

Sygn. akt KIO/KD 1/22

UCHWAŁA

KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ

z dnia 28 stycznia 2022 roku

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 31 grudnia 2021 r. zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiającego, którym jest Powiat Tarnogórski, dotyczących Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 23 grudnia 2021 r. (znak: UZP/DKZP/KND/108/21) w przedmiocie udzielenia zamówienia na dostawę i wdrożenie oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz postępowania na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego obejmującego obszar Powiatu Tarnogórskiego

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący: Małgorzata Matecka

Członkowie: Agata Mikołajczyk

Aneta Młacka

wyraża następującą opinię:

zastrzeżenia zamawiającego z dnia 31 grudnia 2021 r. do Informacji o wyniku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 23 grudnia 2021 r. nie zasługują na uwzględnienie.

Sygn. akt: KIO/KD 1/22

Uzasadnienie

I. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „Prezes Urzędu”) przeprowadził, na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, kontrolę doraźną udzielenia zamówienia na dostawę i wdrożenie oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz postępowania o udzielenie zamówienia na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego obejmującego obszar Powiatu Tarnogórskiego, przeprowadzonego przez zamawiającego – Powiat Tarnogórski (dalej: „Zamawiający”). W Informacji o wyniku kontroli z dnia 23 grudnia 2021 r. Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp2004”, tj.: art. 5b pkt 2 ustawy Pzp2004 oraz art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówienia na dostawę oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz zamówienia na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, w rezultacie dokonania przez Zamawiającego podziału zamówienia na dwa odrębne zamówienia, co doprowadziło do naruszenia art. 7 ust. 1 i 3 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania dotyczącego pierwszego zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami przejrzystości oraz udzielenie tego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, w jednym z trybów określonych w art. 10 ustawy Pzp2004.

Uzasadniając stwierdzone naruszenie Prezes Urzędu wskazał, co następuje:

Prezes Urzędu ustalił, że w dniu 3 sierpnia 2017 r. został podpisany przez Starostę Tarnogórskiego wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiot dotyczył zakupu systemu informatycznego EWID 2007. Szacunkowy koszt zamówienia wynosił 4 500 zł netto (5535,00 zł brutto). W uzasadnieniu powyższego wniosku wskazano, że: (...) Zakup ma na celu przetestowanie powyższego systemu, ponieważ producent oprogramowania obecnie wykorzystywanego przez PODGiK w Starostwie Tarnogórskim nie dostosował go w pełni do obowiązujących wymagań prawnych (przede wszystkim w zakresie struktury przechowywania danych, wykonywania kopii bezpieczeństwa baz danych oraz formatu

wymiany danych) i nie jest znany horyzont czasowy takiego dostosowania, co stanowi, istotną przesłankę do podjęcia w najszybszym możliwym terminie decyzji o wymianie programowania. W powyższym wniosku o udzielenie zamówienia publicznego przywołano bezpośrednio art. 4 pkt 8 ustawy Pzp2004 i wskazano, że odstąpiono od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż wartość zamówienia nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tysięcy euro. W dniu 29 sierpnia 2017 r. Zamawiający zawarł ze współnikami spółki cywilnej GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. umowę Nr 2/GP/2017 w sprawie dostawy oprogramowania systemu informatycznego EWID 2007. Z treści ww. umowy wynika, że została ona zawarta na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W świetle § 2 ust. 1 umowy za wykonanie przedmiotu umowy wykonawca miał otrzymać wynagrodzenie w wysokości 5 535,00 zł brutto. Następnie w dniu 29 września 2017 r. Zamawiający - Powiat Tarnogórski - zamieścił w

Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamówieniu pod numerem 594898-N-2017, dotyczące postępowania pn. Utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego obejmującego obszar Powiatu Tarnogórskiego. Zamawiający w treści ogłoszenia o zamówieniu podał całkowitą wartość zamówienia wynoszącą 162 500, 00 zł netto. Zgodnie z treścią Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (rozdz. IV SIWZ — Opis przedmiotu zamówienia) celem zleczanych prac było utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych PZGiK dla całego obszaru powiatu tarnogórskiego oraz harmonizacja wprowadzonych do niej danych po konwersji z istniejących baz danych prowadzonych przez Wydział Geodezji Starostwa Powiatowego w Tarnowskich Górach. W dniu 10 listopada 2017 r. Zamawiający zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego Nr GP/4/2017 z wykonawcami wspólnie ubiegającymi się o udzielenie zamówienia: L. K. Usługi Geoinformatyczne Luk@R — Lider, A. B. -GEOINTEGRA - Partner.

Prezes Urzędu, powołując się na przepisy art. 4 pkt 8, art. 5b pkt 2, art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp2004, wskazał, że dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość), tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Z odrębnymi zamówieniami będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie lub nie jest możliwym jego nabycie u tego

samego wykonawcy (np. wykonanie poszczególnych zamówień wymaga spełnienia przez wykonawców odmiennych warunków). Ponadto celem ustalenia, iż w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający przystępując zatem do szacowania wartości zamówienia powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę usług, dostaw, czy też robót budowlanych tego samego rodzaju, które zamierza nabyć i oszacować ich łączną wartość, niezależnie od tego czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań. Prezes Urzędu powołał się również na przepisy art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 3 i art. 10 ustawy Pzp2004 i stwierdził, że istnieją wyraźne przesłanki świadczące o tym, że Zamawiający podzielił jedno zamówienie na odrębne zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości, co doprowadziło do udzielenia zamówienia publicznego na dostawę i wdrożenie oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego z pominięciem przepisów ustawy Pzp2004, w tym trybów wskazanych w art. 10 ustawy Pzp2004, w sytuacji gdy wartość tego zamówienia zsumowana z wartością zamówienia na konwersję danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego wynosiła 167 000,00 zł netto, co stanowi równowartość 40 000,96 euro. Powyższe oznacza, że łączna wartość ww. zamówień przekracza próg określony w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp2004 (30 000 euro), obowiązujący w dacie udzielania kontrolowanych zamówień, co zobowiązywało Zamawiającego do udzielenia tych zamówień w oparciu o przepisy ustawy Pzp2004. Zdaniem Prezesa Urzędu Zamawiający, wszczynając postępowanie na dostawę oprogramowania systemu informatycznego do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, musiał zdawać sobie sprawę, że z powyższym wiąże się także kwestia danych źródłowych znajdujących się bazach prowadzonych za pomocą oprogramowania innego producenta niż dostawca systemu docelowego. A zatem, że wcześniej czy później zajdzie konieczność dokonania konwersji — migracji baz dotychczasowych danych (m. in. danych opisowych i archiwum ewidencji gruntów i budynków od 2004; archiwalnych danych opisowych ewidencji gruntów i budynków sprzed 2004 r.; danych geometrycznych i archiwum ewidencji gruntów i budynków itd.). Jak wynika z treści umowy na dostawę oprogramowania z dnia 29 sierpnia 2017 r., dostarczany system (EWID 2007) przeznaczony był do gromadzenia i zarządzania danymi i informacjami ewidencji i rejestrów publicznych, których prowadzenie należy do zadań rządowych Starosty Tarnogórskiego i jest wykonywane w strukturze Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Tarnowskich Górach. Jednocześnie, należy wskazać, że zamówienia na konwersję danych udzielono niecałe 2,5 miesiąca po zakupie oprogramowania systemu EWID 2007 (29 sierpnia 2017 r. — 10 listopada 2017 r.). Istniała zatem obiektywna możliwość udzielenia przedmiotowych zamówień w tym samym czasie lub w pewnej perspektywie.

Ponadto Prezes Urzędu zauważył, że dostarczany system miał służyć realizacji dotychczasowych zadań Starosty, a zatem gromadzić i zarządzać danymi, w tym jak się wydaje także poddany konwersji. Biorąc pod uwagę, że Zamawiający zdecydował się, i to w tak krótkim czasie, zlecić wykonanie konwersji istniejących danych należy uznać, że dane te były dla niego istotne, a sama konwersja konieczna. Nieracjonalne zatem wydaje się, aby dostarczony system był wykorzystywany przez Zamawiającego docelowo bez zasilenia go wcześniej posiadanymi danymi. Zdaniem Prezesa Urzędu powyższe świadczy o tym, że zamówienia te są ze sobą nierozzerwalnie związane, razem tworzą funkcjonalną całość umożliwiającą realizację celów, założeń Zamawiającego. Prezes Urzędu wskazał również na wyraźne prawdopodobieństwo, że wykonanie ww. zamówień mogło zostać powierzone jednemu wykonawcy. Stanowić o tym może m. in. fakt, że dokonując szacowania wartości obu zamówień oddzielnie Zamawiający brał pod uwagę, oferty, choćby nawet wstępne, tych samych wykonawców tj. Systherm Info Sp. o.o., Geobid Sp. z o.o. i co istotne GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. Na gruncie drugiego postępowania wykonawcy L. K. Usługi Geoinformatyczne Luk@R i A. B. — GEOINTEGRA w pierwotnym wykazie usług wskazali 3 usługi wykonane w ramach konsorcjum z GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. Usługi te dotyczyły utworzenia, uruchomienia i wdrożenia inicjalnej bazy danych PZGiK obejmujące konwersję danych. Na kolejne wezwanie o wskazanie zakresu wykonanych prac przez odpowiednio wykonawcę A. B. GEOINTEGRA i wykonawcę L. K. Usługi Geoinformatyczne Luk@R w ramach tych usług nie odpowiadano. Istnieje zatem wysokie prawdopodobieństwo, że dostawca oprogramowania do prowadzenia PZGiK — GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. mógł jednocześnie wykonać drugie zamówienie.

Podsumowując, Prezes Urzędu stwierdził, że Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów art. 5b pkt 2 ustawy Pzp2004 oraz art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówienia na

zakup oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz zamówienia na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, w rezultacie podziału zamówienia na dwa odrębne zamówienia, co doprowadziło do naruszenia art. 7 ust. 1 i 3 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania dotyczącego pierwszego zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami przejrzystości oraz udzielenie tego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, w jednym z trybów określonych w art. 10 ustawy Pzp2004.

II. Pismem z dnia 31 grudnia 2021 r. Zamawiający na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy Pzp zgłosił umotywowane zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej.

Zamawiający wskazał, że słownik CPV przewiduje odrębny kod 48000000-8-Pakiety oprogramowania i systemy informatyczne, przy czym przetargi ogłaszane pod ww. kodem dotyczą dostaw najróżniejszych oprogramowań i licencjonowanych systemów oraz kod 72311100-9-Usługi konwersji danych, przy czym przetargi ogłaszane pod ww. kodem słownikowym dotyczą konwersji najróżniejszych baz danych – nie tylko geodezyjnych. Inny jest rynek dostawców oprogramowania, a inny rynek usług informatycznych. Czym innym jest bowiem dostarczenie/zakup oprogramowania, a czym innym opracowanie i przetworzenie danych źródłowych (pochodzących z baz prowadzonych za pomocą oprogramowania innego producenta niż dostawca systemu docelowego). Zakup oprogramowania jest odrębnym zamówieniem od usługi konwersji – migracji baz danych, która ma charakter techniczny. Zamawiający stwierdził, że w tym konkretnym przypadku miał potrzebę dokonania zakupu nowego systemu i mógł korzystać z posiadanego dotychczas oprogramowania firmy Sygnity w sposób dla siebie niezbędny i nie miał obowiązku, ani zamiaru, dokonywać jednoczesnego zakupu konwersji danych do nowego systemu. Celem Zamawiającego było równoczesne prowadzenie baz danych w dwóch systemach – Sygnity oraz nowym, które zamierzał nabyć. W ocenie Zamawiającego zakupione przez niego oprogramowanie: spełniało swoją funkcję przed konwersją danych. Konwersja danych nie była konieczna, aby oprogramowanie było w pełni wykorzystywane. Zakup oprogramowania gotowego - tzw. „oprogramowania pudełkowego”, dostępnego od ręki, nie wiąże się z koniecznością przenoszenia do niego danych. Oprogramowanie to jest pełne i gotowe do działania, bez konieczności zasilenia go wcześniej posiadanymi danymi. Zamawiający zauważył również, że konwersji danych mogła dokonać każda firma zatrudniająca specjalistów baz danych Oracle i mająca wiedzę o strukturach baz danych geodezyjnych, bowiem powiat w ramach realizowanego zamówienia udostępnił strukturę danych Geomatyki i strukturę danych Sygnity. Instalacja oprogramowania gotowego to praca wymagająca od dnia do trzech dni pracy informatyków, zaś konwersja danych to praca wymagająca jednego miesiąca do czterech miesięcy pracy grupy specjalistów z zakresu geodezji (geodetów), a więc diametralnie innego obszaru wiedzy i działalności gospodarczej – nie występuje zatem tożsamość podmiotowa pomiędzy analizowanymi podmiotami. Zdaniem Zamawiającego dodatkowym czynnikiem przemawiającym za tym, że usługę konwersji może przeprowadzić nie tylko jedna firma (autor systemu) jest fakt, że schematy aplikacyjne poszczególnych zbiorów danych są załącznikami do rozporządzeń wykonawczych do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, a zatem są w randze prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być stosowane, bądź interpretowane dowolnie. GEOMATYKA-KRAKÓW s.c. zaoferowała sprzedaż gotowego

oprogramowania, w którym wyklucza się konieczność wykonania konwersji danych do systemu tylko i wyłącznie przez autora oprogramowania. Ww. podmiot sprzedaje licencję na system i pozostawia woli nabywcy, czy i w jaki sposób dokona konwersji danych: własnymi siłami pracowników, zleceniem w trybie zamówień publicznych, itp. Gotowe oprogramowanie w ramach systemu EWID 2007 od momentu instalacji nadaje się do użytkowania i wypełniania treścią baz danych, wg woli i zapotrzebowania posiadacza systemu. Zamawiający zwrócił także uwagę, że: kontrolowane zamówienia nie były ujęte w pierwotnym planie finansowym przyjętym na 2017 rok, a w konsekwencji nie były ujęte w pierwotnym planie zamówień ani planie postępowań. Podejmując decyzję o zakupie oprogramowania EWID 2007 Zamawiający miał zamiar przetestować i porównać jego funkcjonalność z posiadanym przez powiat tarnogórski systemem „kataster WZ” Sygnity, w tym sprawdzić możliwość dokonania konwersji posiadanych danych we własnym zakresie przez pracowników Wydziału Geodezji z posiadanego systemu Sygnity do EWID 2007. Konwersja miała być dokonywana sukcesywnie przez pracowników Wydziału Geodezji poczynawszy od roku 2018. Do czasu dokonania pełnej konwersji danych zakładano równoległą pracę dwóch systemów. W trakcie zakupu oprogramowania nie przewidział kolejnego zamówienia na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego. Zamawiający stwierdził również, że do kolejnego zamówienia doszło w wyniku wyższej konieczności związanej z awarią posiadanego systemu, która miała miejsce w miesiącu wrześniu 2017 r. System został ponownie uruchomiony awaryjnie (nie działały wszystkie funkcjonalności), przez co wzrosło ryzyko nieautoryzowanego dostępu do gromadzonych danych. Zdarzenie to było nieprzewidywalne dla Zamawiającego, a w jego wyniku gminy powiatu tarnogórskiego nie mogły dokonać naliczenia podatków od nieruchomości.

III. Pismem z dnia 14 stycznia 2022 r. Prezes Urzędu poinformował Zamawiającego, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 23 grudnia 2021 r.

Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza uznała, iż zastrzeżenia Zamawiającego zgłoszone pismem z dnia 31 grudnia 2021 r. do Informacji o wyniku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu z dnia 23 grudnia 2021 r. nie zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 8 ustawy Pzp2004 ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Zgodnie z art. 5b pkt 2 ustawy Pzp2004 zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp2004 podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego

z należytą starannością. Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy Pzp2004, jeżeli zamawiający udziela zamówień w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Należy przypomnieć, że celem regulacji dotyczących łącznego szacowania wartości zamówień jest przeciwdziałanie sytuacjom unikania przez zamawiających stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Jeżeli w jednym czasie możliwe jest udzielenie zamówień podobnych pod względem przedmiotowym lub funkcjonalnym, które mogą być wykonane przez jednego wykonawcę, na potrzeby szacowania ich wartości należy przyjąć, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem. Zamawiający powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę usług, dostaw, robót budowlanych tego samego rodzaju, a następnie oszacować ich łączną wartość – bez względu na to, czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań.

Izba uznała, że Prezes Urzędu prawidłowo stwierdził, że Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów art. 5b pkt 2 ustawy Pzp2004 oraz art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówienia na zakup oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz zamówienia na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, w rezultacie podziału zamówienia na dwa odrębne zamówienia, co doprowadziło do naruszenia art. 7 ust. 1 i 3 ustawy Pzp2004, poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania dotyczącego pierwszego zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami przejrzystości oraz udzielenie tego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, w jednym z trybów określonych w art. 10 ustawy Pzp2004. Izba uznała, że treść zgłoszonych przez Zamawiającego zastrzeżeń nie pozwala na przyjęcie odmiennego stanowiska niż przedstawione przez Prezesa Urzędu.

W zgłoszonych zastrzeżeniach Zamawiający między innymi wskazał, że” „Podejmując decyzję o zakupie oprogramowania EWID 2007 Zamawiający miał zamiar przetestować i porównać

jego funkcjonalność z posiadanym przez powiat tarnogórski systemem „kataster WZ” firmy Sygnity, w tym sprawdzić możliwość dokonania konwersji posiadanych danych we własnym zakresie przez pracowników Wydziału Geodezji z posiadanego systemu firmy Sygnity do EWID 2007. Konwersja miała być dokonywana sukcesywnie przez pracowników Wydziału Geodezji począwszy od roku 2018. Do czasu dokonania pełnej konwersji danych zakładano równoległą pracę dwóch systemów.”

Natomiast w w toku postępowania kontrolnego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu Zamawiający wyjaśnił, że będąc „w posiadaniu gotowego oprogramowania Geomatyka mógł zasilać bazę danych tylko nowymi danymi lub dokonać migracji posiadanych już danych do systemu w dwojaki sposób:

- poprzez ręczne przenoszenie danych przez pracowników Starostwa Powiatowego w Tarnowskich lub
- zlecenie konwersji danych na zewnątrz.

Zdecydowano się na wybór drugiego z ww. rozwiązań, wobec powyższego w dniu 29 września 2017 r. Powiat wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na migrację baz systemu pn. „Utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego obejmującego obszar Powiatu Tarnogórskiego”.

W ocenie Izby z przedstawionych stanowisk Zamawiającego wynika, że udzielając zamówienia na zakup oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego przewidywał potrzebę dokonania konwersji danych, a jednym z rozwiązań rozważanych przez zamawiającego w tym zakresie było zlecenie konwersji danych na zewnątrz. Wprawdzie Zamawiający brał również pod uwagę inny sposób dokonania konwersji danych, tj. poprzez ręczne przenoszenie danych przez własnych pracowników, jednakże okoliczność ta nie ma istotnego znaczenia na gruncie przepisów o łącznym szacowaniu zamówień. Jeżeli bowiem Zamawiający przewidywał dwa sposoby realizacji zadania konwersji danych, z których tylko jeden wymagał stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, na potrzeby szacowania zamówienia winien on przyjąć założenie, że ostatecznie zdecyduje się właśnie na rozwiązanie wymagające stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby zachęcać zamawiających do odstępowania od stosowania przepisów prawa zamówień publicznych do udzielania zamówień, poprzez powołanie się na okoliczność rozważania także innych wariantów realizacji danego zadania.

O możliwości udzielenia zamówień w jednym czasie świadczy również niewielki upływ czasu od zawarcia umowy na realizację pierwszego zamówienia do ogłoszenia postępowania na drugie zamówienie (1 miesiąc).

Przedstawiona przez Zamawiającego argumentacja dotycząca mającej wystąpić awarii systemu, która skutkowałą koniecznością udzielenia zamówienia na usługi konwersji danych budzi poważne wątpliwości z uwagi na fakt, że – jak wskazał Prezes Urzędu w piśmie z dnia 14 stycznia 2022 r. – nie została przedstawiona w toku postępowania wyjaśniającego.

Podniesiona przez Zamawiającego w treści wyjaśnień okoliczność występowania różnych kodów CPV dla dostawy oprogramowania oraz usług konwersji danych nie ma istotnego znaczenia w kontekście stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Należy zauważyć, że celem zamówienia na świadczenie usług konwersji danych było pełniejsze wykorzystanie zakupionego oprogramowania do prowadzenia Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego. Pomiędzy tymi świadczeniami występował zatem funkcjonalny związek. W świetle

powyższego nie ma istotnego znaczenia wskazana przez Zamawiającego okoliczność, że zakupione przez niego oprogramowanie spełniało swoją funkcję przed konwersją danych. Przesądzające znaczenie ma bowiem cel, któremu miało służyć zamówienie na usługi konwersji danych.

Odnosząc się natomiast do przesłanki możliwości wykonania zamówień przez tego samego wykonawcę należy odwołać się do okoliczności faktycznych, opisanych szczegółowo w Informacji o wyniku kontroli, dotyczących szacowania obydwu zamówień oraz przebiegu postępowania na utworzenie, uruchomienie i wdrożenie inicjalnej bazy danych Powiatowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego. W ocenie Izby Zamawiający nie przedstawił żadnych konkretnych argumentów na potwierdzenie tezy przeciwnej. Wręcz przeciwnie, w treści zastrzeżeń sam Zamawiający przyznał, że konwersji danych mógł dokonać każdy wykonawca zatrudniający specjalistów baz danych Oracle i mający wiedzę o strukturach baz danych geodezyjnych, bowiem powiat w ramach realizowanego zamówienia udostępnił strukturę danych Geomatyki i strukturę danych Sygnity. W odniesieniu do powyższego stanowiska Zamawiającego należy dodatkowo zauważyć, że stwierdzone przez Prezesa Urzędu naruszenie nie dotyczy tego, że Zamawiający nie udzielił obydwu zamówień jednemu wykonawcy, lecz że nie dokonał łącznego oszacowania ich wartości.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza, działając na podstawie art. 610 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący:

Członkowie: