

WYROK

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie: **Przewodniczący: Piotr Kozłowski**

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie **21 sierpnia 2026 r.** w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej **20 lipca 2026 r.**

przez wykonawcę: **TELBUD S.A. z siedzibą w Poznaniu** [„Odwołujący”]

w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej pn. *Utworzenie Centrum Alarmowego w strukturach PSE S.A.(2024/WNP-0319)*

prowadzonym przez zamawiającego: **Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Warszawie** [„Zamawiający”]

przy udziale jako współuczestników po stronie Zamawiającego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **API SMART sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, Megavision Technology sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** [„Przystępujący”]

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego, tj.:

- 1)zalicza w poczet tych kosztów kwotę 15000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) **uiszczoną przez niego tytułem wpisu od odwołania** oraz **kwotę 3600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) **uzasadnionych kosztów Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika,**
- 2)zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy).

Na niniejsze 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.**

Uzasadnienie

Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Warszawie prowadzą na podstawie Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) {dalej również: „ustawa pzp”, „ustawa Pzp”, „ppz”, „Pzp”} w trybie dialogu konkurencyjnego postępowanie o zawarcie umowy ramowej na dostawy pn. *Utworzenie Centrum Alarmowego w strukturach PSE S.A. (2024/WNP-0319).*

Ogłoszenie o tym zamówieniu 24 grudnia 2024 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej serii S nr 250 pod poz. 791798.

Wartość tego zamówienia jest powyżej progów unijnych.

10 lipca 2026 r. Zamawiający zawiadomił drogą elektroniczną o wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej wspólnie API SMART sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, Megavision Technology sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie {dalej: „Konsorcjum” lub „Przystępujący”}.

20 lipca 2026 r. TELBUD S.A. z siedzibą w Poznaniu {dalej: „Telbud” lub „Odwołujący”} wniósł odwołanie od powyższej czynności i zaniechania odrzucenia wybranej oferty.

Odwołujący zarzucili Zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy pzp:

- 1.Art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 1 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 – przez błędną ocenę wyjaśnień ceny złożonych przez Konsorcjum, a w konsekwencji zaniechanie odrzucenia i wybór tej oferty jako najkorzystniejszej, mimo że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.
- 2.Art. 226 ust. 1 pkt 5 – przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Konsorcjum i wybór tejże oferty jako najkorzystniejszej, mimo iż jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.
- 3.Art. 239 ust. 1 – przez wybór oferty Konsorcjum, która w świetle kryteriów oceny ofert nie jest ofertą najkorzystniejszą.
- 4.Art. 16 pkt 1 i 3 – przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i proporcjonalności, z uwagi na naruszenia objęte poprzednimi zarzutami.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.Unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty.
- 2.Odrzucenia oferty Konsorcjum.
- 3.Ponownego badania i oceny ofert w celu wyboru najkorzystniejszej oferty

W uzasadnieniu odwołania sprecyzowano powyższe zarzuty przez podniesienie okoliczności faktycznych i prawnych, które wzięto pod uwagę i odzwierciedlono dalej w zakresie, który miał znaczenie dla rozstrzygnięcia. Przy czym w niezbędnym zakresie odniesiono się również do nieuzasadnionych wniosków faktycznych i prawnych, które wyprowadzone zostały przez Odwołującego.

W datowanych na 20 sierpnia 2026 r. odpowiedzi na odwołanie i piśmie procesowym Zamawiający i Przystępujący zgodnie wnieśli o oddalenie odwołania, podnosząc okoliczności faktyczne i argumentację prawną, które uwzględniono i zrelacjonowano, jeżeli miały znaczenie dla sprawy. Przy czym Zamawiający i Przystępujący wnieśli w pierwszej kolejności o odrzucenia odwołania.

Izba ustaliła, co następuje:

[ad twierdzeń uzasadniających wniosek o odrzuceniu odwołania]

Nie zachodzi tożsamość okoliczności podnoszonych przez Odwołującego w tej sprawie i poprzedniej, prowadzonej pod sygn. akt KIO 1684/26.

Po pierwsze, zarzuty rażącego zaniżenia ceny oferty Konsorcjum (tj. nieuzasadnienia jej wysokości w złożonych wyjaśnieniach) w odniesieniu do kosztów podłączenia i integracji podsystemów SOT zostały oparte na odmiennej podstawie faktycznej:

- 1)poprzednia sprawa – nieuwjęcie tych kosztów w pkt 6. Tabeli cenowej Formularza oferty (w rozbiciu na elementy wyszczególnione w poz. 6.1.-6.6.), przy czym odrębny zarzut dotyczył zaniechania odtajnienia i udostępnienia utajnionej przez Konsorcjum części wyjaśnień dotyczących ceny;
- 2)niniejsza sprawa – nieuwzględnienie tych kosztów po stronie integrowanych podsystemów SOT w odniesieniu do 110 obiektów (SE), tj. brak wyceny pięciu kategorii czynności oraz zaniżenie wyceny trzech kolejnych czynności w odtajnionej i udostępnionej Odwołującemu Szczegółowej kalkulacji cenowej.

Po drugie, konsekwencją powyższego jest odmienny i rozdzielny przedmiot rozpoznania w każdej ze spraw:

- 1)w poprzedniej Izba rozstrzygnęła, że koszty podłączenia i integracji podsystemów SOT nie muszą być ujęte wyłącznie w pkt 6. (poz. 6.1.-6.6.) Tabeli cenowej, a zarazem nakazała odtajnienie i udostępnienie Odwołującemu w całości wyjaśnień dotyczących ceny złożonych przez Konsorcjum;
- 2)obecnie Izba musiała rozstrzygnąć, czy koszty czynności wyspecyfikowanych w uzasadnieniu odwołania należało uwzględnić w odniesieniu do 110 obiektów (SE), a jeżeli tak, czy zostały one rażąco zaniżone przez Konsorcjum w Szczegółowej kalkulacji kosztów, a także, czy zostały w niej uwzględnione koszty trzech innych kategorii kosztów (delegacji, pracy próbnej, czynności w okresie udzielonej gwarancji).

Po trzecie, Odwołujący mógł i musiał w odmienny sposób sformułować podstawę faktyczną zarzutu rażącego zaniżenia ceny oferty Konsorcjum w sytuacji, gdy wyrokiem z 29 maja 2026 r. Izba:

- 1)nakazała unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty, powtórzenie badania i oceny ofert, w tym odtajnienie w całości wyjaśnień Konsorcjum dotyczących ceny (tj. wszystkich dokumentów), czyli zarazem stwierdziła w tym zakresie naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy pzp, które może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie tego zamówienia, a zarazem Zamawiający i Przystępujący nie wnieśli skargi na takie rozstrzygnięcie;
- 2)oddaliła odwołanie m.in. w zakresie zarzutu dotyczącego rażącego zaniżenia ceny z uwagi na nieuwzględnienie kosztów podłączenia i integracji podsystemów SOT w pkt 6. (poz. 6.1.-6.6. Tabeli cenowej), gdyż stwierdziła, że sposób przygotowania przez Zamawiającego wzoru tej tabeli wymuszał ujęcie poszczególnych czynności składających się na proces integracji w różnych pozycjach tej tabeli, Odwołujący wniósł skargę na takie rozstrzygnięcie, a zarazem dla dochowania terminu na wniesienie odwołania od ponowionego przez Zamawiającego wyboru jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum sformułował zarzuty na bazie udostępnionych mu w całości wyjaśnień, w tym Szczegółowej kalkulacji kosztów.

[ad zarzutów z pkt IV.1.1) uzasadnienia odwołania]

– brak czynności podłączenia i integracji po stronie podsystemów SOT]

Wspólna podstawa faktyczna tego najdalej idącego zarzutu oparta jest przede wszystkim na następująco sformułowanym twierdzeniu [pisownia oryginalna]: „Szczegółowa kalkulacja kosztów” nie zawiera – w odniesieniu do zakresu 110 obiektów (SE) – niemal żadnych czynności z zakresu „podłączenia i integracji” po stronie integrowanych podsystemów SOT(...) ...podłączenie i integracja poszczególnych elementów podsystemów SOT obejmuje przede wszystkim czynności, które trzeba podjąć w istniejących podsystemach SOT podlegających integracji. Istniejące podsystemy SOT nie są bowiem przystosowane wprost do zlecanej integracji. W ramach niniejszego zamówienia podsystemy te należy do integracji przystosować. Integracja obejmuje bowiem oddziaływanie dwutorowe – tj. zarówno prace integracyjne w systemie integrującym, jak i w podsystemie podlegającym integracji (przy czym system integrujący PSIM składa się w istocie z 2 systemów– z integratora lokalnego PSIM i integratora centralnego PSIM).

Powyższe generalne założenie nie znajduje jednak oparcia w warunkach tego zamówienia, w tym przechodzi do

porządku dziennego nad jednoznacznymi wyjaśnieniami treści SWZ, których odnośnie do tej kwestii Zamawiający udzielił w piśmie z 24 listopada 2026 r. (2025-05474 CJI-PK-WZ.230.8.2025.2) [pisownia oryginalna]:

Pytanie nr 1

Prosimy o wyjaśnienie sytuacji, w której dany obiektowy system SOT lub SSP na SE powyżej 10 początkowych nie będzie umożliwiał integracji, tj. nie będzie możliwe wdrożenie ani jednej funkcjonalności przewidzianej w projekcie lub integracja będzie wymagała zakupu dodatkowej licencji/dostępu od strony dostawcy takiego istniejącego systemu SOT lub SSP. Czy w takim wypadku Zamawiający wykona modernizację systemu lub zakup obligatoryjnej licencji/dostępu czy też należy przewidzieć ją do wymiany po stronie Wykonawcy?

Odpowiedź nr 1

W zakresie SE których będą dotyczyć Zamówienia Szczegółowe „Podłączenia kolejnych obiektów do CA”, Zamawiający planuje (jeżeli to będzie konieczne) zlecenie w ramach odrębnej umowy przeprowadzenia modernizacji systemów SOT/SSP umożliwiającej integrację przedmiotowych systemów z integratorem centralnym. W przypadku, gdy niezależnie od powyższego koniecznym będzie wykonanie dodatkowych prac w celu umożliwienia integracji systemów SOT/SSP z integratorem centralnym, Zamawiający zleci Wykonawcy dodatkowy zakres prac zgodnie z zasadami określonymi w Umowie uwzględniając te prace w przedmiarze o którym mowa w pkt 2.4.3 a) Umowy.

W ramach powyższych wyjaśnień Zamawiający potwierdził zatem, że w zakresie stacji elektroenergetycznych, których będą dotyczyć Zamówienia Szczegółowe „Podłączenia kolejnych obiektów do CA”, planuje zlecać podłączanie do Centrum Alarmowego obiektów, których systemy będą już przygotowane do integracji. Jednocześnie w odniesieniu obiektów, dla których będzie to konieczne, przewidziano zlecenie w ramach odrębnej umowy (tj. poza Zamówieniami Szczegółowymi objętymi umową ramową) modernizacji systemów SOT/SSP umożliwiającej integrację tych systemów z integratorem centralnym.

Powyższe koresponduje również z postanowieniami umownymi oraz zakresem prac przewidzianym do zlecenia Wykonawcy i ujętym w pkt 13. „Współpraca z wykonawcą SOT (podmiot trzeci) na SE w zakresie niezbędnym do wykonania integracji tych systemów z integratorem lokalnym, w tym m.in. uzgadnianie i koordynacja dokumentacji, koordynacja realizacji prac, udział przedstawicieli Wykonawcy w testach SAT SOT na SE (dotyczy testów podsystemów SOT instalowanych na SE przez podmiot trzeci)” Tabeli cenowej.

Reasumując, główne założenie faktyczne, na którym został oparty zarzut, ma charakter kontrfaktyczny.

Odnosnie do szczegółowych twierdzeń dotyczących braku ujęcia w Szczegółowej kalkulacji kosztów czynności po stronie integrowanych podsystemów SOT w odniesieniu do 110 obiektów SE:

[ad a) – zebranie i analiza dokumentacji]

Odwolujący zdaje się nie zauważać, że w wyjaśnieniach z 10 marca 2026 r. Konsorcjum jednoznacznie wskazało, że koszty analizy dokumentacji SE zostały ujęte w poz. 132. „Przygotowanie konfiguracji oprogramowania integratora lokalnego (ustawienia, przygotowanie map, naniesienie elementów)” i 137. „Konfiguracja oprogramowania integratora lokalnego (ustawienia, przygotowanie map, naniesienie elementów)” Szczegółowej kalkulacji kosztów. Czynności te z natury rzeczy wymagają pracy na dokumentacji SE, dlatego nie ma podstaw do traktowania analizy dokumentacji jako całkowicie odrębnego procesu, który musiałby zostać odrębnie wykazany w kalkulacji.

Z kolei potrzeba zbierania dokumentacji, a w konsekwencji koszt tej czynności, wystąpi jedynie w przypadku niedysponowania przez Zamawiającego kompletną dokumentacją obiektu.

Niezależnie od powyższego Konsorcjum skalkulowało koszt pozyskania dokumentacji i został on ujęty w pozycji 131. Koordynacja z wykonawcą SOT, która obejmuje m.in. wymianę informacji z wykonawcą systemów SOT (a więc także wymianę dokumentów), zgodnie z zakresem opisu poz. 13. Tabeli cenowej.

[ad b) – inwentaryzacja na obiekcie]

Odwolujący przyjmuje własne rozumienie tego pojęcia i następnie wywodzi z niego konieczność wykonania szczegółowego spisu z natury każdego urządzenia, obejmującego fizyczne sprawdzenie jego wersji, stref, obwodów itd. Bezpodstawne jest przyjmowanie definicji inwentaryzacji właściwej dla rachunkowości, gdzie oznacza ona spis z natury, gdyż takie rozumienie tego pojęcia nie znajduje oparcia w dokumentacji postępowania, a co więcej jest niezgodne z definicją inwentaryzacji w systemach informatycznych. Zgodnie z opracowaniami branżowymi dotyczącymi inwentaryzacji zasobów IT inwentaryzacja nie ogranicza się do warstwy sprzętowej, a jest procesem ciągłym, obejmuje identyfikację usług, procesów i systemów, polega na analizie konfiguracji, testach i weryfikacji elektronicznej.

Zgodnie z tabelą ofertową i OPZ wymagane są testy i weryfikacja integracji, a nie literalny spis z natury urządzeń podsystemów SOT. Konsorcjum dokonało kalkulacji kosztów tak rozumianej inwentaryzacji, przy uwzględnieniu obowiązków wynikających z dokumentacji postępowania, tj. testów, weryfikacji elektronicznej, analizy konfiguracji, oceny zgodności dokumentacji z rzeczywistym działaniem systemów.

[ad c) – projekt integracji dla każdego systemu SOT]

Zgodnie z OPZ opis interfejsów i sposobów integracji należy do Dokumentacji Wykonawczej. W konsekwencji

koszt wykonania integracji stanowi część poz. 145. „Przygotowanie Dokumentacji Wykonawczej, Powykonawczej, aktualizacja dokumentacji CA, SE, instrukcji eksploatacji SE” Szczegółowej kalkulacji kosztów. Skoro opis interfejsów i sposobów integracji stanowi Dokumentację Wykonawczą, koszt ich przygotowania stanowi część kosztów przygotowania tej dokumentacji.

[ad d) – okablowanie, konwertery

i niezbędne prace montażowe w ramach podsystemów SOT]

Podnoszenie nieuwzględnienia kosztów okablowania, konwerterów oraz prac montażowych jest nieadekwatne, biorąc pod uwagę rzeczywistą strukturę tabeli kosztowej, OPZ, a także z projekt Umowy. Przede wszystkim zgodnie z OPZ Wykonawca nie ma obowiązku wykonania prac ingerujących w podsystemy SOT, ich warstwę sprzętową lub też programową. O ile pkt. 4.1.7. ppkt 10. OPZ (odsyłający do załącznika nr 4) dopuszcza taką ingerencję lub wymianę w odniesieniu do pierwszych 10 SE. Natomiast dla pozostałych 110 SE dokumenty postępowania nie przewidują takich czynności ani nigdzie nie zawierają na nie zgody.

Z dokumentów postępowania jednoznacznie wynika, że Zamawiający dla zakresu podłączania kolejnych 110 SE przewidział procedurę odmienną niż dla pierwszych 10 SE. Jest to wyraźnie opisane w pkt 4.2. OPZ, gdzie mowa m.in. odrębnym OPZ dotyczącym podłączenia każdej kolejnej SE z puli 110, określającym szczegółowe wymagania realizacji (ppkt 4.), a także o obmiarze (stanowiącym załącznik nr 7 do OPZ), na podstawie którego nastąpi rozliczenie wykonanych prac. Stąd we wzorze umowy mowa jest o przedmiarze przygotowanym przez Zamawiającego oraz możliwości jego modyfikacji na wniosek Wykonawcy, jeżeli zidentyfikowana zostanie konieczność wykonania prac dodatkowych, wykraczających poza maksymalne wynagrodzenie (pkt 2.2.2. oraz 2.4.3.)

OPZ precyzyjnie określa zakres, jaki powinny posiadać oferty, oraz jednoznacznie wskazuje, że wszelkie prace wykraczające poza modelowe wdrożenie PSIM będą realizowane w trybie Zamówień Szczegółowych, każdorazowo z odrębnym OPZ, przedmiarem i wynagrodzeniem maksymalnym. Odwołujący pomija ten mechanizm i błędnie zakłada, że wszystkie czynności muszą być wykonane w ramach jednego, sztywnego procesu, podczas gdy OPZ przewiduje elastyczny model realizacji, zależny od decyzji Zamawiającego co do zakresu Zamówień Szczegółowych.

Innymi słowy, Odwołujący łączy w jednym modelu prace dotyczące pierwszych 10 SE z pracami dotyczącymi kolejnych 110 SE, mimo że dokumenty postępowania przewidują dla tych zakresów odmienne zasady. Zatem bezprzedmiotowe jest podnoszenie, że Konsorcjum nie skalkulowało prac, które nie zostały w dokumentacji postępowania określone jako element obowiązkowego zakresu.

Przedmiot tego zamówienia ma charakter informatyczny i dotyczy wdrożenia, integracji oraz konfiguracji systemu PSIM wraz z niezbędną infrastrukturą IT. Zamówienie obejmuje pakiety oprogramowania, systemy informatyczne, serwery, urządzenia komputerowe oraz usługi programistyczne i wsparcia systemowego. W konsekwencji ciężar zamówienia spoczywa na warstwie programowej, integracyjnej i informatycznej, a nie na czynnościach instalacyjnych, które odwołujący próbuje błędnie przypisać do zakresu zamówienia.

[ad e) – konfiguracja systemów SOT]

Podobnie jak w przypadku okablowania, Zamawiający nie wymaga, aby w kalkulacji kolejnych 110 SE przyjąć koszt fizycznej lub programowej ingerencji w podsystemy SOT. Jeżeli w ramach konkretnego Zamówienia Szczegółowego okaże się ona konieczna, jej zakres i wynagrodzenie zostaną odrębnie ustalone w ramach powyżej omówionego mechanizmu, w tym z uwzględnieniem wynagrodzenia według przedmiaru.

Niezależnie od powyższego Odwołujący wyolbrzymia aspekt konfiguracji systemów SOT, nie wspominając o jego znikomym wpływie na czasochłonność podłączenia SE. Dla doświadczonego podmiotu ustawienie portów, protokołów czy zdefiniowanie użytkowników w oprogramowaniu SOT jest czynnością o ograniczonej czasochłonności.

[ad zarzutów z pkt IV.1.2) uzasadnienia odwołania

– kwestionowanie budżetów czasowych i kosztów]

[ad a) – utworzenie map w PSIM oraz konfiguracja w PSIM elementów systemu SOT]

Odwołujący twierdzi, że przy założeniu średnio 936 elementów na stację nie jest możliwe przygotowanie konfiguracji integratora lokalnego dla tej stacji w ciągu 120 roboczogodzin oraz że nie jest możliwe wykonanie w takim samym czasie analogicznej konfiguracji dla integratora centralnego. W ten sposób Odwołujący zdaje przenosić charakterystykę własnego procesu konfiguracji PSIM na inne produkty tej klasy.

Konsorcjum wyjaśniło Zamawiającemu, że w poz. 14. i 15. Tabeli cenowej (odpowiednio w poz. 132. i 137. Szczegółowej kalkulacji kosztów) zawarte są koszty analizy dokumentacji SE oraz konfiguracji oprogramowania, w tym przygotowania map i listy elementów. Listę elementów systemów SOT można pozyskać na różne sposoby, np. otrzymując ją w pliku wraz z dokumentacją, pobierając ją z interfejsu integracyjnego systemu lub w ostateczności przepisując ją ręcznie z dokumentacji. Może też okazać się wykonalna ekstrakcja listy elementów z dostarczonych rzutów, o czym Konsorcjum wspominało w wyjaśnieniach. Niezależnie od zastosowanej metody, na końcu tego procesu wykonawca dysponuje plikiem wsadowym gotowym do zaimportowania do systemu PSIM.

Odwołujący nie wziął pod uwagę, że cała pozostała konfiguracja, obejmująca m.in. typy zdarzeń i reguły wizualizacji stanów, jest w większości niezmienna dla powtarzających się typów elementów i typów systemów. Pomimo różnorodności podsystemów SOT w obiektach Zamawiającego, typy elementów i urządzeń, a także integrowane systemy będą się często powtarzać, a praca włożona w przygotowanie reguł dla jednego, wzorcowego systemu danego producenta, pozwoli zniwelować lub istotnie ograniczyć koszt takiej samej pracy przy integracji kolejnego systemu.

W konsekwencji nieracjonalne jest założenie, że dla każdego elementu trzeba powtórzyć tę samą pracochłonną czynność, a oparta na nim analiza czynności konfiguracyjnych nie odpowiada ich faktycznemu przebiegowi.

Odwołujący sztucznie multiplikuje, przy użyciu jako mnożnika liczby elementów lub liczby obiektów, czynności, bez uwzględnienia okoliczności, które umożliwiają realizację zamówienia w sposób bardziej efektywny. Co więcej, nieracjonalne jest założenie takiej samej pracochłonności dla każdego elementu, niezależnie od tego, czy jest to element pierwszy, wymagający pewnego rozeznania tematu, wprowadzenia, czy każdy kolejny. Tymczasem wykorzystanie automatyzacji, powtarzalności czy technologii, odpowiednich narzędzi i doświadczenia wykonawcy pozwala na zmniejszenie pracochłonności przy wielu podobnych elementach.

Co najważniejsze, Odwołujący ponownie zdaje się nie rozumieć zbyt precyzyjnie zadania opisanego w OPZ. Konfiguracja elementów, map i typów zdarzeń po obu stronach (w integratorze centralnym i lokalnym), jest w istocie tą samą konfiguracją, a zatem przygotowuje się ją tylko raz, a nie dwa razy. Przygotowane mapy, pliki wsadowe, listy urządzeń, listy parametrów, a także reguły alarmowania nie różnią się pomiędzy integratorem lokalnym i centralnym.

Konsorcjum założyło 240 godzin na wykonanie takiej wspólnej konfiguracji, a z uwagi na wyszczególnienie tych czynności w dwóch poz. Tabeli cenowej (14. i 15.), rozdzielił pomiędzy nie koszt po 120 godzin. W konsekwencji, dzięki wykorzystaniu powyżej opisanej metody przygotowania konfiguracji, wykonanie tych czynności w 6 tygodni roboczych przez wyspecjalizowanego wdrożeniowca systemu PSIM jest realne. Zapewnia również niezbędny bufor czasowy w razie wystąpienia najgorszego możliwego scenariusza, a więc konieczności ręcznego przepisywania elementów z dokumentacji papierowej do pliku.

Reasumując, powyższe podważa adekwatność wywiedzenia w odwołaniu rażącego zaniżenia wyceny poz. 132. Szczegółowej kalkulacji kosztów.

Nie mógł w tym zakresie zostać uwzględniony sformułowany enigmatycznie na wstępie odwołania wniosek o przeprowadzenie dowodu z [pisownia oryginalna]: *opinii biegłego z zakresu systemów zabezpieczeń technicznych, celem wykazania: czasochłonności wykonania poszczególnych czynności, w szczególności czynności opisanych w poz. 132 „Szczegółowej kalkulacji kosztów”, w tym utworzenia średnio 936 elementów na daną SE.* Odwołujący nie wykazał, że ustalenie stanu faktycznego w kontekście postawionego zarzutu wymaga wiadomości specjalnych (jak tego wymaga art. 539 ust. 2 zd. 1 ustawy pzp). Natomiast opinia biegłego nie służy zastąpieniu wykazania podnoszonych twierdzeń, jeżeli jest to możliwe za pomocą innych dowodów dostępnych stronie. Tymczasem Odwołujący zaniechał przedstawienia rozumowania, które prowadziłyby do wniosku, że utworzenie jednego elementu wymaga co najmniej 7,5 minuty, w tym powołania postanowień warunków zamówienia, z których wywiódł działania objęte tą czynnością. Nie wiadomo zatem, na czym miałyby się oprzeć biegły przy ustalaniu owej czasochłonności.

[ad b) –naniesienie elementów na mapy i uruchomienie integracji]

Odwołujący oszacował koszt 1 elementu na 2,93 zł netto, dzieląc stawkę 120 zł/h przez 41 elementów/h, tj. wydajność założoną przez Zamawiającego na potrzeby wezwania do wyjaśnień Konsorcjum. Jednakże Konsorcjum w wyjaśnieniach z 23 marca 2026 r. zadeklarowało nanoszenie na mapę 50-60 elementów w ciągu godziny pracy. W rezultacie otrzymujemy cenę za naniesienie elementów na mapę i uruchomienie integracji w przedziale 2,00-2,40 zł za element, co jest spójne ze stawką wskazaną w ofercie Konsorcjum.

Z kolei zastosowanie stawki 90 zł/rbh dla nanoszenia elementów na mapy i uruchomienia integracji nie jest sprzeczne z zastosowaniem stawki 120 zł/rbh użytej dla konfiguracji PSIM w innych pozycjach tabeli cenowej. W odniesieniu do czynności umieszczania na mapie i włączania integracji, wykonywanej przez członka zespołu uruchomieniowego, przyjęto stawkę 90 zł/rbh). Z kolei czynności konfiguracyjne ujęte w poz. 14. i 15. Tabeli cenowej (odpowiednio w poz. 132. i 137. Szczegółowej kalkulacji kosztów) wymagają większej wiedzy o dokumentacjach SOT i samym systemie Venom PSIM, więc są wykonywane przez bardziej doświadczonych wdrożeniowców, stąd wyższa stawka, tj. 120 zł/rbh.

Ponadto zgodnie z uwagą poczynioną przez Konsorcjum w wyjaśnieniach o braku konieczności przeprowadzenia konfiguracji na obiekcie SE, gdyż może zostać ona wykonana w wydzielonym środowisku konfiguracyjnym (przykładowo w środowisku quality), a dostęp do środowisk Zamawiającego może być zapewniony z jego siedziby.

[ad c) – dokumentacja powykonawcza]

Według Odwołującego 90 rbh/obiekt w poz. 17. Tabeli cenowej (odpowiednio poz.145. Szczegółowej kalkulacji kosztów) nie wystarczy nawet na uzgodnienie dokumentacji z Zamawiającym.

Odwołujący nie wziął pod uwagę, że ilość pracy przy dokumentacji powykonawczej jest pochodną jakości

dokumentacji wykonawczej. W skrajnym przypadku może wystąpić sytuacja, w której nie będzie potrzeby wprowadzania zmian w projekcie wykonawczym na etapie realizacji i stworzenie dokumentacji powykonawczej będzie ograniczać się do przeredagowania dokumentu oraz jego drobnych uzupełnień.

W konsekwencji Odwołujący nie uwzględnił struktury całej kalkulacji Konsorcjum odnośnie do procesu dokumentacyjnego, który nie rozpoczyna się dopiero w tej pozycji. Informacje i uzgodnienia techniczne są gromadzone wcześniej, podobnie jak dane wynikające z konfiguracji i testów. W ramach poz. 14. i 16. Tabeli cenowej (odpowiednio w poz. 135. i 143. Szczegółowej kalkulacji kosztów), dotyczących komunikacji z Zamawiającym, dochodzi do transferu informacji między wykonawcą a Zamawiającym, przy konfiguracji z poz. 14. i 15. Tabeli cenowej (odpowiednio z poz. 132. i 137. Szczegółowej kalkulacji kosztów) następuje stworzenie danych częściowych do dokumentacji oraz testów z poz. 14. i 16. Tabeli cenowej (odpowiednio poz. 133. i 141. Szczegółowej kalkulacji kosztów). Zatem już na wcześniejszym etapie tworzone są dane, które następnie są wykorzystywane przy przygotowaniu dokumentacji powykonawczej. Końcowy proces przygotowania dokumentacji, wyceniony w kwestionowanej pozycji, bazuje zatem na już wcześniej solidnie przygotowanych fundamentach uzyskanych w wyniku czynności skalkulowanych w tych pozycjach.

Ponadto dokumentacje kolejnych integratorów lokalnych w dużej części dotyczą powtarzalnych urządzeń, systemów, interfejsów i metod integracji. Wykonawca nie tworzy więc każdej dokumentacji od początku, lecz może korzystać z istniejących wzorców i szablonów, co w oczywisty sposób skraca czas przygotowania.

Nie sposób również przyjąć, że samo uzgodnienie dokumentacji z Zamawiającym powinno pochłaniać ponad 90 rbh na każdą SE. Przyjęcie takiego założenia prowadziłoby do wniosku, że sama wymiana uwag i uzgodnienia techniczne trwałyby ponad dwa tygodnie na jeden obiekt. Świadczyłoby to o skrajnej nieefektywności procesu po stronie wykonawcy.

Przy czym bezpośrednia obecność projektanta na każdej SE nie jest warunkiem przygotowania dokumentacji, gdyż transfer informacji i uzgodnienia mogą być prowadzone z wykorzystaniem dostępnych metod komunikacji.

[ad zarzutów z pkt IV.1.3) uzasadnienia odwołania – brak kosztów delegacji]

Odwołujący twierdzi, że Konsorcjum nie przewidziało, jak to określono „wszystkich koniecznych kosztów delegacji”, jednak z uzasadnienia odwołania, nie wynika, z jakich konkretnie postanowień OPZ czy warunków umowy zostało to wywiedzione. Tymczasem przy takiej skali zamówienia i jego tak znacznej wartości hipotetyczne koszty delegacji pozostają na marginalnym poziomie i nie są możliwe do dokładnego oszacowania.

[ad a) – udział w testach SAT SOT]

Konsorcjum skalkulowało koszty delegacji obejmujące cały pobyt zespołu uruchomieniowego na SE przez łącznie 23 dni robocze i zostały one przypisane do pozycji obejmujących najistotniejsze zadania uruchomieniowe, tj. następujących poz. Tabeli cenowej (odpowiednio poz. Szczegółowej kalkulacji kosztów): 3.(100.), 4. (104.), 5. (110.), 10. (124.), 14. (134.), 16. (142.), 17. (148).

Udział wykonawcy w testach SAT podsystemów instalowanych na SE przez podmiot trzeci dotyczy wyłącznie tej części testów, która pozostaje związana z uruchomieniem integratora lokalnego i jego połączeniem z integratorem centralnym. Nie jest to udział w całości testów wszystkich podsystemów SOT, a wręcz przeciwnie – jest to symboliczna część testów wszystkich podsystemów SOT, za których przeprowadzenie odpowiada wykonawca takich systemów.

Całość testów uruchomieniowych dla obu integratorów została ujęta w poz. 14. i 16. Tabeli cenowej. W ramach tych testów może być potrzebna koordynacja z zespołem testowym podmiotu trzeciego, której koszty zostały ujęte w pozycji 131. Szczegółowej kalkulacji kosztów. Ponieważ czynności te stanowią tylko niewielką część generalnych testów uruchomieniowych integratora, nie ma podstaw do przyjęcia, że należy na nie przeznaczyć dodatkowy, odrębny wyjazd zespołu.

[ad b) – uruchomienie integracji w integratorze centralnym]

W odniesieniu do integratora centralnego również błędne jest założenie, że konfiguracja będzie wykonywana bezpośrednio w CA. Gdyż może ona zostać przygotowana w izolowanym środowisku, a jedynie wgranie konfiguracji wymaga dostępu do środowiska CA. Co więcej, dostęp do środowisk CA może odbywać się ze stacji roboczych w siedzibie Zamawiającego, bez konieczności wizyt w CA.

Jednakże Konsorcjum, kierując się dodatkową ostrożnością, uwzględniło koszty wyjazdu do CA w poz. 16. Tabeli cenowej, mimo że mogą się one w ogóle nie odbyć, ponieważ testy te również mogą być organizowane bez konieczności fizycznej obecności zespołu w CA.

[ad c) – delegacja zespołu projektowego]

Jak już powyżej wskazano, istnieje możliwość prowadzenia prac dokumentacyjnych i uzgodnień bez bezpośredniej obecności projektanta na obiekcie. Nie ma bowiem postanowień nakazujących fizyczną obecność zespołu projektowego na obiekcie (nie wskazano go również w odwołaniu).

[ad d) – delegacja w celu przeprowadzenia szkoleń]

Odwołujący twierdzi, że w poz. 18. Tabeli cenowej (odpowiednio poz. 152. i 153. Szczegółowej specyfikacji kosztów) brakuje kosztów delegacji, w tym noclegu. Tymczasem pkt 4.1.8. OPZ przewiduje przeprowadzenie szkoleń w siedzibie Zamawiającego albo zdalnie, więc nie ma więc podstaw do automatycznego doliczania kosztów noclegów. Natomiast przejazd do siedziby Zamawiającego zajmuje 15-30 min. w jedną stronę, więc przewidziany na 500 zł koszt paliwa na jedno szkolenie został określony z istotnym zapasem. Ewentualna dieta szkoleniowca pozostaje kosztem marginalnym względem całości kosztu szkolenia i może być pokryta z tego zapasu.

[ad zarzutów z pkt IV.1.4) uzasadnienia odwołania – pominięcie kosztów pracy próbnej]

Podczas pracy próbnej nie są wykonywane czynności na SE. Praca próbna jest to pierwsze 14 dni pracy systemu po jego sprawdzeniu podczas testów SAT przeprowadzonych przez Wykonawcę i Zamawiającego. Po zakończeniu tego okresu Wykonawca na podstawie wydruków z rejestrów zdarzeń ma obowiązek ocenić, czy w ramach pracy próbnej nie ujawniły się wady wczesnej fazy eksploatacji oraz sporządzić raport z pracy próbnej SOT.

Twierdzenie o pominięciu kosztów pracy próbnej nie znajduje potwierdzenia w kalkulacji, gdyż zostały one wprost wskazane w pozycji 14. Tabeli cenowej (odpowiednio poz. 133. Szczegółowej kalkulacji kosztów).

Praca próbna następuje po testach SAT, gdy system jest już skonfigurowany i funkcjonalny. Jej celem jest obserwacja działania integratora w warunkach produkcyjnych oraz weryfikacja prawidłowości odwzorowania zdarzeń z integrowanych podsystemów SOT.

Udział wykonawcy w tym etapie jest wymagany, ale jego zakres jest ograniczony, gdyż wykonawca nie prowadzi przez całe 14 dni ciągłej pracy przy systemie i nie ma prawa w tym czasie modyfikować jego konfiguracji. Jego rola sprowadza się do analizy danych i przygotowania raportu na koniec pracy próbnej.

Z kolei czynności związane z analizą danych i przygotowaniem raportu końcowego mogą być wykonane z wykorzystaniem stacji dostępowych w siedzibie Zamawiającego. Konsorcjum oszacowało całkowity nakład pracy na 1-2 roboczodni, co stanowi niewielką część kosztów tej pozycji.

Podkreślenia wymaga, że Odwołujący nie wykazał, dlaczego praca próbna miałaby wymagać stałej obecności zespołu na obiekcie przez cały okres 14 dni. Przyjęcie takiego założenia ponownie prowadziłoby do sztucznego zwielokrotnienia kosztów.

[ad zarzutu z pkt IV.1.5) uzasadnienia odwołania

– utrzymanie 110 obiektów w okresie gwarancji]

Odwołujący ponownie błędnie utożsamia brak odrębnej pozycji w kalkulacji z brakiem zabezpieczenia kosztu. Nie jest to założenie prawidłowe, gdyż koszty te mogły i zostały skalkulowane w różnych pozycjach, bez potrzeby ich wyodrębniania, niezależnie od pozycji „Utrzymanie systemu, aktualizacje i poprawki w 5-letnim okresie gwarancji – niezbędne prace programistyczne i konfiguracyjne (niewynikające z potrzeb generowanych przez podłączanie SE)”, skalkulowanej na 1.020.000,00 zł.

[ad a) – koszty wymiany, ponownej konfiguracji

i wgrania oprogramowania serwera integratora lokalnego]

Z uwagi na wysoką redundancję komponentów przewidzianą w OPZ Konsorcjum oceniło prawdopodobieństwo awarii wymagającej fizycznej wymiany serwera na mniej niż 1%.

Co więcej, konfiguracja integratora jest objęta polityką kopii zapasowych (a więc nie wymaga ponownego tworzenia), a aktualizacje oprogramowania integratora lokalnego wykonywane są z poziomu CA, zgodnie z pkt. 3.8. OPZ. Jeżeli zatem wystąpi konieczność wizyty na obiekcie, jej czas powinien być ograniczony do minimum.

Konsorcjum dodatkowo zapewnia w oferowanych produktach przez oferentów stosowną gwarancję, co jeszcze bardziej minimalizuje ryzyko kosztowe po stronie Zamawiającego. W konsekwencji literalne wyodrębnianie tych kosztów w kalkulacji nie miałoby żadnego wpływu na jej poziom.

[ad b) – aktualizacja oprogramowania dla 110 SE przez 5 lat gwarancji]

Odwołujący przyjmuje, że każda aktualizacja musi być wykonywana przez Wykonawcę odrębnie na każdej z 110 SE, co nie odpowiada mechanizmowi przewidzianemu w OPZ. Przy czym wymagania dotyczące aktualizacji oprogramowania zostały określone w pkt. 3.8. OPZ (a nie w pkt 4.1.4.OPZ, jak twierdzi Odwołujący). Pkt 3.8 OPZ precyzyjnie opisuje zarówno sposób aktualizacji, jak i podział obowiązków pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym. Przy czym aktualizacje oprogramowania integratorów lokalnych nie stanowią odrębnego, indywidualnego procesu dla każdej SE, lecz są elementem centralnie zarządzanego ekosystemu, którego sercem jest integrator centralny w Centrum Alarmowym (CA).

Pkt 3.8 OPZ przewiduje przygotowanie mechanizmu automatycznej aktualizacji, przygotowanie instrukcji i wytycznych, instalowanie aktualizacji w środowisku testowym CA oraz wsparcie Zamawiającego przy wdrażaniu aktualizacji w środowiskach quality i produkcyjnym CA. Integrator centralny i integratory lokalne funkcjonują w tym zakresie jako jeden ekosystem. Aktualizacja przygotowywana jest centralnie, a następnie dystrybuowana z poziomu CA i instalowana automatycznie na SE.

W konsekwencji Wykonawca nie wykonuje tej samej czynności 110 razy na 110 obiektach, jak błędnie zakłada Odwołujący, a co nie znajduje oparcia w OPZ.

Realne i ujęte przez Konsorcjum koszty wdrażania aktualizacji obejmują przygotowanie paczki instalacyjnej, instalację w środowisku testowym CA, wsparcie Zamawiającego przy wdrożeniu w środowiskach quality i produkcyjnym oraz automatyczną dystrybucję do SE. Jest to nieskomplikowany proces, oszacowany i skalkulowany na 4 roboczodni w ciągu roku.

Wszystkie koszty związane z wytwarzaniem i wdrażaniem aktualizacji, a także poprawkami bezpieczeństwa dla całości systemu w okresie gwarancji integratora centralnego zostały ujęte w pozycji 8. Szczegółowej kalkulacji kosztów.

Koszty związane z poprawkami i aktualizacjami specyficznych modułów integracyjnych potrzebnych na wybranych SE, dostarczanych w okresie gwarancji integratorów lokalnych, zostały uwzględnione w pracach programistycznych związanych z SE i ujęte w pozycjach 106.-108., 118., 119., 128. i 129. Szczegółowej kalkulacji kosztów.

Odwołujący błędnie również przypisuje Wykonawcy obowiązek wykonywania comiesięcznych aktualizacji bezpieczeństwa Windows Server, gdyż według OPZ wykonuje je Zamawiający, natomiast Wykonawca zapewnia zgodność swojego oprogramowania z tymi aktualizacjami. Przy czym Konsorcjum, bazując na swoim doświadczeniu, nie odnotowało nigdy przypadku niekompatybilności oprogramowania Venom PSIM z kolejnymi wersjami Windows Server.

Reasumując, całkowity koszt niezbędnych aktualizacji został uwzględniony w kalkulacji kosztów, a zarzut odwołania bazuje na błędnej interpretacji dokumentacji postępowania. Konsorcjum ujęło wszystkie koszty aktualizacji zgodnie z OPZ, projektem Umowy oraz praktyką wdrożeń systemów PSIM.

OPZ nie przewiduje pozagwarancyjnej rekonfiguracji integratorów lokalnych ani bieżącego wsparcia eksploatacyjnego po zmianach w systemach SOT, czy też obowiązku dostosowywania integratorów lokalnych do zmian w konfiguracji SOT, więc bezprzedmiotowe jest zarzucanie nieujęcia kosztów tych czynności.

[ad c) – nieujęcie kosztów fizycznej obsługi przeglądów i czynności konserwacyjnych]

OPZ nie przewiduje po stronie Wykonawcy cyklicznych przeglądów urządzeń, czynności konserwacyjnych ani bieżącego utrzymania eksploatacyjnego integratorów lokalnych, więc nie ma podstaw, aby rozszerzać ten zakres o obowiązki, które Odwołujący uznaje za pożądane z punktu widzenia własnego modelu realizacji. OPZ nie wymaga od wykonawcy dokonywania przeglądów dostarczonych urządzeń i nie są one wymagane dla utrzymania gwarancji.

Oznacza to, że Zamawiający świadomie i jednoznacznie wyłączył z zakresu zamówienia cykliczne przeglądy urządzeń, czynności konserwacyjne, bieżące utrzymanie eksploatacyjne integratorów lokalnych czy jakiegokolwiek działania serwisowe wykraczające poza standardową gwarancję.

W konsekwencji nie można mówić o niedoszacowaniu, skoro OPZ nie przewiduje ani konieczności wykonywania takich czynności, ani ich finansowania w ramach wynagrodzenia wykonawcy.

[ad d) – nieujęcie kosztów ochrony fizycznej]

Konsorcjum założyło, że proces wdrażania zostanie przeprowadzony w sposób ograniczający czas unieczynnienia SOT do minimum. Jeżeli środki zaradcze okażą się nieskuteczne, przewidziany jest powrót do wcześniejszej konfiguracji, co kończy okres unieczynnienia.

Konsorcjum nie przewiduje sytuacji, w której unieczynnienie SOT przekroczy 72 godziny na obiekcie, a koszt ochrony w tym okresie ponosi Zamawiający. Jednocześnie z ostrożności w pozycji 151. kalkulacji uwzględniono ryzyko sporadycznego przekroczenia tego limitu, przyjmując średnio 12 godzin ponad limit na obiekt.

Założenie Odwołującego, zgodnie z którym dłuższe unieczynnienie powinno być traktowane jako typowy scenariusz dla każdego obiektu, nie znajduje oparcia w charakterze planowanych prac. Zakres zamówienia co do zasady nie obejmuje bowiem ingerencji w same systemy SOT, co istotnie ogranicza ryzyko ich unieczynnienia. Tym samym szacunki Konsorcjum są adekwatne i nie prowadzą do bezpodstawnego zaniżenia kosztu.

[ad zarzutu z pkt IV.6) uzasadnienia odwołania – zysk, koszty ogólne i pośrednie]

Podnoszona różnica między deklarowanym zyskiem a zyskiem zawartym w kalkulacji kosztów pozostaje bez znaczenia dla stawianego zarzutu. Nawet jeżeli pomiędzy tymi wartościami wystąpiła różnica, nadal oferta Konsorcjum pozwala osiągnąć zysk i obejmuje marżę na ryzyka, które nie zostały skonsumowane przez rzekome zaniżenia zarzucane w odwołaniu.

Koszty ogólne i pośrednie, zgodnie ze stosowaną przez Konsorcjum metodą, nie zostały oddzielnie wyodrębnione, ale proporcjonalnie przydzielone do poszczególnych pozycji kosztowych.

Przed wszystkim z wyjaśnień Konsorcjum wynika, że koszty netto wykazane w kalkulacji (41.344.027,01 zł) obejmują szereg ryzyk (co zostało pominięte w uzasadnieniu tego zarzutu odwołania), które w głównej mierze odwołują się do ryzyka wzrostu cen komponentów. Łączna wartość pozycji dotyczących ryzyk opiewa na 4.052.500,00 zł netto. Zatem pomniejszony o tę kwotę koszt realizacji prac wynosi 3.791.527,01 zł netto, a marża 4.060.105,39 zł netto. W tej sytuacji, aby uznać, że oferta Konsorcjum zawiera rażąco niską cenę należałoby wykazać, że łącznie zaniżenie

przekracza 8.112.605,39 zł, czemu Odwołujący nie sprostął.

[zakres sprecyzowania w odwołaniu wymiaru zaniżenia ceny oferty Konsorcjum
w kontekście powyższych ustaleń]

Zarzut z pkt IV.1.1) uzasadnienia został następująco podsumowany odnośnie wymiaru finansowego zarzucanego zaniżenia ceny oferty Konsorcjum [pisownia oryginalna]: *...skoro dla zakresu 10 SE czynności po stronie podsystemów SOT wycenione zostały łącznie na kwotę 1.775.200 zł netto, to pominięcie ich dla zakresu pozostałych 110 SE oznacza zaniżenie ceny oferty o kilkanaście milionów złotych [1.775.200 zł netto: 10 SE = 177.520 zł netto/ 1 SE x 110 SE = 19.527.200 zł netto – 257.000 zł netto (rezerwy z poz. 108 i 158) = 19.270.200 zł netto].*

Co więcej, jak się okazało na rozprawie, tak wskazana kwota zaniżenia odpowiada poziomowi ofert cenowych z 10 i 12 grudnia 2025 r., które uzyskał Telbud od podwykonawców, przy czym nie wynika z niej, na jakiej podstawie i w jaki sposób każdy z tych podmiotów określił liczbę roboczogodzin potrzebną na wykonanie wymienionych tam hasłowo czynności.

Jak już powyżej ustalono, zarzut ten opiera się na kontrfaktycznym założeniu, że wykonawcę Zamówień Szczegółowych dotyczących kolejnych 110 obiektów SE obciążają również czynności związane z modernizacją systemów SOT/SSP w celu umożliwienia ich integracji, co ma być w pierwszej kolejności przedmiotem odrębnej umowy, a w drugiej przedmiotem dodatkowego zakresu prac w ramach Zamówienia Szczegółowego, za wynagrodzeniem ustalonym według obmiaru faktycznie wykonanych czynności. W konsekwencji powyżej przytoczone podsumowanie jest oczywiście nieadekwatne.

Natomiast podstawa faktyczna wszystkich pozostałych zarzutów nie obejmuje sprecyzowania wymiaru zarzucanego wymiaru zaniżenia ceny oferty, w tym brak takiego przełożenia dla kwestionowanych budżetów czasowych czy wyceny jednostkowej czynności [zarzuty z pkt IV.1.2) lit. a) i b) i pkt IV.1.5) lit. d) uzasadnienia odwołania]. Z kolei wszystkie pozostałe zarzuty [tj. pkt IV.1.2) lit. c), pkt IV.1.3) lit. a)-d), pkt IV.1.4), i pkt IV.1.5) lit. a)-c) uzasadnienia odwołania] w ogóle nie obejmują sprecyzowania wymiaru zaniżenia ceny oferty z tytułu podnoszonych jako nieuwzględnione czynności.

Reasumując, okoliczności faktyczne składające się na zarzut nr 1 odwołania nie wskazują na jakiegokolwiek zaniżenie ceny oferty Konsorcjum.

Próbę uzupełnienia tego braku na rozprawie, tj. po upływie terminu na wniesienie odwołania, nie mogła być wzięta pod uwagę.

[ad zarzutu z pkt IV.2. uzasadnienia odwołania]

W konsekwencji bezprzedmiotowe jest wywodzenie istnienia niezgodności treści oferty Konsorcjum z warunkami tego zamówienia, zresztą wywiedzione jedynie ogólnikowo jako konsekwencja zarzutu nr 1 [pisownia oryginalna]: *...powyższe okoliczności wskazują nadto na niezgodność oferty Wykonawcy z warunkami zamówienia. Oferowane przez wykonawcę Konsorcjum API SMART zobowiązanie nie odpowiada bowiem zobowiązaniu określone w specyfikacji, skoro przedstawiona kalkulacja potwierdza, że wykonawca pominął część kosztów i czynności, które winny być objęte jego świadczeniem.* Zarzut nr 2 nie opiera się zatem na żadnych odrębnych okolicznościach.

[ad zarzutów nr 1 i 2 odwołania]

Niezależnie od powyższych ustaleń kluczowe znaczenie ma zaniechanie w ramach podstawy faktycznej poszczególnych zarzutów identyfikacji postanowień warunków zamówienia (na czele z OPZ i wzoru umowy), które miałyby określać w sposób opisany w uzasadnieniu odwołania czynności, których miałyby nie wycenić czy nie uwzględnić Konsorcjum.

Również w tym przypadku próba uzupełnienia tego braku na rozprawie, skądinąd w sposób nieczytelny i nieuporządkowany, nie mogła być wzięta pod uwagę.

W konsekwencji Izba uznała za wiarygodne w powyżej opisanym zakresie konkretne twierdzenia Zamawiającego i Przystępującego, zaprzeczające nieosadzonemu w konkretnie wskazanych postanowieniach warunków zamówienia okolicznościom składającym się na podstawę faktyczną zarzutów, nawet jeżeli również nie w każdym przypadku obejmowały odesłanie do konkretnego postanowienia warunków zamówienia. To na Odwołującym spoczywał bowiem ciężar udowodnienia istnienia okoliczności podważających pozytywne zweryfikowanie przez Zamawiającego wyjaśnień ceny oferty złożonych przez Konsorcjum.

Izba zważyła, co następuje:

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że w ustalonych powyżej okolicznościach bezzasadny jest wniosek o odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 4 ustawy pzp, zgodnie z którym Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołujący powołuje się wyłącznie na te same okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie innego odwołania, dotyczącego tego samego postępowania, wniesionego przez tego samego odwołującego.

Według art. 224 ust. 5 pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na

wykonawcy.

Art. 224 ust. 6 pzp stanowi, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Z kolei zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Ponadto z art. 537 pkt 1 pzp wynika, że ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Według art. 537 pkt 1 pzp w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy będącym stroną lub uczestnikiem postępowania odwoławczego. Przy czym z art. 224 ust. 5 pzp wynika, że ciężar ten obciąża wykonawcę już na etapie składania wyjaśnień, więc jeżeli temu nie sprostął na etapie badania jego oferty przez zamawiającego, *de facto* nie sposób, aby mógł wykazać coś przeciwnego w toku postępowania odwoławczego. Z kolei Izba bada prawidłowość dokonanej przez zamawiającego oceny złożonych mu wyjaśnień i dowodów, stąd podniesienie przez takiego wykonawcę dodatkowych okoliczności (czy zgłoszenie dowodów na ich potwierdzenie) dopiero w toku postępowania odwoławczego nie mają większego znaczenia.

Ustalony powyżej zakres i sposób sprecyzowania zawartych w odwołaniu zarzutów oraz próba ich rozszerzenia na rozprawie, czyli już po upływie zawitego terminu na wniesienie odwołania, czyni uzasadnionym zwrócenie również uwagi na następujące przepisy rządzące przebiegiem postępowania odwoławczego.

Specyfika tego postępowania, która odróżnia je od typowego spornego postępowania cywilnego wyraża się przede wszystkim w zawartym w art. 555 ustawy pzp uregulowaniu (niezmienionym w stosunku do tego z art. 192 ust. 7 popzp), że Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Oznacza to, że niezależnie od wskazywanego w odwołaniu przepisu, którego naruszenie jest zarzucane zamawiającemu, Izba jest uprawniona do oceny prawidłowości zachowania zamawiającego (podjętych lub zaniechanych czynności), jedynie przez pryzmat sprecyzowanych w odwołaniu okoliczności, przede wszystkim faktycznych, ale i prawnych. Mają one decydujące znaczenie dla ustalenia granic kognicji Izby przy rozpoznaniu sprawy, gdyż konstytuują zarzut podlegający rozpoznaniu. W konsekwencji o ile dowody na mocy art. 535 ustawy pzp odwołujący może przedstawiać aż do zamknięcia rozprawy, o tyle okoliczności, z których chce wywodzić skutki prawne musi uprzednio zawrzeć w odwołaniu, pod rygorem ich nieuwzględnienia przez Izbę z uwagi na art. 555 pzp. Należy rozgraniczyć bowiem okoliczności faktyczne konstytuujące zarzut, czyli określone twierdzenia o faktach, z których wywodzone są skutki prawne, od dowodów na ich poparcie.

Jak to trafnie wywiodła Izba w uzasadnieniu wyroku z 9 maja 2023 r. sygn. akt KIO 1142/23: *Ponadto art. 516 ust. 1 pkt 7-10 pzp stanowi, że odwołanie powinno wskazywać czynność lub zaniechanie zamawiającego, którym zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, określać żądanie oraz wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania. Z przepisów tych wynika zatem, że samo wskazanie czynności zamawiającego oraz naruszonych przez niego przepisów ustawy nie tworzy zarzutu. Zarzut jest substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które po winny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one określają granice rozpoznania odwołania. Oznacza to, że niezależnie od podstawy prawnej wskazanego naruszenia, nowe okoliczności faktyczne podnoszone dopiero na rozprawie stanowią nowe zarzuty, które nie były zawarte w odwołaniu. W związku z tym nie mogą one być brane pod uwagę w trakcie rozpoznania odwołania przez Izbę, gdyż byłoby to niezgodne z ww. przepisami obowiązującymi w postępowaniu odwoławczym przed Izbą. Dopuszczenie rozszerzania przez odwołujących zakresu pierwotnych zarzutów lub ich modyfikacji na rozprawie prowadziłoby też w istocie do przedłużenia ustawowego terminu na wnoszenie odwołań. Ponadto w razie rozpoznania przez Izbę nowych zarzutów rozszerzonych o okoliczności faktyczne niepodniesione w odwołaniu, doszłoby do zachwiania zasady równości stron cechującej kontradyktoryjne postępowanie odwoławcze, gdyż zamawiający o tym, jakie konkretnie zarzuty kierowane są pod jego adresem, dowiadywałby się dopiero na rozprawie, co uniemożliwiłoby mu przygotowanie argumentacji i zgromadzenie ewentualnych dowodów przemawiających na jego korzyść.*

Takie stanowisko jest konsekwentnie prezentowane przez Izbę. *Wskazanie nowych faktów, nawet wyczerpujących dyspozycję tego samego przepisu pzp, jest uznawane za nowy zarzut [z uzasadnienia wyroku z 13 marca 2023 r. sygn. akt KIO 291/23]. Izba bada odwołanie wyłącznie w granicach zarzutów (art. 555 Prawa zamówień publicznych). Zarzut składa się z podstawy prawnej – wskazania przepisu, który został naruszony, i podstawy faktycznej, tj. okoliczności, które mogłyby być rozpatrywane przez Izbę w kontekście ewentualnego naruszenia przepisu ustawy. Podniesiony zarzut musi być skonkretyzowany [z uzasadnienia wyroku z 22 lutego 2023 r. sygn. akt KIO 360/23]. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że postępowanie odwoławcze nie służy uzupełnianiu treści odwołania. Skoro rozstrzygnięcie odwołania winno ograniczać się do zarzutów zawartych w odwołaniu to mnożenie okoliczności faktycznych i prawnych w toku postępowania odwoławczego, należy uznać za rozszerzenie przedmiotu odwołania nie zaś za uzasadnienie zarzutów sformułowanych w odwołaniu [z uzasadnienia wyroku z 5 grudnia 2013 r. sygn. akt KIO 2690/13].*

Trafność powyższego stanowiska Krajowej Izby Odwoławczej, podzielanego również w doktrynie, już dawno

została potwierdzona w orzecznictwie sądów okręgowych, w szczególności w uzasadnieniu w wyroku z 25 maja 2012 r. sygn. akt XII Ga 92/12 Sąd Okręgowy w Gdańsku trafnie wywiódł, że Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu, przy czym stawianego przez wykonawcę zarzutu nie należy rozpoznawać wyłącznie pod kątem wskazanego przepisu prawa, ale również jako wskazane okoliczności faktyczne, które podważają prawidłowość czynności zamawiającego i mają wpływ na sytuację wykonawcy.

Aktualnie Sąd Okręgowy w Warszawie, który jako Sąd Zamówień Publicznych rygorystycznie przestrzega stosowania art. 555 pzp, w uzasadnieniu wyroku z 18 października 2023 r. sygn. akt. XXIII Zs 77/23 wywiódł, że postępowanie odwoławcze przed Krajową Izbą Odwoławczą nie ma charakteru całościowego postępowania kontrolnego, obejmującego ogólną prawidłowość przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiającego, a Izba jest władna badać ściśle konkretnie te kwestie, które zostały jej poddane przez odwołującego (a następnie ewentualnie zmodyfikowane uwzględnieniem odwołania przez zamawiającego i sprzeciwem przystępującego) – i tak przedstawiony jej zakres zaskarżenia i zarzutów poddać konfrontacji z regulacją art. 554 ust 1 pkt 1 oraz art 555 ustawy pzp. Sąd z całą mocą podkreślił, że niedopuszczalne jest orzekanie przez Izbę w zakresie niespornym oraz co do zarzutów niezawartych w odwołaniu. Krajowa Izba Odwoławcza nie jest bowiem uprawniona do dowolnego zakresu rozpoznania odwołania (ustalenia substratu zaskarżenia), gdyż w systemie środków ochrony prawnej na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych dysponentem odwołania jest odwołujący, a także zamawiający (uznając bądź nie zarzuty odwołania) oraz jego uczestnicy (korzystając z prawa do wniesienia sprzeciwu). Stąd zarówno orzekanie przez Izbę w zakresie nieobjętym sprzeciwem (a zatem w zakresie niespornym), jak i co do zarzutów niezawartych w odwołaniu jest niedopuszczalne.

Odwołanie od zaniechania odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę, która była przedmiotem badania pod tym względem, o ile może ograniczać się do kwestionowania zaakceptowania przez zamawiającego złożonych mu przez wezwanego wykonawcę wyjaśnień wraz z dowodami, o tyle wymaga skonkretyzowania okoliczności faktycznych, które wskazują na to, że czynność ta była nieprawidłowa. Innymi słowy, w takim układzie procesowym treścią zarzutu podlegającego rozpoznaniu przez Izbę są podniesione w odwołaniu zastrzeżenia co do złożonych wyjaśnień, czyli sprecyzowanie, dlaczego ich treść nie uzasadnia możliwość wykonania przedmiotu zamówienia za cenę wskazaną w ofercie.

W rozpoznawanej sprawie Odwołujący temu nie sprostął, gdyż oparł zarzut na twierdzeniach nieodpowiadających rzeczywistości stanowi rzeczy lub twierdzeniach fragmentarycznych i nieweryfikowalnych, które zostały skutecznie zaprzeczone przez Zamawiającego i Przystępującego. Odwrócony ciężar dowodu nie zwalniał również Odwołującego od poparcia swoich twierdzeń stosownymi dowodami, gdyż na zasadzie art. 534 ust. 1 ustawy pzp, strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W tym przypadku Odwołujący, który zmierzał do skutku w postaci odrzucenia ofert Przystępującego, winien wykazać swoje twierdzenia co do nieprawidłowej oceny przez Zamawiającego wyjaśnień. Odwołujący nie mógł temu sprostać w sytuacji, gdy podstawę faktyczną zarzutu oparł wyłącznie na wybiórczo potraktowanej treści wyjaśnień, a nie na skutecznym wykazywaniu, że co najmniej istotne części składowe ceny oferty Przystępującego są nierynkowe.

Reasumując, Zamawiający nie miał zatem podstaw, aby w zakresie objętym podstawą faktyczną zarzutu zawartego w odwołaniu uznać wyjaśnienia złożone przez Przystępującego za nieuzasadniające ceny wskazane w jego ofercie.

W ustalonych powyżej okolicznościach, tj. w tym z uwagi na brak oparcia zarzutu na odrębnych niż zarzut nr 1 okolicznościach, oczywiście bezzasadny jest zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp, gdyż z uzasadnienia odwołania nie wynika, jaka treść oferty Konsorcjum i z jakimi postanowieniami warunków tego zamówienia miałyby być niezgodna.

W konsekwencji bezzasadny jest wynikowy zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy pzp, tj. wyboru jako najkorzystniejszej oferty Konsorcjum.

Z kolei zarzut naruszenia przez Zamawiającego zasad z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy pzp, jako niesamoistny, bo oparty na zasadności zarzutów głównych, jest również niezasadny.

Mając powyższe na uwadze, Izba – działając na podstawie art. 553 zd. 1 ustawy pzp – orzekła, jak w pkt 1. sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego w tej sprawie, na które złożył się uiszczony wpis od odwołania oraz uzasadnione koszty Zamawiającego w postaci wynagrodzenia pełnomocnika (według złożonego do przed zamknięciem rozprawy rachunku), orzeczono w pkt 2. sentencji stosownie do ustalonego wyniku sprawy, tj. na podstawie art. 557 ustawy pzp w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 i § 5 pkt 1 i 2 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) obciążono nimi Odwołującego.