zamawiający w warunku udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia nie ograniczył się do określenia wymogu zgodności

z normą PN-V-87000:2011 lub równoważną – Zamawiający jasno wskazał punkty odniesienia w oparciu, o które będzie oceniał tą równoważność. Dlatego też brak bezpośredniego odpowiednika do normy PN-V-87000:2011 nie miał w sprawie istotnego znaczenia.

Punktem odniesienia jest klasa kuloodporności minimum K2 O2 wg normy

nr PN-V-87000:2011. Dlatego też każda dostawa zrealizowana według dowolnej normy,

ale spełniająca powyższe wymogi będzie kwalifikowała się (w tym zakresie) do warunku doświadczenia niezbędnego do realizacji przedmiotu zamówienia. Warunek odnosi

się zatem do konkretnych, mierzalnych parametrów i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

W konsekwencji Izba oddaliła te zarzuty odwołania, które kwestionowały zmianę warunku udziału w postępowaniu.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego w kwestii niejednoznacznego i nieokreślonego sposobu wykazania spełnienia spornego warunku udziału w postępowaniu. Zamawiający w tym zakresie ustanowił następujący wymóg:

„Wykonawca zobowiązany jest wykazać spełnienie warunku udziału w postępowaniu,

tym samym przedłożyć dokumenty, z których jednoznacznie wynika zastosowana norma, uzyskana klasa lub poziom ochrony odpowiadają co najmniej klasie K2O2 według normy

PN-V-87000:2011. Samo wskazanie nazwy normy lub przedłożenie jej treści nie jest wystarczające”.

W sprawie istotne jest przy tym, że zamówienia z dziedziny obronności i bezpieczeństwa

w kwestii podmiotowych środków dowodowych uregulowane zostały w § 9 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie

podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (dalej: Rozporządzenie), jak również w § 11 tego Rozporządzenia. Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej, zamawiający może, w zależności od charakteru, znaczenia, przeznaczenia lub ilości robót budowlanych, dostaw lub usług, żądać także innych, niż określone w § 9, podmiotowych środków dowodowych, w szczególności (...).

Przytoczony przepis wprowadza wyjątek od katalogu dokumentów podmiotowych określonych w § 9 Rozporządzenia – dając Zamawiającemu niemal nieograniczoną swobodę – katalog dokumentów określony w § 11 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia ma charakter otwarty. Tym samym sposób w jaki Zamawiający opisał obowiązek wykazania spełnienia warunku doświadczenia jest formalnie zgodny z § 11 Rozporządzenia, przy faktycznym wyłączeniu zastosowania § 9 Rozporządzenia.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 Pzp zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Przytoczony przepis odnosi się do dwóch podstawowych okoliczności – ustanowienia warunków w sposób proporcjonalnych do przedmiotu zamówienia (i w tym zakresie Izba nie dopatrzyła się naruszenia po stronie Zamawiającego) oraz określenia sposobu oceny zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia. Zamawiający ma więc obowiązek wprowadzić zasady w oparciu, o które dokona tej oceny – a z art. 16 Pzp można wyprowadzić wniosek, że te zasady mają być jasne, jednoznaczne i nie mogą prowadzić do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu. Zamawiający wskazując, że wykazanie spełnienia warunku doświadczenia ma się odbyć za pomocą dokumentów, z których jednoznacznie wynika zastosowana norma, uzyskana klasa lub poziom ochrony odpowiadają co najmniej klasie K2O2 według normy

PN-V-87000:2011 wprowadził zdecydowanie zbyt duży poziom swobody. Odwołujący zasadnie podniósł, że przy takim kształcie wymogu kwalifikować się będą niemal każde dokumenty – w tym oświadczenia własne wykonawcy, dokumenty o charakterze wewnętrznym wytworzone przez wykonawcę i wiele innych, których wiarygodność będzie możliwa do faktycznej weryfikacji właściwie dopiero na etapie postępowania odwoławczego.

Z tego powodu Izba stwierdziła, że sposób określenia zasad oceny zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia nie odpowiada art. 112 ust. 1 Pzp – ze względu na nadmiernie liberalny charakter wprowadza on element istotnej niepewności co do przebiegu postępowania, przede wszystkim oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Dlatego też Izba częściowo uwzględniając odwołanie nakazała wskazanie jaki poziom lub zakres ochrony zostanie uznany za równoważny do poziomowi ochrony K2 i O2 w rozumieniu normy PN-V-87000:2011 oraz określenie podmiotowych środków dowodowych właściwych dla oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej wskazanego w specyfikacji warunków zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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).

Przewodniczący