Sygn. akt:KIO 4508/25

WYROK

Warszawa, dnia 1 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 listopada 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. przez wykonawcę **Axians Networks Poland Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie**

orzeka:

1. **Oddala odwołanie**.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża **Odwołującego** i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy)** uiszczoną przez **Odwołującego**, tytułem 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:……...

Sygn. akt KIO 4508/25

U z a s a d n i e n i e

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. *Zakup i montaż systemów antenowych na potrzeby łączności PRM na terenie województwa mazowieckiego.* Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 15 września 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00423404/01.

W dniu 20 października 2025 r. wykonawca Axians Networks Poland Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego, które nastąpiło w wyniku błędnego uznania, że oferta Odwołującego jest niezgodna ze Specyfikacją Warunków Zamówienia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem oferty Odwołującego.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie nie przystąpił żaden wykonawca.

Zamawiający pismem z dnia 24 listopada 2025 r. złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania,
w szczególności: specyfikację warunków zamówienia, ofertę Odwołującego, informację o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty Odwołującego. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, a także oświadczenia i stanowiska stron wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 27 listopada 2025 r.

Izba nie dopuściła i nie przeprowadziła wnioskowanego przez Zamawiającego dowodu z opinii biegłego z zakresu łączności na fakt niespełniania wymagań Zamawiającego określonych w OPZ przez zaoferowany sprzęt przez

Odwołującego oraz że nie istnieje techniczna możliwość wyprodukowania anteny o parametrach oferowanych przez Odwołującego.

Izba uznała, że przydatność dla sprawy dowodu z opinii biegłego należy ocenić z punktu widzenia rozkładu ciężaru dowodów, stanowisk stron oraz w świetle już dostarczonego materiału dowodowego. Zgodnie z art. 539 ust. 2 zd.1 ustawy Pzp Izba może powołać biegłego spośród osób wpisanych na listę biegłych sądowych albo spoza tej listy, jeżeli ustalenie stanu faktycznego sprawy wymaga wiadomości specjalnych. Opinia biegłego jest więc konieczna dla rozstrzygnięcia danego sporu, gdy zachodzi potrzeba skorzystania z wiadomości specjalnych. Istotą dowodu z opinii biegłego jest ocena zgromadzonego materiały dowodowego z uwzględnieniem wiadomości specjalnych, a nierzadko też prawidłowa identyfikacja faktów. Biegły bowiem nie tylko może dokonać oceny faktów, ale też pozwala ustalić fakty, dla których wymagane są wiadomości specjalne (biegły identyfikuje takie fakty).

W przedmiotowej sprawie Izba uznała, że zgłoszony wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego jest zbędny, gdyż po pierwsze został wywiedziony dla zwłoki, po drugie, sporne okoliczności wynikały z analizy dokumentów. Należy podnieść, że w sprawie spór dotyczył wykładni i stosowania przez Zamawiającego postanowień SWZ, w związku z przepisami ustawy Pzp, określających opis przedmiotu zamówienia. Jest to kwestia dotycząca oceny prawnej okoliczności faktycznej związanej ze sposobem oceny oferty Odwołującego w świetle wymaganych parametrów, co wyznaczało oś sporu, a do czego Izba jako organ uprawniony mogła odnieść się bez znajomości wiedzy specjalnej z zakresu łączności.

W zakresie wniosku Zamawiającego o unieważnienie rozwiązanej umowy nr 493/2025/WPRM z dnia 20 października 2025 r. (przed terminem do wniesienia odwołania), zawartej z Conea sp. z o.o., należy wskazać, co następuje. Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp w sytuacji, gdy zamawiający zawarł umowę z naruszeniem przepisu art. 577 ustawy Pzp (w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze), jeżeli uniemożliwiło to KIO uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy, zawarta umowa podlega unieważnieniu. Co więcej, zgodnie z art. 554 ust. 3 ustawy Pzp, KIO, uwzględniając odwołanie, może, jeżeli umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta oraz zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 457 ust. 1 unieważnić umowę. W niniejszym stanie faktycznym, ww. umowa został rozwiązana za porozumieniem stron, zatem bezprzedmiotowe by było na dzień orzekania jej unieważnienie.

Izba nie dopuściła i nie przeprowadziła również wnioskowanego przez Odwołującego dowodu z przesłuchania producenta anteny zaoferowanej przez Odwołującego. Izba odmówiła przeprowadzenia wnioskowanego dowodu, bowiem fakty będące jego przedmiotem zostały stwierdzone innymi dowodami, w szczególności dokumentacją postępowania. Izba wskazuje, że istnieje obiektywna możliwość wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie bez odwoływania się do wiedzy producenta, w oparciu o inne dowody, w tym przede wszystkim biorąc pod uwagę dokumentację z postępowania o zamówienie publiczne oraz oświadczenie producenta anteny, załączone do odpowiedzi na odwołanie. W ocenie Izby zgromadzony materiał dowodowy pozwala na wydanie wyroku, zaś istota zarzutu sprowadzała się do dokonania prawnej wykładni SWZ, tj. interpretacji postanowień SWZ, uwzględniając wyjaśnienia Zamawiającego w kontekście zaoferowanej przez Odwołującego anteny.

Uwzględniając powyższe, Izba ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia jest dostarczenie i montaż łącznie 12 systemów antenowych w 9 lokalizacjach na terenie województwa mazowieckiego, zgodnie z Opisem przedmiotu zamówienia, dalej „OPZ". Stosownie do pkt IV OPZ, pn. Minimalne wymagania względem elementów oferowanych przez Wykonawcę, Zamawiający wymagał w zakresie anteny dookólnej, aby częstotliwość jej pracy wynosiła 160 ÷ 170 MHz.

Jak stanowi pkt 8.2 SWZ, Wykonawca wraz z ofertą jest zobowiązany złożyć karty katalogowe wszystkich oferowanych elementów, o których mowa w rozdziale IV OPZ („Minimalne wymagania względem elementów oferowanych przez Wykonawcę"), określające parametry techniczne wymienione w rozdziale IV OPZ oferowanych elementów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zamawiającego z dnia 24 września 2025 r. na pytanie nr 12 wykonawcy: *Pytanie dot. dokumentu OPZ pkt IV-1 Antena dookólna: Bazując na przedstawionych przez Zamawiającego parametrach, na bazie dostępnych na rynku rozwiązań nie jesteśmy w stanie dostosować odpowiedniej anteny, która spełniałaby wszystkie parametry zapisane w OPZ/IV/1. Antena dookólna. Proszę o podanie producenta i modelu oczekiwanego produktu (anteny) lub też wskazanie modelu, na bazie którego te parametry zostały określone,*

udzielono następującej odpowiedzi: *Zamawiający informuje, iż przykładowa antena spełniająca wymagania wskazane w OPZ to: producent: Helix, model: ASD 132. Zamawiający dopuszcza dostarczenie anteny dookólnej, o której mowa w*

*sekcji IV ust. 1 OPZ, posiadającej parametry wskazane w poniższej tabeli równoważności,*gdzie podano kryteria równoważności, w tym m.in. w pkt 1 tabeli Częstotliwość pracy - 160 ÷ 170 MHz.

Dalej, Izba ustaliła, że Odwołujący załączył do oferty kartę katalogową Anteny stacjonarnej dookólnej typu ASD-132, pracującej w zakresie częstotliwości 144 ÷ 174 MHz.

W dniu 13 października 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz odrzuceniu oferty Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jako niezgodnej z warunkami zamówienia, w uzasadnieniu wykazując, że *zgodnie z Opisem przedmiotu zamówienia, rozdział IV, ust. 1 Antena dookólna, Zamawiający określił następujący parametr techniczny: 1. Częstotliwość pracy: 160 ÷ 170 MHz. Zgodnie ze złożoną „Kartą katalogową anteny ASD-132 144÷174 MHz", sekcja „Parametry elektryczne", „Częstotliwość pracy" zaoferowanej anteny wynosi 144 ÷ 174 MHz, czyli wykracza poza wymagany zakres częstotliwości.*

Uwzględniając powyższe, Izba zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlega oddaleniu.

Odwołujący podnosił, że Zamawiający naruszył art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, kwestionując dokonaną przez Zamawiającego ocenę oferty Odwołującego. Zdaniem Odwołującego, Zamawiający błędnie przyjął, że oferowana przez Odwołującego antena dookólna ma zakres częstotliwości pracy niezgodny ze specyfikacją zamówienia. Zamawiający sam stwierdził, że zakres częstotliwości pracy oferowanej anteny ASD-132 „wykracza poza wymagany zakres częstotliwości". Jednocześnie, zgodnie z postanowieniami OPZ pkt IV Zamawiający określił te parametry jako „minimalne wymagania względem elementów oferowanych przez Wykonawcę", tym samym dopuszczając możliwość zaoferowania rozwiązania o parametrach lepszych niż wymagane. Antena ASD-132 uwzględniona w ofercie Odwołującego pracuje w zakresie częstotliwości 144 ÷ 174 MHz, tj. w zakresie obejmującym wymagany przez Zamawiającego zakres częstotliwości 160 ÷ 170 MHz. Jednocześnie, załączona do oferty Odwołującego karta katalogowa precyzuje, że szerokość pasma pracy anteny wynosi 10 MHz. Tym samym oferowana antena jak najbardziej może pracować w paśmie 160 ÷ 170 MHz, określonym w OPZ.

Zamawiający wskazywał zaś, że System Państwowego Ratownictwa Medycznego (dalej: „PRM") został stworzony w celu ratowania zdrowia i życia ludzi. Podstawowym elementem umożliwiającym skuteczne działanie tego systemu jest niezawodna i bezbłędna łączność radiowa pomiędzy Dyspozytorniami Medycznymi, Zespołami Ratownictwa Medycznego (dalej: „ZRM"), Szpitalnymi Oddziałami Ratunkowymi (dalej: „SOR") oraz Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (dalej: „LPR"). Wojewoda Mazowiecki (dalej: „Zamawiający") jest zobowiązany do zapewnienia systemu łączności radiowej w relacji: Dyspozytor Medyczny – ZRM – SOR – LPR i wykorzystuje do tego częstotliwośc radiowe przydzielone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora LPR. Są to odpowiednio pasma 163,000 MHz oraz 169,000 MHz. Zakres ten nie jest przypadkowy – został on formalnie zarezerwowany dla systemu PRM i LPR, a więc stanowi pasmo reglamentowane, w którym obowiązują ścisłe zasady kompatybilności i ochrony przed interferencją.

Zastosowanie anteny oferowanej przez Odwołującego skutkowałoby powstaniem „martwych stref" bez zasięgu radiowego — obszarów, w których ZRM nie będzie mógł nawiązać kontaktu z dyspozytorem medycznym. Dodatkowo, Wojewoda Mazowiecki posiada umowy i pozwolenia radiowe na korzystanie z konkretnych częstotliwości, które nie uwzględniają częstotliwości zaproponowanych przez Odwołującego.

Zamawiający podkreślał, że w zakresie częstotliwości 144–174 MHz pracują różne służby ratunkowe: Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Wojskowa Służba Poszukiwawczo-Ratunkowa (ASAR) oraz Policja. Dlatego szersze pasmo nie jest zaletą, lecz ryzykiem – oznacza możliwość odbioru lub emisji zakłóceń z pasm sąsiednich, co może prowadzić do przerwania transmisji lub zniekształcenia komunikatów ratowniczych.

Ponadto, System PRM stanowi element infrastruktury krytycznej państwa, dlatego musi funkcjonować w sposób

spójny, kontrolowany i odporny na zakłócenia oraz próby ingerencji zewnętrznej. Zmiana pasma pracy anten wymagałaby przeprojektowania całej sieci radiowej w województwie mazowieckim, a w niektórych przypadkach – zmiany lokalizacji anten.

W konsekwencji zaoferowana przez Odwołującego antena nie spełnia wymogów Zamawiającego, który wymagał, aby pracowała w zakresie częstotliwości 160-170 MHz.

Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, uznając że odrzucenie oferty Odwołującego było prawidłowe, stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zamawiający na podstawie ww. przepisu jest zobowiązany odrzucić ofertę, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Przez warunki zamówienia – zgodnie z art. 7 pkt 29 ustawy Pzp należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Treść warunków zamówienia, to przede wszystkim zawarty w opisie przedmiotu zamówienia katalog potrzeb i wymagań zamawiającego, które mają być zaspokojone w wyniku postępowania przez zawarcie i zrealizowanie z należytą starannością umowy. Treść oferty to jednostronne zobowiązanie wykonawcy do wykonania oznaczonego świadczenia, które zostanie zrealizowane na rzecz zamawiającego, jeśli oferta złożona przez wykonawcę zostanie uznana za najkorzystniejszą i zostanie z nim zawarta umowa.

Rzeczona niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny, dotyczyć powinna sfery niezgodności zobowiązania zamawianego w warunkach zamówienia oraz zobowiązania oferowanego w ofercie, tudzież polegać może na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami warunków zamówienia. Możliwe być winno także wskazanie i wykazanie na czym konkretnie niezgodność ta polega, co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi i ustalonymi fragmentami czy normami warunków zamówienia.

Ponadto, uwzględniając art. 218 ust. 2 ustawy Pzp, treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia. Dodatkowo, zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, poza wyjaśnianiem treści oferty na wezwanie Zamawiającego nie są dopuszczalne zmiany oferty. Jedyną możliwością korekty oferty wykonawcy jest art. 223 ust. 2 ustawy Pzp, jednak pod pewnymi warunkami. Jak podkreśla orzecznictwo Izby i Trybunału Sprawiedliwości UE zasady równego traktowania i niedyskryminacji oraz obowiązek przejrzystości stoją na przeszkodzie negocjacjom między zamawiającym a oferentem w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Co do zasady oferta nie może być modyfikowana po jej złożeniu, ani z inicjatywy zamawiającego ani oferenta (wyrok TSUE z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-387/14, wyrok z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie C-131/16).

Należy również podkreślić, że specyfikacja warunków zamówienia jest podstawowym dokumentem kształtującym reguły obowiązujące w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jej postanowienia są wiążące w równym stopniu, zarówno dla wykonawców biorących udział w postępowaniu, jak i dla zamawiającego, zarówno na etapie składania ofert, jak i na etapie ich oceny. Rezygnacja przez zamawiającego z określonych wymagań na etapie badania ofert, stanowi naruszenie zasady przejrzystości, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania zarówno wykonawców uczestniczących w postępowaniu, jak i tych, którzy mogliby zdecydować o wzięciu w nim udziału, gdyby wiedzieli, że spełnienie określonych wymogów nie będzie jednak weryfikowane. (vide wyrok KIO z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt KIO 1293/21).

Przenosząc powyższe rozważania na niniejszy stan faktyczny należy wskazać, co następuje.

Zamawiający w Opisie Przedmiotu Zamówienia jednoznacznie określił wymagania dotyczące anteny, wskazując, że ma ona pracować w zakresie częstotliwości 160–170 MHz, a na potwierdzenie spełnienia tego wymogu wykonawcy zobowiązani byli przedłożyć kartę katalogową proponowanego urządzenia. Tymczasem Odwołujący zaoferował antenę pracującą w zakresie 144–174 MHz i załączył kartę katalogową produktu o takim właśnie zakresie częstotliwości. Oznacza to, że zaoferowany sprzęt nie spełnia wymagań Zamawiającego określonych w OPZ.

Odpowiedź Zamawiającego na pytanie nr 12 z dnia 24 września 2025 r. niczego nie zmienia, albowiem prócz wskazania przykładowej anteny spełniającej wymagania wskazane w OPZ, Zamawiający poinformował, że dopuszcza dostarczenie anteny dookólnej, o której mowa w sekcji IV ust. 1 OPZ, posiadającej parametry wskazane w tabeli równoważności. Zatem powyższą odpowiedź należało odczytywać kompleksowo, w ten sposób, że można zaoferować antenę producenta Helix, model ASD 132, o ile będzie ona spełniała parametr częstotliwości pracy w zakresie 160 ÷ 170 MHz. Równocześnie Zamawiający załączył do odpowiedzi na odwołanie kartę katalogową anteny producenta Helix, model ASD 132 ZK, pracującą w częstotliwości 160 ÷ 170 MHz.

Ponadto, zgodnie z oświadczeniem producenta zaoferowanej anteny, na podstawie karty katalogowej KK-15/ASD-132 (czyli tej załączonej do oferty Odwołującego) można wyprodukować anteny działające w przykładowych zakresach: 144-154, 150-160, 155-165, lub 160-170, 164-174 MHz, a samą kartę należy traktować jako skończony zbiór możliwych rozwiązań technicznych. Producent wskazał, ze szerokość pasma pracy 10 MHz określa, że częstotliwość dolna i górna pracy anteny nie może różnić się o więcej niż 10 MHz aby parametry anteny (zysk, impedancja i charakterystyka promieniowania) określone w karcie katalogowej KK-15/ASD-132 były spełnione. Zakres 144-174 MHz może więc być pokryty wieloma antenami, pod warunkiem, że częstotliwość ich pracy mieści się w tym zakresie. Równocześnie producent wyjaśnił, że aby spełnić wymagania podane w załączonej karcie katalogowej, konieczne byłoby wyprodukowanie 3 anten działających w zakresach: 144-154, 154-164 i 164 - 174 MHz lub doprecyzowanie szczegółowych parametrów, zwłaszcza w zakresie górnej i dolnej granicy pasma pracy, aby uzyskać produkt zgodny z oczekiwaniami Usługobiorcy.

W ocenie składu orzekającego potwierdza to, że zaoferowana antena nie spełnia wymagań Zamawiającego określonych w OPZ, gdyż zakres częstotliwości jest szerszy od wymaganego.

W związku z powyższym zarzut w tym zakresie jest bezzasadny i podlega oddaleniu.

Wobec powyższego Izba stwierdziła, że Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jako niezgodną z warunkami zamówienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy 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:……..