Sygn. akt KIO 4272/26

WYROK

Warszawa, dnia 16 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Rakowska

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę **Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki**
w Gorzowie Wlkp. Sp. z o.o., ul. Dekerta 1, 66-400 Gorzów Wielkopolski

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu dotyczącego §13 ust. 2 umowy.
2. Oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa** i:
   3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **20 000 zł 00 gr** (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa** tytułem wpisu od odwołania.

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 4272/26

Uzasadnienie

Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. Sp. z o.o.,zwany dalej „zamawiającym", działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 z późń. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp", prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Przebudowa, modernizacja budynków szpitalnych oraz doposażenie infrastruktury technicznej i medycznej w celu poprawy jakości i dostępności do kompleksowej opieki psychiatrycznej w Wielospecjalistycznym Szpitalu Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim spółka z ograniczoną odpowiedzialnością",

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 18 sierpnia 2026 r. pod numerem 571852-2026, numer wydania: Dz.U.S.: 158/2026.

W dniu 28 sierpnia 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca BUDIMEX S.A. z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „odwołującym", wniósł odwołanie od czynności zamawiającego polegającej na ustaleniu treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej „SWZ", w sposób naruszający przepisy ustawy Pzp i KC, tj.:

1) art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 103 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z §15, §18 pkt 1 -5, §19 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego w (dalej jako „Rozporządzenie ws. dokumentacji projektowej") zw. z art. 5 i art. 353¹ KC w zw. z art. 647 KC w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez zaniechanie sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniających wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie ważnej oferty, spełniającej w całości wymagania zamawiającego, a w konsekwencji w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, przy jednoczesnym przerzuceniu wszelkich ryzyk kontraktowych wynikających z tej okoliczności na wykonawców,
2) art. 353¹ KC w zw. z art. 647 KC w zw. z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez ukształtowanie postanowień wzoru umowy w sposób naruszający przepisy Pzp i kodeksu cywilnego, w szczególności z przekroczeniem: (i) granic swobody umów, (ii) zasad współżycia społecznego oraz (iii) rozłożenia ryzyka kontraktowego pomiędzy stronami umowy o roboty budowlane, wskutek przerzucenia na wykonawcę ryzyka wystąpienia niezinwentaryzowanych sieci czy znalezisk archeologicznych, w tym szczątków ludzkich w trakcie realizacji.

Odwołujący wniósł o:

1)uwzględnienie odwołania,

2)nakazanie zamawiającemu dokonania zmiany treści SWZ i ogłoszenia w sposób wskazany w uzasadnieniu odwołania.

Odwołujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych zarzutów, przywołując pisma składane w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

`Zamawiający w dniu 31 sierpnia 2026 r. przekazał wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego odwołanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Termin na zgłoszenie przystąpienia upływał w dniu 3 września 2026 r. W tym terminie do postępowania nie zgłosił przystąpienia żaden wykonawca.

W dniu 10 września 2026 r. zamawiający przekazał do Izby „*odpowiedź na pytania do treści SWZ zawierającą w swej końcowej części również odpowiedź w zakresie złożonego odwołania*" dodając, że „*Zamawiający dokonał stosownych wyjaśnień/ modyfikacji SWZ w tym zakresie i opublikował na stronie prowadzonego postępowania*" oraz odniesienie do zarzutów odwołania wniesionego przez wykonawcę BUDIMEX S.A. z siedzibą w Warszawie.

W dniu 29 września 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której uzupełnił wcześniejsze stanowisko i wniósł o:

„*1.umorzenie postępowania odwoławczego w części dotyczącej żądania wprowadzenia do projektu umowy postanowienia przewidującego możliwość zmiany umowy w przypadku wystąpienia istotnych rozbieżności pomiędzy informacjami lub dokumentacją dotyczącą stanu istniejącego udostępnionymi Wykonawcy w toku postępowania a rzeczywistym stanem obiektów, infrastruktury lub terenu wobec tego, że wskutek zmiany projektu umowy dokonanej w dniu 8.09.2026 r. dalsze postępowanie odwoławcze w tym zakresie stało się zbędne, na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp;*

2.oddalenie odwołania w pozostałym zakresie jako niezasadnego.".

W dniu 13 października 2026 r. (pismem z tej samej daty) odwołujący złożył pismo procesowe w sprawie, w którym podtrzymał zarzut nr 1 i zarzut nr 2 odwołania z dnia 28 sierpnia 2026 r. oraz wniósł o uwzględnienie odwołania w całości. Odwołujący wniósł także o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu pn. „Zestawienie braków opisu

przedmiotu zamówienia" (stanowiącego opracowanie własne Odwołującego) - na okoliczność zaniechania przez zamawiającego wyczerpującego i jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia, tj. nieprzedstawienia minimalnego zakresu podstawowych parametrów inwestycji (poszczególnych budynków szpitalnych) koniecznego do opracowania i wyceny oferty, jak również dodał, że złożone pismo procesowe jest stanowiskiem odwołującego w odniesieniu do twierdzeń zamawiającego zawartych w piśmie z dnia 8 września 2026 r. oraz w piśmie procesowym z dnia 29 września 2026 r.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść ogłoszenia o zamówieniu oraz treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron 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 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 do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez zamawiającego i przekazane do Izby odpowiedzi na pytania wykonawców z dnia 8 września 2026 r.

Zamawiający, jak oświadczył, odpowiadając na pytanie wykonawców (pismem z dnia 8 września 2026 r.) dokonał ponownej analizy postanowień Projektu umowy i dostrzegł potrzebę ich doprecyzowania w zakresie §1 ust. 7, §8, §10, §13 ust. 2 i dokonał zmiany Projektu umowy w zakresie §1 ust. 7, §8, §10, §13 ust. 2 — zgodnie z załączonym Projektem umowy po zmianie.

Z kolei w odpowiedzi na odwołanie (pismem z dnia 29 września 2026 r.) zamawiający wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego w części dotyczącej żądania wprowadzenia do projektu umowy postanowienia

przewidującego możliwość zmiany umowy w przypadku wystąpienia istotnych rozbieżności pomiędzy informacjami lub dokumentacją dotyczącą stanu istniejącego udostępnionymi wykonawcy w toku postępowania a rzeczywistym stanem obiektów, infrastruktury lub terenu. Zmianie uległ więc §13 ust. 2 Projektu umowy, który był przedmiotem odwołania wniesionego w dniu 28 sierpnia 2026 r.

Powyższe powoduje więc, że spór w tym zakresie (§13 ust. 2 Projektu umowy) stał się bezprzedmiotowy, a ewentualnemu zaskarżeniu w drodze odwołania będzie podlegała nowa czynność zamawiającego. Nie istnieje bowiem tzw. substrat zaskarżenia, niezbędny do tego, aby Izba mogła rozpoznać odwołanie merytorycznie i stwierdzić czy zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp, czy też nie. Tym samym postępowanie odwoławcze we wskazanym wyżej zakresie stało się zbędne, gdyż przedmiot zaskarżenia przestał istnieć, co stanowi podstawę umorzenia odwołania w tej części. Wobec tego na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp postępowanie odwoławcze w tym zakresie podlega umorzeniu.

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

Zarzut dotyczący art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 103 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z §15, §18 pkt 1-5, §19 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie
szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych
wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, zwanego dalej „rozporządzeniem", zw. z art. 5 i art. 353[1] KC w zw. z art. 647 KC w zw. z art. 16 ustawy Pzp poprzez zaniechanie sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniających wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie ważnej oferty, spełniającej w całości wymagania zamawiającego, a w konsekwencji w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, przy jednoczesnym przerzuceniu wszelkich ryzyk kontraktowych wynikających z tej okoliczności na wykonawców nie potwierdził się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie w formule „Zaprojektuj i wybuduj".

Zamawiający w załączeniu do SWZ przekazał wykonawcom m.in. PFU, który to dokument, jak i opis przedmiotu zamówienia zakwestionował odwołujący, wnosząc odwołanie.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 99 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że „Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.". Tak więc na zamawiającym spoczywa obowiązek jasnego i precyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia, a co za tym idzie wykorzystania do jego opisania wystarczająco precyzyjnych, szczegółowych i zrozumiałych dla wykonawców z danej branży określeń.

Przewidziana dla tego zamówienia formuła „zaprojektuj i wybuduj" jest formułą, która pozwala na kompleksową realizację inwestycji, od projektowania po budowę. Formuła ta opiera się na szacunkowej wycenie globalnej, która uwzględnia wszystkie elementy inwestycji w ujęciu zintegrowanym, a nie w rozbiciu na poszczególne etapy realizacji. Nakłada to na zamawiającego obowiązek jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia. Zamawiający opisuje więc przedmiot zamówienia w ramach programu funkcjonalno-użytkowego (PFU), o czym stanowi art. 103 ust. 2 ustawy Pzp, w myśl którego „Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego.". „Program funkcjonalno-użytkowy obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne". (art. 103 ust. 3 ustawy Pzp). Powinien więc precyzować cechy funkcjonalne produktu końcowego.

Do formy i treści programu funkcjonalno-użytkowego, jako sposobu opisania przedmiotu zamówienia, odnoszą się zarówno ogólne wymagania stawiane przez ustawę Pzp, jak również – jak słusznie wskazał odwołujący - postanowienia zawarte w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2454). I takie informacje, jak wymagane w tym rozporządzeniu, w PFU przygotowanym przez zamawiającego się znajdują. Zamawiający do SWZ załączył bowiem PFU, które dotyczy sześciu istniejących pawilonów, tj. pawilonów nr 3, 4, 5, 9, 10 i 17 oraz określa zakres planowanej przebudowy, modernizacji i adaptacji tych obiektów.

Dokumentacja przedstawiona przez zamawiającego zawiera także dane dotyczące istniejących obiektów, w tym ich powierzchni, kubatury, liczby kondygnacji, części podziemnych, podstawowych wymiarów, istniejących pomieszczeń i ich powierzchni, a także funkcji medycznych oraz wymagań dotyczących docelowego sposobu wykorzystania

poszczególnych obiektów. Co więcej – jak wyjaśnił zamawiający – w udostępnionej wykonawcom dokumentacji określił także wymagania dotyczące architektury, konstrukcji, instalacji, ochrony przeciwpożarowej, warunków sanitarnych, bezpieczeństwa, wymagań konserwatorskich oraz zagospodarowania terenu. Przekazał także dokumentację pomiarową stanowiącą załączniki nr 9A - 9F do PFU, obejmującą pomiary powierzchni użytkowych, powierzchni zabudowy, kubatur oraz podstawowych parametrów geometrycznych budynków.

Co więcej zamawiający wyjaśnił kwestie wątpliwe dla wykonawców, odpowiadając na pytania wykonawców i wskazując, że dla potrzeb sporządzenia oferty jako dane wejściowe opisujące stan istniejący należy przyjąć wartości wskazane w pkt 1.1.4 PFU, pochodzące z dokumentacji pomiarowej stanowiącej załączniki nr 9A - 9F, których zakres uzupełnia załącznik nr 8 do PFU pn. „Analiza stanu technicznego istniejących obiektów", sporządzony na podstawie posiadanej przez zamawiającego dokumentacji eksploatacyjnej, w tym książek obiektów budowlanych, protokołów okresowych kontroli stanu technicznego, badań instalacji oraz dokumentacji fotograficznej. Dokumentacja załączona do SWZ jest więc obszerna, gdyż zawiera wiele dokumentów, a tym samym wiele informacji.

Natomiast odwołanie skupia się na wyrwanych z kontekstu zdaniach i to na ich podstawie odwołujący wywodzi, że PFU określonych i wymaganych rozporządzeniem informacji nie zawiera. I tak odwołujący zarzuca brak koncepcji realizacji inwestycji. Niemniej jednak w przypadku formuły „zaprojektuj i wybuduj" koncepcja ta nie jest wymagana. Zazwyczaj nie jest też wymagana inwentaryzacja obiektów, na której brak także wskazuje odwołujący.

Tak więc wymaganie od zamawiającego uprzedniego ustalenia wszystkich szczegółowych parametrów dotyczących istniejących elementów budynków, w tym parametrów, których ustalenie wymaga wykonania szczegółowych czynności inwentaryzacyjnych, odkrywek lub badań diagnostycznych – jak słusznie wskazał zamawiający - wykraczałoby poza zakres informacji koniecznych do identyfikacji przedmiotu zamówienia i przygotowania oferty w przyjętej formule realizacji. Dokumenty pozwalające na identyfikację tych kwestii zostały bowiem wykonawcom przekazane.

Oczywistym jest przy tym, że zamawiający ma obowiązek jednoznacznego i wyczerpującego opis przedmiotu zamówienia, co oznacza, że dokumentacja, w tym PFU powinna umożliwić wykonawcy prawidłową identyfikację zakresu prac oraz ryzyk jaki zamawiający przenosi na wykonawców. Niemniej jednak w tym stanie faktycznym zamawiający nie tylko, że opisał przedmiot zamówienia poprzez określenie celu inwestycji, ale w PFU oraz załącznikach do PFU określił zakres rzeczowy inwestycji, wymagany rezultat, funkcje poszczególnych obiektów, parametry powierzchniowo-kubaturowe, wymagania branżowe oraz uwarunkowania realizacyjne, ale także przekazał obszerny materiał dotyczący istniejącego stanu obiektów.

Nie miał natomiast obowiązku przygotowania tak szczegółowych danych jak oczekuje tego odwołujący. Zakres wymaganych danych należy bowiem oceniać z perspektywy danego zamówienia.

Przedmiotowe zamówienie będzie realizowane w obiektach funkcjonujących według szczególnych zasad bezpieczeństwa pacjentów, a mianowicie w obiektach, w których ograniczony jest dostęp do infrastruktury technicznej, a lokalne odkrywki – możliwości dokonania, których oczekuje odwołujący - stanowią bezpośrednią ingerencję w substancję zabytkową i wymagają pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Nie sposób i nie zauważyć, że dokumentacja przekazana wykonawcom obejmuje dane dotyczące istniejących obiektów, dokumentację pomiarową oraz informacje o ich stanie technicznym, przy jednoczesnym wyraźnym określeniu zakresu weryfikacji stanu istniejącego, która ma zostać przeprowadzona przez wykonawcę na etapie projektowania.

Co więcej zamawiający jednoznacznie wskazał także, które informacje należy traktować jako podstawę do wyceny, podając także jakimi wytycznymi powinien kierować się wykonawca, szacując wartość swojej oferty.

Dlatego też Izba uznała, że zarzut odwołującego nie potwierdził się.

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 w zw. z § 5 pkt 1) 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: ……..……..……..