

MAGDALENA TARASZKIEWICZ

Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

[mtaraszkiewicz@ansl.edu.pl](mailto:mtaraszkiewicz@ansl.edu.pl)

ORCID: 0000-0003-1297-8279

## Zasada proporcjonalności a warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

### Principle of proportionality and conditions for participation in a public procurement procedure

**Streszczenie.** Zasada proporcjonalności ma szczególne znaczenie przy ustalaniu przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający obowiązany jest ustalić warunki zamówienia w sposób adekwatny do przedmiotu zamówienia w szczególności odnoszący się do wartości, specyfiki i złożoności zamówienia. Warunki stawiane wykonawcom nie mogą być nader wygórowane, muszą być związane z przedmiotem zamówienia i odnosić się do minimalnych wymagań, jakie powinni spełnić wykonawcy. Proporcjonalność to również równoważenie interesu publicznego i interesów wykonawców. Nie oznacza to jednak, że zamawiający ma dopuścić do udziału w postępowaniu wszystkich wykonawców. Powinien on w oparciu o warunki zamówienia określić krąg wykonawców, którzy dają rękojmię wykonania w należyty sposób zamówienia publicznego. Priorytetem zamawiającego jest

więc udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który wykona je prawidłowo, realizując tym samym interes publiczny.

**Słowa kluczowe:** proporcjonalność; zamówienia publiczne; warunki zamówienia; zamawiający; wykonawcy.

**Abstract.** Principle of proportionality is of particular importance when an awarding entity determines conditions for participation in a public procurement procedure. The contracting authority is obliged to determine terms of a contract in a manner adequate to a subject of the contract, in particular with regard to a value, a specificity and a complexity of the contract. The conditions for contractors cannot be excessive, they must be related to the subject of the contract and refer to the minimum requirements that the contractors should meet. Proportionality also means balancing public interest and interests of economic operators. This does not mean, however, that the contracting authority should allow all contractors to participate in the procedure. On basis of the terms of the contract, the contracting authority should define the extend of contractors who guarantee a proper performance of the public contract. Therefore, the contracting authority's priority is to award a public contract to the contractor who will perform it properly, thus pursuing the public interest.

**Keywords:** proportionality; public procurement; contract conditions; awarding entities; contractors.

## 1. Wprowadzenie

Zamówienia publiczne stanowią narzędzie kształtowania gospodarki państwa, w tym również realizacji celów społecznych, politycznych i strategicznych, służące wspieraniu ważnych gałęzi rynku<sup>1</sup>. Procedura zawarta w ustawie, poprzez odpowiednie kształtowanie wymagań, może być efektywnym wsparciem celów gospodarczych i rozwojowych oraz ważnych polityk społecznych. Ważne jest, aby zamawiający rozumieli i w ślad za tym prawidłowo stosowali zasady udzielania zamówień publicznych.

---

<sup>1</sup> P. Nowicki, *Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497, s. 114–115.

Ustawodawca w dziale I rozdział 2 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> wymienia zasady, jakimi zamawiający obowiązany jest kierować się przy udzielaniu zamówień publicznych. Do fundamentalnych zasad zalicza się: zasadę uczciwej konkurencji, zasadę równości wykonawców, zasadę przejrzystości oraz zasadę proporcjonalności<sup>3</sup>. Zasady te wynikają wprost z dyrektywy 2014/24/UE<sup>4</sup>. Do pozostałych zasad udzielania zamówień publicznych zalicza się: zasadę jakości, zasadę efektywności ekonomicznej, zasadę legalizmu, zasadę bezstronności i obiektywizmu, zasadę jawności, zasadę pisemności oraz zasadę języka polskiego. Przestrzeganie wszystkich tych zasad jest obowiązkiem zamawiającego w toku całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Najistotniejszy wydaje się jednak etap przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trakcie którego podejmowana są najważniejsze czynności kształtujące całe postępowanie.

W literaturze wiele pozycji poświęca się zasadom uczciwej konkurencji oraz równości wykonawców. Zasadom proporcjonalności oraz przejrzystości znacznie mniej, pomimo że wszystkie cztery stanowią „szkielet” postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i bezwzględnie winny być przestrzegane<sup>5</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza znaczenia zasady proporcjonalności w kontekście ustalania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Autor podejmie próbę odpowiedzi na pytanie, jak zasada proporcjonalności wpływa na ustalanie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Artykuł opracowano z wykorzystaniem niereaktywnej metody badawczej, dogmatyczno-prawnej.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1129), dalej: Prawo zamówień publicznych lub p.z.p.

<sup>3</sup> H. Nowicki, *Zasady udzielania zamówień publicznych* [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 101.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 2014, Nr 94, s. 65), dalej: dyrektywa 2014/24/UE.

<sup>5</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 6 lipca 2020 r., KIO 927/020, LEX nr 3043807.

## 2. Znaczenie zasady proporcjonalności w Prawie zamówień publicznych

Przez pojęcie *proporcjonalny* rozumieć należy mający określony stosunek części do całości lub wyrażający określony stosunek do jakiejś wielkości<sup>6</sup>. Zasada proporcjonalności, o której stanowi art. 16 pkt 3 p.z.p. nakazuje zachowania adekwatnego do danej sytuacji, tym samym musi być ono odpowiednie w okolicznościach danej sprawy, zaś podejmowane działania muszą odpowiadać założonym celom<sup>7</sup>.

Istotą zasady proporcjonalności jest konieczność dołożenia należytej staranności przez zamawiającego, polegającej na podejmowaniu wyłącznie takich działań i stawianiu takich warunków, bez których niemożliwym będzie osiągnięcie zamierzonego celu jakim jest udzielenie zamówienia publicznego<sup>8</sup>. Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 maja 2010 r.<sup>9</sup>, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest sformalizowane, nie powinno to jednakże prowadzić do zbędnego zbiurokratyzowania tego procesu. Zamawiający weryfikujący zarówno zdolność wykonawcy do wykonania zamówienia, jak i zgodność oferowanych przez niego usług, dostaw czy robót budowlanych z wymogami zawartymi w opisie przedmiotu zamówienia i innych postanowieniach specyfikacji istotnych warunków zamówienia (obecnie specyfikacji warunków zamówienia) nie może przekraczać granic wyznaczonych przez ustawodawcę.

Zasada proporcjonalności przejawia się na wszystkich etapach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wskazuje ona na konieczność korzystania przez zamawiającego z takich środków, które są odpowiednie do zamierzonego celu, tj. takich, które pozwolą cel ten osiągnąć, bez których nie można

---

<sup>6</sup> <https://sjp.pwn.pl/>, (dostęp: 24.03.2022 r.).

<sup>7</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 listopada 2017 r., KIO 2234/17, LEX nr 2437553.

<sup>8</sup> A. Wiktorowski, *Komentarz do art. 16 p.z.p.* [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 131.

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 20 maja 2010 r., I ACa 357/10, LEX nr 756566.

osiągnąć zamierzonego celu lepiej za pomocą innego środka oraz takie, które w najmniejszym stopniu ograniczają interesy i prawa wykonawców. Zasada proporcjonalności wymaga, aby instytucje stosujące Prawo zamówień publicznych nie wykraczały poza to, co konieczne jest do osiągnięcia zamierzonych celów, przy czym jeśli możliwym jest dokonanie wyboru spośród wielu środków, należy stosować te, które są najmniej restrykcyjne. Jak wskazuje H. Talago-Sławoj<sup>10</sup> oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 16 września 1999 r.<sup>11</sup>, stosowanie w praktyce zasady proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu proporcjonalności. Test ten ma potwierdzić adekwatność postawionego celu do stawianych warunków oraz prowadzić do ustalenia, czy wymaganie powinno być postawione jako warunek uczestnictwa w postępowaniu, czy też jako zobowiązanie umowne<sup>12</sup>.

Proporcjonalność powinna być podstawą ustalania przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, wymogów odnośnie zawartości oferty, tworzenia listy podmiotowych i przedmiotowych środków dowodowych, ustalania kryteriów selekcji oraz kryteriów oceny ofert<sup>13</sup>. Ponadto winna być ona brana pod uwagę przez zamawiającego wszędzie tam, gdzie ustawodawca nadał zamawiającemu prawo stosowania sankcji, zamawiający spośród dostępnych mu środków sankcyjnych musi wybrać takie, które są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów, których realizacja dopuszczalna jest przy pomocy danej regulacji. Przy czym w razie istnienia kilku odpowiednich środków należy wybrać te, które są najmniej uciążliwe. Ponadto

---

<sup>10</sup> H. Talago-Sławoj, *Zasada proporcjonalności w prawie i orzecznictwie europejskim*, cz. 2, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2019, nr 5, s. 26-31.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 września 1999 r., Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii, C-414/97, LEX nr 520177966.

<sup>12</sup> A. Kowalczyk, *Zasada proporcjonalności w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2019, nr 4, s. 6–10.

<sup>13</sup> M. Jaworska, *Komentarz do art. 16 p.z.p.* [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 7, Legalis.

nałożone obciążenia muszą pozostawać w odpowiednim stosunku do zamierzonych celów<sup>14</sup>.

W orzecznictwie europejskim wskazuje się, że zachowanie zasady proporcjonalności jest równoznaczne z ograniczeniem gwarantowanej w Traktacie<sup>15</sup> konkurencji w jak najmniejszym stopniu, tj. tylko w takim, jaki jest niezbędny do osiągnięcia celu<sup>16</sup>. Z kolei w wyroku ETS z dnia 27 października 2005 r.<sup>17</sup> podniesiono, że nieproporcjonalny oznacza nadmierny. Pojęciem proporcjonalności zajmował się również Trybunał Konstytucyjny, kształtując reguły zachowania państwa przy konieczności ingerencji w swobody konstytucyjne. W wyroku z dnia 26 marca 2007 r.<sup>18</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał na trzy zasady, które w odniesieniu do przepisów o zamówieniach publicznych można sformułować w następujący sposób:

- 1) ustalone przez zamawiającego reguły prowadzą do określonego skutku,
- 2) reguły te są niezbędne do ochrony interesu zamawiającego,
- 3) efekty tych reguł są istotniejsze niż skutki ograniczeń nakładanych na wykonawców.

Jak wyjaśnia M. Stachowiak<sup>19</sup>, badanie zachowania zasady proporcjonalności każdorazowo wymaga wskazania konkurujących ze sobą dóbr prawem chronionych, tj. innych zasad ustawowych, w szczególności za-

---

<sup>14</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 marca 2017 r., KIO 348/17, LEX nr 2258069.

<sup>15</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>, (dostęp: 23.03.2022 r.).

<sup>16</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2010 r. sprawa C-376/08: Serrantoni Srl, Consorzio stabile edili scr l v. Comune di Milano, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/28014/orzeczenie20z20dnia202320grudnia20200920r.20w20sprawie20C-376\\_0820Serrantoni.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0015/28014/orzeczenie20z20dnia202320grudnia20200920r.20w20sprawie20C-376_0820Serrantoni.pdf), (dostęp: 25.03.2022 r.).

<sup>17</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2005 r., sprawa C-234/03 Contse SA, Vivisol Srl and Oxigen Salud SA przeciwko Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa), formerly Instituto Nacional de la Salud (Insalud), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:C2006/086/02>, (dostęp: 25.03.2022 r.).

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007/3, poz. 30.

<sup>19</sup> M. Stachowiak, *Komentarz do art. 112 p.z.p.* [w:] W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX nr 587859691.

sad uczciwej konkurencji oraz równości wykonawców. Ważne jest więc ustalenie, jakie interesy są bardziej istotne. W określeniu warunków udziału w postępowaniu zasada proporcjonalności odnosi się do zakazu wprowadzania dysproporcji pomiędzy interesem zamawiającego a dostępem wykonawców do zamówienia publicznego.

Zasada proporcjonalności wynikająca z art. 16 pkt 3 p.z.p. ma charakter generalny. Do jej stosowania zobowiązani są wszyscy zamawiający bez względu na to, czy jest to etap przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, np. ustalania warunków udziału w postępowaniu, etap prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, np. stosowanie kryteriów selekcji, czy też etap końcowy, tj. wybór najkorzystniejszej oferty i zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający każdorazowo powinien równoważyć interes publiczny oraz interes wykonawców. Niedopuszczalne jest stawianie warunków nadmiernych, nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia publicznego. Zamawiający jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego winien „ważyć” oba te interesy, aby uniknąć zarzutu naruszenia nie tylko zasady proporcjonalności, ale także zasad uczciwej konkurencji oraz równości.

### **3. Proporcjonalność warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego**

Zasada proporcjonalności w Prawie zamówień publicznych zastosowanie ma przede wszystkim przy ustalaniu warunków udziału w postępowaniu, a więc na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Warunki udziału w postępowaniu to wszelkie okoliczności faktyczne lub prawne, od których uzależnione jest uczestnictwo wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jak wskazano powyżej, to na zamawiającym ciąży obowiązek zapewnienia, by warunki te pozwalały na dokonanie wyboru wykonawcy, który najlepiej

wykonana zamówienia bez naruszenia fundamentalnych zasad udzielania zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 p.z.p. „zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając minimalne poziomy zdolności”. Warunki udziału wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego muszą być uzasadnione charakterystyką postępowania, zakresem, stopniem złożoności lub warunkami realizacji zamówienia<sup>20</sup>. Jak wyjaśnia M. Olszewska<sup>21</sup>, warunki te nie powinny ograniczać dostępu do zamówienia wykonawcom dającym rękojmię należytego jego wykonania. Zamawiający, kształtując wymagania stawiane zamawiającym, powinien odnieść je nie tylko do samego zamówienia, lecz również do sytuacji rynkowej. Dodatkowo zamawiający, określając warunki udziału w postępowaniu, winien także określić środki dowodowe, jakie będą zobowiązani przedłożyć wykonawcy dla potwierdzenia spełniania tych warunków. Zarówno warunki udziału w postępowaniu, jak i środki dowodowe muszą być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. Nie mogą być one zawyżane, gdyż ograniczają wykonawcom dostęp do zamówień publicznych<sup>22</sup>. Jak stwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r.<sup>23</sup>, warunek proporcjonalny to taki, który bezpośrednio nawiązuje do zdolności wykonawcy do wykonania całego zleconego zakresu zamówienia. Z kolei w innym wyroku z dnia 14 grudnia 2012 r.<sup>24</sup> Krajowa Izba Odwoławcza określiła, że zasada proporcjonalno-

---

<sup>20</sup> Zob. wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z dnia 16 czerwca 2021 r., KIO 1163/21, LEX nr 3231010; z dnia 26 maja 2021 r., KIO 1322/21, LEX nr 3240888; z dnia 4 marca 2021 r., KIO 356/21, LEX nr 3163096; uchwała z dnia 5 czerwca 2018 r., KIO/KD 20/18, Legalis nr 1834524.

<sup>21</sup> M. Olszewska, *Obowiązek proporcjonalności*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2018, nr 10, s. 37–41.

<sup>22</sup> D. Grześkowiak-Strojek, *Komentarz do art. 112 p.z.p.* [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 4, Legalis.

<sup>23</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 kwietnia 2013 r., KIO 720/13, LEX nr 1312657.

<sup>24</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 grudnia 2012 r., KIO 2636/12, LEX nr 1254815.



ści oznacza, że opisane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu muszą być uzasadnione wartością zamówienia oraz jego złożonością. Oznacza to, że zamawiający nie powinien żądać od wykonawców doświadczenia w realizacji zamówień o wartości znacząco przewyższającej wartość zamówienia. Ponadto nie powinien oczekiwać doświadczenia w realizacji umów długoterminowych, jeśli przedmiot zamówienia nie ma takiego charakteru. Z kolei zaniżenie warunku udziału w postępowaniu nie ogranicza dostępu do zamówień publicznych, wręcz przeciwnie, umożliwia szerszą konkurencję, dlatego taka sytuacja nie może być kwalifikowana jako naruszenie Prawa zamówień publicznych<sup>25</sup>.

Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z dnia 3 czerwca 2015 r.<sup>26</sup> stwierdziła, że proporcjonalność rozumieć należy jako zakaz ustanawiania wymogów nadmiernie wygórowanych, eliminujących w sposób nieuzasadniony wykonawców zdolnych do wykonania zamówienia. Warunki stawiane wykonawcom przez zamawiającego muszą być zgodne z przedmiotem zamówienia i dostosowane do niego. Nie mogą być większe, niż jest to niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia<sup>27</sup>. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z dnia 16 września 1999 r.<sup>28</sup> stwierdził, że określenie *proporcjonalny* używane powinno być w znaczeniu „zachowujący właściwą proporcję”. Zamawiający, opisując warunki udziału w postępowaniu, powinien móc przedstawić racjonalne wyjaśnienie, dlaczego dany warunek jest w jego ocenie niezbędny, oraz wykazać, w jaki sposób zapewni on dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawców mogących należycie wykonać zamówienie<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 kwietnia 2013 r., KIO 738/13, LEX nr 1312672.

<sup>26</sup> Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 czerwca 2015 r., KIO/KD/30/15, [https://www.uzp.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/25047/kio20do20wkd5.pdf](https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0018/25047/kio20do20wkd5.pdf), (dostęp: 26.03.2022 r.).

<sup>27</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 sierpnia 2019 r., KIO 1342/19, Legalis nr 2248148.

<sup>28</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 września 1999 r., C-414/97, Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii, LEX nr 84270.

<sup>29</sup> A. Wojtczyk, *Zasada proporcjonalności w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2018, nr 6, s. 76–79.

Przy ocenie proporcjonalności istotne znaczenia mają obiektywne okoliczności, a nie postrzeganie przedmiotu zamówienia publicznego poprzez pryzmat interesu zamawiającego. Dokonując oceny czynności zamawiającego, należy brać pod uwagę takie okoliczności jak przydatność oraz niezbędność zastosowanych ograniczeń do osiągnięcia celów postawionych przez zamawiającego<sup>30</sup>. Ewentualne ograniczenie zasady konkurencyjności może zostać zastosowane jedynie w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne do osiągnięcia celów postawionych przez zamawiającego<sup>31</sup>. Zastosowane środki muszą pozwalać na osiągnięcie tych celów, przy czym należy brać pod uwagę wymóg, aby cele określone przez zamawiającego były istotniejsze niż skutki zastosowania środków skutkujących ograniczeniem konkurencji.

Celem warunku jest ocena spełnienia minimalnych wymagań zdolności wykonawcy do zrealizowania przedmiotu zamówienia przy założeniu, że jeżeli wykonawca zrealizował z sukcesem określone zamówienia, to jest również w stanie wykonać zbliżone do niego zamówienie<sup>32</sup>. Z zasady proporcjonalności w odniesieniu do warunków udziału w postępowaniu można wyciągnąć wniosek o funkcjonalnej zbieżności przedmiotu zamówienia z warunkiem udziału w postępowaniu<sup>33</sup>. Dokonane przez zamawiającego określenie warunków winno wskazywać, że wykonawcy niespełniający warunków podmiotowych nie dają rękojmi możliwości realizacji zamówienia publicznego<sup>34</sup>.

Zamawiający, określając warunki udziału w postępowaniu, powinien pamiętać, że to na nim spoczywa odpowiedzialność za ukształtowanie warunku w taki sposób, aby każdy wykonawca, który wykaże się spełnie-

---

<sup>30</sup> J. Pieróg, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* [w:] J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 85.

<sup>31</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 16 sierpnia 2019 r., KIO 1500/19, Legalis nr 2249661.

<sup>32</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 lipca 2019 r., KIO 1219/19, LEX nr 2729791.

<sup>33</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 19 września 2017 r., KIO 1847/17, LEX nr 2399376.

<sup>34</sup> P. Granecki, I. Granecka, *Komentarz do art. 112 p.z.p.* [w:] P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

niem warunku, mógł być jednocześnie zdolny do wykonania przedmiotu zamówienia<sup>35</sup>. Oceniając spełnienie warunku udziału w postępowaniu, zamawiający winien kierować się przedmiotem zamówienia, a nie indywidualnymi możliwościami konkretnego wykonawcy, który jest zainteresowany jego realizacją. To nie interes wykonawcy determinuje ocenę warunku, ale cel, któremu służyć ma postawiony warunek udziału w postępowaniu<sup>36</sup>. Obowiązek proporcjonalnego powiązania warunków z przedmiotem zamówienia nie oznacza jednakże nakazu dopuszczenia do zamówienia wszystkich podmiotów, w tym niezdolnych do jego realizacji. Słusznie zauważył Sąd Okręgowy w Gdańsku w wyroku z dnia 6 maja 2009 r.<sup>37</sup>: „Przepisy ustawy Pzp nie nakładają na zamawiającego obowiązku nabycia dostaw czy usług spośród oferowanych przez wszystkie podmioty na rynku, nawet te, które nie mogą wykazać się odpowiednim doświadczeniem w dostawach lub usługach odpowiadających rodzajowo przedmiotowi danego zamówienia”. Zamawiający powinien dokonać oceny kwalifikacji wykonawców, aby wyeliminować tych, którzy nie będą mogli zrealizować zamówienia publicznego. Natomiast precyzując warunki udziału w postępowaniu, zamawiający winien opierać się na obiektywnych przesłankach, tak aby do udziału w postępowaniu dopuszczony został każdy wykonawcy zdolny do wykonania zamówienia. Ustalenie warunków udziału w postępowaniu ma na celu ochronę interesów publicznych, a nie zawężanie kręgu potencjalnych wykonawców.

Konsekwencją uwzględnienia zasady ogólnej wynikającej z art. 16 ust. 1 p.z.p. jest konieczność dokonania oceny zachowania przesłanek z tego przepisu w realiach konkretnego przypadku. Każdy warunek udziału wykonawcy w postępowaniu musi mieć merytoryczne uzasadnienie i znajdować usprawiedliwienie w specyfice przedmiotu zamówienia<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 23 czerwca 2020 r., KIO 550/20, LEX nr 3027572.

<sup>36</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 grudnia 2019 r., KIO 2433/19, LEX nr 2779909.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 6 maja 2009 r., XII Ga 143/09, LEX nr 1713314.

<sup>38</sup> Zob. A. Gawrońska-Baran, *Warunki udziału w postępowaniu*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2021, nr 3, s. 33–36.

Warunek udziału w postępowaniu będzie mógł zostać uznany za naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz proporcjonalności, jeżeli zostanie on określony na tyle rygorystycznie, że nie będzie uzasadniony potrzebami zamawiającego<sup>39</sup>.

#### 4. Zakończenie

Zasada proporcjonalności odgrywa znaczącą rolę przy ustalaniu przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jak wyjaśniono w niniejszym artykule, proporcjonalność to zachowanie adekwatne do danej sytuacji. W przypadku zamówień publicznych jest to takie określenie warunków udziału w postępowaniu, które jest związane z przedmiotem zamówienia, w szczególności jego wartością, specyfiką oraz złożonością. Nie możliwym jest więc ustalenie jednolitych zasad formułowania warunków udziału w postępowaniu tożsamych dla wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Każde postępowanie ma swoje indywidualne cechy. Zamawiający, ustalając warunki udziału w postępowaniu, powinien po pierwsze „ważyć” interes publiczny oraz interesy wykonawców ubiegających się o wykonanie zamówienia. Po drugie powinien każdorazowo dokonywać oceny warunków w kontekście przedmiotu zamówienia. Zamawiający nie może stawiać wykonawcom zbyt wygórowanych wymagań, aby nie narazić się na zarzut naruszenia uczciwej konkurencji, z drugiej nie ma on obowiązku dopuszczania do udziału w postępowaniu wszystkich wykonawców ubiegających się o jego realizację.

Określane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu oraz środki dowodowe potwierdzające ich spełnienie muszą być adekwatne do przedmiotu zamówienia publicznego. Mają one pomóc zamawiającemu wybrać wykonawcę, który daje gwarancję należytego wykonania zamówienia.

---

<sup>39</sup> Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 lutego 2019 r., KIO 51/19, Legalis nr 1883201.

**Bibliografia:**

- Gawrońska-Baran A., *Warunki udziału w postępowaniu*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2021, nr 3, s. 33–36.
- Granecki P., Granecka I., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Grześkowiak-Strojek D., *Komentarz do art. 112 p.z.p.* [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis.
- Jaworska M., *Komentarz do art. 16 p.z.p.* [w:] M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022, Legalis.
- Kowalczyk A., *Zasada proporcjonalności w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2019, nr 4, s. 6–10.
- Nowicki H., *Zasady udzielania zamówień publicznych* [w:] J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*, wyd. UZP, Warszawa.
- Nowicki P., *Zamówienia publiczne jako instrument kształtowania gospodarki przez państwo*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 497, s. 114–115.
- Olszewska M., *Obowiązek proporcjonalności*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2018, nr 10, s. 37–41.
- Pieróg J., *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* [w:] J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Stachowiak M., *Komentarz do art. 112 p.z.p.* [w:] W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX nr 587859691.
- Talago-Sławoj H., *Zasada proporcjonalności w prawie i orzecznictwie europejskim*, cz. 2, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2019, nr 5, s. 26–31.
- Wiktorowski A., *Komentarz do art. 16 p.z.p.* [w:] A. Gawrońska-Baran, E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Wojtczyk A., *Zasada proporcjonalności w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2018, nr 6, s. 76–79.