Sygn. akt KIO 3785/26

WYROK

Warszawa, dnia 24 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Rakowska

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę **COPY.NET.PL P.S. P.S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Łączyny 4, 02-820 Warszawa** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), al. Jana Pawła II 13, 00-828 Warszawa**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **Sharp Business Systems Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa**

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę **COPY.NET.PL P.S. P.S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Łączyny 4, 02-820 Warszawa** i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **COPY.NET.PL P.S. P.S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Łączyny 4,**
02-820 Warszawa 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 3785/26

Uzasadnienie

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w Warszawie zwany dalej „zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605), zwanej dalej „ustawą Pzp”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Usługa dzierżawy urządzeń wielofunkcyjnych wraz z systemem zarządzania (wydruk podążający)”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 26 marca 2026 r. pod numerem 210081-2026, nr wydania Dz. U. S: 60/2026.

W dniu 3 sierpnia 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca COPY.NET.PL P.S. P.S.A. z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „odwołującym”, wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego, polegających na:

1.wadliwej czynności badania i oceny ofert oraz zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Sharp Business Systems Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „wykonawcą Sharp”, jako sprzecznej z postanowieniami Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwaną dalej „SWZ” i Opisu Przedmiotu Zamówienia, zwanego dalej „OPZ”,

2.wadliwej czynności badania i oceny ofert oraz zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Sharp jako oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,

3.w konsekwencji powyższego wadliwym wyborze oferty najkorzystniejszej (zarzut wynikowy),

zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Sharp jako oferty niezgodnej z postanowieniami SWZ i OPZ,

2.art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Sharp jako oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia,

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu:

1.unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności badania i oceny ofert,

2.powtórzenie czynności badania i oceny ofert,

3.odrzucenie oferty wykonawcy Sharp jako oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz niezgodnej z warunkami SWZ i OPZ,

4.dokonanie wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej,

5.zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji wg przedstawionych na rozprawie rachunków.

Odwołujący podał w odwołaniu uzasadnienie do podniesionych zarzutów, przywołując postanowienia SWZ, OPZ oraz załączniki do SWZ.

Zamawiający w dniu 4 sierpnia 2026 r. przekazał wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego kopię odwołania za pośrednictwem platformy zakupowej zamawiającego.

W dniu 7 sierpnia 2026 r. (pismem z tej samej daty) wykonawca Sharp Business Systems Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwany dalej „wykonawcą Sharp" lub „przystępującym", zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym treść SWZ, złożone oferty, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego złożone podczas rozprawy, skład orzekający Izby ustalił i zważył, co następuje:

Izba nie znalazła podstaw do odrzucenia odwołania w związku z tym, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek negatywnych, uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Izba również stwierdziła, że wypełniono przesłanki istnienia interesu odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia wykonawcy Sharp Business Systems Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „wykonawcą Sharp" lub „przystępującym", do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Izbę lub Prezesa Izby w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła także stanowiska złożone ustnie przez strony i uczestnika postępowania do protokołu posiedzenia i rozprawy.

Izba dopuściła zawnioskowane przez zamawiającego i załączone do odpowiedzi na odwołanie dowody, tj.:

1.OPZ w szczególności Rozdział I pkt 1 i pkt 7.1 oraz Rozdział II.

2.Załącznik nr 3A do SWZ po zmianach.

3.Projektowane postanowienia umowne, w szczególności paragraf 1 ust. 1-3.

4. Wyjaśnienia i zmiany SWZ z 9, 10 i 21 kwietnia 2026 r.

Izba dopuściła zawnioskowane przez przystępującego i załączone do zgłoszenia przystąpienia dowody.

Mając na uwadze powyższe skład orzekający Izby merytorycznie rozpoznał złożone odwołanie uznając, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Sharp jako oferty niezgodnej z postanowieniami SWZ i OPZ (zarzut 1 odwołania) nie potwierdził się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Wykonawca Sharp w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do wyjaśnień rażąco niskiej cen, pismem z dnia 20 maja 2026 r., podał w odniesieniu do czytników, że „SHARP zastosuje czytniki zamontowane w obecnie w posiadanych przez Zamawiającego urządzeniach po ich wycofaniu i zastąpieniu urządzeniami w ramach niniejszego zamówienia. Wartość 0 PLN.".

Odwołujący zakwestionował powyższe podnosząc, że zamawiający wymagał fabrycznie nowych urządzeń, a tym samym zaoferowanie urządzeń używanych stanowi o niezgodności takiego rozwiązania z dokumentacją postępowania.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp stanowi, że „zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli (…) jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.". Przepis ten dotyczy więc sytuacji, w których treść oferty wykonawcy nie odpowiada wymaganiom określonym przez zamawiającego w dokumentacji zamówienia, w tym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SWZ) lub innych dokumentach zamówienia.

Oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia w sytuacji, gdy złożona oferta nie spełnia wymagań zamawiającego w odniesieniu do przedmiotu zamówienia, sposobu jego realizacji lub innych warunków zamówienia. Tak więc odrzucenie oferty może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy niezgodność jest jednoznaczna i niewątpliwa. Nie jest możliwe odrzucenie oferty wykonawcy na podstawie wymagań, które wprost nie zostały opisane przez zamawiającego w treści SWZ i dokumentach zamówienia. Wszelkie wątpliwości interpretacyjne treści SWZ i dokumentów zamówienia

rozstrzyga się bowiem na korzyść wykonawcy, co jednocześnie oznacza, że zamawiający nie może odrzucić oferty na podstawie domysłów, subiektywnej interpretacji treści SWZ ani też po zmianie wymagań dokonanych podczas badania i oceny ofert, a więc już po złożeniu i otwarciu ofert.

Przenosząc powyższe na stan faktyczny niniejszej sprawy stwierdzić należy, że w odniesieniu do czytników kart z treści SWZ ani też treści dokumentów zamówienia nie wynika, że nie mogą być zaoferowane czytniki używane. Wymóg ten (dostarczenia urządzeń fabrycznie nowych) dotyczy wyłącznie urządzeń wielofunkcyjnych będących przedmiotem dzierżawy. Zamawiający wymagał dostarczenia fabrycznie nowych urządzeń wielofunkcyjnych. Jednak w odniesieniu do czytników kart zamawiający takiego wymogu nie sformułował, określając w stosunku do nich jedynie wymagania funkcjonalne, dotyczące sposobu identyfikacji użytkowników. Ani SWZ, ani też dokumenty zamówienia nie zawierają bowiem jednoznacznego wymogu, że czytnik kart stanowiący element systemu identyfikacji użytkowników ma być „fabrycznie nowy". Co więcej wymóg ten, tj. „wymóg fabrycznej nowości" – jak podniósł zamawiający – został wprost w OPZ powiązany jedynie z „Urządzeniami" zdefiniowanymi jako 150 urządzeń wielofunkcyjnych będących przedmiotem dzierżawy. Nie dotyczył więc czytników kart.

Dokumenty zamówienia - na co także wskazał zamawiający - nie zawierają postanowienia, zgodnie z którym każdy element konfiguracji urządzenia musi być fabrycznie nowy, czytnik kart musi być fabrycznie nowy, musi pochodzić od producenta Urządzenia albo musi zostać nabyty na potrzeby tego zamówienia. Rozdział I pkt 1 OPZ rozdziela „Urządzenia" od „Systemu Druku": Przedmiotem zamówienia jest bowiem dzierżawa 150 sztuk fabrycznie nowych urządzeń wielofunkcyjnych wraz z Systemem, a System Druku – jak wynika z pkt 7.1 OPZ - obejmuje moduł autoryzujący do Urządzeń obsługujący m.in. karty Mifare i Active Directory/LDAP.

Z dokumentów zamówienia nie wynika zatem, że czytnik kart został zdefiniowany jako odrębne „Urządzenie", które ma być dostarczone fabrycznie nowe. Przywołane przez odwołującego postanowienia SWZ oraz dokumentów zamówienia do tego elementu (czytnika kart) się nie odnoszą.

Wymóg dostarczenia fabrycznie nowych czytników nie wynika także z Projektowanych Postanowień Umowy. Obowiązek dostarczenia fabrycznie nowego, sprawnego i kompletnego sprzętu dotyczy bowiem przedmiotu dzierżawy, a tym jest 150 „Urządzeń" wraz z Systemem. Z treści Projektowanych Postanowień Umowy nie wynika także, że każdy komponent realizujący funkcję Systemu, w tym czytnik kart, został odrębnie objęty wymogiem dostarczenia tego elementu fabrycznie nowego.

Wymóg ten (dostarczenia czytnika fabrycznie nowego) nie wynika także z Załącznika nr 3A do SWZ. Instrukcja załącznika mówi jedynie o „parametrach", „wymaganych parametrach technicznych", „parametrach oferowanego sprzętu", a wykonawca w pozycji „Sposób identyfikacji użytkownika" miał jedynie potwierdzić „SPEŁNIA/NIE SPEŁNIA Zamawiający nie wymagał przy tym podania żadnych innych informacji, w tym potwierdzenia fabrycznej nowości czytnika kart.

Powyższe oznacza, że wymaganie „fabrycznie nowych" odnosi się wyłącznie do urządzeń wielofunkcyjnych, które mają podlegać dzierżawie.

Urządzenia wielofunkcyjne – jak wykazał przystępujący - nie są standardowo wyposażane w czytniki zbliżeniowe kart. Okoliczność tę potwierdzają karty katalogowe urządzeń zaoferowanych przez przystępującego i odwołującego, w których brak jest informacji o wyposażeniu urządzeń w takie czytniki, a które w poczet materiału dowodowego złożył przystępujący. Co więcej wskazane w złożonych kartach katalogowych urządzenia nie posiadają czytników kart choć zapewniają obsługę protokołu IEEE 802.1X.

Okoliczność ta, a więc brak wyposażenia urządzenia wielofunkcyjnego w czytnik wynika – jak dalej wyjaśnił - z tego, że często użytkownik urządzeń posiada już własne karty zbliżeniowe wykorzystywane do różnych zadań, co z kolei determinuje konieczność dostawania czytnika do posiadanych przez użytkownika urządzeń.

Dlatego też urządzenia wielofunkcyjne w celu wykorzystania kart zbliżeniowych są doposażone w ramach integracji z systemami wydruku w czytniki produkowane przez różnych producentów. Czytnik nie jest więc elementem urządzenia wielofunkcyjnego, na dowód czego przystępujący złożył także dowód w postaci fotografii czytnika zainstalowanego na urządzeniu SHARP. Dowód ten potwierdza więc, że czytnik kart jest w stosunku do urządzenia wielofunkcyjnego urządzeniem zewnętrznym, montowanych jako doposażenie urządzenia o odrębne urządzenie

Tym samym Izba uznała, że zarzut ten nie potwierdził się.

Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Sharp jako oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia (zarzut 2 odwołania) nie potwierdził się.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający, pismem z dnia 13 maja 2026 r., wezwał wykonawcę Sharp do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz jej istotnych części składowych. (…) cena całkowita brutto oferty Wykonawcy wynosząca 1 731 220,08zł brutto jest niższa o: 32,87% od wartości zamówienia powiększonej o należny

podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania tj. od kwoty 2.578.957,53zł brutto oraz o 49,36% od średniej arytmetycznej złożonych ofert, która wynosi 3 418 384,02 zł brutto. Powyższe budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu
zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub
wynikającymi z odrębnych przepisów. Nierzetelna kalkulacja ceny oferty przez Wykonawcę
może grozić nienależytym wykonaniem lub niewykonaniem zamówienia w przyszłości,
w zakresie i na warunkach wymaganych przez Zamawiającego w specyfikacji warunków
zamówienia (dalej jako „SWZ") wraz z załącznikami. (…) Ocena wyjaśnień dokonywana przez Zamawiającego ma na celu ustalenie czy cena została skalkulowana rzetelnie i czy Wykonawca zrealizuje przedmiot zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego w SWZ wraz z załącznikami. (…)".
W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca Sharp, pismem z dnia 20 maja 2026 r. złożył wyjaśnienia, w treści których m.in. podał, że:
„DALSZE KOSZTY
W okresie realizacji zamówienia podstawowego SHARP ponosić będzie poniższe koszty: (…)
2) Czytniki
SHARP zastosuje czytniki zamontowane w obecnie w posiadanych przez Zamawiającego urządzeniach po ich wycofaniu i zastąpieniu urządzeniami w ramach niniejszego zamówienia. Wartość 0 PLN.".
Zamawiający dokonał wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Sharp.
Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Art. 224 ust. 6 ustawy Pzp stanowi, że „*Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.*". Oznacza to, że jeżeli wykonawca nie odpowie na wezwanie zamawiającego w wyznaczonym terminie lub złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu, oferta podlega odrzuceniu jako zawierająca rażąco niską cenę lub koszt.

Z kolei art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp stanowi, że „*Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli: (…) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia*". Przepis ten nakazuje bowiem odrzucić ofertę, która zawiera rażąco niska cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Niemniej jednak w sytuacji, gdy zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Jeśli natomiast cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu, zamawiający obligatoryjnie zwraca się o udzielenie takich wyjaśnień.

W tym stanie faktycznym zamawiający wezwał wykonawcę Sharp do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, gdyż cena jego oferty jest niższa o 32,87% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania oraz o 49,36% od średniej arytmetycznej złożonych ofert. Wykonawca ten złożył wyjaśnienia, w treści których w zakresie dotyczącym dalszych kosztów dotyczących realizacji zamówienia, tj. czytników podał, że „zastosuje czytniki zamontowane w obecnie w posiadanych przez Zamawiającego urządzeniach po ich wycofaniu i zastąpieniu urządzeniami w ramach niniejszego zamówienia. Wartość 0 PLN.". Kwestią sporna jest więc wycena tego elementu na „0 zł".

„W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej wskazuje się, że wpisanie w danej pozycji kwoty „0 zł" jest jej wyceną (np. w wyroku KIO z dnia 22 kwietnia 2010 r., KIO/UZP 496/10) oraz że symbolowi „0" przypisana jest konkretna wartość liczbowa. Wskazanie kwoty „0 zł" stanowi więc wycenę danej pozycji w przeciwieństwie do braku podania jakiejkolwiek wartości liczbowej, który należałoby uznać za brak wyceny, czyli podając kwotę „0 zł" wykonawca wskazał jaką wartość dla niego przedstawia.". (tak, np. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt KIO 2489/20)

Tak więc w tym przypadku wykonawca Sharp w odniesieniu do kosztu czytników, stanowiących – jak przystępujący podał w treści złożonych wyjaśnień - dalszy element kosztowy, wskazując „0 zł", podał jednoznaczną wycenę tych kosztów. Miał więc świadomość realizacji zamówienia w tym zakresie za „0 zł" i godził się je wykonać, podając jednocześnie uzasadnienie dla powodów takiej decyzji - takiej a nie innej wyceny tego elementu. Wykonawca – jak wyjaśnił w przystąpieniu - zrealizuje ten zakres zamówienia w ramach zaoferowanej ceny ofertowej.

Co istotne w przypadku wyceny jakiejś pozycji kosztowej na „0 zł", zamawiający nie może automatycznie odrzucić ofertę, chyba że zawarł wyraźne zastrzeżenie w dokumentacji przetargowej eliminujące możliwość stosowania takich wycen. Orzecznictwo ETS oraz Krajowej Izby Odwoławczej jest w tym zakresie spójne i dopuszcza taką

możliwość. Jak wskazał Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 10 września 2020 r., sygn. C-367/19 „oferta nie może zostać automatycznie odrzucona wyłącznie ze względu na to, że zaproponowana cena wynosi 0 EUR".

Dlatego też Izba uznała, że zarzut ten nie potwierdził się.

W kontekście powyższego nie potwierdził się także wyboru oferty wykonawcy Sharp jako oferty najkorzystniejszej, podniesiony jako stanowiący konsekwencję zarzutów 1- 2 odwołania, które nie potwierdziły się.

Izba nie stwierdziła naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych przez odwołującego w treści wniesionego odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Prawo zamówień publicznych (tj.: z dnia 14 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1) w zw. z § 5 pkt 1) 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).

Przewodnicząca: ……..……..……..