Sygn. akt: KIO 839/26

WYROK

Warszawa, dnia 5 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza **- w składzie:**

Przewodnicząca:Barbara Loba
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 14 i 30 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 lutego 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego Cities Lighting Consultants spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi
z siedzibą w Łodzi,

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów oznaczonych w odwołaniu jako Zarzuty nr 2, nr 6, nr 7 i nr 8.
2. Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.
3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego Cities Lighting Consultants spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i:
3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego Cities Lighting Consultants spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie.

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 839/26

UZASADNIENIE

Zamawiający Miasto Łódź – Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodziprowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą: „Implementacja dedykowanego oprogramowania internetowego do zarządzania infrastrukturą oświetlenia wraz z ewidencją przestrzenną obiektów".

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 31/2026 w dniu 13 lutego 2026 r. pod numerem 106349-2026.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp.

W dniu 23 lutego 2026 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: Cities Lighting Consultants spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: odwołujący), wniósł odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia, zarzucając zamawiającemu naruszenie:
1. art. 16 pkt 1–3 ustawy oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż zamawiający formalnie wyklucza oferty wariantowe, lecz opisuje przedmiot zamówienia w sposób, który dopuszcza dwa różne – kosztotwórczo odmienne – modele realizacji: (A) integrację do systemu miejskiego albo (B) migrację danych do platformy wykonawcy. Różnica nie jest wyłącznie techniczna, lecz dotyczy istoty świadczenia i modelu odpowiedzialności (utrzymanie, licencje, hosting, ryzyka vendor-lock, zakres prac integracyjnych). Brak jednoznacznego wskazania, który model ma zostać przyjęty, uniemożliwia przygotowanie porównywalnych ofert i narusza art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. Niejednoznaczność opisu prowadzi do nieporównywalności ofert i ryzyka arbitralnej oceny, a w konsekwencji do naruszenia zasad z art. 16 ustawy Pzp..
2. art. 16 pkt 1–2 ustawy Pzp, art. 84–85 ustawy Pzp oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż OPZ odwołuje się do klas ME* i S*, które odpowiadają starszej nomenklaturze (PN-EN 13201:2007), podczas gdy od 2016 r. obowiązuje PN-EN 13201:2016 (klasy M* i P*). Błąd nie ma charakteru literówki – jest systemowy (wymagane atrybuty bazy, kalkulator klas) i

wpływa na zakres obowiązków wykonawcy. Różnice nie mają charakteru tylko nomenklaturowego. Norma z 2016 r. wprowadza istotnie odmienną metodologię wyznaczania klas oświetlenia oraz dodatkowe wskaźniki energetyczne, co powoduje, że zastosowanie nomenklatury ME/S przy jednoczesnym odwołaniu do aktualnej normy prowadzi do niespójności wymagań. Ponadto brak transparentności przygotowania OPZ i utrwalenie przewagi informacyjnej wykonawcy (doradztwo) prowadzą do naruszenia art. 16 oraz art. 85 Pzp.

3. art. 16 pkt 2 ustawy Pzp oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 353¹ k.c. w zw. z art. 8 Pzp i art. 632 §1 k.c., gdyż wynagrodzenie ryczałtowe ma charakter stały i co do zasady nie zależy od obmiaru. Tymczasem zamawiający jednocześnie deklaruje ryczałt za całość (§10 ust. 3) i przewiduje rozliczenie etapów według obmiaru (stawka × rzeczywista ilość) (§10 ust. 2; §2 ust. 2). Sprzeczność uniemożliwia rzetelną kalkulację: nie wiadomo, czy ceną oferty ma być (A) ryczałt za całość, czy (B) stawka jednostkowa, a suma jest wyłącznie pochodną nieznanej w chwili składania oferty ilości. Brak jednoznacznego określenia, czy ceną oferty ma być cena globalna czy suma stawek jednostkowych, uniemożliwia sporządzenie formularza ofertowego zgodnego z zasadą porównywalności ofert. Różnica pomiędzy modelami może skutkować różnicą ceny rzędu kilkuset tysięcy złotych, co czyni oferty nieporównywalnymi. Różnica wynika, nie z indywidualnej ceny ofertowej, ale niejednoznacznego modelu kalkulacji. Dodatkowo – sprzeczność działa także na niekorzyść zamawiającego: literalny ryczałt „za wszystkie prace" przy zmniejszonym zakresie mógłby prowadzić do ryzyka nadpłaty, zaś rozliczenie obmiarowe podważa kwalifikację jako ryczałtu. W efekcie postanowienia nie spełniają standardu przejrzystości i spójności dokumentacji.

4. art. 99 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1–2 ustawy Pzp, gdyż zamawiający podaje jedynie częściowe dane wejściowe (np. 158 skrzynek sterujących w istniejącej bazie), przy czym

z opisu wynika, że zakres docelowy może obejmować do 60 000 punktów oświetleniowych. Brak kompletnej, wiarygodnej informacji o liczbie sterowania/skrzynek/obwodów zasilania uniemożliwia prawidłową kalkulację obciążenia pracami terenowymi i integracyjnymi. Jednocześnie OPZ wymaga powiązań obiektów (punkty–skrzynki–stacje) i raportowania (filtrowania) według zasilania, co czyni parametr „punkty sterowania" kluczowym dla zakresu. Nieoznaczoność istotnego elementu zakresu zamówienia prowadzi do naruszenia art. 99 ust. 1 ustawy Pzp i przerzucenia ryzyk na wykonawcę.

5. art. 99 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 2 ustawy Pzp, gdyż zamawiający wymaga, aby warstwy danych odzwierciedlały powiązania zasilania (filtracja punktów zasilanych z danej skrzynki/stacji). Jednocześnie w praktyce takie powiązanie wymaga jednoznacznego identyfikatora/atrybutu relacyjnego wiążącego punkt świetlny z punktem sterowania lub źródłem zasilania oraz zapewnienia wykonawcy dostępu do informacji o zasilaniu. Przy braku dostępu do infrastruktury i dokumentacji operatora (stacje transformatorowe) oraz braku kompletnych danych wejściowych wymaganie staje się niewykonalne albo wymaga dodatkowych działań niewskazanych w SWZ.

6. art. 112 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, gdyż odwołujący zrealizował projekty: ok. 30 000 punktów świetlnych w 2024 r., 8 500 punktów w 2025 r. oraz liczne projekty ok. 4 500 punktów, co łącznie przekracza 40 000 punktów. Warunek trzech realizacji po minimum 5 000 punktów każda ma więc charakter arytmetyczny, eliminacyjny i nie jest konieczny do weryfikacji zdolności – jedna realizacja 8 500 punktów potwierdza zdolność do wykonania zamówienia o strukturze etapowej. Inwentaryzacja punktów świetlnych ma charakter powtarzalny, nie ma żadnych autorskich cech. Jest czynnością czysto odtwórczą, prostą. W tym czasie, kiedy firma odwołującego wykonywała projekt na 30 000 punktów świetlnych inny podmiot mógł np. realizować 3 projekty o ilości punktów po 5000, co daje 15000, Nie oznacza to wcale, że przez to ma doświadczenie większe niż firma odwołującego. Przy tym stopień skomplikowania migracji danych polowych do programu klasy Bentley,

z konwersją formatów, nie da się w żaden sposób porównać z trywialnym dodaniem warstwy Shape w programie typu GIS. Warunek w obecnym brzmieniu ogranicza konkurencję, nie badając realnej zdolności, a jedynie „strukturę kontraktową".

7. art. 16 pkt 1 ustawy Pzp oraz ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2166 ze zm.), gdyż zamawiający, wymagając „uprawnień" zawężających krąg audytorów ponad ustawę o efektywności energetycznej, wprowadza nieproporcjonalny warunek podmiotowy/ osobowy. Ustawa o efektywności energetycznej operuje wymaganiami wykształcenia i doświadczenia audytora, nie zaś dodatkowymi, arbitralnymi uprawnieniami w rozumieniu zamawiającego. Skutek to ograniczenie konkurencji wbrew art. 16 ustawy Pzp.

8. art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, art. 103 ust. 1 ustawy Pzp, art. 16 pkt 2 ustawy Pzp i art. 85 ustawy Pzp, gdyż zamawiający wymaga opracowania PFU oraz przedmiarów robót i kosztorysów robót. PFU jest instrumentem właściwym dla robót budowlanych w formule zaprojektuj

i wybuduj (art. 103 Pzp). Wymaganie PFU dla przedsięwzięcia, które z opisu ma charakter dostawy z usługą, jest nieadekwatne i generuje błędny reżim przygotowania przyszłego przetargu. Dodatkowo, zamawiający nakłada na wykonawcę audytu obowiązek doradztwa

w postępowaniu modernizacyjnym przez 36 miesięcy. Wykonawca sporządzający PFU

i kosztorysy, a następnie wspierający odpowiedzi na pytania wykonawców, uzyskuje przewagę informacyjną, co wymaga

zastosowania mechanizmów z art. 85 Pzp (środki wyrównawcze) albo rezygnacji z takiej konstrukcji. Tym samym dokumentacja prowadzi do wytworzenia materiałów (PFU/przedmiary) nieadekwatnych do rodzaju przyszłego zamówienia i utrwala przewagę informacyjną wykonawcy zaangażowanego w przygotowanie przetargu modernizacyjnego.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o:
1) (wniosek główny) w przypadku uznania, że naruszenia mają charakter niemożliwy do usunięcia poprzez modyfikację dokumentacji, nakazanie zamawiającemu unieważnienia postępowania z uwagi na systemowy charakter naruszeń dotyczących opisu przedmiotu, konstrukcji wynagrodzenia, warunków udziału oraz ryzyk uprzywilejowania wykonawcy (art. 16, 84–85, 99, 112 Pzp).
2) (wniosek ewentualny – ostrożnościowy) - nakazanie zamawiającemu modyfikacji dokumentacji poprzez:
a) jednoznaczne określenie modelu integracji (zakaz faktycznej wariantowości),
b) usunięcie sprzeczności ryczałt/obmiar oraz określenie minimalnego gwarantowanego zakresu (lub prawa opcji),
c) doprecyzowanie liczby punktów sterowania oraz modelu danych i zapewnienie danych/dostępów niezbędnych do powiązań,
d) zmianę warunku 3×5000 na proporcjonalny,
e) ujawnienie konsultacji/autorstwa OPZ i zastosowanie środków z art. 85 Pzp,
f) dostosowanie wymagań audytorów do ustawy o efektywności energetycznej,
g) usunięcie/zmianę wymogu PFU i przedmiarów robót albo jednoznaczne określenie reżimu przyszłej modernizacji jako dostawy z usługą oraz ograniczenie doradztwa w sposób eliminujący przewagę informacyjną.
3) zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący argumentował, że jest podmiotem profesjonalnym i posiada realny interes
w uzyskaniu zamówienia. Odwołujący wykonuje usługi odpowiadające przedmiotowi zamówienia od 19 lat i skala tych usług różni się zakresem. Rocznie inwentaryzowanych jest od 50 000 do nawet 100 000 punktów świetlnych. W 2024 roku odwołujący wykonał projekt na 30 000 punktów świetlnych, w kolejnym 2025 na 8 500 punktów świetlnych. Wdrożenie
w projekcie na 30 000 punktów świetlnych dotyczyło systemu informatycznego na bazie Bentley. Te dwa projekty ponad dwukrotnie przekraczają minimalne wymagania zamawiającego. Współczesne systemy GIS umożliwiają zarówno lokalne, jak i chmurowe utrzymywanie baz danych, co potwierdza, że odwołujący posiada kompetencje do realizacji każdego z potencjalnych modeli integracji. Odwołujący zrealizował również liczne projekty obejmujące ok. 4 500–4 950 punktów świetlnych. Natomiast arytmetyczny warunek 3 x 5000 skutecznie eliminuje odwołującego. Postępowań na 5000 punktów i więcej nie jest uruchamianych wiele w Polsce i rozeznanie rynkowe zamawiającego z pewnością potwierdziło tę okoliczność faktyczną, stąd taki zapis ograniczający konkurencję, przekierowujący zamówienie do określonego podmiotu został wprowadzony do SWZ. Odwołujący podkreślił, że jest zainteresowany udziałem w postępowaniu oraz zamierza złożyć ofertę
w przewidzianym przez zamawiającego terminie, stąd posiada interes w złożeniu odwołania
w zakresie treści ogłoszenia o zamówieniu / SWZ. Naruszenie przez zamawiającego przepisów prawa może uniemożliwić odwołującemu złożenie oferty w postępowaniu, wybór jego oferty jako najkorzystniejszej i uzyskanie przedmiotowego zamówienia, pomimo że dysponuje on potencjałem umożliwiającym jego realizację (zgodnie z postanowieniami SWZ), co wskazuje nie tylko na interes odwołującego we wniesieniu odwołania, ale także możliwą do zaistnienia dla odwołującego szkodę — brak uzyskania zamówienia. Odwołujący oświadczył również, że legitymuje się interesem w złożeniu odwołania, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Treść dokumentacji w obecnym kształcie eliminuje odwołującego (m.in. przez warunek 3×5000) oraz uniemożliwia rzetelną kalkulację ceny i ryzyk, co prowadzi do szkody w rozumieniu art. 513 ustawy Pzp. W przypadku usunięcia kwestionowanych postanowień SWZ, odwołujący spełnia warunki udziału oraz posiada potencjał techniczny i kadrowy do realizacji zamówienia. Skoro zrealizował projekty o większym zakresie niż wymienione w SWZ Etapy 15 000 punktów świetlnych, realizując projekt z 30 000 punktów świetlnych w jednym zamówieniu oraz wdrożeniem danych do platformy Bentley, zdecydowanie bardziej skomplikowanej niż przeciętny program GIS z danymi w chmurze, to jest w stanie bez problemu zrealizować projekt zamawiającego. Od początku istnienia firmy zrealizowane zostały projekty obejmujące ok. 0,5 miliona punktów świetlnych.

Po wniesieniu odwołania zamawiający dokonał istotnych modyfikacji dokumentów zamówienia. Zmiany zostały odzwierciedlone w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia, zmienionej Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ), zmienionym Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej: OPZ), zmienionym wzorze umowy oraz w odpowiedziach na pytania wykonawców
z dnia 30 marca 2026 r. Zmiany te objęły przede wszystkim: pkt 5 SWZ (przedmiotowe środki dowodowe), pkt 8.1.4.1 SWZ (warunek doświadczenia), termin związania ofertą, termin składania i otwarcia ofert, opis warstw i funkcjonalności

testowej wersji systemu, relacje logiczne między warstwami danych, nazewnictwo klas oświetleniowych oraz wymagania dotyczące bezpieczeństwa, przekazania danych i ciągłości działania.

W związku ze zmianami dokumentów zamówienia dokonanymi przez zamawiającego po wniesieniu odwołania oraz udzielonymi odpowiedziami na pytania wykonawców, odwołujący pismem z dnia 14 kwietnia 2026 r., cofnął odwołanie w zakresie Zarzutów określonych
w odwołaniu jako Zarzuty nr 2, nr 6, nr 7 i nr 8. Tym samym na podstawie art. 568 pkt 2
w związku z art. 522 ust.4 ustawy Pzp Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w części dotyczącej tych zarzutów.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Izba, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 ustawy Pzp, dopuściła w sprawie dowody
z dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, nadesłanej przez zamawiającego.

Przy rozpoznawaniu sprawy Izba wzięła pod uwagę także stanowiska wynikające ze złożonych pism, to jest odwołania, odpowiedzi na odwołanie, pism procesowych oraz stanowiska
i oświadczenia stron, złożone ustnie do protokołu.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny i prawny:

Zgodnie z informacją zamawiającego z dnia 11 marca 2026 r. wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 30 marca 2026 r. zamawiający dokonał zmiany dokumentów zamówienia. Po dokonanych modyfikacjach zasadniczo zmienił się stan faktyczny i prawny sprawy w stosunku do tego, który doprowadził odwołującego do wniesienia odwołania, jednak w ocenie odwołującego wprowadzone zmiany nie usunęły niezgodności z przepisami ustawy Pzp wskazanych w Zarzutach nr 1, nr 3, nr 4 i nr 5 odwołania.

Pismami z dnia 23 kwietnia 2026 r. odwołujący doprecyzował zarzuty odwołania, zarzucając zamawiającemu:
- Zarzut nr 1 - naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące
i niejednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności przez utrzymanie w dokumentacji dwóch różnych modeli realizacji świadczenia, tj. modelu A) polegającego na wykonaniu inwentaryzacji i dostarczeniu bazy danych do istniejącego środowiska Zamawiającego oraz modelu B) polegającego na wykonaniu inwentaryzacji i dostarczeniu danych wraz z własnym oprogramowaniem, własnym środowiskiem systemowym i usługą SaaS, przy jednoczesnym szczegółowym dopracowaniu wyłącznie modelu B;
- Zarzut nr 3 - naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 134 ust. 1 pkt 17 i pkt 20 ustawy Pzp, art. 433 pkt 4 ustawy Pzp, art. 436 pkt 2 ustawy Pzp oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez niewłaściwe określenie formy wynagrodzenia wykonawcy, jak również niewskazanie minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, co uniemożliwia skalkulowanie oferty;
- Zarzut nr 4 - naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 17 ustawy Pzp oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności poprzez niewskazanie pełnych danych co do ilości (lub przynajmniej zakresu ilości: minimum – maksimum) dla skrzynek sterujących i stacji transformatorowych, co uniemożliwia prawidłowe skalkulowanie oferty;
- Zarzut nr 5 - naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 134 ust. 1 pkt 4 oraz
w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności poprzez niewskazanie w OPZ, w odniesieniu do bazy danych inwentaryzacji w zakresu punktów świetlnych, elementu odnoszącego się do numeru skrzynki sterującej, co uniemożliwi realizację wymogu migracji danych.

Izba pominęła jako niedopuszczalne twierdzenia, dowody i żądania odwołującego, które stanowią rozszerzenie podstaw faktycznych i prawnych odwołania po upływie terminu do jego wniesienia. Stosownie do treści art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Ograniczenie to obejmuje nie tylko formalną nazwę zarzutu, lecz również jego podstawę faktyczną. Nie jest więc możliwe zgłaszanie nowych zarzutów w toku postępowania odwoławczego ani rozszerzanie podstawy faktycznej zarzutów po upływie terminu do wniesienia odwołania. Późniejsze okoliczności faktyczne i prawne mogą być brane pod uwagę jedynie wtedy, gdy służą wykazaniu zarzutu już skonkretyzowanego

w odwołaniu, a nie gdy tworzą nowy zarzut lub zmieniają jego konstrukcję. W przedmiotowym postępowaniu w ocenie Izby doszło do zmiany konstrukcji odwołania w odniesieniu do podtrzymanych przez odwołującego zarzutów, określonych w odwołaniu jako Zarzuty nr 1 i nr 3.

Zarzut nr 1 pierwotnie dotyczył naruszenia art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, gdyż zamawiający formalnie wykluczył oferty wariantowe, ale w § 3 pkt 3 wzoru umowy, stanowiącym załącznik nr 6 do SWZ, dopuścił dwa różne – kosztotwórczo odmienne – modele realizacji przedmiotu zamówienia:
(A) integrację do systemu miejskiego
albo
(B) migrację danych do platformy wykonawcy.

Zarzut ten został wyprowadzony z § 3 pkt 3 wzoru umowy, stanowiącego załącznik nr 6 do SWZ, gdzie zamawiający napisał, że wykonawca zrealizuje przedmiot umowy,
w szczególności wyniki inwentaryzacji (wraz z fotografiami) będą możliwe do wprowadzenia do funkcjonującej w Mieście cyfrowej bazy danych obiektów w systemie GIS, mieszczącej się na dedykowanej platformie internetowej, bądź odwrotnie: dane z obecnie funkcjonującej bazy (dane dla: punktów oświetleniowych w ilości 6571 szt., skrzynki sterujące w ilości 158 szt., stacje transformatorowe w ilości 142 szt.) będą mogły zasilić platformę utworzoną w ramach bieżącego zamówienia. Zapis § 3 pkt 3 wzoru umowy pozostał niezmieniony.

Odwołujący wywodził, że różnica nie jest wyłącznie techniczna, lecz dotyczy istoty świadczenia i modelu odpowiedzialności (utrzymanie, licencje, hosting, ryzyka vendor-lock, zakres prac integracyjnych), zaś brak jednoznacznego wskazania, który model ma zostać przyjęty, uniemożliwia przygotowanie porównywalnych ofert i narusza art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasad z art. 16 ustawy Pzp.

Zamawiający w dniu 30 marca 2026 r. zmienił SWZ. W pkt 5.1 SWZ wprowadził obowiązek złożenia wraz z ofertą przedmiotowego środka dowodowego w postaci dostępu do testowej wersji oprogramowania, a jednocześnie bardzo szczegółowo opisał minimalne wymagania dla tej wersji testowej. Wymagania te obejmują między innymi: a) umieszczenie systemu na serwerze typu „chmura" z dostępem internetowym, b) zapewnienie odpowiedniej struktury bazy danych w postaci warstw tematycznych: punkty oświetleniowe, skrzynki sterujące, stacje transformatorowe, c) logiczne powiązanie tych warstw i możliwość filtrowania punktów oświetleniowych zasilanych z danej skrzynki sterującej albo stacji transformatorowej, d) możliwość dodawania, kasowania i przesuwania elementów, e) prezentację danych zarówno w formie graficznej na mapie, jak i tabelarycznej, f) możliwość sporządzenia audytu energetycznego oświetlenia.

Odwołujący w dniu 23 kwietnia 2026 r. zmodyfikował Zarzut nr 1, rozszerzając go o naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące i niejednoznaczne określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności przez utrzymanie w dokumentacji dwóch różnych modeli realizacji świadczenia, tj.
A) polegającego na wykonaniu inwentaryzacji i dostarczeniu bazy danych do istniejącego środowiska Zamawiającego

B) polegającego na wykonaniu inwentaryzacji i dostarczeniu danych wraz z własnym oprogramowaniem, własnym środowiskiem systemowym i usługą SaaS, przy jednoczesnym szczegółowym dopracowaniu wyłącznie modelu B wskutek zmian SWZ z 30 marca 2026 r.

Funkcjonująca w Mieście cyfrowa baza danych jest utrzymywana przez podmiot zewnętrzny – MJ Energy Bogusław i J.S. S.j. Odwołujący wywodzi więc, że jeden wykonawca może zaoferować wyłącznie „same dane", a drugi – dane wraz z platformą.

W ocenie Izby pierwotny zarzut dotyczył dopuszczenia przez zamawiającego dwóch różnych wariantów realizacji zamówienia, tj. migracji danych do systemu miejskiego albo do platformy wykonawcy. Po modyfikacji zarzutu odwołujący twierdzi, że zamawiający nadal przewiduje sytuację, w której jeden wykonawca może zaoferować wyłącznie „same dane", a inny wykonawca musi zaoferować dane wraz z platformą.

Zarzut ten jest chybiony, gdyż po zmianie dokumentów zamówienia, zamawiający dodał do SWZ pkt 5.1, w myśl którego wymaga od każdego z wykonawców złożenia wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych w postaci: podania adresu https strony internetowej do wersji testowej oprogramowania (wersji poglądowej wraz z loginem i hasłem dla zamawiającego) celem potwierdzenia pełnej funkcjonalności oprogramowania wymaganej przez zamawiającego (m.in. zapewnienia określonych warstw i atrybutów). Jak wynika
z dokumentów zamówienia, przedmiot zamówienia jest jeden: implementacja dedykowanego oprogramowania internetowego do zarządzania infrastrukturą oświetlenia wraz z ewidencją przestrzenną obiektów oraz wykonanie czynności opisanych w OPZ i wzorze umowy. Każdy wykonawca składa więc ofertę na ten sam zakres i za ten sam

zakres odpowiada. Sformułowanie w § 3 pkt 3 wzoru umowy „bądź odwrotnie” nie oznacza wyboru wariantu oferty. Oznacza ono dwukierunkową zdolność migracji i wymiany danych: albo dane z inwentaryzacji mogą zostać wykorzystane w obecnym środowisku miejskim, albo dane z obecnego środowiska mogą zasilić platformę utworzoną w ramach zamówienia.

Ponadto z § 2 pkt 4 wzoru umowy wynika wprost, że do obowiązków każdego wykonawcy realizującego przedmiot zamówienia należeć będzie stworzenie oprogramowania wraz z bazą danych pozwalającą wyliczyć efekty oszczędności zużycia energii, mocy zainstalowanej
i efektów środowiskowych oraz sporządzić audyt energetyczny oświetlenia.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 12 kwietnia 2026 r. oświadczył, że funkcjonująca w mieście cyfrowa baza danych jest utrzymywana przez podmiot zewnętrzny (MJ Energy Bogusław i J.S. Spółka Jawna), a więc literalne narzucenie wyłącznie jednego modelu technicznego mogłoby w praktyce doprowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotu już obsługującego to środowisko. Zamawiający na rozprawie wyjaśnił również, że w cyfrowej bazie danych znajdują się wyłącznie dane dotyczące dzielnicy Retkinia, co stanowi ok. 10% danych jakie mają zostać pozyskane w ramach przedmiotowego zamówienia. Zamawiający w dniu 30 marca 2026 r. zmienił również OPZ w ten sposób, że zobowiązał się udostępnić dane zgromadzone w obecnie funkcjonującej bazie wykonawcom, którzy będą tworzyć platformę, w formie tabelarycznego zestawienia obejmującego wszystkie opisane w opisie przedmiotu zamówienia atrybuty dla poszczególnych warstw tematycznych, tj. punktów oświetleniowych, skrzynek sterujących i stacji transformatorowych.

Zarzut nr 3. Pierwotnie dotyczył naruszenia art. 16 pkt 2 ustawy Pzp oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 353¹ k.c. w zw. z art. 8 ustawy Pzp i art. 632 §1 k.c., gdyż wynagrodzenie ryczałtowe ma charakter stały i co do zasady nie zależy od obmiaru. Tymczasem zamawiający w § 10 ust. 3 wzoru umowy jednocześnie deklaruje ryczałt za całość, jak również w § 10 ust. 2 i § 2 ust. 2 przewiduje rozliczenie etapów według obmiaru. Sprzeczność uniemożliwia rzetelną kalkulację: nie wiadomo, czy ceną oferty ma być (A) ryczałt za całość, czy (B) stawka jednostkowa, a suma jest wyłącznie pochodną nieznanej w chwili składania oferty ilości. Brak jednoznacznego określenia, czy ceną oferty ma być cena globalna czy suma stawek jednostkowych, uniemożliwia sporządzenie formularza ofertowego zgodnego z zasadą porównywalności ofert. Różnica pomiędzy modelami może skutkować różnicą ceny rzędu kilkuset tysięcy złotych, co czyni oferty nieporównywalnymi. Różnica wynika, nie
z indywidualnej ceny ofertowej, ale niejednoznacznego modelu kalkulacji. Dodatkowo – sprzeczność działa także na niekorzyść zamawiającego: literalny ryczałt „za wszystkie prace” przy zmniejszonym zakresie mógłby prowadzić do ryzyka nadpłaty, zaś rozliczenie obmiarowe podważa kwalifikację jako ryczałtu. W efekcie postanowienia nie spełniają standardu przejrzystości i spójności dokumentacji.

Odwołujący wskazywał na sprzeczność konstrukcji wynagrodzenia w zakresie z § 10 wzoru umowy. Według ust. 2 wynagrodzenie było ustalane na podstawie iloczynu ostatecznie zinwentaryzowanej, rzeczywistej ilości punktów oświetleniowych w danym etapie i stawki zaoferowanej w ofercie dla pojedynczego punktu świetlnego, zaś w ust. 3 było określone jako ryczałtowe.

Zamawiający w dniu 30 marca 2026 r. zmienił § 10 ust. 3 wzoru umowy nadając mu brzmienie: „Ustalona w ust 1 kwota stanowi maksymalne całkowite wynagrodzenie za wszystkie prace związane z realizacją usługi dla maksymalnej ilości 60 000 punktów świetlnych. Ustalone wynagrodzenie stanowi również zapłatę za wszelkie roboty/usługi towarzyszące, przeniesienie autorskich praw majątkowych do wykonania wszystkich opracowań - występujące podczas realizacji przedmiotu umowy, w tym koszty dojazdów”.

Odwołujący zmodyfikował Zarzut nr 3, wskazując na naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp
w związku z art. 134 ust. 1 pkt 17 i pkt 20 ustawy Pzp, art. 433 pkt 4 ustawy Pzp, art. 436 pkt 2 ustawy Pzp oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez niewłaściwe określenie formy wynagrodzenia wykonawcy, jak również niewskazanie minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, co uniemożliwia skalkulowanie oferty. Argumentował, że wykonawcy nie są w stanie skalkulować w cenie inwentaryzacji 1 punktu świetlnego pełnego zakresu usługi wobec nieznanej faktycznie łącznej ilości punktów świetlnych (etap IV jest nieoszacowany), która może jeszcze ulec zmniejszeniu.

Odwołujący pierwotnie domagał się więc zmiany modelu wynagrodzenia (ryczałt albo obmiar), co zamawiający wykonał, wprowadzając obmiar. Po modyfikacji zarzutu odwołujący skoncentrował się na braku wskazania precyzyjnego sposobu liczenia wynagrodzenia wykonawcy, poddając w wątpliwość wyliczenie wynagrodzenia za inwentaryzację 1 punktu świetlnego. Dodatkowo podniósł wadę, jaką jest brak wskazania w umowie minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, w przypadku możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego.

Nie ulega wątpliwości, że Zarzut nr 3 został rozszerzony w sposób niedopuszczalny w kontekście art. 555 ustawy Pzp i z tego względu nie mógł zostać uwzględniony. Nie zmienia to jednak faktu, że w § 5 ust. 3 wzoru umowy zamawiający zastrzegł możliwość rezygnacji z realizacji części lub całości niniejszego zamówienia w przypadku wystąpienia obiektywnych, niezależnych od zamawiającego trudności (formalnych lub faktycznych) co do możliwości realizacji niniejszego zamówienia, wymagając od wykonawcy przyjęcia tego jako faktu do wiadomości, co jest równe z oświadczeniem, że wykonawca nie będzie sobie rościł z tego tytułu żadnych świadczeń. Taki zapis jest zaś wprost sprzeczny z art. 433 pkt 4 ustawy Pzp jako klauzula abuzywna, wymagająca korekty i wskazania przez zamawiającego minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

Zarzut nr 4. Pierwotnie dotyczył naruszenia art. 99 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 1–2 ustawy Pzp, gdyż zamawiający w § 3 ust. 3 wzoru umowy podał częściowe dane wejściowe (dane dla: punktów oświetleniowych w ilości 6571 szt., skrzynki sterujące w ilości 158 szt., stacje transformatorowe w ilości 142 szt.), zaś w § 2 ust. 1 i 2 wzoru umowy przewidział: „możliwość zmniejszenia ilości punktów świetlnych będących przedmiotem zamówienia w stosunku do ilości punktów opisanej w pkt 1, tj. 60 000 punktów świetlnych. W takim przypadku rozliczenie zamówienia nastąpi na podstawie iloczynu ostatecznie zinwetaryzowanej, rzeczywistej ilości punktów oświetleniowych i stawki zaoferowanej w ofercie dla pojedynczego punktu świetlnego". Odwołujący akcentował, że zamawiający podał więc jedynie częściowe dane wejściowe (np. 158 skrzynek sterujących w istniejącej bazie), przy czym zakres docelowy może obejmować do 60 000 punktów oświetleniowych. Brak kompletnej, wiarygodnej informacji o liczbie sterowania/skrzynek/obwodów zasilania uniemożliwia prawidłową kalkulację obciążenia pracami terenowymi i integracyjnymi. Jednocześnie OPZ wymaga powiązań obiektów (punkty–skrzynki–stacje) i raportowania (filtrowania) według zasilania, co czyni parametr „punkty sterowania" kluczowym dla zakresu przedmiotu zamówienia. Nieoznaczoność istotnego elementu zakresu zamówienia prowadzi do naruszenia art. 99 ust. 1 ustawy Pzp i przerzucenia ryzyk na wykonawcę.

Zamawiający przyznał, że podał tylko zakres danych już rozpoznanych, bez pełnej wiedzy o całej infrastrukturze miasta. Wyjaśnił również, że właśnie inwentaryzacja ma ustalić pełny stan infrastruktury, przy czym zamawiający udostępni posiadane dane i dokumentację.

Odwołujący zmodyfikował zarzut nr 4, wskazując obecnie na naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 17 ustawy Pzp oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności poprzez niewskazanie pełnych danych co do ilości (lub przynajmniej zakresu ilości: minimum – maksimum) dla skrzynek sterujących i stacji transformatorowych, co uniemożliwia prawidłowe skalkulowanie oferty.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem odwołujący oczekuje, aby zamawiający już na etapie postępowania o udzielenie zamówienia posiadał pełną i zweryfikowaną wiedzę, której pozyskanie jest jednym z celów zamówienia i przekazania wykonawcom rezultatu inwentaryzacji przed jej przeprowadzeniem. W myśl art. 99 ust. 1 ustawy Pzp opis przedmiotu zamówienia ma być na tyle szczegółowy, aby potencjalni wykonawcy mieli jasny obraz tego, co jest wymagane, ale nie może być zbyt ograniczający, aby nie faworyzować jednego wykonawcy. Uprawnieniem zamawiającego zaś jest nabycie przedmiotu odpowiadającego jego uzasadnionym potrzebom. Podkreślenia wymaga fakt, że ogłoszenie o zamówieniu adresowane jest do podmiotów profesjonalnych. Sam odwołujący na rozprawie oświadczył, że szacunkowo jedna skrzynka sterująca może obsługiwać od 100 do 200 punktów świetlnych. Zamawiający udostępnił dane, które posiada odnoszące się do dzielnicy Retkinia, obejmujące punkty oświetleniowe w ilości 6571 szt. oraz skrzynki sterujące w ilości 158 szt. Teoretycznie więc jedna skrzynka sterująca w dzielnicy Retkinia obsługuje średnio ok. 42 punkty oświetleniowe (6571/158 = 41,6). Nie jest więc tak jak twierdzi odwołujący, że wykonawca nie jest w stanie skalkulować oferty z uwagi na brak wystarczających danych. Ponadto do odwołującego w postępowaniu odwoławczym nie przystąpił żaden inny wykonawca, co w postępowaniach odwoławczych, w których przedmiotem zaskarżenia są postanowienia SWZ jest rzadkością. Zatem uzasadnione jest stwierdzenie, że pozostałe podmioty zainteresowane udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia, nie podzielają stanowiska odwołującego i nie widzą nieprawidłowości w OPZ. W kontekście zaistniałych faktów w ocenie Izby opis przedmiotu zamówienia nie narusza art. 99 ust. 1 ustawy Pzp, jak również nie narusza art. 16 pkt 1-2 ustawy Pzp.

Zarzut nr 5. Odwołujący pierwotnie zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 pkt 2 ustawy Pzp, gdyż zamawiający w OPZ podał: „Poszczególne warstwy tematyczne powinny być ze sobą powiązane w taki sposób, aby odwzorowywały powiązanie systemu oświetlenia w rzeczywistości, np. będzie można wyfiltrować wszystkie punkty oświetleniowe zasilane z danej skrzynki sterującej czy stacji transformatorowej." Tym samym zamawiający wymaga, aby warstwy danych odzwierciedlały powiązania zasilania (filtracja punktów zasilanych z danej

skrzynki/stacji). Jednocześnie w praktyce takie powiązanie wymaga jednoznacznego identyfikatora/atrybutu relacyjnego wiążącego punkt świetlny
z punktem sterowania lub źródłem zasilania oraz zapewnienia wykonawcy dostępu do informacji o zasilaniu. Przy braku dostępu do infrastruktury i dokumentacji operatora (stacje transformatorowe) oraz braku kompletnych danych wejściowych wymaganie staje się niewykonalne albo wymaga dodatkowych działań niewskazanych w SWZ.

Zamawiający uzupełnił SWZ. W pkt 5.1 SWZ dopisał, że testowa wersja systemu ma obejmować punkty oświetleniowe, skrzynki sterujące i stacje transformatorowe oraz zapewniać logiczne powiązanie tych warstw i możliwość filtrowania punktów zasilanych
z danej skrzynki albo stacji. Zamawiający uzupełnił również OPZ w tym poprzez dodanie zapisu stosownie do treści którego poszczególne warstwy tematyczne powinny być ze sobą powiązane w taki sposób, aby odwzorowywały powiązanie systemu oświetlenia
w rzeczywistości np. będzie można wyfiltrować wszystkie punkty oświetleniowe zasilane z danej skrzynki sterującej czy stacji transformatorowej, zaś dostęp do infrastruktury należącej do Operatora Systemu Dystrybucyjnego (OSD) będzie możliwy w oparciu o zawarte Porozumienie pomiędzy OSD a zamawiającym.

Odwołujący zmodyfikował zarzut, wskazując na naruszenie art. 99 ust. 1 ustawy Pzp
w związku z art. 134 ust. 1 pkt 4 oraz w związku z art. 16 ustawy Pzp, poprzez nieprawidłowe, niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, w szczególności poprzez niewskazanie w OPZ, w odniesieniu do bazy danych inwentaryzacji w zakresu punktów świetlnych, elementu odnoszącego się do numeru skrzynki sterującej, co jego zdaniem uniemożliwi realizację wymogu migracji danych.

W ocenie Izby OPZ opisuje wymagany rezultat i funkcjonalność, w tym powiązanie warstw tematycznych oraz możliwość filtrowania punktów oświetleniowych według skrzynki sterującej lub stacji transformatorowej. Odwołujący tymczasem usiłuje narzucić zamawiającemu szczegółowy model implementacyjny, odnoszący się do numeru skrzynki sterującej, pomimo że zamówienie dotyczy opracowania i wdrożenia dedykowanego rozwiązania. Izba podziela zatem stanowisko zamawiającego, że art. 99 ust. 1 ustawy Pzp wymaga jednoznacznego
i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, ale nie wymaga opisania przez zamawiającego każdego pola w bazie danych, jeżeli opisano funkcjonalność i rezultat.
W konsekwencji nie sposób przyjąć za odwołującym, że zamawiający naruszył art. 99 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1-2 ustawy Pzp, co czyni zarzut niezasadnym.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu
o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b i § 8 ust. 2 pkt 1).

Przewodnicząca: ……..……