Sygn. akt KIO 2864/20

WYROK
z dnia 26 listopada 2020 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Anna Packo

Protokolant:Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 listopada 2020 r., w Warszawie, odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 listopada 2020 r. przez wykonawcę **e-Call Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rudzie Śląskiej**
w postępowaniu prowadzonym przez **Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi**
przy udziale wykonawcy **Cyfrowe Systemy Telekomunikacyjne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnowie** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1.oddala odwołanie,
2.kosztami postępowania obciąża e-Call Polska Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i:
2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez e-Call Polska Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością tytułem wpisu od odwołania,
2.2.zasądza od e-Call Polska Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz Cyfrowych Systemów Telekomunikacyjnych Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 198a i 198b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.) na niniejszy wyrok – w terminie
7 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Łodzi.

Przewodniczący:……..…

Sygn. akt: KIO 2864/20

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

Zamawiający – Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodz prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „świadczenie usług telekomunikacyjnych w zakresie telefonii stacjonarnej wraz z dzierżawą dwóch central telefonicznych w Wojewódzkim Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi przy ul. Okólnej 181, w Tuszynie przy
ul. Szpitalnej 5 oraz przychodniach mieszczących się w Łodzi przy ul. Szpitalnej 6
i w Zgierzu przy ul. Długiej 56” na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.), w trybie przetargu nieograniczonego.
Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone 4 września 2020 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 579885. Wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.
I Stanowisko Odwołującego
Odwołujący – e-Call Polska Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wniósł odwołanie zarzucając Zamawiającemu naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako sprzecznej z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sytuacji, gdy oferta Odwołującego spełnia wszystkie wymagania określone pierwotnie przez Zamawiającego.
Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu, aby dokonał unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz ponownego badania i oceny złożonych ofert wraz z ofertą Odwołującego.
Odwołujący wskazał, że przedmiotem zamówienia w postępowaniu jest świadczenie usług telekomunikacyjnych w lokalizacjach wskazanych przez Zamawiającego przy jednoczesnej dzierżawie urządzeń, w oparciu o które usługi te będą świadczone.
Jako podstawę odrzucenia oferty Odwołującego Zamawiający wskazał na zaoferowanie systemu PABX w lokalizacji 4. (Zgierz, ul. Długa 56) oraz w lokalizacji 5. (Łódź,
ul. Wycieczkowa 86) składającego się m.in. z dwóch bramek Grandstream ATA818, które zawierają po 8 portów każda, a zatem nie spełniają wymagań Zamawiającego opisanych
w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
W załączniku nr 2 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia Zamawiający wskazał minimalne parametry, jakich oczekuje do zaoferowania w ramach opisu przedmiotu zamówienia. W odniesieniu do lokalizacji 4. oraz lokalizacji 5. Zamawiający wskazał, że oczekuje zaoferowania co najmniej bramki VoIP współpracującej z centralami we wszystkich lokalizacjach, posiadającej co najmniej 12 portów. Jednocześnie Zamawiający wskazał, że wykonawca, który zaoferuje bramki posiadające co najmniej 16 portów w ramach lokalizacji nr 4, otrzyma dodatkowo 5 punktów.
W ocenie Odwołującego liczba portów wskazanych przez Zamawiającego do zaoferowania wskazywała, iż Zamawiający dopuszcza możliwość zaoferowania bramki VoIP w konstrukcji modułowej, składającej się z dwóch komponentów, które samodzielnie mogłyby również pełnić funkcję bramek VoIP. Powyższe winno być oczywiste dla Zamawiającego, jak i dla każdego z wykonawców, bowiem na rynku w profesjonalnym obrocie nie funkcjonują jednokomponentowe bramki posiadające 12 portów. Jednokomponentowe bramki VoIP funkcjonujące na rynku posiadają 1, 2, 4, 8, 16, 24, 32 i 48 portów, a zatem, aby zaoferować bramkę VoIP zgodną z wymaganiami Zamawiającego, wykonawca zobowiązany byłby do zaoferowania dwukomponentowej bramki złożonej z bramek 4- i 8-portowej, bądź trzykomponentowej bramki VoIP składającej się trzech bramek 4-portowych.
W ocenie Odwołującego Zamawiający dokonał odrzucenia jego oferty z uwagi na wymaganie, które nie zostało wyrażone w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyż Zamawiający w żadnym miejscu nie wskazał, że zabronione

jest oferowanie rozwiązań, w tym bramek jako urządzeń modułowych, składających się z kilku komponentów. Odwołujący zaproponował jedną funkcjonalną bramkę VoIP składającą się
z dwóch komponentów Grandstream ATA818, które nie różnią się jakąkolwiek funkcjonalnością od bramki jednokomponentowej posiadającej 16 portów.
Wymagania Zamawiającego nie opisane jednoznacznie w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie mogą stanowić podstawy odrzucenia oferty wykonawcy. Odrzucenie oferty skutkuje tym, że oferta ta zostaje wyeliminowana z postępowania, co przekreśla szanse wykonawcy, który ją złożył, na uzyskanie zamówienia. Zatem tak istotna
i brzemienna w skutki czynność zamawiającego, jaką jest odrzucenie oferty, w przypadku art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, może być podjęta wyłącznie wtedy, gdy zachodzi niewątpliwa i jednoznaczna niezgodność treści oferty z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Tym samym niezgodność ta musi wynikać wprost
z postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia i nie może być domniemywana albo wyinterpretowana z treści wyjaśnień składanych przez wykonawców w toku postępowania. Zastosowanie sankcji w postaci odrzucenia oferty wymaga jednoznacznego wykazania, na czym zarzucana niezgodność oferty polega – poprzez klarowne wskazanie
w ofercie tego, co jest sprzeczne z dokumentacją postępowania i w jaki sposób ta niezgodność występuje, w konfrontacji z wyraźnie określonymi i ustalonymi fragmentami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dotyczącymi kwantyfikowalnych właściwości przedmiotu zamówienia. Zatem punktem wyjścia dla stwierdzenia wady oferty jest właściwe ustalenie oraz zinterpretowanie dokumentacji sporządzonej w danym postępowaniu. Dokumentacja postępowania winna być interpretowana w sposób ścisły – stanowi to gwarancję pewności obrotu oraz realizację naczelnych zasad zamówień publicznych, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a także przejrzystości postępowania. Tak, aby z jednej strony wykonawcy nie mieli trudności z odczytaniem wymogów zamawiającego, czy weryfikacji ofert konkurencji, a także, aby ograniczyć pole dla ewentualnych niejasności lub nieporozumień, skutkujących niedozwoloną uznaniowością przy ocenie ofert.
W ocenie Odwołującego postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia
i argumentacja przedstawiona w informacji od Zamawiającego nie pozwalają na odrzucenie oferty Odwołującego jako sprzecznej z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
Gdyby, w ocenie Izby, sformułowanie wymagań co do bramki VoIP posiadającej minimalną liczbę 12 portów (która to jednomodułowa bramka nie występuje na rynku) mogło być interpretowane na różne sposoby, to, w ocenie Odwołującego, wszelkie niejednoznaczności nie mogą stanowić podstawy do odrzucenia oferty jakiegokolwiek wykonawcy. Zamawiający nie może wywodzić negatywnych skutków prawnych dla ubiegającego się o udzielenie zamówienia wykonawcy w postaci odrzucenia jego oferty, jeżeli specyfikacja istotnych warunków zamówienia nie zawiera wyraźnych i jednoznacznych wymagań dotyczących treści ofert. Odrzucenie oferty może nastąpić tylko, gdy niezgodność z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia będzie niewątpliwa. Zasadą bowiem powinno być takie interpretowanie i ocenianie ofert wykonawców, aby w ramach przepisów o zamówieniach publicznych w pierwszej kolejności dążyć do ich utrzymania w postępowaniu. Wszelkie niejasności, dwuznaczności, niezgodności postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia w interpretacji warunków i wymagań zamawiającego nie mogą być odczytywane na niekorzyść wykonawcy.
II Stanowisko Zamawiającego
Zamawiający uwzględnił odwołanie w całości.
Podczas rozprawy poparł stanowisko Odwołującego. Stwierdził, iż jego służby techniczne zarekomendowały uwzględnienie odwołania, gdyż Zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie wyłączył możliwości zaoferowania rozwiązania modułowego, nie powinien więc oferty odrzucać. Natomiast rozwiązanie modułowe zapewnia funkcjonalność, a więc cel, na którym Zamawiającemu zależało. Pozostaje bez znaczenia dla niego, czy będzie się to odbywało się za pomocą jednej bramki, czy dwóch.
Na pytanie, jaki, według Zamawiającego, był wymóg samej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stwierdził, iż był on niedoprecyzowany, ponieważ Zamawiający nie wskazał ani tego, że można zaproponować rozwiązanie modułowe, ani że nie można zaoferować rozwiązania modułowego.
III Stanowisko przystępującego po stronie zamawiającego
Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Cyfrowe Systemy Telekomunikacyjne Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, który wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutów odwołania.
Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania.
Przystępujący wskazał, że Zamawiający w rozdziale III (§ 2) specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamieścił ogólne wymagania dotyczące przedmiotu zamówienia. W punkcie 6. tego rozdziału Zamawiający wskazał specyfikację dostawy systemów PABX wymagając dostawy systemów o poniższych parametrach:
a) Lokalizacja 1. – Łódź ul. Okólna 181
> serwer telekomunikacyjny;
> min. 350 portów wewnętrznych analogowych, przy czym 20 użytkowników znajduje się
w budynku w lokalizacji Łódź, ul. Wycieczkowa 86;
> min. 20 portów wewnętrznych systemowych (cyfrowych);
> 1 port zewnętrzny cyfrowy (łącznie o pojemności minimum 20 kanałów);
> przełącznica główna strona stacyjna (350 par);
> kable przyłączeniowe pomiędzy centralą a przełącznicą;
> serwer wyposażony w zasilacz główny z wymuszonym obiegiem powietrza oraz zasilanie buforowe na 4 godziny pracy;
> karta nagrywająca dla minimum 8 numerów wewnętrznych i zewnętrznych z zapowiedzią, że rozmowa nagrywana (zaawansowana funkcjonalnie DISA) wraz z oprogramowaniem
i licencją do odtwarzania rozmów;
> 16 aparatów systemowych z dużym wyświetlaczem, z polskim menu, układ głośnomówiący z pełnym dupleksem, łącznie minimum 25 przycisków programowalnych; przyciski mogą być w formie konsol rozszerzających;
> bufor taryfikacyjny o pojemności min. 50 tys. rekordów z programem taryfikacyjnym obsługującym pojemność niniejszej centrali w wersji Windows10Pro wraz z licencją lub równoważnej;
> licencje dla minimum 100 użytkowników VoIP do włączenia posiadanych przez zamawiającego aparatów telefonicznych SIP YEAUNK oraz dostarczanych przez Wykonawcę bramek VoIP;

> CTI dla 20 użytkowników do współpracy z komputerem (książka telefoniczna);
> telekonferencja na 30 użytkowników z możliwością podziału na kilka konferencji;
> komputer z oprogramowaniem Windows10Pro lub równoważnym do obsługi centrali
i bilingów rozmów;
> zasilanie ~230 V; 50 Hz;
> zintegrowany moduł GSM tego samego producenta co centrala wraz z anteną
z możliwością włożenia minimum jednej karty SIM dowolnego operatora
b) Lokalizacja 2. – Tuszyn ul. Szpitalna 5
> serwer telekomunikacyjny;
> min. 250 portów wewnętrznych analogowych;
> min. 8 portów wewnętrznych systemowych (cyfrowych);
> 1 port zewnętrzny cyfrowy (łącznie o pojemności minimum 20 kanałów);
> przełącznica główna strona stacyjna (300 par);
> kable przyłączeniowe pomiędzy centralą a przełącznicą;
> serwer wyposażony w zasilacz główny z wymuszonym obiegiem powietrza oraz zasilanie buforowe na 4 godziny pracy;
> karta nagrywająca dla minimum 8 numerów wewnętrznych i zewnętrznych z zapowiedzią że rozmowa nagrywana (zaawansowana funkcjonalnie DISA) wraz z oprogramowaniem
i licencją do odtwarzania rozmów;
> 8 aparatów systemowych z wyświetlaczem, z polskim menu, układ głośnomówiący
z pełnym dupleksem, łącznie minimum 25 przycisków programowalnych; przyciski mogą być w formie konsol rozszerzających;
> bufor taryfikacyjny o pojemności min. 50 tys. rekordów z programem taryfikacyjnym obsługującym pojemność niniejszej centrali w wersji dla Windows10PRO wraz z licencją lub równoważnej;
> licencje dla minimum 50 użytkowników VoIP do włączenia posiadanych przez zamawiającego aparatów telefonicznych SIP YEALINK oraz dostarczanych przez Wykonawcę bramek VoIP;
> CTI dla 20 użytkowników do współpracy z komputerem (książka telefoniczna);
> komputer z oprogramowaniem Windows10Pro lub równoważnym do obsługi centrali
i bilingów rozmów;
> zasilanie ~230 V; 50 Hz;
> zintegrowany moduł GSM tego samego producenta co centrala wraz z anteną
z możliwością włożenia minimum jednej karty SIM dowolnego operatora.
Zamawiający wskazał, że w pozostałych nie posiada systemów PABX oraz na następujące wymagania sprzętowe:
c) Lokalizacja 3. – Łódź, ul. Szpitalna 6 – Bramka VoIP – 8 portów;
d) Lokalizacja 4. – Zgierz, ul. Długa 56 – Bramka VoIP – 12 portów;
e) Lokalizacja 5. – Łódź Wycieczkowa 86 – Bramka VoIP – 12 portów.
Analogiczne wymagania zostały określone w załączniku nr 2 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (wersja zmodyfikowana pismem z 25 września 2020 r.).
Przedmiotem zamówienia w lokalizacji 3. była bramka VoIP posiadająca min. 8 portów, zaś w lokalizacjach 4. i 5. bramka VoIP posiadająca min. 12 portów.
Zdaniem Przystępującego rozumienie „bramki VoIP" nie powinno nastręczać trudności wykonawcy, który ubiega się o udzielenie zamówienia w postępowaniach na świadczenie usług telekomunikacyjnych lub dzierżawy central telefonicznych. Bramka VoIP jest bowiem urządzeniem telekomunikacyjnym, którego głównym zadaniem jest umożliwienie wykonywania połączeń telefonicznych tradycyjnym aparatem telefonicznym POTS za pośrednictwem VoIP.
W ocenie Przystępującego już tylko literalne brzmienie postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia dowodzi, że Zamawiający żądał dla każdej z trzech lokalizacji dostawy jednego urządzenia (nie zaś wielu urządzeń czy systemu modułowego), wyposażonego w odpowiednią liczbę portów. Taki przedmiot zamówienia nie został zaoferowany przez Odwołującego, stąd decyzja o odrzuceniu jego oferty była uzasadniona.
Sam Odwołujący potwierdził w odwołaniu zaprezentowaną wyżej wykładnię wymagania potwierdzając, że Zamawiający oczekiwał zaoferowania „bramki VoIP", „współpracującej
z centralami", „posiadającej co najmniej 12 portów". Zatem miał świadomość, że Zamawiającemu chodzi o jedno urządzenie wyposażone w wymaganą ilość portów
w zależności od lokalizacji podanej przez Zamawiającego.
Odwołujący wywodzi, że liczba portów wymaganych przez Zamawiającego jakoby wskazywała na możliwość zaoferowania bramki VoIP w konstrukcji modułowej, składającej się z dwóch komponentów, które samodzielnie mogłyby również pełnić funkcję bramek VoIP oraz że na rynku nie występują jednokomponentowe bramki posiadające 12 portów. Twierdzenia te nie znajdują pokrycia w rzeczywistości. Zdaniem Przystępującego twierdzenia te są wykreowane wyłącznie na potrzeby postępowania odwoławczego przed Izbą i obrony oferty, która faktycznie obejmuje rozwiązanie niezgodne z wymaganiami specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
W treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia ani w odpowiedziach Zamawiającego na pytania wykonawców zadane przed upływem terminu składania ofert nie ma mowy
o jakiejkolwiek konstrukcji modułowej czy liczbie komponentów. Wymaganie określone
w załączniku nr 2 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia było proste i jednoznaczne – „bramka VoIP" (czyli jedno urządzenie), wyposażona w odpowiednią liczbę portów. Przystępujący, będący profesjonalistą na rynku usług i systemów telekomunikacyjnych, pierwszy raz spotyka się z rozwiązaniem, które polega na sztucznym łączeniu dwóch samodzielnych urządzeń, tj. dwóch bramek VoIP, a następnie nazwaniu ich „komponentami", a całość – „konstrukcją modułową". Twierdzenia Odwołującego nie zmienią faktu, że zaoferowane przez niego rozwiązanie nie jest oparte na żadnych komponentach czy modułach, a po prostu stanowi zaoferowanie dwóch odrębnych, samodzielnych bramek VoIP.
Gdyby przyjąć założenia Odwołującego co do możliwości składania bramki VoIP
z odpowiedniej ilości komponentów za prawidłowe, doszłoby do absurdalnej sytuacji, w której wykonawca mógłby zaoferować szesnaście oddzielnych 1-portowych bramek twierdząc, że jest to wymagana bramka VoIP wyposażona w 16 portów. Każda bramka VoIP to urządzenie autonomiczne, które musi być podłączone do zasilania; jest wyposażone w zasilacz, musi zająć gniazdo do podłączenia w switchu IP lub gniazdo do Internetu (każda kolejna bramka wymaga kolejnych wolnych gniazd w switchu, które należy dodatkowo udostępnić); bramka posiada także porty do podłączenia

telefonów. Każda bramka VoIP jest urządzeniem samodzielnym i posiada własne autonomiczne oprogramowanie, a do funkcjonowania należy każdej bramce przydzielić odpowiedni i indywidualny adres w sieci IP (dla 16 bramek trzeba zużyć 16 adresów w sieci), każdą bramkę należy oddzielnie skonfigurować logując się do każdej bramki osobno.
Nieprawdziwe jest twierdzenie Odwołującego, jakoby na rynku w profesjonalnym obrocie nie funkcjonują jednokomponentowe bramki posiadające 12 portów. Na rynku istnieje co najmniej trzech renomowanych producentów, którzy w swojej ofercie handlowej posiadają bramki VoIP wyposażone w 12 portów: AudioCodes, Patton oraz Slican, co potwierdzają ulotki tych producentów.
Odwołujący wskazał, że zaproponował jedną funkcjonalną bramkę VoIP składającą się
z dwóch komponentów Grandstream ATA818, które nie różnią się jakąkolwiek funkcjonalnością od bramki jednokomponentowej posiadającej 16 portów.
Przystępujący nie był w stanie zidentyfikować rozwiązania, o którym napisał Odwołujący
w odwołaniu, wystąpił więc do oficjalnego dystrybutora w Polsce marki Grandstream, który wskazał, że w ofercie bramek VoIP marki Grandstream nie występuje produkt Grandstream ATA818; nie ma bramek VoIP, z których można byłoby wyodrębnić moduły; Grandstream nie produkuje bramek modułowych o zmiennej ilości portów FXS; nie można zbudować z dwóch bramek VoIP – model HT818 (zapewne o taki chodziło Odwołującemu w odwołaniu) jednej funkcjonalnej jednokomponentowej bramki VoIP posiadającej 16 portów FXS.
Wymagana w specyfikacji istotnych warunków zamówienia liczba portów połączona
z twierdzeniem o niefunkcjonowaniu na rynku bramki 12-portowej, to zasadnicze i jedyne zaprezentowane w odwołaniu założenie linii obrony oferty przez Odwołującego. Już tylko więc wykazanie przez Przystępującego, że na rynku, w obrocie funkcjonują bramki
12-portowe, powoduje uznanie bezzasadności postawionego w odwołaniu zarzutu bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego.
Co do możliwości interpretowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia na różne sposoby, Przystępujący stwierdził, że interpretacja specyfikacji istotnych warunków zamówienia forsowana przez Odwołującego jest oderwana zarówno od literalnego brzmienia specyfikacji, jak i od rozwiązań funkcjonujących na rynku, gdzie nie są znane rozwiązania polegające na traktowaniu samodzielnych urządzeń jako komponenty i tworzeniu z nich konstrukcji modułowej. Tym bardziej takie rozwiązanie nie zostało opisane i przewidziane
w wymaganiach specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający nie skonstruował wymogu otwartego, wskazując wyłącznie cel do osiągnięcia (odpowiednia ilość wymaganych portów), lecz w załączniku nr 2 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia wyraźnie wyartykułował, że żąda bramki posiadającej określoną liczbę portów.
Pozostali wykonawcy wymagania określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zrozumieli w jednakowy sposób i tylko Odwołujący zaoferował Zamawiającemu
w lokalizacjach 4. i 5. więcej niż jedną bramkę VoIP, pozostali zaś zaoferowali dla każdej
z tych lokalizacji po jednym urządzeniu (bramce VoIP) wyposażonym w odpowiednią ilość portów. Oznacza to, że Odwołujący pozostaje odosobniony w wykładni prezentowanej
w treści odwołania.
Sformułowania „konstrukcja modułowa" oraz „łączenie komponentów" nie są Przystępującemu znane, pojawiły się dopiero w treści odwołania i wyłącznie na potrzeby obrony oferty, której treść w rzeczywistości nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Rozwiązanie zaoferowane przez Odwołującego nie znajduje odzwierciedlenia w żadnej z pozostałych pięciu ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu.
IV Ustalenia Izby
Na wstępie Izba stwierdziła, że nie zachodzi żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, opisanych w art. 189 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a Odwołujący ma interes we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 179 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
Izba ustaliła także, iż stan faktyczny postępowania w zakresie postawionych zarzutów odwołania (w szczególności treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz treść oferty Odwołującego) nie jest sporny między Stronami i Przystępującym.
Po zapoznaniu się z przedmiotem sporu oraz argumentacją Stron i Przystępującego,
w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie dokumentacji postępowania przetargowego przedstawionej przez Zamawiającego oraz stanowisk Stron
i Przystępującego przedstawionych podczas rozprawy Izba ustaliła i zważyła, co następuje: odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.
Czynnościom Zamawiającego Odwołujący zarzucił naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego jako sprzecznej z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia
w sytuacji, gdy oferta Odwołującego spełnia wszystkie wymagania określone pierwotnie przez Zamawiającego
Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający przygotowuje
i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi natomiast, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Art. 87 ust. 2 pkt 3 dotyczy poprawiania w ofercie omyłek, innych niż oczywiste omyłki pisarskie oraz oczywiste omyłki rachunkowe i ich konsekwencje, polegających na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty. (Sytuacja ta nie dotyczy niniejszego sporu, gdyż w sprawie nie było wątpliwości, że zaistniałej sytuacji nie można rozpatrywać
w kategoriach omyłki tego typu, którą Zamawiający mógłby poprawić.)
W specyfikacji istotnych warunków zamówienia – w załączniku nr 1 opis przedmiotu zamówienia – Zamawiający wskazał wymagania ogólne do zaoferowanych usług telekomunikacyjnych:
Lokalizacja 1. – jedno łącze cyfrowe lub VOIP z zachowaniem obecnej numeracji (dynamicznie dostępnych minimum 20 kanałów dla wszystkich zachowanych numerów DDI); z przekierowaniem w przypadku awarii do sieci GSM na wskazany numer przez Zamawiającego,
Lokalizacja 2. – jedno łącze cyfrowe lub VOIP z zachowaniem obecnej numeracji (dynamicznie dostępnych minimum 20 kanałów dla wszystkich zachowanych numerów DDI); z przekierowaniem w przypadku awarii do sieci GSM na wskazany numer przez Zamawiającego,
Lokalizacja 3. – 8 linii wewnętrznych,

Lokalizacja 4. – 12 linii wewnętrznych,
Lokalizacja 5. – uruchomienie 12 linii wewnętrznych z lokalizacji 1. (Okólna 181 – Wycieczkowa 86).
Wymagania te zostały powtórzone także w § 3 ust. 4 wzoru umowy.
W dalszej części opisu przedmiotu zamówienia Zamawiający wskazał następujące wymagania techniczne dla poszczególnych lokalizacji.
Lokalizacja 1. – Łódź ul. Okólna 181
- serwer telekomunikacyjny;
- min. 350 portów wewnętrznych analogowych, przy czym 20 użytkowników znajduje się
w budynku w lokalizacji Łódź, ul. Wycieczkowa 86;
- min. 20 portów wewnętrznych systemowych (cyfrowych);
- 1 port zewnętrzny cyfrowy (łącznie o pojemności minimum 20 kanałów);
- przełącznica główna strona stacyjna (350 par);
- kable przyłączeniowe pomiędzy centralą a przełącznicą;
- serwer wyposażony w zasilacz główny z wymuszonym obiegiem powietrza oraz zasilanie buforowe na 4 godziny pracy;
- karta nagrywająca dla minimum 8 numerów wewnętrznych i zewnętrznych z zapowiedzią, że rozmowa nagrywana (zaawansowana funkcjonalnie DISA) wraz z oprogramowaniem
i licencją do odtwarzania rozmów;
- 16 aparatów systemowych z dużym wyświetlaczem, z polskim menu, układ głośnomówiący z pełnym dupleksem, łącznie minimum 25 przycisków programowalnych; przyciski mogą być w formie konsol rozszerzających;
- bufor taryfikacyjny o pojemności min. 50 tys. rekordów z programem taryfikacyjnym obsługującym pojemność niniejszej centrali w wersji Windows10Pro wraz z licencją lub równoważnej;
- licencje dla minimum 100 użytkowników VoIP do włączenia posiadanych przez zamawiającego aparatów telefonicznych SIP YEAUNK oraz dostarczanych przez Wykonawcę bramek VoIP;
- CTI dla 20 użytkowników do współpracy z komputerem (książka telefoniczna);
- telekonferencja na 30 użytkowników z możliwością podziału na kilka konferencji;
- komputer Windows10pro do obsługi centrali i bilingów, rozmów.
Lokalizacja 2. – Tuszyn ul. Szpitalna 5
- serwer telekomunikacyjny;
- min. 300 portów wewnętrznych analogowych;
- min. 8 portów wewnętrznych systemowych (cyfrowych);
-1 port zewnętrzny cyfrowy (łącznie o pojemności minimum 20 kanałów);
- 8 portów zewnętrznych analogowych;
- przełącznica główna strona stacyjna (300 par);
- kable przyłączeniowe pomiędzy centralą a przełącznicą;
- serwer wyposażony w zasilacz główny z wymuszonym obiegiem powietrza oraz zasilanie buforowe na 4 godziny pracy;
- karta nagrywająca dla minimum 8 numerów wewnętrznych i zewnętrznych z zapowiedzią że rozmowa nagrywana (zaawansowana funkcjonalnie DISA) wraz z oprogramowaniem do odtwarzania rozmów;
- 8 aparatów systemowych z wyświetlaczem, z polskim menu, układ głośnomówiący
z pełnym dupleksem, łącznie minimum 25 przycisków programowalnych;
- bufor taryfikacyjny o pojemności min. 50 tys. rekordów z programem taryfikacyjnym obsługującym pojemność niniejszej centrali w wersji dla Windows 10;
- karta VOIP na minimum 50 telefonów VOIP współpracująca z posiadanymi przez szpital aparatami YEALINK;
- książka telefoniczna wraz z licencją dla 10 abonentów wewnętrznych z obsługa z poziomu komputera;
- zasilanie ~230 V; 50 Hz;
- komputer z Windows10Pro do obsługi centrali i bilingów rozmów;
W pozostałych lokalizacjach, tj. lokalizacja 3, 4, 5 Zamawiający nie posiada systemów PABX.
Lokalizacja 3. – Łódź Szpitalna 6 – Bramka VOIP – 8 portów;
Lokalizacja 4. – Zgierz Długa 56 – Bramka VOIP – 12 portów;
Lokalizacja 5. – Łódź Wycieczkowa 86 – Bramka VOIP – 12 portów.
Zamawiający wskazał również, że za dodatkowe porty w bramkach VoIP w stosunku do liczby wymaganych będzie przyznawał w poszczególnych lokalizacjach dodatkowe punkty
w ramach kryteriów oceny ofert. Finalnie wskazał, że punkty takie przyzna w lokalizacji 4., gdzie przy zaoferowaniu bramki VoIP współpracującej z centralami we wszystkich lokalizacjach, przy zaoferowaniu parametru 16 portów wykonawca mógł uzyskać dodatkowe 5 punktów, podczas gdy przy zaoferowaniu parametru wymaganego/granicznego 12 portów – 0 punktów. Bramki oferowane w lokalizacji nr 3 i 5 nie były dodatkowo punktowane.
W ofercie, w punktach „Wymagania dotyczące systemu PABX w lokalizacji…”, wypełniając tabelę, wykonawcy mieli podać producenta oraz „Model/nazwę/typ” oferowanych bramek,
a także oferowaną liczbę portów.
Odwołujący dla lokalizacji 3. wskazał, że oferuje bramkę VoIP współpracującą z centralami we wszystkich lokalizacjach producenta Grandstream, model/nazwa/typ 1 x HT 818, mającą
8 portów FXS, natomiast w spornych lokalizacjach nr 4 i 5 bramkę VoIP współpracującą
z centralami we wszystkich lokalizacjach producenta Grandstream, model/nazwa/typ
2xATA818, mającą 16 portów FXS (w obu lokalizacjach taką samą).
Zamawiający odrzucił ofertę uznając, że zaoferowanie dwóch bramek 8-portowych jest niezgodne z wymaganiami specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
Podczas rozprawy Odwołujący wskazał, że zaoferowane w ofercie urządzenie „2xATA818” jest urządzeniem modułowym dostosowanym przez Odwołującego do potrzeb Zamawiającego i stanowi *know-how* wykonawcy. Urządzenie spełniające wymogi specyfikacji istotnych warunków zamówienia zrealizowane jest na podbudowie dostępnych na rynku urządzeń Grandstream HT818 (ATA818). Zaoferowane urządzenie posiada budowę modułową, każdy moduł wyposażony jest w 8 portów FXS, autonomiczne źródło zasilania oraz posiada dwa niezależne i autonomiczne porty WAN i LAN, które posiadają funkcję switch. Dzięki takiemu rozwiązaniu urządzenie składające się z wielu modułów można podłączyć do jednego portu Ethernet sieci IP Zamawiającego oraz jednego źródła zasilania 230 ACV. Budowa zaoferowanego urządzenia zapewnia bezpieczeństwo świadczenia ciągłości pracy z uwagi na

autonomiczne źródła zasilania każdego z użytych modułów w przeciwieństwie do rozwiązań posiadających tylko i wyłącznie jedno źródło zasilania dla wszystkich obsługiwanych portów. Powstałe uszkodzenie od strony zasilania
w oferowanym urządzeniu uniemożliwia funkcjonowanie tylko 8 portów FXS w przypadku urządzeń wieloportowych posiadających wspólny moduł zasilania, uszkodzenie tego moduł uniemożliwia funkcjonowanie wszystkich obsługiwanych portów. W celu prawidłowego uruchomienia urządzenia należy podłączyć je do jednego źródła zasilania 230ACV oraz do jednego portu sieciowego IP. Urządzenie posiada uniwersalną budowę umożliwiającą
w zależności od potrzeb Zamawiającego montaż na ścianie lub w stojaku RACK 19" lub jako urządzenie wolno stojące. Rozwiązanie to stanowi autorskie rozwiązanie Odwołującego nieznane innym podmiotom funkcjonującym na rynku.
Podczas rozprawy Przystępujący podniósł dodatkowo, że firma Grandstream nie ma
w swojej ofercie urządzenia o symbolu ATA818. Wskazany przez Odwołującego w ofercie symbol odnosi się najprawdopodobniej do urządzenia HT818, ponieważ firma Grandstream nie ma innych o podobnym symbolu. „ATA" oznacza „Analog Telephone Adapter", dlatego firmy nie posługują się, co do zasady, tym skrótem przy oznaczaniu modeli.
Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami udzielonymi podczas rozprawy Izba stwierdziła, iż wynika z nich, że oferowane przez Odwołującego dla lokalizacji 4. i 5. 16-portowe rozwiązanie („urządzenie modułowe", czy też „konstrukcja modułowa") oznaczone w ofercie symbolem „2xATA818" polega na połączeniu dwóch urządzeń będących bramkami VoIP, firmy Grandstream, model HT818, wyposażonych w 8 portów FXS każde.
W ocenie Izby, niezależnie od sposobu nazwania owego zestawu urządzeniem modułowym, nie zmienia to faktu, że są to dwie bramki, połączone ze sobą.
Jest to wyraźnie niezgodne z brzmieniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
w której dla każdej z lokalizacji Zamawiający wymagał wyraźnie „bramki VOIP": opis przedmiotu zamówienia: „Lokalizacja 4. – Zgierz Długa 56 – Bramka VOIP – 12 portów; Lokalizacja 5. – Łódź Wycieczkowa 86 – Bramka VOIP – 12 portów" tabele w formularzu składnym w ramach oferty: „Wymagania dotyczące systemu PABX… bramka VoIP współpracująca z centralami we wszystkich lokalizacjach").
Zamawiający każdorazowo więc posługiwał się tym samym opisem wymogu: „bramka VoIP". Zastosowanie liczby pojedynczej powoduje, że wykładania owego wymogu jest na tyle oczywista, że można tu mówić wręcz o zaistnieniu reguły *clara non sunt interpretanda*, gdyż trudno tu nawet zastosować jakikolwiek wywód interpretacyjny poza stwierdzeniem, że „bramka" to „jedna bramka".
Taki też cel niewątpliwie przyświecał Zamawiającemu przy tworzeniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyż po otrzymaniu oferty na „2x818ATA" komisja przetargowa nie miała wątpliwości, że ofertę należy odrzucić. Dopiero po namyśle (w ramach uwzględnienia odwołania) Zamawiający stwierdził, że zaoferowane przez Odwołującego rozwiązanie może być funkcjonalnie równoważne. Jednak sam fakt, że inne rozwiązanie „też mogłoby być" nie powoduje jeszcze, że jest ono zgodne z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w których Zamawiający wymaganie opisał w dany sposób. Jeśli wykonawca chciałby zaoferować rozwiązanie, które uważa za równoważne lub lepsze, a zamawiający takie rozwiązanie dopuścić, powinno to zostać ustalone w okresie, kiedy specyfikacja istotnych warunków zamówienia mogła jeszcze zostać zmieniona, tj. do upływu terminu składania ofert, a nie dopiero po otrzymaniu oferty, a nawet – dopiero w postępowaniu odwoławczym (gdyż po otrzymaniu oferty Zamawiający ją odrzucił).
Wykładni owego postanowienia nie można również doprowadzać do absurdu. I oczywiste jest, że Zamawiający, używając określenia „bramka", zawarł jednocześnie nakaz, by była to jedna bramka, jak i zakaz, by nie była to inna liczba bramek. Niespotykane jest raczej
w obrocie, że jeśli dany zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawia jedną sztukę danego przedmiotu, to zastrzega jednocześnie *expressis verbis*, że nie zamawia innej jego liczby. Dlatego i w tym przypadku trudno oczekiwać od Zamawiającego, by przy każdym postanowieniu doprecyzowywał swój wymóg, np. „bramka VoIP; Uwaga: Zamawiający zamawia jedną bramkę i wyklucza użycie dwóch lub więcej bramek". I należy tu przyznać rację Przystępującemu, że gdyby postanowienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia czytać w sposób dowolny, to nie ma powodu, by ograniczać je jedynie do dwóch czy trzech bramek – równocześnie można by uznać, że jest dopuszczalny wariant 4-„modułowy", 5-„modułowy", 6-„modułowy" itd., gdyż nie wskazano żadnej granicy, w której można określić górny limit owych modułów.
Dodatkowo Przystępujący wskazał na istotną kwestię, którą potwierdził też Odwołujący
w przywołanym oświadczeniu – otóż oferowana „bramka" oznaczona przez Odwołującego jako „2xATA818" producenta Grandstream jest faktycznie modelem nieistniejącym,
a Odwołujący referował do modelu HT 818. Tym samym, oprócz faktu, że oferowana bramka jest w istocie dwiema bramkami, to dodatkowo jeszcze Odwołujący zaoferował model, który nie istnieje.
Przedmiotowe kwestie w sposób oczywisty nie mają charakteru omyłek, o których mowa
w art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i Zamawiający, by ewentualnie doprowadzić ofertę do zgodności z wymaganiami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, musiałby dokonać zmiany przedmiotu tej oferty dla lokalizacji 4. i 5. co jest niedopuszczalne. Tym samym za prawidłowe można uznać odrzucenie oferty Odwołującego na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.
W związku z powyższym Izba orzekła jak w sentencji
O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 192 ust. 9 i 10 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1, § 3 i § 5 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r.
w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów
w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 972), uwzględniając uiszczony przez Odwołującego wpis w wysokości 7.500 złotych oraz koszty wynagrodzenia pełnomocnika Przystępującego w wysokości 3.600 złotych.

Przewodniczący:……..…