Sygn. akt: KIO 1049/26

WYROK

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Natalia Kurek

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 09 marca 2026 r. przez Odwołującego – DB Cargo Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Zabrzu
w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Polską Grupę Górniczą Spółkę Akcyjną z siedzibą w Katowicach

orzeka:

1.Oddala odwołanie

2.Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem 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 1049/26

UZASADNIENIE

Polska Grupa Górnicza Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach (dalej jako Zamawiający, PPG), prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego sektorowego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Dostawa piasku podsadzkowego dla Oddziałów Polskiej Grupy Górniczej S.A. – nr grupy 142 – 3”, numer referencyjny postępowania 702600143 (dalej także jako postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320 – dalej jako PZP, uPzp). Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 27 lutego 2026 r., pod numerem publikacji: 138028 – 2026 (numer wydania Dz.U. S: 41/2026).
W dniu 09 marca 2026 r. wykonawca DB Cargo Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach (dalej także jako Odwołujący, Spółka) wniósł odwołanie wobec treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ).
Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1)art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 uPzp – poprzez sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób naruszający zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w szczególności poprzez przyjęcie jednostki miary m³ jako podstawy rozliczeń za dostawę piasku podsadzkowego przy jednoczesnym pozostawieniu wykonawcom dowolności w określeniu gęstości nasypowej oferowanego surowca, co umożliwia sztuczne, matematyczne zaniżanie ceny ofertowej i stawia wykonawców rzetelnie deklarujących rzeczywistą gęstość złoża w gorszej pozycji konkurencyjnej;

2)art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 uPzp – poprzez sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób nieprzejrzysty, uniemożliwiający obiektywne porównanie ofert i weryfikację faktycznie dostarczonej ilości towaru oraz sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób wewnętrznie niespójny, polegający na jednoczesnym:
– określeniu parametrów technicznych materiału przy użyciu jednostki masy (gęstość nasypowa wyrażona w kg/dm³ lub t/m³),
– przyjęciu jednostki objętościowej (m³) jako podstawy rozliczeń finansowych;

3)art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 3 uPzp – poprzez naruszenie zasady proporcjonalności wyrażające się w:

a.przyjęciu konstrukcji rozliczenia zamówienia opartej na jednostce objętościowej (m³) bez jednoczesnego wprowadzenia obiektywnego i jednolitego dla wszystkich wykonawców mechanizmu pomiaru ilości dostarczonego materiału, co powoduje, że wykonawcy rzetelnie wyceniający zamówienie w oparciu o rzeczywistą masę dostarczanego kruszywa ponoszą wyższe ryzyko kontraktowe niż wykonawcy, którzy

zaoferują surowiec o niższej gęstości nasypowej – prowadząc do nierównego obciążenia ryzykiem wykonania zamówienia w zależności od przyjętej przez wykonawcę strategii ofertowej,

b. przyjęcie jednostki objętościowej (m³) jako podstawy rozliczeń finansowych w sposób nieadekwatny do utrwalonych standardów obrotu kruszywami, w którym powszechnie stosowaną i obiektywnie mierzalną jednostką rozliczeniową jest masa wyrażona w tonach, weryfikowana przy użyciu zalegalizowanych wag samochodowych – co oznacza, że przyjęte rozwiązanie jest nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia już z uwagi na samą specyfikę branży, niezależnie od skutków konkurencyjnych opisanych w zarzucie 1;

4) art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 17 ust. 1 uPzp (zasada uzyskiwania najlepszych efektów zamówienia) – poprzez skonstruowanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który wyklucza możliwość wyboru oferty rzeczywiście najkorzystniejszej w rozumieniu art. 17 ust. 1 uPzp, tj. zapewniającej najlepszy stosunek jakości do ceny – gdyż przyjęta jednostka rozliczeniowa (m³) premiuje wykonawców oferujących surowiec o niższej gęstości nasypowej kosztem wykonawców oferujących surowiec o wyższej jakości parametrycznej, co strukturalnie wyklucza osiągnięcie najlepszego efektu zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów;

5) art. 239 ust. 2 w zw. z art. 16 pkt 1 uPzp (wybór najkorzystniejszej oferty) – poprzez stworzenie mechanizmu oceny ofert pozwalającego na manipulowanie ceną ofertową bez rzeczywistego odzwierciedlenia kosztów wykonania zamówienia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących zmian w SWZ:

Zmianę jednostki rozliczeniowej przedmiotu zamówienia z metrów sześciennych (m³) na tony (t) we wszystkich miejscach SWZ, w których odwołuje się ona do ilości piasku podsadzkowego, w szczególności:

– w tabeli „Opis przedmiotu zamówienia" w kolumnie JM – zmianę m³ na t;

– w § 4 ust. 9 projektowanych postanowień umowy – zmianę sformułowania „nie mniej niż 15 m³" na „nie mniej niż [odpowiednia wartość w tonach]".

Odwołujący wniósł także o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego.

Spółka wyjaśniała, że posiada interes we wniesieniu odwołania, ponieważ „Odwołujący jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie w wydobycia oraz dostaw kruszyw naturalnych, w tym piasku podsadzkowego i jest zainteresowany udziałem w przedmiotowym postępowaniu. Opis przedmiotu zamówienia zawarty w SWZ powoduje, że przygotowanie oferty przez Odwołującego w sposób zapewniający jej porównywalność z ofertami innych wykonawców staje się niemożliwe. Wynika to z przyjęcia jednostki objętościowej (m^3) jako podstawy rozliczeń przy jednoczesnym uzależnieniu ceny ofertowej od deklarowanej przez wykonawcę gęstości nasypowej materiału. Odwołujący dysponuje złożami piasku o rzeczywistej gęstości nasypowej charakterystycznej dla tego surowca, wynoszącej około 1,6 t/m^3. W sytuacji, gdy cena ofertowa jest kalkulowana w odniesieniu do jednostki objętościowej, wykonawcy deklarujący gęstość nasypową zbliżoną do dolnej granicy dopuszczonej przez Zamawiającego uzyskują możliwość matematycznego obniżenia ceny jednostkowej. W konsekwencji Odwołujący – deklarując rzeczywiste parametry surowca – znajduje się w gorszej pozycji konkurencyjnej. Powoduje to realne ryzyko utraty możliwości uzyskania zamówienia, nieosiągnięcia spodziewanego zysku z jego realizacji (szkoda w postaci utraconych korzyści), co materializuje jego interes we wniesieniu odwołania." – vide s. 2 – 3 odwołania.

Pismem z dnia 07 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający w swoim piśmie wniósł o:

1) oddalenie odwołania w całości;

2) obciążenie Odwołującego kosztami postępowania i nakazanie Odwołującemu zwrot poniesionych kosztów postępowania na rzecz Zamawiającego, zgodnie z normami prawem przepisanymi.

W swoim piśmie Zamawiający przedstawił stanowisko w sprawie.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego sektorowego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest dostawa piasku podsadzkowego dla Oddziałów Polskiej Grupy Górniczej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Katowicach – nr grupy 142 – 3 – vide Część III ust. 1 SWZSzczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz wymagania prawne oraz parametry techniczno – użytkowe określono w załączniku nr 1 do SWZ – vide Część III ust. 3 SWZ.

Jak wynika z treści zał. nr 1 do SWZ:

Zgodnie z częścią B Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia oraz Wykazem parametrów techniczno – użytkowych ofertowanego przedmiotu zamówienia (zał. nr 3 do SWZ), Zamawiający wymagał Gęstości nasypowej co najmniej 1,3 [kg/dm3].

W świetle § 4 ust. 7 załącznika nr 9 do SWZ – Projektowane postanowienia, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego: „Jednorazowa dostawa powinna wynosić nie mniej niż 15 m3 piasku.".

Zamawiający w SWZ przewidział kryterium ceny jako wyłączne kryterium oceny ofert – vide część XV SWZ.

Izba po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron

zawarte w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, 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 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP – tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając przedmiotowe odwołanie, Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania,

oraz wszystkie wnioskowane przez Odwołującego oraz Zamawiającego dowody z dokumentów. Izba nie znalazła podstaw do pominięcia któregokolwiek z dowodów z dokumentów na podstawie art. 541 PZP.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawę prawną zapadłego rozstrzygnięcia, Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą następujące przepisy:

Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2)przejrzysty;

3)proporcjonalny.

Art. 99 ust. 1 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.

Zamawiający w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia (zał. nr 1 do SWZ) wskazał, że dla przedmiotu zamówienia wymaga parametrów zgodnie z normą PN – 93/6 – 11010 „Górnictwo. Materiały do podsadzki hydraulicznej. Wymagania i badania.”. Wspomniana norma dotyczy kwestii zastosowania materiałów w procesie stosowania podsadzki hydraulicznej w górnictwie podziemnym. Norma ta określa wielkość gęstości nasypowej na co najmniej 1,3 t/m^3. Oznacza to, że 1 m^3 ma zawierać minimum 1,3 tony piasku o określonych w normie parametrach i wskazuje na jednostkę miary m^3.

W ocenie Izby Zamawiający powołując się na normę PN – 93/6 – 11010 i minimalną gęstość nasypową 1,3 t/m^3 nie narusza zasady uczciwej konkurencji, jak również zasady równego traktowania wykonawców. Przywołana norma nie określa górnej granicy wartości nasypowej. Należy zauważyć, że każde złoże piasku (lub jego część) ma inną wartość nasypową. Tym samym piasek z danego złoża (lub jego części) może posiadać inną wagę rzeczywistą.

Zdaniem Izby PPG wykazała, że powody definiowana materiału do podsadzki hydraulicznej w metrach sześciennych zamiast w tonach wynikają z geomechaniki, technologii hydraulicznej oraz zmienności materiałów.

Po pierwsze, podsadzka ma wypełniać określoną przestrzeń w górotworze. Podsadzka jest planowana przez Zamawiającego jako „kubatura do zasypania” (wyrobiska, zrobów). Zatem naturalną jednostką jest objętość [m3]. Pustki górnicze (zrobów, chodniki) mają ściśle określone wymiary, które podawane są w m^3 z pomiarów geodezyjnych. Norma PN – 93/G 11010 wymaga wypełnienia 95–100% kubatury, co bezpośrednio przekłada się na planowaną objętość podsadzki. Kluczowe jest osiągnięcie pełnego osadzenia stropu bez osiadania powierzchni. Nadmiar masy nie poprawia wypełnienia. Z kolei niedobór m^3 powoduje niestabilność górotworu.

Po drugie, transport i hydraulika liczone są objętościowo – rurociągi, pompy, wydajność instalacji podsadzkowej projektuje się w [m3/h] lub [l/s][l/s]. Zatem materiał w mieszaninie podsadzkowej ustalany jest jako objętość przepływająca w czasie.

Po trzecie, gęstość nasypowa materiału jest zmienna – ten sam piasek lub mieszanka żużel/piasek mogą mieć różną masę przy tej samej objętości w zależności od: wilgotności, stopnia zagęszczenia, składu ziarna. Gęstość nasypowa materiałów podsadzkowych cechuje się znaczną zmiennością, co czyni objętość bardziej stabilną jednostką planowania niż masa.

Po czwarte, normy i dokumentacja techniczna prac podsadzkowych są oparte na objętości. Dokumentacja techniczna prac podsadzkowych opiera się na objętości [m³] jako jednostce nadrzędnej, co wynika z fizycznej natury procesu (wypełnienie pustek) i wymagań regulacyjnych.

W ocenie izby sporządzony przez PPG opis przedmiotu zamówienia nie narusza przepisów PZP. Wskazanie przez Zamawiającego jako jednostki miary m^3 uzasadnione jest obiektywnymi potrzebami Zamawiającego. Celem PPG jest otrzymanie określonej objętości piasku. Nie można tracić z pola widzenia, że Zamawiający wypełnia podsadzką hydrauliczne wyrobisko o określonej kubaturze – pustki mierzalnej jednostką m^3, co w naturalny sposób wymusza określenie potrzeb w m^3.

Nadto, wbrew twierdzeniom Odwołującego, Zamawiający nie sformułował opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który wyklucza możliwość wyboru oferty najkorzystniejszej, ani nie stworzył mechanizmu oceny ofert, który pozwalałby na manipulowanie ceną ofertową bez rzeczywistego odzwierciedlenia kosztów wykonania zamówienia. Izba wskazuje, że w postępowaniu wyłącznym kryterium oceny ofert jest cena. Zamawiający nie wprowadził drugiego kryterium oceny ofert odnoszącego się do gęstości nasypowej pozostawiając wykonawcom swobodę w tym zakresie i przy założeniu, że minimalna gęstość nasypowa wynosić będzie 1,3 t/m^3. Zatem to wykonawca decyduje o tym jaką gęstość nasypową będzie posiadał dostarczany przez niego piasek. Jeżeli wykonawca zadeklaruje, że oferowany przez niego piasek ma gęstość nasypową 1,3 t/m^3 i na tej podstawie skalkuluje cenę za m^3, a rzeczywistość gęstość nasypowa oferowanego przez tego wykonawcę piasku będzie większa niż 1,3 t/m^3, to uwzględniając rozliczanie za m^3, wykonawca będzie musiał dostarczyć więcej piasku zamiast 1,3 tony. Z uwagi na błędną kalkulację ceny taki wykonawca sam siebie narazi na stratę.

Z uwagi na to, że żaden ze sformułowanych przez Odwołującego zarzutów nie potwierdził się, to Izba oddaliła odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca ……