Sygn. akt:KIO 410/26

WYROK

Warszawa, dnia 17 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Mateusz Paczkowski

Protokolant: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 stycznia 2026 r. przez wykonawcę INTEGRAL K.F. wpostępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Jędrzejowie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutów nr 1, 2 i 4 i nakazuje zamawiającemu Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Jędrzejowie: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy PLATAN Sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Sopocie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) ustawy Prawo zamówień publicznych,
2. w pozostałym zakresie oddala odwołanie,
3. kosztami postępowania obciąża wykonawcę INTEGRAL K.F. w części 1/4 i zamawiającego Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Jędrzejowie w części 3/4 i:
   1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez wykonawcę INTEGRAL K.F. kwoty: 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) tytułem wpisu od odwołania oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
   2. zasądza od zamawiającego Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Jędrzejowie na rzecz wykonawcy INTEGRAL K.F kwotę 8 325 zł 00 gr (osiem tysięcy trzysta dwadzieścia pięć złotych zero groszy) tytułem proporcjonalnego rozdzielenia 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 410/26

UZASADNIENIE

Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Jędrzejowie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Dostawa i montaż centralki telefonicznej” (znak postępowania: ZPOZ/PZP/3/2025). Wartość szacunkowa zamówienia jest poniżej progów unijnych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 grudnia 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00591624/01.

W dniu 27 stycznia 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca INTEGRAL K.F. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono od niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego, podjętej w postępowaniu polegającej na wyborze oferty wykonawcy PLATAN Sp. z o.o. sp. k. (dalej: „PLATAN”) jako najkorzystniejszej oraz wobec zaniechania odrzucenia oferty PLATAN, pomimo że oferta ta nie została wykazana jako zgodna z warunkami zamówienia w reżimie przedmiotowych środków dowodowych, a ponadto pozostaje obarczona wadą niejednoznaczności co do przedmiotu świadczenia, która została usunięta dopiero po terminie składania ofert w sposób prowadzący do niedopuszczalnego doprecyzowania treści oferty, a także wobec zaniechania zastosowania procedury wyjaśnienia ceny w trybie art. 224 ustawy Pzp, mimo ziszczenia się przesłanek ustawowych.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp oraz postanowieniami SWZ (w szczególności rozdz. VIII.3), przez zaniechanie odrzucenia oferty PLATAN mimo niewykazania zgodności oferowanej centrali i jej wyposażenia z OPZ, przy braku dokumentów producenta i braku dopuszczalnego oświadczenia wykonawcy umożliwiających weryfikację wymagań postawionych w OPZ.
2. art. 107 ust. 4 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp oraz art. 223 ust. 1 ustawy Pzp poprzez przeprowadzenie wyjaśnień przedmiotowych środków dowodowych w taki sposób, że doprowadziło to do niedopuszczalnego skonkretyzowania po terminie składania ofert elementu istotnego treści oferty (wskazania, która centrala spośród kilku ujętych w materiałach producenta stanowi przedmiot świadczenia), co w efekcie skutkuje zmianą,

doprecyzowaniem zobowiązania ofertowego po terminie, niedopuszczalną w świetle art. 223 ust. 1 ustawy Pzp.
3. art. 224 ust. 1–2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania PLATAN do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, mimo ziszczenia się przesłanki ustawowej;
4. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, poprzez wybór oferty, której zgodność z warunkami zamówienia nie została wykazana i nie była możliwa do obiektywnej weryfikacji w oparciu o dokumenty złożone wraz z ofertą oraz dopuszczalne wyjaśnienia i uzupełnienia.
Odwołujący wniósł o:
1. Uwzględnienie odwołania w całości;
2. Nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
3. Nakazanie Zamawiającemu ponownego badania i oceny ofert w tym czynności odrzucenia oferty PLATAN jako niezgodnej z warunkami zamówienia.
4. Zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego zgodnie z obowiązującymi przepisami.
Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.
Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania Odwołujący uzyskał w dniu 22 stycznia 2026 r. (zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 27 stycznia 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.
Wpis od odwołania w kwocie 7 500,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.
Zamawiający pismem z dnia 4 marca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości.
Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:
Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.
Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący jest uprawniony do skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.
Izba ustaliła też, że do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpienia nie zgłosił żaden wykonawca.
Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.
Izba ustaliła i zważyła, co następuje:
W rozdziale VIII pkt 3 ust. 1 SWZ, wskazano następujące:
„VIII.3. Przedmiotowe środki dowodowe
1. W celu potwierdzenia spełnienia przez oferowane dostawy wymagań określonych przez Zamawiającego, wraz z ofertą należy złożyć następujące przedmiotowe środki dowodowe tj. materiały opisowe pochodzące od producenta tj.: katalogi/foldery/ulotki/opisy zaoferowanego sprzętu/urządzenia/urządzeń - umożliwiające Zamawiającemu weryfikację odnośnie spełnienia warunków określonych w opisie przedmiotu zamówienia. W przypadku, gdy złożone dokumenty ww. rodzaju nie zawierają istotnych informacji wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia – Zamawiający dopuszcza w tym zakresie dodatkowe oświadczenie Wykonawcy. Oświadczenie Wykonawcy winno precyzyjnie określać, którego sprzętu/urządzenia oraz jakiego parametru dotyczy. W/w dokumenty należy złożyć w języku polskim lub wraz z ich tłumaczeniem na język polski. 2. Zamawiający, na podstawie art. 107 ust. 2 ustawy Pzp, przewiduje wezwanie Wykonawcy do złożenia lub uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych, jeżeli nie zostaną złożone wraz z ofertą lub będą niekompletne”.
Zgodnie z pkt 3 protokołu postępowania, wartość przedmiotowego zamówienia, stanowiącego część zamówienia o wartości 196 082 zł, została ustalona na kwotę 48 967 zł.
Zgodnie z informacją z dnia 19 grudnia 2025 r. kwota, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia to 60 229,41 zł.
Zgodnie z informacją z otwarcia ofert z dnia 19 grudnia 2025 r., oferty złożyli następujący wykonawcy:
- PLATAN z ceną oferty: 31 980,00 zł;
- Przedsiębiorstwo Telekomunikacyjne Telesis Sp. z o.o. z ceną oferty: 28 290,00 zł;
- Odwołujący z ceną oferty: 36 898,77 zł.
Wykonawca PLATAN wraz z ofertą przedłożył przedmiotowy środek dowodowy – kartę katalogową.
Pismem z dnia 19 stycznia 2026 r. Zamawiający na podstawie art. 107 ust. 4 ustawy Pzp wezwał wykonawcę PLATAN do złożenia wyjaśnień w następującej kwestii:

„Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ, zamawiający wymagał m.in. dostawy i montażu centrali telefonicznej wraz z wyposażeniem w kartę ISDN-PRA 30 kanałów i kartę VOIP 64 kanały

W celu weryfikacji odnośnie spełnienia warunków określonych w opisie przedmiotu zamówienia, zgodnie z postanowieniami rozdz. VIII.3 pkt 1 SWZ, wykonawca był zobowiązany złożyć wraz z ofertą przedmiotowe środki dowodowe tj. materiały opisowe pochodzące od producenta tj.: katalogi/foldery/ulotki/opisy zaoferowanego sprzętu/urządzenia/ urządzeń.

Wykonawca wraz z ofertą przedłożył wymagane przedmiotowe środki dowodowe – kartę katalogową, jednakże jednoznacznie nie określił, która centrala telefoniczna z wymienionych w karcie katalogowej została przyjęta do oferty.

W związku z powyższym zamawiający wzywa do udzielenia wyjaśnień i jednoznaczne określenie, która centrala telefoniczna ze złożonej wraz z ofertą karty katalogowej została przyjęta do oferty".

Pismem z dnia 20 stycznia 2026 r. wykonawca PLATAN wskazał następujące: *„w odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień oświadczamy, że zaoferowaliśmy Państwu centralę telefoniczną IP PBX Server Proxima".*

Pismem z dnia 22 stycznia 2026 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty PLATAN jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na częściowe uwzględnienie, tj. w zakresie zarzutów nr 1, 2 i 4 a pozostałym zakresie podlegało oddaleniu, tj. w zakresie zarzutu nr 3.

Izba uwzględniła po pierwsze **zarzuty nr 1 i nr 2** kwestionujące zaniechanie odrzucenia oferty PLATAN oraz przeprowadzenie wyjaśnień przedmiotowych środków dowodowych w taki sposób, że doprowadziło to do niedopuszczalnego skonkretyzowania po terminie składania ofert elementu istotnego treści oferty.

Zgodnie z art. 16 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Zgodnie zaś z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Wskazać należy, że niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia zachodzi co do zasady wtedy, gdy zawartość merytoryczna złożonej w danym postępowaniu oferty nie odpowiada ukształtowanym przez Zamawiającego i zawartym dokumentach zamówienia warunkom. Poprzez 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.

Natomiast art. 107 ust. 4 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści przedmiotowych środków dowodowych.

Stosownie zaś do art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, w toku badania i oceny ofert Zamawiający może żądać od Wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między Zamawiającym a Wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiejkolwiek zmiany w jej treści.

Nie było spornym w sprawie, że Zamawiający ukształtował wzór formularza ofertowego, w taki sposób, że nie wymagał on określenia, co jest przedmiotem oferty (potwierdził to też Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie s. 7). W rozdziale VIII pkt 3 ust. 1 SWZ Zamawiający przewidział przy tym, że wraz z ofertą należy złożyć przedmiotowe środki dowodowe - materiały opisowe pochodzące od producenta tj.: katalogi/foldery/ulotki/opisy zaoferowanego sprzętu/urządzenia/urządzeń - umożliwiające Zamawiającemu weryfikację odnośnie spełnienia warunków określonych w opisie przedmiotu zamówienia". Zatem to przedmiotowe środki dowodowe - materiały opisowe pochodzące od producenta tj.: katalogi/foldery/ulotki/opisy miały w tym postępowaniu szczególny charakter, określały one bowiem przedmiot oferowanego świadczenia i służyły potwierdzeniu jego cech.

Nie było też spornym dla Stron postępowania odwoławczego, że wykonawca PLATAN złożył wraz z ofertą przedmiotowy środek dowodowy – kartę katalogową, jednakże nie wynikała z niego jednoznacznie, która z wyszczególnionych w karcie katalogowej central telefonicznych została przyjęta do oferty. Bezsporność tej okoliczności wynika zarówno z treści odwołania, jak i odpowiedzi na odwołanie, jak też z wcześniejszej weryfikacji złożonej oferty przez Zamawiającego. Jak bowiem wskazał to sam Zamawiający w wezwaniu z art. 107 ust. 4 ustawy Pzp skierowanym do wykonawcy PLATAN: „Wykonawca wraz z ofertą przedłożył wymagane przedmiotowe środki dowodowe – kartę katalogową, jednakże jednoznacznie nie określił, która centrala telefoniczna z wymienionych w karcie katalogowej została przyjęta do oferty". Zwrócić należy uwagę, że przedłożona przez wykonawcę PLATAN karta katalogowa obejmowała opis i konfigurację czterech central telefonicznych, a w ocenie Zamawiającego każda z tych czterech central wpisywała się w wymogi Zamawiającego. Tym samym Zamawiający nie dysponował jednoznaczną informacją, które urządzenie zaoferował mu wykonawca PLATAN. Taka konkretyzacja nastąpiła zatem dopiero na etapie udzielonych wyjaśnień przez wykonawcę,

gdzie w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego z art. 107 ust. 4 ustawy Pzp, sprecyzował, które urządzenie zaoferował. To w ocenie Izby doprowadziło do niedopuszczalnego sprecyzowania treści oferty po upływie terminu składania ofert. Przedmiotem wyjaśnień w trybie art. 107 ust. 4 ustawy Pzp nie może być de facto rozwianie wątpliwości Zamawiającego co do tego, który produkt zostanie zaoferowany. To z oferty wykonawcy musi jednoznacznie wynikać, jakie produkty i rozwiązania wykonawca oferuje, tak aby Zamawiający mógł zweryfikować poprawność oferty pod kątem wszystkich wymagań określonych w SWZ. Jeżeli oznaczenie przedmiotu oferty nie pozwala na identyfikację świadczenia, to wówczas „doprecyzowanie" oferty, w drodze udzielanych wyjaśnień, stanowi niedozwolone negocjacje (por. art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, ale znajduje to także zastosowanie do wyjaśnień odnoszących się do przedmiotowych środków dowodowych formułowanych w odpowiedzi na wezwanie z art. 107 ust. 4 ustawy Pzp). Odmienne stanowisko, pozwalające, aby wykonawca określał czy doprecyzowywał swoje zobowiązanie ofertowe na etapie badania ofert, stałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami udzielania zamówień publicznych (por. art. 16 ustawy Pzp). Konkludując powyższe, niedopuszczalne jest określanie przedmiotu oferty po upływie terminu składania ofert, w sytuacji gdy wykonawca nie sprecyzował tego przedmiotu w treści oferty, a oferta niespełniająca merytorycznych wymagań określonych w SWZ podlega odrzuceniu i - z wyjątkami dotyczącymi poprawienia omyłek - nie może zostać na etapie badania ofert zmieniona, w celu doprowadzenia jej treści do zgodności z oczekiwaniami zamawiającego. Podsumowując powyższe, oferta wykonawcy PLATAN winna być odrzucona jako niezgodna z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.

W świetle powyższego bezprzedmiotowe stały się dalsze twierdzenia Odwołującego na poparcie przedstawionych zarzutów co do wyłącznie informacyjno-marketingowego charakteru przedłożonej karty katalogowej przez wykonawcę PLATAN, jak też tego, że karta katalogowa nie potwierdza w sposób jednoznaczny i weryfikowalny spełnienia wszystkich wymogów funkcjonalnych OPZ, w szczególności w zakresie zastrzeżenia numeru wychodzącego oraz funkcji dotyczących obsługi połączeń nieudanych i mechanizmu oddzwaniania do osób, które rozłączyły się w trakcie oczekiwania w kolejce. Uwagi te są wtórne wobec pierwotnej niezgodności treści oferty wykonawcy PLATAN z warunkami zamówienia, jaką jest brak konkretnego wskazania, który produkt został zaoferowany przez tego wykonawcę.

W konsekwencji, uwzględnieniu podlegać musiał też podniesiony wynikowo **zarzut nr 4**, tj. zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez wybór oferty, której zgodność z warunkami zamówienia nie została wykazana i nie była możliwa do obiektywnej weryfikacji w oparciu o dokumenty złożone wraz z ofertą oraz dopuszczalne wyjaśnienia i uzupełnienia.

Oddaleniu podlegał zaś **zarzut nr 3**, tj. zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 224 ust. 1–2 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 ustawy Pzp, dotyczący zaniechania wezwania PLATAN do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Izba przyjęła, że rozbieżność ceny oferty PLATAN od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT o ponad 30% wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia, a mianowicie z przeszacowania przez Zamawiającego wartości zamówienia – co potwierdzały ceny wszystkich złożonych ofert w postępowaniu, które mieściły się w przedziale kilku tysięcy złotych (od 28 290 zł do 36 898,77 zł). Jak zwrócił uwagę w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający, średnia arytmetyczna złożonych ofert wyniosła 32 389,59 zł. Natomiast ustalona wartość zamówienia powiększona o należny podatek to 60 229,41 zł, (co odpowiadało też kwocie, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia). Zasadnie wywiódł więc w takich okolicznościach Zamawiający, że rozbieżności cen ofertowych wynikały z przeszacowania wartości zamówienia, wobec czego odstąpił od wzywania wykonawców do wyjaśnień. Jak zostało to wprost wyrażone przez ustawodawcę, zamawiający jest zwolniony z obowiązku wezwania do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli wskazane rozbieżności wynikają z okoliczności oczywistych, niewymagających wyjaśnienia. Zamawiający nie powinien wszczynać procedury wyjaśniającej, jeżeli „na pierwszy rzut oka", bez konieczności dokonywania analizy podobnych sytuacji dostrzeże zdarzenia i fakty, które natychmiastowo uzna za przyczyny rozbieżności bez potrzeby potwierdzenia tego faktu przez wykonawcę. Innymi słowy, stwierdzenie, że rozbieżności są rezultatem oczywistych okoliczności powinno spowodować przekonanie, że w zaoferowanej cenie przedmiot zamówienia zostanie zrealizowany w sposób zgodny z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Zamawiający, nabierając podejrzeń co do rażąco niskiej ceny z uwagi na przekroczenie o minimum 30% mierników, zawsze powinien mieć na względzie, czy rozbieżności w cenach nie wynikają z okoliczności oczywistych. Należy jednak pamiętać, aby zaistniałych w postępowaniu faktów i zdarzeń nie interpretować rozszerzająco, gdyż ogólną zasadą wynikającą z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp jest obowiązek wezwania w celu wyjaśnienia rozbieżności w cenie. Z tego powodu Izba oddaliła zarzut nr 3.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 2 pkt 1) w zw. z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący:……..