Sygn. akt KIO 25/26

WYROK

Warszawa, dnia 5 marca 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:M.J.

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 marca 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 stycznia 2026 roku przez ELEKTROTIM SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu w postępowan prowadzonym przez POLSKIE PORTY LOTNICZE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:

A.ELVIT D.W. SPÓŁKA KOMANDYTOWO-AKCYJNA z siedzibą w Warszawie

B.HELI FACTOR SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1.Umarza postępowanie odwoławcze na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 2 *petitum* odwołania.

2.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 3 *petitum* odwołania i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

3.Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

4.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża ELEKTROTIM SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu w część 1/2 oraz POLSKIE PORTY LOTNICZE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Warszawie w części 1/2 i:

4.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez ELEKTROTIM SPÓŁK AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika;

4.2.zasądza od POLSKIE PORTY LOTNICZE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Warszawie na rzecz ELEKTRO SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu kwotę 9 300 zł 00 gr (dziewięć tysięcy trzysta złotych zero groszy) stanowiącą 1/2 kosztów poniesionych przez ELEKTROTIM SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu tytułe wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca: ……

Sygn. akt KIO 25/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający POLSKIE PORTY LOTNICZE SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą w Warszawie w trybie przetargu nieograniczonego prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Dostawa i wdrożenie nowego systemu AWOS dla Lotniska Chopina w Warszawie", wewnętrzny identyfikator: 333/PN/ZP/TL/25.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp".

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 22 października 2025 r. pod numerem: 698079-2025.

W postępowaniu tym ELEKTROTIM SPÓŁKA AKCYJNA z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Odwołujący") w dniu 2 stycznia 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności i zaniechań Zamawiającego, a mianowicie:

1)zaniechanie przez Zamawiającego odrzucenia ofert złożonych przez:

a)Wykonawcę ELVIT D.W. sp. komandytowo – akcyjna, zwanego dalej „ELVIT",

b)Wykonawcę HELI FACTOR sp. z o.o., zwanego dalej „HELI FACTOR"

- pomimo, że oferty te są niezgodne z warunkami zamówienia, a dodatkowo oferta ELVIT została złożona bez odbycia wizji lokalnej mimo takiego obowiązku ustanowionego przez Zamawiającego;

2)niezgodną z przepisami ustawy Pzp czynność w postaci wyboru oferty ELVIT jako najkorzystniejszej, mimo że oferta ta powinna podlegać odrzuceniu;

3)niezgodną z przepisami ustawy Pzp czynność Zamawiającego w postaci istotnego utrudnienia Odwołującemu skorzystania z przysługujących mu środków ochrony prawnej oraz zapoznania się z konkurencyjnymi ofertami na potrzeby rozważenia skorzystania z tych środków.

<u>Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:</u>

1)art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z 16 pkt 1 ustawy Pzp wyrażające się w zaniechaniu odrzucenia oferty ELVIT oraz oferty HELI FACTOR oraz wyborze jako najkorzystniejszej oferty ELVIT pomimo, że wspomniane oferty są niezgodne z

warunkami zamówienia w zakresie w jakim nie dołączono do nich metodologii wymaganej przez Zamawiającego, stanowiącej merytoryczną (materialną) treść oferty, co stanowi niemożliwą do poprawienia niezgodność, która implikować powinna odrzucenie tych ofert;

2)art. 226 ust. 1 pkt 18 w zw. z 16 pkt 1 ustawy Pzp wyrażające się w zaniechaniu odrzucenia oferty ELVIT oraz wyborze jako najkorzystniejszej oferty ELVIT pomimo, że w ofercie ELVIT brak jest potwierdzenia odbycia obligatoryjnej wizji lokalnej, co może wskazywać, że Wykonawca ten nie odbył takiej wizji przed złożeniem ofert;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia zarzutów nr 1 lub 2

3)art. 16 ustawy Pzp wyrażające się w niczym nieuzasadnionym utrudnieniu Odwołującemu przez Zamawiającego skorzystania z przysługujących mu środków ochrony prawnej oraz zapoznania się z konkurencyjnymi ofertami na potrzeby rozważenia skorzystania z tych środków, przez:

a)opublikowanie wyniku Postępowania w dniu 23.12.2025 r., a więc w dniu, w którym Odwołujący miał tylko 4 dni robocze na wniesienie odwołania (z uwagi na kumulację dni wolnych od pracy i okres świąteczno-noworoczny);

b)udostępnienie Odwołującemu ofert konkurencyjnych dopiero w dniu 2.01.2026 r., a więc ostatniego dnia na wniesienie odwołania, mimo, że: - Odwołujący złożył wniosek o udostępnienie ofert niespełna godzinę po ogłoszeniu wyników Postępowania i w godzinach pracy Zamawiającego,

- Zamawiający miał możliwość udostępnienia tych ofert jeszcze w dniach 29 - 31.12.2025 r.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

a)unieważnienia czynności wyboru oferty ELVIT jako najkorzystniejszej,

b)odrzucenia oferty ELVIT oraz oferty HELI FACTOR,

c)powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem, że oferta ELVIT i oferta HELI FACTOR podlegają odrzuceniu,

ewentualnie

d)unieważnienia czynności wyboru oferty ELVIT jako najkorzystniejszej i powtórzenia badania i oceny ofert w taki sposób, aby Odwołujący miał możliwość realnego zapoznania się z ofertami konkurencyjnymi na potrzeby wniesienia środka ochrony prawnej.

W złożonej pismem z dnia 19 lutego 2026 roku odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

ELVIT D.W. SPÓŁKA KOMANDYTOWO-AKCYJNA z siedzibą w Warszawie oraz HELI FACTOR SPÓŁK OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Warszawie zgłosili przystąpienia do postępowa odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba postanowiła dopuścić do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawców. Wszystkie warunki formalne związane ze zgłoszonymi przystąpieniami zostały spełnione. Co za tym idzie ww. wykonawcy skutecznie zgłosili swoje przystąpienia do postępowania odwoławczego, stając się uczestnikami postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem stron i uczestników postępowania uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, piśmie procesowym, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest dostawa i wdrożenie nowego systemu AWOS dla Lotniska Chopina w Warszawie.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie nie był sporny, sporna była jedynie jego ocena prawna. Oś sporo w przedmiotowej sprawie koncentrowała się na następujących kwestiach:

Zarzut nr 1 dotyczył interpretacji pytania nr 100 oraz odpowiedzi na wskazane pytanie, o treści jak niżej:

Pytanie nr 100 *„Punkt 1 – Przedmiot Zamówienie, Ppkt.1.1.6 – wykonanie projektu architektury sieciowej i komunikacyjnej z uwzględnieniem zabezpieczeń Ppkt.1.1.13 - realizacja prac sieciowych; Ppkt.1.1.14 - instalacja systemu, w tym instalacja czujników, serwerów, aplikacji, baz danych, stacji roboczych, urządzeń aktywnych, zabezpieczeń sieciowych wewnętrznych i zewnętrznych, macierzy, systemu backupu, systemu monitoringu, skonfigurowanie oprogramowania i uruchomienie systemu; Ppkt.1.1.18 – wykonanie dokumentacji powdrożeniowej. Prosimy o potwierdzenie, że*

oczekiwaniem Zamawiającego w odniesieniu do zakresu usługowego dotyczącego zaprojektowania, dostawy i wdrożenia systemu teleinformatycznego oraz wymaganego sytemu zabezpieczeń infrastruktury sieciowej dla systemu AWOS jest kompleksowa usługa polegająca na opracowaniu rozwiązań oraz przeprowadzeniu procesu wdrożeniowego realizowana zgodnie z poniższą metodyką dla systemu tej klasy i wymaganych rozwiązań i integracji: a. przeprowadzenia analizy technicznej i funkcjonalnej dla obszaru sieci i wymaganych mechanizmów bezpieczeństwa b. opracowanie koncepcji systemu, a po jej zatwierdzeniu przez Zamawiającego przygotowanie opracowania w formie szczegółowego Projektu Technicznego c. zaplanowanie metodyki i planu procesu wdrożeniowego w obszarach, które ma obejmować infrastruktura IT i rozwiązania bezpieczeństwa dla systemu AWOS d. przeprowadzenie procesu wdrożenia, w tym instalacji fizycznej urządzeń, umocowanie urządzeń w formie maszyn wirtualnych, zapewnienie okablowania, konfiguracji, parametryzacji, opracowanie polityk na urządzeniach, tunning konfiguracji e. przeprowadzenia testów cząstkowych i akceptacyjnych dla komponentów składowych projektowanego i wdrażanego systemu f. opracowania dokumentacji powdrożeniowej dla dostarczonego systemu g. przeprowadzenie instruktażu stanowiskowego i warsztatu powdrożeniowego w zakresie dostarczonego systemu w danym obszarze i w zakresie dostarczonych rozwiązań i komponentów składowych systemu Prosimy o wskazanie oczekiwań i ewentualne potwierdzenie zdefiniowanych powyżej założeń, które wg Oferenta powinny stanowić proces wdrożeniowy, bo zapewnią wymagany transfer wiedzy dla Zespołu IT Zamawiającego na każdym z etapów realizacji Projektu."

W odpowiedzi na pytanie nr 100 udzielonej w dniu 14.11.2025 r. Zamawiający wskazał: „*Metodyka powinna zostać zaproponowana podczas składania oferty i będzie podlegać ocenie przez zamawiającego. Metodyka powinna kompleksowo wypełnić wymagania OPZ*."

Zdaniem Odwołującego, Zamawiający ustanowił powyższym wymaganie złożenia wraz z ofertą proponowanej metodyki realizacji wdrożenia w zakresie systemu teleinformatycznego oraz zabezpieczeń infrastruktury sieciowej dla systemu AWOS. Metodyka miała określać sposób spełnienia przez wykonawcę świadczenia, w tym zawierać zakres usług oraz szczegóły ich wykonania. Metodyka tworzyć więc miała ofertę składaną przez wykonawcę i kształtować materialną jej treść. Odwołujący podniósł, że niezłożenie metodyki wraz z ofertą, stanowić powinno o jej niezgodności z warunkami zamówienia i podstawę do odrzucenia oferty na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

Zarzut nr 3 dotyczył udostępnienia Odwołującemu korespondencji prowadzonej między zamawiającym a wykonawcami, na którą składało się wezwanie skierowane do Elvit Dariusz Witek Sp. komandytowo – akcyjna w trybie art. 126 ust. 1 pzp i złożone w odpowiedzi na nie dokumenty podmiotowe wykonawcy w dniu 2 stycznia 2026 r., czyli w ostatnim dniu na wniesienie odwołania w sytuacji, gdy Odwołujący złożył wniosek o udostępnienie ofert niespełna godzinę po publikacji wyników postępowania.

Poza sporem było to, że Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego o udostępnienie ofert już w dniu ich otwarcia, tj. 2 grudnia 2025 r. i w tym samym dniu wszystkie złożone w postępowaniu oferty zostały Odwołującemu udostępnione. W dniu 2 stycznia 2025 r. została Odwołującemu udostępniona korespondencja prowadzona między Zamawiającym a wykonawcami, na którą składało się wezwanie skierowane do Elvit Dariusz Witek Sp. komandytowo – akcyjna w trybie art. 126 ust. 1 pzp i złożone w odpowiedzi na nie dokumenty podmiotowe wykonawcy.

Izba zważyła, co następuje:

Zgodnie z art. 520 ust. 1 ustawy Pzp *Odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy.*

Na skutek cofnięcia odwołania w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 2 *petitum* odwołania. wystąpiła przesłanka do umorzenia postępowania odwoławczego, o której mowa w art. 520 ust. 1 ustawy Pzp.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie w części, tj. w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 3 *petitum* odwołania.

Zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 ustawy Pzp, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia: art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, art. 16 ustawy Pzp, art. 18 pkt 1-3 ustawy Pzp. Izba za zbędne uznała przywoływanie treści przepisów z uwagi na to, że ich treść jest publicznie dostępna.

Zarzut nr 3 – *naruszenie art. 16 ustawy Pzp*

Zamawiający, prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, powinien przestrzegać nie tylko naczelnych zasad prawa zamówień publicznych, ale również zasad współżycia społecznego. Obowiązkiem Zamawiającego jest zapewnienie wykonawcy możliwości realnego skorzystania z prawa wniesienia odwołania. Nie do zaakceptowania jest postępowanie Zamawiającego, który informuje wykonawców o wyborze oferty najkorzystniejszej przed przerwą świąteczną i bez wyraźnej przyczyny nie udostępnia wykonawcy, w tym samym dniu, żądanych dokumentów. Zwłaszcza w sytuacji, gdy Zamawiający wprost wskazał, że nie było żadnych przeszkód, ażeby dokumenty Odwołującemu udostępnić.

Działania Zamawiającego polegające na udostępnieniu żądanych dokumentów ostatniego dnia na wniesienie odwołania, uznać należało za naruszające podstawowe zasady prawa zamówień publicznych oraz reguły uczciwego,

rzetelnego i lojalnego postępowania. Z tego też względu zarzut należało uwzględnić.

Zarzut nr 1 – *naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp*

W pierwszej kolejności niezbędne jest uczynienie kilku uwag natury ogólnej.

Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie podkreślała w swoich orzeczeniach, i z tym należy się zgodzić, że zamawiający nie może zastosować sankcji z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jeżeli specyfikacja warunków zamówienia nie zawierała wyraźnych i jednoznacznych wymagań dotyczących treści oferty.

Stwierdzenie niezgodności oferty z warunkami zamówienia nie może wynikać wyłącznie z innego sposobu rozumienia dokumentacji postępowania przez zamawiającego czy też innych wykonawców. Oceniając zgodność oferty z warunkami zamówienia należy każdorazowo ocenić, jakie wymagania postawił zamawiający, które nie zostały przez wykonawcę spełnione. Niezależnie od charakteru niezgodności, aby zastosować podstawę odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, musi być możliwe uchwycenie, na czym konkretnie taka niezgodność polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i ustalonymi jednoznacznie postanowieniami SWZ.

Doniosłość dokumentu, jakim jest specyfikacja warunków zamówienia wraz z załącznikami, sprowadza się do szczególnej roli w postępowaniu – z jednej strony określa oczekiwania zamawiającego dotyczące wykonawców, by uczynić zadość swoim wymaganiom, a z drugiej zaś – wyznacza granice, w jakich może poruszać się zamawiający dokonując weryfikacji złożonych ofert. Postanowienia zawarte w SWZ oraz załącznikami są wiążące dla uczestników oraz zamawiającego. Zamawiający nie może, po upływie terminu składania ofert, zmienić czy też doprecyzować jakichkolwiek postanowień. Wykonawcy biorący udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego mają prawo oczekiwać, że ich oferta zostanie poddana ocenie w zakresie wyartykułowanym w dokumentacji postępowania.

Reasumując, zamawiający nie może wyciągać negatywnych konsekwencji wobec wykonawcy z faktu niespełnienia przez niego wymagań, których w dokumentach zamówienia jednoznacznie nie określono. Zasadą jest, że nieprecyzyjne postanowienia SWZ nie mogą być interpretowane na niekorzyść wykonawców.

Przedkładając powyższe na grunt przedmiotowej sprawy podkreślić należy, że zamawiający obowiązany jest sprecyzować w treści specyfikacji warunków zamówienia, czy dany dokument, którego żąda od wykonawców jest treścią oferty, czy też przedmiotowym środkiem dowodowym. To po pierwsze. Po drugie, oczywistym jest, że odpowiedzi na pytania związane ze specyfikacją warunków zamówienia stają się częścią specyfikacji. Niemniej jednak pytania i odpowiedzi nie mogą być oderwane od pozostałych jej zapisów.

Przedkładając powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy w specyfikacji warunków zamówienia wraz z załącznikami próżno szukać jakiejkolwiek informacji dotyczącej metodyki. Nie wiadomo w jakiej formie powinna być sporządzona, ani też co powinna zawierać, czy jest treścią oferty, czy też przedmiotowym środkiem dowodowym. Czy podlega uzupełnieniu, czy też nie.

Przypomnieć należy, że wyjaśnienia i zmiany treści specyfikacji uznawane są za rodzaj wykładni autentycznej. Rolą wyjaśnień jest doprecyzowanie, czy też rozwinięcie kwestii wynikających z postanowień specyfikacji. Z kolei dodanie nowej możliwości, czy też obowiązku jest zmianą treści specyfikacji warunków zamówienia. Odniesienie się do bliżej nieokreślonej metodyki, nie jest wyjaśnieniem treści specyfikacji warunków zamówienia.

Skład orzekający uznał, że pytanie wraz z odpowiedzią nijak się ma do treści specyfikacji i budzą wątpliwości interpretacyjne. Zresztą, biorąc pod uwagę zarówno odpowiedź na pytanie, jak i twierdzenia Zamawiającego podczas rozprawy, sam Zamawiający zagubił się we własnych zapisach specyfikacji, a odpowiedź na pytanie nr 100 została udzielone bez żadnej analizy, bezrefleksyjnie, bez nawiązania do treści specyfikacji i bez jej zmiany.

Nie sposób zgodzić się z Odwołującym, że Zamawiający wymagał przedłożenia wraz z ofertą metodologii i jest ona treścią oferty. Bliżej nieokreślony dokument, bezrefleksyjnie ujęty w odpowiedzi na pytanie, nie związany z innymi postanowieniami specyfikacji nie może stanowić treści oferty, a tym bardziej, wobec niejasności w zakresie tegoż dokumentu, brak jego przedłożenia nie stanowi o niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Nie bez znaczenie było, że to właśnie Odwołujący zadał pytanie, de facto chcąc wprowadzić coś, czego Zamawiający w dokumentach zamówienia nie przewidział.

Zamawiający nie może wyciągać negatywnych konsekwencji, zwłaszcza tak poważnych jakim jest odrzucenie oferty wykonawcy, jeżeli postanowienia specyfikacji są niejasne i wątpliwe a przede wszystkim nie są spójne z całością dokumentów zamówienia. Z tego też względu za bezzasadny należało uznać zarzut zaniechania odrzucenia oferty ELVIT oraz oferty HELI FACTOR jako niezgodnych z warunkami zamówienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……