

Sygn. akt: KIO 4934/25
KIO 5066/25

WYROK

Warszawa, 29 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A.6 listopada 2025 r. przez odwołującego: Fiserv Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (KIO 4934/25),

B.13 listopada 2025 r. przez odwołującego: wykonawców wspólnie ubiegających

się o udzielenie zamówienia w składzie: Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych Eservice spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie oraz Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (KIO 5066/25),

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Ministra Finansów i Gospodarki z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w sprawie KIO 5066/25: Fiserv Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie,

orzeka:

1.Oddala oba odwołania.

2.Kosztami postępowania w sprawie KIO 4934/25 obciąża odwołującego: Fiserv Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i:

2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego;

2.2zasądza od odwołującego Fiserv Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

3.Kosztami postępowania w sprawie o sygn. akt KIO 5066/25 obciąża odwołującego:

wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w składzie: Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych Eservice spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie oraz Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i:

3.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego;

3.2zasądza od odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia w składzie: Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych Eservice spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie oraz Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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.

Przewodniczący

Sygn. akt: KIO 4934/25
KIO 5066/25

Uzasadnienie

Minister Finansów i Gospodarki z siedzibą w Warszawie (dalej: Zamawiający) prowadzi

na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych postępowanie w trybie przetargu

nieograniczonego pn. „Obsługa płatności bezgotówkowych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i systemie e-Urząd Skarbowy”, nr sprawy: C/696/25/DPP/B” zwane dalej postępowaniem.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 26 sierpnia 2025 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod nr 554330-2025.

KIO 4934/25

6 listopada 2025 r. wykonawca Fiserv Polska Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (dalej: Odwołujący Fiserv), wniósł odwołanie i zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 255 pkt 6 w związku z art. 457 ust. 1 pkt 1 w związku art. 16 pkt 1 i 2 Pzp przez unieważnienie Postępowania, mimo że nie jest ono obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.
- 2.art. 260 ust. 1 Pzp w związku z art. 255 pkt 6 Pzp oraz art. 457 ust. 1 Pzp przez niewykazanie, że stwierdzona przez Zamawiającego wada uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1.uchylenia czynności z 3 listopada 2025 roku w przedmiocie unieważnienia Postępowania,
- 2.przeprowadzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty Odwołującego,
- 3.przyznania ofercie Odwołującego 100 pkt w wyniku oceny ofert, w wypadku stwierdzenia braku podstaw do odrzucenia oferty Odwołującego.

W uzasadnieniu zarzutów odwołania Odwołujący Fiserv wskazał m.in.:

Zgodnie z postanowieniami SWZ (pkt 17. 3 i 17.4) Zamawiający dopuszczał złożenie oferty w wariantie opartym na dofinansowaniu realizacji zamówienia przez Podmiot Finansujący i bez takiego dofinansowania:

„17.3 Na potrzeby porównania ofert, oceniany będzie koszt. Wykonawca określając koszt musi dokonać jednoznacznego wyboru, czy będzie korzystał z dofinansowania Podmiotu finansującego, zdefiniowanego w Załączniku nr 2 do OPZ, czy nie będzie korzystał z tego dofinansowania.

17.4 Wykonawca oblicza koszt zgodnie z mechanizmem wskazanym w Załączniku A1 albo A2 do SWZ - formularzem kosztowym, który zawiera odpowiednie formuły do obliczenia kosztu. Formularze zawierają dwa sposoby obliczenia kosztu – Załącznik A1 do SWZ,

gdy Wykonawca korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego i Załącznik A2 do SWZ, gdy Wykonawca nie korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego”.

Odwołujący złożył ofertę wybierając wariant z wykorzystaniem dofinansowania. Tym samym wartość zaoferowanych Zamawiającemu w formularzu ofertowym stawek kosztowych wyniosła zero, a suma stawek i wartość oferty na potrzeby porównania ofert także

wyniosła zero. Zamawiający unieważniając Postępowanie 3 listopada 2025 potwierdził,

że zaoferowanie stawek zero złotych pozostawało zgodne z SWZ.

W Postępowaniu oferty złożyło trzech wykonawców:

- 1)Odwołujący: z kosztem 0,00 PLN;
- 2)konsorcjum: PAYTEL S.A. i SIBS Pagamentos S.A. („K. Paytel”) z kosztem 0,97 PLN;
- 3)konsorcjum CENTRUM ELEKTRONICZNYCH USŁUG PŁATNICZYCH ESERVICE Sp. z o.o. i Powszechna Oszczędności Bank Polski S.A. („K. eService”) z kosztem 0,73 PLN.

SWZ zdefiniowała następujące kryteria oceny ofert (pkt 18.2 SWZ).

- 1.Koszt - 60%,
- 2.Terminy rozpoczęcia świadczenia Usług - 15%,
- 3.SLA – dostępność Usług - 15%,
- 4.Czas interwencji serwisowych - 6%,
- 5.Dostarczenie portalu - 2%,
- 6.Wyposażenie Terminali POS w karty SIM albo eSIM, zapewniające transmisję danych u więcej niż jednego operatora bez dodatkowych opłat - 2%.

Każde z pozacenowych kryteriów oceny ofert było kryterium zależnym wyłącznie od złożenia przez wykonawcę oświadczenia woli w postaci wyrażenia zgody na zastosowanie surowszego parametru świadczenia usługi lub zaoferowania w ramach zamówienia określonego dodatkowego świadczenia. Aby spełnić określone pozacenowe kryterium (lub podkryterium) oceny ofert, konieczne było złożenie w formularzu ofertowym stosownego oświadczenia woli o zaoferowaniu określonego parametru usługi własnej, przez oznaczenie wyboru określonej opcji. W konsekwencji, jedyną przesłanką dla przyznania danemu wykonawcy punktów

w pozacenowych kryteriach oceny ofert było zweryfikowanie, które z punktowanych kryteriów wykonawca wybrał i jakie ewentualnie wykonawca ten określił parametry (względnie czy dokonał wyboru typu TAK/NIE). Innymi słowy, przyznanie punktacji dla pozacenowych kryteriów oceny ofert nie opiera się w tym Postępowaniu na weryfikacji przedmiotowych środków dowodowych ale na oświadczeniu woli właściwego wykonawcy.

3 listopada 2025 roku Zamawiający unieważnił Postępowanie uznając, że w pkt 18.4 SWZ, zawarto wzór na obliczenie punktacji w kryterium „Koszt”, który nie uwzględniał sytuacji,

w której Wykonawca zaoferuje koszt 0 zł, a w szczególności nie zakazał zaoferowania kosztu 0 zł. Zamawiający wskazał ponadto, że stosując wzór z SWZ należałoby wykonać działanie matematyczne: $60/0$. Zgodnie z oczywistymi zasadami matematyki dzielenie przez 0 jest niewykonalne, zatem nie ma możliwości dokonania wyliczenia punktacji w tym kryterium

dla oferty złożonej przez Wykonawcę FISERV POLSKA S.A.". Zamawiający uznał w ten sytuacji, że postępowanie podlega unieważnieniu na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp.

Zamawiający nie podjął nawet próby dokonania wyliczenia punktacji dla oferty Odwołującego.

Odwołujący zaoferował Zamawiającemu w formularzu ofertowym wykonanie wszystkich opcji premiowanych punktami w pozacenowych kryteriach oceny oferty, co wynika z treści formularza ofertowego Odwołującego. W konsekwencji, Zamawiający winien był przyznać ofercie Odwołującego 40 punktów z dostępnych 40 punktów w kryteriach pozacenowych. Oferta Odwołującego jest ofertą o najniższym koszcie, zatem Zamawiający powinien przyznać ofercie Odwołujące w kryterium kosztu 60 pkt.

Wzór wyliczenia punktów dla kryterium kosztu co do zasady odgrywa podstawową rolę

dla oceny ofert innych, niż oferta najtańsza lub oferta o najniższym koszcie. Oferta najtańsza lub oferta o najniższym koszcie, zawsze uzyskuje maksymalną liczbę punktów.

Skoro Zamawiający w pkt 18.2 SWZ (i w ogłoszeniu) postanowił przyznać maksymalnie

60 punktów ofercie o najniższym koszcie, to owe 60 punktów przyznać należy ofercie

o najniższym koszcie.

W konsekwencji, jeżeli Odwołujący zaoferowałby jakiegokolwiek koszt niższy, niż koszt kolejnej oferty (czyli koszt oferty K. eService = 0,73 PLN), a więc np. 0,10 PLN, 0,40 PLN czy 0,66 PLN to w każdym takim przypadku oferta Odwołującego uzyska maksymalną liczbę punktów tylko dlatego, że jest ofertą o najniższym koszcie.

Wada konstrukcji wzoru z pkt 18.4 nie ma zastosowania do kalkulacji punktacji oferty

o najniższym koszcie. Dopiero przy kalkulacji punktów dla kolejnych ofert wzór taki jest co najmniej przydatny, ale także niekonieczny w konkretnych przypadkach. Należy zauważyć,

że w przypadku złożenia tylko jednej oferty, właśnie ta oferta uzyskaby 60 pkt w kryterium kosztu wprost na podstawie pkt 18.2 SWZ (i ogłoszenia o zamówieniu) ustanawiającego

60 pkt dla najtańszej oferty. W przypadku złożenia kilku ofert, ta sama oferta najtańsza uzyska 60 pkt tylko z tej racji, że jest ofertą najtańszą, a wada wzoru ma charakter wtórny i nie narusza podstawowej zasady postępowania, jaką jest przyznanie maksymalnej liczby punktów

w kryterium kosztu dla oferty o najniższym koszcie.

KIO 5066/25

13 listopada 2025 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych Eservice spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w Warszawie oraz Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna

z siedzibą w Warszawie (dalej: Odwołujący Eservice), wniosli odwołanie i zarzucili Zamawiającemu naruszenie:

1.226 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Fiserv, mimo że wbrew wymaganiom Zamawiającego, wykonawca ten nie wskazał kosztu świadczenia usług w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący, co oznacza, że treść oferty Fiserv jest niezgodna

z warunkami zamówienia, a ponadto zawiera ona błąd w obliczeniu ceny (kosztu),

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 pkt 6 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Fiserv, mimo że Fiserv nie uwzględnił, że finansowanie od Podmiotu Finansującego może zostać utracone jeszcze przed zawarciem umowy (albo na dowolnym etapie podczas jej realizacji), a w efekcie – nie wycenił tego ryzyka we właściwym stopniu,

a ponadto Fiserv nie wziął pod uwagę, że w ramach umowy wykonawca musi ponieść koszty, które nie podlegają dofinansowaniu przez Podmiot Finansujący, co oznacza,

że oferta Fiserv zawiera rażąco niską cenę (koszt) w stosunku do przedmiotu zamówienia,

a w konsekwencji powyższych naruszeń:

3.art. 255 pkt 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 Pzp przez bezzasadne unieważnienie Postępowania, podczas gdy błędem nie jest obarczone Postępowanie, ale oferta Fiserv, którą Zamawiający powinien odrzucić, a zatem nie zachodzi przesłanka do unieważnienia Postępowania.

ewentualnie, zarzucam naruszenie:

4.art. 255 pkt 6 Pzp w zw. z art. 260 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 Pzp przez przedwczesne (tj. dokonane przed oceną ofert w Postępowaniu, w tym oferty Fiserv) unieważnienie Postępowania, a także brak należytego wskazania uzasadnienia faktycznego i prawnego podjętej decyzji.

W oparciu o podniesione zarzuty Odwołujący Eservice wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia Postępowania z 3 listopada 2025 roku,
- 2.przeprowadzenia ponownego procesu badania i oceny ofert złożonych w Postępowaniu i odrzucenie oferty Fiserv.

W uzasadnieniu swojego stanowiska w zakresie podtrzymanych zarzutów Odwołujący Eservice wskazał m.in.:

Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma ocena, czy oferta Fiserv winna podlegać odrzuceniu. Powód ku temu jest następujący: decyzja o unieważnieniu Postępowania zapadła wyłącznie dlatego, że Zamawiający zaniechał (nie znalazł podstaw do) odrzucenia oferty złożonej przez Fiserv. W oczywisty sposób, gdyby oferta Fiserv została odrzucona, to opisany przez Zamawiającego efekt – w którym upatruje on wady Postępowania – nigdy by nie zaistniał. Zamawiający wymagał wskazania przez wykonawców kosztu świadczenia usług w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący. Zgodnie z pkt. 2.1 Specyfikacji Warunków Zamówienia, zamówienie objęte niniejszym Postępowaniem dotyczy świadczenia przez wybranego wykonawcę następujących usług:

- 1.obslugi i dzierżawy terminali płatniczych oraz usługi w zakresie obsługi i rozliczenia transakcji opłacanych instrumentami płatniczymi z wykorzystaniem terminali,
- 2.obslugi płatności bezgotówkowych przy użyciu kart płatniczych, ich autoryzacji oraz usługi w zakresie przetwarzania i rozliczania transakcji w ramach systemu e-Urząd Skarbowy.

Co przy tym istotne, powyższe usługi – w określonym zakresie – są objęte Programem Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego prowadzonym przez Fundację Polska Bezgotówkowa. Będąc świadomym tego faktu, Zamawiający przewidział dwa formularze kosztowe: formularz kosztowy dla wykonawców korzystających z dofinansowania Podmiotu Finansującego (Załącznik A1 do SWZ), a także formularz kosztowy dla wykonawców niekorzystających z takiego dofinansowania (Załącznik A2 do SWZ). Z oczywistych względów, wykonawca korzystający z dofinansowania Podmiotu Finansującego znajdowałby się bowiem obiektywnie w lepszej sytuacji niż podmiot niekorzystający z takiego dofinansowania. Aby zlikwidować

tę różnicę i zapewnić porównywalność ofert, Zamawiający zobowiązał wykonawców korzystających z dofinansowania do wskazania w formularzu kosztów świadczenia usług w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący.

Zabieg ten pozwolił Zamawiającemu na otrzymanie porównywalnych ofert. Mimo, że jedni wykonawcy korzystają z dofinansowania Podmiotu Finansującego, a inni nie, to ostatecznie Zamawiający sprowadza ich oferty do wspólnego mianownika, tj. porównuje koszty z oferty wykonawcy, który nie korzysta z dofinansowania Podmiotu Finansującego (Załącznik 2A

do SWZ) oraz koszty wykonawcy, który co prawda korzysta z dofinansowania Podmiotu Finansującego, ale i tak musiał w ofercie takie koszty wykazać (np. z uwagi na ryzyko utraty dofinansowania w okresie realizacji zamówienia) (Załącznik A1 do SWZ). Taka konkluzja nie może ulegać wątpliwości w świetle dokumentacji Postępowania. W szczególności, o jej prawdziwości świadczą:

- 1.pkt 5 formularza ofertowego, w którym Zamawiający jednoznacznie wymagał, aby wykonawcy wskazali: „Koszt oferty na potrzeby porównania ofert”,
- 2.pkt 17.3 SWZ, w którym Zamawiający wskazał jednoznacznie, że „Na potrzeby porównania ofert, oceniany będzie koszt”.

Ponadto, nawet jeżeli wykonawcy mieli wątpliwości co do sposobu wyceny oferty,

to z pewnością zostały one rozwiązane na skutek odpowiedzi Zamawiającego na pytania

do treści dokumentów zamówienia. 3 października 2025 roku Zamawiający opublikował pytanie oraz odpowiedź

oznaczone numerem 135. Konkretnie, Zamawiający wskazał, że:

„Wykonawca podaje koszt dla podatnika na okoliczność utraty finansowania przez Podmiot Finansujący, na co Zamawiający musi być przygotowany. We wzorze kosztowym, w pkt 17.7 SWZ, przyjęto współczynnik 0,2, gdyż Zamawiający przyjmuje założenie, że utrata finansowania z różnych względów może trwać 20% okresu realizacji umowy. Przez Koszt

dla podatnika Zamawiający rozumie wynagrodzenie za wykonywanie transakcji, które Wykonawca będzie pobierał od osoby dokonującej wpłaty, z wyłączeniem sytuacji,

gdy Wykonawca, zgodnie z zasadami Podmiotu Finansującego, sam poniesie takie koszty”.

W dalszej kolejności, Zamawiający potwierdził wprost, że „w pozycjach 1-3 Formularza kosztowego z Podmiotem Finansującym, Wykonawca jest zobowiązany wpisać Koszt

dla podatnika w hipotetycznej sytuacji, w której Podmiot Finansujący nie zapewniłby finansowania. Wykonawca jest zobowiązany wskazywać Koszt dla podatnika również

w przypadku, w którym dysponuje zobowiązaniem Podmiotu Finansującego, zgodnie z którym Podmiot Finansujący zapewni finansowanie przez cały okres realizacji zamówienia, gdyż mimo zobowiązania Podmiotu Finansującego, nie jest możliwe przewidzenie wszystkich hipotetycznych możliwości, które spowodowałyby wstrzymanie finansowania”.

Fiserv jako jedyny wykonawca wskazał koszt świadczenia usług w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący na poziomie 0,00 zł. Aby uzyskać taki wynik, Fiserv musiał wpisać kwotę 0,00 zł we wszystkich pozycjach formularza kosztowego. Oznacza to, że Fiserv wskazał na koszt świadczenia usług 0,00 zł w odniesieniu do następujących usług:

- 1.Wpłata kartą płatniczą na Terminalu POS lub Aplikacji realizującej funkcjonalność Terminala POS w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący – Koszt dla podatnika,
- 2.Wpłata kartą płatniczą przez usługę on-line w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący – Koszt dla podatnika,
- 3.Wpłata BLIKiem na Terminalu POS lub Aplikacji realizującej funkcjonalność Terminala POS w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący – Koszt dla podatnika,
- 4.Za dzierżawę Terminalu POS i korzystanie z Aplikacji realizującej funkcjonalność Terminalu POS w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący – Koszt dla Zamawiającego.

Innymi słowy, Fiserv wskazał, że nawet w przypadku utraty finansowania ze strony

Podmiotu Finansującego, wykona zamówienie w pełnym zakresie bez otrzymania jakichkolwiek przychodów od podatników oraz od Zamawiającego. W tym kontekście, „koszt” wskazywany w formularzu kosztowym to zatem nie tyle ponoszony przez wykonawcę faktyczny koszt świadczenia usług, a wynagrodzenie, którego oczekuje on za ich świadczenie od ich nabywców.

22 października 2025 roku Zamawiający wezwał Fiserv do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Zamawiający przywołał treść odpowiedzi na pytanie nr 135 oraz wskazał, że „za rażąco niski koszt należy uznać koszt nierealny, niepokrywający kosztów generowanych przy realizacji i eksploatacji przedmiotu zamówienia w sposób należyty”. Choć wyjaśnienia Fiserv zostały niemal w całości zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, to tak naprawdę nawet bez uzyskania dostępu do ich treści można stwierdzić, że oferta Fiserv winna podlegać odrzuceniu. Zachodzi bowiem co najmniej jedna z dwóch następujących sytuacji:

- 1.Fiserv – wbrew jasnym wymaganiom Zamawiającego – założył, że w trakcie realizacji zamówienia nie utraci finansowania od Podmiotu Finansującego i w związku z tym nie uwzględnił takiej ewentualności w formularzu kosztowym,

lub

- 2.Fiserv wprawdzie uwzględnił, że na pewnym etapie może utracić finansowanie od Podmiotu Finansującego, ale jednocześnie założył, że ten okres zamówienia sfinansuje z zysków, które odniesie w trakcie trwania finansowania.

Treść oferty Fiserv jest niezgodna z warunkami zamówienia, a ponadto zawiera ona błąd w obliczeniu ceny (kosztu).

Zamawiający wprost wymagał, aby także i wykonawcy korzystający z dofinansowania Podmiotu Finansującego określili koszt świadczenia usług w okresie braku finansowania (treść formularza kosztowego - pkt. 5, pkt 17.3 SWZ, odpowiedź na pytanie 135). Jednocześnie, Fiserv zignorował to wymaganie Zamawiającego. Zakres świadczenia Fiserv nie odpowiada oczekiwaniom Zamawiającego. Treść oferty Fiserv jest niezgodna z warunkami zamówienia, a w konsekwencji powinna podlegać odrzuceniu (art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp). Co więcej, w takim przypadku należy również uznać, że oferta Fiserv zawiera błąd w obliczeniu kosztu (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp), bowiem Fiserv nie wziął pod uwagę wymagań Zamawiającego dotyczących sposobu kalkulacji ceny, a ściślej mówiąc sposobu zaprezentowania kosztów tj. konieczności wyceny usług, nawet w przypadku gdy wykonawca generalnie ma zamiar korzystać z dofinansowania (np. na wypadek utraty finansowania zapewnionego przez Podmiot Finansujący).

Oferta Fiserv zawiera rażąco niską cenę (koszt) w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Ze świadczeniem usług objętych zamówieniem immanentnie musi wiązać się ponoszenie przez wykonawców określonych kosztów. W sytuacji, w której koszty te przekraczają przychody uzyskane przez wykonawców, oferta zawiera rażąco niską cenę (koszt) w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp).

W jawnej części wyjaśnień rażąco niskiej ceny Fiserv wskazał, że „w załączniku 01a zamieszczono także alternatywną kalkulację dla ujętej w Wezwaniu sytuacji utraty finansowania przez Wykonawcę (akapit trzeci wezwania) dla 20% okresu obowiązywania umowy”. Powyższe oznacza, że Fiserv nie uwzględnił, że finansowanie od Podmiotu Finansującego może zostać utracone jeszcze przed zawarciem umowy (albo na dowolnym etapie podczas jej realizacji), a w efekcie – nie wycenił tego ryzyka we właściwym stopniu. Tymczasem, Zasady Operacyjne Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego Fundacji Polska Bezgotówkowa, udostępnione przez Zamawiającego jako Załącznik nr 10 do Umowy („Zasady”) zawierają szereg postanowień dotyczących takiej możliwości, w zakresie powodów wstrzymania finansowania, czy wyłączeń odpowiedzialności po stronie Fundacji (pkt. 5, 1, a).

Ponadto brak jest tożsamości pomiędzy zakresem usług finansowanych przez Podmiot Finansujący, a zakresem zamówienia objętym Postępowaniem. Innymi słowy, określone czynności, które będzie musiał w ramach umowy wykonać wykonawca w ogóle nie podlegają dofinansowaniu przez Podmiot Finansujący.

Powyższe wynika bezpośrednio z porównania treści wzoru umowy w Postępowaniu (Załącznika H do SWZ) oraz treści Zasad (w szczególności pkt 6, Załącznika 1 – Katalog usług objętych dofinansowaniem). I tak, należy wskazać, że Podmiot Finansujący nie finansuje

w szczególności następujących elementów objętych zamówieniem:

1. zapewnienie transmisji danych (dostępu do sieci komórkowej i do Internetu) dla wszystkich transakcji wykonywanych z zastosowaniem Terminali POS (u jednego bądź większej liczby operatorów sieci komórkowej) - § 1 ust. 3 pkt 3) 1 i 32 wzoru umowy,
§ 3 ust. 10 pkt 1) wzoru umowy,
2. zapewnienie obsługi płatności w ramach Prawa Opcji (m.in. rozszerzenie zakresu do 5 dodatkowych tytułów płatności, względem zamówienia podstawowego, płatności online w ramach Bramki Płatności Zamawiającego dla serwisów i portali Ministerstwa Finansów obsługujących jednostki Krajowej Administracji Skarbowej dla nowych serwisów i portali skomunikowanych z Bramką Płatności Zamawiającego) - § 1 ust. 5 wzoru umowy,
3. przygotowanie i udostępnienie Zamawiającemu portalu dostępnego przez stronę www, zapewniający ułatwienie wprowadzania płatności na terminal manualny POS przez przesłanie do Terminala POS wszystkich danych wymaganych do wypełnienia w celu wykonania płatności, dla każdej z płatności - § 3 ust. 10 pkt 7) wzoru umowy
4. prace integracyjne pomiędzy Systemem Wykonawcy, a systemami Zamawiającego,
tj. zapewnienie Zamawiającemu dostępu do Systemu Autoryzacyjno - Rozliczeniowego i interfejsu API, zapewniających obsługę transakcji elektronicznych zgodnie z zapisami Załącznika nr 7 do OPZ oraz zapewnienie ich nieprzerwanego działania w okresie trwania Umowy, zapewnienie Zamawiającemu parametryzacji transakcji,
tj. identyfikacji transakcji względem podatków/płatności dokonywanych przez system Wykonawcy, w taki sposób, aby były zgodne z informacjami zawartymi w Załączniku nr 3 i 7 do OPZ, wdrażanie zmian w funkcjonowaniu obsługi płatności w Systemie Autoryzacyjno – Rozliczeniowym Wykonawcy objętych przedmiotem umowy - § 3 ust. 11 pkt 1-3) wzoru umowy,
5. zapewnienie dostępności administratorów i osób ze wsparcia technicznego – pkt 1.3 Załącznika nr 7 do OPZ.

Powyższe oznacza, że Fiserv nie tylko nie doszacował ponoszonych kosztów realizacji zamówienia w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący, ale także w ogóle nie wycenił kompletnego zamówienia – również w okresie

otrzymywania finansowania.

Błędem nie jest obarczone Postępowanie, ale oferta Fiserv, a zatem nie zachodzi przesłanka do unieważnienia Postępowania. Zamawiający – po otrzymaniu wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Fiserv – doszedł do błędnego wniosku, jakoby to on sam dopuścił się naruszenia Prawa zamówień publicznych. Naruszenie to ma polegać na błędnym skonstruowaniu wzoru służącego do obliczenia punktów przyznawanych ofertom, a także

na braku wskazania w specyfikacji, że zaoferowany przez wykonawców koszt (cena) nie może wynosić zero.

Zamawiający przyznał, że rzekoma wada Postępowania ujawniła się wskutek złożenia przez Fiserv oferty zawierającej koszt 0,00 zł. Innymi słowy, gdyby Zamawiający – tak jak powinien – odrzucił ofertę Fiserv, to automatycznie „wada” ta nie zaistniałaby. Innymi słowy, wadą

w rzeczywistości obarczona jest oferta Fiserv, w której wbrew wymaganiom Zamawiającego, nie wyceniono prawidłowo kosztów realizacji usługi, a nie całe Postępowanie.

Skoro Zamawiający wskazuje w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu Postępowania,

że niemożność dzielenia przez „0” jest oczywista, to nie jest jasne, czemu jednocześnie uważa, że brak zwrócenia wykonawcom uwagi na tę okoliczność ma stanowić o jego wadliwym działaniu, i to skutkującym tak drastycznymi konsekwencjami. Zamawiający nie ma przecież obowiązku wyjaśniania potencjalnym wykonawcom zasad matematycznych, które uczniowie poznają w początkowych etapach edukacji w szkole podstawowej. Tym bardziej, brak zwrócenia uwagi na tę okoliczność wprost nie może być uznany za wadę uzasadniającą unieważnienie Postępowania. Każdy wykonawca mógł przecież podstawić cyfrę „0” do wzoru, by przekonać się, że taka ewentualność nie została dopuszczona przez Zamawiającego.

W razie jakichkolwiek wątpliwości, możliwe było też skierowanie wniosku o wyjaśnienie treści specyfikacji w tym zakresie.

Zamawiający w pierwszej kolejności winien był ocenić ofertę Fiserv (i dojść do wniosku,

że podlega ona odrzuceniu). Samo dochowanie właściwej kolejności podejmowanych czynności sprawiłoby, że rzekoma wada Postępowania nigdy by nie zaistniała.

Zarzut ewentualny - unieważnienie Postępowania jest przedwczesne, a decyzja podjęta przez Zamawiającego nie została należycie uzasadniona.

Zamawiający powinien zakończyć rozpoczęte wezwaniem do wyjaśnień rażąco niskiej ceny badanie oferty Fiserv oraz odrzucić tę ofertę jako niezgodną z warunkami zamówienia, zawierającą błąd w obliczeniu ceny (kosztu) lub zawierającą rażąco niską cenę (koszt). Dopiero wówczas powinien zbadać wystąpienie przesłanek do unieważnienia Postępowania.

Ponadto, należy wskazać, że kwestionowana decyzja Zamawiającego nie zawiera

właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego co do żadnego z elementów opisanych

w art. 255 pkt 6 Pzp. W szczególności. Zamawiający nie wskazał, jak zidentyfikowana przez niego, rzekoma niemożliwa do usunięcia wada (czyli rzekomy wadliwy wzór obliczenia punktacji zawarty w SWZ i brak wskazania wprost w SWZ, że dzielenie przez „0” jest niemożliwe) ma sprawić, że w wyniku Postępowania niemożliwe będzie zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

Innymi słowy, Zamawiający nie wykazał istnienia ciągu przyczynowo-skutkowego, zgodnie

z którym, jeżeli dojdzie do wyboru oferty, to niemożliwe jest, żeby zawrzeć umowę niepodlegającą unieważnieniu. A contrario, w ocenie Zamawiającego pewne jest, że o ile

w wyniku Postępowania zawrze umowę z wybranym wykonawcą, to zostanie ona unieważniona. Jednocześnie jednak, Zamawiający w ogóle nie wskazuje w jakim trybie

i w oparciu o jakie przepisy miałyby to nastąpić.

Tymczasem, zgodnie z art. 260 ust. 1 PZP, „o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty

lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji - podając uzasadnienie faktyczne i prawne”. Co najmniej zatem z tego względu, zaskarżona decyzja Zamawiającego jest nieprawidłowa.

Zamawiający 15 grudnia 2025 r. złożył odpowiedzi na oba odwołania i wniósł o ich oddalenie.

Zamawiający wyjaśnia, że jego intencją przy tworzeniu postanowień SWZ nie była sytuacja,

w której wykonawca, w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący, we wszystkich pozycjach formularza ofertowego wskaże zerowy koszt. Zamawiający przyjął założenie,

że gdyby któryś z potencjalnych wykonawców rozważył zaoferowanie zerowego kosztu

we wszystkich pozycjach formularza kosztowego w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący, to podstawiając cyfrę „0” do wzoru na obliczenie punktacji w kryterium „Koszt”, wskazanego w pkt 18.4 SWZ:

$\text{koszt}_{\min}$

ocena oferty = $60 \cdot$

koszt

gdzie:

$\text{koszt}_{\min}$ - najniższy zaoferowany koszt spośród ofert podlegających ocenie koszt - koszt badanej oferty

przekona się, że taka ewentualność nie została przewidziana przez Zamawiającego, ponieważ, zgodnie z oczywistymi zasadami matematyki, dzielenie przez „0” jest niewykonalne.

Mimo powyżej opisanej intencji Zamawiającego, Zamawiający nie wprowadził jednak do SWZ jednoznacznego, przejrzystego i niebudzącego wątpliwości zastrzeżenia zakazującego określenia całkowitego kosztu w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący

na 0 zł, ze wskazaniem, że oferty, w których całkowity koszt w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący zostanie określony na 0 zł, zostaną odrzucone jako niezgodne

z warunkami zamówienia.

Odwołujący, wskazując zerowe koszty we wszystkich pozycjach formularza kosztowego,

a tym samym wskazując również całkowity zerowy koszt obliczony na potrzeby porównania ofert, spowodował, że Zamawiający nie mógł zastosować, zgodnie z opisem i wzorem, kryterium Kosztu. Niemiał również możliwości naprawienia błędu we wzorze matematycznym w tym kryterium. Jednocześnie oferta Odwołującego nie podlegała odrzuceniu jako niezgodna z warunkami zamówienia z uwagi na brak jednoznacznego zastrzeżenia przez Zamawiającego możliwości określenia całkowitego kosztu w okresie braku finansowania przez Podmiot Finansujący na kwotę 0 zł.

Nie jest prawdziwa wskazana w Odwołaniu okoliczność, że Zamawiający nie podjął próby wyliczenia punktacji dla oferty Odwołującego. Zamawiający podjął tę próbę, podstawiając zaoferowany przez Odwołującego koszt „0” do pierwszego kryterium – kryterium Kosztu,

co doprowadziło Zamawiającego do konkluzji, że dzielenie przez „0” jest niewykonalne

i zachodzi konieczność unieważnienia Postępowania, co zostało już szerzej opisane

we wcześniejszych akapitach. W ocenie Zamawiającego, skoro niemożliwe jest zastosowanie wzoru matematycznego wskazanego w SWZ i prawidłowe obliczenie punktów w kryterium „Koszt”, które jest kryterium najwyżej punktowanym, to niecelowe było również dokonywanie oceny w kryteriach pozacenowych, niżej punktowanych przez Zamawiającego. Nawet gdyby Zamawiający dokonał oceny ofert w kryteriach pozacenowych, to nadal nie mógłby dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty z uwagi na brak możliwości zastosowania wzoru w kryterium „Koszt”.

Zamawiający nie zgadza się z twierdzeniem, że wada Postępowania miała pozorny charakter i zachodził brak związku wady wzoru z zasadą przyznawania punktów ofertom wykonawców. W świetle art. 240 Pzp, Zamawiający opisuje kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny

i zrozumiały. Kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz umożliwiają weryfikację

i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach. Wobec powyższego, nie jest możliwe przyznanie ofertom liczby punktów w „widelkach”. Brak możliwości przyznania konkretnej liczby punktów każdej z ofert, z uwagi na okoliczności opisane powyżej, jak i w decyzji o unieważnieniu Postępowania, spowodowało konieczność jego unieważnienia.

Zamawiający nie miał możliwości w okolicznościach sprawy dokonać jedynie hipotetycznej oceny ofert wszystkich wykonawców w ramach postępowania.

W ocenie Zamawiającego, unieważnienie postępowania zawiera należyte wskazanie uzasadnienia faktycznego i prawnego podjętej decyzji. Zamawiający w informacji

o unieważnieniu postępowania wskazał wadę, jak również szczegółowo wyjaśnił jaki może mieć wpływ na zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Zaistniała wada jest wadą nieusuwalną. Zastosowanie bowiem w Postępowaniu kryteriów oceny ofert, które nie gwarantują wyboru oferty najkorzystniejszej, stanowi naruszenie art. 240 ust. 1 Pzp. Zgodnie z art. 255 pkt 6 Pzp, „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego”.

Jak wynika z treści odpowiedzi Zamawiającego na pytanie wykonawcy nr 135 „We wzorze kosztowym, w pkt 17.7 SWZ, przyjęto współczynnik 0,2, gdyż Zamawiający przyjmuje założenie, że utrata finansowania z różnych względów może trwać 20% okresu realizacji umowy.” Oznacza to, że już na etapie udzielania wyjaśnień, przed upływem terminu składania ofert, Zamawiający doprecyzował, że przyjęty model rozliczeń zakłada wystąpienie okresu braku finansowania

ograniczonego do 20% czasu trwania umowy. Zamawiający, mając wątpliwości, czy oferta złożona przez Fiserv nie zawiera rażąco niskiego kosztu w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, wezwał Fiserv Polska S.A.

do wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów, w zakresie obliczenia kosztu oferty

w wysokości 0 złotych i wskazał, że za rażąco niski koszt należy uznać koszt nierealny, niepokrywający kosztów generowanych przy realizacji i eksploatacji przedmiotu zamówienia w sposób należyty.

Fiserv 27 października 2025 r. złożył wyjaśnienia w trybie art. 224 ust. 1 Pzp w zakresie obliczenia kosztu oferty w wysokości 0 złotych. Zamawiający, po analizie tych wyjaśnień, częściowo zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, mając na uwadze nie w pełni precyzyjną i jednoznaczną treść SWZ, uznał, że oferta tego wykonawcy nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wobec powyższego, w ocenie Zamawiającego, nie jest prawidłowy zarzut, że Fiserv „nie uwzględnił, że finansowanie od Podmiotu Finansującego może zostać utracone jeszcze przed zawarciem umowy albo na dowolnym etapie podczas jej realizacji i nie wycenił tego ryzyka

we właściwym stopniu”, w sytuacji, gdy Zamawiający w sposób jednoznaczny w odpowiedzi na pytanie nr 135 wskazał, że we wzorze kosztowym, w pkt 17.7 SWZ, przyjęto współczynnik 0,2, co ma bezpośrednie przełożenie na to, że wykonawcy w wypełnianym formularzu kosztowym byli uprawnieni do przyjęcia, że ponoszony przez nich koszt w przypadku utraty finansowania przez Podmiot Finansujący będzie trwał przez 20% okresu realizacji umowy. Fiserv w swoich wyjaśnieniach wykazał finansowanie kosztów w przypadku utraty finansowania przez 20 % okresu realizacji umowy.

Ponadto, Fiserv w wyjaśnieniach z 27 października 2025 r., częściowo objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, których ujawnienia Odwołujący nie zaskarżył, wykazał sposób finansowania wszystkich usług i czynności objętych zakresem zamówienia w Postępowaniu.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności

treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron

i Przystępującego zawarte w odwołaniach, odpowiedziach na odwołania i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że wobec obu odwołań nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących ich odrzuceniem, wynikających z art. 528 Pzp.

Izba merytorycznie rozpoznała odwołania, uznając, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Rozpoznając odwołania Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania,

oraz wszystkie wnioskowane przez Strony i Przystępującego dowody z dokumentów. Izba nie znalazła podstaw do pominięcia któregokolwiek z dowodów z dokumentów na podstawie

art. 541 Pzp.

Izba ustaliła, co następuje:

Co do zasady między Stronami nie było sporu, co do okoliczności, które doprowadziły

do unieważnienia postępowania. Sporna była natomiast ocena czynności polegającej

na unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp:

1. Odwołujący Fiserv twierdził, że w postępowaniu w pełni możliwy jest wybór najkorzystniejszej oferty – odwołujący wykazał, że wpływ pozostałych kryteriów oceny ofert na wynik postępowania był w okolicznościach sprawy znikomy. Stąd Odwołujący Fiserv (jak i pozostali uczestnicy sporu) poprzestał na ocenie sprawy przez pryzmat kryterium kosztu. Odwołujący twierdził, że wobec oczywistej różnicy między ofertami

w zakresie zaoferowanego kosztu, w pełni możliwe jest ustalenie która z nich jest najkorzystniejsza, co przesądza o braku wady postępowania skutkującego koniecznością unieważnienia na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp.

2. Odwołujący Eservice twierdził z kolei, że nie postępowanie dotknięte jest wadą, a oferta Odwołującego Fiserv. Odwołujący Eservice wskazał zatem, że gdyby Zamawiający odrzucił ofertę Fiserv, to w postępowaniu byłby możliwy wybór najkorzystniejszej oferty

w sposób wynikający z zasad przyznawania punktów w ramach kryterium kosztu – nie doszłoby do konieczności dzielenia przez zero przy wyliczaniu punktacji.

3. Zamawiający twierdził, że żadna z ofert nie podlegała odrzuceniu z postępowania,

a SWZ nie zawiera żadnego zakazu – wprost i pośrednio – złożenia oferty z zerowym kosztem. Stąd Zamawiający wywodził, że nie ma podstaw do odrzucenia oferty Fiserv (także ze względu na skierowany przeciwko tej ofercie zarzut rażąco niskiego kosztu), w konsekwencji nie da się w sposób zgodny z treścią SWZ

wyliczyć punktów dla oferty Odwołującego Fiserv. Obie pozostałe oferty, mimo znaczącej różnicy w poziomie kosztów między nimi, otrzymałyby z kolei po zero punktów. Brak możliwości zastosowania zasad punktacji określonych w SWZ w ramach kryterium oceny ofert stanowił według Zamawiającego o konieczności unieważnienia postępowania jako obciążonego wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy.

W zakresie istotnym dla oceny stanowisk Stron istotne znaczenie miały następujące fakty oraz postanowienia dokumentacji postępowania:

Rozdział 14 SWZ:

14.3 Wykonawca składa wraz z Formularzem ofertowym (Załącznik A do SWZ):

14.3.1 wypełniony Formularz kosztowy (Załącznik A1 do SWZ albo Załącznik A2 do SWZ), który jest integralną częścią oferty. W przypadku składania oferty przewidującej korzystanie z dofinansowania Podmiotu finansującego, zdefiniowanego w Załączniku nr 2 do OPZ, Wykonawca wypełnia Załącznik A1 do SWZ, a w przypadku składania oferty nieprzewidującej korzystania z dofinansowania Podmiotu finansującego, Wykonawca wypełnia Załącznik A2 do SWZ;

14.4 Formularz ofertowy musi zostać wypełniony zgodnie z wymaganiami wskazanymi w tabeli Formularza, tj. musi zawierać:

14.4.2 koszt określony zgodnie z zapisami Rozdz. 17 SWZ oraz:

14.4.2.1 oświadczenie Wykonawcy, czy korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego, zdefiniowanego w Załączniku nr 2 do OPZ (odpowiedź tak albo nie);

Rozdział 17 SWZ - Sposób określenia ceny i kosztu:

17.1 Sposób określenia kosztów, cen i wartość umowy określa § 5 PPU.

17.2 Wartość umowy obejmuje wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia w zakresie zamówienia podstawowego i prawa opcji oraz wynikające z przepisów prawa, jak również wszystkie koszty, opłaty, wydatki Wykonawcy, a także podatki, w tym podatek od towarów i usług (VAT), jeśli jest należny.

17.3 Na potrzeby porównania ofert, oceniany będzie koszt. Wykonawca określając koszt musi dokonać jednoznacznego wyboru, czy będzie korzystał z dofinansowania Podmiotu finansującego, zdefiniowanego w Załączniku nr 2 do OPZ, czy nie będzie korzystał z tego dofinansowania.

17.4 Wykonawca oblicza koszt zgodnie z mechanizmem wskazanym w Załączniku A1 albo A2 do SWZ- formularzem kosztowym, który zawiera odpowiednie formuły do obliczenia kosztu. Formularze zawierają dwa sposoby obliczenia kosztu – Załącznik A1 do SWZ, gdy Wykonawca korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego i Załącznik A2 do SWZ, gdy Wykonawca nie korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego.

17.5 Sposób obliczenia kosztu musi być zgodny z deklaracją w pkt 4 Formularza Ofertowego stanowiącego Załącznika A do SWZ, tj. odpowiedzi na pytanie „Czy Wykonawca korzysta z dofinansowania Podmiotu finansującego, zdefiniowanego w Załączniku nr 2 do OPZ”. W przypadku, gdyby sposób obliczenia kosztu nie był właściwy dla powyższej deklaracji, Zamawiający odrzuci ofertę jako niezgodną z dokumentami zamówienia.

17.6 W każdym ze sposobów, o których mowa w pkt 17.3 SWZ, w ramach każdej formy płatności bezgotówkowej Wykonawca może określić albo kwotowy koszt dla podatnika danej płatności bezgotówkowej albo procentowy koszt dla podatnika od danej płatności bezgotówkowej. Niedopuszczalne jest łączenie kosztu określonego kwotą i kosztu określonego wartością procentową w ramach jednej formy płatności. Jeżeli Wykonawca w ramach jednej formy płatności wskaże koszt określony zarówno kwotą, jak i wartością procentową, Zamawiający odrzuci ofertę jako niezgodną z dokumentami zamówienia. Reasumując, niedozwolone jest w formularzu kosztowym:

17.6.1 jednocześnie określenie wartości KPT% i KPTJ;

17.6.2 jednocześnie określenie wartości KPO% i KPOJ;

17.6.3 jednocześnie określenie wartości KB% i KBJ;

17.6.4 jednocześnie określenie wartości KB1% i KBJ1 (...).

17.8 Wykonawca ma obowiązek podać koszt w polskich złotych. Jeżeli Wykonawca nie wskaże waluty, Zamawiający odczyta koszt lub jego składowe, jako zaoferowane w polskich złotych.

17.9 W przypadku podania kosztu lub jego składowej w innej walucie niż polski złoty, Zamawiający odrzuci ofertę, jako niezgodną z warunkami zamówienia.

Rozdział 18 SWZ:

18.1 Zamawiający dokona oceny ofert w oparciu o przyjęte kryteria oceny ofert.

18.2 Oferty będą oceniane według poniższych kryteriów:

1. Koszt – waga 60% (...)

18.3 Wybór najkorzystniejszej oferty zostanie dokonany na podstawie uzyskanej oceny

w oparciu o kryteria wskazane w pkt 18.2 SWZ, na podstawie punktów obliczonych według poniższego wzoru:

18.4 Ocena oferty w kryterium „Koszt” zostanie obliczona za pomocą następującego wzoru:

$$\text{Ocena ceny} = 60 * \frac{\text{kosztmin}}{\text{koszt}}$$

gdzie:

kosztmin - najniższy zaoferowany koszt spośród ofert podlegających ocenie koszt - koszt badanej oferty.

18.10 Przyznana punktacja, w ramach każdego kryterium, w którym punktacja wynika z wzoru matematycznego, zostanie zaokrąglona do dwóch miejsc po przecinku.

18.11 Zamawiający dokona wyboru oferty najwyższej ocenionej, tj. o najwyższej liczbie punktów, przyznanych w ww. kryteriach, obliczonej wg wzoru określonego w pkt 18.3, spośród ofert nieodrzuconych, złożonych przez Wykonawców niepodlegających wykluczeniu na etapie oceny ofert.

W postępowaniu wpłynęły trzy oferty:

1. Odwołującego Fiserv – koszt 0,00 PLN,

2. Odwołującego Eservice 0,73 PLN,

3. Konsorcjum: PAYTEL S.A. i SIBS Pagamentos S.A. - koszt 0,97 PLN,

Obliczenie odpowiednio punktacji ofert w ramach kryterium kosztu daje następujące wyniki:

1. $60 * 0/0$ – działanie matematycznie niemożliwe,

2. $60 * 0/0,73 = 0$,

3. $60 * 0/0,97 = 0$.

Ponadto, w zakresie zarzutów skierowanych przeciwko ofercie Odwołującego Fiserv (zarzuty odwołania KIO 5066/25) wskazać należy następujące fakty:

22 października 2025 r. Zamawiający wezwał Fiserv do wyjaśnienia kosztu oferty:

„Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy (...) w celu ustalenia, czy oferta złożona w przedmiotowym postępowaniu zawiera rażąco niski koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz wobec powstałych wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, żąda od Państwa wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów, w zakresie obliczenia kosztu oferty (koszt obliczony na potrzeby porównania ofert) w wysokości 0 (zero) złotych. Zamawiający wskazuje, że za rażąco niski koszt należy uznać koszt nierealny, niepokrywający kosztów generowanych przy realizacji i eksploatacji przedmiotu zamówienia w sposób należyty.

Jednocześnie, Zamawiający przypomina, że w udzielonej 30 września 2025 r. odpowiedzi

na pytanie nr 135 wskazano, że „Wykonawca podaje koszt dla podatnika na okoliczność utraty finansowania przez Podmiot Finansujący, na co Zamawiający musi być przygotowany.

We wzorze kosztowym, w pkt 17.7 SWZ, przyjęto współczynnik 0,2, gdyż Zamawiający przyjmuje założenie, że utrata finansowania z różnych względów może trwać 20% okresu realizacji umowy. Poprzez Koszt dla podatnika Zamawiający rozumie wynagrodzenie

za wykonywanie transakcji, które Wykonawca będzie pobierał od osoby dokonującej wpłaty,

z wyłączeniem sytuacji, gdy Wykonawca, zgodnie z zasadami Podmiotu Finansującego, sam poniesie takie koszty.

W pozycjach 1-3 Formularza kosztowego z Podmiotem Finansującym, Wykonawca jest zobowiązany wpisać Koszt dla podatnika w hipotetycznej sytuacji, w której Podmiot Finansujący nie zapewniłby finansowania. Wykonawca jest zobowiązany wskazywać Koszt dla podatnika również w przypadku, w którym dysponuje zobowiązaniem Podmiotu Finansującego, zgodnie z którym Podmiot Finansujący zapewni finansowanie przez cały okres realizacji zamówienia, gdyż pomimo zobowiązania Podmiotu Finansującego, nie jest możliwe przewidzenie wszystkich hipotetycznych możliwości, które spowodowałyby wstrzymanie finansowania”.

W odpowiedzi Fiserv złożył wyjaśnienia, których część merytoryczna oraz załączniki zostały

w całości objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Odwołujący Eservice nie kwestionował tego zastrzeżenia, zatem niemożliwe jest przytoczenie choćby skrótu odpowiedzi udzielonej przez Fiserv. Niesporne między Stronami było jednak, że zarzut dotycząco rażąco niskiego kosztu

w ofercie Fiserv oparty był wyłącznie na dedukcji Odwołującego Eservice.

Biorąc pod uwagę ustalony i opisany wyżej stan faktyczny Izba uznała, że oba odwołania podlegają oddaleniu.

Na wstępie Izba wskazuje, że po przeprowadzeniu dowodu z wyjaśnień dotyczących zaoferowanego kosztu przez wykonawcę Fiserv, zarzuty Odwołującego Eservice się nie potwierdziły. Odwołujący nie miał dostępu do wyjaśnień

złożonych przez Fiserv, zatem zmuszony był domyślać się ich treści i założeń przyjętych przez konkurencyjnego wykonawcę. Odwołujący Eservice nie odgadł jednak w sposób prawidłowy tych założeń. Pozostając zatem w granicach zarzutów odwołania (art. 555 Pzp) Izba oddaliła zarzuty odwołania KIO 5066/25 w zakresie w jakim dotyczyły one zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy Fiserv

z postępowania. Wyjaśnienia udzielone przez wykonawcę były adekwatne do treści i zakresu wezwania, ponadto Zamawiający w prawidłowy sposób ocenił ich treść popartą dowodami złożonymi w załączeniu do wyjaśnień.

W zakresie zarzutów obu odwołań, dotyczących czynności unieważnienia postępowania Izba wskazuje, że nie sposób odmówić racji odwołującym w zakresie podstaw ich twierdzeń:

Odwołujący Eservice słusznie twierdził, że w przypadku odrzucenia oferty Fiserv

z postępowania, nie byłoby podstaw do jego unieważnienia. Nie miał przy tym racji twierdząc, że oferta Fiserv obarczona jest wadą. W ocenie Izby w dokumentach zamówienia brak jest podstawy do uznania, że zabronione było złożenie oferty z zerowym kosztem. Odwołujący Eservice próbował wykazać istnienie takiego zakazu, ale wywodził go z własnych interpretacji postanowień dokumentów zamówienia. Jest to o tyle istotne, że postanowienia SWZ

w zakresie sposobu obliczenia kosztu były bardzo szczegółowe – przytoczone powyżej fragmenty Rozdziału 18 SWZ nie obejmują części szczegółowej stanowiącej instrukcję obliczenia kosztu. Ponadto, Zamawiający jednoznacznie określił podstawy do odrzucenia oferty w zakresie dotyczącym kosztu (np. punkty 17.8 i 17.9 SWZ), stąd przyjąć należy, że gdyby wolą Zamawiającego było odrzucenie oferty z zerowym kosztem, to w SWZ znalazłby się jej wyraz.

Odrzucenie oferty wykonawcy Fiserv z pewnością jednak spowodowałoby sytuację, gdy wada postępowania nie ujawniłaby się.

Rację miał również Odwołujący Fiserv twierdząc, że w sposób oczywisty da się wybrać ofertę najkorzystniejszą w postępowaniu, ponieważ różnice między ofertami dotyczą wyłącznie kosztu i są na tyle wyraźne, że można w prawidłowy sposób ustalić ranking ofert. Jednak już z samej argumentacji Odwołującego Fiserv wprost wynika, że nie da się w sposób jednoznaczny wyliczyć punktacji dla oferty złożonej przez Konsorcjum Paytel oraz wykonawcy Eservice. Ocena punktacji przedstawiona przez Odwołującego Fiserv ma charakter szacunkowy – i o ile można by ją uznać za słuszną, to byłaby to ocena „na oko”, a nie na podstawie kalkulacji matematycznej.

Izba uznała jednak, że to stanowisko Zamawiającego zasługiwało na aprobatę. Izba uwzględniła zarzuty odwołania, gdy odwołujący udowodnił naruszenie przez zamawiającego określonych przepisów Pzp – tak bezpośrednio jak i przez naruszenie zasad wynikających

z SWZ. W tej sprawie Zamawiający niewątpliwie postąpił zgodnie z treścią SWZ, tj. podjął próbę oceny ofert w sposób zgodny z kryteriami oceny ofert. W uzasadnieniu unieważnienia postępowania Zamawiający wskazał:

„(...) Zamawiający, opisując powyższe kryterium oceny ofert i sposób jego oceny, nie umieścił

w SWZ postanowień uwzględniających sytuację, w której Wykonawca zaoferuje koszt 0 zł.

W szczególności nie zakazał zaoferowania kosztu 0 zł.

Mając na uwadze powyższy wzór na wyliczenie kryterium Kosztu, w przypadku oceny oferty złożonej przez Wykonawcę FISERV POLSKA S.A., należałoby wykonać działanie matematyczne: $60 \div 0$. Zgodnie z oczywistymi zasadami matematyki dzielenie przez 0 jest niewykonalne, zatem nie ma możliwości dokonania wyliczenia punktacji w tym kryterium

dla oferty złożonej przez Wykonawcę FISERV POLSKA S.A.

Celem postępowania jest wybór oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert zawartych w dokumentacji postępowania, co oznacza, że wszystkie kryteria muszą zostać zastosowane oraz że ich zastosowanie powinno mieć miejsce zgodnie z ich opisem. Powyższe kryterium „Koszt”, z uwagi na swoją wadliwość, nie zapewnia wyboru oferty najkorzystniejszej, a wada ta na tym etapie postępowania jest nieusuwalna.

Zamawiający dokonuje bowiem wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentacji zamówienia, których opis powinien umożliwić mu weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia

na podstawie konkretnych informacji, które Wykonawcy przedstawili w ofertach. Brak zastrzeżenia zakazującego określenia kosztu na 0 zł, przy jednoczesnym oparciu wzoru matematycznego w ramach kryterium oceny ofert na ilorazie najniższego zaoferowanego kosztu i kosztu badanej oferty sprawia, że naruszone zostały zasady opisywania kryteriów oceny ofert. A to powoduje, że postępowanie jest obarczone niemożliwą do usunięcia wadą, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, co z kolei skutkuje unieważnieniem postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp”.

Zamawiający zasadnie wskazał, że jego obowiązkiem jest ocena ofert w sposób zgodny

z zasadami określonymi w SWZ. W punkcie 18.11 SWZ Zamawiający określił, że „dokona wyboru oferty najwyższej ocenionej, tj. o najwyższej liczbie punktów, przyznanых

w ww. kryteriach, obliczonej wg wzoru określonego w pkt 18.3, spośród ofert nieodrzuconych, złożonych przez Wykonawców niepodlegających wykluczeniu na etapie oceny ofert”. Zamawiający nie przewidział przy tym żadnej możliwości zastosowania odstępstw od tej reguły, stąd konieczność oceny ofert według wzoru zawartej w SWZ. Ten z kolei wobec braku zakazu złożenia oferty z zerowym kosztem, nie dawał możliwości wyliczenia punktacji i oceny ofert w ramach kryterium kosztu. To powodowało, że wbrew twierdzeniu Odwołującego Fiserv nie było możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu – taki wybór musiałby być poprzedzony faktyczną zmianą postanowień SWZ na etapie badania i oceny ofert, co byłoby niedopuszczalne.

Brak możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu w sposób zgodny z SWZ stanowi wadę, o której mowa w art. 255 pkt 6 Pzp, zgodnie z którym zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą

do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy

w sprawie zamówienia publicznego. Potencjalną podstawą do unieważnienia umowy byłby

art. 457 ust. 1 pkt 1 Pzp w zakresie w jakim dotyczy on udzielenia zamówienia z naruszeniem przepisów Pzp.

W konsekwencji Izba oddaliła oba odwołania uznając, że unieważnienie postępowania

w okolicznościach sprawy było działaniem prawidłowym, nie naruszającym przepisów Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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. 2537).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący