

WYROK

Warszawa, dnia 12 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 czerwca 2026 r., odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 maja 2026 r. przez wykonawcę, TARNOPLAST sp. z o.o. w Tarnowie, w postępowaniu prowadzonym przez Polska Grupa Górnicza S.A. w Katowicach przy udziale uczestnika po stronie Odwołującego, wykonawcy GRENEVIA S.A. w Katowicach

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie i nakazać Zamawiającemu wprowadzenie zmiany postanowienia Części III pkt 6 SWZ poprzez odstąpienie od dopuszczenia możliwości zaoferowania więcej niż jednego wyrobu (wyroby różnych producentów) w zakresie jednej pozycji formularza ofertowego;

2. kosztami postępowania obciążyć Zamawiającego i:

2.1. zaliczyć w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądzić od Zamawiającego, Polska Grupa Górnicza S.A. w Katowicach na rzecz Odwołującego, TARNOPLAST sp. z o.o. w Tarnowie kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) jako koszty postępowania odwoławczego należne Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania.

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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający, Polska Grupa Górnicza S.A. w Katowicach prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego, w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: „Dostawa zespołów i elementów wykonawczych sterujących hydrauliką sterowniczą do sekcji obudów zmechanizowanych dla Oddziałów Polskiej Grupy Górniczej S.A. - nr grupy 295-15”, wewnętrzny identyfikator: 702600191. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 20 maja 2026 r., pod nr: 2026/S 96-343448. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 29 maja 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy TARNOPLAST sp. z o.o. w Tarnowie (dalej jako: „Odwołujący” lub „TARNOPLAST”) wobec treści postanowienia Części III. Przedmiot zamówienia ust. 6 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia:

1. art. 218 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”) poprzez ukształtowanie SWZ w sposób dopuszczający złożenie przez jednego wykonawcę dwóch ofert w ramach jednej pozycji / jednej części zamówienia, podczas gdy wykonawca może złożyć tylko jedną ofertę, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie,
2. art. 226 ust. 1 pkt 3 PZP poprzez stworzenie mechanizmu, w którym Zamawiający akceptuje złożenie przez jednego wykonawcę więcej niż jednej oferty w ramach tej samej pozycji / części zamówienia, zamiast przewidzieć odrzucenie takich ofert jako niezgodnych z przepisami ustawy,
3. art. 16 pkt 1 PZP, tj. zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez dopuszczenie sytuacji, w której poszczególni wykonawcy mogą zwiększać swoje szanse w postępowaniu przez złożenie wielu, konkurencyjnych wobec siebie ofert na tę samą część zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

- 1) zmiany SWZ poprzez usunięcie lub modyfikację postanowienia Części III. ust. 6, które dopuszcza złożenie przez jednego wykonawcę dwóch ofert w ramach tej samej pozycji (części) zamówienia, w sposób zapewniający zgodność z art. 218 ust. 1 PZP,
- 2) ewentualnie, unieważnienia czynności przygotowania postępowania w zakresie sprzecznych z ustawą postanowień SWZ oraz dokonanie tych czynności ponownie, z poszanowaniem przepisów PZP.

Ponadto, Odwołujący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania, według norm przepisanych. Nie przedstawił faktury, ani spisu kosztów.

W uzasadnieniu odwołania podniósł, że dopuszczenie w SWZ, by jeden wykonawca mógł złożyć dwie lub więcej ofert na kilka różnych produktów, pochodzących od różnych producentów w ramach tej samej pozycji, poza reżimem ofert wariantowych czy ofert częściowych, stanowi rozszerzenie wyjątków przewidzianych przez ustawodawcę od zasady dopuszczalności złożenia jednej oferty, zgodnie z art. 218 ust. 1 PZP. Odwołujący wskazał również, że SWZ nie może modyfikować ww. bezwzględnie obowiązującej zasady. Powołał się na orzecznictwo Izby. Według Odwołującego, przepis art. 226 ust. 1 pkt 3 PZP nakazuje Zamawiającemu odrzucić ofertę, jeżeli jest ona niezgodna z przepisami ustawy, w tym wypadku, gdy narusza ona zasadę wynikającą z art. 218 ust. 1 PZP, jak i zasady uczciwej konkurencji. Zdaniem Odwołującego, do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w sytuacji, jaką dopuścił Zamawiający w treści SWZ dochodzi z powodu umożliwienia złożenia dwóch ofert na tę samą pozycję/część zamówienia, a tym samym „rozproszenia” ryzyka poprzez zaoferowanie kilku wariantów cenowych lub technicznych konkurujących ze sobą, podczas gdy inni wykonawcy – przestrzegając art. 218 ust. 1 PZP – składają po jednej ofercie. Poza tym, w ocenie Odwołującego, może dojść do sytuacji uniemożliwienia porównania ofert w warunkach równej konkurencji, gdyż niektórzy wykonawcy będą de facto dysponowali większą liczbą „szans” na uzyskanie zamówienia.

W odpowiedzi z dnia 8 czerwca 2026 r. na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania. Wyjaśnił, że ukształtowanie wymagań dokumentacji przetargowej jest zgodne z przepisami PZP, a w szczególności przepisami, które legły u podstaw zarzutów Odwołującego. Zamawiający wskazał, że poprzez dopuszczenie możliwości zaoferowania więcej niż jednego wyrobu (wyroby różnych producentów) w zakresie jednej pozycji formularza ofertowego, nie doprowadził do sytuacji wskazującej na możliwość złożenia dwóch lub większej ilości ofert przez jednego wykonawcę. Ponadto, wg Zamawiającego, rozwiązanie to w żaden sposób nie faworyzuje ani wykonawcy składającego ofertę na jeden wyrób ani wykonawcy składającego ofertę na wyroby w ramach jednej pozycji formularza ofertowego, skoro wykonawcy określają jedną cenę w zakresie jednej pozycji formularza ofertowego. Jak wynika z odpowiedzi na odwołanie oraz przywołanych w niej wyjaśnień treści SWZ z 28 maja, rozwiązanie przyjęte przez Zamawiającego uzasadnione jest sytuacją rynkową i bieżącymi potrzebami Zamawiającego, który nie może pozwolić sobie na jakąkolwiek przerwę w dostawie wyrobów w sytuacji, gdy dany wyrób nie jest dostępny na rynku bądź jego pozyskanie wiąże się z podjęciem dodatkowych czynności i wydłużeniem terminu dostawy wyrobu w ramach poszczególnych zleceń. W ocenie Zamawiającego, postanowienia SWZ nie prowadzą do sytuacji złożenia dwóch ofert przez jednego wykonawcę, ponadto zaoferowanie jednego czy więcej niż jednego wyrobu w ramach pozycji nie będzie stanowiło też oferty wariantowej, gdyż wykonawca bez względu na oferowane rozwiązanie, zobowiązany jest do określenia jednej ceny. Zamawiający zakwestionował również interes Odwołującego we wniesieniu odwołania wskazując, że Odwołujący wprost przyznał, iż może złożyć ofertę na jeden wyrób, a także wskazał, że spełnia warunki udziału w postępowaniu, a zatem może konkurować z innymi wykonawcami w oparciu o kryterium ceny.

Do postępowania przystąpienie po stronie Odwołującego – złożył wykonawca GRENEVIA S.A. w Katowicach, wnosząc o uwzględnienie odwołania w całości. Podniósł w ślad za Odwołującym, że dopuszczenie w SWZ, by jeden wykonawca mógł złożyć dwie lub więcej ofert na kilka różnych produktów, pochodzących od różnych producentów w ramach tej samej pozycji, poza reżimem ofert wariantowych, stanowi rozszerzenie wyjątków przewidzianych przez ustawodawcę, przy czym SWZ nie może modyfikować normy bezwzględnie obowiązującej wynikającej z art. 218 ust. 1 PZP. Przywołał treść orzecznictwa Izby w tym zakresie. Dodał, że odpowiedź Zamawiającego na pytanie nr 1 z dnia 28 maja 2026 r. potwierdza, że mechanizm ten nie jest ofertą wariantową, zaś skoro Zamawiający nie porównuje wariantów i nie dokonuje wyboru konkretnego wyrobu na etapie oceny ofert, a każdy z oferowanych wyrobów może zostać dostarczony przy każdym zamówieniu częściowym – to zdaniem Przystępującego, oferta wieloproduktowa obejmuje w istocie tyle odrębnych ofert, ile wyrobów zawiera, co jest sprzeczne z art. 218 ust. 1 PZP. Przystępującego w wielu aspektach powtórzył argumentację Odwołującego, toteż Izba uznała za zbędne jej przytaczanie. Dodał, że w niniejszej sprawie uprzywilejowanie wykonawców wieloproduktowych jest szczególnie jaskrawe, wykonawca takie formułuje jedną cenę ofertową dla pozycji zawierającej wiele wyrobów o potencjalnie zróżnicowanych wartościach rynkowych, zachowując przy tym pełną swobodę wyboru, który wyrób dostarczy przy każdym kolejnym zamówieniu częściowym w ciągu 12-miesięcznego okresu realizacji umowy, może zatem wycenić pozycję przy uwzględnieniu możliwości dostarczania

najtańszego z dopuszczonych wyrobów, co daje mu przewagę cenową niedostępną dla wykonawcy jednoproduktowego, który jest bezwzględnie związany kosztem i dostępnością jednego oferowanego wyrobu przez cały czas trwania kontraktu. W ocenie Przystępującego, Zamawiający sam przyznał brak mechanizmu zapewniającego porównywalność ofert jednoproduktowych i wieloproduktowych – co jest kolejnym elementem naruszenia art. 16 pkt 1 PZP.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie, odwołanie zawierało brak formalny w postaci niedołączenia do odwołania potwierdzenia uiszczenia wpisu, brak ten został jednak prawidłowo uzupełniony na wezwanie Prezesa Izby. Wpis od odwołania został uiszczony w terminie i w wymaganej wysokości. Nadto, Izba stwierdziła, że odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 PZP.

Izba uznała również, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, bowiem posiada interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Jak wynika z odwołania, Odwołujący ma interes w uzyskaniu zamówienia, gdyż przygotował i złożył ofertę. Wskazując na możliwość poniesienia szkody, Odwołujący podniósł, że wynika ona z utraty korzyści, jakie osiągnąłby realizując to zamówienie, również w postaci doświadczenia. Mając powyższe na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu złożono 18 ofert, w tym: ofertę Odwołującego z ceną brutto: 9.146.745,00 PLN, ofertę Przystępującego z ceną brutto: 9.091.181,33 PLN, ofertę Albero sp. z o.o. w Zielonej Górze z ceną brutto 9.421.380,00 PLN, ofertę DOKC sp. z o.o. w Brodnicy z ceną brutto 8.276.148,00 PLN, ofertę EKO-ON sp. z o.o. w Libertowie z ceną brutto 9.651.510,00 PLN, ofertę DOMOTERMIKA sp. z o.o. w Kwidzynie z ceną brutto 9.320.065,20 PLN, ofertę EkoEnergia Polska sp. z o.o. w Warszawie z ceną brutto 9.299.533,86 PLN, ofertę Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „ELDOR” Łukasz Baranowski w Łomży z ceną brutto 9.132.004,23 PLN., ofertę EKO-SOLAR sp. z o.o. we Wszeradowie z ceną brutto 9.707.378,92 PLN oraz ofertę FLEXIPOWER Group spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. w Kudrowicach z ceną brutto 9.094.639,68 PLN. Wszyscy wykonawcy zaoferowali pozostałe parametry oferty stanowiące kryteria oceny ofert (okres gwarancji jakości i rękojmi za wady na przedmiot zamówienia oraz czas usunięcia usterki przez wykonawcę w wyniku zgłoszenia awarii instalacji i/lub magazynu w okresie gwarancji i rękojmi, niezależnie od dnia tygodnia i dni ustawowo wolnych) w tym samym wymiarze. Zgodnie z Rozdziałem XXII pkt 1 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”), przy wyborze oferty najkorzystniejszej oferty Zamawiający będzie kierował się następującymi kryteriami: Cena (C) – 60 pkt, Okres gwarancji jakości i rękojmi za wady na przedmiot zamówienia (G) – 20 pkt oraz Czas usunięcia usterki przez Wykonawcę w wyniku zgłoszenia awarii instalacji i/lub magazynu w okresie gwarancji i rękojmi, niezależnie od dnia tygodnia i dni ustawowo wolnych (T) – 20 pkt. Dnia 24 kwietnia 2026 r., Zamawiający zawiadomił o wyborze najkorzystniejszej oferty wskazując, że w wybrał ofertę wykonawcy ARIS (100 pkt), z kolei ofercie Odwołującego przyznał 99,64 pkt, zaś ofercie EKO-ON sp. z o.o. 96,52 pkt. Pozostałe oferty ww. wykonawców zostały odrzucone. Zamawiający w swoim stanowisku zakwestionował interes Odwołującego wskazując, że z treści odwołania wynika, że wykonawca ten może złożyć ofertę na jeden wyrób oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu. Wbrew powyższemu, Izba uznała, że spełnione są przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o legitymacji procesowej Odwołującego do wniesienia odwołania. Interes Odwołującego nie kończy się na samej możliwości złożenia oferty i konkurencji w postępowaniu, lecz dotyczy możliwości uzyskania zamówienia w postępowaniu przygotowanym i prowadzonym przez zamawiającego z poszanowaniem przepisów PZP, w tym podstawowych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak zapewnienie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 PZP), czy też zasady przejrzystości (art. 16 pkt 2 PZP). Odwołujący wskazał zaś, że na skutek zakwestionowanego brzmienia SWZ wykonawcy wieloproduktowi pozostają w lepszej pozycji w stosunku do wykonawców, którzy oferują tylko jeden rodzaj wyrobu, np. poprzez rozproszenie ryzyka wskutek zaoferowania kilku wariantów technicznych wyrobu. Tym samym, Odwołujący dąży do zmiany treści SWZ, która będzie korzystna tak dla niego samego, jak też pozostałych wykonawców oferujących jeden produkt i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy.

Zamawiający na posiedzeniu zgłosił opozycję przeciw przystąpieniu GRENEVIA S.A. w Katowicach wskazując, że wykonawca ten nie ma interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Odwołującego, bowiem jest wykonawcą zdolnym złożyć ofertę w postępowaniu. Izba postanowiła oddalić opozycję uznając, że podobnie jak w przypadku Odwołującego, rozstrzygnięcie na korzyść Odwołującego będzie uwzględniać również interes Przystępującego wyrażający się w potrzebie zapewnienia równych warunków złożenia oferty i realizacji zamówienia. Zgodnie z art. 525 ust. 3 PZP, wykonawcy, którzy przystąpili do postępowania odwoławczego, stają się uczestnikami postępowania odwoławczego, jeżeli mają interes w tym, aby odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść jednej ze stron. Jak podnosi się w orzecznictwie Izby, interes w przystąpieniu do postępowania należy traktować szeroko, w szczególności może on wyrażać się w potrzebie zapewnienia, by zamawiający prowadził postępowanie zgodnie z przepisami PZP, jeżeli tylko przystępujący będzie miał z tego jakkolwiek korzyść.

Jak wynika z Części III SWZ pt. Przedmiot zamówienia, przedmiotem zamówienia jest dostawa zespołów i elementów wykonawczych sterujących hydrauliki sterowniczej do sekcji obudów zmechanizowanych dla Oddziałów Polskiej Grupy Górniczej S.A. – nr grupy 295-15. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz wymagania prawne i parametry techniczno-użytkowe określono w Załączniku Nr 1 do SWZ. Zakres ilościowy przedmiotu zamówienia jest zakresem szacunkowym określonym przez Zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający, pomimo dochowania należytej staranności, z uwagi na charakter prowadzonej działalności, nie zapewnia realizacji zamówienia w pełnym zakresie.

W celu potwierdzenia, że oferowane świadczenie jest zgodne z wymaganiami Zamawiającego wymagane jest złożenie wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych (Część III pkt 4 SWZ).

Zamawiający nie dopuszcza możliwości składania ofert wariantowych (Część III pkt 5 SWZ).

Zamawiający dopuszcza możliwość zaoferowania więcej niż jednego wyrobu (wyroby różnych producentów) w zakresie jednej pozycji formularza ofertowego (Część III pkt 6 SWZ). Jeśli wykonawca oferuje w danej pozycji formularza ofertowego więcej niż jeden wyrób (wyroby różnych producentów) wymagane jest:

- a) spełnienie przez każdy oferowany wyrób wymagań określonych w SWZ,
- b) złożenie wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych dotyczących wszystkich oferowanych wyrobów.

Oferta, w której zaoferowane zostały wyroby różnych producentów w ramach jednej pozycji formularza ofertowego, jest uznawana za zgodną z wymaganiami SWZ, o ile wszystkie zaoferowane wyroby w danej pozycji formularza ofertowego spełniają wymagania. W przypadku, gdy nawet jeden z zaoferowanych wyrobów nie spełnia wymagań, oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP.

Zamawiający zastrzegł prawo do zmiany ilości zamawianych towarów w ramach poszczególnych pozycji asortymentowych i składania zamówień według rzeczywistych potrzeb z zastrzeżeniem, że całkowita wartość dostaw nie przekroczy wartości umowy (Część III pkt 7 SWZ).

Stosownie do Części IV SWZ pt. Oferty częściowe, Zamawiający dopuścił możliwość składania ofert częściowych na poszczególne części zamówienia (zadania) wyszczególnione w Załączniku Nr 2 do SWZ. Liczba części zamówienia (zadań) wynosi: 58. Zamawiający przewiduje możliwość złożenia oferty przez jednego wykonawcę na jedną lub więcej części zamówienia (zadań/pozycji).

Umowa obowiązywać będzie od dnia wskazanego w umowie jako pierwszy dzień obowiązywania umowy do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin 12 miesięcy od pierwszego dnia jej obowiązywania z zastrzeżeniem ust. 2 (Część IX pkt 1 SWZ).

Wykonawca może złożyć jedną ofertę (Część XI SWZ pt. Opis sposobu przygotowania oferty).

Oferta składa się, m.in. z: formularza ofertowego – formularz ofertowy dostępny jest na platformie EFO oraz przedmiotowych środków dowodowych wymienionych w Załączniku Nr 1 do SWZ.

W Części XIV SWZ Zamawiający opisał sposób obliczenia ceny. Wykonawca podaje cenę oferty zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Formularza ofertowego. Cena całkowita oferty musi wynikać z sumy wartości wszystkich pozycji Formularza ofertowego, powiększonej o podatek VAT. Cena obejmuje wszelkie należności Wykonawcy za wykonanie całości przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem opłat i podatków.

Zamawiający ustalił, że kryterium oceny ofert jest Cena – 100% (Część XV SWZ).

Dla określenia ilości oraz terminu dostaw, Zamawiający składać będzie Wykonawcy stosowne zamówienia (§ 4 ust. 2 projektowanych postanowień, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego, Załącznik nr 9 do SWZ).

Dnia 28 maja 2026 r., w odpowiedzi na pytanie nr 1 o treści: „Zgodnie z Częścią III, pkt. 6 SWZ „Zamawiający dopuszcza możliwość zaoferowania więcej niż jednego wyrobu (wyroby różnych producentów) w zakresie jednej pozycji formularza ofertowego. Jeśli wykonawca oferuje w danej pozycji formularza ofertowego więcej niż jeden wyrób (wyroby różnych producentów) wymagane jest: a) spełnienie przez każdy oferowany wyrób wymagań określonych w SWZ, b) złożenie wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych dotyczących wszystkich oferowanych wyrobów. Oferta, w której zaoferowane zostały wyroby różnych producentów w ramach jednej pozycji formularza ofertowego, jest uznawana za zgodną z wymaganiami SWZ, o ile wszystkie zaoferowane wyroby w danej pozycji formularza ofertowego spełniają wymagania. W przypadku, gdy nawet jeden z zaoferowanych wyrobów nie spełnia wymagań, oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.” Cytowane postanowienie SWZ jak rozumiemy – dopuszcza lub nie wyklucza wprost zaoferowania przez Wykonawcę w ramach jednej pozycji formularza ofertowego wyrobów więcej niż jednego producenta, co należałoby rozumieć jako możliwość złożenia przez jednego wykonawcę więcej niż jednej oferty w ramach jednego zadania, co naruszałoby art.218 ust.1 PZP. W świetle w.cyt. postanowienia SWZ prosimy o jednoznaczne wyjaśnienie: - czy Zamawiający dopuszcza możliwość dopuszczenia do postępowania oferty wieloproduktowej, która w pewnym zakresie (w odniesieniu do niektórych oferowanych wyrobów) nie będzie spełniała wymagań SWZ; - w jaki sposób Zamawiający zamierza badać zgodność z wymaganiami SWZ każdego wyrobu

zaoferowanego w ramach jednej pozycji zbiorczej z osobna i jakie skutki prawne przypisze niezgodności jednego z tych wyrobów - w jaki sposób Zamawiający zamierza zapewnić porównywalność ofert złożonych przez Wykonawców jednoproduktowych (którzy są związani kosztem jednego, konkretnie wskazanego wyrobu) z ofertami Wykonawców wieloproduktowych (którzy dysponują swobodą substytucji wyrobów na etapie realizacji umowy i mogą wycenić pozycję z uwzględnieniem tej elastyczności) - w jaki sposób Zamawiający zamierza badać w przypadku złożenia ofert wieloproduktowych i jednoproduktowych kwestie ewentualnego występowania rażąco niskiej ceny w sytuacji, gdy w zależności od różnych zaoferowanych wyrobów koszty realizacji zamówienia mogą się różnić, a oferty wieloproduktowe i jednoproduktowe są nieporównywalne; Zwracamy uwagę, że KIO w wyroku KIO 1636/25 wprost wykluczyła możliwość oceniania oferty wieloproduktowej jako zgodnej z wymaganiami SWZ, jeżeli tylko jeden z oferowanych produktów spełnia wymagania OPZ: „Odnoszącym do tego przykładem jest zaoferowanie przez Wykonawcę w ramach jednej pozycji dwóch produktów, z których jeden spełnia, a drugie nie spełnia wymagań Zamawiającego – nie można jednej oferty ocenić jako jednocześnie spełniającej i niespełniającej wymagania SIWZ w odniesieniu do tych samych wymagań. Oznacza to po prostu złożenie dwóch ofert, z których jedna spełnia, a druga nie spełnia wymagania Zamawiającego”, Zamawiający udzielił następującej odpowiedzi: „Zamawiający zamierza zawrzeć umowę na okres 12 miesięcy, w ramach której realizowane będą zamówienia częściowe do wyczerpania ilości całkowitej poszczególnych pozycji dostaw. Zgodnie z swz Wykonawca może w ramach jednej pozycji zaoferować więcej niż jeden wyrób, tj. wyroby różnych producentów, przy czym w takim wypadku: 1) każdy zaoferowany wyrób powinien odpowiadać wymaganiom SWZ, 2) każdy zaoferowany wyrób będzie badany przez zamawiającego zgodnie z postanowieniami SWZ, 3) w przypadku, gdy którykolwiek z wyrobów nie spełnia wymagań, oferta podlega odrzuceniu. Powyższe wynika wprost z cytowanego w pytaniu postanowienia SWZ. Oferta nie ma charakteru oferty wariantowej – zamawiający przyjmie za należyłą realizację umowy dostawę każdego z produktów wskazanych w danej pozycji, który spełnia wymagania SWZ – nie wybiera wariantu oferty do dostawy, a na etapie postępowania nie porównuje wariantów. Rozwiązanie podyktowane jest warunkami rynkowymi – na rynku istnieje wiele wyrobów spełniających wymagania, a każdy z nich nadaje się do użytku zamawiającego. Dostępność wyrobów może być różna w ciągu 12 miesięcy trwania umowy, a Zamawiający składa zamówienia w ramach umowy wedle bieżących potrzeb. Zamawiający wymaga podania jednej ceny dla danej pozycji, niezależnie od tego czy zaoferowano wyrób jednego producenta czy większą liczbę wyrobów. Ewentualne wyjaśnienia ceny rażąco niskiej będą oceniane z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. Przywołany wyrok KIO zapadł przy odmiennych postanowieniach SWZ, które nie przewidywały rozwiązania, które zostało zastosowane w tym postępowaniu.”

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania, w tym jako dowód w sprawie dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej przez Zamawiającego w dniu 10 czerwca 2026 r., w szczególności:

- ogłoszenie o zamówieniu,
- SWZ wraz z załącznikami oraz wyjaśnieniami i zmianami SWZ,
- protokół postępowania.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Odwołanie podlegało uwzględnieniu w całości, z poniższych względów.

Istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy było przede wszystkim zdefiniowanie pojęcia „oferta” w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a co za tym idzie ustalenie prawidłowej interpretacji przepisu art. 218 ust. 1 PZP wprowadzającego generalną zasadę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – że wykonawca może złożyć tylko jedną ofertę.

Stosownie do art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego stosowanego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o art. 8 ust. 1 PZP, oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy.

Tym samym, na gruncie zamówień publicznych, oświadczenie wykonawcy przekazane zamawiającemu a dotyczące woli zawarcia umowy, określające istotne postanowienia tej umowy, a wynikające ze specyfikacji warunków zamówienia lub innych dokumentów zamówienia – stanowi ofertę. Oferta wraz ze specyfikacją warunków zamówienia lub innymi dokumentami zamówienia, np. opisem potrzeb i wymagań, określa istotne postanowienia umowy, które wyznaczone są rodzajem umowy, jaka ma być zawarta, np. umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług, umowy o roboty budowlane. Bez względu jednak na rodzaj umowy, umowa o zamówienie publiczne powinna zawsze określać cenę i jej przedmiot. Zamówieniem, w rozumieniu przepisów PZP jest bowiem umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług (art. 7 pkt 32 PZP).

Ofertą wykonawcy na gruncie niniejszego zamówienia będzie zatem takie oświadczenie woli, które stosownie do treści SWZ wyrazi wolę wykonawcy zawarcia umowy o zamówienie publiczne pn. Dostawa zespołów i elementów

wykonawczych sterujących hydrauliki sterowniczej do sekcji obudów zmechanizowanych dla Oddziałów Polskiej Grupy Górniczej S.A. - nr grupy 295-15. Przedmiotem umowy będzie sprzedaż i dostarczenie, w zależności od części zamówienia, różnych zespołów i elementów wykonawczych sterujących hydrauliki sterowniczej do sekcji obudów zmechanizowanych.

Skoro, za ofertę uznaje się takie oświadczenie woli wykonawcy złożone w toku postępowania o zamówienie publiczne, zgodnie z postanowieniami wynikającymi z dokumentów zamówienia, a określające minimum elementów, jakich wymaga Zamawiający – to w ocenie Izby, wskazanie w ofercie na kilka rodzajów tych elementów, tzn. różne przedmioty zamówienia, różne ceny, różne terminy dostaw itd., decyduje o tym, że złożona została więcej niż jedna oferta. Złożone zostaje bowiem wówczas więcej niż jedno oświadczenie woli wykonawcy dotyczące zawarcia z zamawiającym umowy o zamówienie publiczne, na różnych warunkach. W tym przypadku, mowa jest o więcej niż jednym rodzaju wyrobu (wyrobach różnych producentów).

Nie ma przy tym znaczenia, że Formularz ofertowy umożliwia zaoferowanie jednej wysokości ceny dla każdego z zaoferowanych rodzajów wyrobów, w takim bowiem wypadku, przyjąć należy, że wykonawca zaoferował dostarczenie alternatywnie różnych rodzajów wyrobów po tej samej cenie. W efekcie możliwe byłoby zawarcie między stronami dwóch umów – o różnym przedmiocie zamówienia, pomimo tożsamej ceny.

W efekcie, w ocenie Izby, tak długo, jak w oparciu o postanowienia dokumentów zamówienia i złożony formularz ofertowy możliwe jest ustalenie, że wykonawca złożył więcej niż jedno oświadczenie woli co do zawarcia umowy, na różnych warunkach, czy to co do ceny, czy też co do innych istotnych postanowień umowy, tak długo – należy przyjąć, że wykonawca złożył więcej niż jedną ofertę.

Rację ma strona odwołująca się, że postanowienia SWZ nie mogą modyfikować zasady wynikającej z art. 218 ust. 1 PZP, skoro sama ustawa zastrzega w tym miejscu, że wyjątki od zakazu złożenia więcej niż jednej oferty – określa ustawa. Nie bez powodu również ustawodawca wprowadził pojęcie oferty wariantowej (art. 92 PZP), która może, lecz nie musi być złożona z uwzględnieniem innych wymagań, niż dla oferty podstawowej, w każdym razie, ustawodawca umożliwił w ten sposób złożenie przez jednego wykonawcę więcej niż jednego oświadczenia woli zawarcia umowy z zamawiającym na jedno zamówienie (jedną część zamówienia).

Izba rozumie potrzebę Zamawiającego, by zapewnić łańcuch nieprzerwanych dostaw wyrobów, wskutek umożliwienia oferowania różnego rodzaju wyrobów, jako przyczynę, która przyświecała Zamawiającemu przy formułowaniu zaskarżonego postanowienia, niemniej nawet uzasadnione potrzeby zamawiającego nie mogą konwalidować niezgodnych z PZP czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w tym postanowień dokumentacji zamówienia, naruszających PZP.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 zd. 1, art. 554 ust. 1 PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania – na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 w zw. z 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.). Izba nie zasądziła na rzecz Odwołującego kosztów z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika, bowiem faktura określająca ten koszt została złożona do akt sprawy po zamknięciu rozprawy. Po zamknięciu rozprawy skład orzekający wydaje orzeczenie (§ 34 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą, Dz.U. z 2020 r., poz. 2453 ze zm.). W wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego (art. 557 PZP).

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....