Zamość, 27 października 2026 r.

Prezes Krajowej Izby Odwoławczej
ul. Postępu 17A, 02-676 Warszawa

Odwołujący:
INSANIX RADCZAK S.K.A.
ul. Starowiejska 18A, 22-400 Zamość
NIP 9223071645 | REGON 521206971 | KRS 0000953430
e-mail: insanix@insanix.eu | tel. +48 601 936 899
Adres do e-Doręczeń: AE:PL-16957-50362-BBIAG-36
Spółkę reprezentuje Jakub Radczak - komplementariusz uprawniony do samodzielnej reprezentacji.

Zamawiający:
Miasto Zamość, ul. Rynek Wielki 13, 22-400 Zamość
e-mail: zamowienia@zamosc.pl | tel. 84 677 23 37

Postępowanie: „Wykonanie instalacji centralnego ogrzewania w Bastionie VII (Nadszaniec K-2)"
Znak postępowania: RIM.272.49.2026.MSZ
Ogłoszenie o zamówieniu: 2026/BZP 00482325
Ogłoszenie o zmianie ogłoszenia: 2026/BZP 00501588/01 z 22 października 2026 r.

ODWOŁANIE

Działając w imieniu INSANIX RADCZAK S.K.A., na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1, art. 514 oraz art. 515 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „Prawo zamówień publicznych"), wnoszę odwołanie wobec zmian Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ") opublikowanych przez Miasto Zamość 22 października 2026 r.

Przedmiotem odwołania są zmienione wymagania dotyczące doświadczenia wykonawcy, kierownika budowy i kierownika robót sanitarnych oraz związane z nimi postanowienia dotyczące oceny ofert. Zmiana wyklucza lub stawia w gorszej sytuacji wykonawców mających rzeczywiste doświadczenie w pracach budowlanych i instalacyjnych przy zabytkach. Nie znajduje to dostatecznego uzasadnienia w zakresie robót, które mają zostać wykonane w Bastionie VII w Zamościu.

I. ZARZUTY

1) Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3, art. 112 ust. 1 oraz art. 116 ust. 1 Prawa zamówień publicznych przez nieproporcjonalne zaostrzenie warunku doświadczenia kierownika robót sanitarnych (Rozdział IX pkt 4 ppkt 2 lit. b SWZ). Zamawiający wymaga obecnie, aby w ramach jednej inwestycji w obiekcie zabytkowym wartość samych robót przy instalacji centralnego ogrzewania wynosiła co najmniej 400 000 zł brutto. Wcześniej wymagana kwota odnosiła się do robót sanitarnych jako całości. Nowe ograniczenie nie służy rzetelnej ocenie umiejętności potrzebnych przy prowadzeniu robót w zabytkowym obiekcie.
2) Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3, art. 112 ust. 1 oraz art. 116 ust. 1 Prawa zamówień publicznych przez dodanie warunku, że kierownik budowy musi wykazać wcześniejszą inwestycję budowlaną w zabytku obejmującą

również instalację centralnego ogrzewania (Rozdział IX pkt 4 ppkt 2 lit. a SWZ). Wymóg ten dotyczy osoby kierującej i koordynującej roboty budowlane, podczas gdy do kierowania specjalistycznymi robotami instalacyjnymi Zamawiający wymaga odrębnego kierownika robót sanitarnych.

3) Naruszenie art. 16 pkt 1 i 3, art. 112 ust. 1 oraz art. 116 ust. 1 Prawa zamówień publicznych przez analogiczne ograniczenie doświadczenia wykonawcy (Rozdział IX pkt 4 ppkt 1 SWZ). W rezultacie przestają być uznawane nawet duże i prawidłowo zakończone inwestycje w obiektach zabytkowych, obejmujące roboty budowlane oraz inne instalacje sanitarne, choć doświadczenie takie może potwierdzać zdolność do należytego wykonania zamówienia.

4) Naruszenie art. 16 pkt 1 i 2, art. 240 ust. 1 i 2 oraz art. 242 ust. 2 pkt 5 Prawa zamówień publicznych przez wprowadzenie do zmienionego formularza oferty dodatkowych rubryk o instalacji centralnego ogrzewania przy inwestycjach zgłaszanych do punktacji kierownika budowy, bez równie jasnego określenia tej zasady w opisie kryterium oceny ofert. Kryterium o wadze 30% musi być jednoznaczne i powiązane z rzeczywistym wpływem doświadczenia ocenianej osoby na jakość wykonania zamówienia.

II. ŻĄDANIA

Wnoszę o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) przywrócenia w Rozdziale IX pkt 4 ppkt 2 lit. b SWZ pierwotnego warunku doświadczenia kierownika robót sanitarnych, zgodnie z którym wystarczające jest kierowanie robotami sanitarnymi o wartości co najmniej 400 000 zł brutto w ramach jednej inwestycji w obiekcie zabytkowym, bez zastrzeżenia, że cała wskazana kwota musi dotyczyć wyłącznie instalacji centralnego ogrzewania;

2) usunięcia z Rozdziału IX pkt 4 ppkt 2 lit. a SWZ dodanego 22 października 2026 r. wymagania, aby inwestycja potwierdzająca doświadczenie kierownika budowy obejmowała instalację centralnego ogrzewania, przy zachowaniu pozostałych pierwotnych wymagań;

3) usunięcia z Rozdziału IX pkt 4 ppkt 1 SWZ analogicznego wymagania w odniesieniu do doświadczenia wykonawcy, przy zachowaniu warunku dotyczącego robót budowlanych i sanitarnych w obiekcie zabytkowym o łącznej wartości co najmniej 800 000 zł brutto;

4) dostosowania załączników nr 1a, 4a i 5a do SWZ do zmienionych warunków, w szczególności usunięcia z formularza ofertowego rubryk wymagających wskazywania instalacji centralnego ogrzewania przy każdej inwestycji zgłaszanej do punktacji za doświadczenie kierownika budowy;

5) jednoznacznego określenia w Rozdziale XVIII SWZ i w załączniku nr 1a, że do punktacji doświadczenia kierownika budowy przyjmowane są inwestycje w obiektach zabytkowych obejmujące roboty budowlane i sanitarne, bez dodatkowego wymogu wykonania instalacji centralnego ogrzewania;

6) odpowiedniego przedłużenia terminu składania ofert, jeżeli okaże się to niezbędne po dokonaniu nakazanych zmian;

7) ewentualnie, jeżeli w chwili rozpoznania odwołania usunięcie stwierdzonych naruszeń nie będzie już prawnie możliwe, a postępowanie będzie obarczone wadą uniemożliwiającą zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu – nakazania unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 w związku z art. 554 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa zamówień publicznych;

8) przeprowadzenia dowodów wskazanych w części VI odwołania oraz orzeczenia o kosztach postępowania odwoławczego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

III. INTERES INSANIX W UZYSKANIU ZAMÓWIENIA

INSANIX RADCZAK S.K.A. jest przedsiębiorstwem wykonującym instalacje sanitarne, w tym instalacje wentylacyjne, klimatyzacyjne i grzewcze. Spółka zamierza ubiegać się o zamówienie i posiada doświadczenie

zdobyte podczas robót prowadzonych w zabytkowych obiektach. Zatrudnia oraz współpracuje z osobami posiadającymi odpowiednie uprawnienia budowlane i praktykę zawodową.

Przykładem doświadczenia Spółki jest realizacja robót na podstawie umowy nr 253/2023, dotyczącej remontu wentylacji oraz węzłów sanitarnych w zabytkowym Nadszańcu K-1 (Bastion VI w Zamościu). Prace te obejmowały instalacje sanitarne i wymagały wykonywania robót w obiekcie objętym ochroną konserwatorską. W zakresie umowy nie wskazano instalacji centralnego ogrzewania. Zmiana SWZ z 22 października 2026 r. pozbawia zatem tę realizację znaczenia jako doświadczenia potwierdzającego spełnienie zmienionego warunku, niezależnie od skali robót i trudności wynikających z zabytkowego charakteru obiektu.

Zmiana dotyczy również wymagań stawianych osobom, które Spółka zamierza skierować do wykonania zamówienia. W konsekwencji ogranicza możliwość ubiegania się przez INSANIX o zamówienie na zasadach, które były znane w chwili ogłoszenia postępowania. Spółka ma zatem interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę polegającą na utracie możliwości ubiegania się o nie na uczciwych i proporcjonalnych zasadach.

IV. UZASADNIENIE

1. Zmiana warunków była istotna, chociaż przedmiot zamówienia pozostał taki sam

W dokumentach udostępnionych 12 października 2026 r. Zamawiający wymagał od wykonawcy i kierownika budowy doświadczenia przy jednej inwestycji w obiekcie zabytkowym, obejmującej roboty budowlane i sanitarne o łącznej wartości co najmniej 800 000 zł brutto. Od kierownika robót sanitarnych wymagał doświadczenia przy robotach sanitarnych o wartości co najmniej 400 000 zł brutto w jednym obiekcie zabytkowym. W przypadku obu kierowników obowiązywał ponadto wymóg zdobycia wskazanego doświadczenia w okresie ostatnich pięciu lat.

W dniu 22 października 2026 r., odpowiadając na pytanie o możliwość wykazania robót dotyczących wentylacji mechanicznej, Zamawiający nadał tym warunkom nowe brzmienie. Od wykonawcy oraz kierownika budowy wymaga odtąd, by wcześniejsza inwestycja obejmowała również instalację centralnego ogrzewania. Wobec kierownika robót sanitarnych poszedł znacznie dalej: całe 400 000 zł brutto musi przypadać na roboty dotyczące wyłącznie instalacji centralnego ogrzewania.

Jednocześnie nie zmienił się ani przedmiot zamówienia, ani zakres prac wynikający z projektu i przedmiaru. Przed zmianą Zamawiający uznawał doświadczenie przy robotach sanitarnych w zabytku; po zmianie wykluczył znaczną część takich realizacji. Różnica nie jest jedynie redakcyjna. Decyduje o tym, którzy wykonawcy i kierownicy mogą uczestniczyć w postępowaniu.

Szczególne wątpliwości budzą okoliczności, w jakich Zamawiający zdecydował się na tak daleko idące zaostrzenie warunków udziału w postępowaniu. Pytanie nr 6 dotyczyło możliwości wykazania doświadczenia przy instalacjach wentylacji mechanicznej, a więc dokładnie tego rodzaju robót, które INSANIX RADCZAK S.K.A. wykonywała wcześniej w zabytkowym Nadszańcu K-1 (Bastion VI). Tymczasem w odpowiedzi Zamawiający nie tylko wykluczył możliwość powoływania się na takie doświadczenie bez jednoczesnego wykazania robót dotyczących instalacji centralnego ogrzewania, lecz także dodatkowo zaostrzył wymagania wobec kierownika robót sanitarnych, wprowadzając obowiązek wykazania wartości 400 000 zł brutto dla samej instalacji centralnego ogrzewania. O wprowadzenie takiego ograniczenia autor pytania w ogóle nie występował.

Nie sposób pominąć, że skutkiem tych zmian jest ograniczenie możliwości ubiegania się o zamówienie przez INSANIX RADCZAK S.K.A., mimo posiadanego doświadczenia przy realizacji robót sanitarnych w obiektach zabytkowych. Tak wyraźna zbieżność treści pytania, zakresu posiadanych przez Spółkę referencji oraz skutków odpowiedzi Zamawiającego budzi uzasadnione wątpliwości, czy dokonane zaostrzenie warunków

wynikało wyłącznie z obiektywnych potrzeb związanych z realizacją zamówienia, czy też w praktyce doprowadziło do uprzywilejowania wykonawców dysponujących ściśle określonym rodzajem doświadczenia.

Odwołujący nie przesądza motywów autora pytania ani intencji Zamawiającego. Podkreśla jednak, że tak istotna zmiana warunków udziału, wprowadzona już w toku postępowania, bez zmiany przedmiotu zamówienia i bez przedstawienia merytorycznego uzasadnienia konieczności jej dokonania, wymaga szczególnie wnikliwej oceny w świetle zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i proporcjonalności, wynikających z art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych.

2. O skali odpowiedzialności przesądza prowadzenie robót w zabytkowym budynku

Odwołujący nie pomniejsza znaczenia fachowej wiedzy potrzebnej do wykonania instalacji centralnego ogrzewania. Zwraca jednak uwagę, że szczególne ryzyko tego zamówienia wynika z konieczności prowadzenia rozległych robót instalacyjnych i budowlanych wewnątrz zabytkowego obiektu, z zachowaniem jego historycznych elementów.

Projekt zakłada wykonanie wewnętrznej instalacji centralnego ogrzewania, w tym montażu stalowych przewodów, grzejników oraz armatury, wraz z regulacją i uruchomieniem instalacji. Instalacja ma zostać podłączona do węzła ciepłowniczego przewidzianego w odrębnym opracowaniu. Oznacza to, że przedmiot niniejszego zamówienia nie obejmuje budowy całego źródła ciepła. Wynika to z pkt 2.2.1 Szczegółowej Specyfikacji Technicznej oraz z projektu technicznego stanowiących załączniki do SWZ.

Z przedmiaru robót wynika jednocześnie, że konieczne będzie rozebranie 342 m² posadzki ceglanej i 177 m² posadzki z terakoty, wykonanie 126 m³ wykopów wewnątrz budynku, odtworzenie elementów posadzek, wykonanie prac przy fundamentach ceglanych oraz izolacji o powierzchni 761 m². Przedmiar przewiduje ponadto 30 przepustów instalacyjnych przez grube mury ceglane oraz 84 przepusty w stropach. Są to odpowiednio pozycje 1–3, 8–9 oraz 17–21 przedmiaru.

Takie prace wymagają nie tylko znajomości instalacji grzewczych. Wymagają przede wszystkim właściwego przygotowania robót, współpracy branż, zabezpieczenia elementów historycznego budynku oraz wykonywania ingerencji w mury, stropy i posadzki w sposób uwzględniający wymogi ochrony zabytków. Podobne trudności występują podczas przebudowy instalacji wentylacyjnych, wodociągowych lub kanalizacyjnych w budynkach zabytkowych. Ich realizacja również wymaga wykonywania przejść przez przegrody budowlane, prowadzenia przewodów i odtwarzania naruszonych elementów.

Zamawiający powinien więc badać doświadczenie odpowiadające rzeczywistym trudnościom zadania. Samo występowanie określonego rodzaju instalacji we wcześniejszej inwestycji nie jest wystarczającą miarą umiejętności wykonawcy ani osoby kierującej całą budową.

3. Warunek dotyczący kierownika robót sanitarnych nie odpowiada minimalnemu poziomowi zdolności

Najdalej idącym ograniczeniem jest wymaganie, aby kierownik robót sanitarnych wykazał jedną inwestycję wykonaną w ciągu ostatnich pięciu lat, w zabytkowym obiekcie, w której same roboty przy instalacji centralnego ogrzewania miały wartość co najmniej 400 000 zł brutto. Wszystkie te warunki muszą zostać spełnione łącznie. Nie wystarczy nawet kierowanie znacznie większym zakresem robót sanitarnych w takim obiekcie, jeżeli wartość samej instalacji centralnego ogrzewania była mniejsza.

Przy ocenie proporcjonalności tego wymagania nie można pomijać specyfiki robót prowadzonych w obiektach zabytkowych. Ze względu na konieczność ochrony historycznych elementów budynków oraz ograniczenia wynikające z zaleceń konserwatorskich zakres modernizacji instalacji centralnego ogrzewania jest w takich obiektach często celowo ograniczany do niezbędnego minimum. W przeciwieństwie do nowych inwestycji budowlanych wykonanie rozbudowanej instalacji grzewczej nie zawsze jest możliwe ani

uzasadnione. Priorytetem pozostaje bowiem zachowanie zabytkowego charakteru obiektu i ograniczenie ingerencji w istniejące mury, stropy oraz posadzki.

W rezultacie nawet w ramach wielobranżowych inwestycji o znacznej wartości roboty dotyczące instalacji centralnego ogrzewania mogą stanowić jedynie niewielką część całego przedsięwzięcia. Wymaganie wykazania co najmniej 400 000 zł brutto za samą instalację centralnego ogrzewania w jednej inwestycji zabytkowej, zrealizowanej w okresie ostatnich pięciu lat, pomija tę istotną okoliczność. Prowadzi to do sytuacji, w której kierownicy posiadający wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu robót sanitarnych w obiektach zabytkowych mogą zostać wykluczeni z postępowania nie ze względu na brak odpowiednich kwalifikacji, lecz z uwagi na charakter i ograniczoną skalę prac instalacyjnych wykonywanych w takich obiektach. Tymczasem wartość pojedynczej instalacji nie stanowi miarodajnego wyznacznika stopnia trudności robót prowadzonych w warunkach ochrony konserwatorskiej.

Należy również podkreślić, że obowiązujące przepisy Prawa budowlanego nie przewidują odrębnej specjalności uprawnień budowlanych dotyczącej wyłącznie instalacji centralnego ogrzewania. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy – Prawo budowlane, ustawodawca wyodrębnia jedną specjalność instalacyjną w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. Oznacza to, że osoba posiadająca uprawnienia budowlane bez ograniczeń do kierowania robotami w tej specjalności jest uprawniona do kierowania zarówno robotami dotyczącymi instalacji centralnego ogrzewania, jak i pozostałych instalacji sanitarnych objętych zakresem tych uprawnień. Również przedsiębiorstwa wykonujące roboty sanitarne realizują poszczególne rodzaje instalacji przy udziale odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Odwołujący nie kwestionuje prawa Zamawiającego do weryfikowania doświadczenia zawodowego, które stanowi odrębną kategorię od samych uprawnień budowlanych. Podkreśla jednak, że wprowadzone ograniczenie nie wynika z odmiennych wymagań ustawowych dotyczących kwalifikacji do kierowania robotami przy instalacjach centralnego ogrzewania. Tym bardziej wymaga wykazania, dlaczego doświadczenie zdobyte przy realizacji innych instalacji sanitarnych w obiektach zabytkowych, wcześniej uznawane przez Zamawiającego za wystarczające, miałoby nie potwierdzać zdolności do prawidłowego wykonania przedmiotowego zamówienia.

W praktyce prowadzi to do odrzucenia doświadczenia, które może lepiej świadczyć o przygotowaniu kierownika do wykonywania prac w obiekcie zabytkowym niż wskazana przez Zamawiającego kwota. Kierownik posiadający uprawnienia instalacyjne bez ograniczeń, aktualną praktykę w prowadzeniu robót sanitarnych w zabytkach oraz doświadczenie przy instalacjach centralnego ogrzewania może zostać uznany za niespełniającego warunku wyłącznie dlatego, że jego wcześniejsze realizacje nie łączą wszystkich tych cech w jednym przedsięwzięciu.

Odwołujący podkreśla, że wprowadzone przez Zamawiającego ograniczenie ma bezpośredni wpływ na możliwość udziału INSANIX RADCZAK S.K.A. w przedmiotowym postępowaniu. Osoba, którą Spółka zamierza skierować do pełnienia funkcji kierownika robót sanitarnych, posiada wymagane uprawnienia budowlane bez ograniczeń oraz doświadczenie w kierowaniu robotami sanitarnymi o wartości przekraczającej 400 000 zł brutto, zrealizowanymi w obiekcie zabytkowym w okresie ostatnich pięciu lat. Kierownik ten posiada również doświadczenie w kierowaniu robotami dotyczącymi instalacji centralnego ogrzewania o wartości co najmniej 400 000 zł brutto, zdobyte przed wskazanym okresem pięciu lat.

Oznacza to, że dysponuje zarówno aktualnym doświadczeniem w prowadzeniu robót sanitarnych w obiektach zabytkowych, jak i praktyczną wiedzą dotyczącą realizacji instalacji centralnego ogrzewania. Pomimo tego, wskutek zmiany Specyfikacji Warunków Zamówienia z dnia 22 października 2026 r., Zamawiający nie dopuszcza możliwości łącznego uwzględnienia tych kwalifikacji. Wymaga bowiem, aby doświadczenie dotyczące instalacji centralnego ogrzewania o wartości co najmniej 400 000 zł brutto zostało zdobyte w ramach jednej inwestycji w obiekcie zabytkowym, zakończonej w okresie ostatnich pięciu lat.

W konsekwencji osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia, doświadczenie w prowadzeniu robót w obiektach zabytkowych oraz doświadczenie przy wykonywaniu instalacji centralnego ogrzewania nie może zostać wykazana na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu. Przyczyną tego nie jest brak kwalifikacji zawodowych, lecz nadmiernie szczegółowe połączenie wymagań dotyczących rodzaju robót, ich wartości, miejsca realizacji oraz okresu zdobycia doświadczenia. W ocenie Odwołującego takie ograniczenie wykracza poza zakres niezbędny do potwierdzenia zdolności kierownika do prawidłowego wykonania zamówienia i prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji.

Warto przy tym zauważyć istotną niekonsekwencję. Wobec wykonawcy i kierownika budowy Zamawiający uznaje za wystarczające, by instalacja centralnego ogrzewania stanowiła choćby część wcześniejszej inwestycji wielobranżowej o wartości 800 000 zł brutto. Natomiast od kierownika, który posiada specjalistyczne uprawnienia do prowadzenia robót instalacyjnych, żąda wartości 400 000 zł brutto dla samego ogrzewania. Zamawiający stosuje zatem dwa różne sposoby oceny tej samej cechy doświadczenia, nie wykazując, dlaczego bardziej rygorystyczna metoda jest niezbędna właśnie w odniesieniu do kierownika robót sanitarnych.

Odwołujący nie domaga się odstąpienia od weryfikacji doświadczenia kierownika robót sanitarnych. Żąda przywrócenia pierwotnego warunku, który pozwalał wykazać kierowanie robotami sanitarnymi o wartości co najmniej 400 000 zł brutto w ramach jednej inwestycji w obiekcie zabytkowym. Warunek ten umożliwiał ocenę skali i charakteru wykonanych prac oraz doświadczenia w prowadzeniu robót przy obiekcie objętym ochroną konserwatorską. Nie ma dostatecznych podstaw, by wykluczać takie doświadczenie wyłącznie dlatego, że realizowane roboty nie obejmowały instalacji centralnego ogrzewania o wymaganej wartości.

Odwołujący nie kwestionuje w tym odwołaniu samego pięcioletniego okresu przewidzianego już w pierwotnej SWZ. Zaskarża nowy, wprowadzony 22 października 2026 r. wymóg dotyczący rodzaju i wartości robót, którego połączenie z dotychczasowymi warunkami prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia dostępu do zamówienia.

4. Od kierownika budowy nie można wymagać doświadczenia wykraczającego poza potrzebę wykonywania jego funkcji

Kierownik budowy ma kierować i koordynować całym procesem budowlanym, z uwzględnieniem organizacji pracy, bezpieczeństwa oraz wymagań ochrony zabytków. Zamawiający słusznie wymaga dla tej osoby uprawnień konstrukcyjno-budowlanych bez ograniczeń i kwalifikacji wynikających z art. 37c ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymaga również doświadczenia przy inwestycji obejmującej roboty budowlane i sanitarne w obiekcie zabytkowym.

Dodatkowy warunek, aby jedna z instalacji wykonanych w ramach wcześniejszej inwestycji była koniecznie instalacją centralnego ogrzewania, nie zmienia zakresu obowiązków kierownika budowy. Za fachowe kierowanie robotami instalacyjnymi odpowiada bowiem osoba z uprawnieniami w specjalności sanitarnej, którą Zamawiający również nakazuje zapewnić. Nowy wymóg powiela zatem ocenę doświadczenia instalacyjnego, nie wskazując dodatkowej zdolności niezbędnej kierownikowi budowy.

Kierownik, który koordynował remont zabytku obejmujący prace konstrukcyjne oraz skomplikowane instalacje wentylacyjne, wodociągowe czy kanalizacyjne, mógł wykonywać zadania organizacyjne i konserwatorskie w pełni porównywalne z zadaniami przy Bastionie VII. Automatyczne pomijanie takiego doświadczenia tylko z powodu braku instalacji centralnego ogrzewania w wykazie wcześniejszych robót nie stanowi przekonującego sposobu oceny kwalifikacji kierownika budowy.

5. Warunek wobec wykonawcy pomija istotne doświadczenie przy zabytkach

Podobna wada dotyczy warunku doświadczenia samego wykonawcy. Zamawiający wymaga jednej prawidłowo ukończonej inwestycji w zabytku, obejmującej roboty budowlane i sanitarne o łącznej wartości

co najmniej 800 000 zł brutto. Wymaganie to pozwala ocenić zdolność firmy do organizacji i wykonania przedsięwzięcia wielobranżowego o odpowiedniej skali.

Dodanie do tego warunku obowiązku wykazania konkretnie instalacji centralnego ogrzewania sprawia jednak, że Zamawiający przestaje uwzględniać realizacje o podobnym stopniu trudności technicznej i organizacyjnej. Przedsiębiorstwo, które wykonało instalacje wentylacyjne i sanitarne w zabytkowym budynku wraz z robotami budowlanymi wymagającymi ingerencji w historyczne mury i stropy, może wykazywać rzeczywistą zdolność do prowadzenia prac w Bastionie VII. Nowe brzmienie SWZ takiego doświadczenia nie uznaje.

Prawo zamówień publicznych wymaga, aby warunki udziału określały minimalny poziom zdolności potrzebny do wykonania danego zamówienia, nie zaś możliwie wąską listę cech, które muszą wystąpić w jednym wcześniejszym kontrakcie. Przyjęty przez Zamawiającego sposób weryfikacji wychodzi poza to, co wynika z rzeczywistego ryzyka wykonania robót.

6. Kryterium oceny ofert o wadze 30% musi być jasne i uzasadnione

W Rozdziale XVIII SWZ przewidziano do 30 punktów za doświadczenie kierownika budowy. Jest to kryterium mające istotny wpływ na wybór wykonawcy: za jedną inwestycję przyznaje się 0 punktów, za dwie 10 punktów, za trzy 20 punktów, a za cztery lub więcej 30 punktów.

Po zmianie z 22 października 2026 r. formularz ofertowy wymaga, aby przy każdej inwestycji wskazanej do punktacji wykonawca podał rodzaj robót dotyczących instalacji centralnego ogrzewania. Opis samego kryterium w Rozdziale XVIII nie został przy tym odpowiednio doprecyzowany. Zawiera wprawdzie odesłanie do warunku doświadczenia kierownika budowy, ale jednocześnie samodzielnie opisuje inwestycje uwzględniane przy punktowaniu, nie wskazując wprost nowego wymogu dotyczącego ogrzewania.

Wykonawcy powinni wiedzieć przed złożeniem ofert, czy dodatkowe punkty otrzymają za każdą inwestycję odpowiadającą opisowi kryterium, czy wyłącznie za te, w których występowała instalacja centralnego ogrzewania. Dokumenty nie mogą pozostawiać tej kwestii do późniejszej interpretacji Zamawiającego. Niejasność dotyczy nowej rubryki wprowadzonej 22 października, a nie wcześniej obowiązujących zasad odnoszących się do okresu doświadczenia.

Niezależnie od tej niejasności należy ocenić, czy dodatkowa obecność instalacji centralnego ogrzewania we wcześniejszych inwestycjach kierownika budowy może mieć znaczący wpływ na jakość wykonania jego funkcji. Do prowadzenia instalacji grzewczej SWZ przewiduje odrębnego kierownika robót sanitarnych. Punktowanie doświadczenia kierownika budowy powinno zatem odnosić się przede wszystkim do jakości jego pracy przy koordynacji inwestycji i robotach w zabytkach, a nie do samej nazwy jednej z instalacji wykonanych na wcześniejszych budowach.

7. Skutkiem zmian jest nadmierne zawężenie kręgu wykonawców

Zamawiający może stawiać wymagania wysokie, jeżeli są rzeczywiście potrzebne do zabezpieczenia prawidłowego wykonania zamówienia. Musi jednak wykazać, że każdy dodatkowy warunek służy sprawdzeniu istotnych umiejętności i nie ogranicza konkurencji dalej, niż jest to niezbędne. Tak wynika z art. 16 i art. 112 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.

W rozpatrywanym postępowaniu wprowadzono dodatkowy wymóg rodzaju instalacji przy jednoczesnym utrzymaniu ograniczenia do jednej inwestycji, wartości robót, zabytkowego charakteru obiektu oraz pięcioletniego okresu doświadczenia obu kierowników. Tak określone warunki nie są już jedynie sprawdzianem wiedzy i praktyki. Stają się wymogiem posiadania bardzo szczególnego zestawu wcześniejszych realizacji, który nie musi odpowiadać rzeczywistej zdolności do wykonania prac.

Na szczególną uwagę zasługuje treść pytania nr 6, na które Zamawiający udzielił odpowiedzi 22 października 2026 r. Pytanie nie dotyczyło ogólnie sposobu wykazywania doświadczenia w branży sanitarnej. Wprost

wskazywało na możliwość posłużenia się doświadczeniem przy instalacjach wentylacji mechanicznej, a więc dokładnie takim rodzajem robót, jaki INSANIX RADCZAK S.K.A. wykonywała wcześniej w zabytkowym Nadszańcu K-1 (Bastion VI w Zamościu), na podstawie umowy nr 253/2023.

W odpowiedzi na tak sformułowane pytanie Zamawiający nie ograniczył się do wyjaśnienia dotychczasowych postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia. Dokonał istotnego zaostrzenia wymagań, wskutek którego doświadczenie zdobyte przy wykonywaniu instalacji sanitarnych w obiektach zabytkowych przestało być wystarczające do wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wcześniejsza realizacja nie obejmowała również instalacji centralnego ogrzewania.

Tak precyzyjna zbieżność treści pytania z zakresem referencji posiadanych przez Odwołującego, a następnie wprowadzenie zmian skutkujących wyeliminowaniem możliwości powołania się na te referencje, budzą poważne i uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistego celu dokonanego zaostrzenia warunków. W szczególności powstaje pytanie, czy pod pozorem doprecyzowania wymagań nie doprowadzono w istocie do ograniczenia udziału wykonawców posiadających określony rodzaj doświadczenia, w tym INSANIX RADCZAK S.K.A.

Odwołujący nie przesądza motywów podmiotu, który skierował pytanie do Zamawiającego. Podkreśla jednak, że niezależnie od tego, kto zainicjował zmianę, to Zamawiający ponosi odpowiedzialność za zgodność warunków postępowania z zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności.

Nie sposób zaakceptować sytuacji, w której odpowiedź na pytanie zadane już w toku postępowania prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości ubiegania się o zamówienie przez wykonawcę posiadającego doświadczenie w prowadzeniu robót sanitarnych w obiektach zabytkowych, podczas gdy zakres przedmiotu zamówienia pozostaje niezmieniony, a Zamawiający nie przedstawia konkretnych okoliczności uzasadniających konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia.

Opisane okoliczności wymagają szczególnie wnikliwej oceny w świetle art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych. W ocenie Odwołującego nie można uznać za zgodne z zasadą uczciwej konkurencji takiego ukształtowania warunków udziału, które bez dostatecznego uzasadnienia eliminuje rzeczywiście wykwalifikowanych wykonawców, a jednocześnie uprzywilejowuje podmioty dysponujące bardzo wąsko określonym zakresem wcześniejszych realizacji.

Tak istotna zmiana, dokonana bez zmiany zakresu zamówienia i bez wskazania konkretnych potrzeb uzasadniających nowe ograniczenia, stwarza ryzyko nieuzasadnionego uprzywilejowania wykonawców posiadających bardzo wąsko określone referencje. Skutkiem jest nierówne traktowanie firm, których rzeczywiste doświadczenie pozwala na należyte wykonanie zamówienia.

Zamawiający odpowiada za przygotowanie warunków postępowania w sposób zgodny z ustawą. Nie wystarcza wskazanie, że roboty dotyczą instalacji centralnego ogrzewania. Należy również wykazać, dlaczego umiejętności zdobyte przy porównywalnych instalacjach wykonywanych w obiektach zabytkowych nie zapewniają wymaganej zdolności zawodowej. W opublikowanym wyjaśnieniu z 22 października takiego uzasadnienia nie przedstawiono.

8. Orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej

Stanowisko Odwołującego znajduje oparcie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej dotyczącym zasady proporcjonalności warunków udziału w postępowaniu. Z orzecznictwa tego wynika, że Zamawiający jest uprawniony do wymagania doświadczenia odpowiedniego do przedmiotu zamówienia, jednak nie może formułować warunków w sposób nadmiernie szczegółowy, jeżeli prowadzi to do eliminowania wykonawców rzeczywiście zdolnych do prawidłowej realizacji zamówienia.

W wyroku z dnia 14 marca 2017 r., sygn. KIO 371/17, Izba rozpatrywała odwołanie dotyczące modernizacji czynnej oczyszczalni ścieków. Zamawiający wymagał od wykonawców doświadczenia przy realizacji wielobranżowych robót budowlanych w czynnych oczyszczalniach ścieków, a dodatkowo żądał wykazania inwestycji dotyczącej oczyszczalni pracującej w ściśle określonej technologii sekwencyjnego reaktora biologicznego.

Krajowa Izba Odwoławcza uznała dodatkowy warunek za nieproporcjonalny i nakazała jego usunięcie. Istotne znaczenie miało to, że podstawowe wymagania dotyczące doświadczenia już pozwalały zweryfikować zdolność wykonawcy do prowadzenia wielobranżowych robót w funkcjonującym obiekcie. Zamawiający nie wykazał natomiast, dlaczego konieczne było dodatkowe zawężenie referencji do jednej technologii. Izba zwróciła również uwagę, że Zamawiający nie potrafił wskazać konkretnej inwestycji z wymaganego okresu, która spełniałaby tak określony warunek, co podawało w wątpliwość rozpoznanie rynku przy jego formułowaniu.

Rozstrzygnięcie to ma znaczenie dla niniejszej sprawy, ponieważ również w postępowaniu dotyczącym Bastionu VII Zamawiający pierwotnie przewidział warunki pozwalające zweryfikować doświadczenie w prowadzeniu robót budowlanych i sanitarnych w obiektach zabytkowych. Następnie wprowadził dodatkowe ograniczenie odnoszące się do jednego, ściśle określonego rodzaju instalacji. W przypadku kierownika robót sanitarnych zażądał ponadto, aby wartość samych robót dotyczących instalacji centralnego ogrzewania wynosiła co najmniej 400 000 zł brutto w ramach jednej inwestycji zabytkowej zrealizowanej w okresie ostatnich pięciu lat.

Odwołujący nie twierdzi, że instalacje centralnego ogrzewania i wentylacji są technicznie tożsame. Wskazuje jednak, że doświadczenie w prowadzeniu robót sanitarnych w obiektach zabytkowych potwierdza kompetencje istotne dla realizacji przedmiotowego zamówienia, w szczególności umiejętność organizacji prac w warunkach ochrony konserwatorskiej, koordynacji robót oraz ograniczania ingerencji w historyczne elementy budynku. Przy ocenie zdolności kierownika nie można pomijać również jego odrębnego doświadczenia dotyczącego instalacji centralnego ogrzewania. Zamawiający powinien zatem wykazać, dlaczego wyłącznie realizacja łącząca wszystkie nowo określone cechy miałaby stanowić wystarczające potwierdzenie kwalifikacji zawodowych.

Szczególne znaczenie ma również wyrok z dnia 18 marca 2024 r., sygn. KIO 545/24 i KIO 561/24, wydany już na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych. Sprawa dotyczyła zamówienia na usługi utrzymania czystości i czynności pomocnicze w szpitalu. Zamawiający wymagał doświadczenia w realizacji usługi o określonej wartości i skali, a dodatkowo uzależnił spełnienie warunku od tego, czy szpital, w którym zdobyto doświadczenie, posiadał bardzo szczegółowo wskazany zestaw oddziałów, w tym oddziały o określonej liczbie łóżek. Wszystkie te wymagania należało spełnić łącznie w ramach jednej usługi.

Izba uznała, że żądanie doświadczenia w szpitalu posiadającym tak szczegółowo określoną strukturę oddziałów nadmiernie ogranicza konkurencję, i nakazała usunięcie tego elementu warunku. Nie zakwestionowała samej potrzeby wykazania doświadczenia przy usługach szpitalnych o odpowiedniej wartości i skali. Stwierdziła natomiast, że Zamawiający nie wykazał, dlaczego doświadczenie zdobyte w innym dużym szpitalu wielospecjalistycznym nie byłoby wystarczające do należytej realizacji zamówienia.

Istotą tego rozstrzygnięcia jest rozróżnienie pomiędzy doświadczeniem rzeczywiście niezbędnym do wykonania zamówienia a wymaganiem, aby wcześniejsza realizacja odpowiadała nadmiernie szczegółowemu zestawowi cech wskazanych przez Zamawiającego.

Podobny problem występuje w niniejszym postępowaniu. Kierownik robót sanitarnych musi wykazać nie tylko doświadczenie w prowadzeniu robót w obiekcie zabytkowym, lecz także realizację instalacji centralnego ogrzewania o wartości co najmniej 400 000 zł brutto, w ramach jednej inwestycji i w okresie ostatnich pięciu lat. Wymagania te, rozpatrywane łącznie, mogą eliminować osoby posiadające odpowiednie uprawnienia, aktualne doświadczenie w prowadzeniu robót sanitarnych w zabytkach oraz praktykę przy instalacjach centralnego ogrzewania, wyłącznie dlatego, że doświadczenie to zostało zdobyte przy różnych przedsięwzięciach.

Należy przy tym ponownie podkreślić specyfikę obiektów zabytkowych, w których zakres instalacji centralnego ogrzewania bywa celowo ograniczany ze względu na ochronę historycznych murów, stropów i posadzek. Sama wartość instalacji grzewczej nie musi zatem odpowiadać stopniowi trudności prac ani doświadczeniu wymaganemu do ich bezpiecznego prowadzenia.

W ocenie Odwołującego przywołane orzeczenia wskazują na konieczność rzeczywistego uzasadnienia każdego dodatkowego ograniczenia doświadczenia. Nie wystarcza samo stwierdzenie, że określony rodzaj robót stanowi przedmiot zamówienia. Należy również ocenić, czy doświadczenie wymagane pierwotnie, wraz z odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi i pozostałymi kwalifikacjami, nie zapewnia już wystarczającej weryfikacji zdolności do wykonania zamówienia.

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający nie wykazał, dlaczego pierwotne warunki dotyczące doświadczenia w prowadzeniu robót sanitarnych w obiektach zabytkowych stały się niewystarczające, skoro zakres zamówienia nie uległ zmianie. Nie przedstawił również przekonującego uzasadnienia konieczności wymagania od kierownika robót sanitarnych realizacji instalacji centralnego ogrzewania o wartości aż 400 000 zł brutto w jednej inwestycji zabytkowej.

W konsekwencji Odwołujący stoi na stanowisku, że zmiany Specyfikacji Warunków Zamówienia z dnia 22 października 2026 r. wykraczają poza minimalny poziom zdolności niezbędny do należytego wykonania zamówienia, o którym mowa w art. 112 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, i pozostają sprzeczne z zasadą proporcjonalności oraz uczciwej konkurencji wynikającą z art. 16 tej ustawy.

9. Doświadczenie z innych postępowań Zamawiającego

Na szczególną uwagę zasługuje również dotychczasowa praktyka samego Zamawiającego. W 2026 r. Miasto Zamość aż trzykrotnie prowadziło postępowanie dotyczące częściowej modernizacji instalacji centralnego ogrzewania w zabytkowym budynku Ratusza.

Pierwsze postępowanie, ogłoszone 2 marca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00134920, zakończyło się unieważnieniem po odrzuceniu jedynej złożonej oferty. W kolejnym postępowaniu, ogłoszonym 29 kwietnia

2026 r. pod numerem 2026/BZP 00221503, nie wpłynęła żadna oferta. Trzecie postępowanie, ogłoszone 5 czerwca 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00276729, również zakończyło się unieważnieniem, ponieważ cena jedynej złożonej oferty przekraczała środki przeznaczone na sfinansowanie zamówienia.

Co istotne, Zamawiający określił w tych postępowaniach znacznie łagodniejsze wymagania dotyczące doświadczenia wykonawcy. Za wystarczające uznawał wykonanie robót dotyczących instalacji centralnego ogrzewania w obiekcie zabytkowym o wartości co najmniej 50 000 zł brutto, przy czym dopuszczał doświadczenie zdobyte w okresie ostatnich dziesięciu lat.

Pomimo tak określonych warunków w trzech kolejnych postępowaniach wpłynęły łącznie zaledwie dwie oferty, a żadne z nich nie doprowadziło do udzielenia zamówienia.

Okoliczności te powinny być znane Zamawiającemu i uwzględnione przy formułowaniu warunków udziału w kolejnym postępowaniu dotyczącym wykonywania instalacji w obiekcie zabytkowym. Chociaż zakres i wartość robót w Ratuszu oraz Bastionie VII są odmienne, wcześniejsze wyniki jednoznacznie wskazują na trudności z pozyskaniem wykonawców zainteresowanych realizacją takich zamówień.

W ocenie Odwołującego doświadczenia te przemawiają za szczególnie staranną oceną zasadności dodatkowych ograniczeń konkurencji. Tymczasem Zamawiający, pomimo wcześniejszych trudności z pozyskaniem ofert, zdecydował się w toku niniejszego postępowania na dalsze zaostrzenie wymagań dotyczących doświadczenia, eliminując możliwość wykazania kwalifikacji poprzez szerszy zakres robót sanitarnych wykonywanych w obiektach zabytkowych.

10. Żądanie ewentualne

Termin składania ofert w niniejszym postępowaniu przypada na 3 listopada 2026 r. Odwołujący domaga się przede wszystkim doprowadzenia dokumentacji zamówienia do zgodności z prawem i umożliwienia złożenia ofert na jednakowych zasadach. Jeżeli jednak w chwili orzekania wprowadzenie niezbędnych zmian okaże się prawnie niedopuszczalne, a stwierdzone naruszenia będą stanowiły wadę uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy, zasadne będzie uwzględnienie żądania ewentualnego i nakazanie unieważnienia postępowania.

V. PODSUMOWANIE

INSANIX RADCZAK S.K.A. nie kwestionuje konieczności ochrony zabytkowego Bastionu VII ani potrzeby powierzenia prac wykonawcy i kierownikom posiadającym odpowiednie umiejętności. Przeciwnie: dokumentacja potwierdza, że jest to inwestycja wymagająca szczególnej staranności przy prowadzeniu robót budowlanych i sanitarnych w historycznym obiekcie.

Nie można jednak przyjąć, że o zdolności do należytego wykonania tego zamówienia przesądza wyłącznie obecność instalacji centralnego ogrzewania w jednym wcześniejszym przedsięwzięciu. Takie kryterium pomija doświadczenie przy porównywalnych, wymagających pracach w zabytkach i bez dostatecznego uzasadnienia ogranicza dostęp do postępowania. Zamawiający powinien sprawdzać przygotowanie do rzeczywistych obowiązków, a nie zgodność historii zawodowej wykonawcy z nadmiernie zawężonym opisem wcześniejszych robót.

Zaskarżona zmiana SWZ narusza zasadę proporcjonalności i uczciwej konkurencji. Z tych względów INSANIX RADCZAK S.K.A. wnosi o uwzględnienie odwołania i wydanie nakazów wskazanych w części II.

VI. WNIOSKI DOWODOWE

Na potwierdzenie przedstawionych okoliczności wnoszę o przeprowadzenie dowodów z dokumentacji niniejszego postępowania, a w szczególności:

1) SWZ z 12 października 2026 r., Rozdziałów IX i XVIII – dla wykazania pierwotnych warunków udziału oraz zasad oceny doświadczenia kierownika budowy;

2) dokumentu „Pytania i odpowiedzi nr 1 oraz zmiana terminu złożenia ofert" z 22 października 2026 r. – dla wykazania zakresu zmian wprowadzonych w odpowiedzi na pytanie nr 6;

3) ogłoszenia o zmianie ogłoszenia 2026/BZP 00501588/01 – dla wykazania daty i treści zmiany warunków;

4) załączników nr 1a, 4a i 5a do SWZ po zmianach – dla wykazania nowych wymagań dotyczących dokumentowania doświadczenia oraz zasad przyznawania punktów;

5) załącznika nr 12 do SWZ – przedmiaru robót, zwłaszcza pozycji 1–3, 8–9 i 17–25 – dla wykazania zakresu ingerencji w istniejące mury, posadzki i stropy zabytkowego budynku;

6) załącznika nr 11 do SWZ – Szczegółowej Specyfikacji Technicznej, pkt 2.2.1 – dla wykazania sposobu podłączenia instalacji do węzła ciepłowniczego;

7) załącznika nr 9 do SWZ – projektu technicznego, w tym pkt 21.7 i 21.8 – dla wykazania zakresu instalacji oraz robót przy elementach budowlanych obiektu.

Wymienione dokumenty stanowią dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia, dlatego na podstawie art. 535 ust. 3 Prawa zamówień publicznych nie zachodzi obowiązek ponownego dołączania ich kopii do odwołania.

Dokumenty potwierdzające pozostałe okoliczności, w szczególności związane z doświadczeniem INSANIX RADCZAK S.K.A. i osób kierowanych do realizacji zamówienia, Odwołujący przedstawi odrębnym pismem procesowym w terminie określonym w art. 535 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.

VII. PRZYWOŁANE ORZECZENIA I DOKUMENTY PUBLICZNE

1) Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 marca 2017 r., sygn. KIO 371/17;

2) Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 marca 2024 r., sygn. KIO 545/24 i KIO 561/24;

3) Ogłoszenia dotyczące trzech postępowań prowadzonych przez Miasto Zamość w 2026 r. pod nazwą „Częściowa modernizacja instalacji centralnego ogrzewania budynku Ratusza w Zamościu":

a) pierwsze postępowanie:

- ogłoszenie o zamówieniu nr 2026/BZP 00134920/01;
- ogłoszenie o wyniku postępowania nr 2026/BZP 00209604/01;

b) drugie postępowanie:

- ogłoszenie o zamówieniu nr 2026/BZP 00221503/01;
- ogłoszenie o wyniku postępowania nr 2026/BZP 00257052/01;

c) trzecie postępowanie:

- ogłoszenie o zamówieniu nr 2026/BZP 00276729/01;
- ogłoszenie o wyniku postępowania nr 2026/BZP 00326445/01

VIII. ZAŁĄCZNIKI FORMALNE

1) dowód wniesienia wpisu od odwołania w kwocie 10 000 zł;

2) dowód przekazania odwołania Zamawiającemu przed upływem terminu jego wniesienia;

3) aktualna informacja z Krajowego Rejestru Sądowego potwierdzająca prawo Jakuba Radczaka do samodzielnej reprezentacji Spółki.

INSANIX RADCZAK S.K.A.
Jakub Radczak
komplementariusz uprawniony do samodzielnej reprezentacji Spółki

