

Sygn. akt: KIO 1954/26, KIO 1960/26

WYROK

Warszawa, dnia 8 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 kwietnia 2026 r. przez wykonawców:

A.AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (KIO 1954/26)

B.IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (KIO 1960/26)

w postępowaniu prowadzonym przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie przy udziale:

a.w sprawie o sygn. akt KIO 1954/26:

- uczestnika po stronie odwołującego - IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu

- uczestnika po stronie zamawiającego - Warsaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

b.w sprawie o sygn. akt KIO 1960/26:

- uczestnika po stronie odwołującego - AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie

- uczestnika po stronie zamawiającego - Warsaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie w sprawie o sygn. akt KIO 1954/26 i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru ofert najkorzystniejszych, unieważnienie czynności odrzucenia oferty AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w jej toku wezwanie AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zakresie uwzględnienia w ofercie kosztu pozyskania danych w ryczałtowej cenie bazowej,

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz AC/DC PROJEKT Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy),

3.Oddala odwołanie w sprawie o sygn. akt KIO 1960/26,

4.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 938 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące dziewięćset trzydzieści osiem złotych zero groszy) poniesioną przez IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz innych uzasadnionych kosztów.

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 1954/26, KIO 1960/26

UZASADNIENIE

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Analiza wydajności układów zasilania układów trakcji elektrycznej dla perspektywicznych elektryfikacji linii kolejowych (Umowa Ramowa)*. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawy Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane

KIO 1954/26

W postępowaniu tym wykonawca AC/DC Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (dalej jako „AC/DC” lub „Odwolujący 1”) w dniu 27 kwietnia 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności Zamawiającego polegających na:

- a. wyborze jako najkorzystniejszych w Postępowaniu ofert złożonych przez Instytut Kolejnictwa z siedzibą w Warszawie oraz Warsaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,
- b. odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego 1 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp jako niezgodnej z warunkami zamówienia,
- c. zaniechaniu wezwania Odwołującego 1 w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień dotyczących treści oświadczenia z 16 marca 2026 r. w przedmiocie ceny wskazanej w ofercie, z uwagi na wątpliwość Zamawiającego co do zgodności oferowanej przez Odwołującego 1 stałej ceny bazowej z wymogami Specyfiki Warunków Zamówienia.

Odwolujący 1 zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1) – 3) ustawy Pzp przez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako rzekomo niezgodnej z warunkami zamówienia, mimo że wskazana przez Zamawiającego niezgodność (tj. rzekomy brak objęcia Stałą Ceną Bazową kosztów przygotowawczych, w tym pozyskania danych) nie wynikała z treści oferty *sensu stricto* ani z jednoznacznej treści złożonych przez Odwołującego oświadczeń, lecz została wywiedziona wyłącznie na podstawie wadliwej i wybiórczej interpretacji pomocniczej szczegółowej kalkulacji przedstawionej w Wyjaśnieniach RNC, polegającej na błędnym utożsamieniu niewyodrębnienia określonej pozycji kosztowej z rzekomym nieuwzględnieniem tych kosztów w cenie oferty, pomimo że Odwołujący zarówno w treści formularza ofertowego, jak i w samych Wyjaśnieniach RNC jednoznacznie potwierdził objęcie zaoferowaną ceną wszystkich elementów wymaganych przez SWZ, w tym kosztów przygotowawczych oraz kosztów pozyskania danych a ewentualna dostrzeżona przez Zamawiającego wątpliwość wynikająca z analizy tej kalkulacji mogła co najwyżej uzasadniać potrzebę jej wyjaśnienia, a nie stanowić podstawy do przesądzenia niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Odwolujący 1 wniósł o:

- merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania i jego uwzględnienie w całości,
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji Postępowania oraz tych opisanych szczegółowo w treści odwołania, a także dowodów, które zostaną przedstawione na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą,
- nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru ofert najkorzystniejszych, w tym unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego 1 oraz ponowienia badania i oceny ofert,
- zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego 1 kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego 1 na rozprawie.

Odwolujący 1 wskazał, że zgodnie z Rozdziałem XXI SWZ, oferty złożone w ramach Postępowania miały być punktowane na podstawie kryteriów cenowych odnoszących się do różnych elementów analiz stanowiących przedmiot zamówienia. Zamawiający porównywał ceny za przygotowanie analiz sprawdzających czy planowana infrastruktura zasilania trakcji elektrycznej będzie wystarczająca dla ruchu kolejowego na danej linii.

Ocenie podlegały po pierwsze tzw. ceny bazowe, czyli stałe wynagrodzenie za opracowanie analizy obejmującej przygotowanie rozkładu jazdy w oparciu o model mikrosymulacyjny, niezależnie od długości linii. Odrębnie oceniano cenę dla wariantu, w którym wykonawca samodzielnie buduje model mikrosymulacyjny od podstaw – obejmujący opracowanie geometrii linii, uwzględnienie prognozy ruchowej oraz wygenerowanie na tej podstawie rozkładu jazdy – a odrębnie dla wariantu, w którym wykonawca otrzymuje od Zamawiającego gotowy model mikrosymulacyjny, wykorzystuje go do weryfikacji względem prognozy ruchowej i na tej podstawie generuje rozkład jazdy. Jak zaznaczył Odwołujący, w obu przypadkach przedmiotem świadczenia pozostaje opracowanie rozkładu jazdy na bazie modelu mikrosymulacyjnego, przy czym różnica pomiędzy wariantami dotyczy wyłącznie zakresu czynności przygotowawczych obciążających wykonawcę.

Po drugie, oceniano ceny za wykonanie analiz zależne od długości linii kolejowej, tj. stawkę za każdy kilometr

analizowanej linii, przy czym osobno punktowano linie krótkie (do 25 km), średnie (powyżej 25 km do 100 km włącznie) i długie (powyżej 100 km).

W praktyce więc oferty porównywano pod kątem kosztu wykonania analiz zarówno w części „stałej” (przygotowanie samego opracowania), jak i „zmienną” (zależnej od długości badanej linii).

Zgodnie z Rozdziałem IV ust. 2 SWZ Zamawiający przewidział, że Umowa Ramowa zawarta zostanie z maksymalnie 3 wykonawcami, których oferty nie podlegają odrzuceniu i uzyskają najwyższą liczbę punktów.

Odwołujący 1 nie zgodził się z decyzją Zamawiającego z dnia 17 kwietnia 2026 r.

o odrzuceniu oferty AC/DC. Odwołujący 1 wskazał, że istotne znaczenie z punktu widzenia oceny nieprawidłowości działań Zamawiającego ma fakt wezwania Odwołującego 1 pismem z 10 marca 2026 r. do złożenia szczegółowych wyjaśnień, dotyczących wyliczenia ceny oferty. Zamawiający wezwał Odwołującego na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie kalkulacji cen jednostkowych dla pozycji oferty obejmujących między innymi:

- Stałą Cenę Bazową 1;
- Stałą Cenę Bazową 2.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 16 marca 2026 r. Odwołujący 1 przedłożył swoje wyjaśnienia oświadczając w nich, że ceny brutto przedstawione w treści oferty gwarantują wykonanie zamówienia w sposób rzetelny, zaś na ich ostateczną wartość miały wpływ w szczególności (choć nie wyłącznie) koszty pozyskania i opracowania danych niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia. Celem udowodnienia powyższego Odwołujący 1 przedstawił Zamawiającemu szczegółową kalkulację kosztów mających wpływ na wysokość zaoferowanych cen jednostkowych (vide: str. 6 Wyjaśnień RNC – kalkulacja objęta tajemnicą przedsiębiorstwa).

Dokonując odrzucenia oferty wykonawcy AC/DC na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp Zamawiający argumentował:

- Wykonawca w treści Formularza ofertowego (Załącznik nr 3 do SWZ) oraz w dokumencie JEDZ (Załącznik nr 5 do SWZ) oświadczył, że nie zamierza powierzyć podwykonawcom realizacji żadnej części Zamówienia. Natomiast w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego nr PZ.292.1829.2025.8 z 10.03.2026 r., w zakresie rażąco niskiej ceny, przedstawił kalkulację opartą również na ofertach podwykonawców,
- Wykonawca dokonał samowolnej zmiany struktury kosztów określonej przez Zamawiającego. Wykonawca zignorował instrukcję zawartą w nawiasie przy opisie kryterium, tj. „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych)” [Rozdział XX ust. 7 SWZ], co powoduje, że oferta Wykonawcy jest nieporównywalna z ofertami pozostałych Wykonawców, którzy wycenili pozyskanie danych w ryczałtowej cenie bazowej.

Za kluczowe z punktu widzenia oceny działań Zamawiającego Odwołujący 1 uznał ustalenie sposobu stwierdzenia przez Zamawiającego rzekomej niezgodności oferty Odwołującego 1 z warunkami zamówienia. Wykonawca AC/DC wskazał, że stanowisko Zamawiającego oparte zostało na wskazanej przez Odwołującego na str. 6 wyjaśnień RNC (objętej tajemnicą przedsiębiorstwa) szczegółowej kalkulacji kosztów mających wpływ na wysokość wskazanej w treści oferty dla Stałej Ceny Bazowej 1 oraz Stałej Ceny Bazowej 2. W ocenie Zamawiającego, czynnik determinujący niezgodność oferty z warunkami zamówienia stanowiła w tym przypadku okoliczność niewykazania przez Odwołującego 1

w treści szczegółowej kalkulacji wyodrębnionej z nazwy pozycji kosztowej, o której mowa w Rozdziale XX ust. 7 SWZ tj. kosztów przygotowawczych analizy, w tym pozyskanie danych.

Odwołujący 1 oświadczył, że stwierdzenie to jest nieprawdziwe. Wykonawca AC/DC zauważył, że fakt niewskazania w treści obliczeń wyodrębnionej z nazwy pozycji kosztowej, o której mowa powyżej, nie oznacza, że koszty te nie zostały uwzględnione. Odwołujący 1 zwrócił uwagę, że Zamawiający całkowicie zignorował fakt, że Odwołujący dwukrotnie oświadczył - w treści oferty (pkt 4 oraz 6 formularza ofertowego), a następnie na str. 2 Wyjaśnień RNC - że zaoferowana przez niego cena obejmuje wszelkie wymagane SWZ elementy, w szczególności koszty przygotowawcze, w tym koszty pozyskania danych.

W ocenie Odwołującego 1, nawet gdyby przyjąć, że na str. 6 Wyjaśnień RNC nie wskazano wprost uwzględnienia kosztów przygotowawczych, w tym kosztów pozyskania danych, okoliczność ta mogłaby co najwyżej rodzić wątpliwość wynikającą z ewentualnej wewnętrznej niejednoznaczności tych wyjaśnień, a nie stanowić podstawy do przesądzenia o niezgodności oferty Odwołującego 1 z warunkami zamówienia. Zdaniem Odwołującego 1, taka sytuacja wymagała w

pierwszej kolejności usunięcia powstałych wątpliwości w trybie art. 223 ustawy Pzp przez wezwanie Odwołującego do złożenia dalszych wyjaśnień, a nie przyjęcia przez Zamawiającego arbitralnego założenia o istnieniu niezgodności treści oferty. Odwołujący 1 zaznaczył, że Zamawiający nie dysponował materiałem pozwalającym z całą pewnością stwierdzić, że oferta Odwołującego nie odpowiada warunkom zamówienia, a przy braku jednoznacznych podstaw faktycznych nieuprawnione było zastąpienie procedury wyjaśniającej sankcją odrzucenia oferty.

Odwołujący 1 zwrócił uwagę, że wezwanie skierowane do Odwołującego w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp dotyczyło wyjaśnienia elementów kalkulacji ceny, w tym kosztów uwzględnionych w ofercie, i na to wezwanie Odwołujący udzielił odpowiedzi. Odwołujący 1 podkreślił, że nigdzie w Wyjaśnieniach RNC Odwołujący nie stwierdził, że kosztów przygotowawczych, w tym kosztów pozyskania danych, nie uwzględnił w Stałej Cenie Bazowej 1 ani w Stałej Cenie Bazowej 2. Jedyną okolicznością, na której być może Zamawiający oparł swoją decyzję w tym zakresie był brak wyraźnego wyszczególnienia tych kosztów w tabeli na str. 6 Wyjaśnień RNC. To jednak może, w ocenie AC/DC co najwyżej rodzić pytanie lub wątpliwość interpretacyjną, ale z pewnością nie stanowi wystarczającej podstawy do wywodzenia niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Wykonawca AC/DC stwierdził, że Zamawiający błędnie utożsamia wyjaśnienia składane w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp z samą treścią oferty. Odwołujący 1 wskazał, że są to instytucje odrębne- wyjaśnienia dotyczące ceny nie mogą jej zmieniać ani uzupełniać, co wynika zarówno z ustawowego zakazu negocjowania treści oferty, jak i zostało wprost potwierdzone przez samego Zamawiającego w wezwaniu z 10 marca 2026 r. (*Przedłożone wyjaśnienia nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty*). Ich rola ma charakter wyłącznie pomocniczy, służą wyjaśnieniu sposobu kalkulacji ceny oraz rozwianiu ewentualnych wątpliwości, a nie tworzeniu nowych podstaw do oceny zgodności oferty z SWZ

Zdaniem AC/DC, nawet jeśli Zamawiający powziął wątpliwość związaną z brakiem wyraźnego wskazania określonych kosztów w tabeli zawartej w Wyjaśnieniach RNC na str. 6, to wątpliwość ta wymagała dalszego wyjaśnienia, a nie automatycznego przyjęcia, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia. W przekonaniu Odwołującego 1, nie można utożsamiać braku dostatecznej szczegółowości wyjaśnień z pozytywnym dowodem pominięcia określonych kosztów w cenie ofertowej - taki wniosek stanowi wyłącznie domniemanie Zamawiającego, nieznajdujące jednoznacznego oparcia ani w treści oferty Odwołującego, ani w samych Wyjaśnieniach RNC.

Odwołujący 1 zaznaczył, że Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego nie na podstawie wykazanej, materialnej niezgodności jej treści z warunkami zamówienia, lecz na podstawie własnych wątpliwości wywiedzionych z dokumentów dodatkowych (Wyjaśnienia RNC). AC/DC stwierdził, że skoro nie wykazano przesłanek zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zastosowanie tego przepisu było bezpodstawne i stanowiło jego naruszenie.

Odwołujący 1 przyznał, że prawem Zamawiającego, jak i obowiązkiem, jako gospodarza postępowania jest dążenie do rozwiania wszelkich wątpliwości, które w jego toku wynikły. Wykonawca AC/DC stwierdził, że skoro możliwe jest wyjaśnienie sprzeczności istniejących w treści samej oferty, to tym bardziej możliwe jest wyjaśnienie wątpliwości i rozbieżności, które pojawiły się na etapie analizy Wyjaśnień RNC. Odwołujący 1 podkreślił, że dopóki Zamawiający nie będzie miał pewności co do ziszczenia się przesłanek do odrzucenia oferty, dopóty dokonanie takiej czynności będzie nieprawidłowe z punktu widzenia naczelnych zasad ustawy Pzp.

W konsekwencji powyższego, z uwagi na zaniechanie wezwania Odwołującego 1 do wyjaśnienia treści oświadczenia z 16 marca 2026 r., wykonawca AC/DC uznał ocenę Zamawiającego prowadzącą do odrzucenia oferty Odwołującego za przedwczesną.

Odwołujący 1 zadeklarował, że koszty przygotowawcze, w tym koszty pozyskania danych, zostały przez Odwołującego 1 uwzględnione zarówno w Stałej Cenie Bazowej 1, jak i w Stałej Cenie Bazowej 2. Z uwagi na objęcie Wyjaśnień RNC tajemnicą przedsiębiorstwa Odwołujący 1 nie przytoczył konkretnych kwot składających się na kalkulację, wskazał jednak, że okoliczność ta znajduje potwierdzenie w tabeli nr 2 na str. 6 Wyjaśnień RNC, w której przedstawiono składowe ceny oraz założenia przyjęte do kalkulacji. Odwołujący 1 przyznał, że koszty przygotowawcze nie zostały tam wskazane *expressis verbis* jako odrębna pozycja w odniesieniu do pozycji 1 i 2 tabeli, jednak nie oznacza to, że nie zostały uwzględnione w cenie. Przeciwnie, jak zauważył wykonawca AC/DC, z samej konstrukcji tabeli wynika, że zostały one w kalkulowane w kwoty przypisane Stałej Cenie Bazowej 1 i 2 (ostatni element kalkulacji zaraz przed ryzykiem kontraktowym). Świadczy o tym uwzględnienie w drugiej kolumnie tabeli wartości odpowiadających załączonej do Wyjaśnień RNC ofercie podwykonawcy OnTrack. Jak wskazał Odwołujący 1, to właśnie te wartości obejmują kompleksowy koszt opracowania rozkładu jazdy, a więc także koszty przygotowawcze, w tym koszty pozyskania danych. Odwołujący łącząc te elementy stwierdził, że logiczny wniosek jest jeden: skoro dla obu pozycji przyjęto kwoty odpowiadające ofercie OnTrack, a oferta ta obejmuje usługę kompletną, to właśnie w tych kwotach Odwołujący skalkulował również sporne koszty

przygotowawcze.

Powyższe, potwierdza, jak zauważył Odwołujący 1, sama treść oferty OnTrack, przedłożonej jako załącznik do Wyjaśnień RNC. Oferta ta obejmowała opracowanie rozkładu jazdy jako usługę całościową, a więc nie tylko sporządzenie finalnego produktu, ale również wszystkie czynności warunkujące jego powstanie, w tym pozyskanie, przygotowanie, weryfikację i przetworzenie danych wejściowych. Odwołujący 1 zaznaczył, że są to właśnie koszty przygotowawcze, które Zamawiający uznał za rzekomo pominięte w ofercie Odwołującego, podczas gdy w rzeczywistości stanowią one integralny element tej usługi i zostały ujęte w jej cenie.

Odwołujący 1 podkreślił, że oferta OnTrack nie była przedstawiana jako model realizacji zamówienia przyjęty przez Odwołującego, gdyż Odwołujący zadeklarował wykonanie tego zakresu samodzielnie. Jej znaczenie było dowodowe. Miała wykazać, że przyjęta kalkulacja znajduje potwierdzenie w realiach rynkowych. Skoro bowiem zewnętrzny, wyspecjalizowany podmiot wycenia taki zakres prac jako usługę obejmującą również etap przygotowawczy, to tym bardziej uzasadnione jest przyjęcie, że Odwołujący 1 uwzględnił te same elementy w swojej kalkulacji. Odwołujący 1 zwrócił uwagę, że takie podejście pozostaje w pełni zgodne z odpowiedzią Zamawiającego na pytanie nr 5 (tiret 3) z 10 lutego 2026 r., w której Zamawiający oczekiwał kompleksowego skalkulowania ceny, pozostawiając wykonawcom swobodę co do sposobu ujęcia poszczególnych kosztów. Zamawiający nie wymagał sztucznego wydzielenia każdego elementu kosztowego jako osobnej pozycji kalkulacyjnej, lecz oczekiwał ceny obejmującej całość świadczenia. Taką metodologię, zgodnie z oświadczeniem Odwołującego 1, przyjął wykonawca AC/DC.

W konsekwencji, jak zauważył Odwołujący 1, twierdzenie, że koszty przygotowawcze nie zostały uwzględnione w ofercie Odwołującego, nie znajduje podstaw, bowiem opiera się ono wyłącznie na błędnym założeniu, że brak ich odrębnego, literalnego wskazania w tabeli oznacza ich pominięcie, podczas gdy analiza Wyjaśnień RNC, treści oferty OnTrack oraz przyjętej metodologii kalkulacji prowadzi do wniosku przeciwnego.

Z daleko posuniętej ostrożności Odwołujący 1 wskazał, że przedmiotem sporu są wyłącznie te okoliczności faktyczne i prawne, które Zamawiający wskazał w decyzji o odrzuceniu oferty z 17 kwietnia 2026 r., a więc przede wszystkim dwa zarzuty stanowiące podstawę tej czynności, tj. błędne przyjęcie, po pierwsze, że Odwołujący oparł kalkulację na podwykonawcach mimo deklaracji samodzielnej realizacji zamówienia, oraz po drugie, że nie uwzględnił w Stałych Cenach Bazowych kosztów przygotowawczych, w tym kosztów pozyskania danych.

Odwołujący 1 stwierdził, że Zamawiający błędnie odczytał znaczenie załączonej do Wyjaśnień RNC oferty OnTrack, utożsamiając jej przedłożenie z deklaracją powierzenia części zamówienia podwykonawcy, podczas gdy dokument ten miał wyłącznie charakter pomocniczy i dowodowy, służący potwierdzeniu rynkowego charakteru przyjętej kalkulacji. Równie błędna jest, jak wskazał Odwołujący 1, teza, jakoby Odwołujący „samowolnie zmienił strukturę kosztów”, skoro – jak wykazano wyżej – sporne koszty zostały ujęte w kalkulacji, a Zamawiający wywiódł ich rzekomy brak wyłącznie z faktu, że nie zostały literalnie wyszczególnione jako odrębna pozycja. Odwołujący 1 zaznaczył, że w rzeczywistości podstawą odrzucenia stała się wadliwa interpretacja Wyjaśnień RNC, a nie rzeczywista niezgodność oferty z warunkami zamówienia.

Wykonawca AC/DC zauważył, że jakkolwiek próba rozszerzania przez Zamawiającego na etapie postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą uzasadnienia odrzucenia oferty o nowe argumenty, w szczególności odnoszące się np. do rażąco niskiej ceny lub innych, niewskazanych wcześniej podstaw – byłaby spóźniona i prawnie irrelevantna. Ocenie Izby podlega bowiem konkretna czynność Zamawiającego w kształcie i z uzasadnieniem, jakie zostało zakomunikowane Odwołującemu, a nie potencjalne, później formułowane próby jej uzupełniania lub rekonstruowania. Ewentualne poszukiwanie przez Zamawiającego nowych argumentów na etapie postępowania odwoławczego prowadziłoby wyłącznie do potwierdzenia, że pierwotna decyzja o odrzuceniu nie była należycie uzasadniona i opierała się na błędnych założeniach. Zamawiający pozostaje bowiem związany podstawą faktyczną i informacjami, które posiadał w dacie wyboru ofert najkorzystniejszych i nie może dopiero przed Izbą zastępować motywów faktycznie przyjętych innymi, które nie stanowiły podstawy zaskarżonej czynności.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego zgłosił wykonawca IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, zaś po stronie zamawiającego – wykonawca Warsaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Pismem z dnia 15 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie

odwołania w całości.

KIO 1960/26

W postępowaniu tym wykonawca IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej jako „IDOM” lub „Odwołujący 2”) w dniu 27 kwietnia 2026 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec następujących czynności

i zaniechań Zamawiającego mających miejsce w Postępowaniu, tj.:

- nieprawidłowej ocenie oferty złożonej przez Odwołującego 2, w tym wyjaśnień ceny rażąco niskiej złożonych przez Odwołującego 2 w toku Postępowania, jako prowadzących do przyjęcia, że rzekomo treść oferty Odwołującego 2 jest niezgodna z warunkami zamówienia;
- odrzuceniu oferty Odwołującego 2 w związku z bezpodstawnym przyjęciem przez Zamawiającego, że treść oferty Odwołującego 2 jest niezgodna z warunkami zamówienia;
- zaniechaniu wyboru oferty złożonej przez Odwołującego 2 jako oferty kwalifikującej Odwołującego 2 do zawarcia umowy ramowej;
- zaniechaniu przeprowadzenia Postępowania w sposób zgodny z zasadą uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Wykonawca IDOM zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- (1)art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego 2 jako takiej, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w sytuacji, gdy treść oferty Odwołującego 2 pozostaje zgodna warunkami zamówienia, w szczególności z treścią postanowienia zawartego w rozdziale XX pkt 7 SWZ, co doprowadziło do przeprowadzenia Postępowania w sposób niezgodny z zasadą uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- (2)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 253 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp przez zaniechanie wyboru oferty złożonej przez Odwołującego 2 jako kwalifikującej Odwołującego 2 do zawarcia umowy ramowej, pomimo, że stanowiła ona najkorzystniejszą ofertę w ramach warunków prowadzonego przez Zamawiającego Postępowania;

Odwołujący 2 wniósł o:

- uwzględnienie Odwołania w całości;
- nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego 2;
- nakazanie Zamawiającemu ponownego badania i oceny ofert;
- nakazanie Zamawiającemu dokonania wyboru oferty złożonej przez Odwołującego 2 jako kwalifikującej Odwołującego 2 do zawarcia umowy ramowej;
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów wymienionych w uzasadnieniu Odwołania 2 na okoliczności tam wskazane, jak również dokumentów, które zostaną przedłożone na rozprawie, na okoliczności w wówczas sformułowanych tezach dowodowych; - zasądzenie kosztów postępowania wedle spisu kosztów, który zostanie przedłożony na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Wykonawca IDOM wskazał, że jako podstawy odrzucenia oferty Odwołującego 2 zawarte w piśmie z dnia 17 kwietnia 2026 r. Zamawiający podał:

- *Wykonawca [...] wskazał, że maksymalna cena za opracowanie analizy niezależnie od długości linii (stała cena bazowa), skalkulowana na poziomie 4 065,00 zł netto, obejmuje wyłącznie koszty związane z obsługą organizacyjno-prawną realizacji zamówienia częściowego oraz że koszty realizacji analiz, koszty pozyskania danych, zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie;*
- *Powyższe podejście pozostaje w sprzeczności z Rozdziałem XX ust. 7 SWZ, w którym Zamawiający jednoznacznie wskazał, że maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa, powinna obejmować np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych;*
- *Wykonawca zatem dokonał samowolnej zmiany struktury kosztów określonej przez Zamawiającego. Wykonawca zignorował instrukcję zawartą w nawiasie przy opisie kryterium, tj. „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych)”*

Odwołujący 2 stwierdził, że w świetle treści dokumentów zamówienia obowiązujących w Postępowaniu niemożliwe jest skuteczne przypisanie ofercie Odwołującego niezgodności, którą w uzasadnieniu odrzucenia oferty przypisuje Zamawiający.

Wykonawca IDOM zwrócił uwagę na określone w rozdziale XX pkt 7 SWZ kryteria oceny ofert a także na fragment

formularza ofertowego:

1) *Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy:*

a) *Rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie odrębnego opracowania Wykonawcy*

wynosi:

> Netto PLN (słownie:)

> plus należny podatek VAT PLN (słownie:)

> Brutto PLN (słownie:)

b) *Rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie modelu mikrosymulacyjnego przekazanego przez Zamawiającego*
wynosi:

> Netto PLN (słownie:)

> plus należny podatek VAT PLN (słownie:)

> Brutto PLN (słownie:)

Odwolujący 2 podał, że w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny Odwołujący 2 przedstawił wyjaśnienia, z których wynika metodologia i sposób kalkulacji ww. pozycji ofertowych, a także pozostałych pozycji cenowych zawartych w ofercie – tj. maksymalnej cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (w wariantach do 25 km długości linii kolejowej, wariantach 25km -100 km długości linii kolejowej oraz w wariantach dla linii kolejowej o długości powyżej 100 km). Odwołujący 2

w szczególności opisał, że w ramach wyceny pozycji „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa” uwzględnił koszty związane

z przygotowaniem i obsługą formalno-prawną zamówienia częściowego, w tym m. in.:

- analizę dokumentacji Zamówienia częściowego;
- przygotowanie i obsługę formalną procesu zawarcia umowy lub Zamówienia częściowego;
- przygotowanie harmonogramu realizacji prac;
- obsługę korespondencji formalnej z Zamawiającym;
- przygotowanie dokumentacji administracyjnej związanej z realizacją zamówienia;
- obsługę formalną przekazania oraz odbioru opracowania.

Odwolujący, w złożonych wyjaśnieniach przedstawił także informację, że „cena bazowa obejmuje wyłącznie koszty o charakterze stałym, niezależne od długości analizowanego odcinka linii kolejowej. Wszelkie pozostałe koszty realizacji analiz, w szczególności koszty pracy zespołu analitycznego, **koszty pozyskania danych**, koszty wykonania analiz rozkładów jazdy oraz koszty pozostałe związane z realizacją prac analitycznych, zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie. **Pozostałe bowiem składniki ceny bezpośrednio zależą od długości linii kolejowej objętej analizą - zakres prac analitycznych, nakład pracy personelu oraz koszty pozyskania danych. Z tego względu koszty te zostały ujęte w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie.**”.

Z uwagi na fakt, że podstawą faktyczną odrzucenia oferty Odwołującego 2 jest niezgodność oferty z wymaganiami zawartymi w rozdziale XX pkt 7 SWZ mająca polegać na niewycenieniu w ramach pozycji pn. „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa” kosztów pozyskania danych, Odwołujący 2 za konieczne uznał przeprowadzenie analizy w zakresie sposobu zdefiniowania oczekiwań Zamawiającego w ramach omawianego kryterium, w szczególności sposobu sformułowania wymagania dotyczącego uwzględnienia w ramach wyceny „kosztu pozyskania danych”.

Odwolujący 2 przyznał, że Zamawiający w ramach rozdziału XX pkt 7 SWZ określił, że maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa, powinna „obejmować np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych”. Mimo to, jak wskazał Odwołujący 2, zarówno analiza pozostałych postanowień rozdziału XX SWZ, jak

i pozostałej treści oraz załączników do SWZ, w tym opisu przedmiotu zamówienia („OPZ”) nie daje precyzyjnej odpowiedzi w zakresie tego czym, w realiach prowadzonego Postępowania, jest ów „koszt pozyskania danych” oraz jakiego rodzaju danych dotyczy. W szczególności, jak zaznaczył Odwołujący 2, Zamawiający nie określił konkretnie w dokumentach zamówienia

o pozyskanie jakich danych chodzi, w jakiej ilości oraz w jakiej metodyce.

Wykonawca IDOM zwrócił uwagę, że w treści kryterium oceny ofert Zamawiający nie zawarł definicji pojęć „pozyskanie danych” czy też „dane”, ani w żaden inny sposób nie opisał w jaki sposób należy interpretować zakres rzeczowy składający się na tą czynność (zakres świadczenia). W SWZ nie wskazuje się także w jakikolwiek sposób jakie koszty należy ująć

w tym zakresie przy składaniu oferty. Zamawiający nie zdecydował się również na zawarcie

w tym zakresie odesłania do innych postanowień SWZ czy też OPZ lub innego źródła, które precyzowałoby używane przez Zamawiającego pojęcie „pozyskania danych”.

Odwołujący 2 zwrócił uwagę, że brak przedstawienia przez Zamawiającego

w dokumentach zamówienia precyzyjnego określenia jak należy rozumieć powyższe sformułowanie obrazuje sposób sformułowania przez Zamawiającego postanowienia zawartego w rozdziale 7 pkt 4 i 5 OPZ, gdzie wskazano, że:

– „*W ramach realizacji Zamówienia Częstkowego Wykonawca zobowiązany jest do pozyskania we własnym zakresie i na własny koszt wszelkich danych (materiałów*

i dostępnych informacji) niezbędnych do zrealizowania pełnego zakresu prac w terminie określonym w Umowie Wykonawczej lub Zamówieniu.”;

– „*Wszystkie dane pozyskane przez Wykonawcę powinny podlegać jego ocenie i weryfikacji w zakresie wiarygodności, kompletności oraz aktualności, a wszelkie braki w tym zakresie muszą być przedmiotem analizy, komentarza i wdrożenia przez Wykonawcę środków zaradczych*”

Jak zauważył Odwołujący 2, chociaż wskazane postanowienia zawarte w OPZ odnoszą się do procesu pozyskania danych, to jednak nie wynika z nich jakie dane Zamawiający ma na myśli. W szczególności nie sposób przyjmować, iż są to „dane” dotyczące opracowania niezależnie od długości linii (o którym mowa w postanowieniach SWZ dot. kryteriów oceny ofert). Zdaniem Odwołującego 2, nie są one w żadnej mierze pomocne przy próbie wyinterpretowania znaczenia pojęcia „pozyskanie danych” określonego przez Zamawiającego w rozdziale XX pkt 7 SWZ. Odwołujący 2 stwierdził, że nawet gdyby

w rozdziale 7 pkt 4 i 5 OPZ Zamawiający zdecydował się opisać w szerszy sposób wymogi dotyczące „pozyskania danych”, to i tak pod kątem wykładni treści postanowienia zawartego w rozdziale XX pkt 7 SWZ miałyby to znaczenie marginalne, gdyż Zamawiający w treści kryterium nie zdecydował się na zawarcie stosownego odesłania do ww. postanowień OPZ.

W dalszej kolejności Odwołujący 2 zauważył, że Zamawiający w załącznikach nr 1 i 2 do OPZ (stanowiących wzór opisu przedmiotu zamówienia do Umowy Wykonawczej),

w rozdziale oznaczonym jako lit. A – Parametry wejściowe potrzebne w procesie symulacyjnym, wskazuje na to jakie dane będą „parametrami wejściowymi” służącymi do przygotowania konkretnej analizy. Z treści rozdziałów A obu załączników wynika to, jak będą kształtowały się parametry wejściowe potrzebne do realizacji Zamówień częściowych (a ściślej – jakie dane na potrzeby konkretnego zamówienia częściowego udostępni Zamawiający). Treść ta wskazuje, że niezbędne dane, potrzebne do realizacji Zamówienia częściowego, zostaną przedstawione wykonawcom dopiero na etapie opisywania przez Zamawiającego konkretnego zamówienia, udzielanego w ramach zawartej Umowy Ramowej. Na etapie Postępowania nie są zatem one znane. Odwołujący 2 wywiódł, że nie mogą być to „dane” dotyczące opracowania niezależnie od długości linii (o którym mowa w postanowieniach SWZ dot. kryteriów oceny ofert). Odwołujący 2 podał, że w pkt 6 załącznika nr 1 do OPZ wskazano, że „Dane określone powyżej w punktach: 1, 2, 3 oraz w punkcie 4, w odniesieniu do typu sieci trakcyjnej, oraz wartości zapotrzebowania mocy odbiorów nietrakcyjnych przyłączonych do szyn SN podstacji – w odniesieniu do odbiorów „kolejowych” (wskazanych w § 4 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10.09.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie), dostarczy zespół projektowy Zamawiającego. W przypadku, gdy Zamawiający nie będzie dysponował częścią wymaganych danych Wykonawca będzie zobligowany do dokonania założeń na podstawie zrealizowanych wcześniej projektów i swojej praktycznej wiedzy inżynierskiej.”

Z przywołanego fragmentu dokumentów zamówienia wynika, jak wskazał Odwołujący 2, że jakaś część danych (tu „Parametrów wejściowych” z pkt 1, 2 i 3) przekazywana będzie przez Zamawiającego, pozostała zaś część ma być ustalana przez wykonawcę na podstawie realizowanych wcześniej projektów i praktycznej wiedzy inżynierskiej wykonawcy. Wykonawca IDOM stwierdził, że skoro zakres danych do pozyskania nie jest znany na etapie wyceny oferty to z pewnością nie są to „dane”, o którym mowa w przedmiotowym kryterium oceny ofert. Na fakt, że nie są to „dane” dotyczące opracowania niezależnie od długości linii wskazuje też okoliczność, iż dotyczą one sieci trakcyjnej, a zatem są bezpośrednio związane ze świadczeniem Wykonawcy, którego zakres jest zależny od długości odcinka sieci oraz

obiektów przyłączonych do sieci na danym odcinku.

Odwołujący wywiódł, że nie sposób jasno zdekodować znaczenia sformułowania „koszt pozyskania danych”, którym w ramach kryterium oceny ofert posłużył się Zamawiający. Odwołujący 2 stwierdził, że postanowienia dokumentów zamówienia odnoszące się do danych wskazują albo na ogólne ich opisywanie przez Zamawiającego (por. „wszelkie dane”, „materiały”, „dostępne informacje”) lub bezpośrednio wskazują na to, że dane (opisywane też jako „Parametry wejściowe”) będą określane dopiero na etapie opisywania przez Zamawiającego Zamówienia częściowego udzielanego w ramach Umowy Ramowej.

Odwołujący 2 zauważył ponadto, że Zamawiający dopiero na etapie badania i oceny ofert, w ramach wystosowanego do Odwołującego 2 wezwania do złożenia wyjaśnień RNC przedstawił co rozumie przez pozyskanie danych – Zamawiający w dokumentach zamówienia, czy to w rozdziale XX pkt 7 SWZ czy w pozostałych dokumentach – np. w OPZ, nie sformułował w tym zakresie analogicznych wymagań. Tym samym, Odwołujący 2 dopiero po złożeniu oferty w Postępowaniu dowiedział się, że Zamawiający przez koszty pozyskania danych, o którym mowa w rozdziale XX pkt 7 SWZ rozumie koszty pozyskania danych

o istniejących obiektach zasilania z PGE Energetyka Kolejowa Operator sp. z o.o. oraz od pozostałych OSD w zakresie wyposażenia głównych punktów zasilania. Na etapie konstruowania oferty informacja o takiej treści nie została w żaden sposób przekazana Odwołującemu przez Zamawiającego. Odwołujący 2 stwierdził, że taki stan rzeczy nie pozwala na jednoznaczne ustalenie czym w rozumieniu dokumentów zamówienia są „dane”. Odwołujący 2 zauważył, że powyższe nabiera szczególnego znaczenia w przypadku próby zdefiniowania czym konkretnie jest „koszt pozyskania danych” opisany w kryterium oceny ofert w rozdziale XX pkt 7 SWZ. W ocenie Odwołującego 2, odpowiedź na tak postawione pytanie, w świetle dokumentów zamówienia, nie jest możliwa. Wykonawca nie powinien być jednakże obciążany za taki stan rzeczy.

Odwołujący 2 zwrócił ponadto uwagę, że Zamawiający w uzasadnieniu odrzucenia oferty złożonej przez Odwołującego 2 wskazał na samowolną zmianę przez Odwołującego 2 struktury kosztów określonej przez Zamawiającego. W ocenie Zamawiającego, Odwołujący 2 przy składaniu oferty „zignorował” instrukcję zawartą w nawiasie przy opisie kryterium opisanego w rozdziale XX pkt 7 SWZ. Odwołujący 2 nie zgodził się z takim stwierdzeniem Zamawiającego.

Wykonawca IDOM wskazał, że stosownie do art. 134 ust. 1 pkt 17 ustawy Pzp zamawiający jest zobligowany do przedstawienia w SWZ reguł dotyczących sposobu obliczenia ceny. Zdaniem Odwołującego 2, z postanowień rozdziału XVII pkt 1-5 SWZ określających reguły obliczenia ceny nie wynika żaden szczególny model kalkulacyjny (wymagana struktura prezentacji kosztów w ofercie). Powyższe, zdaniem Odwołującego 2, prowadzi do wniosku, że w ramach Postępowania Zamawiający w istocie wcale nie przedstawił żadnego konkretnego wymogu dotyczącego alokacji kosztów „pozyskania danych”, rzekomo wadliwie przypisanych do innej części ceny oferty.

Jak zauważył Odwołujący 2, stanowisko to potwierdza praktyka, do której stosuje się Zamawiający w prowadzonych przez siebie postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego - ilekroć Zamawiający (PKP PLK S.A.) w prowadzonych przez siebie postępowaniach oczekuje od wykonawców, by cena oferty została zaprezentowana w określonej, konkretnej strukturze, przedstawia w tym zakresie odpowiednie postanowienia w rozdziale SWZ dotyczącym sposobu obliczenia ceny. Tytułem przykładu Odwołujący 2 przytoczył postanowienia SWZ dla postępowań Skierniewice-Czachówek, Łomża-Białystok, Bełchatów.

Wykonawca IDOM podkreślił, że w przedmiotowym postępowaniu Zamawiający nie przedstawił w rozdziale dotyczącym sposobu obliczenia ceny wymagań analogicznych do sformułowanych w innych postępowaniach, nie sformułował żadnych analogicznych reguł prezentacji ceny. Pomimo tego Zamawiający odrzucił ofertę Odwołującego 2 w oparciu o rzekome naruszenie przez Odwołującego 2 zasad dotyczących struktury prezentacji kosztów oferty.

Odwołujący 2 ponownie przyznał, że Zamawiający w ramach rozdziału XX pkt 7 SWZ, określił, że maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa, powinna „obejmować np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych”. Rozdział XX SWZ nosi tytuł „Tryb i sposób oceny ofert”, a w pkt 7 tego rozdziału Zamawiający opisał kryterium oceny ofert. Tym samym, zdaniem Odwołującego 2, wskazany fragment SWZ swoją treścią referuje do wymogu opisanego w art. 134 ust. 1 pkt 18 ustawy Pzp, zgodnie z którym SWZ zawiera postanowienia dotyczące opisu kryteriów oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert. Odwołujący 2 stwierdził, że kryterium oceny ofert jest czymś innym niż sposób obliczenia ceny i nie ma podstaw do postawienia znaku równości pomiędzy tymi pojęciami. Wykonawca IDOM zauważył, że kryterium oceny ofert nie może służyć do opisanego sposobu obliczenia ceny i na odwrót – opis sposobu obliczenia ceny nie może stanowić kryterium oceny ofert. Tymczasem, jak wskazał Odwołujący 2, na kanwie Postępowania, Zamawiający na

etapie badania i oceny ofert, zignorował powyższą regułę i na podstawie opisu kryterium oceny ofert (por. rozdział XX pkt 7 SWZ) dąży do wykazania rzekomego obowiązku co do konkretnego sposobu prezentacji ceny oferty w Postępowaniu (tj. zastosowania wymaganej struktury kosztów).

Wykonawca IDOM zauważył, że każdy zamawiający, w ramach badania i oceny ofert, jest uprawniony do stosowania kryteriów oceny referujących do ceny lub jej części składowych. Zaznaczył przy tym, że powinno jednak być tak, że to cenowe kryterium oceny ofert powinno referować do ceny lub jej części składowej (wyliczonej zgodnie z regułami sposobu obliczenia ceny określonymi w dokumentach zamówienia), nie zaś stanowić *per se* regułę wyliczenia ceny lub jej części składowej. Kryterium oceny ofert nie może stanowić o strukturze kosztów w ofercie.

Zdaniem Odwołującego 2, nawet gdyby przypisać opisowi kryterium oceny ofert sformułowanemu przez Zamawiającemu w rozdziale XX pkt 7 SWZ miano reguły prezentacji struktury kosztów oferty, to należy zauważyć, że sposób sformułowania instrukcji w nawiasie nie wprowadza definitywnego obowiązku ujęcia w danej cenie konkretnych kosztów. Przypomnijmy – literalna treść tego pouczenia ma następujące brzmienie: „*Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych)*”. W ocenie Odwołującego 2, szczególne znaczenie pod kątem ocen podejmowanych w postępowaniu ma użyte przez Zamawiającego sformułowanie „np.”. Odwołujący 2 podał, że zgodnie z regułami językowymi i powszechnym rozumieniem „na przykład” to wtrącone wyrażenie przyimkowe, używane do zilustrowania ogólnej tezy, wskazania jakiegoś przypadku z wielu możliwych lub podania niepełnego wyliczenia. W konsekwencji – zdanie, które wskazuje, że coś „*obejmuje np. ...*” nie może zostać uznane za wprowadzające konkretny, ostateczny wymóg, czy też za określające definitywnie zamknięty zbiór.

Odwołujący 2 wywiódł, że na podstawie sformułowania, którym posłużył się Zamawiający w rozdziale XX pkt 7 SWZ nie zachodzi możliwość ustalenia tego, co powinno obowiązkowo znaleźć się w maksymalnej cenie za opracowanie niezależnie od długości linii – stałej cenie bazowej. Co najwyżej, na podstawie użytego przez Zamawiającego pouczenia ustalić można co może się w tej cenie znaleźć, tudzież co na przykład ta cena może zawierać. Niemniej jednak, zdaniem Odwołującego 2, na podstawie instrukcji zawartej w nawiasie nie można postawić jednoznacznej tezy, że w stałej cenie bazowej musiał znaleźć się jakiś element wymieniony w tym pouczeniu.

Wykonawca IDOM zwrócił uwagę, że nie istniały żadne przeszkody, by Zamawiający konstruując kryterium oceny ofert opisane w rozdziale XX pkt 7 SWZ sformułował je w sposób definitywny i *–nota bene* – na przykład nie posługiwał się przy konstruowaniu instrukcji zawartej w nawiasie sformułowaniem „na przykład”. Odwołujący 2 zaznaczył, że Zamawiający, jako autor dokumentów zamówienia, ponosi odpowiedzialność za ich treść, a zatem Zamawiający powinien być świadomy konsekwencji posługiwania się w tych dokumentach wyrażeniami nieostrymi, ogólnymi.

W ocenie Odwołującego 2, wykonawcy składający ofertę w Postępowaniu, odczytując kryterium oceny ofert opisane w rozdziale XX pkt 7 SWZ, kierując się literalnym brzmieniem tego kryterium, a także doświadczeniem życiowym i powszechnym rozumieniem reguł posługiwania się sformułowaniem „na przykład”, byli uprawnieni by sądzić, że w ramach kryterium Zamawiający nie przedstawił definitywnego wymogu zawarcia w stałej cenie bazowej konkretnych kosztów. Odwołujący 2 stwierdził, że powyższą ocenę wzmacnia fakt, że w rozdziale XVII SWZ (zatytułowanym „Sposób obliczenia ceny”) Zamawiający – wbrew przyjętej przez siebie praktyce wynikającej z przepisów ustawy Pzp (por. art. 134 ust. 1 pkt 17 ustawy Pzp) – nie przedstawił reguł prezentacji struktury kosztów. Odwołujący 2 wywiódł, że Zamawiający nie sformułował reguły prezentacji struktury kosztów oferty, w szczególności nie przedstawił w rozdziale XX pkt 7 SWZ wiążącej wykonawców jednoznacznej i konkretnej instrukcji prezentacji tych elementów kosztotwórczych.

Uzasadniając brak przesłanek do odrzucenia oferty wykonawcy IDOM na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp Odwołujący 2 zwrócił uwagę, że analiza brzmienia tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprost wskazuje na konieczność istnienia obiektywnej sprzeczności pomiędzy tym, co zostało zaoferowane przez wykonawcę, a tym, co zamawiający określił jako wymagane świadczenie w dokumentach zamówienia. Odwołujący 2 podkreślił, że pojęcie „niezgodności” użyte w przepisie nie obejmuje każdej rozbieżności czy wątpliwości interpretacyjnej, lecz oznacza brak tożsamości treści oferty i warunków zamówienia w aspekcie merytorycznym - chodzi tu zatem o sytuację, w której przedmiot lub sposób realizacji świadczenia wskazany przez wykonawcę jest faktycznie inny niż ten, który został opisany w dokumentach zamówienia. Jak zauważył Odwołujący 2, dla zastosowania sankcji z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp konieczne jest, aby ta rozbieżność miała charakter istotny, dotyczyła elementów mających znaczenie dla należytego wykonania zamówienia i była możliwa do stwierdzenia wprost, na podstawie porównania treści oferty z wymaganiami zamawiającego. Sprzeczność taka musi być oczywista, jednoznaczna, niezaprzeczalna

i niepodważalna, a jej stwierdzenie nie może opierać się na domniemaniach ani subiektywnych przewidywaniach co do przyszłego wykonania świadczenia. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do rozszerzającej wykładni przepisu i arbitralnego odrzucania ofert, co naruszałoby zasadę uczciwej konkurencji, proporcjonalności i równego traktowania wykonawców.

Wykonawca IDOM stwierdził, że Zamawiający nie był uprawniony do odrzucenia oferty Odwołującego w oparciu o podstawy wyartykułowane w uzasadnieniu odrzucenia oferty. Jak zostało to wykazane w powyższej części Odwołania – na kanwie dokumentów zamówienia obowiązujących w Postępowaniu nie da się zarzucić Odwołującemu naruszenia obowiązku, który byłby określony w tych dokumentach w sposób jednoznaczny i klarowny. Zdaniem Odwołującego 2, zarzucane przez Zamawiającego naruszenie przez Odwołującego 2 reguły mającej wynikać z treści rozdziału XX pkt 7 SWZ stanowi w istocie zarzut o charakterze blankietowym i pozbawione jest oparcia w treści dokumentów zamówienia. Odwołujący 2 stwierdził, że Zamawiający, na potrzeby uzasadnienia odrzucenia oferty wykreował wymóg, który nie wynikał jednoznacznie z dokumentów zamówienia.

Podsumowując powyższe Odwołujący 2 wskazał:

- dokumenty zamówienia nie definiują w jaki sposób w ramach kryterium oceny ofert opisanego w rozdziale XX pkt 7 SWZ należy rozumieć „koszt pozyskania danych”. W ramach samego kryterium Zamawiający nie zawarł definicji tłumaczącej w jaki sposób należy rozumieć pozyskanie danych, o jakie dane chodzi i w jaki sposób mają być zbierane. Analiza pozostałych dokumentów zamówienia, w szczególności OPZ, również nie daje odpowiedzi na powyższe pytania, przy czym zauważyć należy, że analiza ta prowadzi do wniosków wzajemnie sprzecznych;
- Zamawiający w rozdziale XVII SWZ („Sposób obliczenia ceny”) nie sformułował reguł dotyczących wyliczenia części składowych ceny, ani nie przedstawił wymogów co do prezentacji struktury kosztów w ofercie. Powyższe prowadzi do wniosku, że Zamawiający wcale nie sformułował reguł prezentacji struktury kosztów w ofercie. Zamawiający doszukuje się opisu sposobu obliczenia ceny w prowadzonym przez siebie Postępowaniu w opisie kryterium oceny ofert – jest to podejście wadliwe, ponieważ kryterium oceny ofert nie może służyć do opisanie sposobu obliczenia ceny i na odwrót – opis sposobu obliczenia ceny nie może stanowić kryterium oceny ofert;
- pouczenie zawarte w nawiasie przy opisie kryterium oceny ofert w rozdziale XX pkt 7 SWZ oparte jest o wyrażenie „obejmuje np.”, wobec czego nie sposób przypisywać tak sformułowanej instrukcji mocy wiążącej, określającej definitywny wymóg ujęcia w cenie bazowej każdego elementu opisanego w tej instrukcji.

Odwołujący 2 ustalił, na podstawie przeprowadzonej analizy treści dokumentów zamówienia przedstawionych przez Zamawiającego, w szczególności OPZ oraz dołączonych do SWZ wzorów umów – tj. wzoru Umowy Ramowej oraz wzoru Umowy Wykonawczej do Zamówienia częściowego, że w ramach realizacji zamówień częściowych będzie zobligowany do pozyskania wszelkich danych niezbędnych do realizacji zamówienia częściowego. Powyższe potwierdza, jak zauważył Odwołujący 2, w szczególności postanowienie zawarte w rozdziale 4 pkt 7 OPZ, zgodnie z którym „W ramach realizacji Zamówienia Częściowego Wykonawca zobowiązany jest do pozyskania we własnym zakresie i na własny koszt wszelkich danych (materiałów i dostępnych informacji) niezbędnych do zrealizowania pełnego zakresu prac w terminie określonym w Umowie Wykonawczej lub Zamówieniu.”.

Mając na uwadze okoliczność, że zgodnie z rozdziałem 4 pkt 6 OPZ przedmiotem Zamówienia częściowego będą analizy odnoszące się wyłącznie do sieci trakcyjnych (a więc takiego rodzaju obiektów, które charakteryzują się linowością – mierzoną w długości kilometrów), Odwołujący 2 przyjął, że przez pryzmat 1 km długości sieci trakcyjnej podlegającej opracowaniu należy oszacować koszt realizacji analizy, w tym koszt pozyskania danych niezbędnych do zrealizowania pełnego zakresu prac dotyczących tej sieci. Odwołujący 2 wskazał, że koszt pozyskania danych do opracowania analizy dotyczącej sieci trakcyjnej w oczywisty sposób zależy od jej długości (najprościej rzecz ujmując – im dłuższy odcinek sieci, tym większy zakres danych potrzebny jest do pozyskania).

Wykonawca IDOM zwrócił uwagę, że konieczność uwzględnienia kosztów pozyskania danych w cenie za 1 km opracowania wynika również z kształtu załącznika nr 1 i 2 do OPZ (wzorów opisu przedmiotu zamówienia do Zamówień częściowych). Treść tych dokumentów wskazuje również, że przedmiotem opracowań zlecanych w ramach Zamówień częściowych będą sieci trakcyjne o określonej długości.

Jednocześnie, jak podał Odwołujący 2, z uwagi na brak zdefiniowania przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia konkretnych informacji dotyczących tego, jakiego rodzaju dane powinny zostać zgromadzone do realizacji Zamówień częściowych, Odwołujący przyjął do wyceny zakres tych danych zgodny z posiadanym doświadczeniem i opisał je w złożonych wyjaśnieniach. Tak określone koszty pozyskania danych (w zakresie danych przyjętym przez Odwołującego, ale niezdefiniowanym przez Zamawiającego w treści dokumentów zamówienia) wraz z innym

elementami kosztotwórczymi opisanymi na str. 8-13 wyjaśnień RNC złożonych przez Odwołującego 2, wpłynęły na ustalenie przez Odwołującego 2 cen wskazanych za realizację 1 km analizy. Ceny te zostały zaprezentowane w pkt 4 ppkt 2-4 formularza ofertowego złożonego przez Odwołującego 2.

Jak wskazał IDOM, treść dokumentów zamówienia wskazuje na to, że w ramach stałej ceny bazowej (*maksymalnej ceny za opracowanie niezależnie od długości linii*) należało ująć takie koszty, które na etapie realizacji Zamówień częściowych poddawały się wycenie ryczałtowej – tj. takiej wycenie, która była niezależna od długości sieci trakcyjnej, którą

w ramach konkretnego Zamówienia częściowego Zamawiający będzie przedstawiał wykonawcy do przeprowadzania analizy. Wśród tych kosztów Odwołujący ujął koszty związane z przygotowaniem i obsługą formalno-prawną Zamówienia częściowego, takie jak analiza dokumentacji Zamówienia częściowego, przygotowanie i obsługa formalną procesa zawarcia umowy lub Zamówienia częściowego, przygotowanie harmonogramu realizacji prac, obsługa korespondencji formalnej z Zamawiającym, przygotowanie dokumentacji administracyjnej związanej z realizacją zamówienia, obsługa formalna przekazania oraz odbioru opracowania. Takie koszty, jak stwierdził Odwołujący 2, możliwe były do określenia bez uwzględnienia liczby kilometrów sieci trakcyjnej podlegającej analizie. Odwołujący 2 stwierdził, że opisanym czynnościom można przypisać miano „pozyskania danych”. Są to bowiem czynności polegające na ustaleniu i „rozeznaniu” zakresu Zamówienia częściowego, a zatem zmierzają one do pozyskania danych niezbędnych do jego realizacji.

Odwołujący 2 stwierdził, że w ramach rozeznania zakresu Zamówienia częściowego Odwołujący założył następujące czynności jakimi są np. identyfikacja zakresu prac, ustalenia wymaganych danych wejściowych oraz określenie warunków realizacji zamówienia, ustalenie granic analizowanego odcinka linii kolejowej, identyfikacja podmiotów, od których konieczne będzie pozyskanie danych (np. operatorzy sieci dystrybucyjnych (różni w zależności od regionu analiz)). W ocenie Odwołującego 2, w kontekście postanowienia zawartego w rozdziale XX pkt 7 SWZ taki wniosek jest uprawniony – z uwagi na fakt, że Zamawiający w ramach tego postanowienia SWZ (ani w żadnym innym elemencie dokumentów zamówienia) nie zdefiniował pojęcia „pozyskania danych”. Co za tym idzie, zdaniem Odwołującego 2, każde „pozyskanie danych” może zostać uznane za pozyskanie danych, o którym mowa w rozdziale XX pkt 7 SWZ.

Odwołujący 2 wskazał, że prawidłowość kalkulacji ceny oferty Odwołującego potwierdza również przeprowadzona w ramach wyjaśnień RNC analiza ceny Odwołującego zaproponowanej za 1 km opracowania (analizy) oraz jej zestawienie z kwotą, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Zamawiający na realizację zamówienia przeznaczył kwotę 12 000 000,00 zł netto, tj. 14 760 000,00 zł brutto. Zgodnie natomiast z rozdziałem 3 pkt 1 OPZ w ramach Zamówień Częściowych Zamawiający zamierza zlecić analizy dla nie więcej niż 2 750 km odcinków linii kolejowych. Mając na uwadze fakt, że w ramach Zamówień Częściowych zlecane będą analizy sieci trakcyjnych (por. postanowienie zawarte w rozdziale 4 pkt 6 OPZ), których parametrem jest długość, możliwe jest ustalenie, jak wskazał Odwołujący 2, że Zamawiający na realizację opracowania dla 1 km sieci trakcyjnej przeznaczył średnio ok. 4 363,00 zł netto (12 000 000,00 zł netto/2750 km). Przywołując treść wyjaśnień RNC złożonych przez IDOM Odwołujący 2 stwierdził, że łączna średnia cena za wykonanie 1 km analizy zaproponowana w ramach oferty przez Odwołującego 2 jest zbliżona do średniej ceny za wykonanie 1 km Zamawiającego, ustalonej na podstawie kwoty bazowej jaką jest kwota wskazana przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia. Ponadto, jak stwierdził Odwołujący 2, ww. relacja pomiędzy cenami wskazuje na to, że Odwołujący przewidział w konstruowanej przez siebie ofercie wszystkie koszty niezbędne do zrealizowania Zamówienia częściowego. Potwierdzeniem powyższego, zdaniem Odwołującego 2 jest okoliczność, że Zamawiający nie podniósł w stosunku do oferty Odwołującego 2 zarzutu błędu w obliczeniu ceny, czy też zaniechania wyceny jakiegoś elementu cenotwórczego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego zgłosił wykonawca AC/DC, zaś po stronie zamawiającego – wykonawca Warsaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Pismem z dnia 15 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestników postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymują się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołujących możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołujących na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Przedmiotem Zamówienia jest zawarcie Umowy Ramowej, w ramach której Zamawiający będzie udzielał Zamówień Częstkowych, których przedmiotem będzie świadczenie usług polegających na przeprowadzaniu analiz układów zasilania układów trakcji elektrycznej dla perspektywicznych elektryfikacji linii kolejowych (Rozdział IV ust. 1 SWZ). Zamawiający przewidział, że Umowa Ramowa zawarta zostanie z maksymalnie 3 Wykonawcami, których oferty nie podlegają odrzuceniu i uzyskają najwyższą liczbę punktów (Rozdział IV ust. 2 SWZ).

W Rozdziale XVII SWZ dotyczącym sposobu obliczenia ceny Zamawiający wskazał m.in.:

„1. Podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania niniejszej SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług.

2. Poszczególne ceny jednostkowe każdej pozycji Oferty powinny uwzględniać wszelkie koszty pośrednie i bezpośrednie związane z realizacją danej pozycji i nie mogą być przenoszone do innych pozycji.”.

Jak wskazał Zamawiający w Rozdziale XX ust. 7 SWZ, oferty oceniane miały być według kryteriów:

- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie odrębnego opracowania Wykonawcy – 20%
- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie modelu mikrosymulacyjnego przekazanego przez Zamawiającego – 15%,
- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji/odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu - dla linii o długości ≤ 25 km – 20%,
- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji/odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu - dla linii o długości powyżej 25 km do 100 km włącznie – 30%,
- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji/odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu - dla linii o długości powyżej 100 km – 15%.

Oferty w przedmiotowym postępowaniu złożyło czterech wykonawców: Instytut Kolejnictwa z siedzibą w Warszawie, wykonawca AC/DC, wykonawca IDOM oraz Warszaw Projekt Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Pismem z dnia 10 marca 2026 r. Zamawiający działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wezwał wykonawcę AC/DC do złożenia szczegółowych wyjaśnień, dotyczących wyliczenia ceny oferty

W toku badania i oceny ofert Zamawiający stwierdził, że ceny jednostkowe zaoferowane przez Państwa w odniesieniu do poniższych pozycji budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia. Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie kalkulacji cen jednostkowych dla następujących pozycji oferty:

„- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie odrębnego opracowania Wykonawcy;

- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie modelu mikrosymulacyjnego przekazanego przez Zamawiającego;

- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji / odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu – **dla linii**

o długości ≤ 25 km);

- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji / odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu – **dla linii**

o długości powyżej 25 km do 100 km włącznie);

- Maksymalna cena za 1 km długości linii podlegającej analizie (długość elektryfikacji / odległość pomiędzy skrajnymi obiektami zasilania biorącymi udział w zasilaniu – **dla linii**

o długości powyżej 100 km).

Zamawiający wymaga przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów związanych z realizacją ww. usług, mających wpływ na wysokość zaoferowanych cen jednostkowych. Wyjaśnienia powinny w szczególności obejmować koszty pracy personelu zaangażowanego w realizację zamówienia, koszty opracowania analiz, koszty pozyskania danych (w tym koszty pozyskania danych z PGE Energetyka Kolejowa Operator sp. z o.o. o istniejących obiektach zasilania) oraz od pozostałych OSD w zakresie wyposażenia głównych punktów zasilania, koszty wykorzystania oprogramowania i narzędzi analitycznych, koszty ogólne i administracyjne, zastosowane rozwiązania techniczne lub organizacyjne mające wpływ na obniżenie kosztów realizacji zamówienia, wysokość zakładanego zysku.

Ponadto wyjaśnienie winno wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość oferowanych cen jednostkowych wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego jak i finansowego).

Zamawiający zwraca się również o przedstawienie stosownych dowodów potwierdzających prawidłowość przedstawionych wyjaśnień.”.

Pismem z dnia 16 marca 2026 r. Odwołujący 1 złożył wyjaśnienia zastrzegając ich część jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Do wyjaśnień Odwołujący 1 załączył ofertę OnTrack K.S. z siedzibą w Poznaniu.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. Zamawiający poinformował o odrzuceniu oferty Odwołującego 1 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp argumentując:

- Wykonawca w treści Formularza ofertowego (Załącznik nr 3 do SWZ) oraz w dokumencie JEDZ (Załącznik nr 5 do SWZ) oświadczył, że nie zamierza powierzyć podwykonawcom realizacji żadnej części Zamówienia. Natomiast w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego nr PZ.292.1829.2025.8 z 10.03.2026 r., w zakresie rażąco niskiej ceny, przedstawił kalkulację opartą również na ofertach podwykonawców,
- Wykonawca dokonał samowolnej zmiany struktury kosztów określonej przez Zamawiającego. Wykonawca zignorował instrukcję zawartą w nawiasie przy opisie kryterium, tj. „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych)” [Rozdział XX ust. 7 SWZ], co powoduje, że oferta Wykonawcy jest nieporównywalna z ofertami pozostałych Wykonawców, którzy wycenili pozyskanie danych w ryczałtowej cenie bazowej.

Po analizie oferty złożonej przez wykonawcę AC/DC oraz złożonych przez tego wykonawcę w dniu 16 kwietnia 2026 r. wyjaśnień Izba doszła do przekonania, że nie dają one jednoznacznej podstawy do przyjęcia przez Zamawiającego, że wykonawca AC/DC nie uwzględnił kosztów przygotowawczych analizy, w tym pozyskania danych w ryczałtowej cenie bazowej. Izba zgodziła się przy tym ze stanowiskiem utrwalonym w orzecznictwie i doktrynie, że aby stwierdzona niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia mogła stać się podstawą do podjęcia przez zamawiającego decyzji eliminującej ofertę z postępowania, tj. decyzji o odrzuceniu oferty, owa niezgodność musi być jednoznaczna i nie może budzić wątpliwości.

W przedmiotowej sprawie Odwołujący 1 zadeklarował, że sporne koszty zostały w kalkulowane w kwoty przypisane Stałej Cenie Bazowej 1 i 2 wskazując je w pozycjach 1 i 2 Tabeli 2 Wyliczenie kosztów, której treść została zastrzeżona przez wykonawcę jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Izba wzięła pod uwagę okoliczność, że wątpliwości Zamawiającego nie były bezpodstawne, bowiem Odwołujący 1 w ww. Tabeli 2 zdefiniował odrębną składową kosztu pozyskania danych oznaczoną jako PD przyjmując ją do obliczenia cen kilometrowych. Składowa oznaczona jako PD nie pojawia się jednak w formule dla Stałych Cen Bazowych.

W ocenie Izby, ww. wątpliwości nie powinny jednak stanowić podstawy do odrzucenia oferty AC/DC jako niezgodnej z warunkami zamówienia. Wobec deklaracji wykonawcy AC/DC co do uwzględnienia spornych kosztów w ofercie, wskazania, w którym miejscu wyjaśnień ceny zostały one przedstawione, a także ich wysokości, stwierdzenie niezgodności oferty AC/DC

z warunkami zamówienia w spornym zakresie nie znajduje podstaw.

Izba stwierdziła jednak, że powyższa kwestia wymaga wyjaśnienia w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, bowiem Zamawiający powinien mieć pełną jasność co do treści oferty i jej zgodności z warunkami zamówienia.

W ocenie Izby, podstawy do odrzucenia oferty AC/DC nie powinna też stanowić okoliczność, że w złożonej ofercie wykonawca ten zadeklarował, że nie zamierza powierzyć podwykonawcom realizacji żadnej części zamówienia, zaś w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień ceny przedstawił kalkulację opartą na ofertach podwykonawców. Izba wzięła pod

uwagę wyjaśnienia Odwołującego 1, który oświadczył, że powołanie się w wyjaśnieniach na oferty podwykonawców nie stanowiło o modelu realizacji zamówienia przyjętym przez Odwołującego 1. Odwołujący 1 zadeklarował, że powołał oferty podwykonawców wyłącznie w celu potwierdzenia, że zaoferowana cena znajduje oparcie w realiach rynkowych. Izba stwierdziła, że tego rodzaju postępowanie jest racjonalne, często prezentowane przez wykonawców i nie stanowi o niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, Izba za zasadny uznała zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego 1. Na skutek powyższego, Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru ofert najkorzystniejszych, unieważnienie czynności odrzucenia oferty AC/DC oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w jej toku wezwanie AC/DC do złożenia wyjaśnień treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zakresie uwzględnienia w ofercie kosztu pozyskania danych w ryczałtowej cenie bazowej.

Odmienny stan faktyczny miał miejsce w sprawie o sygn. akt KIO 1960/26 wywołanej odwołaniem wykonawcy IDOM.

Pismem z dnia 10 marca 2026 r. wykonawca ten został wezwany przez Zamawiającego na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny oferty:

„W toku badania i oceny ofert Zamawiający stwierdził, że ceny jednostkowe zaoferowane przez Państwa w odniesieniu do poniższych pozycji budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W związku z powyższym Zamawiający wzywa do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie kalkulacji cen jednostkowych dla następujących pozycji oferty:

- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie odrębnego opracowania Wykonawcy;
- Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych) dla przypadku, gdy rozkład jazdy zostanie opracowany na podstawie modelu mikrosymulacyjnego przekazanego przez Zamawiającego;

Zamawiający wymaga przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów realizacji ww. usług, mających wpływ na wysokość zaoferowanych cen jednostkowych. Wyjaśnienia powinny w szczególności obejmować koszty pracy personelu zaangażowanego w realizację zamówienia, koszty opracowania analiz, koszty pozyskania danych (w tym koszty pozyskania danych z PGE Energetyka Kolejowa Operator sp. z o.o. o istniejących obiektach zasilania) oraz od pozostałych OSD w zakresie wyposażenia głównych punktów zasilania, koszty wykorzystania oprogramowania i narzędzi analitycznych, koszty ogólne i administracyjne, zastosowane rozwiązania techniczne lub organizacyjne mające wpływ na obniżenie kosztów realizacji zamówienia, wysokość zakładanego zysku.

Ponadto wyjaśnienie winno wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość oferowanych cen jednostkowych wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego jak i finansowego).

Zamawiający zwraca się również o przedstawienie stosownych dowodów potwierdzających prawidłowość przedstawionych wyjaśnień.”.

Udzielając odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego w piśmie z dnia 16 marca 2026 r. wykonawca IDOM oświadczył, że *„cena bazowa obejmuje wyłącznie koszty o charakterze stałym, niezależne od długości analizowanego odcinka linii kolejowej. Wszelkie pozostałe koszty realizacji analiz, w szczególności koszty pracy zespołu analitycznego, koszty pozyskania danych, koszty wykonania analiz rozkładów jazdy oraz koszty pozostałe związane z realizacją prac analitycznych, zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie. Pozostałe bowiem składniki ceny bezpośrednio zależą od długości linii kolejowej objętej analizą - zakres prac analitycznych, nakład pracy personelu oraz koszty pozyskania danych. Z tego względu koszty te zostały ujęte w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie.”*

Zamawiający pismem z dnia 17 kwietnia 2026 r. odrzucił ofertę wykonawcy IDOM jako niezgodną z warunkami zamówienia wskazując na następujące okoliczności:

- Wykonawca wskazał, że maksymalna cena za opracowanie analizy niezależnie od długości linii (stała cena bazowa),

skalkulowana na poziomie 4 065,00 zł netto, obejmuje wyłącznie koszty związane z obsługą organizacyjno-prawną realizacji zamówienia częściowego oraz że koszty realizacji analiz, koszty pozyskania danych, zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za 1 km długości linii podlegającej analizie;

- Powyższe podejście pozostaje w sprzeczności z Rozdziałem XX ust. 7 SWZ, w którym Zamawiający jednoznacznie wskazał, że maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa, powinna obejmować np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych;

- Wykonawca zatem dokonał samowolnej zmiany struktury kosztów określonej przez Zamawiającego. Wykonawca zignorował instrukcję zawartą w nawiasie przy opisie kryterium, tj. „Maksymalna cena za opracowanie niezależnie od długości linii – stała cena bazowa (obejmująca np. koszty przygotowawcze analizy, w tym pozyskanie danych)“.

Izba stwierdziła, że treść SWZ w Rozdziale XX ust. 7 w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że stała cena bazowa powinna uwzględniać koszty pozyskania danych. Nie budziło to wątpliwości wykonawców na etapie opublikowania przez Zamawiającego dokumentów zamówienia i najwyraźniej nie budziło wątpliwości również na etapie składania ofert, skoro część wykonawców uwzględniła sporne koszty w stałej cenie bazowej. Wątpliwości wykonawców nie budził sam fakt konieczności ujęcia kosztów pozyskania danych w stałej cenie bazowej, ale także zakres tego elementu zamówienia – wykonawcy nie kierowali zapytań do Zamawiającego w tym przedmiocie.

Odwołujący 2 w złożonych wyjaśnieniach ceny złożył jednoznaczne, niepozostawiające wątpliwości i pola do interpretacji oświadczenie, że cena bazowa nie zawiera kosztów pozyskania danych, bowiem koszty te zostały uwzględnione w cenie jednostkowej za 1km długości linii podlegającej analizie.

W ocenie Izby, bezcelowe na obecnym etapie postępowania są rozważania Odwołującego na temat braku zdefiniowania przez Zamawiającego pojęcia kosztów pozyskania danych. Takich wątpliwości Odwołujący nie zgłaszał Zamawiającemu na właściwym etapie postępowania. Ponadto, przedmiotowy spór nie dotyczy tego, że Odwołujący 2 skalkulował w stałej cenie bazowej niewłaściwy zakres kosztów pozyskania danych, ale tego, że Odwołujący kosztów tych w ogóle nie objął stałą ceną bazową, wbrew wymogom SWZ.

W tych okolicznościach, Izba nie znalazła podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego 2 jako niezgodnej z warunkami zamówienia. W konsekwencji, brak jest również podstaw do uwzględnienia podniesionego przez Odwołującego 2 zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 253 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Zgodnie

z § 5 rozporządzenia, do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się m.in. wpis (pkt 1), oraz wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3 600 złotych (pkt 2 lit. b).

W sprawie o sygn. akt KIO 1954/26 Izba orzekła o kosztach postępowania odwoławczego na podstawie § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, który stanowi, że w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający. W takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 rozporządzenia.

W sprawie o sygn. akt KIO 1960/26 Izba orzekła o kosztach postępowania odwoławczego na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, który stanowi, że w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący.

Przewodnicząca:.....