

POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 6 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka
Członkowie: Joanna Gawdzik-Zawalska
M.J.
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym, z udziałem stron i uczestników, w dniu 6 sierpnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lipca 2026 r. przez wykonawcę Hitachi Rail GTS Polska sp. z o.o. w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie Odwołującego, wykonawcy ALSTOM Polska S.A. w Warszawie

postanawia:

1. umorzyć postępowanie odwoławcze,
2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzecz wykonawcy Hitachi Rail GTS Polska sp. z o.o. w Warszawie, kwoty 18 000 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy złotych zero groszy), jako kwoty stanowiącej 90% wartości 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:.....

Członkowie:.....

.....

Uzasadnienie

Zamawiający, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego, w trybie dialogu konkurencyjnego, na „Opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót budowlanych w ramach projektu „Zabudowa Systemu ERTMS ETCS Poziom 1 Limited Supervision”, wewnętrzny identyfikator: PZ.292.883.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej dnia 2 czerwca 2025 r., pod nr: 2025/S 104-350915. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 6 lipca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Hitachi Rail GTS Polska sp. z o.o. w Warszawie (dalej jako: „Odwołujący” lub „Hitachi”) wobec treści dokumentów zamówienia, tj. Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako: „SWZ”), w szczególności Tomu I – Instrukcji dla Wykonawców (dalej jako: „IDW”) oraz Tomu III – Programu Funkcjonalno-Użytkowego (dalej jako: „PFU”), które zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny, nieproporcjonalny, nadmiernie obciążający wykonawców oraz mogący prowadzić do ograniczenia konkurencji w postępowaniu:

1. pkt 10.4 IDW w zakresie, w jakim Zamawiający wyłączył możliwość utworzenia nowych grup wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, w tym z udziałem podmiotów niezaproszonych do dialogu lub składania ofert,
2. pkt 24 IDW w zakresie zastrzeżenia osobistego wykonania określonych kategorii prac bez jednoczesnego określenia adekwatnych wymagań dotyczących doświadczenia, kwalifikacji i przeszkolenia personelu wykonującego te prace,
3. pkt 2.2.1 PFU dotyczące koordynacji z innymi inwestycjami, w zakresie w jakim nakładają na wykonawcę nieprecyzyjne i otwarte obowiązki koordynacyjne względem niewskazanych podmiotów, inwestycji i infrastruktury,
4. pkt 4.3.10.7 PFU w zakresie wymogu zastosowania balis w barwie żółtej według palety RAL 1016,
5. pkt 3.1 PFU w zakresie, w jakim postanowienia te przenoszą na wykonawcę odpowiedzialność za uzyskanie parametrów eksploatacyjnych linii kolejowej zależnych od okoliczności pozostających poza zakresem zamówienia i poza kontrolą wykonawcy,
6. pkt 3.8.2.7 PFU dotyczące zasilania i integracji urządzeń ERTMS/ETCS poziom 1 LS z istniejącymi urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, w zakresie w jakim wymagania te są niejednoznaczne, niewyczerpujące i mogą preferować określone podmioty posiadające dostęp do istniejących urządzeń, dokumentacji, interfejsów lub praw

własności intelektualnej,

- 7.pkt 4.3.1 ust. 8 PFU oraz pkt 4.3.12 lit. ee)–gg) PFU w zakresie, w jakim nakładają na wykonawcę obowiązek współpracy z innymi wykonawcami realizującymi zadania zabudowy systemu ETCS na liniach graniczących z obszarem objętym zamówieniem, a także obowiązek uzyskania pozytywnej opinii właściwej jednostki organizacyjnej, przeprowadzenia wyceny i oceny ryzyka dla zmian technicznych w istniejącym systemie srk wynikających z implementacji interfejsu oraz dostarczenia tych dokumentów Zamawiającemu przed implementacją interfejsu, mimo że PFU nie określa jednoznacznie zakresu wymaganych interfejsów, istniejących urządzeń srk, podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach, kryteriów oceny wpływu i ryzyka, zasad pozyskania opinii ani odpowiedzialności za działania lub zaniechania podmiotów trzecich,
- 8.pkt 2.2.2.8 PFU w zakresie, w jakim nakłada na wykonawcę obowiązek inwentaryzacji zasobów transmisyjnych posiadanych przez Zamawiającego w lokalizacjach przewidzianych do zabudowy urządzeń ETCS poziom 1 LS, których wykorzystanie może nie być w ogóle konieczne dla rozwiązania zaproponowanego przez danego wykonawcę.

Odwolujący zarzucił Zamawiającemu następujące naruszenia:

- 1)art. 16 pkt 1-3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”), art. 58 ust. 1 PZP, art. 60 PZP, art. 112 ust. 1 PZP oraz art. 169 PZP poprzez ukształtowanie pkt 10.4 IDW w sposób nieproporcjonalny, nadmiernie ograniczający konkurencję oraz wykraczający poza to, co konieczne dla ochrony prawidłowego przebiegu dialogu konkurencyjnego, polegające na wyłączeniu możliwości tworzenia nowych grup wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, w tym z udziałem podmiotów niezaproszonych do dialogu lub składania ofert,
- 2)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1 i 4 PZP, art. 112 ust. 1 PZP, art. 116 ust. 1 PZP oraz art. 121 PZP poprzez wadliwe ukształtowanie pkt 24 IDW, polegające na zastrzeżeniu osobistego wykonania przez wykonawcę specjalistycznych i kluczowych prac dotyczących systemu ERTMS/ETCS poziom 1 LS, w szczególności przygotowania i wprowadzenia danych aplikacyjnych do koderów LEU i balis oraz uruchomienia systemu ETCS, bez jednoczesnego określenia adekwatnych wymagań dotyczących kwalifikacji, doświadczenia i przeszkolenia personelu wykonującego lub nadzorującego te prace,
- 3)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1 i 4 PZP oraz art. 433 pkt 3 PZP poprzez opisanie obowiązków wykonawcy w pkt 2.2.1 PFU dotyczących koordynacji z innymi inwestycjami i podmiotami w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący i przerzucający na wykonawcę odpowiedzialność za okoliczności pozostające poza jego kontrolą,
- 4)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP oraz art. 101 ust. 1 i 4 PZP poprzez opisanie wymagań dotyczących balis w pkt 4.3.10.7 PFU w sposób nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego i ograniczający konkurencję, polegający na narzuceniu obowiązku zastosowania balis w barwie żółtej według palety RAL 1016, mimo braku wykazania, że wymóg ten wynika z przepisów, norm interoperacyjności lub obiektywnych wymagań funkcjonalnych,
- 5)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1 i 4 PZP oraz art. 433 pkt 3 PZP poprzez ukształtowanie pkt 3.1 PFU dotyczących zapewnienia optymalnych osiągnięć eksploatacyjnych w sposób prowadzący do przeniesienia na wykonawcę odpowiedzialności za osiągnięcie parametrów eksploatacyjnych linii kolejowej, w tym prowadzenie ruchu pociągów ze stałą prędkością rozkładową, mimo że parametry te zależą również od infrastruktury kolejowej, urządzeń pokładowych pojazdów kolejowych, działań przewoźników, innych wykonawców oraz podmiotów trzecich pozostających poza zakresem zamówienia i kontrolą wykonawcy,
- 6)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP, art. 101 ust. 1 i 4 PZP oraz art. 433 pkt 3 PZP poprzez opisanie wymagań dotyczących zasilania, współpracy i integracji urządzeń ERTMS/ETCS poziom 1 LS z istniejącymi urządzeniami srk w pkt 3.8.2.7 i 4.3.6 PFU dotyczących urządzeń srk, zasilania i urządzeń nadrzędnych w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący i mogący ograniczać konkurencję, w szczególności przez brak jednoznacznego określenia wymaganych interfejsów, zakresu ingerencji w istniejące urządzenia srk, zasad dostępu do dokumentacji, oprogramowania, licencji, narzędzi konfiguracyjnych oraz praw własności intelektualnej koniecznych do realizacji zamówienia,
- 7)art. 16 pkt 1–3 PZP, art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP, art. 101 ust. 1 i 4 PZP oraz art. 433 pkt 3 PZP poprzez ukształtowanie pkt 4.3.1 ust. 8 PFU oraz pkt 4.3.12 lit. ee)–gg) PFU w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący i nieproporcjonalny, polegający na nałożeniu na wykonawcę obowiązku współpracy z innymi wykonawcami systemu ETCS, uzyskania pozytywnej opinii właściwej jednostki organizacyjnej w zakresie oddziaływania implementacji interfejsu na istniejące urządzenia srk, przeprowadzenia wyceny i oceny ryzyka dla zmian technicznych w istniejącym systemie srk oraz przekazania tych dokumentów przed implementacją interfejsu, bez jednoznacznego określenia istniejących urządzeń srk i systemów objętych interfejsem, zakresu wymaganej

ingerencji, podmiotów właściwych do wydania opinii, kryteriów oceny wpływu implementacji interfejsu na istniejące urządzenia srk, zasad współdziałania z innymi wykonawcami i producentami urządzeń, podstawy prawnej i metodyki oceny ryzyka oraz skutków braku współpracy, opinii lub danych pochodzących od podmiotów trzecich pozostających poza kontrolą wykonawcy,

- 8) art. 16 pkt 1-3 PZP i art. 99 ust. 1 PZP poprzez nałożenie na wykonawcę obowiązku inwentaryzacji zasobów transmisyjnych posiadanych przez Zamawiającego w lokalizacjach przewidzianych do zabudowy urządzeń ETCS poziom 1 LS, czyli przeprowadzenia inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej pomimo tego, że przyjęte rozwiązanie techniczne wypracowane w ramach dialogu konkurencyjnego może w ogóle nie wymagać wykorzystania tej infrastruktury, a w konsekwencji powyższy wymóg jest nieproporcjonalny, narusza zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania oraz zasady opisu przedmiotu zamówienia.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu dokonania zmiany treści dokumentów zamówienia w sposób zgodny z PZP, tj. przez:

- a) zmianę pkt 10.4 IDW poprzez usunięcie zakazu tworzenia nowych grup wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w zakresie, w jakim zakaz ten obejmuje tworzenie konsorcjów z udziałem podmiotów, które nie zostały zaproszone do dialogu lub składania ofert, lecz których udział: a) nie prowadzi do obejścia warunków udziału w postępowaniu ani kryteriów selekcji, b) nie narusza zasady równego traktowania wykonawców, c) nie skutkuje udziałem w postępowaniu wykonawcy, który samodzielnie nie spełnia wymagań dotyczących przypisanych mu części zamówienia, d) nie zmienia w sposób niedopuszczalny tożsamości wykonawcy zakwalifikowanego do udziału w postępowaniu;
ewentualnie nakazanie Zamawiającemu doprecyzowania pkt 10.4 IDW poprzez wskazanie obiektywnych, proporcjonalnych i weryfikowalnych zasad dopuszczalności zmian podmiotowych oraz tworzenia konsorcjów po etapie dialogu, z uwzględnieniem zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności;
- b) zmianę pkt 24 IDW poprzez doprecyzowanie podstaw, zakresu i skutków zastrzeżenia osobistego wykonania określonych kategorii prac, w tym przez określenie minimalnych wymagań dotyczących kwalifikacji, doświadczenia i przeszkolenia osób, które mają bezpośrednio kierować, nadzorować lub wykonywać zastrzeżone prace, w szczególności prace dotyczące przygotowania i wprowadzenia danych aplikacyjnych do koderów LEU i balis oraz uruchomienia systemu ETCS
ewentualnie, w przypadku braku wprowadzenia powyższych wymagań, usunięcie zastrzeżenia osobistego wykonania tych prac jako nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego;
- c) zmianę pkt 2.2.1 oraz 2.2.2.8 PFU poprzez jednoznaczne i wyczerpujące określenie zakresu obowiązków wykonawcy dotyczących koordynacji realizacji zamówienia z innymi inwestycjami, robotami, dostawcami, gestorami sieci, użytkownikami infrastruktury oraz innymi podmiotami trzecimi, w szczególności poprzez: a) określenie, jakie czynności koordynacyjne mają zostać wykonane przez wykonawcę, w jakim terminie, w jakim trybie oraz przy udziale jakich podmiotów, b) jednoznaczne wskazanie, które obowiązki w zakresie koordynacji pozostają po stronie Zamawiającego, w szczególności w zakresie zapewnienia współdziałania podmiotów trzecich, udostępnienia terenu, dokumentacji, uzgodnień, decyzji, informacji oraz harmonogramów innych inwestycji;
- d) zmianę pkt 4.3.10.7 PFU poprzez usunięcie wymogu stosowania balis wyłącznie w barwie żółtej według palety RAL 1016 i zastąpienie go wymaganiem równoważnym dopuszczającym zastosowanie balis w barwie żółtej stosowanej przez różnych producentów;
- e) zmianę pkt 3.1 PFU poprzez jednoznaczne określenie, że odpowiedzialność wykonawcy za osiągnięcie parametrów funkcjonalno-użytkowych zamówienia obejmuje wyłącznie prawidłowe zaprojektowanie, zabudowę, uruchomienie, certyfikację i integrację przytorowej części systemu ERTMS/ETCS poziom 1 Limited Supervision w zakresie objętym przedmiotem zamówienia. Odwołujący wnosi jednocześnie o nakazanie Zamawiającemu usunięcia lub doprecyzowania sformułowania: „W wyniku realizacji przedmiotu zamówienia w oparciu o zatwierdzoną przez Zamawiającego dokumentację projektową wymagane jest osiągnięcie projektowych parametrów linii kolejowej”, które mogłyby być rozumiane jako przenoszące na wykonawcę odpowiedzialność za osiągnięcie parametrów eksploatacyjnych linii kolejowej zależnych od infrastruktury kolejowej, urządzeń pokładowych pojazdów kolejowych, działań przewoźników, działań innych wykonawców lub innych elementów pozostających poza zakresem zamówienia i poza kontrolą wykonawcy;
- f) zmianę pkt 3.8.2.7 ust. 12 i 4.3.6 ust. 4 PFU poprzez jednoznaczne i wyczerpujące opisanie wymagań dotyczących zasilania, kompatybilności i integracji urządzeń ERTMS/ETCS poziom 1 LS z istniejącymi urządzeniami sterowania ruchem kolejowym przez: a) wskazanie, z jakimi konkretnie typami urządzeń srk, systemami diagnostycznymi, urządzeniami warstwy podstawowej i urządzeniami warstwy nadrzędnej urządzenia

ERTMS/ETCS mają współpracować na poszczególnych liniach i posterunkach, b) określenie zakresu wymaganej integracji, w tym wymaganych sygnałów, danych, interfejsów, funkcji diagnostycznych, sposobu komunikacji oraz kryteriów odbioru, c) wskazanie, czy realizacja wymogu wymaga ingerencji w istniejące urządzenia srk, zmian oprogramowania, dostępu do kodów źródłowych, narzędzi konfiguracyjnych, dokumentacji technicznej, licencji lub praw własności intelektualnej producentów istniejących urządzeń, d) zapewnienie wykonawcom równego dostępu do dokumentacji, interfejsów, licencji, zgód, narzędzi i informacji technicznych niezbędnych do realizacji wymagań integracyjnych albo usunięcie wymagań, których spełnienie jest faktycznie możliwe wyłącznie przez producentów istniejących urządzeń srk lub podmioty przez nich autoryzowane, e) dopuszczenie rozwiązań technicznie równoważnych, uwzględniających różnorodność istniejących urządzeń srk, w tym urządzeń komputerowych, przekątnikowych i mechanicznych, j) jednoznaczne przesądzenie, że wykonawca nie ponosi odpowiedzialności za brak dostępu do urządzeń, dokumentacji, licencji, oprogramowania, interfejsów lub praw podmiotów trzecich, jeżeli dostęp ten nie został zapewniony przez Zamawiającego;

g) zmianę pkt 4.3.1 ust. 8 PFU oraz pkt 4.3.12 lit. ee)–gg) PFU poprzez jednoznaczne i wyczerpujące określenie obowiązków wykonawcy w zakresie współpracy z innymi wykonawcami systemu ETCS, implementacji interfejsów, oceny wpływu tych interfejsów na istniejące urządzenia srk oraz oceny ryzyka zmian technicznych przez: a) wskazanie, z jakimi konkretnie wykonawcami, systemami ETCS, odcinkami, liniami, posterunkami i urządzeniami srk wykonawca ma współpracować w zakresie powiązania systemu ERTMS/ETCS objętego zamówieniem z urządzeniami przewidzianymi do zabudowy na liniach kolejowych graniczących z obszarem objętym zamówieniem, b) określenie zakresu wymaganych interfejsów, danych, sygnałów, funkcji, sposobu komunikacji, kryteriów odbioru oraz zakresu ewentualnej ingerencji w istniejące urządzenia srk, c) wskazanie, jaka jednostka organizacyjna jest właściwa do wydania opinii, o której mowa w pkt 4.3.12 lit. ee) PFU, jaki jest zakres tej opinii, jakie dokumenty są wymagane do jej uzyskania, kto odpowiada za ich dostarczenie oraz jakie terminy i tryb uzyskania opinii mają zastosowanie, d) określenie zakresu, metodyki, kryteriów i podstaw prawnych wyceny oraz oceny ryzyka dla zmian technicznych w istniejącym systemie srk, o których mowa w pkt 4.3.12 lit. ff) PFU, w tym wskazanie, jakie „aktualne rozporządzenie” Zamawiający ma na myśli, e) usunięcie niejednoznaczności redakcyjnej w pkt 4.3.12 lit. gg) PFU przez jednoznaczne wskazanie, jakie dokumenty mają zostać dostarczone Zamawiającemu przed implementacją interfejsu;

h) usunięcie pkt 2.2.2.8 PFU, który opisuje świadczenie, które nie jest niezbędne do realizacji zamówienia, a nadto jest nadmiarowe.

W odpowiedzi z dnia 5 sierpnia 2026 r. na odwołanie, Zamawiający PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutów 4, 5, 6, 8 odwołania, z uwagi na dokonane przez Zamawiającego modyfikacje stosownych postanowień SWZ oraz o oddalenie odwołania w pozostałym zakresie.

Do postępowania przystąpienie po stronie Odwołującego zgłosił wykonawca ALSTOM Polska S.A. w Warszawie, wnosząc o uwzględnienie odwołania w całości i podnosząc, że popiera zarzuty i żądania Odwołującego wskazane w odwołaniu.

Dnia 6 sierpnia 2026 r. na posiedzeniu, przed otwarciem rozprawy, Odwołujący złożył oświadczenie, że cofa odwołanie w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, że odwołanie nie zawierało braków formalnych.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego przez wykonawcę ALSTOM Polska S.A. w Warszawie.

Odwołujący przed otwarciem rozprawy, oświadczył, że cofa odwołanie. Zgodnie zaś z art. 520 PZP, odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy, zaś cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Prezesa Izby.

Stąd, mając na względzie regulację art. 568 pkt 1 w zw. z art. 520 PZP, postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego wydano na podstawie art. 574 PZP oraz § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b 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. poz. 2437 ze zm.), z których wynika, że jeżeli postępowanie zostało umorzone na skutek cofnięcia odwołania przed otwarciem rozprawy w dniu, na który został wyznaczony termin rozprawy lub posiedzenia z udziałem stron lub uczestników postępowania odwoławczego – odwołujący ponosi koszty, o których mowa w rozporządzeniu, oraz zwraca się mu 90% wpisu.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:

Członkowie:.....

.....