

Sygn. akt: KIO/KD 12/26

**UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ
z dnia 13 lipca 2026 roku**

Po rozpoznaniu zastrzeżeń zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiającego:

**Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Mokotów
02-517 Warszawa, ul. Rakowiecka 25/27**

dotyczących informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 1 czerwca 2026 r. (sygnatura: KND/77/24/DKZP) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym pn.: Termomodernizacja budynku wraz z zagospodarowaniem terenu w Zespole Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68 - II etap; numer postępowania: UD-IV-WZP.271.34.2024.KKA

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący:	Katarzyna Odrzywolska
Członkowie:	Irmina Pawlik
	Aneta Młacka

wyraża następującą opinię:

Zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej nie zasługują na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej zwany również jako „Kontrolujący” lub „Prezes Urzędu”) w wyniku kontroli doraźnej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie podstawowym pn.: Termomodernizacja budynku wraz z zagospodarowaniem terenu w Zespole Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68 - II etap (numer postępowania: UD-IV-WZP.271.34.2024.KKA) przez Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Mokotów (02-517) Warszawa, ul. Rakowiecka 25/27 (dalej „zamawiający”), na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r., poz. 793) - dalej „ustawa Pzp” lub „Pzp”, stwierdził naruszenie przez zamawiającego następujących przepisów:

1. art. 99 ust. 1 w zw. z art. 103 ust. 1 ustawy Pzp i § 4 ust. 2 Rozporządzenia 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, zwanego dalej „Rozporządzeniem”, oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, poprzez udostępnienie wykonawcom wadliwej i niekompletnej dokumentacji projektowej, co czyniło opis przedmiotu zamówienia niejednoznacznym, oraz uniemożliwiającej wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, a w konsekwencji naruszenie zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości;
2. art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 w zw. z art. 70⁵ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.) - dalej „k.c.” poprzez zaniechanie unieważnienia przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą, co skutkowało udzieleniem zamówienia z naruszeniem zasady legalizmu określonej w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

W toku postępowania wyjaśniającego oraz kontroli doraźnej Prezes Urzędu ustalił co następuje.

Zamawiający, którym jest Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Mokotów (02-517) Warszawa, ul. Rakowiecka 25/27, wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja budynku wraz z zagospodarowaniem terenu w Zespole Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68 - II etap” w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu z dnia 4 kwietnia 2024 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2024/BZP 00272031/01.

Specyfikacja Warunków Zamówienia (dalej „SWZ”) została udostępniona na stronie internetowej prowadzonego postępowanie od 4 kwietnia 2024 r. do 23 maja 2024 r. i składała

się z 11 załączników, stanowiących jej integralną część, w tym z:

- przedmiaru robót - załącznik nr 9 do SWZ,
- Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót załącznik nr 10 do SWZ,
- tabeli elementów rozliczeniowych - załącznik nr 11 do SWZ.

W treści Opisu przedmiotu zamówienia (dalej „OPZ”), który zamawiający udostępnił w odpowiedzi na pytanie do treści SWZ (wyjaśnienia i zmiana SWZ z dnia 15 kwietnia 2024 r.), zamawiający potwierdził, że:

Przedmiot zamówienia określają:

- *Projekt techniczny termomodernizacji budynku Zespołu Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68 w Warszawie,*
- *STWiOR,*
- *przedmiary robót.*

W treści Opisu przedmiotu zamówienia, podano:

(...) przedmiot zamówienia stanowi Termomodernizacja budynku wraz z zagospodarowaniem terenu w Zespole Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68.

Budynek Zespołu Szkół nr 59 mieści się na działce nr ew. 15/1, 15/2 z obrębem 1-05-16. (...). Roboty budowlane wykonywane będą na podstawie opracowanego przez Ł.N. z datą 01.06.2022 r. Projektu technicznego termomodernizacji Budynku Zespołu Szkół nr 59 przy ul. Jana III Sobieskiego 68 w Warszawie. Wykonanie robót budowlanych zostało zgłoszone do Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu m. st. Warszawy dla Dzielnicy Mokotów. (...).

Przetargiem objęte jest wykonanie robót termoizolacyjnych dotyczących budynków A, B, C, wykonanie instalacji odgromowej na elewacjach wraz z opaską wzdłuż fundamentów oraz oświetleniem zewnętrznym.

Roboty należy wykonać zgodnie z zakresem opisanym w OPZ i opisem zawartym w dokumentacji.

Zamawiający wskazał w ww. dokumencie następujący zakres prac do wykonania:

1. ROBOTY BUDOWLANE

1.1. Roboty dotyczące budynków A, B i C z pominięciem dachu budynków.

1.1.1. Prace rozbiórkowe i przygotowawcze.

1.1.2. Wykonanie izolacji pionowej fundamentów.

1.1.3. Odtworzenie opaski wokół budynków z kostki betonowej.

1.1.4. Remont tarasów, podestów i balkonów.

1.1.5. Remont schodów.

1.1.6 Wymiana, remont barier ochronnych na schodach.

1.1.7. Docieplenie ścian cokołu.

- 1.1.8. Docieplenie ścian zewnętrznych.
- 1.1.9. Montaż parapetów zewnętrznych.
- 1.1.10. Montaż nowych daszków nad wejściami do budynku.
- 1.1.11. Montaż reklam i tablic na elewacji budynku.
- 1.1.12. Demontaż krat okiennych.
- 1.1.13. Wymiana krat wentylacyjnych na elewacji budynku.
- 1.1.14 Wymiana części stolarki okiennej i drzwiowej opisanej w dokumentacji.
- 1.1.15 Wykonanie robót budowlanych wewnątrz pomieszczeń na ścianach na których wymieniono stolarkę. Dwukrotne malowanie oraz przygotowanie powierzchni (t.j. przecieranie istniejących tynków wewnętrznych ścian, zeszkrobanie farby, zmycie, zaprawienie rys i drobnych uszkodzeń oraz nałożenie warstwy gładzi gipsowej, zatarcie tynku przed malowaniem).
- 1.1.16 Wymiana drabin włazowych na dach szt. 5
- 2. INSTALACJE ELEKTRYCZNE
- 2.1. Roboty dotyczące budynków A, B i C z pominięciem dachu budynków.
- 2.1.1. Prace rozbiórkowe i przygotowawcze.
- 2.1.2. Wykonanie instalacji odgromowej (zwołów pionowych) w zakresie dotyczącym elewacji i otoku wokół budynków.
- 2.1.3. Należy zdemontować istniejącą instalację odgromową i zamontować nową.
- 2.1.4. Wykonanie niezbędnych pomiarów.
- 2.1.5. Montaż zewnętrznych opraw oświetleniowych.

Zgodnie z treścią SWZ część I pkt 6 akapit pierwszy: *Podstawą do wyceny robót, sporządzenia oferty oraz wyliczenia ceny ryczałtowej oferty jest opis przedmiotu zamówienia, dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót. Cena ofertowa musi obejmować wszystkie koszty niezbędne do wykonania całości przedmiotu zamówienia.*

Za ustalenie ilości robót oraz sposób przeprowadzenia na tej podstawie kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego odpowiada wyłącznie wykonawca.

Wykonawca jest zobowiązany do wykonania przedmiotu zamówienia w sposób przewidziany w opisie przedmiotu zamówienia i zgodnie z wiedzą techniczną.

W związku z ustaleniem wynagrodzenia wykonawcy o charakterze ryczałtowym, przedmiary nie stanowią zobowiązania strony umowy w sprawie zamówienia publicznego (brzmienie SWZ nadane przez zamawiającego w wyniku modyfikacji jej treści w dniu 15 kwietnia 2024 r.).

W dniu 22 kwietnia 2024 r. zamawiający, w związku z art. 284 ust. 2 ustawy Pzp, udzielił następujących odpowiedzi na pytania do treści SWZ, tj.:

- 1. na pytanie 2:

Ponieważ udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży, proszę o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.

Zamawiający wskazał:

Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji t.j. oknach i drzwiach. Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 część I SWZ. w związku z ustaleniem wynagrodzenia wykonawcy o charakterze ryczałtowym, przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zaś na pytanie 3:

Ze względu na charakter udostępnionej dokumentacji, proszę o udostępnienie dokładnych rzutów poszczególnych kondygnacji (zawierających wymiary m.in. stolarki) oraz przekrojów przez budynki. Bez ww. danych nie jesteśmy w stanie zweryfikować przedmiarów i przygotować miarodajnej wyceny.

Zamawiający odpowiedział, że:

Rysunki nr 2, 3, 4, 5 przedstawiają rzuty poszczególnych kondygnacji. Rysunek nr 25 przedstawia stolarkę budowlaną przeznaczoną do wymiany. Na tej podstawie należy przygotować wycenę.

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 25 kwietnia 2024 r. na godzinę 9:00.

Do upływu ww. terminu wpłynęło 14 ofert złożonych przez następujących wykonawców, tj.:

1. TOP CONSTRUCTION LTD. S.A., cena: 4 858 500,00 zł;
2. Lider konsorcjum: TMB MAAT sp. z o.o. sp.k, Członek konsorcjum: TMB Maat Sp.z o.o., cena: 4 770 625,12 zł;
3. ENERGY GYM M.M., cena: 3 296 400,00 zł;
4. Lider konsorcjum: USŁUGI REMONTOWO BUDOWLANE T.Ś., Członek konsorcjum: U.R., cena: 4 125 729,44 zł;
5. P.P.H.U. RAF-MAR USŁUGI REMONTOWE R.N., cena: 3 587 100,00 zł;
6. EUROBUDOWA Sp. z o.o., cena: 3 553 224,00 zł;
7. KONS Sp. z o.o., cena: 3 826 277,36 zł;
8. Lider konsorcjum: PJM INVESTMENT Sp. z o. o., Członek konsorcjum: COMFORT-THERM Ł.K., cena: 4 117 201,73 zł;
9. P.H.U. ROB-BUD R.L., , cena: 2 866 500,00 zł;
10. SOCHBUD G., N. Spółka Jawna, cena: 2 866 699,50 zł;
11. ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o., cena: 2 392 896,05 zł;
12. Energo-Bud P.T., cena: 3 108 069,41 zł;
13. PRO-FORM Sp. z o. o., cena: 4 040 065,71 zł;

14. Complido M.D., cena: 3 189 000,00 zł.

W ramach badania ofert zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, wystąpił do wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. pismem z dnia 26 kwietnia 2024 r. o wyjaśnienie kalkulacji ceny oferty w związku z tym, że: *zaoferowana przez Wykonawcę cena jest niższa o 32,85% od wartości zamówienia i jednocześnie o 33,79% od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. Celem ustalenia czy zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską.*

Zamawiający w szczególności wymagał przedstawienia:

- *tabeli elementów rozliczeniowych zgodnie z załącznikiem nr 11 do SWZ,*
- *szczegółowej kalkulacji ocieplenia 1 m² elewacji odpowiadającą złożonej ofercie,*
- *szczegółowej kalkulacji dostawy i montażu stolarki budowlanej w budynku B i C.*

W odpowiedzi na ww. wezwanie wykonawca ARBUD wyjaśnił: *wycena została oparta na KNR-ach zgodnie z opisem zawartym w przedmiarze, załączoną dokumentacją projektową oraz opisem technicznym, a podstawą złożonej przez wyceny robót i sporządzenia oferty był opis przedmiotu zamówienia, który stanowi dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót. Cena ofertowa obejmuje wszystkie koszty niezbędne do wykonania całości przedmiotu zamówienia.*

Ponadto wskazał, że wobec zapisów SWZ, zgodnie z którymi *za ustalenie ilości robót oraz sposób przeprowadzenia na tej podstawie kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego odpowiada wyłącznie wykonawca*, w dniu 08.04.2024 r. przedstawiciel firmy przeprowadził wizję lokalną oraz wykonał pomiary obiektu wchodzącego w zakres zadania.

Wskazał również, że: *Rzeczywista ilość robót została ujęta w ofercie firmy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. (w załączeniu kosztorysy szczegółowe segmentów A, B, C oraz izolacji fundamentów, z których wynikają jednostkowe koszty). Rzeczywista ilość robót została zastosowana do sporządzenia wyceny. Od powierzchni docieplenia ścian zostały odliczone otwory okienne, a doliczono docieplenie ościeży okiennych.*

Końcowo wykonawca wskazał, że: *oferta firmy nie jest rażąco niska, lecz jest wynikiem rozbieżności pomiędzy przedmiarem jaki został zamieszczony na stronie internetowej, a stanem faktycznym.*

Do cytowanych wyjaśnień dołączył m.in. tabelę elementów rozliczeniowych oraz kosztorys ofertowy opracowany 5 kwietnia 2024 r.

Zamawiający jako najkorzystniejszą wybrał ofertę złożoną przez wykonawcę ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. Umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 23 maja 2024 r.

W wyjaśnieniach skierowanych do Urzędu w toku kontroli, w odpowiedzi na wezwanie o wyjaśnienie zgodności opisu przedmiotu zamówienia, który stanowi dokumentacja

projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wskazał, że:

Udostępniona na stronie internetowej prowadzonego postępowania dokumentacja pozwalała wykonawcom na określenie ilości m² ościeży oraz pozwala na ewentualne zweryfikowanie wartości podanych w przedmiarze. Z tego powodu w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r. pt. WYJAŚNIENIE I ZMIANA TREŚCI SPECYFIKACJI WARUNKÓW ZAMÓWIENIA (zwanej dalej SWZ), w odpowiedzi na pytanie nr 2, Zamawiający nie potwierdził, że podane ilości ościeży są właściwe, podkreślając jednocześnie, że przedmiary robót nie stanowią zobowiązania stron umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z pismem z dnia 15 kwietnia 2024 r. pt. WYJAŚNIENIE I ZMIANA TREŚCI SPECYFIKACJI WARUNKÓW ZAMÓWIENIA informuję, że po zmianie treści SWZ „Podstawą do wyceny robót, sporządzenia oferty oraz wyliczenia ceny ryczałtowej oferty jest opis przedmiotu zamówienia, dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót.”

W przedmiotowym postępowaniu przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe. Zamawiający w SWZ, jak również w wyjaśnieniach do SWZ informował, że przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zgodnie z dokumentami zamówienia wykonawcy ponoszą odpowiedzialność za kalkulację ryczałtową ceny oferty oraz późniejszą realizację zamówienia w ramach oferowanego wynagrodzenia.

Wobec powyższego Zamawiający w odpowiedzi na pytanie nr 2 w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r., pt. WYJAŚNIENIE I ZMIANA TREŚCI SPECYFIKACJI WARUNKÓW ZAMÓWIENIA, wskazał, że: Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji t.j. oknach i drzwiach, a wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi.

Dokumentacja projektowa udostępniona wykonawcom w trakcie postępowania przetargowego zawiera informacje, na podstawie których można ustalić powierzchnie wchodzące w zakres zamówienia. Rysunki R2-R8 zawierają rzuty poszczególnych kondygnacji oraz elewacje budynków szkoły z podanymi wymiarami ścian, które określają wielkość zamówienia. Rysunki wykonane są w określonej skali, która pozwala określić lub skorygować wymiary każdego elementu w tym długości ościeży.

Obliczenie powierzchni ościeżnic można wykonać na podstawie rysunku R 13, który określa szerokość ościeżnicy, która wynosi 30 cm. Wymiar ten potwierdzony jest w przedmiarach, poz. nr 15 budynków A, B, i C. Długość ościeżnicy wszystkich okien w trzech budynkach można odczytać z rysunku R 26 (zestawienie stolarki budowlanej) oraz z rysunków R2-R8. Zgodnie z zapisem na str. 23 Opisu technicznego „Wymiary w zestawieniu stolarki są orientacyjne; przed dokonaniem wymiany stolarki okiennej należy pobrać dokładne wymiary otworów z natury.” Do przygotowania oferty są jednak wystarczające. Powyższy zapis oznacza,

że wymiary stolarki przedstawione w dokumentacji mogą się nieznacznie różnić z wymiarami z natury.

Dodatkowo informuję, że wymiary obiektu/powierzchni wchodzącego w skład zamówienia zostały wskazane w Projekcie technicznym w części 1.2.2 Opinia techniczna istniejącego budynku.

Biorąc pod uwagę powyższe w przedmiotowym postępowaniu nie została naruszona norma wynikająca z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. Wskazać należy, że zgodnie z art. 103 ust. 1 przywołanej ustawy, opis przedmiotu zamówienia stanowiła dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót, wykonane przez osobę z uprawnieniami do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że w przedmiotowym postępowaniu wnioski o wyjaśnienie treści SWZ złożyło trzech wykonawców, natomiast oferty złożyło czternastu wykonawców. Ofertę złożył także wykonawca, na którego wniosek Zamawiający udzielał wyjaśnień dotyczących docieplenia ościeży, co wskazuje, że Zamawiający w udzielanych odpowiedziach w sposób wystarczający wyjaśnił wątpliwości.

Ponadto w toku kontroli, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych zwrócił się do biegłego, będącego Rzeczoznawcą Kosztorysowym Stowarzyszenia Kosztorysantów Budowlanych, współautorem wielu opinii i weryfikacji przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich w zamówieniach publicznych, o wydanie opinii, odpowiadającej na następujące pytania:

- 1) Czy dokumentacja projektowa (opis budowlany oraz rysunki: E16, R1÷R25) była sporządzona w sposób pozwalający na prawidłową wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, bez korzystania z przedmiarów robót, którym zamawiający nadał wyłącznie pomocniczy charakter?
- 2) Czy dokumentacja projektowa pozwalała na dokonanie obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C? W odpowiedzi na powyższe pytanie należy wziąć pod uwagę pytanie i odpowiedź do treści SWZ, jakie zawarto w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r.:

„Pytanie 2

Ponieważ udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży, proszę o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.

Odpowiedź: Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach. Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 cz I SWZ, w związku z ustaleniem wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy.”

3) Czy obmiary z natury dokonane przez Wykonawcę Arbud Investment Sp. z o.o. (wskazane w kosztorysach ofertowych) są zgodne z dokumentacją projektową?

W Opinii sporządzanej przez biegłego (Opinia z dnia 18 stycznia 2026 r., uzupełniona 24 lutego 2026 r. autorstwa mgr inż. A.J., Rzeczoznawcy Kosztorysowego Stowarzyszenia Kosztorysantów Budowlanych - nr wpisu do rejestru 179/04 - dalej „Opinia”) wskazał on m. in. co następuje:

W odpowiedzi na pytanie nr 1

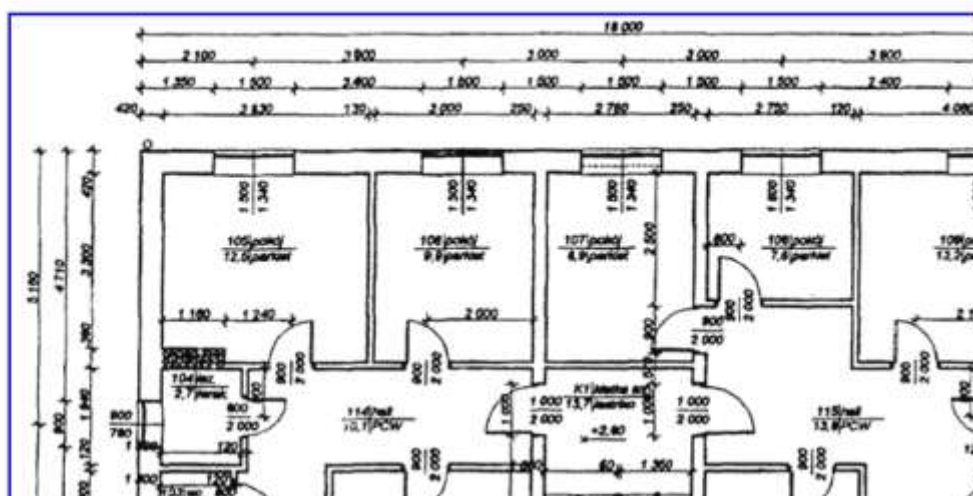
Po przeprowadzeniu analizy rysunków R1÷R25 stwierdza się, że nie spełniają one wymagań Polskiej Normy PN-B-01025-2004 oraz PN-B-01029-2000 (przywołanych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz. U. z 15 kwietnia 2002 r., poz. 1225)).

Rysunki nie zawierają podstawowych informacji umożliwiających prawidłowe opracowanie szczegółowych przedmiarów robót, w tym między innymi:

- Na rzutach – rysunki nr R2, R3, R4, R5 (Budynki A, B, C) - zwymiarowano tarasy i ściany zewnętrzne budynków, jednak brak linii pomocniczych wymiarowych wyznaczających zakres wymiarowania (są tylko linie wymiarowe i kreski wskazujące na granice wymiaru) utrudnia, lub uniemożliwia odczyty wymiarów z rysunków.
- Otwory okienne i drzwiowe nie są zwymiarowane. Ma to wpływ na dokładność ustalenia powierzchni docieplenia elewacji, od której należy odjąć powierzchnie otworów.

W normie PN-B-01025:2004 (przywołanej w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.) przedstawiono sposób wymiarowania rzutu budynku na rysunku budowlanym, w tym otworów okiennych i drzwiowych:

PN-B-01025:2004 – Rysunek budowlany Oznaczenia graficzne na rysunkach architektoniczno-budowlanych



- *Na rysunku nr R25 znajduje się zestawienie stolarki okiennej (O1, O2, O3, O4, O5) i drzwiowej (D1), która zgodnie z rysunkami elewacji R7 i R8 podlega wymianie, są również podane wymiary w świetle muru.*

Z porównania rysunków elewacji R7 i R8 z zestawieniem na rysunku R25 wynika, że zestawienie obejmuje tylko część istniejącej stolarki. Ponieważ znane są tylko wymiary otworów okiennych i drzwiowych przedstawionych na rysunku nr R25 - możliwość potrącenia otworów z powierzchni elewacji jest ograniczona tylko do tych otworów.

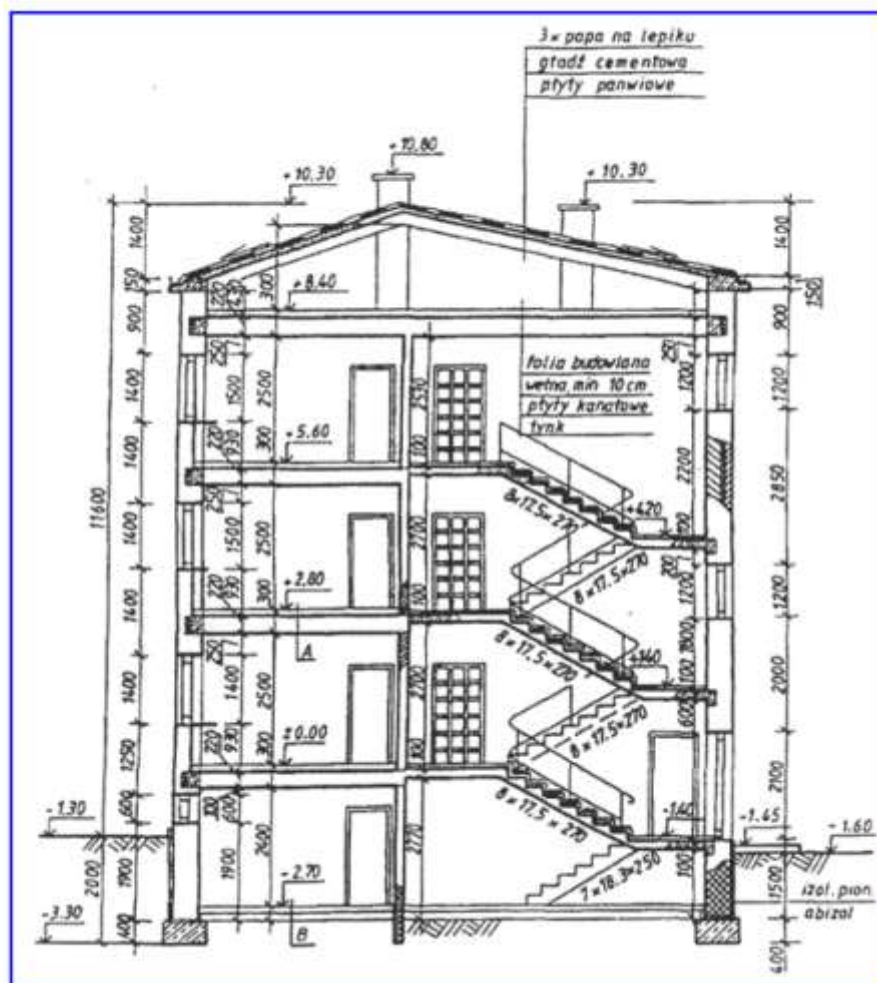
- *Projekt nie obejmuje przekrojów poprzecznych i podłużnych budynków A, B, C - niezgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 15 kwietnia 2002 r., poz. 1225), w którym umieszczono w § 24 następujący zapis:*

„§ 24. Część rysunkowa projektu technicznego zawiera co najmniej:

- 1) rzuty wszystkich charakterystycznych poziomów obiektu budowlanego, w tym widok dachu lub przekrycia oraz przekroje i elewacje...”.*

Brak prawidłowo zwymiarowanych przekrojów poprzecznych uniemożliwia dokładne odczyty wysokości docieplenia (cokoły i powyżej cokołów), potrzebne do obliczenia powierzchni docieplenia.

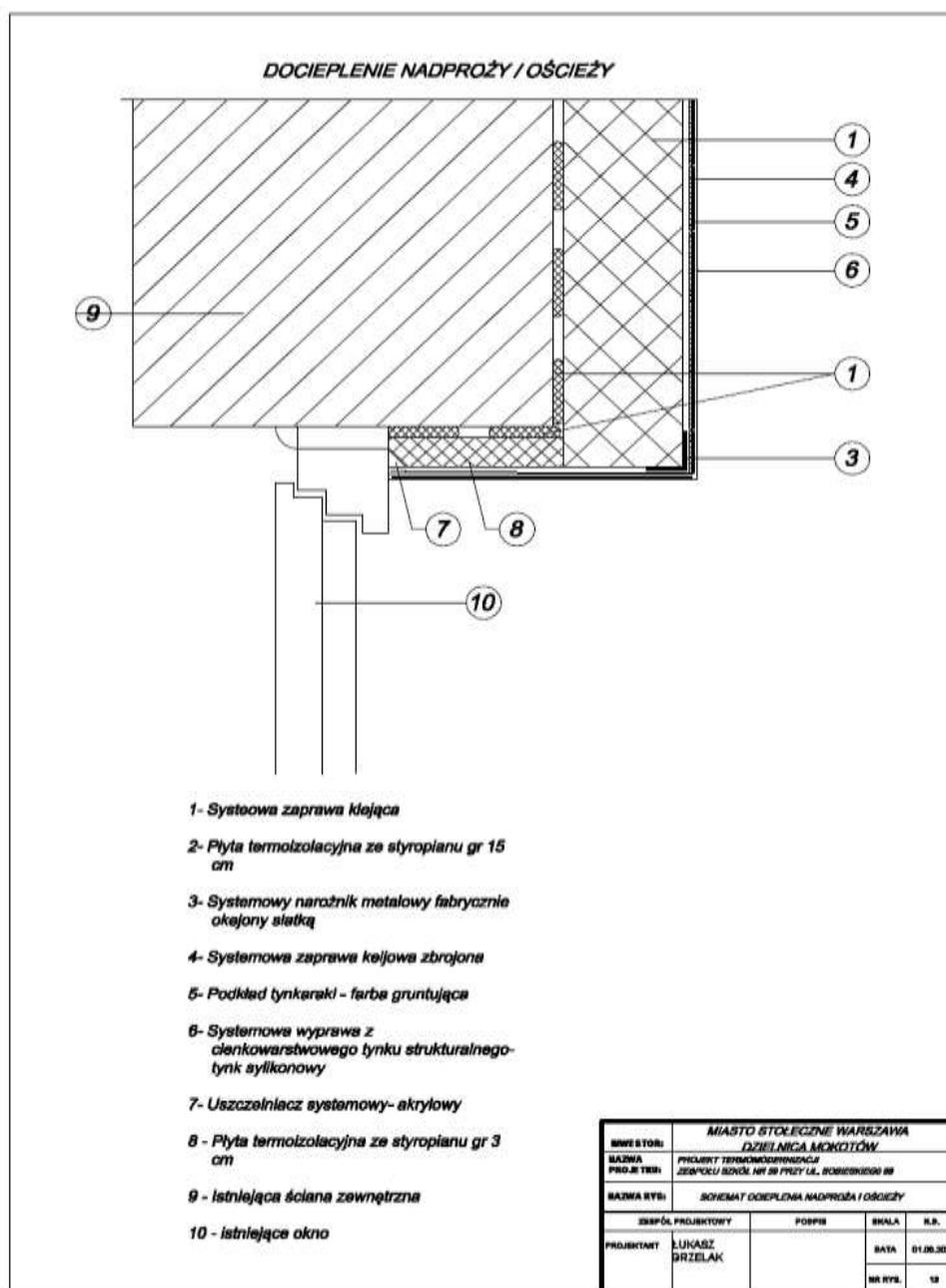
W normie PN-B-01025:2004 (przywołanej w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.) przedstawiono sposób wymiarowania przekroju budynku na rysunku budowlanym, w tym otworów okiennych i drzwiowych:



Przykład przekroju poprzecznego budynku. - PN-B-01025:2004 (str. 35)

- *Na rysunkach elewacji nr R7 i nr R8 nie pokazano elementów podlegających wymianie, lub demontażowi i ponownemu montażowi, w tym: kratek wentylacyjnych, kamer i puszek CCTV.*
- *Pozostałe rysunki dot. robót dociepleniowych - R9 do R16, R18 i R19 – nie zawierają informacji wymiarowych i przedstawiają rozwiązania techniczne niezbędne dla wykonawcy robót.*

Rysunek nr R13 prawdopodobnie dotyczy 9 szt. okien piwnicznych O5 poniżej przyziemia (brak informacji na rysunku).



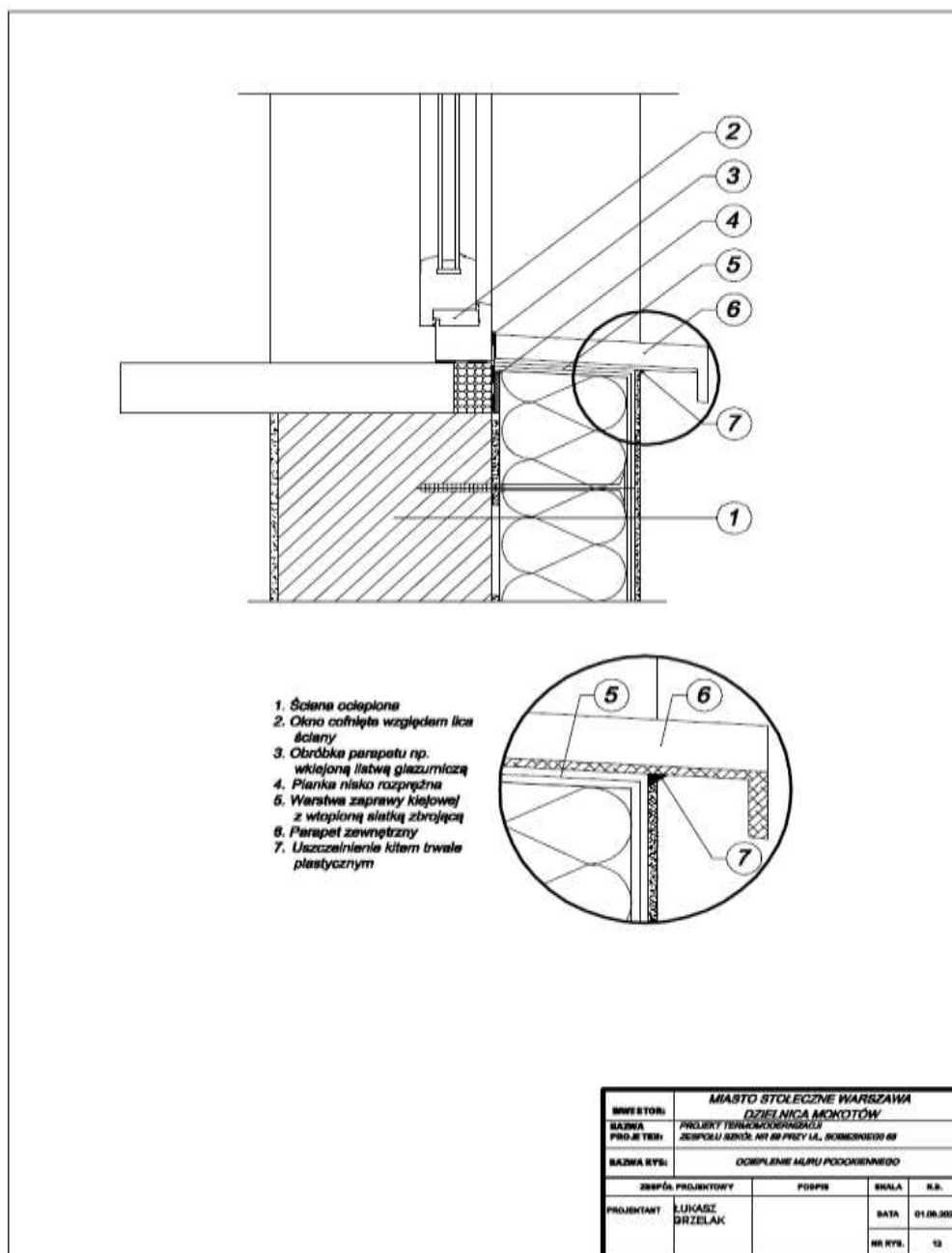
Projekt Techniczny - Rys. R13

Informacja w tabelce: „SKALA: N.D.” wskazuje na to, że rysunek nie ma zachowanej skali, nie podano także szerokości ościeża, więc w tej sytuacji nie ma podstaw do jednoznacznego obliczenia powierzchni docieplenia ościeży okien piwnicznych.

Rysunek R12 prawdopodobnie dotyczy okna powyżej przyziemia (brak informacji na rysunku).

W pkt.2 opisu znajdującego się na rysunku jest zapis: „Okno cofnięte względem lica ściany”, jednocześnie jednak z rysunku wynika, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku. Znaczyłoby to, że po wykonaniu docieplenia ścian warstwą styropianu gr 15 cm nie ma potrzeby dodatkowego docieplenia ościeży okien powyżej przyziemia pasami styropianu gr 2-3 cm. W takim przypadku ościeże zewnętrzne otworu okiennego lub drzwiowego stanowi boczna powierzchnia piętnastocentymetrowego docieplenia elewacji

styropianem i w ilości robót należałoby uwzględnić jedynie siatkę na kleju i tynk mineralny, bez pasów styropianu 2-3 cm.



Projekt Techniczny - Rys. R12

- Nieprawidłowe zwymiarowanie rysunków ma także wpływ na właściwe obliczenie powierzchni parapetów zewnętrznych.
- Na żadnym z rysunków nie przedstawiono, jak wygląda usytuowanie ościeżnic drzwiowych względem powierzchni istniejącej elewacji, w związku z czym nie wiadomo, czy i jakiej szerokości docieplenia ościeży drzwiowych należałoby wykonać.
- Również w opisie technicznym nie ma żadnych informacji odnośnie szerokości docieplanych ościeży okien i drzwi.

Biegły skonstatował: Z powyższego wynika, że w dokumentacji projektowej brakuje prawidłowo zwymiarowanych rzutów budynków, nie ma przekrojów budynków, nie ma jasności co do usytuowania stolarki w ościeżach, a co za tym idzie brak jest możliwości dokładnego określenia szerokości ościeży.

Zdaniem biegłego: Generalnie odczyt wymiarów z rysunków pdf jest możliwy z użyciem specjalistycznych programów (np. PDF-XChange Editor, Adobe Acrobat Pro, itp).

Wymiary otworów okiennych i drzwiowych można byłoby odczytać za pomocą tych programów z rzutów na rysunkach nr R2, R3, R4, R5 i z rysunków elewacji nr R7, nr R8, ale do obliczenia np. powierzchni docieplenia ościeży okien i drzwi brakuje możliwości określenia szerokości ościeży z powodu wcześniej wskazanych niejasności.

Odczyty innych wymiarów z tych rysunków z pomocą wyżej wymienionych programów są również utrudnione lub wręcz niemożliwe, na przykład z rysunków bez zachowanej skali (w tym rysunki detali R12, R13), lub z rysunków o zbyt małej skali (np. rzuty R2, R3, R4, R5), które stają się nieczytelne przy próbie ich powiększania.

Odpowiadając na pytanie 1) biegły podsumował następująco:

(...) po przeprowadzeniu analizy dokumentacji projektowej (wskazanego w pytaniu opisu budowlanego i rysunków E16, R1-R25), stwierdza się w niniejszej Opinii, że na jej podstawie nie ma możliwości przeprowadzenia w sposób prawidłowy obliczeń ilości robót niezbędnych do realizacji zadania określonego w postępowaniu, a co za tym idzie dokonania prawidłowej wyceny wszystkich prac.

Na podstawie dokumentacji projektowej wskazanej przez Zamawiającego w SWZ i OPZ wykonawcy nie byli w stanie złożyć porównywalnych ofert dla całego zakresu robót zdefiniowanego w OPZ i w SWZ, przy czym przez określenie „zakres robót” należy rozumieć rodzaj i ilość robót przewidzianych do wykonania.

Biorąc pod uwagę nieprawidłowo przygotowaną dokumentację projektową, oferty wykonawców przedstawione na jej podstawie nie są porównywalne. ponieważ nie można ustalić jednoznacznie zakresu prac do wykonania.

Wskazuje na to także fakt, że w postępowaniu złożono 14 ofert, a różnica między najniższą ceną oferty (2 392 896,05 zł brutto) a najwyższą (4 858 500,00 zł brutto) wynosiła 2 465 603,95 zł brutto, czyli była droższa od najtańszej oferty o 103%.

Odpowiedź na pytanie nr 2

W odpowiedzi na pytanie nr 2 biegły wskazał:

Powyżej zostały przedstawione między innymi następujące odpowiedzi dotyczące pytania 1), a związane z odpowiedzią na pytanie 2):

- Otwory okienne i drzwiowe na rysunkach nie są zwymiarowane.

Ma to wpływ na ustalenie powierzchni docieplenia ościeży okien i drzwi.

- *Rysunek R13 prawdopodobnie dotyczy 9 szt. okien piwnicznych O5 poniżej przyziemia (brak informacji na rysunku).*

Informacja w tabelce: „SKALA: N.D.” wskazuje na to, że rysunek nie ma zachowanej skali, nie podano także szerokości ościeża, więc w tej sytuacji nie ma podstaw do jednoznacznego obliczenia powierzchni docieplenia ościeży okien piwnicznych (pomiar szerokości ościeża z rzutu R2 byłby zbyt niedokładny).

- *Rysunek R12 prawdopodobnie dotyczy okna powyżej przyziemia (brak informacji na rysunku).*

W pkt. 2 na rysunku jest zapis: „Okno cofnięte względem lica ściany”, jednak z rysunku wynika, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku. Z powyższego wynikałoby, że po wykonaniu docieplenia ścian nie będzie potrzeby dodatkowego docieplenia ościeży okien powyżej przyziemia pasami styropianu gr 2-3 cm.

Zgodnie z tym rysunkiem należałoby uwzględnić jedynie siatkę na kleju i tynk na powierzchni ościeża otworu okiennego.

- *Na żadnym z rysunków nie przedstawiono, jak wygląda usytuowanie ościeżnic drzwiowych względem powierzchni istniejącej elewacji, w związku z czym nie wiadomo, czy i jakiej szerokości docieplenia ościeży drzwiowych należałoby wykonać.*
- *W opisie technicznym również nie ma żadnych informacji odnośnie szerokości docieplanych ościeży okien i drzwi.*

Odpowiadając na pytanie nr 2 biegły stwierdził, że: (...) nie ma możliwości dokonania obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C w sposób prawidłowy na podstawie udostępnionej w postępowaniu dokumentacji projektowej.

Biegły uwzględnił w tej części Opinii pytanie i odpowiedź do treści SWZ, jakie zawarto w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r.:

Pytanie 2: Ponieważ udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży, proszę o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.

Odpowiedź: Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach. Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 cz I SWZ, w związku z ustaleniem wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy.

- i stwierdził, że: Odpowiedź Zamawiającego nie wyczerpuje pytania, zwłaszcza mając na uwadze następujący zapis zamieszczony w „Rozdziale 4 Projekt techniczny” w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” (Dz. U. z 15 kwietnia 2022 r., poz. 1225).

„§ 24. Część rysunkowa projektu technicznego zawiera co najmniej:

1) rzuty wszystkich charakterystycznych poziomów obiektu budowlanego, w tym widok dachu lub przekrycia oraz przekroje i elewacje...”.

Ponadto biegły dodał, że: Odpowiedź Zamawiającego również nie wskazuje, w jaki sposób należy obliczyć powierzchnię ościeży, gdy nie jest to możliwe na podstawie udostępnionej przez Zamawiającego dokumentacji. Poza tym stwierdzenie, że „Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach” jest w sprzeczności z rysunkiem nr R12 z którego wynika, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku i wykonanie dodatkowego docieplenia nie jest konieczne (w tym przypadku ościeżem otworu jest bok piętnastocentymetrowego docieplenia ściany). W odpowiedzi udzielonej przez Zamawiającego podano również, że ilości robót w Przedmiarach Robót są pomocnicze, z czego wynika, że przedmiary zamieszczone przez Zamawiającego w SWZ nie są obowiązujące.

Odpowiedź na pytanie nr 3

W odpowiedzi na pytanie nr 3 biegły w pierwszej kolejności wskazał, że: O tym, że kosztorysy ofertowe zostały opracowane na podstawie obmiarów z natury Wykonawca Arbud Investment Sp. z o.o. informuje pismem z dnia 30.04. 2024 r. skierowanym do Burmistrza Dzielnicy Mokotów Miasta Stołecznego Warszawy. W powyższym piśmie napisano o tym, że wizja lokalna i pomiary obiektu zostały przeprowadzone w dniu 08.04.2024 r., oraz że: «„Rzeczywista ilość robót została ujęta w ofercie firmy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. (w załączeniu kosztorysy szczegółowe segmentów A, B, C oraz izolacji fundamentów, z których wynikają jednostkowe koszty). Rzeczywista ilość robót została zastosowana do sporządzenia wyceny. Od powierzchni docieplenia ścian zostały odliczone otwory okienne, a doliczono docieplenie ościeży okiennych” ».

Kosztorysy ofertowe Wykonawcy Arbud Investment Sp. z o.o. zawierają wyłącznie wyniki obliczeń ilości robót, bez elementów składowych przedmiarów (np. powierzchnia elewacji w poz. 5 równa 784,00 m² bez podania sposobu przeprowadzonego obliczenia).

Z kolei część wymiarów na rysunkach nie jest zwymiarowana w sposób prawidłowy (np. długości ścian zewnętrznych), a niektórych wymiarów brakuje (np. otwory okienne i drzwiowe, wysokości budynków).

W kosztorysach ofertowych przygotowanych przez Wykonawcę Arbud Investment Sp. z o.o. są wskazane tylko kalkulacje szczegółowe, w których podano ogólne ilości robót, brakuje natomiast tabeli przedmiaru, z wyszczególnionymi obliczeniami, z których by wynikały wartości końcowe.

Wykonawca musiałby wykonać pomiary z natury, a wyniki wpisać na rysunkach. Takich informacji nie ma.

Przykład – Kosztorys ofertowy budynek A

5 KNR 0-17	Przygotowanie podłoża pod ocieplenie	m ²				784,00	
d.1.2608-01	metoda lekka-mokra - oczyszczenie						

W kosztorysie podana jest powierzchnia 784,00 m². Wykonawca nie przedstawił szczegółowych pomiarów z natury, wskazujących miejsce wykonania tych robót np. nr rysunku, obliczenia powierzchni i odjęte powierzchnie otworów.

Nie ma możliwości porównania także z przedmiarem, który jest elementem dokumentacji projektowej. W przedmiarze przekazanym przez Zamawiającego także brakuje miejsca wykonania i obliczeń ilości robót, numerów rysunków. Są tylko ilości robót bez obliczeń.

Dodatkowo, jak wskazano w punkcie 5 Opinii, na rysunkach brakuje informacji (wymiarów), które by pozwoliły obliczyć jednoznacznie ilości robót i porównać z ilościami przedstawionymi przez Wykonawcę.

Odpowiadając na pytanie nr 3 biegły stwierdził, że: (...) nie jest możliwe opracowanie w sposób prawidłowy przedmiarów obejmujących wszystkie roboty na podstawie dokumentacji projektowej, która nie spełnia wymagań określonych w przepisach, a udostępnionej w postępowaniu, także z tej przyczyny, że kosztorysy ofertowe Arbud Investment Sp. z o.o. zawierają jedynie wyniki obliczeń ilości robót bez elementów składowych obmiarów z natury.

Biegły w podsumowaniu Opinii stwierdził następująco:

W odpowiedzi na pytanie nr 1:

Czy dokumentacja projektowa (opis budowlany oraz rysunki: E16, R1-R25) była sporządzona w sposób pozwalający na prawidłową wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, bez korzystania z przedmiarów robót, którym zamawiający nadał wyłącznie pomocniczy charakter ? biegły stwierdził, że:

Na podstawie udostępnionej dokumentacji nie ma możliwości przeprowadzenia w sposób prawidłowy obliczeń ilości robót niezbędnych do realizacji zadania określonego w postępowaniu, a tym samym dokonania prawidłowej wyceny wszystkich prac.

Na podstawie dokumentacji projektowej wskazanej przez Zamawiającego w SWZ i OPZ wykonawcy nie byli w stanie złożyć porównywalnych ofert dla całego zakresu robót zdefiniowanego w OPZ i w SWZ, przy czym przez określenie „zakres robót” należy rozumieć jako rodzaj i ilość robót przewidzianych do wykonania.

W odpowiedzi na pytanie nr 2:

Czy dokumentacja projektowa pozwalała na dokonanie obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C?

W odpowiedzi na powyższe pytanie należy wziąć pod uwagę pytanie i odpowiedź do treści SWZ, jakie zawarto w piśmie z dnia 22 kwietnia 2024 r.:

Pytanie 2

Ponieważ udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży, proszę o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.

Odpowiedź: Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach. Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 cz I SWZ, w związku z ustaleniem wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy.»

Biegły skonstatował, że: *Nie ma możliwości dokonania obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C w sposób prawidłowy na podstawie udostępnionej w postępowaniu dokumentacji projektowej.*

W odpowiedzi na pytanie nr 3:

Czy obmiary z natury dokonane przez Wykonawcę Arbud Investment Sp. z o.o. (wskazane w kosztorysach ofertowych) są zgodne z dokumentacją projektową?, biegły stwierdził, że: Kosztorysy ofertowe Arbud Investment Sp. z o.o. zawierają jedynie wyniki obliczeń ilości robót bez elementów składowych pomiarów z natury, natomiast dokumentacja projektowa nie spełnia wymogów określonych przepisami, w związku z czym nie można potwierdzić, że obmiary z natury dokonane przez Wykonawcę Arbud Investment Sp. z o.o. (wskazane w kosztorysach ofertowych) są zgodne z dokumentacją projektową.

W związku z tak ustalonym stanem faktycznym powyższym Prezes Urzędu zważył co następuje.

W pierwszej kolejności wskazał, że sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia jest uprawnieniem zamawiającego, a zarazem jednym z jego kluczowych obowiązków związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zasady sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia reguluje art. 99 - 103 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, 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.

Przywołany przepis nakazuje zamawiającemu dokonanie opisu przedmiotu zamówienia:

- w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, czyli tak, aby każdy z potencjalnych wykonawców rozumiał go jednakowo, nie budził on jakichkolwiek wątpliwości, co do jego przedmiotu (jaki produkt jest wymagany przez zamawiającego),
- za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, tj. poprzez użycie fachowego języka dla danej branży, która dotyczy przedmiotu zamówienia, a w której działają wykonawcy wyrażający zainteresowanie udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,

- z uwzględnieniem wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, co oznacza, iż zamawiający opisując przedmiot zamówienia musi uwzględnić wszystkie elementy istotne dla wykonania zamówienia. Zamawiający nie może pominąć żadnych informacji, które mają wpływ na przygotowanie oferty, m.in. faktycznej wielkości i zakresu zamówienia.

Analizując powyższy przepis warto również odwołać się do słownikowej definicji znaczenia słów jednoznaczny i wyczerpujący. Według Słownika Języka Polskiego PWN słowo jednoznaczny oznacza: (1) «niebudzący wątpliwości» (2) «o wyrazach, zwrotach, formach, itp.: znaczący to samo». Natomiast jedna ze słownikowych definicji słowa „wyczerpujący” brzmi: (1) «przedstawiający jakieś zagadnienie wszechstronnie, szczegółowo» (za publikacją UZP pn. *Opis przedmiotu zamówienia w świetle kontroli Prezesa UZP i orzecznictwa KIO*).

Obowiązkiem zamawiającego jest więc dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób wszechstronny i szczegółowy, pozwalający na pełne, jednoznaczne określenie przez wykonawców prac, jakie mają wykonać. Opis jednoznaczny to opis precyzyjnie określony, niebudzący wątpliwości. Opis wyczerpujący to opis przedstawiający przedmiot zamówienia w sposób wszechstronny i szczegółowy. Opis przedmiotu zamówienia winien uwzględniać (wszystkie) wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Prawidłowo sporządzony opis przedmiotu zamówienia ma wskazać wykonawcom rzeczywisty zakres zamówienia przy użyciu przejrzystych określeń, znanych i zrozumiałych dla wykonawców działających w tej branży.

Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 12 września 2025 r. podkreśliła, że: *Zamawiający sporządzając opis przedmiotu zamówienia nie może pominąć żadnych informacji mających wpływ na sporządzenie oferty. Jednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia decyduje o tym, czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego można uznać za czyniące zadość podstawowym zasadom wymaganym przez przepisy ustawy Pzp, w tym zasadzie przejrzystości postępowania. Ma na celu umożliwienie wykonawcom właściwego zorientowania się i wzięcia pod uwagę przy przygotowywaniu ofert, jakie są oczekiwania zamawiającego względem ofert składanych w postępowaniu (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. KIO 169/22). Istoty przepisu art. 99 ustawy Pzp należy upatrywać w takim szczegółowym i dokładnym określeniu przez zamawiającego swoich wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia, aby każdy wykonawca był w stanie zidentyfikować, czego zamawiający oczekuje (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. KIO 3718/21).*

Zatem, niepełny i nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia, który nie uwzględnia wszystkich okoliczności i wymagań mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, narusza przepis art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Jako że opis przedmiotu zamówienia w sposób bezpośredni wpływa na treść ofert składanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak i wysokość ich cen, tak istotne jest, aby sporządzony był w sposób prawidłowy i zgodny z przepisami ustawy Pzp.

Przepis art. 103 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że zamówienie na roboty budowlane opisuje się za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Z treści art. 103 ustawy Pzp wynika zatem, przy pomocy jakiej dokumentacji zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane. Podstawowym dokumentem w tym przedmiocie jest dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych.

§ 4 ust. 2 Rozporządzenia 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) stanowi, że dokumentacja projektowa służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę albo zgłoszenie robót budowlanych, do którego dołącza się projekt budowlany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, składa się w szczególności z:

- 1) planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania;
- 2) przedmiaru robót w zakresie, o którym mowa w § 6;
- 3) projektów, pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych odrębnymi przepisami.

Zgodnie z ust. 3 ww. przepisu, jeżeli zamówienie na roboty budowlane, o których mowa w ust. 1 i 2, jest udzielane w trybie zamówienia z wolnej ręki lub w projektowanych postanowieniach umowy przyjęto zasadę wynagrodzenia ryczałtowego, dokumentacja projektowa może nie obejmować przedmiaru robót.

W myśl przepisu art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz przejrzysty. Zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji przez zamawiającego oznacza stworzenie warunków umożliwiających wykonawcom konkurowanie ze sobą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na uczciwych zasadach. Z kolei zasada przejrzystości gwarantuje, że warunki udziału w postępowaniu, a także opis przedmiotu zamówienia, są sformułowane jasno i jednoznacznie - tak, że wykonawcy nie muszą domyślać się intencji zamawiającego w tym zakresie (tak w Komentarzu do art. 16 ustawy Pzp w: Prawo zamówień publicznych. Komentarz. Wydanie II pod redakcją Huberta Nowaka, Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 157-159).

Przenosząc powyższe ustalenia prawne na stan faktyczny sprawy, Kontrolujący stwierdził, że ze zgromadzonego w sprawie materiału, w szczególności treści Opinii biegłego powołanego przez Prezesa Urzędu, wynika niezbicie, że dokumentacja projektowa, składająca się na opis przedmiotu zamówienia, która została udostępniona przez zamawiającego wykonawcom chcącym ubiegać się o udzielenie zamówienia, zawierała błędy i wady.

Biegły wskazał w szczególności, że ww. błędy i wady dokumentacji polegały na tym, że:

- *Na rzutach – rysunki nr R2, R3, R4, R5 (Budynki A, B, C) - zwymiarowano tarasy i ściany zewnętrzne budynków, jednak brak linii pomocniczych wymiarowych wyznaczających zakres wymiarowania (są tylko linie wymiarowe i kreski wskazujące na granice wymiaru) utrudnia, lub uniemożliwia odczyty wymiarów z rysunków.*
- *Otwory okienne i drzwiowe nie są zwymiarowane. (...)*
- *(...). Z porównania rysunków elewacji R7 i R8 z zestawieniem na rysunku R25 wynika, że zestawienie obejmuje tylko część istniejącej stolarki. Ponieważ znane są tylko wymiary otworów okiennych i drzwiowych przedstawionych na rysunku nr R25 - możliwość potrącenia otworów z powierzchni elewacji jest ograniczona tylko do tych otworów.*
- *Projekt nie obejmuje przekrojów poprzecznych i podłużnych budynków A, B, C – (...)*
Brak prawidłowo zwymiarowanych przekrojów poprzecznych uniemożliwia dokładne odczyty wysokości docieplenia (cokoły i powyżej cokołów), potrzebne do obliczenia powierzchni docieplenia.
(...)
- *Na rysunkach elewacji nr R7 i nr R8 nie pokazano elementów podlegających wymianie, lub demontażowi i ponownemu montażowi, w tym: krątek wentylacyjnych, kamer i puszek CCTV.*
- *Pozostałe rysunki dot. robót dociepleniowych - R9 do R16, R18 i R19 – nie zawierają informacji wymiarowych i przedstawiają rozwiązania techniczne niezbędne dla wykonawcy robót.*

Rysunek nr R13 prawdopodobnie dotyczy 9 szt. okien piwnicznych O5 poniżej przyziemia (brak informacji na rysunku).

(...)

Informacja w tabelce: „SKALA: N.D.” wskazuje na to, że rysunek nie ma zachowanej skali, nie podano także szerokości ościeża, więc w tej sytuacji nie ma podstaw do jednoznacznego obliczenia powierzchni docieplenia ościeży okien piwnicznych.

Rysunek R12 prawdopodobnie dotyczy okna powyżej przyziemia (brak informacji na rysunku).

W pkt. 2 opisu znajdującego się na rysunku jest zapis: „Okno cofnięte względem lica ściany”, jednocześnie jednak z rysunku wynika, że ościeżnica okna licuje się

z istniejącą elewacją budynku. Znaczyłyby to, że po wykonaniu docieplenia ścian warstwą styropianu gr 15 cm nie ma potrzeby dodatkowego docieplenia ościeży okien powyżej przyziemia pasami styropianu gr 2-3 cm. W takim przypadku ościeże zewnętrzne otworu okiennego lub drzwiowego stanowi boczna powierzchnia piętnastocentymetrowego docieplenia elewacji styropianem i w ilości robót należałoby uwzględnić jedynie siatkę na kleju i tynk mineralny, bez pasów styropianu 2-3 cm.

(...)

- *Nieprawidłowe zwymiarowanie rysunków ma także wpływ na właściwe obliczenie powierzchni parapetów zewnętrznych.*
- *Na żadnym z rysunków nie przedstawiono, jak wygląda usytuowanie ościeżnic drzwiowych względem powierzchni istniejącej elewacji, w związku z czym nie wiadomo, czy i jakiej szerokości docieplenia ościeży drzwiowych należałoby wykonać.*
- *Również w opisie technicznym nie ma żadnych informacji odnośnie szerokości docieplanych ościeży okien i drzwi.*

Jak wynika z ustaleń kontroli doraźnej Prezesa Urzędu, szczególnie istotne wady dokumentacji projektowej skutkowały brakiem możliwości obliczenia powierzchni ościeży. Biegły wskazał w tym zakresie następujące aspekty:

- *Otworki okienne i drzwiowe na rysunkach nie są zwymiarowane. Ma to wpływ na ustalenie powierzchni docieplenia ościeży okien i drzwi.*
- *Rysunek R13 prawdopodobnie dotyczy 9 szt. okien piwnicznych O5 poniżej przyziemia (brak informacji na rysunku).*

Informacja w tabelce: „SKALA: N.D.” wskazuje na to, że rysunek nie ma zachowanej skali, nie podano także szerokości ościeża, więc w tej sytuacji nie ma podstaw do jednoznacznego obliczenia powierzchni docieplenia ościeży okien piwnicznych (pomiar szerokości ościeża z rzutu R2 byłby zbyt niedokładny).

- *Rysunek R12 prawdopodobnie dotyczy okna powyżej przyziemia (brak informacji na rysunku).*

W pkt. 2 na rysunku jest zapis: „Okno cofnięte względem lica ściany”, jednak z rysunku wynika, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku. Z powyższego wynikałoby, że po wykonaniu docieplenia ścian nie będzie potrzeby dodatkowego docieplenia ościeży okien powyżej przyziemia pasami styropianu gr 2-3 cm.

Zgodnie z tym rysunkiem należałoby uwzględnić jedynie siatkę na kleju i tynk na powierzchni ościeża otworu okiennego.

- *Na żadnym z rysunków nie przedstawiono, jak wygląda usytuowanie ościeżnic drzwiowych względem powierzchni istniejącej elewacji, w związku z czym nie wiadomo, czy i jakiej szerokości docieplenia ościeży drzwiowych należałoby wykonać.*

- *W opisie technicznym również nie ma żadnych informacji odnośnie szerokości docieplanych ościeży okien i drzwi.*

Powyższe ustalenia biegłego podważają bezpośrednio stanowisko zamawiającego (pismo Burmistrza Dzielnicy Mokotów Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 grudnia 2024 r. znak: UD-IV-WZP.170.1.2024.DKO) który twierdził, iż udostępniona na stronie internetowej prowadzonego postępowania dokumentacja projektowa, pozwalała na określenie ilości m² ościeży oraz zweryfikowanie wartości podanych w przedmiarze.

Zamawiający wskazał, że: *Rysunki R2-R8 zawierają rzuty poszczególnych kondygnacji oraz elewacje budynków szkoły z podanymi wymiarami ścian, które określają wielkość zamówienia. Rysunki wykonane są w określonej skali, która pozwala określić lub skorygować wymiary każdego elementu w tym długości ościeży.* Jak natomiast wykazał biegły, na rzutach - rysunki R2, R3, R4, R5 (Budynki A, B, C) - zwymiarowano tarasy i ściany, jednak brak linii pomocniczych wymiarowych wyznaczających zakres wymiarowania utrudnia, lub uniemożliwia odczyty wymiarów z rysunków. Z kolei otwory okienne i drzwiowe nie są zwymiarowane, a to jak wskazał biegły - ma wpływ na dokładność ustalenia powierzchni docieplenia elewacji, od której należy odjąć powierzchnie otworów.

Ustalenia biegłego przeczą również stwierdzeniu zamawiającego, że: *Obliczenie powierzchni ościeżnic można wykonać na podstawie rysunku R 13, który określa szerokość ościeżnicy, która wynosi 30 cm. Wymiar ten potwierdzony jest w przedmiarach, poz. nr 15 budynków A, B, i C. Długość ościeżnicy wszystkich okien w trzech budynkach można odczytać z rysunku R 26 [powinno być R25] (zestawienie stolarki budowlanej) oraz z rysunków R2-R8.*

Biegły w zakresie rysunku R 13 wskazał bowiem, że rysunek ten nie ma zachowanej skali oraz nie podano szerokości ościeża, a zatem zdaniem biegłego nie ma podstaw do jednoznacznego obliczenia powierzchni docieplenia ościeży okien piwnicznych. Co do rysunku nr 25, biegły wskazał, że z porównania rysunków elewacji R7 i R8 z zestawieniem na rysunku R25 wynika, że zestawienie obejmuje tylko część istniejącej stolarki - znane są tylko wymiary otworów okiennych i drzwiowych przedstawionych na rysunku nr 25, a więc możliwość odjęcia otworów z powierzchni elewacji jest ograniczona tylko do tych otworów.

Z kolei w odniesieniu do przedmiarów, biegły wskazał, że brak w nich obliczeń ilości robót nie pozwala ocenić, czy ilości robót były prawidłowe, a podane tylko wartości końcowe bez obliczeń robót czynią przedmiar niesprawdzalnym.

Zamawiający podniósł również, że: *Zgodnie z zapisem na str. 23 Opisu technicznego „Wymiary w zestawieniu stolarki są orientacyjne; przed dokonaniem wymiany stolarki okiennej należy pobrać dokładne wymiary otworów z natury.” Do przygotowania oferty są jednak wystarczające. Powyższy zapis oznacza, że wymiary stolarki przedstawione w dokumentacji mogą się nieznacznie różnić z wymiarami z natury.* W odniesieniu do powyższego należy

jednak zauważyć, że powyższa uwaga dotyczy etapu realizacji prac, a nie przygotowania oferty, na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

A zatem, za ustaleniami biegłego, należy stwierdzić, że udostępniony opis przedmiotu zamówienia nie uwzględniał wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, jeżeli wykonawcy nie byli w stanie na podstawie tej dokumentacji projektowej określić prawidłowo powierzchni ościeży, a tym samym ilości robót niezbędnych do realizacji zadania określonego w postępowaniu.

Udostępniona na stronie internetowej prowadzonego postępowania dokumentacja projektowa, wbrew więc opinii zamawiającego (zamawiający sprostował w piśmie z dnia 24 lutego 2025 r., że w wyjaśnieniach z dnia 11 grudnia 2024 r. omyłkowo odniósł się do rysunku R 26 zamiast do rysunku R 25) nie odpowiadała regułom wynikającym z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Na marginesie Prezes Urzędu zauważył, że gdyby było inaczej wykonawca ARBUD, aby skalkulować cenę swojej ofert - jak wyjaśnił zamawiającemu w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego - nie uciekałby się do dokonania własnych obmiarów z natury. Tymczasem, wykonawca w oparciu o przedmiotową dokumentację projektową nie był w stanie odliczyć od powierzchni docieplenia ścian otworów okiennych i doliczyć ościeży okiennych, aby określić zakres i ilość prac termomodernizacyjnych.

Powyższe wyjaśnianie zamawiającego świadczą także o wadze obmiaru ościeży okiennych, którego jednak dokumentacja nie dawała możliwości określić, jak dowodzi Opinia biegłego.

Prezes Urzędu wskazał, że w kontroli nie kwestionuje się możliwości przeprowadzenia wizji lokalnej ani przyjętej przez ww. wykonawcę metody odliczania od powierzchni docieplenia ścian otworów okiennych i doliczenia ościeży okiennych. Istota stwierdzonego naruszenia sprowadza się do faktu, że dokumentacja projektowa nie zawiera wszystkich informacji istotnych dla sporządzenia oferty.

Przy tym zwrócił uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, zamawiający nie przewidział w dokumentach zamówienia wizji lokalnej na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Bezpodstawnym jest więc założenie, że wszyscy oferenci skorzystali lub mogli skorzystać z tej metody obliczenia powierzchni do docieplenia, wymagającej dokonania własnych obmiarów z natury, i następnie wycenienia swojej oferty na tej podstawie. Sam zamawiający, jak wynika z wyjaśnień skierowanych do Urzędu, nie miał wiedzy, czy *i którzy wykonawcy (o wizji lokalnej przeprowadzonej przez Wykonawcę Zamawiający dowiedział się z treści wyjaśnień dotyczących ceny oferty) dokonali wizji lokalnej modernizowanego obiektu oświatowego* (Wyjaśnienia zamawiającego z dnia 24 lutego 2025 r, skierowane do Prezesa Urzędu). Po drugie, wymaga wyjaśnienia, że sama instytucja

wizji lokalnej, nie zastępuje dokładnego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, ani nie konwaliduje wadliwego opisu przedmiotu zamówienia.

Biegły, odpowiadając na pytanie: *czy dokumentacja projektowa pozwalała na dokonanie obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C*, stwierdził kategorycznie, że na podstawie udostępnionej w postępowaniu dokumentacji projektowej nie ma możliwości w sposób prawidłowy dokonania obliczenia powierzchni ościeży dla prac termomodernizacyjnych w obiektach A, B i C.

Prezes Urzędu wskazał, że na gruncie przedmiotowej sprawy nie można także pominąć głosu wykonawców, którzy przed upływem terminu składania ofert sygnalizowali zamawiającemu w pytaniach dotyczących treści SWZ, opublikowanych przez zamawiającego, na braki w dokumentacji projektowej. Wyrażnie wskazywało na to pytanie nr 3 do SWZ z pakietu odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2024 r.: *„Ze względu na charakter udostępnionej dokumentacji proszę o udostępnienie dokładnych rzutów poszczególnych kondygnacji (zawierających m.in. stolarki) oraz przekrojów przez budynki. Bez ww. danych nie jesteśmy w stanie zweryfikować przedmiarów przygotować miarodajnej wyceny.”* Zamawiający w odpowiedzi przekazał, że: *„Rysunki nr 2,3,4,5 przedstawiają rzuty poszczególnych kondygnacji. Rysunek nr 25 przedstawia stolarkę budowlaną przeznaczoną do wymiany. Na tej podstawie należy przygotować wycenę.”*

Jeszcze bardziej wymowne jest pytanie nr 2 do SWZ, w którym wykonawca wskazał, że: *(...) udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży, wobec czego wykonawca prosił o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.*

W odpowiedzi na to pytanie zamawiający wskazał tylko, że: *Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach. Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 cz. I SWZ, w związku z ustaleniem wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy.*

Biegły powołany przez Prezesa Urzędu ocenił, że ww. odpowiedź: >> (...) nie wyczerpuje pytania, zwłaszcza mając na uwadze następujący zapis zamieszczony w „Rozdziale 4 Projekt techniczny” w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” (Dz. U. z 15 kwietnia 2022 r., poz. 1225).

„§ 24. Część rysunkowa projektu technicznego zawiera co najmniej:

1) rzuty wszystkich charakterystycznych poziomów obiektu budowlanego, w tym widok dachu lub przekrycia oraz przekroje i elewacje...”

Odpowiedź zamawiającego również nie wskazuje, w jaki sposób należy obliczyć powierzchnię ościeży, gdy nie jest to możliwe na podstawie udostępnionej przez

Zamawiającego dokumentacji. Poza tym stwierdzenie, że: *Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach* jest w sprzeczności z rysunkiem nr R12, z którego wynika, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku i wykonanie dodatkowego docieplenia nie jest konieczne (w tym przypadku ościeżem otworu jest bok piętnastocentymetrowego docieplenia ściany). W odpowiedzi udzielonej przez zamawiającego podano również, że ilości robót w Przedmiarach Robót są pomocnicze, z czego wynika, że przedmiary zamieszczone przez Zamawiającego w SWZ nie są obowiązujące.

Zatem, zamawiający udzielając odpowiedzi na ww. pytanie do treści SWZ, nie podał, skąd wykonawcy mają powziąć dane o ilości powierzchni ościeży. Jednocześnie wykonawcy nie byli w stanie ustalić tych danych w oparciu o udostępnioną dokumentację projektową, ani też w oparciu o pomocnicze przedmiary, co do których Zamawiający nie potwierdził, że podane tam ilości są prawidłowe.

Powyższe ustalenia prowadzą wprost do wniosku, że zamawiający, choć - w myśl art. 103 ust. 1 ustawy Pzp - formalnie opisał przedmiot zamówienia za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, to opis ten przez wskazane wyżej istotne wady i błędy dokumentacji projektowej nie spełniał elementarnych wymagań ustawy Pzp wynikających z przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Przede wszystkim tak opisany przez zamawiającego przedmiot zamówienia nie spełniał wymogu jednoznaczności, jako że udostępniona dokumentacja projektowa nie pozwalała w sposób prawidłowy ustalić zakresu prac do wykonania (rodzaju i ilości robót). Wady dokumentacji projektowej jakie wskazał biegły powołany przez Prezesa Urzędu, takie jak nieprawidłowo zwymiarowane rzuty budynków, brak przekrojów budynków, brak jasności co do usytuowania stolarki w ościeżach, a co za tym idzie brak możliwości dokładnego określenia szerokości ościeży, uniemożliwiały Wykonawcom przeprowadzenie w sposób prawidłowy obliczeń ilości wszystkich robót określonych w postępowaniu, a w konsekwencji dokonania prawidłowej wyceny wszystkich prac. Należy podkreślić, że źródłem opisu przedmiotu zamówienia, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, jak i z zapisami SWZ, jaką przekazał zamawiający, powinna być dokumentacja projektowa, nie własne obliczenia wykonawców. Fakt, że wykonawca ARBUD INVESTMENT sp. z o.o. dokonał własnych obmiarów celem ustalenia rzeczywistej ilości robót - wpisuje się we wnioski zawarte w opinii biegłego i potwierdza tylko, że zamawiający nie wypełnił obowiązku przygotowania opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z regułami określonymi przez art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Nie sposób również uznać opisu przedmiotu zamówienia za wyczerpujący, skoro dokumentacja projektowa nie zawierała wskazanych wyżej, istotnych do ustalenia zakresu prac objętych zamówieniem, elementów, takich jak, np. przekroje poprzeczne i podłużne

budynków A, B, i C, co prowadzi do wniosku, że przedmiot zamówienia nie został opisany w sposób wszechstronny i szczegółowy.

Zamawiający wskazywał w wyjaśnieniach udzielonych w toku kontroli, że: *Zgodnie z SWZ (pkt. 6, rozdział I) „podstawą do wyceny robót, sporządzenia oferty oraz wyliczenia ceny ryczałtowej oferty jest opis przedmiotu zamówienia, który stanowi dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót.” W tym samym punkcie Zamawiający zaznaczył iż „cena ofertowa musi obejmować wszystkie koszty niezbędne do wykonania całości przedmiotu zamówienia”, a „za ustalenie ilości robót oraz sposób przeprowadzenia na tej podstawie kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego odpowiada wyłącznie wykonawca. Wykonawca jest zobowiązany do wykonania przedmiotu zamówienia w sposób przewidziany w opisie przedmiotu zamówienia i zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. W związku z ustaleniem wynagrodzenia wykonawcy o charakterze ryczałtowym, przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy w sprawie zamówienia publicznego.”* (Wyjaśnienia z dnia 24 lutego 2024 r. skierowane do Prezesa Urzędu).

W odniesieniu do powyższego Prezes Urzędu zauważył, że owszem - przy wynagrodzeniu ryczałtowym - wykonawcy sami kalkulują ryzyko kosztowe, ale ustalony przez zamawiającego rodzaj wynagrodzenia ryczałtowego nie uchyla wynikających z przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp obowiązków zamawiającego do opisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Jak wskazała w wyroku Krajowa Izba Odwoławcza z dnia 3 lutego 2023 r., sygn. akt KIO 124/23 KIO 168/23, Zamawiający ma obowiązek *uwzględnić w OPZ wszystkie informacje, które są niezbędne do sporządzenia ofert i zapewnienia ich porównywalności. Nie jest dopuszczalne przerzucanie na wykonawców ryzyka związanego z brakiem w OPZ informacji, które wpływają na szacowanie oferty, a które zamawiający jest lub powinien być w stanie podać. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 3 grudnia 2019 r., wykonawca powinien uwzględnić w ofercie tylko te ryzyka, które w okolicznościach danej sprawy, przy uwzględnieniu zawodowego charakteru działalności wykonawcy, są możliwe do przewidzenia. Jeżeli inwestor nie opisz przedmiotu zamówienia w wyczerpujący sposób, nie można przerzucać na wykonawcę wszelkich możliwych ryzyk, jakie mogą zaistnieć przy wykonywaniu przedmiotu umowy. Ocena ryzyka powinna być możliwa na podstawie opisu przedmiotu zamówienia.*

Fakt ustanowienia wynagrodzenia ryczałtowego nie upoważnia więc zamawiającego do opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niespełniający wymagań określonych przepisem art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. W kontekście opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w związku z wynagrodzeniem ryczałtowym zamawiający może co najwyżej nadać

przedmiar charakter pomocniczy, nie obowiązujący, jak wywodzi się z § 4 ust. 2 Rozporządzenia.

Zwrócił także uwagę, że celem norm wynikających z przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, jest przekazanie wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia opisu przedmiotu zamówienia, które pozawala na sporządzenie ofert i zapewnia ich porównywalność.

Zasada wynagrodzenia ryczałtowego nie zwalnia zamawiającego ze stosowania podstawowych reguł opisywania przedmiotu zamówienia, które statuują obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego opisanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, które mogą mieć wpływ na sporządzenie oferty. Podkreślić należy, za wyżej cyt. wyrokiem Izby, że: *Nie jest dopuszczalne przerzucanie na wykonawców ryzyka związanego z brakiem w OPZ informacji, które wpływają na szacowanie oferty, a które zamawiający jest lub powinien być w stanie podać.*

Niezależnie od okoliczności, że przy wynagrodzeniu ryczałtowym, jak podkreśla zamawiający w wyjaśnieniach kierowanych do Urzędu, wykonawcy sami kalkulują ryzyko kosztowe, ryzyko to znacząco rośnie przy braku wiedzy o realnym zakresie robót objętych zamówieniem, wymagających uwzględnienia przy kalkulacji ceny oferty. Podkreślić należy, że potencjalni wykonawcy zwracali się z wnioskami o wyjaśnienie/uzupełnienie braków w dokumentacji projektowej, wskazując m.in., że: *udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży.* Należy przyjąć, że gdyby opis przedmiotu zamówienia sporządzony był w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, potencjalni wykonawcy mogliby inaczej wycenić oferty, co oznacza, że naruszenie miało w konsekwencji wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W świetle powyższych ustaleń stanu faktycznego oraz prawnego, należy stwierdzić, że błędnie zamawiający tłumaczył w wyjaśnieniach udzielonych na wezwanie Prezesa Urzędu, iż w postępowaniu mamy do czynienia z wynagrodzeniem ryczałtowym, więc za ustalenie ilości robót oraz sposób przeprowadzenia na tej podstawie kalkulacji wynagrodzenia ryczałtowego odpowiada wykonawca, a co więcej dopuszczając, że wykonawcy mogli ustalić zakres prac w oparciu o własne obmiary. Zamawiający wyjaśnia bowiem, że wizja lokalna, mimo że nieprzewidziana w dokumentach zamówienia, była dopuszczalna, a *zamawiający nie ograniczał dostępu do obiektu innym wykonawcom. Zachowana została w ten sposób zasada równego traktowania.*

Nie sposób podzielić poglądów zamawiającego. W stanie faktycznym kontrolowanego postępowania doszło do naruszenia przepisu art. 99 ust 1 ustawy Pzp oraz zasad określonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, bowiem dokumentacja projektowa stanowiąca opis przedmiotu zamówienia - z powodu błędów i wad wyżej opisanych - nie zawierała wszystkich informacji niezbędnych do sporządzenia ofert i zapewnienia ich porównywalności, tak aby każdy z wykonawców, w oparciu o udostępnioną dokumentację, mógł ustalić zakres prac i wycenić

ofertę na jednakowych zasadach, co prowadziło do naruszenia także zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości. Nie może być mowy o porównywalności ofert, w sytuacji, gdy zamawiający nie miał możliwości zweryfikowania, w jaki sposób dany wykonawca wycenił swoją ofertę, czy jak w przypadku wykonawcy ARBUD INVESTMENT sp. z o.o. - w oparciu o własne obmiary, czy też może, np. przyjmując wartości wskazane w pomocniczych przedmiarach robót. Przyznał to sam zamawiający wskazując, że *nie ma wiedzy, czy i którzy wykonawcy (...) dokonali wizji lokalnej modernizowanego obiektu oświatowego*.

Jednocześnie dokumentacja projektowa, jak wykazał biegły, nie pozwalała jednoznacznie ustalić zakresu prac do wykonania (ich rodzaju i ilości). Biegły stwierdził, że: *Na podstawie dokumentacji projektowej wskazanej przez Zamawiającego w SWZ i OPZ wykonawcy nie byli w stanie złożyć porównywalnych ofert dla całego zakresu robót zdefiniowanego w OPZ i w SWZ, (...).*

W stanie faktycznym kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia opis przedmiotu zamówienia, na który składała się wadliwa dokumentacja projektowa, był niepełny, niejasny, i nieuwzględniający wszystkich okoliczności mających wpływ na sporządzenie ważnej oferty. Powyższe doprowadziło do sytuacji, w której wykonawca ARBUD dokonał własnych obmiarów i do sporządzenia oferty, jak wyjaśnił, przyjął „rzeczywistą ilość robót”. A przecież to opis przedmiotu zamówienia, dostępny dla wszystkich potencjalnych wykonawców powinien określać rzeczywistą ilość robót.

Reasumując, Prezes Urzędu stwierdził, że w kontrolowanym postępowaniu doszło do naruszenia przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 103 ust. 1 ustawy Pzp i § 4 ust. 2 Rozporządzenia 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) poprzez udostępnieniu wykonawcom wadliwej i niekompletnej dokumentacji projektowej, co czyniło opis przedmiotu zamówienia niejednoznacznym oraz uniemożliwiającym wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, co w konsekwencji prowadziło do naruszenia także podstawowych zasad udzielenia zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji i przejrzystości.

Z kolei w zakresie, w jakim Kontrolujący zarzucał naruszenie przepisu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w pierwszej kolejności przypominał, że ten wprowadza obowiązek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w razie zaistnienia jednej z określonych w nim przesłanek. Brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje na to, iż w razie zaistnienia opisanej w nim okoliczności unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest jedynie uprawnieniem zamawiającego, ale jego obowiązkiem (tak w Komentarzu do art. 255 ustawy Pzp w: Prawo zamówień publicznych. Komentarz.

Wydanie II pod redakcją Huberta Nowaka, Mateusza Winiarza, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, str. 777).

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Na przesłankę określoną w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp składają się dwie okoliczności, których łączne spełnienie warunkuje skuteczne unieważnienie postępowania:

- konieczne jest wystąpienie istotnej wady postępowania,
- wada postępowania musi mieć charakter nieusuwalny i równocześnie powodujący, że umowa zawarta w wyniku takiego postępowania będzie, w rezultacie istnienia tej wady, względnie nieważna - będzie podlegać unieważnieniu (tak: wyrok KIO z dnia 8 października 2021 r., sygn. akt KIO 2741/21).

Z kolei podstawy unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego zostały określone w art. 457 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z przepisem art. 457 ust. 5 ustawy Pzp, przepis ust. 1 nie wyłącza możliwości unieważnienia umowy na podstawie art. 70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

Za wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 września 2025 r., sygn. akt KIO 3266/25, w orzecznictwie wskazuje się że *niejasność lub nieprecyzyjność opisu przedmiotu zamówienia może stanowić podstawę unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp (tak wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. KIO 3733/21; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. KIO 913/21; wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 czerwca 2021 r., sygn. KIO 1343/21). Przyjmuje się, że przedmiotowa nieprawidłowość skutkuje naruszeniem art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, prowadząc do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a także pozostaje w sprzeczności z zasadą przejrzystości. Co więcej, takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, który nakłada na zamawiającego wymóg jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia (tak wyrok KIO, sygn. KIO 610/23). W orzeczeniach Izby zwraca się uwagę, że: „Opis przedmiotu zamówienia, który obarczony jest takimi brakami, które prowadzą do nieporównywalności ofert, stanowiłby przesłankę unieważnienia umowy na podstawie art. 457 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, ponieważ jest takim naruszeniem przepisów, które ma znaczenie dla sporządzenia ofert”.*

Krajowa Izba Odwoławcza również w wyroku z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. akt KIO 3384/23, stwierdziła, że wadliwy opis przedmiotu zamówienia, niezgodny z art. 99 ust. 1 Pzp, prowadzi do nieporównywalności ofert i uniemożliwia zawarcie ważnej umowy, co stanowi kwalifikowaną wadę postępowania, uzasadniającą jego unieważnienie na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp. W wyroku wskazano, że: (...) *dokumentacja Postępowania zawiera liczne*

błędy, nieścisłości i wady, które powodują, że Wykonawcy mogli przyjąć przy wycenie ofert odmienne założenia dotyczące realizacji przedmiotu zamówienia, a w konsekwencji zidentyfikowane uchybienia prowadzą do nieporównywalności ofert. Kontynuowanie Postępowania opisującego przedmiot zamówienia w obecnym kształcie doprowadziłoby do sytuacji, że zostałaby wybrana oferta Wykonawcy, która ostatecznie nie powinna zostać uznana za najkorzystniejszą ze względu na nieprawidłowy opis przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności (...) rozbieżności przyjętych ilości przedmiarowych względem dokumentacji projektowej.

Zasada legalizmu wyrażona w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp wskazuje, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Biorąc pod uwagę ustalenia z pkt 1 Informacji o wyniku kontroli doraźnej, w ocenie Urzędu w kontrolowanym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego mamy do czynienia z wadą postępowania spełniającą przesłanki, które zobowiązywały zamawiającego do unieważnienia kontrolowanego postępowania, określone w przepisie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, tj. z powodu niemożliwej do usunięcia wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Po pierwsze, wada postępowania była istotna i polegała na udostępnieniu wykonawcom wadliwej i niekompletnej dokumentacji projektowej, co czyniło opis przedmiotu zamówienia niejednoznacznym oraz uniemożliwiającym wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert.

O randze naruszenia oraz istotności wady dokumentacji projektowej świadczy fakt, iż na podstawie tak opisanego przez zamawiającego opisu przedmiotu zamówienia wykonawcy nie mieli możliwości przeprowadzenia w sposób prawidłowy obliczeń ilości robót niezbędnych do realizacji zadania określonego w postępowaniu, a tym samym prawidłowej wyceny wszystkich prac. Jak biegły bowiem stwierdził: *Na podstawie dokumentacji projektowej wykonawcy nie byli w stanie złożyć porównywalnych ofert dla całego zakresu robót zdefiniowanego w OPZ i w SWZ (...). Biorąc pod uwagę nieprawidłowo przygotowaną dokumentację projektową, oferty wykonawców przedstawione na jej podstawie nie są porównywalne, ponieważ nie można ustalić jednoznacznie zakresu prac do wykonania. Wskazuje na to fakt, że w postępowaniu złożono 14 ofert, a różnica między najniższą ceną ofert (2 392 896,05 zł) a najwyższą (4 858 500,00 zł brutto) wynosiła 2 465 603,95 zł brutto.*

Prezes Urzędu wskazywał również, że kontrola doraźna została zainicjowana wnioskiem, w którym podniesiono, że wykonawcy zostali pozbawieni realnej możliwości konkurencji w tym postępowaniu, ponieważ zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy, który przyjął do wyceny oferty ilości robót ustalone w oparciu o własne obmiary z natury.

Wykonawca ten, w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny wskazał, że: (...) *przeprowadził wizję lokalną oraz wykonał pomiary obiektu, który wchodzi w zakres w/w zadania. Rzeczywista ilość robót została ujęta w ofercie firmy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. (w załączeniu kosztorysy szczegółowe segmentów A, B, C oraz izolacji fundamentów, z których wynikają jednostkowe koszty). Rzeczywista ilość robót została zastosowana do sporządzenia wyceny. Od powierzchni docieplenia ścian zostały odliczone otwory okienne, a doliczono docieplenie ościeży okiennych.* Jednocześnie ww. Wykonawca wskazał, że: (...) *nasza oferta (...) jest wynikiem rozbieżności pomiędzy przedmiarem jaki został zamieszczony na stronie internetowej, a stanem faktycznym.*

Wyżej cytowane wyjaśnienia Wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o., wskazują na istotność dla wyceny oferty danej dotyczącej powierzchni ościeży, której - jak wykazał Biegły powołany przez Prezesa Urzędu - brakowało w opisie przedmiotu zamówienia.

Zamawiający natomiast w wyjaśnieniach skierowanych do UZP zauważył, że: (...) *oferta wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. była o 32,85% niższa od wartości zamówienia i jednocześnie o 33,79% niższa od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert.*

Zatem, dokumentacja projektowa zawierała nieprawidłowości, które nie pozwalały na wycenę wszystkich prac, co uniemożliwiało prawidłowe przeprowadzenie postępowania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. W przekonaniu Prezesa Urzędu, nieprawidłowości stanowiły rażące naruszenie przez zamawiającego przepisu art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę nieprawidłowości w dokumentacji projektowej wykazane przez Biegłego, przedstawione w ramach naruszenia omówionego w pkt 1, a także fakt, że przedmiar robót udostępniony wykonawcom, mimo że jedynie pomocniczo, nie spełniał wymogów określonych przepisami prawa oraz wykonawcy nie mogli zweryfikować wskazanych w nim ilości robót w oparciu o dokumentację projektową, należy stwierdzić, że oferty wykonawców złożone na jej podstawie nie są porównywalne, ponieważ nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie zakresu prac do wykonania. W konsekwencji tych nieprawidłowości doszło do sytuacji, w której zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o., wycenioną nie w oparciu o dokumentację postępowania przygotowaną przez zamawiającego, lecz o własne obmiary ww. wykonawcy dokonane z natury.

W tym miejscu Kontrolujący zaznaczył, że wykonawcy zwracali się do zamawiającego z wioskami o uzupełnienie danych potrzebnych do ustalenia zakresu prac do wyceny. Tak przede wszystkim w pytaniu nr 2 do SWZ z pakietu odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2024 r., w którym wykonawca wskazał, że: (...) *udostępniona dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży*, wobec czego wykonawca

prosił o potwierdzenie, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa.

W odpowiedzi na to pytanie zamawiający stwierdził, że: *Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji tj. oknach i drzwiach.* Zamawiający jednocześnie zastrzegł, że: *Wartości podane w przedmiarze są wartościami pomocniczymi. Zgodnie z pkt 6 cz I SWZ, w związku z ustaleniem wynagrodzenia o charakterze ryczałtowym przedmiary nie stanowią zobowiązania stron umowy.* Należy pokreślić, że zamawiający w odpowiedzi na ww. pytanie nie potwierdził, że udostępniona w przedmiarze ilość ościeży (podana w m²) jest właściwa. Przy tym Biegły wskazał także, że: *Przedmiar robót nie zawiera „Kodu pozycji” - określonego zgodnie z ustaloną indywidualnie systematyką robót lub na podstawie wskazanych publikacji zawierających kosztorysowe normy nakładów rzeczowych.* (por. strona 10 Opinii).

W pytaniu nr 3 do SWZ (pakiet odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2024 r.) wykonawca chcący ubiegać się o udzielenie zamówienia wskazał: *„Ze względu na charakter udostępnionej dokumentacji proszę o udostępnienie dokładnych rzutów poszczególnych kondygnacji (zawierających m.in. stolarki) oraz przekrojów przez budynki. Bez ww. danych nie jesteśmy w stanie zweryfikować przedmiarów przygotować miarodajnej wyceny.”.* W odpowiedzi na powyższe zamawiający przekazał, że: *„Rysunki nr 2,3,4,5 przedstawiają rzuty poszczególnych kondygnacji. Rysunek nr 25 przedstawia stolarkę budowlaną przeznaczoną do wymiany. Na tej podstawie należy przygotować wycenę.”.* Jak dodatkowo wykazał Biegły - Odpowiedź Zamawiającego (...) nie wskazuje, w jaki sposób należy obliczyć powierzchnię ościeży, gdy nie jest to możliwe na podstawie udostępnionej przez Zamawiającego dokumentacji. Biegły wykazał także m.in., że: *Na rzutach - rysunki nr R2, R3, R4, R5 (Budynki A, B, C) – (...) brak linii pomocniczych wymiarowych wyznaczających zakres wymiarowania (są tylko linie wymiarowe i kreski wskazujące na granice wymiaru) utrudnia, lub uniemożliwia odczyty wymiarów z rysunków.*

Prowadzi to do wniosku, że opis przedmiotu zamówienia - udostępniony przez zamawiającego wykonawcom chcącym ubiegać się o udzielenie przedmiotowego zamówienia - istotnie nie pozwalał na prawidłowe ustalenie rzeczywistego zakresu prac do wykonania, tj. rodzaju i ilości wszystkich robót przewidzianych do wykonania.

O wadze naruszenia wymiennie świadczy rozbieżność cen ofert złożonych w postępowaniu - najniższa cena oferty (2 392 896,05 zł brutto) była o 103 % niższa od najwyższej ceny oferty złożonej w tym postępowaniu (4 858 500,00 zł brutto). Następne w rankingu cenowym oferty po ofercie wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. były oferty z cenami: 2 866 500,00 zł (czyli droższa o 473 603,95 zł), 2 866 699,50 zł (droższa o 473 803,45 zł), 3 189 000,00 zł (droższa o 796 103,95 zł).

Po drugie, przedmiotowa wada miała charakter nieusuwalny. Zamawiający nie wyeliminował wad dokumentacji projektowej do upływu terminu składania ofert. Po upływie tego terminu zmiana opisu przedmiotu zamówienia była już niedopuszczalna.

Jak wskazuje art. 286 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający może zmienić treść SWZ wyłącznie przed upływem terminu składania ofert.

Tym samym należy stwierdzić, że wada postępowania miała charakter definitywny i nieusuwalny.

Po trzecie, zasadność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp wynika z zaistnienia związku przyczyno-skutkowego między wadą opisu przedmiotu zamówienia a ryzykiem unieważnienia umowy na podstawie art. 457 ust. 5 Pzp, na którego konieczność wystąpienia wskazuje się w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej dla spełnienia się przesłanki określonej w art. 255 pkt 6 ustawy Pzp (zob. m.in. wyrok KIO z dnia 12 września 2025 roku, sygn. akt: KIO 3266/25).

W niniejszej sprawie wada dokumentacji projektowej doprowadziła do sytuacji, w której wykonawcy przyjmowali odmienne założenia kalkulacyjne, jako że dokumentacja nie określała jednoznacznie zakresu prac, w związku z czym oferty stały się nieporównywalne, a wybrana została oferta oparta na własnych obmiarach wykonawcy, a nie na jednoznacznych danych wynikających z dokumentacji projektowej. Powoduje to m.in., że brak jest możliwości, w tym po stronie Prezesa Urzędu, zweryfikowania w oparciu o dokumentację zamówienia, czy wybrana oferta zawiera prawidłową ilość docieplanych ościeży.

W ocenie Kontrolującego, również różnice cenowe między ofertami dodatkowo potwierdzają brak jednolitej podstawy do kalkulacji ofert i ich skala nie może zostać zbagatelizowana przy analizie związku wadliwego i niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia, który nie zapewnił jednolitej podstawy do kalkulacji ofert, a ryzykiem unieważnienia umowy na podstawie art. 457 ust. 5 Pzp.

Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wykonawcy ARUD INVESTMENT Sp. z o.o., którego oferta była najtańsza, wskazują, że w konsekwencji wadliwej dokumentacji projektowej wykonawcy nie mieli podstaw do ustalenia rzeczywistego zakresu robót, w tym ilości ościeży, i w konsekwencji adekwatnie do zakresu przedmiotu zamówienia wycenienia oferty. Wykonawca stwierdził, że: *oferta firmy nie jest rażąco niska, lecz jest wynikiem rozbieżności pomiędzy przedmiarem jaki został zamieszczony na stronie internetowej, a stanem faktycznym*. A zatem wykonawcy nie mogli wycenić prac i złożyć ofertę mając pewność, że uwzględnili pełen zakres robót.

O istotności tej kwestii świadczy pytanie do treści SWZ, wskazujące Zamawiającemu, że *dokumentacja nie pozwala w żaden sposób na zweryfikowanie ilości docieplanych ościeży (Wyjaśnienie i zmiana treści specyfikacji warunków zamówienia z dnia 22 kwietnia 2024 r.)*

w odpowiedzi, na które zamawiający nie wyjaśnił, w jaki sposób należy obliczyć powierzchnię ościeży do docieplenia.

Dodatkowo, aspekt ilości ościeży jest sprzeczny z rysunkiem nr R12, z którego wynika z kolei, że ościeżnica okna licuje się z istniejącą elewacją budynku i wykonanie dodatkowego docieplenia nie jest konieczne. Tymczasem zamawiający wskazał, że: *Docieplenie ościeży należy wykonać we wszystkich występujących w budynkach otworach na elewacji t.j. oknach i drzwiach.*

Prezes Urzędu stwierdził, że nie jest zrozumiałym, dlaczego zamawiający przyjął, że obmiary dokonane przez wykonawcę ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o. były prawidłowe, skoro jak wykazał Biegły nie da się ich zweryfikować w oparciu o wadliwą dokumentację projektową, a w kosztorysach ofertowych przedłożonych przez Wykonawcę brak było *szczegółowych pomiarów z natury, wskazujących miejsce wykonania tych robót np. nr rysunku, obliczenia powierzchni i odjęte powierzchnie otworów.*

Biegły w Opinii, w odpowiedzi na pytanie nr 3 wskazał, że: *Kosztorysy ofertowe Wykonawcy Arbud Investment Sp. z o.o.. zawierają wyłącznie wyniki obliczeń ilości robót, bez elementów składowych przedmiarów (np. powierzchnia elewacji w poz. 5 równa 784,00 m² bez podania sposobu przeprowadzonego obliczenia).*

Biegły zaznaczył przy tym, że: *część wymiarów na rysunkach [dot., dokumentacji projektowej] nie jest zwymiarowana w sposób prawidłowy (np. długości ścian zewnętrznych), a niektórych wymiarów brakuje (np. otwory okienne i drzwiowe, wysokości budynków).*

Biegły stwierdził, że: *W kosztorysach ofertowych przygotowanych przez Wykonawcę Arbud Investment Sp. zo.o.. są wskazane tylko kalkulacje szczegółowe, w których podano ogólne ilości robót, brakuje natomiast tabeli przedmiaru, z wyszczególnionymi obliczeniami, z których by wynikały wartości końcowe. Wykonawca musiałby wykonać pomiary z natury, a wyniki wpisać na rysunkach. Takich informacji nie ma.*

Analizując dalej konsekwencję przedmiotowej wady, należy stwierdzić, że zamawiający nie powinien był uznać wyjaśnień rażąco niskiej ceny opartych przede wszystkim na czynniku dotyczącym własnych obmiarów przyjętych do wyceny oferty, skoro nie można potwierdzić, że obmiary wykonawcy są zgodne z dokumentacją projektową. Cena bowiem musi dotyczyć zakresu robót wynikającego z dokumentacji zamówienia, a nie zakresu dowolnie zinterpretowanego przez wykonawcę, w tym przypadku z własnych obmiarów z natury, nie potwierdzonych podaniem szczegółowych pomiarów, wskazujących ich miejsce, np. nr rysunku, a w konsekwencji niepoddających się obiektywnej weryfikacji.

W ocenie Prezesa Urzędu, wyżej opisane naruszenie art. 99 ust. 1 w zw. z art. 103 ust. 1 ustawy Pzp i § 4 ust. 1 Rozporządzenia 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 oraz w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, istotnie wpłynęło na wynik postępowania, co w konsekwencji zmaterializowało obowiązek unieważnienia postępowania.

Zamawiający winien unieważnić postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 w zw. z art. 70⁵ § 1 k.c., czego zaniechał. W rezultacie braku unieważnienia tego postępowania o udzielenie zamówienia i przyjęcia ofert, dokonanie wyboru oferty spowodowało naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 17 ust 2 ustawy Pzp, stanowiącego, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Opis przedmiotu zamówienia był istotnie wadliwy, przez co bez wątpienia niejednoznaczny i niewyczerpujący i nie uwzględniał wszystkich okoliczności mających wpływ na sporządzenie ofert i zapewnienie ich porównywalności, co stanowiło naruszenie przepisów art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, w efekcie dokonanie wyboru którejkolwiek z ofert nastąpiłoby z pokrzywdzeniem pozostałych oferentów.

Pismem z 9 czerwca 2026 r. zamawiający zgłosił zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej.

Zamawiający uzasadniał następująco swoje stanowisko.

W pierwszej kolejności zarzucił Prezesowi Urzędu błędne przyjęcie, że udostępniona wykonawcom dokumentacja projektowa była wadliwa i niekompletna w stopniu czyniącym opis przedmiotu zamówienia niejednoznacznym, uniemożliwiającym wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, podczas gdy dokumentacja ta, oceniana według właściwego wzorca wynikającego z § 4 ust. 2 Rozporządzenia, pozwalała na ustalenie rodzaju i zakresu robót podstawowych, a ewentualne wątpliwości dotyczące wybranych elementów robót nie zostały wykazane jako mające rzeczywisty wpływ na konkurencyjność postępowania, przejrzystość postępowania, możliwość sporządzenia ofert albo wynik postępowania.

W odniesieniu natomiast do naruszenia stwierdzonego w pkt 2 *Informacji* zamawiający stwierdził, że Prezes Urzędu błędnie przyjął, że Zamawiający był zobowiązany do unieważnienia przedmiotowego postępowania jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą opisaną w pkt. 1 *Informacji*, podczas gdy nie wykazano, aby ewentualne uchybienia dokumentacyjne miały charakter kwalifikowanej, niemożliwej do usunięcia wady postępowania, uniemożliwiającej zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu, ani by zachodziły przesłanki z art. 705 § 1 k.c., w szczególności wpływ na wynik przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami.

Ostatecznie, w ocenie zamawiającego, za błędne należy również przyjąć stwierdzone w *Informacji* naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp jako, że zarzut ten ma charakter wyłącznie pochodny wobec zarzutów wskazanych w pkt. 1 i 2 *Informacji*, a Prezes Urzędu nie wykazał, aby wybór wykonawcy i zawarcie umowy nastąpiły w warunkach kwalifikowanej wady postępowania, uniemożliwiającej zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu.

W ślad za tym, żądał od Prezesa Urzędu uwzględnienia zastrzeżeń w całości oraz zmianę wyniku kontroli poprzez stwierdzenie braku naruszenia wskazanych w *Informacji* naruszeń przepisów ustawy Pzp.

Pismem z dnia 24 czerwca 2026 r. (znak: DKZP.WKZ2.442.79.2024.MSZ KND/77/24/DKZP) Prezes Urzędu poinformował zamawiającego, że zastrzeżenia do wyniku kontroli nie zostały uwzględnione oraz na podstawie art. 610 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj.: Dz. U. z 2026 r., poz. 793), zostały przekazane do zaopiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej.

Odnosząc się do zastrzeżeń, Prezes Urzędu podtrzymał w całości swoje stanowisko w zakresie naruszenia przez zamawiającego przepisów wskazanych wcześniej w *Informacji* oraz w dużej części powtórzył wcześniej przywołaną argumentację.

Krajowa Izba Odwoławcza, po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w przedmiotowej sprawie, ustaliła i zważyła, co następuje:

Oceniając zastrzeżenia zamawiającego Izba podzieliła stanowisko Prezesa Urzędu, zawarte w „*Informacji o wyniku kontroli doraźnej*” w odniesieniu do naruszenia przepisów art. 99 ust. 1 w zw. z art. 103 ust. 1 ustawy Pzp i § 4 ust. 1 Rozporządzenia 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 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, poprzez udostępnienie wykonawcom wadliwej i niekompletnej dokumentacji projektowej, co czyniło opis przedmiotu zamówienia niejednoznaczny, uniemożliwiając wycenę wszystkich prac i złożenie porównywalnych ofert, a w konsekwencji naruszenie zasad uczciwej konkurencji i przejrzystości, które istotnie wpłynęło na wynik postępowania, co w konsekwencji zmaterializowało obowiązek unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 w zw. z art. 705 § 1 k.c., jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą, czego zamawiający zaniechał, co skutkowało udzieleniem zamówienia z naruszeniem zasady legalizmu określonej w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

Na wstępie Izba stwierdza, że bezsporny pozostawał stan faktyczny w odniesieniu do stwierdzonych przez Prezesa Urzędu naruszeń przepisów ustawy Pzp oraz Rozporządzenia 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. W toku kontroli właściwie ustalono i przedstawiono stan faktyczny sprawy, dlatego też ustalenia Kontrolującego w tym zakresie Izba przyjmuje za własne. Istotą sporu jest interpretacja ustalonego przez Prezesa Urzędu stanu faktycznego i jego ocena pod kątem zgodności

z przepisami, których naruszenie zarzucał zamawiającemu. Izba za własną przyjęła argumentację prezentowaną przez Prezesa Urzędu, uznając ją za kompleksową i wyczerpującą, a w konsekwencji nie widząc potrzeby jej powielania.

Odnosząc się do złożonych Zastrzeżeń, Izba pragnie zwrócić zamawiającemu uwagę na następujące kwestie, które miały zasadniczy wpływ na ocenę dokonaną przez skład orzekający.

Rozważania w przedmiotowej sprawie należy rozpocząć od wskazania przepisów, które zamawiający każdorazowo powinien wziąć pod uwagę dokonując opisu przedmiotu zamówienia. Zawarte są w nich podstawowe zasady, którymi powinien kierować się zamawiający. I tak, zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Pzp: 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. Z kolei art. 16 pkt 1 ustawy Pzp stanowi, że: zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Zasada ta również odnosi się do sposobu, w jaki zamawiający ma obowiązek przygotować postępowanie o udzielenie zamówienia, tj. opisując przedmiot zamówienia zapewnić dostęp do rynku, na równych zasadach wszystkim wykonawcom, przekazując im informacje niezbędne celem przygotowania oferty i skalkulowania ceny.

Pierwszy z przepisów stanowi przy tym samodzielną, niezależną od innych, przesłankę odnoszącą się do tego w jaki sposób zamawiający zobligowany jest opisać przedmiot zamówienia, tj. musi on umożliwiać wykonawcom sporządzenie oferty w oparciu o szczegółowe precyzyjne wytyczne oraz prawidłowe oszacowanie kosztów realizacji zamówienia, opierając się na danych które zamawiający, na równych zasadach, przekazuje wszystkim wykonawcom w toku postępowania. Z tego też powodu okoliczność podnoszona przez zamawiającego w Zastrzeżeniach, że objęte zamówieniem roboty nie wymagały pozwolenia na budowę ani projektu budowlanego, a zgłoszenie robót nie wymagało dołączenia projektu budowlanego - pozostaje okolicznością irrelevantną dla oceny czy zamawiający naruszył w tym przypadku zasady opisu przedmiotu zamówienia wyrażone w przepisie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp.

Nie budzi z kolei wątpliwości Izby, że do naruszenia opisanych w tym przepisie zasad doszło, o czym świadczą następujące okoliczności.

Po pierwsze wnioski zawarte w sporządzonej przez Biegłego opinii nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że na podstawie dokumentacji udostępnionej wykonawcom w postępowaniu nie było możliwe przeprowadzenie, w sposób prawidłowy, obliczeń ilości robót niezbędnych do wykonania zadania, stąd też wyłącznie na podstawie danych udostępnionych przez zamawiającego, wykonawcy nie byli w stanie przygotować rzetelnej, uwzględniającej

faktyczny zakres prac do realizacji - oferty. Stąd trafnie, na podstawie oceny dokonanej przez Biegłego, Prezes Urzędu wywiódł, że dokumentacja projektowa załączona do SWZ nie pozwalała wykonawcom na złożenie porównywalnych ofert.

Ponadto, wykonawcy w toku postępowania, zwracali zamawiającemu uwagę na niejednoznaczność opisu przedmiotu zamówienia, wnosząc o uzupełnienie danych niezbędnych do ustalenia zakresu prac do wyceny. Tak w szczególności należy zwrócić uwagę na pytanie nr 2 do SWZ z pakietu odpowiedzi z 22 kwietnia 2024 r., w którym jeden z oferentów prosił zamawiającego o potwierdzenie, że udostępnione w przedmiarze robót ilości ościeży zostały określone poprawnie. Zamawiający, udzielając wyjaśnień nie potwierdził, że wskazana ilość jest właściwa, tym samym nie rozwiął wątpliwości w zakresie odnoszącym się do zakresu robót, które zostaną zlecone. Podobnie, odpowiadając na pytanie nr 3 do SWZ, z tego samego pakietu odpowiedzi, w którym oferent poprosił o udostępnienie rzutów poszczególnych kondygnacji zawierających m.in. stolarki oraz przekrojów przez budynki wskazując, że nie jest w stanie zweryfikować przedmiarów i przygotować miarodajnej wyceny - zamawiający w odpowiedzi powołał się na wcześniej przekazane dokumenty, które jak stwierdził Biegły nie wskazywały w jaki sposób obliczyć powierzchnię ościeży. Tym samym zamawiający, na etapie prowadzonego postępowania, nie usunął wątpliwości, które powstały na tle udostępnionych wykonawcom dokumentów, doprowadzając do sytuacji, w której wykonawcy zmuszeni zostali do samodzielnej weryfikacji danych przekazanych im w postępowaniu.

Kolejno należy też wskazać, że pomimo, że zamawiający nie przewidział w dokumentach zamówienia wizji lokalnej na etapie prowadzenia postępowania, dokonał wyboru oferty wykonawcy ARBUD INVESTMENT Sp. z o.o., który to wykonawca przyznał w składanych w postępowaniu wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, że do wyceny przyjął własne obmiary z natury i jak stwierdził kalkulacji dokonał w oparciu o „rzeczywistą ilość robót”, od powierzchni docieplenia ścian odliczając otwory okienne a doliczając docieplenie ościeży okiennych. Przykład ten pokazuje, że zamawiający przyjął ofertę wykonawcy, który sam stwierdził, że wycenę oparł na innych danych, nie wynikających z dokumentacji postępowania, przy czym sam też zamawiający nie miał wiedzy i nie zweryfikował w żaden sposób którą, spośród 14 złożonych ofert, została przygotowana wyłącznie w oparciu o dokumenty udostępnione przez niego w postępowaniu, a która uwzględniała zakresy rzeczowe ustalone samodzielnie przez podmioty, które złożyły oferty w postępowaniu. Przyznał to też sam zamawiający w toku kontroli potwierdzając, że nie ma wiedzy w zakresie czy, i którzy wykonawcy dokonali samodzielnie wizji lokalnej modernizowanego obiektu oświatowego.

W końcu też nie bez znaczenia pozostaje, że kontrola doraźna, przeprowadzona przez Prezesa Urzędu, została zainicjowana wnioskiem, w którym podnoszono, że wykonawcy w postępowaniu zostali pozbawieni możliwości konkurencyjności, gdyż zamawiający dokonał

wyboru oferty podmiotu, który sam ustalił zakres prac do wykonania i, na tej podstawie przygotował ofertę, która następnie została uznana za najkorzystniejszą.

Nie budzi w świetle powyższego wątpliwości, że na podstawie dokumentacji projektowej, wskazanej w SWZ (OPZ) wykonawcy nie byli w stanie złożyć ofert porównywalnych, uwzględniających zakres robót przewidzianych do wykonania.

Izba zwraca też uwagę zamawiającemu, że ten w złożonych Zastrzeżeniach, aby mogły one zostać uwzględnione - powinien skutecznie wykazać, że w kontrolowanym postępowaniu nie doszło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, jak również opisanie przedmiotu zamówienia w sposób naruszający przepisy art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. W tym przypadku to bowiem po stronie zamawiającego leżał obowiązek udowodnienia poprawności swojego działania. Zamawiający z kolei w Zastrzeżeniach nie wskazuje, że udostępniona przez niego dokumentacja nie zawierała wad i błędów, ale podważa ich wagę, kwestionując okoliczność, że miały one wpływ na możliwość przygotowania porównywalnych ofert. Tymczasem, co wynikało z poczynionych przez Kontrolującego ustaleń, które to ustalenia Izba uznała za prawidłowe, stwierdzono szereg istotnych uchybień dokumentacji projektowej, które w rezultacie powodowały brak możliwości obliczenia powierzchni ościeży. Stąd udostępniony OPZ nie uwzględniał wszystkich wymagań i okoliczności, mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, jeśli wykonawcy nie mieli wystarczających danych do ich przygotowania.

Zamawiający w Zastrzeżeniach argumentował także w szczególności, że przedmiar robót przekazany w postępowaniu miał charakter pomocniczy, co przy ryczałtowej formie wynagrodzenia, jaka została ustalona w tym postępowaniu, jest rozwiązaniem dopuszczalnym. Wskazał przy tym, że zastrzeżenie to nie miało na celu przerzucenia na wykonawców obowiązku ustalenia przedmiotu zamówienia w miejsce zamawiającego, lecz wskazywało na typową dla wynagrodzenia ryczałtowego relację pomiędzy dokumentacją projektową, STWiOR i przedmiarem. O zakresie świadczenia decydować miały dokumentacja projektowa, OPZ i STWiOR, natomiast przedmiar pełnił funkcję pomocniczą dla kalkulacji ceny.

Prezes Urzędu z kolei wskazywał, że w żadnym miejscu Informacji o wyniku kontroli nie zakwestionowano możliwości nadania przedmiarowi robót pomocniczego charakteru, jednak zwracano uwagę, że przyjęcie formuły wynagrodzenia ryczałtowego nie zwalnia zamawiającego z obowiązku prawidłowego i jednoznacznego opisanie przedmiotu zamówienia. Izba, odnosząc się do powyższego, podziela stanowisko Kontrolującego, że samo tylko przyjęcie ryczałtowej formy wynagrodzenia nie może stanowić uzasadnienia dla ogólnego, nieprecyzyjnego opisu prac, których wykonanie zamawiający powierza. Zasady określone w art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, odnoszące się do sposobu, w jaki zamawiający opisuje

przedmiot zamówienia, odnoszą się do wszystkich możliwych form wynagrodzenia, w tym także ryczałtowej.

Podobnie też argumentacja zamawiającego w zakresie, w jakim podważał zasadność stwierdzenia naruszenia przez Prezesa Urzędu art. 255 pkt 6 ustawy Pzp w zw. z art. 457 ust. 5 w zw. z art. 705 § 1 Kc poprzez zaniechanie unieważnienia przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jako obciążonego niemożliwą do usunięcia wadą, co w konsekwencji skutkowało udzieleniem zamówienia z naruszeniem zasady legalizmu określonej w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, oparta była na błędnym twierdzeniu, że wady dokumentacji stwierdzone w toku kontroli, nie miały wpływu na złożenie porównywalnych ofert.

Izba z tym się nie zgadza, gdyż jak wcześniej wskazano wady i błędy stwierdzone w dokumentacji projektowej były tego rodzaju, że czyniły opis przedmiotu zamówienia niejednoznacznym i uniemożliwiającym wycenę wszystkich prac objętych zamówieniem. W konsekwencji, w tym przypadku mamy do czynienia z taką wadą w opisie przedmiotu zamówienia, którą uznać należy za wadę kwalifikowaną w rozumieniu art. 255 pkt 6 Pzp, a która skutkowała tym, że nie jest możliwe zawarcie, w wyniku przeprowadzonego postępowania, ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odnosząc się z kolei do przedłożonej przez zamawiającego ekspertyzy, która została przesłana do Prezesa Urzędu przy piśmie z 12 czerwca 2026 r. (wpływ do Urzędu w tym samym dniu), Izba podzieliła stanowisko, że ta została złożona po upływie terminu, o którym mowa w art. 610 ust. 1 ustawy Pzp. Termin na wniesienie zastrzeżeń upływał w dniu 9 czerwca 2026 r., stąd zastrzeżenia techniczne, odnoszące się do szczegółowej oceny dokumentacji projektowej, rysunków, przedmiarów oraz możliwości ustalenia powierzchni ościeży, które zostały przedłożone z uchybieniem terminu, nie mogły zostać wzięte pod uwagę. Jak trafnie stwierdził Kontrolujący, obowiązujące przepisy ustawy Pzp przewidują jako warunek uznania skuteczności zastrzeżeń, wniesienie ich w ustawowym terminie. Z kolei brak zachowania przez zamawiającego wskazanego wymogu - skutkuje brakiem możliwości merytorycznego rozpoznania zarzutów przez Prezesa Urzędu, a w konsekwencji także przez skład orzekający, wydający opinie w sprawie zastrzeżeń. Tym samym Izba nie znalazła podstaw do oceny wniosków zawartych w przedłożonej ekspertyzie, jako że z przyczyn formalnych nie powinna ona być brana pod uwagę.

Mając na uwadze powyższe Izba uznała, że przedstawione przez zamawiającego zastrzeżenia do Informacji o wyniku kontroli doraźnej nie zasługują na uwzględnienie, gdyż doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp wskazanych przez Prezesa Urzędu.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza wyraża opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca:

Członkowie:

.....