

WYROK

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Rakowska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lipca 2026 r. przez wykonawcę **Naprzód Catering Sp.**

z o.o. z siedzibą w Łodzi, ul. Ogrodowa 15A, 91-065 Łódź w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Lublinie, ul. Grenadierów 3, 20-331 Lublin**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **Fudeko S.A z siedzibą w Gdyni, ul. Spokojna 4, 81-549 Gdynia**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **Naprzód Catering Sp.**

z o.o. z siedzibą w Łodzi, ul. Ogrodowa 15A, 91-065 Łódź i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Naprzód Catering Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, ul. Ogrodowa 15A, 91-065 Łódź** tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **34 zł 00 gr** (słownie: trzydzieści cztery złote zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego **Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Lublinie, ul. Grenadierów 3, 20-331 Lublin** tytułem opłaty skarbowej od dwóch pełnomocnictw.

2.2. zasądza od wykonawcy **Naprzód Catering Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,**

ul. Ogrodowa 15A, 91-065 Łódź na rzecz zamawiającego **Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Lublinie, ul. Grenadierów 3, 20-331 Lublin** kwotę **34 zł 00 gr** (słownie: trzydzieści cztery złote zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego **Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Lublinie, ul. Grenadierów 3, 20-331 Lublin** tytułem opłaty skarbowej od dwóch pełnomocnictw.

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 3257/26

Uzasadnienie

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Lublinie, zwana dalej „zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na „Świadczenie usług na rzecz SP ZOZ MSWiA w Lublinie w zakresie codziennego, całodobowego żywienia pacjentów, gwarantującej 4 posiłki główne, przez okres 12 miesięcy, połączone z dzierżawą pomieszczeń i sprzętu oraz prowadzeniem barku”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia w dniu 2 marca 2026 r. pod numerem 141822-2026.

W dniu 6 lipca 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca Naprzód Catering spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi, zwany dalej „odwołującym”, wniósł odwołanie na zaniechanie czynności przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy oraz niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia tj.:

- a) zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy - Fudeko S.A. z siedzibą w Gdyni, zwanego dalej „wykonawcą Fudeko” jako podlegającej wykluczeniu – odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp ewentualnie zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Fudeko jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp;
- b) wybór oferty wykonawcy Fudeko jako oferty najkorzystniejszej;

zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. Art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) - 3) ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Fudeko jako podlegającej wykluczeniu z postępowania z tego względu, że:

- z przyczyn leżących po jego stronie, w znacznym stopniu lub zakresie nie wykonał lub nienależycie wykonał albo długotrwale nienależycie wykonywał istotne zobowiązanie wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy koncesji, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego lub realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady (art. 109 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp);
- w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa wprowadził zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji, że nie podlega wykluczeniu, spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, lub który zataił te informacje lub nie jest w stanie przedstawić wymaganych podmiotowych środków dowodowych (art. 109 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp);
- w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia (art. 109 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp);

w sytuacji gdy wykonawca Fudeko, wykonując w okresie od 24 grudnia 2024 roku do dnia 1 lutego 2026 roku zamówienie u innego zamawiającego - Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku Sp. z o. o. nie wykonywał go należycie, w toku realizacji umowy stwierdzano przypadki nienależytego wykonania usługi, obejmujące m.in. uchybienia jakościowe, niezgodność z dietami eliminacyjnymi, nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz braki organizacyjne w systemie zamówień, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego lub realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady, a w ofercie - JEDZ w niniejszym postępowaniu Wykonawca ten oświadczył, że spełnia wszystkie wymagane kryteria kwalifikacji oraz nie podlega wykluczeniu.

2. Ewentualnie w przypadku uznania zarzutu 1 za bezzasadny - art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U.2022.1233 tj.: z dnia 2022.06.09 – dalej jako „uznk”) – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Fudeko, pomimo tego, że została ona złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, bowiem wykonawca ten oświadczył w niniejszym postępowaniu, że nie podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp, podczas gdy wykonawca ten podlegał wykluczeniu z postępowania ze względu na to, że wykonując w okresie od 24 grudnia 2024 roku do dnia 1 lutego 2026 roku zamówienie u innego zamawiającego - Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o. nie wykonywał go należycie, w toku realizacji umowy stwierdzano przypadki nienależytego wykonania usługi, obejmujące m.in. uchybienia jakościowe, niezgodność z dietami eliminacyjnymi, nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz braki organizacyjne w systemie zamówień, a w JEDZ w niniejszym postępowaniu Wykonawca ten oświadczył, że spełnia wszystkie wymagane kryteria kwalifikacji oraz nie podlega wykluczeniu.

3. Art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez wybór oferty wykonawcy Fudeko jako oferty najkorzystniejszej podczas gdy podlegała ona odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp jako podlegająca wykluczeniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
2. odrzucenie oferty wykonawcy Fudeko na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp ewentualnie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp;
3. dokonanie ponownie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu;
4. dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.
5. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z poniższych dokumentów:

- a) ogłoszenie nr 2026/BZP 00135304 z dnia 2 marca 2026 r. o wykonaniu umowy celem wykazania faktu, że wykonawca Fudeko wykonywał usługi żywienia u zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o., zamawiający stwierdził w ogłoszeniu, że umowa nie było wykonana należycie, w toku realizacji umowy stwierdzano przypadki nienależytego wykonania usługi, obejmujące m.in. uchybienia jakościowe, niezgodność z dietami eliminacyjnymi, nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz braki organizacyjne w systemie zamówień, Wykonawca podlega wykluczeniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp;

b)wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 30 czerwca 2026 r. celem wykazania faktu, że odwołujący zwrócił się do zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie opublikowanego ogłoszenia z informacją o nienależyście wykonywanej umowie;

6.Zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

Odwołujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych w odwołaniu zarzutów, przedstawiając argumentację w przedmiotowej sprawie.

Zamawiający w dniu 7 lipca 2026 r. przekazał kopię odwołania wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej

W dniu 7 lipca 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca Fudeko Sp. z o.o. siedzibą we Gdyni zwany dalej „wykonawcą Fudeko” lub „przystępującym”, zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

W dniu 9 lipca 2026 r. wykonawca Fudeko złożył „Stanowisko przystępującego po stronie zamawiającego”.

W dniu 20 lipca 2026 r. (pismem z tej samej daty) zamawiający złożył „Odpowiedź na odwołanie”, wnosząc o:
„I. oddalenie odwołania w całości;

II. zasądzenie na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego według norm prawem przypisanych;

III. na podstawie art. 508a ust. 1 ustawy Pzp przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia.”

W dniu 21 lipca 2026 r. (pismem z tej samej daty) zamawiający złożył „Pismo zamawiającego w postępowaniu odwoławczym”, wnosząc o przeprowadzenie dowodu z noty księgowej z karą umowną z dnia 9 maja 2025 r. wystawionej na kwotę 353,28 zł przez SPZOZ MSWiA w Lublinie na rzecz Naprzód Catering sp. z o.o. na wykazanie faktu: zdarzeń, które legły u podstaw naliczenia kar umownych przez zamawiającego na rzecz odwołującego. Jednocześnie wskazał, że konieczność przedstawienia tego dowodu nastąpiła po zapoznaniu się z dokumentami uzyskanymi przez odwołującego ze Szpitala Dziecięcego w Gdańsku.

W dniu 18 sierpnia 2026 r. (pismem z tej samej daty) odwołujący złożył PISMO PROCESOWE ODWOŁUJĄCEGO ZAWIERAJĄCE WNIOSKI DOWODOWE, w którym wskazał, że podtrzymuje w całości dotychczasowe stanowisko wyrażone w odwołaniu oraz wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

a)Umowa nr 134/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r. zawarta pomiędzy zamawiającym Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o.;

b)pismo zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o. z dnia 14 października 2025 r. wraz z notą księgową nr 6;

c)wypowiedzenie umowy z dnia 3 listopada 2025 r. zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o.o. skierowane do Przystępującego wraz z opisanymi przypadkami naruszeń Umowy nr 134/2024;

d)korespondencja mailowa z dnia 13 lipca 2026 roku pomiędzy zamawiającym Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o.o. a odwołującym

wszystkie dokumenty celem wykazania następujących faktów: treści Umowy łączącej Przystępującego Fudeko S. A. i zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o., przystępujący naruszał postanowienia Umowy nr 134/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r., zamawiający nakładał na niego kary umowne, Umowa nr 134/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r. nie została wykonana w pierwotnie określonym terminie z uwagi na jej wypowiedzenie przez zamawiającego Szpital Dziecięcy Polanki im. M.P. w Gdańsku sp. z o. o. z uwagi na naruszenia jej treści i nienależyte wykonywanie polegające na uchybieniach jakościowych dostarczanych posiłków;

e)Ogłoszenie o wykonaniu umowy nr BZP/ 2024/BZP 00542813 z dnia 11 października 2024 r.;

f)Aneks nr 1 z dnia 16 maja 2024 r. do umowy nr 152/2023 z dnia 2 października 2023 r.;

g)zawiadomienie o unieważnieniu postępowania z dnia 25 lipca 2024 r.;

h)zwrot gwarancji należytego wykonania umowy z dnia 30 września 2024 r.

wszystkie dokumenty celem wykazania następujących faktów: rzeczywistych powodów zakończenia Umowy na świadczenie usług żywienia zawartej pomiędzy odwołującym a zamawiającym Wojewódzki Szpital Dziecięcy im. J. Brudzińskiego w Bydgoszczy – odwołujący wypowiedział Umowę poprzez skorzystanie z umownego prawa wypowiedzenia umowy, braku występowania przesłanek z art. 109 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp, zwolnienia odwołującego oraz gwaranta z zobowiązań wynikających z gwarancji należytego wykonania.

W dniu 19 sierpnia 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca Fudeko złożył STANOWISKO PRZYSTĘPUJĄCEGO PO STRONIE ZAMAWIAJĄCEGO – REPLIKA NA PISMO ODWOŁUJĄCEGO Z 18 SI 2026 R.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść ogłoszenia o zamówieniu oraz treść SWZ, złożone oferty, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego złożone podczas rozprawy, skład orzekający Izby ustalił i zważył, co następuje:

Izba nie znalazła podstaw do odrzucenia odwołania w związku z tym, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba również stwierdziła, że wypełniono przesłanki istnienia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Fudeko Sp. z o.o. siedzibą w Gdyni, zwanego dalej „wykonawcą Fudeko” lub „przystępującym”, do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła także stanowiska złożone ustnie przez strony oraz uczestnika postępowania odwoławczego do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez odwołującego i załączone do odwołania dowody, tj.: ogłoszenie nr 2026/BZP 00135304 z dnia 2 marca 2026 r. o wykonaniu umowy oraz wnioski o udzielenie informacji publicznej z dnia 30 czerwca 2026 r.

Izba nie dopuściła zawnioskowanego przez zamawiającego i załączonego do pisma procesowego z dnia 21 lipca 2026 r. dowodu, tj. noty księgowej z karą umowną z dnia 9 maja 2025 r. wystawionej na kwotę 353,28 zł przez SPZOZ MSWiA w Lublinie na rzecz Naprzód Catering sp. z o.o. uznając, że okoliczność, która ma nim być stwierdzona nie ma znaczenia dla sprawy, gdyż przedmiotem oceny Izby nie jest oferta odwołującego

Izba nie dopuściła zawnioskowanych przez odwołującego w piśmie z dnia 18 sierpnia 2026 r. wniosków dowodowych i załączonych do tego pisma uznając, że stanowią one w istocie uzupełnienie okoliczności faktycznych przedmiotowej sprawy a brakujących okoliczności nie można uzupełniać po terminie na wniesienie odwołania.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający Izby merytorycznie rozpoznał złożone odwołanie uznając, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający w dniu 26 czerwca 2026 r. powiadomił wykonawców o wyborze oferty wykonawcy Fudeko jako najkorzystniejszej.

W dniu 6 lipca 2026 r. odwołujący zakwestionował tę czynność zamawiającego, wnosząc odwołanie i zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. Art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) oraz 10) ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) - 3) ustawy Pzp;
2. Art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U.2022.1233 tj.: z dnia 2022.06.09 – dalej jako „uznk”);
3. Art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp stanowi, że „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:(...) została złożona przez wykonawcę: a) podlegającego wykluczeniu z postępowania lub (...)”.

Art. 109 ust. 1 pkt 7), 8) i 10) ustawy Pzp stanowi, że „Z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę:

7) który, z przyczyn leżących po jego stronie, w znacznym stopniu lub zakresie nie wykonał lub nienależycie wykonał albo długotrwale nienależycie wykonywał istotne zobowiązanie wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy koncesji, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego lub realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady;

8) który w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa wprowadził zamawiającego w błąd przy przedstawianiu

informacji, że nie podlega wykluczeniu, spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, lub który zataił te informacje lub nie jest w stanie przedstawić wymaganych podmiotowych środków dowodowych;

(...)

10) który w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.”.

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że „Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2)przejrzysty;
- 3)proporcjonalny.”.

Art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp stanowi, że „Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:(...) została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;”.

Art. 239 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że „Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.”.

Art. 17 ust. 2 ustawy Pzp stanowi, że „Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.”.

We wniesionym odwołaniu odwołujący wskazał, załączając wniosek do Szpitala Dziecięcego Polanki o udostępnienie dokumentacji dotyczącej umowy z przystępującym, że „po uzyskaniu odpowiedzi od tego Zamawiającego oraz przekazania Odwołującemu wyżej żądanych dokumentów, Odwołujący załączy je w poczet materiału dowodowego”. Tak więc w dacie wniesienia odwołania – jak słusznie podniósł przystępujący – odwołujący nie znał okoliczności wykonywania umowy i nie dysponował materiałem pozwalającym na ich opisanie. Wniesione w dniu 6 lipca 2026 r. odwołanie zawierało zatem jedynie przypuszczenie, że wcześniejsze zakończenie umowy mogło odpowiadać przesłance z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. To dopiero dokumenty, które złożył z pismem z dnia 18 sierpnia 2026 r. – jak dalej wskazał przystępujący - pozwoliły mu zrekonstruować określone elementy stanu faktycznego i przypisać im znaczenie prawne dla niniejszego postępowania. W kontekście powyższego doszło do uzupełnienia podstawy faktycznej odwołania, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia granic rozpoznania sprawy wyznaczonych treścią odwołania.

Art. 516 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy Pzp stanowi bowiem, że odwołanie powinno zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów oraz wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności. Tak więc o prawidłowym postawieniu zarzutu stanowi nie tylko wskazanie podstawy prawnej odwołania, a więc wskazanie naruszonych przepisów ustawy Pzp, ale wyczerpujące powołanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających naruszenie przepisów ustawy Pzp. „Treść zarzutu nie jest przy tym ograniczona wyłącznie do twierdzeń zawartych we wstępnej części odwołania (*petitum*), a dotyczy również okoliczności faktycznych zawartych w sformułowanej przez odwołującego argumentacji. Odwołanie powinno wyrażać zastrzeżenia wobec dokonanych przez Zamawiającego czynności lub zaniechań, co oznacza obowiązek zaprezentowania przez Odwołującego nie tylko podstawy prawnej takich zastrzeżeń, ale przede wszystkim argumentacji odnoszącej się postulowanej oceny. Oznacza to zatem konieczność odniesienia się do elementów stanu faktycznego, jak również podjętych czynności lub zaniechań Zamawiającego w taki sposób, który pozwoli na uznanie, że podniesione zostały konkretne zarzuty wobec tych czynności lub zaniechań przypisanych Zamawiającemu. (...) orzecznictwo sądów powszechnych, jak również Krajowej Izby Odwoławczej wskazuje na potrzebę ścisłego odczytywania treści zarzutu, w tym przede wszystkim niedopuszczalność wykraczania poza jego treść. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego w Gliwicach z 29 czerwca 2009 r. w sprawie X Ga 110/09, „O tym jakie twierdzenia lub zarzuty podnosi strona w postępowaniu nie przesądza bowiem proponowana przez nią kwalifikacja prawna, ale okoliczności faktyczne wskazane przez tę stronę. Jeśli więc strona nie odwołuje się do konkretnych okoliczności faktycznych to skład orzekający nie może samodzielnie ich wprowadzić do postępowania tylko dlatego, że można je przyporządkować określonej, wskazanej w odwołaniu kwalifikacji prawnej.”. (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 czerwca 2017 r., sygn. akt KIO 1187/17). Oznacza to, że poza treścią wniesionego odwołania wykonawca nie może doprecyzowywać zawartych w nim zarzutów przez wskazywanie na właściwe im okoliczności faktyczne. Rozszerzenie zarzutów zawartych w odwołaniu na etapie postępowania odwoławczego „o nowe podstawy faktyczne powoduje *de facto* podniesienie nowych zarzutów, gdyż o ich istnieniu decydują dwa czynniki: przepis, który w ocenie odwołującego został naruszony przez zamawiającego oraz sposób jego naruszenia, tj. czynność lub zaniechanie, które stanowi podstawę faktyczną zarzutu”. (M. Jaworska (redakcja) Prawo zamówień publicznych, Komentarz, Warszawa 2021) O ile bowiem z okoliczności faktycznych możliwe jest wyinterpretowanie przez Izbę jaki przepis został naruszony, o tyle bez uzasadnienia okoliczności faktycznych zarzucanego naruszenia, nie jest możliwe rozpoznanie zarzutu i uwzględnienie żądań zawartych w odwołaniu.

Tymczasem w niniejszym stanie faktycznym odwołujący we wniesionym odwołaniu oparł się jedynie na ogólnych stwierdzeniach, zapowiadając przedłożenie materiału dowodowego i wykazanie okoliczności faktycznych dotyczących podniesionych zarzutów dopiero po pozyskaniu właściwego materiału dowodowego. Termin na wniesienie odwołania – jak słusznie wskazał przystępujący – nie służy jedynie formalnemu zainicjowaniu postępowania przed Izbą. Jest to termin na przedstawienie zarzutów wraz z ich podstawą faktyczną. Wniesienie odwołania opartego na przypuszczeniach, a następnie oczekiwanie na dokumenty, które być może się pozwolą nadać zarzutowi rzeczywistą treść, pozostaje sprzeczne z istotą środków ochrony prawnej.

Okoliczności faktyczne wskazane w odwołaniu mogą podlegać dowodzeniu przez odwołującego aż do zamknięcia rozprawy. Niemniej jednak postępowanie dowodowe prowadzone na rozprawie czy też na etapie postępowania odwoławczego, ale już po wniesieniu odwołania „*ograniczone jest do powoływania dowodów potwierdzających stanowisko zaprezentowane w odwołaniu w ramach postawionych w nim zarzutów. Postępowanie dowodowe nie może prowadzić do rozszerzania twierdzeń i okoliczności faktycznych ponad zarzuty odwołania.*”. (M. Jaworska (redakcja) Prawo zamówień publicznych, Komentarz, Warszawa 2021) Postępowanie dowodowe służy prezentowaniu dowodów potwierdzających okoliczności faktyczne (uzasadniające wniesienie odwołania), które muszą zostać w sposób wyczerpujący przedstawione w samym odwołaniu a nie rozszerzaniu stanowiska nie przedstawionego w już wniesionym odwołaniu. Dowody mogą być powoływane aż do zamknięcia rozprawy, ale wyłącznie dla stwierdzenia faktów, z których odwołujący wywodzi skutki prawne. Nie jest natomiast dopuszczalne, tak jak ma to miejsce w tym stanie faktycznym, przedstawianie dowodów, które tworzą dopiero okoliczności faktyczne dla podniesionych w odwołaniu zarzutów. To dopiero uzyskanie dokumentów złożonych przez odwołującego z pismem z dnia 18 sierpnia 2026 r. pozwoliło bowiem odwołującemu na podanie „*informacji związanych z twierdzeniami zawartymi w Odwołaniu*”.

Odwołanie nie jest bowiem wnoszone celem przedstawienia ogólnego niezadowolenia odwołującego się wykonawcy z określonych czynności lub zaniechań zamawiającego, ale zmierza do uzyskania rozstrzygnięcia czyniącego zadość interesom odwołującego, które znajduje wyraz w postawionych zarzutach i żądaniach. To na ich podstawie zamawiający może opracować odpowiedź na odwołanie, jak również rozważyć decyzję o ewentualnym uwzględnieniu zarzutów w całości, a to jest możliwe jedynie po zapoznaniu się z pełną treścią zarzutów, żądań, okoliczności faktycznych i prawnych oraz załączonych dowodów. Słusznie wskazał więc przystępujący na brak czytelnych i precyzyjnych zarzutów w powyższym zakresie, w tym brak precyzyjnego podania okoliczności faktycznych dotyczących podniesionych zarzutów. W tej sytuacji umożliwienie odwołującemu postawienia zarzutów dopiero w ramach postępowania odwoławczego stawiałoby go w uprzywilejowanej sytuacji w odniesieniu do pozostałych stron postępowania odwoławczego i stanowiłoby przywrócenie terminu na wniesienie odwołania i umożliwienie naprawienia jego merytorycznych braków.

Podkreślić przy tym należy, że niezmiennosc zarzutu w Prawie Zamówień Publicznych jest kluczowym elementem procesu odwoławczego. Oznacza to, że odwołujący nie może zmienić argumentacji po wniesieniu odwołania. Okoliczności faktyczne i prawne podnoszone już po złożeniu odwołania, jako nowe zarzuty, nie mogą zostać przez Izbę rozpoznane. Dlatego też argumentacja (okoliczności faktyczne lub prawne) niezawarta w odwołaniu, a podnoszona przez odwołującego na dalszym etapie postępowania odwoławczego np. w kolejnych pismach procesowych lub na rozprawie, nie może być wzięta przez Izbę pod uwagę, gdyż stanowi już nowe zarzuty. Po wniesieniu odwołania odwołujący może jedynie składać dowody na poparcie zarzutów zawartych w odwołaniu i odnosić się do stanowiska zamawiającego lub przystępującego. Nie może natomiast rozszerzać swojej argumentacji faktycznej i prawnej zawartej w odwołaniu, co w tym stanie faktycznym miało miejsce. „Izba jest związana zarzutami odwołania i nie może wyjść poza ich zakres. Jednoznacznie wskazuje to zatem na konieczność ich przemyślanego i precyzyjnego formułowania przez odwołującego. Możliwość stawiania zarzutów upływa z terminem na wniesienie odwołania. Jeżeli więc odwołujący na późniejszym etapie postępowania odwoławczego podnosi okoliczności, które nie zostały wyraźnie i wprost ujęte w treści wniesionego odwołania, to ich spóźnione wskazywanie nie może być brane przez Izbę pod uwagę. Nawet jeżeli odwołujący próbowałby powiązać nowe zarzuty z ogólnie określonymi okolicznościami faktycznymi wskazanymi w odwołaniu. Brak precyzyjnego przywołania podstawy prawnej i uzasadnienia zarzutu prowadzi do braku możliwości rozpatrzenia tego zarzutu przez Izbę”. (wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 09 maja 2024 r., o sygn. akt XXIII Zs 16/24) Analogiczne stanowisko wyraził Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 27 września 2023 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 46/23.

Dlatego też Izba uznała, że odwołanie podlega oddaleniu.

Izba nie stwierdziła naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych przez odwołującego w treści wniesionego odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1) w zw. z § 5 pkt 1) i 2)

rozporządzenia 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: