

WYROK

Warszawa, 11 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak
Katarzyna Odrzywolska
Andrzej Niwicki
Protokolant: Piotr Ceglowski

po rozpoznaniu na rozprawie 9 czerwca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 4 maja 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **Alstom Polska Spółka Akcyjna** Warszawa, KRS 0000034262, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna** Warszawa, KRS 0000037568

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: AŽD PRAHA s.r.o., Záběhlice, AZD Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Warszawa, KRS 0000654252

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 24.04.2026 r. polegających na odrzuceniu oferty odwołującego i wyborze oferty najkorzystniejszej oraz nakazuje ponowną ocenę złożonych ofert.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego i:

- 2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 20.000 zł 00 gr. (dwadzieścia tysięcy złotych) wpisu oraz 4.651 zł 13 gr. (cztery tysiące sześćset pięćdziesiąt jeden złotych trzynaście groszy) kosztów odwołującego;
- 2.2 zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 24.651 zł 13 gr. (dwadzieścia cztery tysiące sześćset pięćdziesiąt jeden złotych trzynaście groszy) tytułem zwrotu kosztów wpisu, wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu.

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 2073/26

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – PKP PLK S.A. w trybie przetargu nieograniczonego na *zaprojektowanie i wykonanie robót dla zadania pn.: „Zabudowa systemu ETCS poziom 2 na linii nr 351 odcinek Poznań-Szczecin” w ramach projektu pn.: „Zabudowa systemu ERTMS*(nr postępowania: PZ.292.1918.2025), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 01.12.2025 r., OJ S 231/2025 793608-2025 wobec czynności polegającej na badaniu, ocenie ofert, zakończonych odrzuceniem oferty odwołującego i wyborem oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 04.05.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Alstom Polska S.A. (KIO 2073/26).

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 24.04.2026 r.

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz w zw. z art. 16 pkt 1-3 PZP przez bezpodstawne i bezzasadne odrzucenie oferty odwołującego z postępowania w związku z błędną oceną złożonych wyjaśnień w przedmiocie ceny zaoferowanej za wykonanie zakresu objętego prawami opcji nr 1 i 4 z dnia 12.03.2026 r. (wyjaśnienia RNC), wyrażająca się w szczególności nieprawidłowym przyjęciem przez zamawiającego, że:

- a) złożone wyjaśnienia RNC nie odpowiadają wezwaniu z dnia 26.02.2026 r. i nie uzasadniają podanej w ofercie ceny za wykonanie ww. zakresu zamówienia;
- b) wyjaśnienia RNC są lakoniczne i ogólnikowe, zaś wykonawca nie wyjaśnił i nie wykazał należycie kosztów związanych z realizacją zamówienia w zakresie objętym wezwaniem;

- c) wyjaśnienia RNC nie wykazały w sposób wystarczający, że przyjęte założenia kosztowe dla wskazanych elementów ceny są realne, rynkowo uzasadnione oraz adekwatne do zakresu zamówienia, a odwołujący nie przedstawił przekonujących dowód potwierdzających możliwość poniesienia tych kosztów na deklarowanym poziomie przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego;
- d) wyjaśnienia RNC stwarzają ryzyko, że odwołujący nie będzie w stanie zapewnić wymaganej jakości realizacji, będzie zmuszony do ograniczenia zakresu lub standardu wykonywanych czynności, napotka trudności finansowe na etapie realizacji umowy, co może prowadzić do opóźnień, niewykonania części zamówienia lub konieczności zmiany warunków umowy, a złożona przez wykonawcę oferta nie jest w żaden sposób weryfikowalna na podstawie dokumentów przedłożonych w ramach wyjaśnień RNC, a w wyjaśnieniach tych brakuje odniesienia ilościowo-kosztowego, kalkulacja cen dla poszczególnych Praw Opcji uwzględnia rozwiązania stosowane przez wykonawcę, które mogą nie przynieść zamierzonego skutku i niosą za sobą ryzyko konieczności poniesienia większych nakładów finansowych oraz wyjaśnienia RNC nie uzasadniają kosztów poniesionych na roboczo-godziny;
- e) oferta wykonawcy nie daje w związku z tym podstaw do uznania jej ceny za wiarygodną i zapewniającą należyte wykonanie zamówienia;
- f) złożone wraz z wyjaśnieniami RNC dowody są nieadekwatne i miarodajne, w tym z uwagi na to, że stanowią własne zestawienia kosztów czy cenniki wewnętrzne;
- g) brak było podstaw do skierowania do odwołującego wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień w przedmiocie ceny zaoferowanej w zakresie Prawa opcji nr 1 i Prawa opcji nr 4; podczas gdy:

- w wyjaśnieniach RNC odwołujący odniósł się w pełni i odpowiednio do treści wezwania zamawiającego, w zakresie i stopniu szczegółowości nim wyznaczonym;
- wyjaśnienia RNC wraz z dowodami uzasadniają należycie podaną w ofercie cenę za wykonanie ww. zakresu zamówienia, potwierdzają przyjęte założenia kosztowe, które są realne, rynkowo uzasadnione i adekwatne, w tym należycie uzasadniają i wykazują, w zakresie i stopniu odpowiednim do treści i poziomu szczegółowości wezwania, koszty pracy związane z realizacją zakresu zamówienia objętego wezwaniem;
- wykonawca wyjaśnił i wykazał należycie koszty i technologię związane z realizacją ww. zakresu zamówienia;
- złożona oferta i wyjaśnienia RNC nie generują ryzyk wskazywanych przez zamawiającego, a w szczególności nie wynika to ze złożonej oferty, wyjaśnień RNC czy złożonych wraz z nimi dowodów,
- odwołujący przedstawił wraz z wyjaśnieniami RNC dowody potwierdzające możliwość poniesienia kosztów na deklarowanym poziomie przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego;
- złożone wraz z wyjaśnieniami RNC dowody były adekwatne i miarodajne i potwierdzały koszty związane z realizacją zamówienia w zakresie objętym Wezwaniem Zamawiającego;
- dowodem w przypadku składania przez wykonawcę wyjaśnień w przedmiocie ceny zaoferowanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia mogą być również dokumenty czy oświadczenia własne, zaś zamawiający nie podważył wiarygodności takich dowodów;

a w związku z tym złożone przez odwołującego wyjaśnienia RNC wraz z dowodami uzasadniały należycie podaną w ofercie cenę za wykonanie Prawa opcji nr 1 i Prawa opcji nr 4, odwołujący wywiązał się należycie ze spoczywającego na nim ciężaru dowodu w przedmiotowym zakresie, zaś wobec oferty odwołującego nie zaistniały tym samym podstawy do jej odrzucenia z postępowania;

2.art. 224 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1-3 PZP poprzez bezpodstawne i bezzasadne zaniechanie wezwania odwołującego do złożenia dalszych wyjaśnień w przedmiocie ceny zaoferowanej za wykonanie zakresu zamówienia objętego Prawem opcji nr 1 i 4 w sytuacji, w której:

a) wezwanie z dnia 26.02.2026 r. miało charakter generalny i ogólny w zakresie odnoszącym się do wyjaśnienia ceny zaoferowanej za wykonanie Prawa opcji nr 1 i Prawa opcji nr 4, zaś zamawiający nie wyodrębnił szczegółowych zakresów, elementów bądź zagadnień, które winny obejmować wyjaśnienia złożone przez wykonawcę, jak również nie narzucił określonej metodyki prezentacji kosztów lub sposobu ich wykazywania przez wykonawcę, a jedynie wskazał, iż „wskazane jest” (a zatem wyłącznie proponowane, sugerowane) „zaprezentowanie w oparciu o wyszczególnione w Rozbiciu Ceny Ofertowej (RCO) pozycje dla Praw opcji nr 1 i 4”;

b) zamawiający w treści wezwania jednoznacznie wskazał, że „wskazane jest, aby znaczna część kosztów została udowodniona”, zaś wykonawca składając wyjaśnienia „samodzielnie decyduje o zakresie wyjaśnień, jak

również ma swobodę w prezentowaniu dowodów";

c) złożone wyjaśnienia RNC należy odpowiadać treści wezwania; a tym samym Zamawiający nie oczekiwał od wykonawcy złożenia wyjaśnień RNC w określonej, z góry narzuconej formie lub systematyce, oraz zamawiający oczekiwał wyjaśnienia wyłącznie znacznej części kosztów, wobec czego wykonawca był uprawniony do przedstawienia w wyjaśnieniach RNC swojej własnej systematyki i metodyki wyceny kosztów realizacji zamówienia. W związku z tym, w przypadku, w którym zamawiający, po zapoznaniu z treścią wyjaśnień RNC złożonych przez odwołującego, powziąłby dodatkowe pytania dotyczące konkretnego elementu zamówienia objętego Prawem opcji nr 1 lub 4, bądź oczekiwał uszczegółowienia wyjaśnień RNC w oznaczonym zakresie, zamawiający zobowiązany był wezwać wykonawcę do złożenia dalszych wyjaśnień w tym przedmiocie;

3.art. 17 ust. 2 PZP w zw. z art. 239 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1-3 PZP poprzez wybór oferty Konsorcjum AZD jako oferty najkorzystniejszej, pomimo, że oferta tego wykonawcy nie jest ofertą najkorzystniejszą w postępowaniu i nie powinna ona zostać wybrana jako najkorzystniejsza zgodnie z przepisami Pzp.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego, nakazanie powtórzenia badania i oceny ofert, wezwania (w przypadku uwzględnienia zarzutu nr 2) odwołującego do złożenia uszczegółowionych wyjaśnień w zakresie oznaczonych przez zamawiającego dodatkowych okoliczności i elementów, które wymagają dalszego wyjaśnienia.

W uzasadnieniu wskazując na zakres zamówienia opisany w pkt 2.1.7 IDW, zakres podstawowy obejmuje zaprojektowanie oraz wykonanie robót dla dostosowania do wymaganych parametrów sieci TEN* T dwutorowej linii kolejowej nr 351 na odcinku od km 14,117 do km 82,176 (w zakresie sterowania z poziomu LCS Poznań Główny III) oraz od km 84,737 do km 195,246 (w zakresie sterowania z poziomu LCS Stargard) poprzez zabudowę systemu ERTMS/ETCS poziomu 2, a także na odcinku od km 82, 176 do km 84,737 poprzez zabudowę systemu ERTMS/ETCS poziomu 1 (stacja Krzyż). Prawem opcji nr 1 objęta jest możliwość zabudowy systemu ETCS poziomu 2 na stacji Krzyż po przeprowadzeniu na niej przyszłych prac modernizacyjnych. Prawem opcji nr 4 objęta jest zabudowa systemu ETCS poziomu 2 na odc. Poznań Główny POD Kiekrz wraz ze st. Kiekrz od km 2,453 do km 14,867. Prawo opcji uwzględnić powinno planowaną w ramach postępowania odrębnego zadania rozbudowę układu torowego na odc. Poznań Główny POD – Poznań Wola (wraz ze st. Poznań Wola) do układu czterotorowego (od km 2,453 do km 8,708).

Kierując do odwołującego wezwanie z 26.02.2026 r. na podstawie art. 224 Ustawy zamawiający wskazał jedynie, że jego podstawą są wątpliwości co do możliwości wykonania zakresu prawa opcji nr 1 i nr 4 za zaoferowane ceny. Zamawiający nie sprecyzował w jakim konkretnie zakresie składającym się na prawo opcji oraz z jakich konkretnie przyczyn zamawiający powziął takie wątpliwości bądź też, które elementy ww. zakresów zamówienia wykonawca winien wyjaśnić.

Odwołujący złożył wyjaśnienia z 12.03.2026 r. wraz z dowodami.

Odwołujący szczegółowo odniósł się do okoliczności wskazanych w podstawie decyzji o odrzuceniu jego oferty kwestionując prawidłowość wniosków zamawiającego.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z wnioskiem o jego oddalenie (pismo z 14.05.2026 r.). Zamawiający załączył dowody z dokumentów dotyczących kierowanych wezwań do wyjaśnienia ceny w innych postępowaniach i do innych podmiotów na okoliczność wykazania utrwalonej praktyki oraz dokument szacowania wartości zamówienia dla prawa opcji nr 1 i nr 4.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego konsorcjum: AŽD PRAHA s.r.o., Záběhlce, AZD Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Uczestnik złożył również pismo procesowe, w którym odnosił się do zarzutów wskazując na ich bezzasadność (pismo z 8.06.2026 r.).

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz

dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła

Wartość szacunkowa zamówienia ustalona została w zakresie zarówno zamówienia podstawowego oraz objętego prawem opcji od 1-6 w oparciu o wspólną składową wyceny tj. 1.056.000,00 zł netto i różne współczynniki (uzależnione od zakresu robót) i długości torów. Wartość zamówienia uwzględnia również zamówienia podobne, o którym mowa w art. 388 pkt 2 lit. c Ustawy stanowiące 20% zamówienia podstawowego oraz 20% wartości prawa opcji. Ponadto w wycenie uwzględnione zostały narzucone przez zamawiającego wartości wynagrodzenia warunkowego (10% wartości zamówienia podstawowego/prawa opcji). Ustalona przy tych założeniach wartość zamówienia podstawowego wynosi 153.017.779,20 zł netto, a po dodaniu składowych obejmujących wynagrodzenie warunkowe oraz zamówienia podobne – 198.923.112,96 zł). Wartość prawa opcji nr 1: 23.137.488,00 zł netto, a po dodaniu składowych obejmujących wynagrodzenie warunkowe (10%) oraz zamówienia podobne (20%) – 30.078.734,40 zł netto. Wartość prawa opcji nr 4: 16.411.824,00 zł netto, a po dodaniu składowych obejmujących wynagrodzenie warunkowe (10%) oraz zamówienia podobne (20%) – 21.335.371,20 zł netto.

Opcja nr 1 dotyczy zabudowy systemu ETCS poziomu 2 na stacji Krzyż po przeprowadzeniu na niej przyszłych prac modernizacyjnych (łączna długość torów 43,821 km).

Opcja nr 4 dotyczy zabudowy systemu ETCS poziomu 2 na dwóch odcinkach o łącznej długości 12,414 km.

W postępowaniu złożone zostały dwie oferty, tj. konsorcjum AŽD PRAHA s.r.o./AZD Polska Sp. z o.o. (cena 223.760.593,17 zł brutto, w tym wartość zamówienia podstawowego 167.172.408,68 zł brutto, prawo opcji nr 1 – 23.199.084,23 zł brutto, prawo opcji nr 4 – 16.439.927,04 zł brutto) oraz oferta Alstom Polska S.A. (cena 207.638.197,55 zł brutto, w tym za zamówienie podstawowe – 165.683.186,84 zł brutto, prawo opcji nr 1 – 9.305.994,02 zł brutto, prawo opcji nr 4 – 10.313.036,35 zł brutto).

Wezwanie zamawiającego z 26.02.206 r. skierowane do odwołującego na podstawie art. 224 ust. 1 Ustawy do złożenia wyjaśnień (w tym złożenia dowodów) w zakresie wyliczenia ceny za wykonanie zakresu prawa opcji nr 1 oraz prawa opcji nr 4, stanowiących istotne części składowe ceny ofertowej zawiera treść:

(...) wzywa Państwa do złożenia wyjaśnień (w tym złożenia dowodów) w zakresie wyliczenia ceny za wykonanie zakresu Prawa opcji nr 1 oraz zakresu Prawa opcji nr 4, stanowiących istotne części składowe ceny ofertowej.

Ceny zaoferowane przez Wykonawcę za wykonanie zakresu Prawa opcji nr 1 oraz zakresu Prawa opcji nr 4 budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania ww zakresów zamówienia za zaoferowane ceny.

Wykonawca winien wykazać czy ceny zaoferowane za wykonanie zakresu Prawa opcji nr 1 oraz Prawa opcji nr 4 rzeczywiście uwzględniają wszystkie elementy związane z należyтым wykonaniem zakresów zamówienia objętych Prawami opcji nr 1 i 4. Wyjaśnienie powinno zawierać konkretne dane liczbowe i wskazywać poczynione założenia, które miały wpływ na wyliczenie cen netto za zakresy Prawa opcji nr 1 i nr 4, tj. kalkulację wraz z jej uzasadnieniem oraz z dowodami na jej poparcie. Zamawiający oczekuje, iż Wykonawca w ramach ww. wyjaśnienia przedstawi szczegółową kalkulację wszystkich czynników cenotwórczych i założeń, jakie miały wpływ na oszacowanie cen netto za zakresy Prawa opcji nr 1 i 4. Ponadto wyjaśnienie winno wskazywać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zakresów zamówienia objętych Prawami opcji nr 1 i 4, które wpłynęły na wysokość cen oferowanych za te zakresy zamówienia wraz ze wskazaniem opisu tych czynników.

W szczególności Wykonawca powinien przedstawić:

1. kalkulację wszystkich czynników cenotwórczych i założeń, jakie miały wpływ na oszacowanie cen netto za zakresy zamówienia objęte Prawami opcji nr 1 i 4 – wskazane jest zaprezentowanie w oparciu o wyszczególnione w Rozbiciu Ceny Ofertowej (RCO) pozycje dla Praw opcji nr 1 i 4,

2. uszczegółowienie ww. kalkulacji w zakresie wskazanym w art. 224 ust. 3 pkt 4) i 6) Ustawy, tj.:

– zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

– zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Zamawiający oczekuje, że powyższa kalkulacja zostanie przedłożona wraz z dowodami na jej poparcie.

Wskazane jest, aby znaczna część kosztów została udowodniona.

Przedłożone wyjaśnienia nie mogą prowadzić do zmiany treści oferty.

Oceniając wyjaśnienia Zamawiający weźmie pod uwagę tylko obiektywne czynniki bezpośrednio wskazujące na zdolność wykonania zakresów zamówienia objętych Prawami opcji nr 1 i 4 za ceny wskazane w ofercie (tym samym nie jest wystarczającym złożenie jakichkolwiek wyjaśnień).

Zamawiający zwraca uwagę, iż na Wykonawcy spoczywa obowiązek przedstawienia i udowodnienia Zamawiającemu poprawności oszacowania oferty, którą przedłożył w niniejszym postępowaniu, co oznacza również, że Wykonawca samodzielnie decyduje o zakresie wyjaśnień, jak również ma swobodę w prezentowaniu dowodów. Jednakże, wskazuje się, że przedstawione wyjaśnienia będą następnie stanowiły podstawę do dokonania przez Zamawiającego oceny, czy zachodzi podstawa do odrzucenia oferty z uwagi na zastosowanie rażąco niskiej ceny.

Odwolujący złożył wyjaśnienia z 12.03.2026 r. wraz z dowodami. Wykonawca złożył pismo zawierające wyjaśnienia odnoszące się do zakresu opcji nr 1 i 4, w którym wskazywał m.in. na posiadane doświadczenie w realizacji podobnych zamówień, na podstawie którego mógł w sposób precyzyjny oszacować nakłady niezbędne do poniesienia w celu prawidłowej realizacji zamówienia, w tym m.in. co do liczby godzin, jakich założenie jest niezbędne celem prawidłowej i kompletnej realizacji zamówienia. Wykonawca opisał funkcjonujący proces kalkulacji, w oparciu o który ustalana jest cena, jak również pozyskiwania i weryfikacji ofert podwykonawczych.

W przypadku oferty w przedmiotowym postępowaniu proces zatwierdzania prowadzony był zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Na poziomie krajowym oferta uzyskała akceptację, w szczególności, Dyrektora Zarządzającego oraz Dyrektora Finansowego na poziomie krajowym, zaś na poziomie Regionu m.in. Dyrektora Zarządzającego Regionu, Dyrektora Finansowego Regionu oraz Dyrektora odpowiedzialnego za rozwiązanie techniczne w danym Regionie. W procesie kalkulacji oraz akceptacji oferty brali również udział eksperci merytoryczni. Na potwierdzenie niniejszej okoliczności Wykonawca poniżej przedstawia zrzut z wykorzystywanego w Grupie Alstom systemu Salesforce, (będącego wiodącą, opartą na chmurze platformą CRM (Customer Relationship Management), służącą do zarządzania relacjami z klientami, automatyzacji sprzedaży, marketingu i obsługi klienta w modelu SaaS (Software as a Service)), potwierdzający stosowne zatwierdzenia dla oferty o treści (w szczególności cenach za realizację Prawa opcji nr 1 i Prawa opcji nr 4) złożonej w Postępowaniu. Wykonawca wyjaśnia przy tym, że adnotacje w systemie Salesforce obrazują finalne zatwierdzenia osób decyzyjnych, wydane po zakończeniu całego procesu spotkań, analiz i akceptacji, w które te osoby również były na bieżąco zaangażowane.

Wykonawca przedstawił wartości pozycji zgodnie RCO dla obu opcji., załączając również szczegółowe kalkulacje prezentujące podstawy wyceny i metodę kalkulacji, takie jak m.in.:

- a) przyjęte koszty materiałowe wynikające z uzyskanych ofert, obowiązujących katalogów i cenników etc.;
- b) przyjęte koszty podwykonawców wynikające z uzyskanych ofert tych podmiotów;
- c) przyjęte liczby godzin pracy, jakie będą niezbędne do zaangażowania w odniesieniu do poszczególnych działów, zespołów lub grup specjalistów i pracowników celem realizacji niniejszego zakresu zamówienia, ustalone przez wykonawcę na podstawie doświadczenia własnego w realizacji zamówień analogicznych do przedmiotowego, z uwzględnieniem dokumentacji zamówienia i określonych w niej wymogów zamawiającego co do realizacji niniejszego zakresu zamówienia – a także łączne koszty robocizny w przedmiotowym zakresie, uwzględniające także koszty podróży służbowych, biura budowy oraz transportu materiałów do miejsca inwestycji czy koszty usunięcia wad i usterek w okresie gwarancji;
- d) założone przez wykonawcę standardowe i odpowiednie narzuty, rezerwy na ryzyka (które, w razie nieziszczenia się danego ryzyka w trakcie realizacji zamówienia, powiększą zysk uzyskiwany przez wykonawcę z realizacji przedmiotowego zakresu), koszty gwarancji i ubezpieczeń - których zakres i wysokość ustalona została w oparciu o kalkulacje i doświadczenia i dane własne wykonawcy, z uwzględnieniem dokumentów zamówienia;
- e) założony przez wykonawcę zysk.

Wraz z przedłożonymi kalkulacjami wykonawca złożył dowody, w tym dokumenty wewnętrzne, katalogi, oferty podwykonawcze czy oferty dostawców, na których oparł wycenę swojej oferty w zakresie prawa opcji nr 1 i prawa opcji nr 4 w odniesieniu do poszczególnych pozycji RCO dla przedmiotowego zakresu zamówienia, ponad alokowane do tychże pozycji koszty własne wykonawcy przedstawione w kalkulacjach co do założonego czasu pracy poszczególnych grup specjalistów, zespołów i działów wykonawcy (...).

Wykonawca opisał środowisko i narzędzia jakie wykorzystuje podczas testów w terenie dla weryfikacji pozycji balis i innych obiektów (czujniki koła, sygnalizatory itd.). Koszty związane z niniejszymi czynnościami uwzględnione są w przyjętej liczbie godzin pracy poszczególnych grup i zespołów personelu wykonawcy.

Wykonawca dokonał również wyceny odpowiedniego sprzętu budowlanego i materiałów opierając się na własnych danych historycznych i doświadczeniu, jak również uwzględniając informacje o cenach sprzętu budowlanego oraz o cenach materiałów budowlanych wynikających z odpowiednich katalogów obowiązujących w korporacji, do której należy wykonawca (Grupa Alstom). Jak wskazano już powyżej wykonawca w załączeniu przedkłada odpowiednie fragmenty rzeczonych katalogów. Ustalone koszty materiałów opierają się na tzw. Wewnętrznej Cenie Sprzedaży Alstom, która jest ustalana zgodnie z wewnętrzną instrukcją finansową, która określa metodykę kalkulacji cen transferowych stosowanych w rozliczeniach wewnątrzgrupowych. Wewnętrzna Cena Sprzedaży Alstom jest kalkulowana na podstawie udokumentowanych elementów kosztowych, obejmujących w szczególności rzeczywiste koszty wytworzenia, materiały oraz usługi zewnętrzne i wewnętrzne, a także formalnie zatwierdzone narzuty kosztów pośrednich, stosowane zgodnie z zasadami określonymi w ww. instrukcji. Metodyka ta zapewnia, że kalkulacja ceny jest prowadzona w sposób spójny, przejrzysty i możliwy do zweryfikowania.

Do wyjaśnień załączone został oświadczenie dyrektora ds. zasobów ludzkich, w którym ogólnie potwierdził zgodność warunków zatrudnienia z przepisami regulującymi minimalną stawkę godzinową i minimalne wynagrodzenie oraz przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

W szczegółowych kalkulacjach dla obu opcji wykonawca przedstawił założenia co do liczby godzin zespołu zaangażowanego w realizację zadania bez przypisanych stawek zatrudnienia, ale ze wskazaniem łącznego kosztu robocizny z uwzględnieniem kosztów podróży służbowych, biura budowy, transportu materiałów, usunięcia wad i usterek w okresie gwarancji. W kalkulacjach wskazane zostały również koszty podwykonawców w PLN, łączne koszty materiałów nabywanych od stron trzecich i Grupy Alstom zawierający: *balisy, mocowania balis, szafy transmisyjne wraz z zasilaniem, urządzenia do transmisji, komputery, mysz komputerowa, klawiatura, fotel obrotowy, monitor, głośnik oraz sprzęt specjalistyczny zgodnie z zapisami PFU*. Kalkulacje zawierają pozycje: „Rezerwa na ryzyka, koszty gwarancji bankowych i ubezpieczeń (w tym lokomotyw)” oraz „Narzuty kosztów pośrednich i kosztów zakupów oraz marża”. Suma kosztów prezentowanych w kalkulacjach dla prawa opcji nr 1 wynosi 5.252.100,00 zł, a dla prawa opcji nr 4 – 6.743.400,00 zł.

Zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej i odrzucił ofertę odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Ustawy wskazując w uzasadnieniu faktycznym:

Zamawiający pismem z dnia 26.02.2026 r. wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny za wykonanie zakresu Prawa opcji nr 1 oraz zakresu Prawa opcji nr 4, stanowiących istotne części składowe ceny ofertowej.

Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia nie wykazały w sposób wystarczający, że przyjęte założenia kosztowe dla wskazanych elementów ceny są realne, rynkowo uzasadnione oraz adekwatne do zakresu zamówienia. W szczególności, Wykonawca nie przedstawił przekonujących dowodów potwierdzających możliwość poniesienia tych kosztów na deklarowanym poziomie przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

Prawa opcji, które były przedmiotem wezwania, stanowią istotne części składowe ceny ofertowej, gdyż mają istotne znaczenie zarówno dla całkowitej wartości zamówienia, jak i dla możliwości należytego wykonania jego przedmiotu. Przedmiotowe pozycje odnoszą się do kluczowych elementów realizacji zamówienia, bez których wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Dokumentach Zamówienia byłoby istotnie zagrożone. W związku z powyższym, prawidłowa wycena tych pozycji stanowi jeden z podstawowych warunków realności i wiarygodności złożonej oferty. Pozycje RCO, których dotyczyło wezwanie, stanowią znaczący procent wartości oferty, wpływając w sposób bezpośredni na jej końcową wysokość. Ewentualne nieprawidłowości lub nierealistyczne założenia przy ich kalkulacji skutkują istotnym zaniżeniem ceny całkowitej, co prowadzi do zakłócenia porównywalności ofert oraz naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Jednocześnie brak wiarygodnego wykazania realności tych kosztów przez Wykonawcę uniemożliwia Zamawiającemu przyjęcie, że cena Oferty została skalkulowana w sposób rzetelny i odzwierciedla rzeczywiste koszty realizacji zamówienia.

Kwestionowane przez Zamawiającego pozycje RCO odnoszą się do zakresów robót i materiałów, które są niezbędne do osiągnięcia wymaganych parametrów jakościowych i funkcjonalnych określonych w Dokumentach Zamówienia. Złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia tworzą realne ryzyko, że Wykonawca:

- nie będzie w stanie zapewnić wymaganej jakości realizacji,*
- będzie zmuszony do ograniczenia zakresu lub standardu wykonywanych czynności,*

- napotka trudności finansowe na etapie realizacji umowy, co może prowadzić do opóźnień, niewykonania części zamówienia lub konieczności zmiany Warunków Umowy.

Dodatkowo:

- złożona przez Wykonawcę Oferta nie jest w żaden sposób weryfikowalna na podstawie dokumentów przedłożonych w ramach wyjaśnień ceny, w których brakuje odniesienia ilościowo kosztowego,
- kalkulacja cen dla poszczególnych Praw Opcji uwzględnia rozwiązania stosowane przez Wykonawcę, które mogą nie przynieść zamierzonego skutku i niosą za sobą ryzyko konieczności poniesienia większych nakładów finansowych,
- wyjaśnienia Wykonawcy nie uzasadniają kosztów poniesionych na robociznogodziny, zaś prawidłowe i wiarygodne wykazanie przez Wykonawcę realności kosztów jest warunkiem sine qua non dla potwierdzenia zdolności Wykonawcy do należytego wykonania zamówienia.

W ocenie Zamawiającego wyjaśnienia Wykonawcy mają charakter ogólnikowy i nie wykazały rzeczywistych kosztów wpływających na wartość Oferty.

Mając na uwadze istotny udział kwestionowanych elementów w całkowitej wartości Oferty, ich istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia oraz brak wykazania przez Wykonawcę realności i rzetelności ich kalkulacji, Zamawiający stwierdza, że Oferta nie daje podstaw do uznania jej ceny za wiarygodną i zapewniającą należyte wykonanie zamówienia, co uzasadnia decyzję o odrzuceniu Oferty (...).

Zamawiający uznał, że wykonawca potwierdził koszty jedynie w wysokości przedłożonych ofert od podwykonawców oraz opłaty administracyjnej pobieranej przez UTK wynikającej z cennika.

Zdaniem Zamawiającego złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanych w Ofercie Wykonawcy cen za realizację Zakresu Prawa opcji nr 1 oraz Zakresu Prawa opcji nr 4. Jednocześnie Zamawiający nie widzi podstaw do wezwania Wykonawcy do złożenia dodatkowych wyjaśnień potwierdzających, że ceny oferowane za realizację Zakresu Prawa opcji nr 1 oraz Zakresu Prawa opcji nr 4 zostały prawidłowo skalkulowane (...).

Wykonawca nie wykazał realności cen za realizację Zakresu Prawa opcji nr 1 oraz Zakresu Prawa opcji nr 4 w odniesieniu do pozycji 2,3,5,6,7 RCO (...). Zamawiający przedstawił w tabelach wartości prezentowane w kalkulacjach i ocenione jako potwierdzone a podstawie przedłożonych dokumentów lub nie wartości prezentowane w wyjaśnieniach w odniesieniu do tych pozycji RCO.

Na podstawie złożonych przez Wykonawcę dokumentów można potwierdzić udowodnienie kosztów jedynie na kwotę 187 680,00 zł, co stanowi 4,93%, wskazanej przez Wykonawcę, wartości dla Pozycji nr 2 RCO. Przedłożone dokumenty:

1. Wyciągi z obowiązujących w grupie kapitałowej Wykonawcy katalogów dot. materiałów nabywanych w Grupie Alstom,
2. Oferta dot. dostawy mocowań balis, nie dają podstaw do stwierdzenia prawidłowości przedstawionej przez Wykonawcę wyceny w związku z tym, że

Ad. 1. stanowi jedynie wyciąg a zasadniczo wycinek z zestawień w programie Excel, który nie przedstawia żadnych wartości ani kwot za urządzenia wskazane w zestawieniach.

Ad. 2. stanowi dokument informujący o wartości jednej sztuki mocowania z podziałem kwotowym uzależnionym od zakupu określonej ilości sztuk.

Zamawiający zwraca uwagę, że Wykonawca powołujący się na koszty wynikające z cennika wewnętrznego, w celu wykazania realności swojej ceny, musi przedstawić swoje koszty produkcji. W przeciwnym razie Wykonawcy będący jednocześnie producentami określonych urządzeń byłiby w istocie zwolnieni z obowiązku składania wyjaśnień rażąco niskiej ceny, gdyż każdorazowo wystarczyłoby w ich przypadku lakoniczne stwierdzenie, że stosują „cennik wewnętrzny”. o nazwie:

W Zestawieniu finansowym dla Opcji 1 (Załącznik nr 1 do Wyjaśnień: plik 02_kalkulacja_opcja_1_[TAJEMNICA_PRZEDSIEBIORSTWA]-sig.pdf) Wykonawca przedstawił łączny koszt materiałów nabywanych od stron trzecich i Grupy Alstom zawierający: balisy, mocowania balis, szafy transmisyjne wraz z zasilaniem, urządzenia do transmisji, komputery, mysz komputerowa, fotele obrotowe, monitor, głośnik oraz sprzęt specjalistyczny zgodnie z zapisami PFU, który określił na kwotę 812 502,00 zł, nie udokumentowując tego kosztu.

W Zestawieniu finansowym dla Opcji 1 (Załącznik nr 1 do Wyjaśnień: plik 02_kalkulacja_opcja_1_[TAJEMNICA_PRZEDSIEBIORSTWA]-sig.pdf) Wykonawca przedstawił zakładaną liczbę godzin zaangażowania poszczególnych grup personelu, którą określił na 12 118 godzin, w tym 120 godzin przewidzianych na szkolenie personelu Zamawiającego. Wykonawca nie podał jednak stawki godzinowej wynagrodzenia ani liczby osób,

które zamierza zaangażować do realizacji przedmiotu zamówienia. Powyższe zestawienie, z uwagi na uwzględnienie w całkowitych kosztach (oszacowanych na kwotę 2 497 016,00 zł) kosztów podróży służbowych, biura budowy, transportu materiałów do miejsca inwestycji, kosztów usunięcia wad i usterek w okresie gwarancji, nie pozwala nawet na wyliczenie średniej stawki godzinowej wynagrodzenia personelu, nie mówiąc już o zróżnicowaniu tej stawki w zależności od zajmowanego stanowiska.

Reasumując, w zakresie Poz. 2 RCO Roboty budowlane ERTMS/ETCS poziom 2, Wykonawca przedłożonymi wyjaśnieniami potwierdził koszt w wysokości 187 680,00 zł, co stanowi około 4,93% ceny netto dla Pozycji nr 2 RCO dla Prawa opcji nr 1. (...).

Dla Pozycji nr 3 RCO jako dowód prawidłowości wyceny Wykonawca przedłożył ofertę firmy APE Group, która odnosi się jedynie do jednostkowych cen za rozpoczęty torokilometr jazdy liczony od miejscowości Legnica oraz stawki za wynajęcie maszynisty przy pracy w trybie ośmiu i dwunastu godzin. Na podstawie tak złożonej informacji, tj. bez podania zakresu kilometrażowego, jak również planowanej ilości godzin zaangażowania maszynisty, Zamawiający nie jest w stanie potwierdzić prawidłowości kwoty wskazanej w Ofercie dla przedmiotowej pozycji RCO, jak i kwoty wskazanej w złożonych wyjaśnieniach. Z wyjaśnień nie wynika ponadto jakie inne koszty, oprócz kosztów wynajmu lokomotywy (np.: koszty testów wewnętrznych w laboratorium Wykonawcy, czy koszty ubezpieczeń) oraz w jakiej wysokości zostały uwzględnione w kalkulacji ceny za przedmiotową pozycję RCO. Ponadto kwota wskazana w wyjaśnieniach stanowi 43,63% wartości wskazanej w Ofercie dla powyższej pozycji RCO. Pozostała część ceny za realizację przedmiotowej pozycji RCO nie została w żaden sposób poparta dokumentami ani wyliczeniami udowadniającymi poziom cenowy Oferty. (...).

Poz. 5 RCO Szkolenie personelu użytkownika:

W przedstawionych wyjaśnieniach dla powyższej pozycji RCO (Załącznik nr 1 do Wyjaśnień: plik 02_kalkulacja_opcja_1_[TAJEMNICA_PRZEDSIĘBIORSTWA]-sig.pdf) Wykonawca wskazał zakładane zaangażować Zespołu własnego w ilości 120 h bez określenia stawki r-g tego personelu. W pkt 4.11 PFU Zamawiający wskazał maksymalną ilość osób (80), które powinny zostać objęte szkoleniem przez Wykonawcę: – 30 osób z personelu technicznego utrzymania (obsługi technicznej i diagnostycznej), – 20 osób z personelu eksploatacji (obsługi), – 20 osób z nadzoru sekcji eksploatacji, kontroli i instruktażu, – 10 osób wskazanych przez Zamawiającego, którzy będą uprawnieni do przekazywania wiedzy w zakresie instalowanych urządzeń pracownikom Zamawiającego (dla personelu eksploatacji i personelu technicznego). Dodatkowo Wykonawca zobowiązany jest przeprowadzić jedno szkolenie w każdym roku gwarancji, której okres wyznaczono na 72 m-ce

Dokonując analizy wyjaśnień Wykonawcy można orientacyjnie ustalić, że średnia stawka r-g wynosi 241,83 zł/h, przy czym nie można stwierdzić, czy zakładana przez Wykonawcę liczba osób do przeszkolenia oraz częstotliwość szkoleń spełniają wymagania określone w PFU.

Mając na uwadze powyższe Zamawiający nie jest w stanie potwierdzić ani zweryfikować prawidłowości przedstawionych założeń w całym okresie realizacji zakresu zamówienia objętego Prawem opcji nr 1. (...).

Poz. nr 6 RCO: Dostawa sprzętu specjalistycznego:

W o przedstawionych wyjaśnieniach dla powyższej pozycji RCO Wykonawca wskazał w Zestawieniu finansowym dla Opcji 1 (Załącznik nr 1 do Wyjaśnień: plik nazwie: 02_kalkulacja_opcja_1_[TAJEMNICA_PRZEDSIĘBIORSTWA]-sig.pdf) „Łączny koszt materiałów nabywanych od stron trzecich i Grupy Alstom” zawierający: balisy, mocowania balis, szafy transmisyjne wraz z zasilaniem, urządzenia do transmisji, komputery, mysz komputerowa, fotele obrotowe, monitor, głośnik oraz sprzęt specjalistyczny zgodnie z zapisami PFU, który oszacował na kwotę 812 502,00 zł, nie udokumentowując tego kosztu. Sprzęt specjalistyczny opisany został również w Pozycji nr 2 RCO w związku z uwzględnieniem w tej pozycji kosztów balis, uchwytów do balis, szaf transmisyjnych itd.

Mając na uwadze powyższe oraz przeprowadzoną przez Zamawiającego analizę, dotyczącą Pozycji nr 2 RCO w zakresie łącznych kosztów przewidzianych na zakup materiałów, Wykonawca błędnie oszacował powyższe koszty, ponieważ sumaryczna wartość kosztów wskazanych w Zestawieniu finansowym dla Opcji 1 „Łączny koszt materiałów nabywanych od stron trzecich i Grupy Alstom” przekracza koszty wskazane w Wyjaśnieniach.

Wykonawca nie wskazał ponadto rodzaju ani ilości sprzętu specjalistycznego, którego użycie zakłada do realizacji Zakresu Prawa opcji nr 1, jak również nie wyodrębnił kosztów jego dostarczenia do miejsc wskazanych w Programie Funkcjonalno-Użytkowym.

Na stronie 10 uzasadnienia zamawiający w tabeli przedstawił wyliczony przez niego niedoszacowany koszt materiałów (poz. 6 RCO), którego istotną składową stanowi szacowany przez zamawiającego koszt zakupu balis (2.500.000,00 zł netto) oraz koszt uchwytów (500.000,00 zł netto), co łącznie generować ma stratę na poziomie 2.692.065,00 zł netto.

Szacowana wartość wynika z ilości przyjętej na potrzeby prawa opcji nr 1 – 500 szt. Uchwytów do montażu balis i takiej samej ilości balis oraz kosztu zakupu jednej balisy *na poziomie 5.000,00 zł na podstawie ofert złożonych w innych postępowaniach*.

Zamawiający uznając za potwierdzony w wyjaśnieniach koszt opłat administracyjnych (poz. 7 RCO) w wysokości 7.000,00 zł jednocześnie uznał, że wykonawca nie udokumentował pozostałej kwoty 8.670,00 zł mającej potwierdzać koszty związane z zaangażowaniem zasobów własnych wykonawcy przyjętej w tej pozycji RCO.

W podobny sposób zamawiający dokonał analizy wyjaśnień w zakresie opcji nr 4 wskazując na pozycje RCO i wykazane wyjaśnieniami koszty w części odpowiadające wartości wyrażonej w danej pozycji RCO, tj. „Roboty budowlane ERTMS/ETCS poziom 2” (poz. 2 RCO), „Przeprowadzenie testów” (poz. 3 RCO), „Szkolenie personelu użytkownika” (poz. 5 RCO), „Dostawa sprzętu specjalistycznego” (poz. 6 RCO), „Złożenie Wniosku do Prezesa UTK i uzyskanie zezwolenia na dopuszczenie podsystemu do eksploatacji” (poz. 7 RCO).

W podsumowaniu zamawiający wskazał w odniesieniu do obu opcji, że wyjaśnienia wykonawcy nie odpowiadały wezwaniu, a przekazane informacje były lakoniczne i ogólnikowe, pozostawiając informacje w sferze domysłu. Przekazane dowody ograniczały się w zakresie prawa opcji nr 1 do ok. 14,81% łącznej wartości oferty (z kwoty 5.252.1000,00 zł netto z wyłączeniem Wynagrodzenia Warunkowego), a w zakresie prawa opcji nr 4 do ok. 24,42% łącznej wartości oferty (z kwoty 6.743.400,00 zł netto z wyłączeniem Wynagrodzenia Warunkowego).

W tych okolicznościach zamawiający uznał, że nie jest uprawniony do kierowania ponownego wezwania do wyjaśnień.

Izba uwzględnia odwołanie.

Mając na uwadze zakres zarzutów, które wynikają z uzasadnienia odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Ustawy zasadnicza podstawa negatywnej oceny decyzji zamawiającego dotyczy procedury wyjaśnienia podejrzenia zaoferowania rażąco niskiej ceny w zakresie objętym prawem opcji nr 1 i nr 4. Zamawiający nie miał wątpliwości co do wyceny zamówienia podstawowego, którego udział w całości ceny ofertowej wynosił blisko 80%, przy udziale obu opcji w cenie oferty na poziomie ok 10%. Wykonawca w ofercie prezentował ceny składowe w rozbiciu na pozycje RCO zawierające główne elementy zadania, opisane hasłowo jako: wykonanie prac przedprojektowych, wykonanie prac projektowych, roboty budowlane, przeprowadzenie testów, dokumentacja powykonawcza, szkolenie personelu użytkownika, dostawa sprzętu specjalistycznego, złożenie wniosku do Prezesa UTK i uzyskanie zezwolenia na dopuszczenie systemu do eksploatacji.

Uwzględniając zarzuty Izba miała na względzie płynące z orzecznictwa wytyczne stosowania instytucji wyjaśnienia ceny wskazanej w ofercie na podstawie przepisów art. 224 Ustawy. Zasadniczym z punktu widzenia zarzutów jest podkreślenie, że ocena złożonych wyjaśnień w zakresie ceny zależy od tego jak zostało skonstruowane wezwanie przez zamawiającego, zaś kształt takiego wezwania jest podyktowany specyfiką danego zamówienia. Stanowisko to jako spójne z dotychczasową wykładnią potwierdza m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 13 czerwca 2025 r., sygn. XXIII Zs 67/25.

W pierwszej kolejności koniecznym było rozstrzygnięcie czy wezwanie jakie otrzymał odwołujący do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 1 Ustawy było wystarczająco precyzyjne w swojej treści i uzasadniało ocenę wyjaśnień w kontekście okoliczności wskazanych przez zamawiającego. Ocena stron różniła się zasadniczo w tym obszarze.

Izba uznała, że wezwanie z 26.02.2026 r. skierowane do wykonawcy nie zawiera konkretnego wskazania na zakres wątpliwości co do wyceny prac, a tym samym wykonawca, jak sam wskazał w wezwaniu zamawiający *samodzielnie decyduje o zakresie wyjaśnień, jak również ma swobodę w prezentowaniu dowodów*. Taka wytyczna zawarta w wezwaniu oznaczała, że wykonawca samodzielnie mógł przyjąć sposób prezentacji informacji, zakładając, że jest on odpowiedni dla wykazania realności kalkulacji kosztów. Wykonawca nie miał konkretnej wytycznej, która identyfikowałaby oczekiwania zamawiającego, co do stopnia szczegółowości danych, których nie wymagał na etapie prezentacji ceny ofertowej. Dotyczy to przede wszystkim podstaw wyceny balis, jak również kosztów pracowniczych, w tym określenia ilości osób zaangażowanych na danym etapie prac. Zamawiający nie wskazał w wezwaniu na wątpliwości dotyczące podstawy wyceny materiałów – balis w tym przyjętych do kalkulacji ilości, a to ten element miałby mieć istotne znaczenie dla wyceny kosztów materiałów i prowadził następnie zamawiającego do przyjęcia poziomu niedoszacowania ceny oferty poz. 2 RCO (opcja nr 1 i nr 4). W ocenie składu orzekającego fragment wezwania, w którym zamawiający wskazuje na konieczność przedstawienia kalkulacji czynników cenotwórczych i założeń stanowiła ogólne wezwanie, co potwierdzają dowody od zamawiającego – identyczne w swojej treści wezwania kierowane do różnych podmiotów w różnych postępowaniach. Powyższe w ocenie składu wskazuje, że zakres wezwań jest taki sam niezależnie od zakresów prac i ich wyceny, a tym samym nie można przyjąć, aby wezwanie identyfikowało konkretną podstawę wątpliwości zamawiającego wobec konkretnej oferty. Stanowisko pełnomocnika zamawiającego prezentowane w ustnej wypowiedzi,

w którym zaprzeczał celowości identyfikacji w wezwaniu konkretnych danych, które wykonawca miał przedstawić, wyłącznie potwierdza niedostateczność treści wezwania. Błędem zamawiającego nie jest to, że oczekuje udzielenia dostatecznych wyjaśnień, ale trwanie w takim oczekiwaniu w sytuacji, kiedy nie daje wykonawcy jasnej informacji co do podstaw wątpliwości, jakie uzasadniały skierowanie wezwania do wyjaśnienia ceny. Takiej informacji nie sposób wyczytać z wezwania, w którym wyłącznie wskazane zostało, że *Ceny zaoferowane przez Wykonawcę za wykonanie zakresu Prawa opcji nr 1 oraz zakresu Prawa opcji nr 4 budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania ww. zakresów zamówienia za zaoferowane ceny*. Przedstawienie w takim stopniu ogólności powodów wezwania w przypadku, kiedy wykonawca składa wyjaśnienia w zakres opisanym w wezwaniu, nie mogło być podstawą do uznania, że wyjaśnienia były niedostateczne w swojej treści, co prowadziło do odrzucenia oferty. Zamawiający mając dalsze wątpliwości miał możliwość wezwania do doprecyzowania informacji, jakie w ocenie zamawiającego nadal wymagały wyjaśnienia. Istotnym dla oceny wyjaśnień wykonawcy było również wskazanie zakresu oczekiwanych informacji, które miały zawierać konkretne dane liczbowe i wskazywać poczynione założenia, które miały wpływ na wyliczenie ceny, bez zakreslenia przez zamawiającego elementów wymagających precyzyjnego wyliczenia, co jest istotne przy tej formule zamówienia, w szczególności, że zamówienie objęte prawem opcji realizowane ma być po wykonaniu innych prac, które nie stanowią przedmiotu zamówienia.

W ocenie składu nie można przyjąć, że wykonawca miał jasną informację co do sposobu prezentacji wyjaśnień i zakresu dowodów. Powyższe prowadziło natomiast do uznania, że wątpliwości jakie miał zamawiający, a dopiero wyraził je w informacji o odrzuceniu oferty powinny być wcześniej zakomunikowane wykonawcy, tak aby mógł na nie odpowiedzieć w procedurze przewidzianej w tym celu przez ustawodawcę. Takiej możliwości wykonawca nie miał. Zamawiający otrzymał obszerny materiał dostarczający informacje o podstawach wyceny, który pozwolił zamawiającemu na sporządzenie bardzo drobiazgowego uzasadnienia, które faktycznie sprowadza się do wytknięcia braków danych, które pozwoliłyby na potwierdzenie wszystkich założeń kosztowych, ale tych wprost nie identyfikował sam zamawiający na etapie formułowania wezwania, w którym powinien wykonawcy zakomunikować podstawy wezwania – wątpliwości. Samo wskazanie na zakres wyjaśnień ograniczony do wyceny opcji nie jest wezwaniem precyzującym podstawy wątpliwości i oczekiwany zakres informacji, co w przypadku ceny prezentowanej w kwocie ryczałtowej ma istotne znaczenie. Zamawiający wychodził z założenia, że to wykonawca ma odpowiedzieć prawidłowo na wezwanie nie dając jednoznacznych wytycznych, a następnie wywodził z tego negatywne konsekwencje w postaci uznania, że wyjaśnienia są niewystarczające. W ocenie składu taka praktyka nie jest prawidłowa i może prowadzić do odrzucenia oferty bez umożliwienia wykonawcy odpowiedzi na wątpliwości, które były podstawą wezwania. Już tylko z tego powodu ocena wyjaśnień sprowadzona zasadniczo do stwierdzenia, że wykonawca nie potwierdził wszystkich pozycji RCO prezentowanych w wyliczeniach kosztów nie mogła być uznana za właściwą. Sam zamawiający w podstawie odrzucenia przywołuje fragment wyroku KIO 1504/23 z 09.06.2023 r., z którego wynika, że oceny wyjaśnień należy dokonać z uwzględnieniem zakresu wezwania i wyrażonych w wezwaniu wątpliwości, z czym obecny skład w całości się identyfikuje (str. 18 uzasadnienia odrzucenia oferty odwołującego).

Izba nie podziela również jako prawidłowej przy ocenie wyjaśnień praktyki uwidocznionej w części, w której zamawiający dokonał samodzielnego przypisania kosztów w celu wykazania poziomu ich niedoszacowania w cenie oferty odwołującego. Dotyczy to kosztów balis (opcje nr 1 i n4), do wyliczenia których zamawiający przyjął ilości 500 szt., której nie wykazał jako właściwej dla podstawy szacunku. Co ważniejsze, zamawiający przyjął koszt zakupu na podstawie ofert złożonych w innych postępowaniach. W tym zakresie Izba podziela stanowisko wyrażone w przywoływanym już wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie sygn. XXIII Zs 67/25, oceniające jak naruszające zasadę przejrzystości kierowanie się przez zamawiającego informacjami jakie ma z racji dotychczasowej współpracy z wykonawcą, a których ten nie powoływał w wyjaśnieniach. *Zastępowanie wyjaśnień wykonawcy przez zamawiającego wiedzą, czy dokumentami już przez niego posiadanymi, ale nawet w wyjaśnieniach nie powoływanymi w sposób jaskrawy godzi w zasadę transparentności i równości postępowania. trzeba mieć na uwadze, że wyjaśnienia dotyczące podejrzenia rażąco niskiej ceny nie są skierowane tylko do zamawiającego, ale również do pozostałych wykonawców, którzy mają praw zaskarżyć czynność wyboru oferty najkorzystniejszej po dokonaniu oceny wyjaśnień RNC. Czyli jeżeli nawet zamawiający posiada pewne wiadomości dotyczące okoliczności wykonywania obecnie usługi przez wykonawcę, którego wybrał to nie może ich powoływać samoczynnie, albowiem nie traktuje równo w ten sam sposób wszystkich wykonawców*. W przedmiotowym postępowaniu zamawiający wywodził dla wykonawcy negatywne wnioski co do podstawy kalkulacji kierując się wyceną, jakiej wykonawca sam nie wskazał, a jednocześnie zamawiający nie sformułował oczekiwań, aby wykonawca doprecyzował informacje prezentowane łącznie w pozycji materiałów nabywanych od stron trzecich i Grupy Alstom. W ocenie składu orzekającego twierdzenie o niedoszacowaniu kosztów nie miało podstaw w wyjaśnieniach ceny, a skoro zamawiający uruchomił procedurę wyjaśnienia, to był zobowiązany do rzetelnego jej przeprowadzenia, w oparciu o wyjaśnienia i dowody załączone do wyjaśnień.

Izba uznała, że wykonawca odniósł się do podstaw wyceny prac wskazując założenia co do ilości godzin, jak również materiałów, załączając dowody, które zamawiający następnie ocenił jako niewystarczające dla prezentacji pełnego obrazu wyceny. Zamawiający samodzielnie dokonał pewnych założeń (ceny balis), które nie były wskazane w wyjaśnieniach i na tej podstawie ustalił poziom niedoszacowania materiału, chociaż nie wynika to z wyjaśnień i złożonych dowodów. Zamawiający oceniając wyjaśnienia nie może przyjmować innych założeń niż prezentowane w wyjaśnieniach. Skoro wezwanie miało otwarty charakter, to ocena wyjaśnień musiała uwzględniać pewien margines błędu wykonawcy przy identyfikacji wątpliwości zamawiającego, na które wykonawca miał odpowiedzieć. Można odnieść wrażenie, że zamawiający kierując wezwaniem, które nie odbiega w niczym od innych postępowań czekał na reakcję wykonawcy i dopiero mając odpowiedź punktował braki w wyjaśnieniach. Zamawiający nie zdołał przy tym podważyć tych informacji i dowodów jakie wykonawca złożył.

Izba podziela stanowisko prezentowane w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z 18.03.2026 r., sygn. akt KIO 546/26, w zakresie obowiązku złożenia dowodów, który powinien być odnoszony do istotnych elementów ceny, które wykonawca przyjął i dzięki którym możliwe było obniżenie ceny ofertowej. *Z pewnością jednak nie sposób wywieść z przepisów ustawy Pzp tego, że obowiązkiem wykonawcy jest przedstawić dowody czy dokumenty potwierdzające każdy, przyjęty przez oferenta element kalkulacji.* Zamawiający dokonał w sposób automatyczny przekreślenia części dowodów uznając, że wyliczenia własne nie mogą mieć takiego waloru i na podstawie obliczonego udziału pozycji wykazanych dowodami przyjął, że nie jest możliwe zweryfikowanie wszystkich założeń poczynionych przez wykonawcę. W ocenie składu orzekającego nie można w sposób tak automatyczny dokonywać oceny wyjaśnień, które mogą w części odnosić się do uwarunkowań samego wykonawcy, co powinno być uwzględnione i nie zawsze możliwe jest wykazanie dowodem zewnętrznym poczynionych założeń. Odnosząc się w tym miejscu do wyciągu z systemu sprzedaży Alstom Izba uznała, że dowód ten potwierdza możliwość korzystania z własnych produktów, do czego odnosił się w założeniach wykonawca. Jeżeli zamawiający uważał za konieczne potwierdzenie kosztu tych materiałów, to takie zapytanie mógł skierować w sposób precyzyjny do wykonawcy ze wskazaniem na konieczność określenia ilości założonych materiałów (balis) i kosztu (który nie musi być ceną sprzedaży).

Należy również wskazać, że zamawiający nie wykazał zasadności ryzyk, które sformułował w treści uzasadnienia odrzucenia oferty, a które miałyby wynikać z braku możliwości pokrycia kosztów realizacji zamówienia objętego opcją nr 1 i nr 2. Podstawą tego założenia było uznanie, że co do przeważającej części kosztów wskazanych w RCO wykonawca nie przedstawił dowodów pozwalających na zweryfikowanie ich wysokości. Nie może to jednak uzasadniać odmowy przyjęcia, że koszty te zostały w kalkulacji ceny uwzględnione, a zamawiający nie wykazał, aby cena oferty nie miała poziomu rynkowego, uwzględniając uwarunkowania wykonawcy, który jest producentem materiałów niezbędnych do realizacji prac i udziału podwykonawców, którzy przedstawili swoje oferty. Za wyrokiem w sprawie KIO 546/26 *Izba pragnie zwrócić uwagę zamawiającemu, że przedmiotem badania jest przede wszystkim to czy dany wykonawca, za podaną cenę, jest w stanie dane zamówienie zrealizować. Powyższa ocena odbywa się na podstawie całokształtu złożonych wyjaśnień, przedłożonych dowodów, które to brane pod uwagę jako całość są w stanie udzielić zamawiającemu informacji czy w danych okolicznościach wykonawca taki zrealizuje przedmiot zamówienia zgodnie z opisem zawartym w SWZ.*

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust 1 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty odwołującego i obciążyła nimi zamawiającego.

Przewodnicząca:.....

.....

.....