Sygn. akt: KIO 4111/25

WYROK

Warszawa, dnia 27 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Matecka
Protokolant:Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu26 września 2025 r. przez wykonawcę Suntar Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Cyfryzacji, w imieniu i na rzecz którego działa Centralny Zamawiający - Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie
przy udziale:

A.wykonawcy Immitis Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy – uczestnika po stronie odwołującego

B. wykonawcy Axians IT Solutions Poland sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1.zalicza do 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.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 4111/25

Uzasadnienie

Minister Cyfryzacji, w imieniu i na rzecz którego działa Centralny Zamawiający - Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Dostawa urządzeń wraz z systemem zarządzania na potrzeby modernizacji szkolnych sieci dostępowych w ramach umowy ramowej”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 16 września 2025 r., numer ogłoszenia Dz.U. S: 177/2025 6032922025.

I. W dniu 26 września 2025 r. wykonawca Suntar Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wobec treści Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”) w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 99 ust. 2 ustawy Pzp zw. z art. 99 ust. 4 ustawy Pzp w zw. z art. 99 ust. 5 ustawy Pzp - przez sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający uczciwą konkurencję tj. niewynikający z uzasadnionych potrzeb Zamawiającego oraz nieproporcjonalny do wartości i celów jakie chciałby osiągnąć Zamawiający.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu, aby dokonał modyfikacji treści SIWZ (opisu przedmiotu zamówienia) w sposób wskazany w treści uzasadnienia odwołania oraz przesunięcie terminu składania ofert o okres co najmniej 14 dni.

Uzasadniając podniesiony zarzut Odwołujący stwierdził w szczególności:

W zakresie pozycji: 7. Wymagania dla przełączników 12 portowych z zasilaniem PoE (SW12P), punkt 1.3. Zamawiający sformułował postanowienie:

„Przełącznik musi mieć szerokość nie większą niż 300mm (1/2 szerokości szafy teleinformatycznej).”

Wskazane postanowienie jest sprzeczne wewnętrznie (1/2 szerokości szafy teleinformatycznej pod kątem funkcjonalnym to 24,13 cm, przy czym Zamawiający podaje inny wymiar). Ponadto, wskazane postanowienie znacząco ogranicza konkurencję ze strony wielu producentów sprzętu, a jednocześnie parametr ten nie ma żadnego pozytywnego efektu dla użytkownika. Przełączniki sieciowe jako urządzenia sieciowe z natury montowane są w szafach 19” (czego sam oczekuje zamawiający, bowiem już w pierwszym punkcie opisu przełącznika zawarł wymóg zgodności ze standardowymi szafami 19”). Co istotne, standard RACK 19” oznacza, że szerokość urządzenia musi wynieść dokładnie 19” (48,26 cm), bowiem na takiej szerokości znajdują się elementy montażowe szafy.

Odwołujący przedstawił w odwołaniu schemat wymiarów szafy oraz wizualizację montażu urządzenia w takiej szafie. Wskazał, że otwory montażowe znajdują się na stałej szerokości, po obu stronach szafy. Aby zamontować w niej urządzenie w odpowiedni sposób, konieczne jest wykorzystanie otworów montażowych po obu stronach. Z tego powodu postawienie obu tych wymogów w jednej pozycji, dla jednego urządzenia, jest zupełnie nielogiczne, bowiem w przypadku zaoferowania urządzenia o wymaganej szerokości 300mm i tak konieczne będzie dołączenie odpowiedniego adaptera, który zwiększy realną szerokość urządzenia tak, aby możliwy był jego pewny i bezpieczny montaż w szafie. Przykład takiego rozwiązania Odwołujący przedstawił na ilustracji. W takim przypadku, mimo iż samo urządzenie ma szerokość mniejszą niż pełne 19”, to i tak zajmuje całą szerokość szafy, co nie przynosi żadnej korzyści ani podczas obsługi, ani pracy urządzeń, a jednocześnie ograniczając konkurencję w sposób jednoznaczny podnosi ceny ofertowe w postępowaniu.

Zamawiający w OPZ wskazał: „Wszystkie wymagania wskazane w tym dokumencie, w szczególności dotyczące wydajności Urządzeń, pojemności tablic przełączania, ilości interfejsów, itd., należy traktować jako wymagania minimalne.”. Zgodnie z tym postanowieniem w tej pozycji teoretycznie można by zaoferować urządzenie o większej niż wymagana liczbie portów. Może to się okazać konieczne w przypadku producentów, którzy nie posiadają w swojej ofercie wielu różnych konfiguracji urządzeń, a jedynie kilka konkretnych, dopracowanych modeli. W tym przypadku wraz ze wzrostem funkcjonalności oraz wydajności urządzenia zwiększa się również ilość portów, a urządzenie wyposażone w dokładnie 12 portów może nie spełnić innych kluczowych wymagań. Zgodnie z postanowieniem Zamawiającego można by tutaj zaoferować przełącznik np. 24 portowy, jednak w takim przypadku spełnienie wymogu dotyczącego maksymalnej szerokości jest nierealne dla takich producentów sprzętu. W takim przypadku Zamawiający wskazaną kombinacją wymogów w zasadzie pozbywa się szansy na otrzymanie konkurencyjnego urządzenia, o funkcjonalności znacznie przewyższającej wymagania (co może przydać się w przyszłości, podczas rozbudowy serwerowni), w zamian otrzymując węższe urządzenie bez żadnej realnej korzyści.

Podsumowując Odwołujący stwierdził, że opisana kombinacja wymogów implikuje konieczność zaoferowania bardzo konkretnych, niestandardowo wąskich urządzeń, co z natury podniesie cenę zakupu, nie przynosząc przy tym żadnej potencjalnej korzyści, bowiem urządzenie finalnie i tak zajmie całą szerokość szafy RACK 19”.

W ocenie Odwołującego, wykorzystanie wolnej przestrzeni pozostałej przy urządzeniu o szerokości 300mm może wskazywać na chęć wykorzystania jej na potrzeby np. dodatkowego zasilacza PoE, co jednak znowu stanowi rozwiązanie niekonkurencyjne i zwiększające koszty po stronie Zamawiającego. Wskazać bowiem należy, że w przypadku większości zasilaczy o standardowych rozmiarach dopasowanych do szafy 19” tego typu element i tak znajduje się w obudowie urządzenia, które w tym wypadku nie wymaga żadnego dodatkowego zasilania dla osiągnięcia takiej funkcjonalności.

Mając to na uwadze, Odwołujący wniósł o wykreślenie poniższego postanowienia w całości: „Przełącznik musi mieć szerokość nie większą niż 300mm (1/2 szerokości szafy teleinformatycznej)”

lub nadanie temu postanowieniu następującego brzmienia:

„Przełącznik musi mieć szerokość nie większą niż maksymalna szerokość pozwalająca na montaż w standardowej szafie RACK 19””

Odwołujący dodał, że przy rozpatrywaniu zarzutu naruszenia uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego należy brać pod uwagę nie tylko sytuację wykonawców, ale również producentów, którzy nie zawsze są wykonawcami w rozumieniu art. 3 pkt 30 ustawy Pzp.

Na posiedzeniu z udziałem stron oraz uczestników postępowania odwoławczego Odwołujący zmodyfikował żądanie odwołania w ten sposób, że wniósł o nakazanie Zamawiającemu dokonania modyfikacji SWZ polegającej na nadaniu zaskarżonemu postanowieniu następującej treści: „powierzchnia przełącznika liczona jako szerokość razy głębokość przełącznika nie może być większa niż 1410 cm²".

II. Pismem wniesionym w dniu 20 października 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie.Zamawiający uznał zarzuty odwołania za niezasadne i wniósł o jego oddalenie.

Uzasadniając stanowisko zajęte w sprawie Zamawiający stwierdził w szczególności:

Zamawiający prowadzi postępowanie na dostawy urządzeń, które posłużą do modernizacji sieci dostępowych w budynkach szkół publicznych zlokalizowanych na terenie całego kraju. Zamawiający w innym postępowaniu zamawia usługę wykonania projektu modernizacji sieci w szkołach wraz z wykonaniem prac modernizacyjnych. Postępowanie będące przedmiotem odwołania ma na celu zakup urządzeń, które zostaną wykorzystane przy wykonaniu modernizacji sieci w szkołach. W tym celu Zamawiający postanowił o zawarciu umowy ramowej, która pozostawia elastyczność zakupu wedle potrzeb. Z tego też względu Zamawiający zamawia różne rodzaje urządzeń w różnej liczbie – tak aby można było każdą z sieci zbudować z takich urządzeń, które najlepiej sprawdzą się w danej lokalizacji. Odwołanie dotyczy wyłącznie jednego rodzaju przełączników (poz. 3 tabeli przedstawionej w odpowiedzi na odwołanie), które zamawiane są w liczbie maksymalnie 800 sztuk. Wymagania dla tych przełączników zawarte zostały w punkcie 7 Załącznika nr 1 (Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia), w tym:

1. *Wymagania ogólne*
    - 1.1. *Przełącznik musi być przystosowany do instalacji w standardowych 19" szafach teleinformatycznych (EIA-310-D, IEC 60297).*
        - 1.1.1. *Przełącznik musi posiadać wszystkie elementy potrzebne do zainstalowania go w szafie.*
        - 1.1.2. *Przełącznik musi posiadać wymiary umożliwiające montaż w szafie teleinformatycznej o głębokości 450mm, tj. głębokość i konstrukcja Urządzenia muszą zapewnić w szafie o takiej głębokości dołączenie zasilania, przewodów światłowodowych oraz miedzianych przy zapewnieniu wymaganych promieni gięcia przewodów.*
    - 1.2. *Przełącznik musi mieć wysokość 1U lub mniej.*
    - 1.3. *Przełącznik musi mieć szerokość nie większą niż 250mm (1/2 szerokości szafy teleinformatycznej).*
    - 1.4. *Przełącznik musi być wyposażony w zasilacz dostosowany do napięcia przemiennego 230V AC wraz z odpowiednim kablem zasilającym.*

Łącznie Zamawiający przewiduje dostawę 7000 sztuk przełączników o różnej liczbie portów. Zamówienie różnych typów przełączników wiąże się z koniecznością zapewnienia możliwości budowy sieci w szkołach o różnych uwarunkowaniach dot. przestrzeni. Przełączniki, które są wskazane w odwołaniu, to przełączniki o najmniejszej wymaganej liczbie portów, są one przeznaczone do małych szaf. Poza takimi przełącznikami zamawiane są przełączniki o liczbie portów 24 i 48 (w znacząco większej liczbie). Szafa rack, w której instalowane są urządzenia sieciowe, ma standardową szerokość, ale może mieć różną wysokość. Wysokość tę określa się w jednostkach nazywanych Rack Unit (RU). Zamawiający przewiduje konieczność dostosowania wielkości szafy do warunków w danej szkole. O ile w warunkach na to pozwalających i tam gdzie jest to niezbędne, przewidywana jest instalacja szafy 24RU lub 42RU, o tyle pilotaż przeprowadzony przez Zamawiającego wykazał również konieczność zapewnienia szaf małych 6RU (głównie instalowanych na korytarzach szkolnych). Pilotaż projektu Modlan został zrealizowany w latach 2022 – 2023 w 228 lokalizacjach szkolnych. Wnioski z realizacji tego pilotażu posłużyły do przygotowania wymagań zarówno co do sposobu realizacji prac, jak też co do wymagań technicznych, zarówno na okablowanie strukturalne, jak tez wymagań stawianych urządzeniom.

Jednym z tych wniosków, była konieczność posiadania pewnej liczby przełączników o zmniejszonych wymiarach, przeznaczonych do instalowania w małych szafkach. W szafkach tych co najmniej 2RU będzie zajęte przez panele z zakończeniami kabli, w pozostałej przestrzeni trzeba ułożyć przełącznik, listwę zasilającą, kable zasilające do przełącznika, a także nadmiary kabli połączeniowych, w tym światłowodowych (przewody światłowodowe są mniej wytrzymałe mechanicznie, a w związku z tym wymagają zachowania większej ilości miejsca do ułożenia). Nawet przy założeniu optymalizacji długości kabli połączeniowych, ilość miejsca dostępnego w szafce nie jest duża i każda możliwość jego zaoszczędzenia jest istotna.

W szafkach, w których planowana jest instalacja przełączników o zmniejszonej szerokości, nie jest wymagana znaczna liczba portów dostępowych (12 portów jest wystarczająca). W przypadku szafek o wymaganej liczbie portów dostępowych większej niż 12, instalowane będą standardowe przełączniki 24 portowe (także zamawiane w ramach postępowania, i to w znacząco większej ilości). W szafkach, w których będą instalowane przełączniki o 12 portach dostępowych, nie ma też potrzeby instalowania dodatkowych zasilaczy PoE, gdyż zgodnie z wymaganiami zawartymi w

OPZ wszystkie porty przełącznika muszą mieć możliwość zasilania urządzeń przy wykorzystaniu PoE.

Decyzja o zamówieniu jednego z typów przełączników o szerokości połowy szafy jest więc podyktowana koniecznością dostosowania się do warunków fizycznych, które - jak wskazał pilotaż - mogą wystąpić w niektórych lokalizacjach. Nawet w przypadku zainstalowania przełącznika na uchwycie montażowym, za ww. uchwytem w połowie szerokości (obok przełącznika) pozostaje miejsce, które może być wykorzystane na umieszczenie kabli, co pozwoli na odpowiednie ich zabezpieczenie (uchwyt montażowy ma grubość ok. 1 mm).

Tym samym Zamawiający podjął decyzję o ograniczeniu szerokości przełączników zgodnie z potrzebami, jakie mogą pojawić się w konkretnych lokalizacjach i decyzja ta nie ma na celu ograniczania konkurencji w postępowaniu.

Zgodnie z wiedzą Zamawiającego na rynku istnieje wiele ofert odpowiadających na te potrzeby – szerokość przełącznika nie wskazuje wyłącznie na jednego producenta lub konkretny produkt. W odwołaniu nie przedstawiono też żadnych dowodów na wystąpienie tego typu sytuacji, ograniczono się wyłącznie do stwierdzenia, że wymaganie ogranicza konkurencję.

Zamawiający nie ma obowiązku dostosowania wymagań do oferty każdego z wykonawców. Naruszeniem konkurencji nie jest stawianie wymagań, a postawienie takich wymagań w oderwaniu od potrzeb, dla celów ograniczenia konkurencji na rynku. W tym postępowaniu mamy do czynienia więc z sytuacją, gdy wymaganie, które faktycznie nie pozwala na dostarczenie jakichkolwiek przełączników o 12 portach, a jedynie przełączników o ograniczonej szerokości, jest uzasadnione obiektywnymi potrzebami Zamawiającego. W takim wypadku nie można mówić o naruszeniu przepisu art. 99 ust. 4 ustawy Pzp. Zamawiający nie narusza konkurencji stawiając wymaganie co do urządzenia, które jest uzasadnione - zakup jakiegokolwiek przełącznika nie pozwoli bowiem na osiągniecie celów realizowanego projektu.

III. Przystąpienie do postępowania odwoławczego zgłosili:

- wykonawca Immitis Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy – po stronie odwołującego,
- wykonawca Axians IT Solutions Poland sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – po stronie zamawiającego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Stawiając zarzut naruszenia przepisów art. 16 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 1 w zw. z art. 99 ust. 2 w zw. z art. 99 ust. 4 w zw. z art. 99 ust. 5 ustawy Pzp przez sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający uczciwą konkurencję tj. niewynikający z uzasadnionych potrzeb Zamawiającego oraz nieproporcjonalny do wartości i celów, jakie chciałby osiągnąć Zamawiający, Odwołujący stwierdził, że kombinacja postanowionych przez Zamawiającego wymagań implikuje konieczność zaoferowania bardzo konkretnych, niestandardowo wąskich przełączników, co z natury podniesie cenę zakupu, nie przynosząc przy tym żadnej potencjalnej korzyści, bowiem urządzenie finalnie i tak zajmie całą szerokość szafy RACK 19".

Odpowiadając na stanowisko przedstawione w odwołaniu Zamawiający w szczególności powołał się na wyniki Pilotażu projektu Modlan, który został zrealizowany w latach 2022 – 2023 w 228 lokalizacjach szkolnych. Jak wskazał Zamawiający, wnioski z realizacji tego pilotażu posłużyły do przygotowania m.in. wymagań technicznych stawianych urządzeniom, a jednym z nich jest konieczność posiadania pewnej liczby przełączników o zmniejszonych wymiarach, przeznaczonych do instalowania w małych szafkach.

Należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 534 ust. 1 ustawy Pzp strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Postawienie zarzutu ograniczenia uczciwej konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie oznacza, że odwołujący zwolniony jest z obowiązku, o którym mowa w ww. przepisie ustawy Pzp. W istocie, postawienie przez Zamawiającego jakiegokolwiek wymagania odnośnie przedmiotu zamówienia zawęża krąg wykonawców zdolnych zrealizować zamówienie, a zatem ogranicza konkurencję w postępowaniu. Opierając się na tym stwierdzeniu można by dojść do wniosku, że odwołujący nie jest obowiązany do przedstawienia dowodów na poparcie zasadności postawionego zarzutu. Byłby to jednak wniosek błędny. Zarzuty dotyczące ograniczenia uczciwej konkurencji w postępowaniu odwołują się do określonego stanu faktycznego, bez ustalenia którego nie jest możliwe uwzględnienie odwołania. W konsekwencji, również odwołującego, w sprawach dotyczących sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający uczciwą konkurencję w postępowaniu, obciąża obowiązek, o którym mowa w art. 534 ust. 1 ustawy Pzp.

W niniejszej sprawie żadna ze stron postępowania nie przedstawiła dowodów na potwierdzenie faktów, na które powoływała się celem wykazania zasadności swojego stanowiska w sprawie. Jednakże ciężar dowodu w pierwszej kolejności obciążał Odwołującego, jako stronę inicjującą postępowanie odwoławcze. Odwołujący oparł postawiony zarzut na określonym stanie faktycznym, który – poza treścią wymogów sformułowanych przez Zamawiającego w opisie

przedmiotu zamówienia - nie został wykazany. Mając to na uwadze Izba uznała, że odwołanie podlega oddaleniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 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 pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: