

WYROK

Warszawa, dnia 21 marca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 marca 2025 r. przez Odwołującego - wykonawcę BonaSoft Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego - Akademię Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki przy udziale:

A. uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Innergo Systems Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

B. uczestnika po stronie odwołującego – wykonawcy OPTeam S.A. z siedzibą w Jasionce

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz 3600 zł 00 gr tytułem kosztów wynagrodzenia pełnomocnika Przystępującego;

3.2. zasądza od odwołującego na rzecz przystępującego - wykonawcy Innergo Systems Sp.

z o.o. z siedzibą w Warszawie kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy).

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:.....

UZASADNIENIE

Zamawiający - Akademia Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowanie w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji na podstawie art. 275 pkt 1 Pzp, pn. „Wdrożenie Uniwersyteckiego Systemu Obsługi Studiów (USOS)”.

Objawienie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych: 2024/BZP 00625131/01.

W dniu 3 marca 2025r. – wykonawca BonaSoft Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5) lub 10) Pzp poprzez niezasadne dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty INNERGO Systems Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Przystępujący” lub „INNERGO”), podczas gdy wybór oferty tego wykonawcy został dokonany niezgodnie z przepisami Pzp, w tym w szczególności z pominięciem art. 226 ust. 1 pkt 5) lub pkt 10) Pzp, co doprowadziło do wyboru oferty, która powinna zostać odrzucona z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia lub z powodu błędów w obliczeniu ceny, a to ze względu na nieuwzględnienie przez tego wykonawcę w cenie kosztu zakupu interfejsu integracyjnego (API) do rozwiązania ERP Egeria 6.0.;

2) art. 226 ust. 1 pkt 5) lub pkt 10) Pzp poprzez ich niezastosowanie i nieodrzuconie oferty INNERGO Systems Sp. z o.o. w Warszawie z powodu niezgodności tej oferty z warunkami zamówienia lub z powodu błędów w obliczeniu ceny, a to z powodu nieuwzględnienia przez tego wykonawcę w cenie oferty kosztu zakupu API;

ewentualnie

3) art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez zaniechanie przez Zamawiającego wezwania Przystępującego do wyjaśnienia treści złożonej przez niego oferty, w zakresie odnoszącym się do kosztu zakupu API.

W oparciu o tak postawione zarzuty Odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania;

2) nakazanie Zamawiającemu:

a) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

b) odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5) lub pkt 10) Pzp ewentualnie wezwania tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, w zakresie odnoszącym się do kosztu zakupu API;

c) dokonania ponownej oceny ofert.

Uzasadniając zarzuty odwołania Odwołujący powołał się na udzielone w postępowaniu odpowiedzi na pytania:

Pytanie nr 77:

Czy Zamawiający zapewni na swój koszt wsparcie producenta systemu SEP Egeria w zakresie ekstrakcji danych na potrzeby migracji czy też Wykonawca powinien ująć te koszty w swojej ofercie?

Odpowiedź nr 77:

Wykonawca powinien ująć te koszty w swojej ofercie.

Pytanie nr 78:

Zamawiający wymaga „pełnej dwustronnej synchronizacji z systemem ZSI Egeria” z zagwarantowaniem spójności i integralności danych. W przypadku przenoszenia danych do systemu Egeria i konieczności zapewnienia integralności niezbędnym jest korzystanie z API po stronie systemu Egeria. Czy Zamawiający posiada odpowiednie API (lub zobowiązuje się go zamówić samodzielnie) czy też Wykonawca musi do swojej oferty doliczyć koszty zakupu takiego API u producenta systemu tj. Comarch w celu zagwarantowania integralności danych?

Odpowiedź nr 78:

Zamawiający nie posiada odpowiedniego API. Należy do swojej oferty doliczyć koszty zakupu takiego API.

Pytanie nr 79:

OPZ, Pkt. 4. Integracja, ust. 1) ZSI EGERIA [...]

Prosimy o informację, czy system ZSI EGERIA posiada API do wymiany danych z systemami zewnętrznymi gwarantujące spójność i integralność danych, tak aby Zamawiający nie utracił gwarancji na system ZSI EGERIA (korzystanie z systemu zgodnie z przeznaczeniem)?

Odpowiedź nr 79:

Zamawiający nie posiada odpowiedniego API.

Pytanie nr 103:

Dodatkowo, wymóg pozyskania przez Wykonawców indywidualnej oferty na API systemu Egeria Comarch może doprowadzić do nierównej konkurencji cenowej. Wykonawcy mogą otrzymać różne oferty cenowe od producenta systemu Egeria (Comarch), co przełoży się na nieporównywalność ofert w postępowaniu. Działanie takie nie jest równym traktowaniem wszystkich oferentów i prowadzi to faworyzowania jednego oferenta.

Odpowiedzi nr 103:

Decyzja o zasadności pozyskania API oraz szczegóły dotyczące integracji będzie wynikiem Analizy Przedwdrożeniowej.

Pytanie nr 104:

W OPZ Zamawiający nie wskazał wymogu wykorzystania API w integracji z systemem Egeria ani nie opisał szczegółowych wymagań dotyczących tej integracji. W związku z tym pozyskanie indywidualnej oferty na API na etapie postępowania wydaje się daleko idącym wymogiem, który nie został jasno określony w OPZ.

Odpowiedzi nr 104:

Decyzja o zasadności pozyskania API oraz szczegóły dotyczące integracji będzie wynikiem Analizy Przedwdrożeniowej.

Odwołujący wyjaśnił, że konieczność zastosowania API w ramach przedmiotowego zamówienia publicznego wynika z następujących postanowień OPZ:

4. Integracja

W ramach integracji Zamawiający zakłada pełną dwustronną wymianę danych pomiędzy wskazanymi poniżej systemami synchroniczną lub asynchroniczną w zależności od ustaleń na etapie analizy przedwdrożeniowej.

Systemy użytkowanymi przez Zamawiającego wymagające wymiany danych z systemem USOS:

1) ZSI EGERIA (firmy Comarch), w zakresie dwustronnej wymiany danych pracowników i studentów z zagwarantowaniem ich spójności i integralności, w tym zapewniając obsługę finansową studentów w ZSI: należności, zobowiązania.

2. USOS API

Aplikacja „USOS API” po przeprowadzeniu wdrożenia musi umożliwiać co najmniej:

1) Udostępnienie metod do komunikowania się systemu USOS z innymi aplikacjami.
2) Udostępnianie danych przechowywanych w różnych bazach danych aplikacji stowarzyszonych z USOS, w jednym miejscu i w ściśle udokumentowany sposób.

Z powyższych postanowień OPZ zdaniem Odwołującego wynika, że bez zainstalowanego modułu integracyjnego API, nie jest możliwe spełnienie wymagania dotyczącego synchronicznej wymiany danych. Dlatego też Odwołujący zdecydował się wystąpić do producenta systemu Egeria – spółki Comarch S.A. o przedstawienie oferty na zakup API. Ponadto Odwołujący podkreślił, że Zamawiający w odpowiedziach na pytanie nr 103 oraz 104 nie zanegował wymogu wykorzystania API w integracji z systemem Egeria, jak również nie zanegował konieczności pozyskania oferty na zakup API od producenta systemu Egeria – spółki Comarch S.A., wskazując jedynie, że decyzja o zasadności pozyskania API oraz szczegóły dotyczące integracji, będą wynikiem analizy przedwdrożeniowej. Odwołujący zauważył ponadto, że odpowiedzi jakich Zamawiający udzielił na pytania nr 103 i 104, po pobieżnej ich analizie, mogły dawać wrażenie sprzeczności stanowiska Zamawiającego w kwestii konieczności uzyskania oferty za zakup API, w szczególności mając na uwadze treść pytania i odpowiedzi nr 78. Odwołujący początkowo również odnosił takie wrażenie, dlatego też wystosował do Zamawiającego kolejne pytania, mające jednoznacznie rozstrzygnąć m.in. tę kwestię. Zamawiający nie

udzielił jednak odpowiedzi na pytania Odwołującego. W związku z tym w wyniku ponownej, dogłębnej analizy SWZ, OPZ, w tym pytań i odpowiedzi udzielonych przez Zamawiającego, mając na względzie kategorię stanowiska Zamawiającego zawarte w odpowiedzi na pytanie nr 78 o konieczności uwzględnienia kosztu zakupu API, jak również brak zaprzeczenia konieczności jego zakupu w odpowiedziach na pytania nr 103 i 104, Odwołujący wyjaśnił, że ostatecznie doliczył koszt zakupu, na podstawie oferty otrzymanej od spółki Comarch S.A. w dniu 05.02.2025 r. Odwołujący podkreślił, iż koszt zakupu tego elementu, stanowi istotny element cenotwórczy całej oferty. Jak wynika bowiem z oferty Comarch S.A., wynosi on 270.600 zł brutto, co stanowi prawie 38% wartości całej oferty Odwołującego, co jest uzasadnione, jeżeli weźmie się pod uwagę, że zakup API obejmuje tak naprawę wiele składowych, jak licencję, wdrożenie i utrzymanie. Podobne proporcje powinny zostać zachowane w ofertach pozostałych wykonawców, którzy złożyli ofertę w postępowaniu.

Odwołujący wyjaśnił, że dokonując analizy informacji o podmiotach, które złożyły oferty w przedmiotowym postępowaniu, oraz o zaoferowanych przez nich cenach, zwrócił uwagę na to, że INNERGO nie jest podmiotem, który posiada doświadczenie w realizacji projektów dotyczących wdrożenia systemu USOS, a także doszedł do przekonania, że wykonawca ten nie wliczył w cenę ofertową kosztu zakupu API od producenta systemu Egeria – spółki Comarch S.A. Aby potwierdzić tę okoliczność, Odwołujący wyjaśnił, że zwrócił się do Comarch S.A. o udzielenie informacji, które z podmiotów, które złożyły ofertę w postępowaniu, zwróciły się do Comarch S.A. o przedstawienie oferty na zakup API. W odpowiedzi na to zapytanie, Comarch S.A. wskazał, że podmiotami tymi były: Odwołujący, Sages Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz OPTeam S.A. z siedzibą w Tajęcinie.

W ocenie Odwołującego oferta INNERGO jest więc sprzeczna z postanowieniami SWZ, ponieważ INNERGO, n dysponując API do systemu Comarch, nie jest w stanie spełnić wymagań Zamawiającego jednoznacznie postawionych w treści OPZ, dotyczących wymiany danych systemu USOS z systemem ZSI EGERIA.

Podsumowując Odwołujący stwierdził, że konieczność uwzględnienia w ofercie ceny zakupu API jednoznacznie wynika z SWZ – tj. z odpowiedzi na pytanie nr 78 opublikowanej przez Zamawiającego w dniu 23 stycznia 2025 r., stanowiącej integralną część SWZ. Nie zmienia tego okoliczność, iż w odpowiedziach na pytania nr 103 i 104, Zamawiający wskazał, że zasadność pozyskania API zostanie ustalona na etapie analizy przedwdrożeniowej – czyli dopiero na etapie realizacji umowy. Wykonawca nie jest bowiem uprawniony do samodzielnej oceny, na etapie składania ofert, czy dany element zamówienia ostatecznie będzie wykorzystany czy też nie. Natomiast, zdaniem Odwołującego, Przystępujący nie uwzględnił w swojej ofercie elementu dotyczącego zakupu API, co wynika z faktu, iż wykonawca ten nie zwrócił się do producenta systemu Egeria, tj. do Comarch S.A., o przedstawienie wyceny w tym zakresie, co wynika z pisma Comarch S.A. z dnia 14.02.2025 r. Skoro zatem wykonawca ten nie posiadał takiej oferty, nie mógł on doliczyć kosztu zakupu API do swojej ceny, ponieważ nie wiedział, jaką kwotę w tym zakresie powinien założyć. Innymi słowy wykonawca ten, na etapie składania ofert, pominął kwestię związaną z zapewnieniem integralności przy przenoszeniu danych do systemu Egeria, do której niezbędne jest posiadanie API. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że Przystępujący zaoferował wykonanie zamówienia, którego zakres, jak również sposób świadczenia, nie odpowiadają wymaganiom określonym w dokumentach zamówienia, co powoduje konieczność odrzucenia jego oferty w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 5) Pzp.

Ponadto, Odwołujący stwierdził, że nieuwzględnienie przez Przystępującego w swojej ofercie kosztu zakupu API, może stanowić o odrzuceniu oferty tego wykonawcy także na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp.

Odwołujący uzasadniając zarzut ewentualny wskazał, że na wypadek uznania przez Izbę, iż odrzucenie oferty Przystępującego byłoby zbyt daleko idące na tym etapie postępowania, Odwołujący zarzuca również Zamawiającemu, zaniechanie wezwania tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej przez niego oferty na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 13 marca 2025r. oświadczył, że uwzględni zarzuty odwołania.

Przystępujący na posiedzeniu niejawnym z udziałem stron oświadczył, że zgłasza sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając złożone odwołania na rozprawie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska stron zaprezentowane ustnie do protokołu rozprawy, a także złożone dowody zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba ustaliła, że Odwołujący posiada interes we wniesieniu odwołania wynikający z art. 505 Pzp.

Izba stwierdziła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołań na podstawie art. 528 Pzp i skierowała sprawę na rozprawę.

Izba dopuściła wykonawców zgłaszających przystąpienie po stronie Odwołującego oraz Zamawiającego do udziału w postępowaniu odwoławczym.

W związku ze zgłoszeniem sprzeciwu przez Przystępującego Izba na podstawie art. 523 ust. 3 Pzp skierowała sprawę do rozpoznania na rozprawie.

W związku z przytoczeniem przez Odwołującego istotnych dla rozstrzygnięcia zapisów SWZ oraz zadanych pytań i udzielonych odpowiedzi Izba odstąpiła od ich ponownego przytaczania.

Izba zważyła:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Stosownie do pkt 10 ww. przepisu Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu. Zgodnie zaś z art. 223 ust. 1 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 jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

Podkreślić należy, że odrzucenie oferty na podstawie art. 225 ust. 1 pkt 5 Pzp wymaga wykazania na czym konkretnie polega niezgodność oferty z warunkami zamówienia, czyli co i z jakiego względu jest niezgodne z określonymi, jednoznacznie opisanymi warunkami zamówienia. Wystąpienie niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia jest podstawą jej odrzucenia wówczas, gdy niezgodność ta ma charakter zasadniczy i nieusuwalny. Dlatego istotne jest prawidłowe ustalenie treści dokumentacji sporządzonej w postępowaniu, która dla uniknięcia niedozwolonej uznaniowości przy ocenie ofert, powinna być rozumiana w sposób ścisły (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13 lutego 2025 r., KIO 255/25).

Przenosząc powyższe na kanwę niniejszej sprawy stwierdzić należało, że Odwołujący nie zdołał wykazać niezgodności oferty Przystępującego z ustalonymi w postępowaniu warunkami zamówienia.

Po pierwsze wskazać należy - na co sam zwrócił uwagę Odwołujący - że udzielone przez Zamawiającego odpowiedzi przyczyniły się do zaistnienia sprzeczności odnośnie konieczności zawarcia w cenie oferty kosztów zakupu API od firmy Comarch, poprzez wskazanie, że decyzja w tym zakresie może zostać podjęta na etapie procedury przedwdrożeniowej. Przypomnieć więc należy, że wszelkie wątpliwości co do wymagań wynikających z dokumentacji postępowania należy odczytywać na korzyść wykonawcy.

Skoro więc z udzielonych przez Zamawiającego odpowiedzi na pytania, w szczególności pytania nr 103 i 104 z dnia 4.07.2025 r., wynikało, że decyzja wykonawców w zakresie sposobu integracji systemu USOS z systemem Egeria firmy Comarch - z wymianą danych w trybie synchronicznym (wymagającym API od Comarchu) lub asynchronicznym (wykonywanym bez potrzeby zakupu API od Comarch S.A.) może zostać podjęta na etapie analizy przedwdrożeniowej, tj. na etapie realizacji zamówienia, to należy uznać, że dopiero na tym etapie wykonawcy mieli możliwość oceny sposobu przeprowadzenia integracji.

Kolejno wskazać należy, że Odwołujący nie powołał jakiegokolwiek postanowienia SWZ, z którego wynikałaby konieczność uzyskania przez wykonawców na etapie składania ofert jakiegokolwiek dokumentu od spółki Comarch S.A. czy też zawarcia w formularzu oferty np. oświadczenia co do uwzględnienia kosztów jego zakupu.

Nie mniej jednak zauważyć należy, że jak wynika ze stanowiska procesowego Przystępującego wyceniając ofertę przyjął on koszty wykonania integracji w takiej kwocie, aby możliwe było pokrycie kosztów wykonania integracji w jeden albo drugi sposób, w zależności od ustaleń analizy przedwdrożeniowej, a więc również poprzez konieczność zakupu API. Skoro więc nie zostało wykazane, aby obowiązkiem wykonawców było złożenie dowodów okoliczność tą potwierdzającą, to brak jest możliwości jednoznacznego stwierdzenia, że koszty zakupu API nie zostały uwzględnione. Okoliczności tej w ocenie Izby nie może potwierdzać dowód w postaci pisma firmy Comarch odnośnie podmiotów które wystąpiły o przedstawienie oferty. Izba dała wiarę twierdzeniom Przystępującego, że jako profesjonalny podmiot ma on wiedzę odnośnie potencjalnych kosztów związanych z nabyciem API od spółki Comarch. Powyższe wprost wynika z pisma Przystępującego, gdzie wykonawca ten wskazał, że: *„Innergo mogło i uwzględniło w ofercie koszt ewentualnego zakupu API do systemu Egeria bez konieczności uzyskiwania indywidualnej oferty od Comarch S.A. już na tym etapie, opierając się na znajomości warunków rynkowych i posiadanym doświadczeniu.”*

Podsumowując Izba stwierdziła, że Odwołujący nie wykazał, że Przystępujący nie dokonał wyceny zakupu API w ofercie. Co istotne z dowodów złożonych przez Odwołującego wynika, że spółka Comarch wyceniła koszt nabycia API na kwotę ok. 270 tys zł, a jak wskazał Przystępujący kwota ta mieści się w budżecie na koszty integracji, który założył kalkulując jej cenę. Powyższe potwierdza w opinii Izby, że zakup ten jest możliwy do pokrycia w cenie ofertowej, a więc potwierdza stanowisko Przystępującego co do uwzględnienia w cenie oferty kosztów zakupu API. Tym samym Izba uznała, że w Odwołujący nie wykazał jednoznacznie, że po pierwsze konieczne było dokonanie wyceny zakupu API w ofercie, a po drugie nawet przy potencjalnym uznaniu, co zdaniem Izby jest nieprawidłowe, że z udzielonych odpowiedzi taka konieczność wynikała, to że Przystępujący kosztów zakupu API nie uwzględnił. Nie zostało tym samym wykazane, że oferta Przystępującego jest niezgodna z warunkami zamówienia lub też zawiera błąd w obliczeniu ceny.

W ocenie Izby w niniejszym postępowaniu nie zachodziła również konieczność wezwania Przystępującego do

złożenia wyjaśnień na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp. Odwołujący nie wykazał, aby po stronie Zamawiającego miały powstać wątpliwości co do kompletności oferty Przystępującego, tym bardziej, że jak wyżej wskazano cena oferty i budżet na integrację pozwalał na uznanie, że została skalkulowana w sposób prawidłowy.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowań orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 2 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).

Przewodniczący: