

Sygn. akt: KIO 1630/25
KIO 1632/25

WYROK

Warszawa, dnia 26 maja 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ryszard Tetzlaff

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 maja 2025 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A.w dniu 25 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę **Integrale IT Sp. z o.o., ul. Winogrody 18a, 61-663 Poznań** (sygn. akt: KIO 1630/25);

B.w dniu 25 kwietnia 2025 r. przez wykonawcę **Grupa E Sp. z o.o., ul. Piwna 32, 43-100 Tychy** (sygn. akt: KIO 1632/25) w postępowaniu prowadzonym przez **Skarb Państwa - PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa**

przy udziale:

1. uczestnika po stronie odwołującego w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1630/25 i KIO 1632/25 - wykonawcy **Netia S.A., ul. Poleczki 13, 02-822 Warszawa**

2. uczestnika po stronie zamawiającego w postępowaniu o sygn. akt: KIO 1630/25 i KIO 1632/25:

A. wykonawcy **Atende S.A. Plac Konesera 10A, 03-736 Warszawa**

B. wykonawcy **T-Mobile Polska S.A., ul. Marynarska 12; 02-674 Warszawa**

orzeka:

KIO 1630/25

1. **Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 3 odwołania dotyczącego naruszenia przez Zamawiającego: Skarb Państwa - PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa art. 99 ust. 5 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez nieprecyzyjne określenie pojęcia „raport równoważny”, z uwagi na wycofanie tego zarzutu przez Zmawiającego.**

2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

3. Kosztami postępowania obciąża Integrale IT Sp. z o.o., ul. Winogrody 18a, 61-663 Poznań i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15.000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Integrale IT Sp. z o.o., ul. Winogrody 18a, 61-663 Poznań** tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez **Integrale IT Sp. z o.o., ul. Winogrody 18a, 61-663 Poznań** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego.

KIO 1632/25

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża Grupa E Sp. z o.o., ul. Piwna 32, 43-100 Tychy i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15.000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Grupa E Sp. z o.o., ul. Piwna 32, 43-100 Tychy** tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę **3 600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez **Grupa E Sp. z o.o., ul. Piwna 32, 43-100 Tychy** tytułem wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do **Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych**.

Przewodniczący:

.....

Sygn. akt: KIO 1630/25
KIO 1632/25

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „*Modernizacja sieci WAN PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. do modelu SD-WAN*”, Numer postępowania: 6060/ILG 8/00465/00685/25/F, zostało wszczęte ogłoszeniem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem OJ S 74/2025 246145-2025, w dniu 15.04.2025 r. przez: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa zwany dalej: „*Zamawiającym*”. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zwana dalej: „Pzp” albo „PZP” albo „pzp”. Zamawiający w dniu 15.04.2025 r. opublikował (za pośrednictwem Platformy Zakupowej) postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia zwanej dalej: „SWZ”.

Na mocy zarządzenia Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej z 09.05.2025 r. sprawy o sygn. akt: KIO 1630/25, sygn. akt: KIO 1632/25 zostały skierowane do łącznego rozpatrzenia.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25:

W dniu 25.04.2025 r. (wpływ bezpośredni do Prezesa KIO) Integrale IT Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, ul. Winogrody 18a, 61-663 Poznań zwany dalej: „Integrale IT Sp. z o.o.” albo „Odwolującym” wniósł odwołanie na czynność Zamawiającego z 15.04.2025 r.

Zamieszczenia w treści Opisu Przedmiotu Zamówienia („OPZ”) stanowiącego załącznik nr 1 do Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ”), wymogu, aby producent urządzeń SD-WAN oferowanych w Postępowaniu był sklasyfikowany w segmencie „Leaders” raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” (edycja 2024) lub równoważnego. Wymóg ten został sformułowany w OPZ w punktach 4.1.1.2, 4.2.1.2, 4.3.1.2, 4.4.1.2, 4.5.1.2 i 4.6.1.2. Odwołujący zaskarża powyższe postanowienia OPZ w całości, jako niezgodne z przepisami Prawa zamówień publicznych oraz zasadami prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwolujący zarzuca naruszenie następujących przepisów:

1.art. 16 ust. 1 PZP i art. 99 ust. 4 PZP – poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji i proporcjonalności. Wprowadzenie wymogu posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera (lub równoważnym) stanowi **nieuzasadnione ograniczenie konkurencji**, faworyzując określonych producentów urządzeń i eliminując innych wykonawców, **bez związku z obiektywnymi potrzebami Zamawiającego**.

2.art. 99 ust. 1 PZP – opis przedmiotu zamówienia jest nieadekwatny do celu zamówienia i sformułowany w sposób niezapewniający jednoznaczności. Sporny wymóg **nie pozostaje w proporcjonalnym związku z przedmiotem oraz celem zamówienia**, jakim jest modernizacja sieci WAN Zamawiającego do technologii SD-WAN celem zapewnienia wydajnej i niezawodnej łączności. Kryterium oparte na pozycji w raporcie marketingowym **nie gwarantuje osiągnięcia tego celu** ani nie odzwierciedla merytorycznych parametrów jakościowych wymaganych od rozwiązania.

3.art. 99 ust. 5 i 6 PZP – nieprecyzyjne określenie pojęcia „raport równoważny”. Zamawiający, dopuszczając w OPZ spełnienie wymogu poprzez „raport równoważny” wobec Gartner Magic Quadrant, **nie zdefiniował ani nie wskazał, jakie raporty uzna za równoważne** ani po spełnieniu jakich kryteriów. Taki opis jest niejednoznaczny i może prowadzić do arbitralnego uznawania lub odrzucania ofert, co narusza obowiązek jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia.

4.zasady obiektywizmu i proporcjonalności (art. 16 ust. 1 i art. 99 ust. 4 PZP) – zastosowanie **nieobiektywnego kryterium ocenego** w postaci pozycji w raporcie Gartner Magic Quadrant. Raporty typu Magic Quadrant są opracowaniami komercyjnymi o **subiektywnej metodologii**, które nie stanowią bezpośredniej miary jakości technicznej produktu. Posłużenie się takim kryterium **nie ma obiektywnego uzasadnienia merytorycznego**, a zatem narusza zasadę proporcjonalności wymagań w stosunku do potrzeb Zamawiającego oraz może prowadzić do wybiórczego traktowania wykonawców.

Odwolujący wniósł o uwzględnienie niniejszego odwołania w całości i w konsekwencji nakazanie Zamawiającemu:

1.Zmiany treści SWZ poprzez usunięcie z OPZ wymogów zawartych w punktach 4.1.1.2,

4.2.1.2, 4.3.1.2, 4.4.1.2, 4.5.1.2 i 4.6.1.2 OP, tj. wymogu: „Producent urządzenia musi

być sklasyfikowany jako "Leaders" w raporcie Gartnera "Magic Quadrant for SD-WAN" lub równoważnego - dane wg raportu za rok 2024 aktualnego na dzień ogłoszenia postępowania.”

2.Zapłacenia na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, zgodnie z obowiązującymi przepisami i przedstawionym na rozprawie rachunkiem.

Na podstawie art. 554 ust. 1 PZP Odwołujący wniósł o przeprowadzenie następujących dowodów na okoliczność wykazania zasadności powyższych zarzutów:

a)**Dowód:** Raport *Gartner Magic Quadrant for SD-WAN 2024* – **na fakt:** wykazu producentów sklasyfikowanych jako *Leaders* (m.in. Cisco, Fortinet, Palo Alto Networks, VMware itd.) oraz tych poza segmentem *Leaders*, na potwierdzenie, że wymóg ten ogranicza krąg potencjalnych dostawców urządzeń SD-WAN do wąskiej grupy producentów.

b)**Dowód:** Raport *IDC MarketScape: Worldwide SD-WAN 2023* – **na fakt:** alternatywnej klasyfikacji czołowych producentów SD-WAN (np. sklasyfikowanie producentów Versa i Palo Alto na granicy *Leaders* i *Major Players*), co obrazuje rozbieżności w ocenie różnych firm analitycznych oraz subiektywny charakter takich raportów.

W dniu 15.04.2025 r. Zamawiający opublikował ogłoszenie i SWZ dotyczące przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest „Modernizacja sieci WAN PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. do modelu SD-WAN”, Numer postępowania: 6060/ILG 8/00465/00685/25/P. W treści OPZ (pkt. 4.1.1.2, 4.2.1.2, 4.3.1.2, 4.4.1.2, 4.5.1.2 i 4.6.1.2) stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ znalazły się wymagania, aby producent urządzeń będących przedmiotem oferty był sklasyfikowany jako „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” lub równoważnym - dane wg raportu za rok 2024 aktualnego na dzień ogłoszenia postępowania. Zamawiający nie miał podstaw do sformułowania wskazanych powyżej wymogów w zakresie sklasyfikowania producenta urządzeń jako „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN”, co przesądza o wadliwości tej czynności i powinno skutkować odpowiednią zmianą OPZ zgodnie z wnioskiem Odwołującego.

I. Naruszenie zasady uczciwej konkurencji i proporcjonalności (art. 16 ust. 1 oraz art. 99 ust. 4 PZP). Zamawiający naruszył art. 16 ust. 1 oraz art. 99 ust. 4 PZP poprzez wskazanie konkretnego rozwiązania technicznego, które w nieuzasadniony sposób ogranicza konkurencję i preferuje nielicznych dostawców. Zgodnie z art. 16 ust. 1 PZP 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. Z kolei zgodnie z art. 99 ust. 4 PZP Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców z postępowania. Wymogom tym Zamawiający nie sprostał. W ocenie Odwołującego postanowienia OPZ wymagające by producent sprzętu był sklasyfikowany jako lider w raporcie Gartnera, prowadzą do nieuzasadnionego zawężenia kręgu potencjalnych wykonawców sprzecznie z powyższymi zasadami. W praktyce na rynku SD-WAN jedynie kilka podmiotów znajduje się w kwadrancie Leaders raportu Gartner Magic Quadrant (np. VMware, Fortinet, Cisco, Palo Alto Networks itp.). Wymagając takiego statusu, Zamawiający sztucznie ogranicza możliwość złożenia oferty wyłącznie do rozwiązań tych wybranych producentów, pomijając wielu innych dostawców zdolnych dostarczyć porównywalne jakościowo urządzenia. Skutkiem takiego zapisu jest wyeliminowanie z postępowania wykonawców oferujących rozwiązania spoza wąskiej grupy promowanych marek – nawet

jeśli ich produkty spełniają wszystkie techniczne wymogi projektu. Jak wskazuje doktryna, niedopuszczalne jest zawężenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób faworyzujący określonego wykonawcę lub produkt, którego efektem jest niemożność złożenia ważnej oferty przez innych potencjalnych wykonawców.

Wymóg oparty na raporcie Gartnera nie wynika z obiektywnych potrzeb Zamawiającego, lecz raczej z arbitralnego założenia, że tylko producenci wyróżnieni przez tę konkretną firmę analityczną zapewnią odpowiednią jakość. Takie powiązanie nie ma merytorycznego uzasadnienia w dokumentacji – Zamawiający nie wykazał, dlaczego tylko urządzenia producentów z kategorii Leader są w stanie sprostać potrzebom projektu. Brak jest w OPZ szczególnych wymagań, których nie mogłyby spełnić rozwiązania spoza listy Gartnera. W efekcie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności – postawiony warunek nie jest konieczny dla osiągnięcia celu zamówienia, za to poważnie ogranicza konkurencję. Jak zauważa się w orzecznictwie i literaturze, swoboda Zamawiającego w określaniu wymagań podlega ograniczeniu w tym sensie, że każde szczególne wymaganie musi mieć obiektywne uzasadnienie w potrzebach Zamawiającego, będące przeciwwagą dla wynikającego z niego ograniczenia konkurencji. W niniejszym przypadku takiego uzasadnienia brak – cel zamówienia (zapewnienie nowoczesnej, wydajnej sieci WAN) może zostać osiągnięty przy użyciu różnych rozwiązań SD-WAN, niekoniecznie wyłącznie tych od producentów z pierwszego miejsca rankingów Gartnera. Jak orzeczono w uchwale KIO z 15.02.2019 r. (KIO/KD 11/19): „niedopuszczalne jest takie opisanie przedmiotu zamówienia, które ogranicza możliwość złożenia ofert, a które nie jest konieczne dla zaspokojenia racjonalnych i obiektywnie uzasadnionych potrzeb zamawiającego. Ocena czy zamawiający naruszył zasadę uczciwej konkurencji wymaga ustalenia po pierwsze, czy zamawiający opisał przedmiot zamówienia w sposób ograniczający krąg podmiotów mogących złożyć ofertę, a po drugie – czy takie ograniczenie jest usprawiedliwione specyfiką przedmiotu zamówienia i uzasadnionymi potrzebami zamawiającego.”

II. Brak adekwatności wymogu do celu zamówienia (art. 99 ust. 1 Pzp). Art. 99 ust. 1 PZP nakłada na zamawiającego obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny, wyczerpujący oraz uwzględniający wszystkie okoliczności istotne dla przygotowania oferty, przy zachowaniu związku opisu z celem zamówienia. Celem niniejszego projektu – co wynika z dokumentacji – jest zapewnienie wydajnej, niezawodnej sieci WAN poprzez modernizację do technologii SD-WAN. Zamawiający oczekuje więc uzyskania określonych parametrów funkcjonalnych: wysokiej dostępności sieci, centralnego zarządzania ruchem, zwiększonego bezpieczeństwa, skalowalności itp. Wymóg posiadania przez producenta określonej pozycji w raporcie Gartnera nie jest bezpośrednio powiązany z tym celem ani z tymi parametrami. Pozycja w Magic Quadrant Gartnera świadczy głównie o ocenie danej firmy na globalnym rynku (pod kątem m.in. kompletności wizji i zdolności wykonawczych według metodologii Gartnera). Nie oznacza jednak automatycznie, że produkt spełni specyficzne wymagania Zamawiającego w danym wdrożeniu. Rzetelne osiągnięcie celu zamówienia powinno być zagwarantowane poprzez wymagania dotyczące konkretnych parametrów technicznych i funkcjonalnych sprzętu oraz usługi wdrożenia, a nie poprzez zewnętrzne rankingi marketingowe. Jeżeli urządzenie oferowane przez wykonawcę spełnia wszystkie opisane w OPZ wymogi techniczne (dotyczące wydajności, bezpieczeństwa, funkcji SD-WAN, zarządzania itd.), to bez znaczenia pozostaje, czy producent tego urządzenia figuruje akurat w segmencie „Leader” raportu Gartnera. Odwołujący podkreśla, że na rynku istnieją urządzenia SD-WAN innych renomowanych producentów, niewyróżnionych przez Gartnera, które jednak spełniają wszystkie wymagania funkcjonalne Zamawiającego. Wobec powyższego sporny warunek należy uznać za nieadekwatny do przedmiotu i celu zamówienia, a przez to sprzeczny z art. 99 ust. 1 Pzp. Nie jest to kryterium, które opisuje wymagany przedmiot zamówienia – stanowi raczej wymóg formalny o charakterze marketingowym, oderwany od rzeczywistych potrzeb technicznych. W rezultacie zaburza on prawidłową konkurencję (jak wykazano w Zarzucie 1) i utrudnia wykonawcom przygotowanie oferty w oparciu o merytoryczne przesłanki. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 99 ust. 1 PZP, opis przedmiotu zamówienia powinien pozwolić wykonawcom na jednoznaczne zrozumienie oczekiwań Zamawiającego i przygotowanie oferty spełniającej te oczekiwania. Wprowadzenie kryterium, które nie ma bezpośredniego przełożenia na osiągnięcie celu zamówienia, narusza ten wymóg – wykonawca nie wie, dlaczego miałby wykazywać akurat ten aspekt (status w raporcie) i jak miałoby to przełożyć się na realizację umowy. Podkreślił, że konieczność znajdowania się producenta oferowanych urządzeń w segmencie „Leader” raportu Gartnera nie zapewnia Zamawiającemu istotnych korzyści i co najistotniejsze nie ma wpływu na parametry techniczne dostarczanych urządzeń.

III. Nieprecyzyjne określenie „raportu równoważnego” (art. 99 ust. 5 i 6 PZP). Zamawiający, formułując kwestionowany wymóg, dopuścił wprawdzie możliwość spełnienia go poprzez „raport równoważny” wobec raportu Gartnera, jednak nie sprecyzował, co uznaje za takowy raport równoważny. Brak definicji lub choćby przykładowego wskazania akceptowalnych „raportów równoważnych” stawia wykonawców w niepewności. Pojawia się pytanie: czy za równoważny uznany będzie np. raport firmy IDC lub Forrester, czy również inny ranking. Nie zostało wskazane w SWZ jakie kryteria równoważności zostaną zastosowane. Zgodnie z art. 99 ust. 5 PZP, jeżeli opis przedmiotu zamówienia dokonuje się przez odniesienie do standardów, norm lub systemów referencyjnych, należy dopuścić rozwiązania równoważne. W ust. 6 tego przepisu ustawodawca zobowiązuje zamawiającego do uznawania rozwiązań równoważnych opisywanym. W doktrynie podkreśla się, że samo użycie sformułowania „lub równoważny” nie zwalnia zamawiającego z obowiązku jasnego określenia, co będzie uznane za równoważność – wykonawcy muszą wiedzieć, jakie cechy czy kryteria alternatywne zostaną zaakceptowane, aby mogli odpowiednio przygotować oferty. W przedmiotowym przypadku Zamawiający wskazuje konkretny raport (Gartner Magic Quadrant) i bardzo ogólnie dopisuje „lub równoważnego”, nie podając żadnych dalszych wytycznych. To powoduje, że opis jest niejednoznaczny i niewyczerpujący, naruszając art. 99 ust. 1 PZP, a także stoi w sprzeczności z intencją art. 99 ust. 5 i 6 PZP, które miały zapobiegać właśnie ograniczaniu konkurencji przez odniesienie do jednego źródła. Brak precyzji w pojęciu „raportu równoważnego” grozi arbitralnością po stronie Zamawiającego. Może on dowolnie przyjąć lub odrzucić jakiś raport przedstawiony przez wykonawcę jako równoważny, argumentując, że jego zdaniem nie jest on „równoważny” Gartnerowi – ale nie wyjaśnił wcześniej, co przez to rozumie. Przykładowo, wykonawca może powołać się na raport IDC MarketScape 2023, gdzie jego producent jest oceniony bardzo wysoko, jednak Zamawiający mógłby twierdzić, że uznaje tylko raporty Gartnera. Taka sytuacja byłaby skrajnie niepożądana i sprzeczna z zasadą transparentności. Dlatego wymóg ten w obecnej postaci jest wadliwy – aby był zgodny z prawem, Zamawiający musiałby jasno określić, jakie raporty (instytucje analityczne) są uznawane za

równoważne, lub jakie kryteria musi spełniać taki raport (np. niezależność, zakres badania rynku SD-WAN, aktualność itp.). Bez tego zapisu OPZ należy uznać za niezgodny z art. 99 ust. 5 i 6 Pzp, gdyż pozbawia one w praktyce wykonawców możliwości powołania równoważnych rozwiązań na jasnych zasadach.

IV. Nieobiektywność raportów Gartnera jako narzędzia kwalifikacji wykonawców. Odwołujący podnosi również szerszy argument dotyczący samej natury raportów takich jak Gartner Magic Quadrant. Są to opracowania komercyjne, przygotowywane przez firmy konsultingowe w oparciu o własne kryteria oceny dostawców technologii. Kryteria te nie zawsze są w pełni transparentne, a ocena ma charakter ekspercki i uznaniowy – np. Gartner ocenia „kompletność wizji” czy „zdolność do realizacji” dostawcy, co siłą rzeczy zawiera element subiektywny. W związku z tym powstające rankingi (podział na Leaders, Challengers, Visionaries, Niche Players) nie są obiektywnym wyznacznikiem jakości technicznej produktów, lecz raczej ogólną oceną pozycji rynkowej dostawców. Istnieją inne firmy analityczne, które oceniają rozwiązania SD-WAN i często dochodzą do nieco odmiennych wniosków. Przykładowo, raport IDC MarketScape 2023 dotyczący infrastruktury SD-WAN uplasował producentów Versa i Palo Alto Networks na pograniczu kategorii Leaders i Major Players, podczas gdy w raporcie Gartnera ci sami producenci zostali wskazani w ćwiartce Leadersi Visionaries. Różnice te wynikają z innej metodologii i perspektywy ocen – co dowodzi, że klasyfikacje dostawców mogą być różne w zależności od źródła. Tym samym odnoszenie się tylko do jednego, konkretnego raportu (jako wyroczni co do jakości rozwiązań) jest podejściem nieobiektywnym. Potwierdza to sam raport IDC, który wskazuje, że nie należy traktować diagramów tworzonych przez komercyjne podmioty (takie jak Gartner) jako wyznacznika jakości decydującego o dopuszczalnym katalogu urządzeń. Innymi słowy – ranking analityczny to tylko opinia ekspertów danej firmy, a nie obiektywne kryterium techniczne. Zastosowanie wymogu opartego na opinii Gartnera budzi więc zasadnicze wątpliwości co do jego słuszności. Jest to kryterium nie w pełni obiektywne, mogące być wynikiem np. strategii marketingowych dostawców, ich współpracy z daną firmą analityczną, momentu badania rynku itd. Dla Zamawiającego kluczowe powinno być natomiast, czy oferowane urządzenia spełniają zdefiniowane wymagania funkcjonalne i jakościowe. Jeżeli tak – jak już zaznaczono – pozycja ich producenta w raporcie nie ma znaczenia dla faktycznej realizacji projektu. Jeśli nie – to nawet producent z kategorii Leader nie zapewni sukcesu wdrożenia, jeżeli jego produkt nie będzie dostosowany do specyficznych potrzeb Zamawiającego. Warunek Gartnera może więc wręcz wprowadzać w błąd co do oceny jakości: stwarza złudne przeświadczenie, że wybór dostawcy z grupy Leader gwarantuje powodzenie projektu, podczas gdy realnie gwarancją tą są parametry i kompetencje potwierdzone w ofercie i podczas realizacji. Podsumowując, kryterium bycia „Leaderem Gartnera” nie jest ani niezbędne, ani obiektywne dla zapewnienia interesów Zamawiającego. Stanowi za to barierę konkurencyjną i ryzyko wyboru oferty nieoptymalnej, jeśli pominie się przez to wykonawców oferujących lepsze parametry merytoryczne, lecz nie spełniających warunku związanego z raportem Gartnera. Takie podejście pozostaje w sprzeczności z zasadami PZP, w tym z fundamentalną zasadą wyboru oferty najkorzystniejszej (art. 239 Pzp) – najkorzystniejsza oferta to nie koniecznie ta, która proponuje sprzęt od producenta ze znaną marką, ale ta, która najlepiej zaspokoi potrzeby Zamawiającego przy zachowaniu konkurencyjnej ceny i warunków.

V. Wnioski końcowe. W świetle powyższych argumentów, Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania i nakazanie zmian w dokumentacji przetargowej zgodnie z żądaniem. Zaproponowane przez Odwołującego modyfikacje pozwolą Zamawiającemu osiągnąć cel projektu bez naruszania zasad konkurencji i równego traktowania. Jednocześnie zapewnią one, że do postępowania zostaną dopuszczeni wszyscy wykonawcy zdolni zrealizować zamówienie na wymagany poziomie, co zwiększy konkurencję i szansę uzyskania przez Zamawiającego najlepszej oferty. Takie rozwiązanie leży w interesie zarówno wykonawców, jak i samego Zamawiającego, który zyska szerszy wybór rozwiązań i potencjalnie lepsze warunki realizacji (techniczne i finansowe). Na gruncie przedstawionych zarzutów zasadny jest wniosek o nakazanie Zamawiającemu usunięcia zakwestionowanych postanowień OPZ. W rezultacie postępowanie będzie mogło toczyć się dalej w sposób konkurencyjny i transparentny, z poszanowaniem prawa, co jest nadrzędnym celem systemu zamówień publicznych. Brak korekty OPZ w wskazanym zakresie groziłby utrzymaniem niedopuszczalnej preferencji określonych producentów i mógłby skutkować unieważnieniem postępowania w późniejszym etapie.

Zamawiający w dniu 28.04.2025 r. wezwał (za pośrednictwem Platformy Zakupowej) wraz kopią odwołania, w trybie art. 524 NPzp, uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

W dniu 30.04.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Netia S.A., ul. Poleczki 13, 02-822 Warszawa zwany dalej: „Netia S.A.” albo „Przystępującym po stronie Odwołującego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego wnosząc o uwzględnienie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego: Netia S.A.

W dniu 01.05.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Atende S.A., Plac Konesera 10A, 03-736 Warszawa zwany dalej: „Atende S.A.” albo „Przystępującym po stronie Zamawiającego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: Atende S.A.

W dniu 02.05.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) T-Mobile Polska S.A., ul. Marynarska 12; 02-674 Warszawa zwany dalej: „T-Mobile Polska S.A.” albo „Przystępującym po stronie Zamawiającego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: T-Mobile Polska S.A.

Odwolanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

W dniu 25.04.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Grupa E sp. z o.o., ul. Pivna 32, 43-100 Tychy zwany dalej: „Grupa E sp. z o.o.” albo „Odwolującym” wniósł odwołanie na czynność Zamawiającego z 15.04.2025 r. Stwierdził, że: 1. wniósł odwołanie wobec czynności PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: „Zamawiający”) polegającej na opisanu przedmiotu zamówienia w sposób nieadekwatny i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia i niezasadny

obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;

2.zaskarżonej czynności Zamawiającego zarzucił naruszenie art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nieadekwatny i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia i niezasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;

3.z uwagi na powyższe zarzuty wnosił o:

3.1. uwzględnienie odwołania;

3.2. nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących zmian w treści dokumentacji zamówienia:

a)usunięcie wymogu określonego w pkt 4.1.1.2 SWZ, 4.2.1.2 SWZ, 4.3.1.2 SWZ, 4.4.1.2 SWZ, 4.5.1.2 SWZ oraz 4.6.1.2 SWZ dotyczących konieczności sklasyfikowania producenta urządzenia jako „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” lub równoważnego – dane wg raportu za rok 2024 aktualnego na dzień ogłoszenia postępowania;

b)zmianę parametrów pamięci RAM urządzeń w następujący sposób:

–pkt 4.1.7.4 SWZ – z 4 GB na 1 GB,

–pkt 4.2.7.4 SWZ – z 16 GB na 4 GB,

–pkt 4.3.7.4 SWZ – z 16 GB na 8 GB,

–pkt 4.4.7.4 SWZ – z 16 GB na 8 GB, – pkt 4.6.7.4 SWZ – z 4 GB na 1 GB

c)zmianę wymogu określonego w pkt 4.5.5.2 SWZ poprzez zwiększenie dopuszczalnej wysokości urządzenia z 1U na 5U;

3.3. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji wg przedstawionych na rozprawie rachunków;

4.jednocześnie wskazując, że:

4.1.przedmiotem Zamówienia są dostawy (CPV 32413100 Rutery sieciowe),

4.2.ogłoszenie o Zamówieniu ukazało się w Dz.U. UE dnia 15.04.2025 r., pod numerem 246145-2025.

[zarzut dot. konieczności sklasyfikowania w raporcie]

10.Zamawiający wymaga, żeby producent każdego dostarczanego urządzenia był sklasyfikowany w ćwiartce „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” lub równoważnym.

11.Takie wymaganie stanowi ograniczenie konkurencji, ponieważ prowadzi do eliminacji możliwości zaoferowania urządzeń spełniających wymagania wskazane w opisie przedmiotu zamówienia, ale pochodzące od producentów, którzy nie są sklasyfikowani jako „liderzy” w raporcie Gartnera lub równoważnym. Zamawiający w pośredni sposób definiuje krąg producentów, których urządzenia mogą zostać dostarczone, eliminując produkty innych producentów, co jak wskazuje treść art. 99 ust. 4 Pzp jednoznacznie stanowi przykład utrudniania uczciwej konkurencji.

12.Bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że Zamawiający określa tych producentów z wykorzystaniem danych raportu, a nie poprzez bezpośrednie wskazanie. Istotny jest skutek, a skutek jest w tym przypadku taki sam – zarówno przy wskazaniu konieczności sklasyfikowania producentów w raporcie lub poprzez ich bezpośrednie wskazanie, niemożliwym jest zaoferowanie produktu spełniającego wymagania zawarte w OPZ, ale który nie pochodzi od wybranego producenta. Bez znaczenia pozostają tutaj cechy oferowanego produktu.

13.Podkreślił, że brak jest uzasadnienia na wprowadzenie takiego wymogu przez Zamawiającego. Z zakwalifikowania producentów do określonej ćwiartki raportu Gartnera czy innego równoważnego raportu oceniającego producentów, w żaden sposób nie wynika poziom bezpieczeństwa produktów, zaawansowanie technologiczne urządzeń czy jakiegokolwiek parametry techniczne, jakościowe czy funkcjonalne, które mogłyby być istotne z punktu widzenia uzasadnionych potrzeb Zamawiającego związanych z przedmiotem postępowania.

14.Wskazał, że raport Gartnera klasyfikuje producentów na podstawie kryteriów podmiotowych odnoszących się do cech i właściwości producentów, metodyki ich działań, a nie cech oferowanych produktów. Wśród kryteriów określa się zdolność do realizacji (gdzie podkryteriami są m.in. ogólna rentowność, realizacja działań marketingowych czy doświadczenie klienta) oraz kompletność wizji (a w tym m.in. zrozumienie rynku, strategia marketingowa, innowacyjność czy strategia geograficzna). Oczywiście więc, że kryteria ta w pewien sposób określają pozycję producenta na rynku usług, ale nie stanowią kryteriów referujących bezpośrednio do jakości oferowanych produktów i ich cech. Tym bardziej, że nawet w samej definicji „lidera” użytej w raporcie wskazano tylko, że „posiada on solidne produkty”, natomiast pozostała część definicji odnosi się już do cech producenta. Nie sposób uznać natomiast, że określenie „solidny produkt” stanowi jakiegokolwiek zapewnienie rzeczywistych potrzeb Zamawiającego.

15.Podkreślił, że Odwołujący nie kwestionuje rzetelności raportu Gartnera czy jakiegokolwiek innego równoważnego, dokonywanej przez nich klasyfikacji producentów, a jedynie wskazuje, że potrzeby Zamawiającego winny być wyrażone przez określenie parametrów funkcjonalnych i technicznych. Z przepisów wprost wynika, że przedmiot zamówienia opisuje się przede wszystkim poprzez wskazanie pożądanych cech jakościowych, parametrów technicznych lub funkcjonalności i to tymi wymogami winien operować Zamawiający. Z kolei konieczność klasyfikowania producenta (nie samego produktu) w danej części raportu w żaden sposób nie koresponduje z uzasadnionymi potrzebami Zamawiającego.

16.Utrzymanie tego wymogu może spowodować, że do postępowania nie zostaną dopuszczone urządzenia spełniające wszystkie wymogi Zamawiającego, a więc w pełni odpowiadające jego uzasadnionym potrzebom wobec urządzeń w zakresie funkcjonalnym i technicznym, które jednak nie pochodzą od pośrednio wskazanego producenta. Stanowi to naruszenie uczciwej konkurencji, które nie ma żadnego uzasadnienia.

17.Oczywiście, Zamawiający ma prawo opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, który zagwarantuje zaspokojenie jego uzasadnionych potrzeb. W takiej sytuacji oczywistym jest, że dyktowany uzasadnionymi potrzebami Zamawiającego opis przedmiotu zamówienia będzie prowadzić do zawężenia kręgu wykonawców będących w stanie zrealizować zamówienie. Natomiast zawężenie to nie może być efektem naruszenia podstawowych zasad prawa zamówień publicznych tj. zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Zasady te sprzeciwiają się dokonaniu opisu przedmiotu zamówienia w sposób prowadzący do uprzywilejowania niektórych produktów, bez uzasadnienia w obiektywnych potrzebach Zamawiającego. Tutaj mamy do czynienia z uprzywilejowaniem produktów pochodzących od określonego producenta, co nie znajduje takiego uzasadnienia. W związku z powyższym koniecznym jest wykreślenie

niniejszego wymogu.

18.Końcowo należy wskazać na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej w zakresie postanowień wymagających konieczności sklasyfikowania producentów urządzeń w raporcie Gartnera.

19.W wyroku z 14.01.2025 r. (sygn. akt KIO 4764/24) Izba uwzględniła odwołaniei nakazała zamawiającemu (Poczta Polska S.A.) wykreślenie z OPZ wymagania sklasyfikowania producenta urządzeń SD-WAN w ćwiartce „Leaders” w ostatnim opublikowanym przed wszczęciem postępowania raporcie „Magic Quadrant for WAN Edge Infrastructure” lub „Magic Quadrant for SD-WAN” wydanym przez Gartnera (a więc postanowienie wręcz identyczne z tym zaskarżanym w niniejszym postępowaniu).

20.Izba wskazała w uzasadnieniu wyroku m.in. *wymaganie zawarte w Rozdziale 1 pkt 1.2. ppkt 7 OPZ może prowadzić do utrudnienia uczciwej konkurencji, uniemożliwiając zastosowanie przez wykonawców w oferowanym rozwiązaniu innych urządzeń SD-WAN niż urządzenia producentów ulokowanych w ćwiartce "Leaders" w dwóch konkretnych raportach firmy Gartner Inc. Przedmiotowe wymaganie to nic innego jak pośrednie wskazanie na konieczność dostarczenia urządzeń SD-WAN pochodzących od konkretnych producentów, uznanych przez firmę Gartner Inc. za liderów. Tego rodzaju wymaganie niewątpliwie stanowi ograniczenie konkurencji, prowadząc do eliminacji możliwości zaoferowania urządzeń SD-WAN spełniających wymagania wskazane w opisie przedmiotu zamówienia, ale pochodzących od innych producentów niż sklasyfikowani jako liderzy. Z art. 99 ust. 4 ustawy Pzp wprost wynika, że jednym z przykładów utrudniania uczciwej konkurencji jest opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie pochodzenia produktu, prowadzące do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych produktów. Nie ma tutaj znaczenia okoliczność, że Zamawiający zdefiniował krąg producentów w sposób pośredni, powołując się na dane wynikające z dwóch konkretnych raportów firmy Gartner Inc., a nie bezpośrednio. Gdyby Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia wymienił konkretnych producentów, których urządzeń SD-WAN oczekuje, to skutek byłby taki sam.*

21.Do analogicznych wniosków doszła Izba w wyroku z 01.12.2023 r. (sygn. akt KIO 3399/23, KIO 3427/23), w których wskazano - *Należy bowiem stwierdzić, iż wprowadzenie spornego wymogu Zamawiający uzasadnia koniecznością pozyskania rozwiązania o wysokiej dojrzałości technologicznej, zapewniającego skutecznie maksymalny poziom bezpieczeństwa ochrony danych zgromadzonych w systemach, o wysokim stopniu niezawodności i zaawansowanym stopniu rozwoju. Konieczność ta wynika jak wskazuje Zamawiający z interesu publicznego jakim jest zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego systemom informatycznym i infrastrukturze, przetwarzającym dane o wysokim stopniu poufności, w tym dane wrażliwe. Tak sformułowanych celów i potrzeb Zamawiającego Izba nie kwestionuje. Jednocześnie jednak Zamawiający w żaden sposób nie wykazał, w jaki sposób realizacja powyższych potrzeb zostanie zapewniona poprzez wprowadzenie kwestionowanego wymogu dopuszczającego możliwość zaoferowania wyłącznie takich rozwiązań, które znajdują się w obszarze liderów w raportach Gartner lub Forrester. Zamawiający nie wskazał w jaki sposób z treści ww. raportów, stosowanych do ich sporządzenia metodologii czy też z których kryteriów podlegających ocenie w ramach raportu ma wynikać poziom bezpieczeństwa produktów, zaawansowanie technologiczne oprogramowania czy też inne parametry techniczne, jakościowe i funkcjonalne, istotne z punktu widzenia podnoszonych, uzasadnionych potrzeb Zamawiającego związanych z przedmiotem postępowania i do nich referujące.*

22.Jak więc jednoznacznie widać, Izba już kilkakrotnie wskazywała, że w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia są urządzenia, to brak jest uzasadnienia dla wprowadzania wymogu klasyfikacji ich producenta w branżowym raporcie, gdyż nie znajduje to żadnego uzasadnienia dla obiektywnych potrzeb zamawiających. Podobnie jest w niniejszej sprawie i w związku z tym koniecznym jest usunięcie wskazanych wymogów.

[zarzut dot. pamięci RAM]

23.Należy wskazać, że dla routerów SPOKE SD-WAN (a więc urządzeń typu 1-4 i 6w niniejszym postępowaniu) najważniejszym parametrem jest parametr wydajności (IMIX, AES-256, QoS). Wydajność świadczy o ilości ruchu możliwego do przesłania w bezpieczny sposób, co jest najistotniejszym parametrem dla routerów.

24.Z kolei ilość pamięci RAM nie ma większego znaczenia dla tych urządzeń. Co jednak istotne zwiększenie przez Zamawiającego wymogu w tym zakresie eliminuje wydajniejsze urządzenia, które są w stanie zaszyfrować więcej ruchu przy mniejszej wartości pamięci RAM. Doprowadza to do wyeliminowania rozwiązań, które mają wysoką wydajność, a więc realizują kluczowy parametr z punktu widzenia potrzeb Zamawiającego, kosztem parametru, który jest nieistotny dla tych urządzeń. Należy wskazać, że np. Palo Alto Networks (czyli producent, który znajduje się w ćwiartce „Leaders” raportu Gartnera, czego Zamawiający wymaga, jak wskazywano w uzasadnieniu zarzutu powyżej) w ogóle nie podaje ilości pamięci RAM dla produkowanych przez siebie rozwiązań SD-WAN, tak nieistotny jest to parametr. Nie jest odosobniony przypadek na rynku.

25.Takie zawyżenie wymogu w zakresie pamięci RAM prowadzi do ograniczenia konkurencji i wprost wskazuje na producenta CISCO (znajdującego się w ćwiartce

„Leaders” oraz mającego wysokie parametry RAM, takie jak wymaga Zamawiający). Z kolei blokuje producentów, którzy z racji tego, że pamięć RAM nie jest istotnym parametrem tych urządzeń zmniejszają jej ilość w urządzeniach, stawiając np. na wydajność, czyli kluczowy w tym zakresie parametr.

26.Brak jest jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia dla którego Zamawiający miałby żądać tak dużej ilości pamięci RAM w urządzeniach. W związku z tym, w celu zachowania uczciwej konkurencji, Odwołujący wnosi o obniżenie tych wartości w sposób wskazany w petitum odwołania, by umożliwić udział w postępowaniu urządzeniom, które zapewniają wydajność na poziomie wymaganym przez Zamawiającego lub wyższym (co jest kluczowym parametrem), a które obecnie nie mogą zostać dostarczone ze względu na zawyżony parametr pamięci RAM, które nie są tak istotne dla tych urządzeń.

[zarzut dot. wysokości urządzenia]

27.Należy wskazać, że brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia wymogu, by urządzenie typu 5 nie przekraczało wysokością 1U.

28.Wysokość urządzenia nie wpływa bezpośrednio na jego funkcjonalność czy wydajność. Urządzenia o większej wysokości często oferują lepsze parametry techniczne, takie jak większa liczba portów, wyższa przepustowość czy lepsze chłodzenie, co może przekładać się na dłuższą żywotność sprzętu. Ograniczenie „wysokościowe” prowadzi do eliminacji urządzeń, które spełniają wszystkie funkcjonalne wymogi Zamawiającego, realizując jego potrzebę, a są po

prostu wyższe.

29. Podkreślenia wymaga, że wielu renomowanych producentów oferuje urządzenia SD-WAN typu HUB o wysokości przekraczającej 1U, które charakteryzują się wyższą wydajnością (kluczowy parametr) u dodatkowymi funkcjonalnościami. Przykładowo Juniper MX80 ma wysokość 2U. Tyle samo ma Fortinet FG-201E.

30. Wskazać należy, że standardowe szafy rack mają wysokość 42U lub więcej – brak więc uzasadnienia dla ograniczenia wysokości urządzeń do 1U. Standardowa wysokość szafy pozwala na instalację wielu urządzeń, także o większej wysokości. Dodatkowo, urządzenia o większej wysokości często integrują więcej funkcji, co może zmniejszyć ogólną liczbę potrzebnych urządzeń i zaoszczędzić miejsce. Co więcej, urządzenia o większej wysokości często oferują lepsze możliwości rozbudowy i skalowania w przyszłości, co może przynieść korzyści w dłuższej perspektywie.

31. Najistotniejsze jest jednak to, że wprowadzenie parametru wysokościowego i to na tak niskim poziomie nie jest podyktowane obiektywną potrzebą Zamawiającego, a jedynie ogranicza konkurencję.

32. Ubocznie należy wskazać, że tak niskie urządzenia ponownie wskazują na urządzenia producenta CISCO.

33. Jednocześnie więc koniecznym jest zwiększenie konkurencyjności (przy braku naruszenia obiektywnych potrzeb Zamawiającego) i zwiększenie wysokości dopuszczalnych urządzeń.

Zamawiający w dniu 28.04.2025 r. wezwał (za pośrednictwem Platformy Zakupowej) wraz kopią odwołania, w trybie art. 524 NPzp, uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym.

W dniu 30.04.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Netia S.A., ul. Poleczki 13, 02-822 Warszawa zwany dalej: „Netia S.A.” albo „Przystępującym po stronie Odwołującego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego wnosząc o uwzględnienie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Odwołującego: Netia S.A.

W dniu 01.05.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Atende S.A., Plac Konesera 10A, 03-736 Warszawa zwany dalej: „Atende S.A.” albo „Przystępującym po stronie Zamawiającego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: Atende S.A.

W dniu 02.05.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) T-Mobile Polska S.A., ul. Marynarska 12; 02-674 Warszawa zwany dalej: „T-Mobile Polska S.A.” albo „Przystępującym po stronie Zamawiającego” zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego wnosząc o oddalenie odwołania w całości. Izba uznała skuteczność przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego: T-Mobile Polska S.A.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25, sygn. akt: KIO 1632/25:

W dniu 16.05.2025 r. (e-mailem) Zamawiający wobec wniesienia odwołań do Prezesa KIO wniósł na piśmie, w trybie art. 521 Pzp, dwie oddzielne odpowiedzi na oba odwołania, w których wniósł o oddalenie obu odwołań w całości. Kopia została przekazana Odwołującemu oraz Przystępującemu.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25:

Zamawiający wniósł o: – o oddalenie odwołania w całości, z zastrzeżeniem, iż w zakresie wniosku o dopuszczenie rozwiązań równoważnych, Zamawiający dokona modyfikacji SWZ w sposób odmienny niż żąda tego Odwołujący (a wskazany w dalszej części odpowiedzi na odwołanie),
– oraz zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania, w tym wynagrodzenia pełnomocnika.

Zasady opisywania przedmiotu zamówienia

W pierwszej kolejności, Zamawiający chciałby wskazać, iż w istocie, zgodnie z art. 99 ust. 4 ustawy Pzp przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności poprzez wprowadzanie wymagań możliwych do spełnienia przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Warto jednak zwrócić uwagę, że, jak dostrzega się od lat w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, powyższy zakaz nie oznacza, że zamawiający jest zobowiązany opisywać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby każdy zainteresowany wykonawca mógł złożyć w postępowaniu ważną ofertę. W tym względzie zwraca się uwagę, że to zamawiający jest gospodarzem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co oznacza między innymi, że do jego uprawnień należy opisanie przedmiotu zamówienia, odpowiadającego jego uzasadnionym potrzebom (wyrok KIO z 21.11.2024 r., KIO 4038/24). Ustawa więc nie nakłada na zamawiającego obowiązku zapewnienia konkurencji absolutnej kosztem jego potrzeb. Zamawiający nie jest zobowiązany do dostosowywania swoich potrzeb do rynku i nabywania przedmiotu zamówienia, który jest dla niego nieprzydatny, tylko po to, aby zapewnić wykonawcom możliwość udziału w postępowaniu (wyrok KIO z 10.01.2025 r., KIO 4672/24). Obniżanie wymagań zamawiającego względem nabywanych usług lub dostaw, w sposób nieadekwatny do realnego zapotrzebowania, byłoby z kolei działaniem sprzecznym z zasadą efektywności, która wymaga, aby zamawiający udzielał zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (art. 17 ust. 1 ustawy Pzp). Podkreślił, że takie poglądy prezentowały składy orzekające Izby także w sprawach dotyczących wprowadzenia wymagania posiadania przez producenta statusu „Leader” w raporcie Gartnera. Jak stwierdziła Izba m.in. w wyroku z 17.10.2022 r., KIO 2600/22:

„Izba podkreśla, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie stanowi postępowania, w którym Zamawiający ma kupić cokolwiek, co wykonawcy zechcą mu sprzedać. (...) W postępowaniu o udzielenie zamówienia

publicznego, Zamawiający jak każdy gospodarz dbający o swoje potrzeby uprawniony jest do kupna określonych rzeczy, a w ramach tych określonych rzeczy nieuprawniona jest taka specyfikacja przedmiotu zamówienia, która eliminowałaby w sposób niezasadny określone przedmioty, a przez to ich producentów czy dystrybutorów - to stanowi istotę konkurencyjności w ramach danego zamówienia. Podkreślić należy, że konkurencja nie polega na tym, że Zamawiający ma dopuścić możliwość złożenia oferty jakiegokolwiek, lecz ma prawo określić swoje potrzeby. Opis przedmiotu zamówienia powinien umożliwiać wykonawcom jednakowy dostęp do zamówienia i nie może powodować nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówień publicznych na konkurencję, co nie oznacza, że zasada konkurencji ma prowadzić do sytuacji, w której o zamówienie muszą móc ubiegać się wszyscy wykonawcy, którzy oferują rzeczy zbliżone, podobne do tych wymaganych przez Zamawiającego. W wyroku Sąd Okręgowy w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2009 roku sygn. akt XII Ga 431/09 wyjaśnił: Podkreślić trzeba, że zakaz przewidziany przepisem art. 29 ust. 2 ustawy (obecnie art. 99 ust. 4 ustawy) nie oznacza konieczności nabycia przez zamawiającego dostaw, usług czy robót budowlanych nieodpowiadających jego potrzebom, zarówno co do jakości, funkcjonalności czy wymaganych parametrów technicznych, a jedynie nakazuje dopuścić konkurencję między wykonawcami mogącymi spełnić postawione wymogi w odniesieniu do przedmiotu zamówienia bez ograniczania dostępu do zamówienia”.

W konsekwencji, w świetle przepisów art. 99 ust. 1 oraz art. 99 ust. 4 ustawy Pzp zamawiający jak najbardziej uprawniony jest do formułowania wymagań względem przedmiotu zamówienia podwyższających jego standard (co może prowadzić do ograniczenia konkurencji w postępowaniu), o ile wymaganie to jest związane i proporcjonalne w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz jeżeli jest podyktowane obiektywnymi i uzasadnionymi potrzebami zamawiającego.

Brak ograniczenia konkurencji

Zanim Zamawiający odniesie się do twierdzeń Odwołującego, jakoby wymóg posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera jest nieproporcjonalny, nieuzasadniony potrzebami Zamawiającego oraz niezwiązany z przedmiotem zamówienia, zwrócenia uwagi wymaga, że nie można przyznać racji Odwołującemu, iż Zamawiający tym wymaganiem doprowadził do zawężenia kręgu potencjalnych wykonawców. Jak sam bowiem Odwołujący dostrzega, wymagany status „Leader” posiada co najmniej kilka podmiotów (np. VMware, Fortinet, Cisco, Palo Alto Networks).

Zaznaczyć należy, że Zamawiający wymagania tego nie sformułował względem wykonawców (jako warunku udziału w Postępowaniu), ale przewidział je względem producenta, którego produkty wykonawcy zainteresowani Postępowaniem będą oferować.

Co więcej, Zamawiający dopuszczając rozwiązania oferowane przez producentów posiadających odpowiedni status w raporcie Gartnera, nie wskazał również jednego, konkretnego podmiotu, którego rozwiązania preferuje. Warto w tym miejscu wskazać, że status „Leader” może uzyskać każdy zainteresowany podmiot (o ile spełni kryteria przewidziane w ramach raportu Gartnera). Tym samym rozwiązania każdego nowego producenta, który pozyska status „Leader”, zostaną uznane za spełniające wymaganie Zamawiającego.

Nie może być zatem w tym przypadku mowy o tym, że Zamawiający zawęził konkurencję w Postępowaniu w sposób określony w art. 99 ust. 4 ustawy Pzp, tj. poprzez wskazanie konkretnego wykonawcy lub określonego produktu (jak twierdzi Odwołujący).

Wykonawcy mają bowiem zapewnioną możliwość konkurowania pomiędzy sobą, w ramach rozwiązań produkowanych przez szereg podmiotów posiadających wymagany status.

Zamawiający w tym miejscu ponownie chciałby przytoczyć stanowisko Krajowej Izby Odwoławczej zaprezentowane w wyroku z 17.10.2022 r., KIO 2600/22.W przedmiotowej sprawie, Izba również rozpatrywała zarzut rzekomego ograniczenia konkurencji przez zamawiającego wskutek wprowadzenia wymagania posiadania przez producenta statusu „Leader” w raporcie Gartnera. Skład orzekający nie podzielił zapatrywań odwołującego się wykonawcy, stwierdzając:

„W ramach Raportu Gartnera za rok 2022 (dowód załączony do pisma Zamawiającego) w ćwiartce „Leaders” znajduje się sześć (6) producentów. Odwołujący podnosił, że jest to jedynych sześciu producentów, przy czym należy podkreślić że uwzględnienie danego produktu lub rozwiązania w Raporcie Gartnera nie jest limitowane lub ograniczone dla danej grupy podmiotów, co oznacza, że każdy zainteresowany ma możliwość poddania się bezstronnym i obiektywnym badaniom w ramach podanych kryteriów oceny przyjętych dla ocen zawartych w publikacjach Gartner Magic Quadrant. (...) W ocenie Izby fakt, że istnieją producenci nieujęci w Raporcie Gartnera czy też ujęci w pozostałych ćwiartkach raportu nie uprawdopodobnia naruszenia konkurencji, bowiem możliwe jest zaoferowanie Zamawiającemu rozwiązań producenta Systemu Sterowania Połączeniami oraz urządzeń CE umiejscowionego w ćwiartce „Leaders” Raportu Gartnera. W ramach tego przyjętego rozwiązania, opartego na określonych badaniach i wynikach Zamawiający nie wprowadza ograniczeń co do możliwości oferowania rozwiązań jedynie wybranych producentów z ćwiartki „Leaders”. Dopuszcza tym samym Zamawiający konkurencję na określonym poziomie gwarantowanych rozwiązań technicznych wynikającą z obiektywnego i dostępnego badania. (...) Tym samym nie sposób uznać, że dochodzi do jakiegoś ograniczenia w możliwości konkurowania wykonawców przy wykorzystaniu sprzętu producentów wskazanych w ćwiartce „Leaders” Raportu Gartnera”.

Innymi słowy, zdaniem Izby, przedmiotowy wymóg nie eliminuje konkurencji, o czym świadczy fakt, iż status „Leader” spełnia kilka podmiotów, z których wykonawcy mogą skorzystać, zaś sam katalog liderów spełniających kryteria Gartnera nie jest zamknięty.

Uzasadnione potrzeby Zamawiającego

Niezależnie od powyższego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, wprowadzenie wymagania, aby producenci oferowanych rozwiązań posiadali status „Leader” w raporcie Gartnera było jak najbardziej podyktowane uzasadnionymi potrzebami Zamawiającego.

Na samym początku rozważań, Zamawiający chciałby wskazać, że wprowadzenie przedmiotowego wymogu było w dużej mierze podyktowane negatywnymi doświadczeniami Zamawiającego z przeszłych postępowań.

W poprzednich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na analogiczne dostawy i usługi dosyć często zdarzało się, iż wykonawcy deklarowali w ofertach spełnienie określonych parametrów przez oferowane produkty, po czym na etapie realizacji umowy dostarczano rozwiązania nieposiadające wymaganych cech. Jednocześnie, niemożliwym było wyeliminowanie takiego ryzyka poprzez żądanie złożenia od wykonawców przedmiotowych środków

dowodowych w postaci katalogów lub innych dokumentów pochodzących od producenta, gdyż praktyka wskazuje, iż tego typu środki nie są porównywalne. Producenci bowiem prezentują w swoich katalogach różny zakres informacji na temat urządzeń (na co zresztą wskazał inny odwołujący się wykonawca w Postępowaniu, Grupa E Sp. z o.o.). W związku z tym, Zamawiający nie miałby rzeczywistej możliwości zweryfikowania spełnienia parametrów przez oferowane produkty i musiałby opierać się na oświadczeniach wykonawców w tym zakresie.

Mając zatem negatywne doświadczenia w tym względzie, Zamawiający postanowił wprowadzić obiektywny wymóg, pozwalający na ograniczenie możliwości rozwiązań do tych, które gwarantują odpowiedni standard i jakość. Zamawiający kierował się w tym zakresie m.in. praktyką stosowaną od wielu lat przez innych zamawiających, którzy wprowadzali w analogicznych zamówieniach wymóg posiadania przez producenta urządzeń statusu „Leaders” w raporcie Gartnera.

Zamawiający ustalił, iż w postępowaniu wymóg ten również będzie adekwatny.

Przy podejmowaniu decyzji w tym względzie, Zamawiający kierował się specyfiką i zakresem zamówienia.

Po pierwsze, istotny jest fakt, iż Zamawiający, PKP PLK S.A. jest spółką strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa. W skład PKP PLK S.A. wchodzi m.in.: Zakłady Linii Kolejowych, Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym, Centra Realizacji Inwestycji oraz Straż Ochrony Kolei. Wszystkie wymienione jednostki korzystają z rozległej sieci WAN, a także będą musiały korzystać z sieci SD-WAN.

Ponadto, Zamawiający jest operatorem usługi kluczowej w świetle przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz., 1077, 1222 ze zm.) (dalej: „uksc”). Zgodnie z art. 4 pkt 1 uksc, krajowy system cyberbezpieczeństwa obejmuje m.in. operatorów usług kluczowych, do których zaliczane są takie podmioty jak przewoźnicy kolejowi oraz zarządcy infrastruktury kolejowej. Krajowy system cyberbezpieczeństwa ma natomiast na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w szczególności niezakłóconego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych oraz osiągnięcie odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych służących do świadczenia tych usług (art. 3 uksc).

W związku z posiadanym przez Zamawiającego statusem, spoczywa na nim szereg obowiązków m.in. wdrożenie odpowiednich i proporcjonalnych do oszacowanego ryzyka środków technicznych i organizacyjnych, uwzględniających najnowszy stan wiedzy (art. 8 pkt 2) uksc), czy też stosowanie środków zapobiegających i ograniczających wpływ incydentów na bezpieczeństwo systemu informacyjnego wykorzystywanego do świadczenia usługi kluczowej (art. 8 pkt 5) uksc).

Jako operator usługi kluczowej, Zamawiający dostarcza aplikację „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” dla wymienionych powyżej jednostek oraz innych podmiotów działających na rynku kolejowym np. przewoźników kolejowych /<https://www.plk-sa.pl/o-spolce/biuro-prasowe/informacje-prasowe/szczegoly/skrj-elektroniczna-konstrukcja-rozkladu-jazdy-1927/>. Zwrócenia uwagi wymaga, że aplikacja „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” została uznana za „usługę kluczową” na podstawie przepisów uksc i została wymieniona w wykazie usług kluczowych.

Dostęp do aplikacji „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” ma być realizowany właśnie w oparciu o technologię SD-WAN, która ma być wdrożona w ramach niniejszego zamówienia. Powyższe implikuje konieczność zastosowania rozwiązań, które spełniają rygorystyczne wymogi niezawodności, bezpieczeństwa, skalowalności i zgodności z regulacjami wiążącymi Zamawiającego.

Sieć SD-WAN, wdrażana w ramach niniejszego zamówienia, będzie musiała zapewnić dostęp do innych aplikacji niezbędnych do sprawnego funkcjonowania Zamawiającego, m.in. systemów wydruku, poczty korporacyjnej, komunikatora MS Teams, usługi katalogowej, czy MS Sharepoint.

Uruchomienie SD-WAN w sieci Zamawiającego pozwoli m.in. na:

- zwiększenie wydajności sieci WAN poprzez wykorzystywanie wielu łączy jednocześnie w siedzibach jednostek organizacyjnych Zamawiającego (Zakłady, sekcje). Obecnie w ramach DMVPN dane są wysyłane tylko przez jedno łącze podstawowe, natomiast łącze zapasowe przesyła dane tylko w przypadku awarii łącza podstawowego. Technologia SD-WAN pozwoli natomiast na agregację pasma, zwiolokrotniając przepustowość odpowiednio dla realizowanych przepływności przez operatora w danej lokalizacji z 20Mb/s do 40Mb/s, ze 100Mb/s do 200Mb/s oraz z 200Mb/s do 400Mb/s dla lokalizacji z największą liczebnością pracowników.
- zarządzanie siecią Zamawiającego z centralnego kontrolera SD-WAN (zastosowanie szablonów konfiguracyjnych, spójność konfiguracji urządzeń, szybkie uruchomienie usług w lokalizacji),
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa dla sieci WAN przez wykorzystanie funkcji zabezpieczeń urządzeń SD-WAN.

Zamawiający przedstawił zresztą w pkt 2.1. OPZ cel projektu wskazując, iż jego zamierzeniem jest zapewnienie wydajnej, niezawodnej rozległej sieci WAN poprzez modernizację istniejącej sieci WAN do standardu działającego w technologii SD-WAN, która pozwoli na funkcjonowanie usług IT na odpowiednim wysokim poziomie. W wyniku wdrożonych zmian ma ulec zwiększeniu m.in. poziom bezpieczeństwa usług IT w organizacji, elastyczność i skalowalność, skalowalność pojemności sieci, niezawodność połączeń. Zamawiający zakłada, iż nowe urządzenia będą objęte 5-letnim okresem gwarancyjnym.

Aby zrealizować cel projektu, zgodnie z założeniami oraz ciążącymi na nim obowiązkami wynikającymi z obowiązujących przepisów, Zamawiający uznał, iż zasadne będzie wprowadzenie wymagania posiadania przez producenta oferowanych urządzeń statusu „Leader” w raporcie Gartnera dla technologii SD-WAN, mając na uwadze, że podmioty należące do tego grona łączą wysoką innowacyjność z udokumentowaną zdolnością do utrzymania wsparcia w tysiącach lokalizacji, co minimalizuje ryzyko przerw w dostępie do krytycznych usług.

Obiektywny charakter raportu Gartnera

Zamawiający jednocześnie nie zgadza się z twierdzeniami Odwołującego, jakoby kryteria Gartnera miały charakter uznaniowy i tym samym nie mogą być traktowane jako „obiektywny wyznacznik jakości technicznej produktów”.

Należy w tym miejscu wskazać, że Gartner to jedna z najbardziej renomowanych firm badawczych i doradczych w branży IT, specjalizująca się w analizie globalnych trendów rynkowych, ocenie dostawców technologii oraz tworzeniu raportów pomagających firmom podejmować świadome decyzje biznesowe. Jednym z jej najbardziej rozpoznawalnych produktów są raporty z serii Magic Quadrant.

Raporty Gartner Magic Quadrant to narzędzia analityczne, które w formie graficznej prezentują pozycjonowanie

kluczowych dostawców technologii w danym segmencie rynku. Każdy raport dzieli rynek na cztery kategorie:

- Liderzy (Leaders)
- Wizjonerzy (Visionaries)
- Wyzwania (Challengers)
- Gracze niszowi (Niche Players)

Pozycjonowanie dostawców opiera się na dwóch głównych osiach: kompletność wizji (Completeness of Vision) oraz zdolność do realizacji (Ability to Execute). Raporty Magic Quadrant umożliwiają rozróżnienie producentów oferujących rozwiązania najbardziej innowacyjne i skuteczne, od tych, którzy dopiero rozwijają swoje produkty lub mają ograniczoną obecność na rynku. Metodologia oceny podmiotów jest publicznie dostępna, a same kryteria oceny są bardzo rygorystyczne, dzięki czemu najwyższe noty uzyskują dostawcy rozwiązań oferujący produkty najwyższej jakości.

Raport Gartner Magic Quadrant jest również opracowywany dla dostawców oferujących rozwiązania SD-WAN. Przykładowo, w 2024 roku wśród liderów znalazły się takie firmy jak Fortinet, Cisco, Palo Alto Networks, HPE, Versa Networks i VMware. Firmy te wyróżniają się m.in. szeroką ofertą, stosowanymi innowacjami, wysoką jakością obsługi klienta i dużą liczbą wdrożeń.

Na podstawie materiałów powszechnie dostępnych w Internecie oraz narzędzi AI, można ustalić, że w ramach wspomnianych powyżej kryteriów ocen, Gartner Magic Quadrant ocenia dostawców pod kątem:

1) kompletności wizji (Completeness of Vision), czyli weryfikuje, jak rozumie rynek SD-WAN, jego trendy i potrzeby klientów:

- Zrozumienie rynku (Market Understanding): Czy dostawca rozpoznaje potrzeby różnych sektorów (np. infrastruktura krytyczna, transport) i dostosowuje rozwiązania?
- Strategia marketingowa (Marketing Strategy): Czy skutecznie komunikuje wartość swoich produktów?
- Strategia sprzedaży (Sales Strategy): Czy model sprzedaży (bezpośredni, przez partnerów) jest dostosowany do globalnych i lokalnych rynków?
- Strategia oferty produktowej (Offering/Product Strategy): Czy portfolio SD-WAN obejmuje zaawansowane funkcje, takie jak integracja z SASE, automatyzacja, AI, czy obsługa chmury?
- Model biznesowy (Business Model): Czy oferuje elastyczne licencjonowanie i subskrypcje?
- Pionowa/Branżowa strategia (Vertical/Industry Strategy): Czy dostosowuje rozwiązania do specyficznych branż, np. transportu?
- Innowacyjność (Innovation): Czy wprowadza nowe technologie, takie jak AI-driven networking, zero-touch provisioning czy zaawansowane zabezpieczenia?
- Strategia geograficzna (Geographic Strategy): Czy ma silną obecność i wsparcie w kluczowych regionach, np. Europie Środkowo-Wschodniej?

2) zdolności realizacji (Ability to Execute), czyli ocenia jak skutecznie dostawca dostarcza i wspiera swoje rozwiązania:

- Produkt lub usługa (Product or Service): Jakość, funkcjonalność i niezawodność rozwiązania SD-WAN, w tym QoS, bezpieczeństwo, skalowalność, łatwość zarządzania,
- Ogólna rentowność (Overall Viability): Stabilność finansowa dostawcy i zdolność do długoterminowego wsparcia,
- Wykonanie sprzedaży/Cennik (Sales Execution/Pricing): Atrakcyjność cen i elastyczność modeli licencjonowania,
- Responsywność rynkowa/Rekord (Market Responsiveness/Record): Szybkość reagowania na potrzeby rynku i dostarczania nowych funkcji,
- Wykonanie marketingowe (Marketing Execution): Skuteczność w budowaniu rozpoznawalności marki,
- Doświadczenie klienta (Customer Experience): Jakość wsparcia technicznego, łatwość wdrożenia, szkolenia i satysfakcja użytkowników,
- Operacje (Operations): Efektywność procesów, w tym zarządzanie łańcuchem dostaw i wsparcie globalne/lokalne

<https://global.fortinet.com/pl-en-ap-2024-gartner-mq-sdwan?lsci=701H000002MD7ZIAW>

<https://techblog.comsoc.org/2021/09/29/gartners-2021-magic-quadrant-for-wan-edge-infrastructure/>

<https://start.paloaltonetworks.com/gartner-sd-wan-mq-2024>

<https://versa-networks.com/resources/reports/gartner-magic-quadrant-for-sd-wan-2023/>

<https://blogs.cisco.com/netwarking/cisco-named-a-leader-in-2021-gartner-magic-quadrant-for-wan-edge-infrastructure-sase-multicloud-analytics-its-all-here>

<https://www.hpe.com/us/en/netwarking/gartner-magic-quadrant-sd-wan.html>

<https://versa-networks.com/resources/reports/versa-again-received-highest-product-score-for-large-hybrid-wan-use-case-in-2024-gartner-critical-capabilities-for-sd-wan-report/>

<https://www.gartner.com/en/documents/4018769/>

Jak wynika z powyższego, kryteria oceny Magic Quadrant dla SD-WAN nie obejmują wyłącznie aspektów czysto „marketingowych”, związanych jedynie z rozpoznawalnością marki, czy komunikacją z klientem. Oba kryteria odnoszą się także do standardu dostarczanych produktów (w tym ich jakości, funkcjonalności, innowacyjności, bezpieczeństwa, elastyczności), jak również standardu usług towarzyszących dostawie, które mają wpływ na funkcjonowanie rozwiązania opartego o produkty (wdrożenia, szkoleń, obsługi klienta, wsparcia technicznego).

Z powyższych powodów raport Magic Quadrant dla SD-WAN jest szczególnie ceniony przez przedsiębiorstwa planujące inwestycje w nowoczesne sieci WAN, ponieważ pozwala porównać kluczowych dostawców i ich rozwiązania w jednym miejscu, ułatwiając wybór partnera technologicznego. Dlatego też raporty te nieustająco od wielu lat są szeroko wykorzystywane jako punkt odniesienia w procesie wyboru rozwiązań IT.

Innymi słowy, Gartner i jego raporty Magic Quadrant to uznane narzędzia analityczne, które pomagają firmom ocenić i porównać dostawców technologii, takich jak SD-WAN, na podstawie ich innowacyjności i zdolności do realizacji strategii. Jednocześnie status „Leader” nie wskazuje żadnej konkretnej marki, lecz odwołuje się do transparentnego kryterium o charakterze rynkowym.

Dla Zamawiającego wyniki oceny w ramach Gartner Magic Quadrant dla SD-WAN, przyznające status lidera mają wymierne znaczenie. Poniżej Zamawiający przedstawia kluczowe powody, dla których uznaje, że spełnianie statusu lidera przez producenta jest niezbędne. Zamawiający ustalił je w oparciu o materiały powszechnie dostępne w Internecie oraz narzędzie AI:

1) Najwyższa jakość urządzeń (Produktu lub usługi):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera oferują urządzenia o potwierdzonej niezawodności, z zaawansowanymi funkcjami, takimi jak QoS, integracja z chmurą (np. Azure ExpressRoute), zabezpieczenia (ZTNA, NGFW) i skalowalność. Przykłady: Cisco Catalyst SD-WAN, Fortinet Secure SD-WAN,
- porównanie z innymi: tymczasem, producenci posiadający status Gracza Niszowego (np. Huawei) lub Wizjonera (np. Cloudflare) często mają mniej dojrzałe rozwiązania, z ograniczoną funkcjonalnością lub skalowalnością, których zastosowanie byłoby ryzykowne dla krytycznej infrastruktury,
- znaczenie dla Zamawiającego: niezawodne urządzenia z QoS i redundancją (np. MPLS + Internet) zapewniają ciągłość działania systemów dyspozytorskich i minimalizują ryzyko przestojów,

2) Zaawansowana innowacyjność (Innowacyjność):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera inwestują w AI-networking (np. predykcja awarii), zero-touch provisioning i integrację z SASE, co zwiększa jakość urządzeń i ułatwia zarządzanie,
- porównanie z innymi: producenci posiadający status Gracza Niszowego mogą oferować podstawowe funkcje SD-WAN, ale brakuje im zaawansowanej automatyzacji czy AI, co zwiększa obciążenie operacyjne,
- znaczenie dla Zamawiającego: automatyzacja i AI redukują koszty zarządzania rozległą siecią (centra sterowania, stacje) i proaktywnie zapobiegają problemom, kluczowym dla bezpieczeństwa kolei,

3) Zgodność z regulacjami i bezpieczeństwo (Zrozumienie rynku, Produkt lub usługa):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera oferują urządzenia z wbudowanymi zabezpieczeniami zgodnymi z regulacjami, takimi jak NIS2 i KSC (np. Fortinet z NGFW, Palo Alto z Prisma Access). Są też wolni od kontrowersji bezpieczeństwa (np. w przeciwieństwie do Huawei, który posiada status Gracza Niszowego),
- porównanie z innymi: Huawei, jako Niszowy Gracz, budzi obawy o bezpieczeństwo (ryzyko backdoorów, ograniczenia w UE), a inni niszowi dostawcy mogą nie spełniać rygorystycznych wymogów sektora publicznego,
- znaczenie dla Zamawiającego: jako podmiot strategiczny, Zamawiający musi używać urządzeń zapewniających ochronę przed cyberzagrożeniami i zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami, aby uniknąć audytów i kar,

4) Silne wsparcie i ekosystem (Doświadczenie klienta, Operacje):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera posiadają rozbudowane ekosystemy partnerskie w Polsce (np. Cisco z integratorami jak Integrity Partners, Fortinet z NetComplex), oferując szybkie SLA, lokalne wsparcie i dostęp do części zamiennych,
- porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza, jak np. Huawei, mają ograniczoną sieć partnerów w Europie Środkowo-Wschodniej, co może wydłużyć czas reakcji na awarie,
- znaczenie dla Zamawiającego: szybkie wsparcie techniczne jest kluczowe dla minimalizacji przestojów systemach krytycznych, a lokalna obecność liderów zapewnia efektywną obsługę,

5) Dopasowanie do sektora transportu (Pionowa/Branżowa strategia):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera mają doświadczenie w sektorze transportu i infrastrukturze krytycznej, oferując urządzenia dostosowane do specyficznych potrzeb (np. Cisco w systemach kolejowych, Fortinet w sektorze publicznym),
- porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza często koncentrują się na uniwersalnych zastosowaniach lub mniejszych przedsiębiorstwach, co nie spełnia wymagań złożonej infrastruktury Zamawiającego,
- znaczenie dla Zamawiającego: urządzenia muszą wspierać protokoły przemysłowe (np. Modbus) i działać w trudnych warunkach (np. stacje z wysoką wilgotnością), co producenci posiadający status Lidera lepiej adresują,

6) Przyszłościowość i skalowalność (Innowacyjność, Zrozumienie rynku):

- co zapewniają Liderzy: urządzenia producentów posiadających status Lidera są przygotowane na przyszłe trendy, takie jak rosnące wykorzystanie IoT (np. sensorów na torach), chmury i pracy hybrydowej, dzięki integracji z SASE i zaawansowanej automatyzacji,
- porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza mogą oferować tańsze rozwiązania, ale często brakuje im skalowalności i wsparcia dla nowych technologii, co zwiększa ryzyko szybkiego starzenia się infrastruktury,

znaczenie dla Zamawiającego: Zamawiający potrzebuje urządzeń, które będą wspierać długoterminowe inwestycje w cyfryzację kolei i minimalizować koszty modernizacji /

<https://www.hpe.com/us/en/networking/gartner-magic-quadrant-sd-wan.html>
<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise-networks/sd-wan/gartner-magic-quadrant.html>
<https://www.paloaltonetworks.com/blog/2024/10/5x-leader-in-the-gartner-magic-quadrant-for-sd-wan/>
<https://global.fortinet.com/en-ap-2024-gartner-mq-sdwan?scid=701H000002M07ZIAW>
<https://versa-networks.com/resources/reports/gartner-magic-quadrant-for-sd-wan-2023/>
<https://www.securenetsolutions.co.uk/sd-wan-in-logistics-transportation/>
<https://node4.co.uk/case-study/stagecoach/>
<https://www.juniper.net/us/en/reports/gartner/magic-quadrant-for-sd-wan.html>
<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise-networks/sd-wan/what-is-sd-wan.html>
<https://www.kontron.com/kttrdn/solutions/cloud-digital-solutions/sd-wan>
<https://www.paloaltonetworks.com/cyberpedia/what-is-sd-wan/>

W konsekwencji nie można zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, jakoby posiadanie określonego statusu w raporcie Gartnera miało znaczenie jedynie „marketingowe”. Z taką tezą nie można się zgodzić, mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, że raport Gartnera jest narzędziem analitycznym, zakładającym stosowanie obiektywnych kryteriów, pod kątem których badany jest dany podmiot oraz prowadzona przez niego działalność. Kryteria te zaś odnoszą się do tych aspektów działalności dostawców, które są ściśle związane z produkcją urządzeń i rozwiązań, a tym samym w sposób bezpośredni przekładają się na ich jakość.

Ponadto, jak wynika z wyżej przedstawionej analizy, posiadanie statusu „Leadera” przekłada się na konkretne aspekty oferowanych rozwiązań i towarzyszących im usług, które mają znaczenie dla Zamawiającego (np. posiadanie konkretnych funkcji i zabezpieczeń, dostosowanie do specyfiki branży, możliwość rozwoju zgodnie z trendami). Mając więc na uwadze, że w ramach przedmiotowego zamówienia dotychczasowe rozwiązania mają być zastąpione nowszą technologią, wymagane, aby producenci urządzeń spełniali odpowiednio wysoki standard w zakresie stosowanych i wdrażanych innowacji jest środkiem jak najbardziej adekwatnym, umożliwiającym na wybór jakościowych i sprawdzonych

produktów.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że Zamawiający na mocy przepisów uksc ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa stosowanych środków technicznych, za adekwatny i związany z przedmiotem zamówienia należy uznać wymóg posiadania przez producenta statusu „Leader”, skoro jest on wyznacznikiem oferowania przez producenta jakościowych i sprawdzonych produktów oraz sprawnego wsparcia technicznego. Wprowadzone wymaganie jak najbardziej pozostaje w związku z przedmiotem zamówienia oraz w adekwatny sposób pozwala na ustalenie, które urządzenia pochodzą od podmiotu wiarygodnego, gwarantującego odpowiedni standard stosowanych rozwiązań oraz obsługi klienta.

Tym samym nie ma racji Odwołujący, iż posiadanie statusu „Leadera” w raporcie Gartnera przez danego producenta, pozostaje bez związku z przedmiotem zamówienia i do niego nieproporcjonalne.

Również w orzecznictwie KIO stwierdzano, iż wymaganie posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera przez producentów urządzeń jest związane z przedmiotem zamówienia i uzasadnione obiektywnymi potrzebami zamawiającego. Taki pogląd podzieliły składy orzekające w sprawach:

1) wyrok KIO z 27.08.2019 r., KIO 1567/19: „Posłużenie się jako punktem odniesienia raportem firmy Gartner ze względu na możliwość odniesienia się do obiektywnej oceny sporządzonej przez niezależnych ekspertów, pozwalającej ocenić dojrzałość technologiczną rozwiązania oferowanego przez wykonawcę należy ocenić jako uzasadnione. Gartner Inc. to uznana firmą analityczno-doradcza, która specjalizuje się w tematyce doradztwa strategicznego i wykorzystywania technologii informatycznych i zarządzania nimi w znacznej części udostępniająca wyniki niekomercyjnie, w tym dotyczy to opracowań użytych przez zamawiającego, z których popularnymi i uważanymi za wiarygodne są publikowane coroczne raporty z badań rynku rozwiązań IT, zwane Gartner Magic Quadrant ukazujące rynek ITw kontekście dostępnych na rynku technologii w danej kategorii będącej przedmiotem zainteresowania potencjalnego zamawiającego. W ocenie składu orzekającego decyzja zamawiającego o wykorzystaniu raportów Gartner do oceny jakościowej proponowanych przez oferentów rozwiązań znajduje uzasadnienie w jego rzeczywistych potrzebach i nie narusza zasad uczciwej konkurencji oraz równości wykonawców” – zaznaczyć należy, że przedmiotowy wyrok dotyczył wymogu posiadania statusu „Leader” sformułowanego w ramach kryterium oceny oferty, nie zaś opisu przedmiotu zamówienia. Niemniej, powyższe nie ma znaczenia dla oceny, czy takie wymaganie pozostaje w związku z przedmiotem zamówienia – gdyż zarówno wymagania formułowane w ramach OPZ, jak i w ramach kryteriów jakościowych muszą być z przedmiotem zamówienia związane oraz adekwatne. W świetle powyższego, zaprezentowany powyżej pogląd KIO można analogicznie stosować również do niniejszej sprawy.”

2) wyrok KIO z 17.10.2022 r., KIO 2600/22: „W ocenie Izby Zamawiający uprawnionych jest do takiego opisanie przedmiotu zamówienia, które w segmencie pewnych rozwiązań technicznych pozwoli mu na przyjęcie, że zapewnia realizację usługi na najwyższym poziomie. Nie sposób uznać, że Zamawiający ma się godzić na jakiegokolwiek rozwiązania. Prawem i obowiązkiem Zamawiających wydatkujących środki publiczne jest określanie takich rozwiązań oraz korzystanie z powszechnych i dostępnych (obiektywnych i nieuwarunkowanych) dla podmiotów/ producentów środków weryfikacji, które będą dawały Zamawiającemu gwarancję doboru jak najlepszego rozwiązania dla jego potrzeb. Realizacja potrzeb Zamawiającego nie jest uwarunkowana możliwościami danego wykonawcy, natomiast zakresem zadań jakie przypisane są danemu Zamawiającemu. Izba uznała, że zarówno wykreślenie kwestionowanego postanowienia OPZ jak również jego zmiana w sposób wskazany przez Odwołującego nie jest zasadna w kontekście uprawnienia Zamawiającego opisanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem potrzeb tego Zamawiającego, będącego gwarancją realizacji zamówienia w sposób należyty dla ok. 60 000 osób korzystających z usługi stanowiącej przedmiot zamówienia”

3) wyrok KIO z 4.07.2024 r., KIO 1945/24: „Jednocześnie, odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na odwołanie, Izba uznała, że Zamawiający wykazał, że kwestionowane postanowienie jest w okolicznościach tej sprawy uzasadnione potrzebami Zamawiającego takimi jak niezawodność, trwałość i bezpieczeństwo usługi. W tym zakresie trafnie, zdaniem Izby, Zamawiający argumentował że przedmiot zamówienia obejmuje dostawę urządzeń niezbędnych do uruchomienia usługi kluczowej dla funkcjonowania Zamawiającego. Urządzenia mają w założeniu Zamawiającego posłużyć co najmniej 7 lat. W szeroko rozumianej branży technologicznej jest to bardzo odległą perspektywa czasowa. Tym bardziej więc argumenty Zamawiającego, który wskazuje, że ważne dla niego są takie cechy jak trwałość rozwiązań i ich jakość, zasługują w tych okolicznościach na uwzględnienie. Zamawiający wyjaśnił, że raport Gartner Inc. jest dla niego niezależnym potwierdzeniem jakości oferowanych rozwiązań. Izba uwzględniła też również stanowisko Zamawiającego wskazane w pkt 1.e. odpowiedzi na odwołanie”.

Z powyższych orzeczeń wynika jednoznacznie, że wymaganie posiadania przez producentów statusu „Leader” w raporcie Gartnera jest związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli obiektywną potrzebą zamawiającego jest pozyskanie wysokiej jakości klasy urządzeń, gwarantujących bezpieczeństwo, trwałość i niezawodność.

Odwołujący sugeruje, że Zamawiający mógłby określić wymagany poziom jakości za pomocą szczegółowych parametrów urządzeń. Zamawiający w tym względzie wskazuje, iż takie parametry opisał w dokumentach zamówienia. Jak jednak Zamawiający wskazał na początku odpowiedzi na odwołanie, możliwości weryfikowania spełnienia tych parametrów zarówno na etapie postępowania, jak i realizowanej umowy z wykonawcami są ograniczone, a jednocześnie nie eliminują ryzyka pozyskania w ostateczności urządzeń nie zapewniających odpowiedniego standardu. Mając natomiast na uwadze cel niniejszego zamówienia, jego znaczenie dla funkcjonowania Zamawiającego oraz jego zakres, zasadnym okazało się wprowadzenie wymagania statusu „Leader” przez producentów, aby uwiarygodnić standard oferowanych urządzeń oraz usług towarzyszących ich dostawie (obsługi klienta, wsparcia technicznego, świadczeń gwarancyjnych).

Rozwiązania równoważne

Odwołujący formułuje również zarzut naruszenia art. 99 ust. 5 i 6 ustawy Pzp poprzez nieprecyzyjne określenie pojęcia „raport równoważny” i brak zdefiniowania, jakie raporty Zamawiający uzna za równoważne.

W ocenie Zamawiającego, ponieważ Zamawiający nie naruszył art. 99 ust. 4 ustawy Pzp, tj. nie sformułował opisu przedmiotu zamówienia w sposób wskazujący na konkretnego wykonawcę lub produkt (gdyż, jak zauważono powyżej, opis przedmiotu zamówienia dopuszcza rozwiązania kilku producentów, z których mogą korzystać wykonawcy), tym samym nie był on również zobowiązany do dopuszczania rozwiązań równoważnych, a tym bardziej określania parametrów równoważności. W konsekwencji, nie można zgodzić się z zarzutami naruszenia art. 99 ust. 5 i 6 ustawy

Pzp.

Niemniej, mając na uwadze, że na rynku występują analogiczne raporty klasyfikujące dostawców w sposób podobny jak w raporcie Gartnera (o których zresztą wspomniał Odwołujący w pkt IV odwołania), Zamawiający postanowił wystąpić naprzeciw oczekiwaniom wykonawców i określić parametry równoważności dla raportów, modyfikując wymagania w następujący sposób:

„Za równoważny raport uznaje się dowolny niezależny, globalny raport analityczny dotyczący rozwiązań SD-WAN, spełniający łącznie poniższe warunki, opublikowany nie wcześniej niż 20 miesięcy przed datą zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu:

- a) Metodologia ocen opisana publicznie, obejmująca przynajmniej dwa główne wymiary: zdolność do wykonania oraz kompletność wizji.
- b) Ocena oparta na minimum czterech kryteriach: wydajność, bezpieczeństwo, skalowalność, wsparcie posprzedażowe (lub ich ekwiwalenty).
- c) Dostawca musi być sklasyfikowany w pierwszym obszarze określonym jako „Leaders” lub odpowiednik najwyższej pozycji”.

Zamawiający w tym względzie zwraca uwagę, że określone przez niego parametry równoważności dopuszczają takie raporty jak: raport IDC MarketScape, Forrester Wave (czyli raporty wspomniane przez Odwołującego w pkt IV odwołania), a ponadto Omdia Market Radar oraz GigaOm Radar Report. Każdy z tych raportów stosuje zbliżone do Gartnera kryteria (wydajność, bezpieczeństwo, wsparcie, roadmapa technologiczna) i ma równie wysoką renomę na rynku.

W konsekwencji, precyzując parametry równoważności dla raportów, Zamawiający dopełni należytej staranności ponad poziom wymagany w ustawie Pzp, poszerzając w ten sposób konkurencję, a jednocześnie zachowując odpowiedni poziom wymagań względem przedmiotu zamówienia, gwarantujący właściwą jakość dostarczanego rozwiązania.

Podsumowanie:

1. Nie znajduje potwierdzenia zarzut naruszenia art. 99 ust. 4 ustawy Pzp, iż Zamawiający opisując przedmiot zamówienia wskazał jednego konkretnego wykonawcę lub jeden produkt. Wymóg posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera spełnia kilku producentów, co potwierdza sam Odwołujący. Ponadto, wymaganie odnosi się nie do wykonawców, ale producentów oferowanych rozwiązań. W związku z tym, wykonawcy mają zapewnioną możliwość konkurowania pomiędzy sobą oferując produkty szeregu dostawców posiadających wymagany status.
2. Nie znajduje potwierdzenia teza Odwołującego, iż kwestionowany wymóg był nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz z nim niezwiązany. W zakresie proporcjonalności, Zamawiający wskazuje, iż jest operatorem usługi kluczowej w rozumieniu przepisów ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa i na jej podstawie, ciężar na nim obowiązki w zapewnieniu odpowiednio bezpiecznej i niezawodnej infrastruktury informatycznej. Jednocześnie, przedmiotowe zamówienie ma obejmować wszystkie lokalizacje Zamawiającego (w liczbie 400) i ma polegać na zmianie technologii sieci WAN (na bardziej innowacyjną w modelu SD-WAN). W wyniku realizacji zamówienia ma być zwiększona skalowalność, niezawodność, bezpieczeństwo i elastyczność wykorzystywanej sieci. Realizacja projektu wymaga więc nabycia sprawdzonych rozwiązań, o odpowiedniej jakości, od wiarygodnych dostawców zapewniających także odpowiedni poziom obsługi klienta, zastępowalności urządzeń oraz świadczeń gwarancyjnych.
3. Tymczasem, raport Gartnera dla SD-WAN to uznane w środowisku informatycznym narzędzie analityczne, realizowane przez niezależną instytucję ekspercką, w ramach której poddawani są ocenie dostawcy rozwiązań SD-WAN na rynku globalnym. Producenci są badani pod kątem aspektów prowadzonej przez nich działalności, mających bezpośredni wpływ na jakość ich produktów. W konsekwencji, status „Leadera” w raporcie Gartnera przekłada się na jakość oferowanych produktów, co ma znaczenie dla zakładanych celów projektu. Należy również zwrócić uwagę, że występowanie związku pomiędzy analogicznym wymaganiem, a przedmiotem zamówienia nie budzi również wątpliwości w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.
4. Mając na uwadze powyższe, Zamawiający nie naruszył art. 99 ust. 1 i ust. 4 ustawy Pzp. Nie znajduje bowiem potwierdzenia teza Odwołującego, iż Zamawiający ograniczył konkurencję w sposób nieuzasadniony. W świetle przepisów ustawy Pzp Zamawiający nie ma obowiązku zapewnienia absolutnej konkurencji. Jeżeli więc przemawia za tym uzasadniona potrzeba, Zamawiający ma prawo sformułować wymagania odnośnie podwyższonego standardu oczekiwanych rozwiązań. W konsekwencji, wprowadzone w ten sposób ograniczenie konkurencji, umożliwiające złożenie oferty tylko tym wykonawcom, którzy oferują odpowiednio jakościowy przedmiot zamówienia, nie jest uznawane za naruszające przepisy ustawy Pzp.
5. Ponieważ Zamawiający nie naruszył przepisu art. 99 ust. 4 ustawy Pzp, nie można również zarzucić mu naruszenia art. 99 ust. 5 i 6 ustawy Pzp. W okolicznościach przedmiotowej sprawy Zamawiający nie był zobowiązany do dopuszczenia rozwiązań równoważnych, a tym bardziej określania parametrów równoważności (gdyż sformułowany przez niego opis przedmiotu zamówienia nie wskazuje konkretnego wykonawcy lub produktu). Niemniej, mając na uwadze, że na rynku występują analogiczne raporty klasyfikujące dostawców w sposób podobny jak w raporcie Gartnera (o których zresztą wspomniał Odwołujący w pkt IV odwołania), Zamawiający postanowił wystąpić naprzeciw oczekiwaniom wykonawców i dopuścić raporty równoważne.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

Zamawiający wnosil o: – oddalenie odwołania w całości, – oraz zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania, w tym wynagrodzenia pełnomocnika.

Zasady opisywania przedmiotu zamówienia

Zanim Zamawiający jednak odniesie się do poszczególnych zarzutów Odwołującego, w pierwszej kolejności, chciałby przypomnieć pewne ogólne zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia.

W istocie, zgodnie z art. 99 ust. 1, 2 i 4 ustawy Pzp przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności poprzez wprowadzanie wymagań możliwych do spełnienia przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców

lub produktów.

Zwrócił uwagę, że, jak dostrzega się od lat w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, powyższy zakaz nie oznacza, że zamawiający jest zobowiązany opisywać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby każdy zainteresowany wykonawca mógł złożyć w postępowaniu ważną ofertę. W tym względzie zwraca się uwagę, że to zamawiający jest gospodarzem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co oznacza między innymi, że do jego uprawnień należy opisanie przedmiotu zamówienia, odpowiadającego jego uzasadnionym potrzebom (wyrok KIO z 21.11.2024 r., KIO 4038/24). Ustawa więc nie nakłada na zamawiającego obowiązku zapewnienia konkurencji absolutnej kosztem jego potrzeb. Zamawiający nie jest zobowiązany do dostosowywania swoich potrzeb do rynku i nabywania przedmiotu zamówienia, który jest dla niego nieprzydatny, tylko po to, aby zapewnić wykonawcom możliwość udziału w postępowaniu (wyrok KIO z 10.01.2025 r., KIO 4672/24). Obniżanie wymagań zamawiającego względem nabywanych usług lub dostaw, w sposób nieadekwatny do realnego zapotrzebowania, byłoby z kolei działaniem sprzecznym z zasadą efektywności, która wymaga, aby zamawiający udzielał zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (art. 17 ust. 1 ustawy Pzp).

W konsekwencji, w świetle przepisów art. 99 ust. 1 oraz art. 99 ust. 4 ustawy Pzp zamawiający jak najbardziej uprawniony jest do formułowania wymagań względem przedmiotu zamówienia podwyższających jego standard lub w zakresie pewnych jego specyficznych cech (co może prowadzić do ograniczenia konkurencji w postępowaniu), o ile wymaganie to jest związane i proporcjonalne w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz jeżeli jest podyktowane obiektywnymi potrzebami zamawiającego.

Powyższa zasada ma znaczenie dla oceny wszystkich zarzutów sformułowanych przez Odwołującego, gdyż istotą przedmiotowego odwołania jest kwestionowanie wymagań sformułowanych przez Zamawiającego w OPZ jako nieproporcjonalnych w stosunku do przedmiotu zamówienia, z nim niezwiązanych oraz nieuzasadnionych obiektywną potrzebą Zamawiającego. Zamawiający stoi zaś na stanowisku, iż każdy kwestionowany wymóg został sformułowany celowo, nie po to, aby sztucznie zawęzić konkurencję w Postępowaniu, ale aby zapewnić Zamawiającemu, iż nabędzie on urządzenia odpowiadające jego uzasadnionym i obiektywnym potrzebom.

Wymaganie w zakresie posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera

Przechodząc już do poszczególnych zarzutów odwołania, Zamawiający pragnie wskazać, że wyżej przytoczona zasada formułowania wymagań dla przedmiotu zamówienia (tj. dopuszczalność zawężenia konkurencji w postępowaniu, jeżeli jest to podyktowane uzasadnionymi potrzebami zamawiającego) była również prezentowana przez składy orzekające Izby w sprawach dotyczących wprowadzenia wymagania posiadania przez producenta statusu „Leader” w raporcie Gartnera.

Jak stwierdziła Izba m.in. w wyroku z dnia 17.10.2022 r., KIO 2600/22:

„Izba podkreśla, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie stanowi postępowania, w którym Zamawiający ma kupić cokolwiek, co wykonawcy zechcą mu sprzedać. (...) W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, Zamawiający jak każdy gospodarz dbający o swoje potrzeby uprawniony jest do kupna określonych rzeczy, a w ramach tych określonych rzeczy nieuprawniona jest taka specyfikacja przedmiotu zamówienia, która eliminowałaby w sposób niezasadny określone przedmioty, a przez to ich producentów czy dystrybutorów - to stanowi istotę konkurencyjności w ramach danego zamówienia. Podkreślić należy, że konkurencja nie polega na tym, że Zamawiający ma dopuścić możliwość złożenia oferty jakiegokolwiek, lecz ma prawo określić swoje potrzeby. Opis przedmiotu zamówienia powinien umożliwiać wykonawcom jednakowy dostęp do zamówienia i nie może powodować nieuzasadnionych przeszkód w otwarciu zamówień publicznych na konkurencję, co nie oznacza, że zasada konkurencji ma prowadzić do sytuacji, w której o zamówienie muszą móc ubiegać się wszyscy wykonawcy, którzy oferują rzeczy zbliżone, podobne do tych wymaganych przez Zamawiającego. W wyroku Sąd Okręgowy w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2009 roku sygn. akt XII Ga 431/09 wyjaśnił: Podkreślić trzeba, że zakaz przewidziany przepisem art. 29 ust. 2 ustawy (obecnie art. 99 ust. 4 ustawy) nie oznacza konieczności nabycia przez zamawiającego dostaw, usług czy robót budowlanych nieodpowiadających jego potrzebom, zarówno co do jakości, funkcjonalności czy wymaganych parametrów technicznych, a jedynie nakazuje dopuścić konkurencję między wykonawcami mogącymi spełnić postawione wymogi w odniesieniu do przedmiotu zamówienia bez ograniczania dostępu do zamówienia”.

Zwrócenia uwagi wymaga, że także w wyroku przytaczanym przez Odwołującego, dotyczącym postępowania prowadzonego przez Poczta Polska, KIO wyraźnie opowiedziała się za możliwością formułowania restrykcyjnych wymagań względem przedmiotu zamówienia, o ile oczywiście, są one uzasadnione:

„Izba nie neguje stanowiska Zamawiającego, że ma on prawo opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, który zagwarantuje zaspokojenie jego uzasadnionych potrzeb. Naturalnym w takiej sytuacji jest, że dyktowany uzasadnionymi potrzebami Zamawiającego opis przedmiotu zamówienia powodować będzie zawężenie kręgu wykonawców będących w stanie zrealizować zamówienie. Natomiast granicę dozwolonych działań Zamawiającego zakreślają zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców jako nadrzędne zasady systemu zamówień publicznych. Zasady te sprzeciwiają się dokonaniu opisu przedmiotu zamówienia w sposób prowadzący do uprzywilejowania niektórych produktów bez uzasadnienia w obiektywnych potrzebach Zamawiającego. Dalego też uprawdopodobnienie przez Odwołującego, że sporne wymaganie może utrudniać uczciwą konkurencję, implikuje po stronie Zamawiającego obowiązek udowodnienia, że utrudnienie konkurencji znajduje obiektywne uzasadnienie w jego rzeczywistych potrzebach. Tej okoliczności w ocenie Izby Zamawiający nie wykazał” (wyrok KIO z 14.02.2025 r., KIO 4748/24, KIO 4764/24, KIO 4773/24).

Jak zatem wynika z powyższego wyroku KIO, jak najbardziej zamawiający ma prawo opisać przedmiot zamówienia i wymagania w stosunku do niego w taki sposób, aby zapewnić sobie nabycie rozwiązania spełniającego jego uzasadnione potrzeby.

Poniżej Zamawiający przedstawi szczegółową argumentację potwierdzającą, że wprowadzony przez niego wymóg jest związany z przedmiotem zamówienia, jest w stosunku do niego proporcjonalny oraz uzasadniony jego obiektywnymi potrzebami.

Brak ograniczenia konkurencji

Na początku rozważań, Zamawiający pragnie zwrócić uwagę, że nie można przyznać racji Odwołującemu, iż Zamawiający zawęził konkurencję w Postępowaniu w sposób określony w art. 99 ust. 4 ustawy Pzp, tj. poprzez wskazanie konkretnego wykonawcy lub określonego produktu (jak twierdzi Odwołujący). Wymagany status posiada bowiem kilka podmiotów (np. Cisco, Palo Alto Networks, VMware, Fortinet).

Zaznaczyć należy, że Zamawiający wymagania tego nie sformułował względem wykonawców (jako warunku udziału w Postępowaniu), ale przewidział je względem producenta, którego produkty wykonawcy zainteresowani Postępowaniem będą oferować.

Co więcej, Zamawiający dopuszczając rozwiązania oferowane przez producentów posiadających odpowiedni status w raporcie Gartnera, nie wskazał również jednego, konkretnego podmiotu, którego rozwiązania preferuje. Warto w tym miejscu wskazać, że status „Leader” może uzyskać każdy zainteresowany podmiot (o ile spełni kryteria przewidziane w ramach raportu Gartnera). Tym samym rozwiązania każdego nowego producenta, który pozyska status „Leader”, zostaną uznane za spełniające wymaganie Zamawiającego.

Wykonawcy mają zatem zapewnioną możliwość konkurencji pomiędzy sobą, w ramach rozwiązań produkowanych przez szereg podmiotów posiadających wymagany status.

Zamawiający w tym miejscu ponownie chciałby przytoczyć stanowisko KIO zaprezentowane w wyroku z 17.10.2022 r., KIO 2600/22. W przedmiotowej sprawie, Izba również rozpatrywała zarzut rzekomego ograniczenia konkurencji przez zamawiającego wskutek wprowadzenia wymagania posiadania przez producenta statusu „Leader” w raporcie Gartnera. Skład orzekający nie podzielił zapatrywań odwołującego się wykonawcy, stwierdzając:

„W ramach Raportu Gartnera za rok 2022 (dowód załączony do pisma Zamawiającego) w ćwiartce „Leaders” znajduje się sześciu (6) producentów. Odwołujący podnosił, że jest to jedynych sześciu producentów, przy czym należy podkreślić że uwzględnienie danego produktu lub rozwiązania w Raporcie Gartnera nie jest limitowane lub ograniczone dla danej grupy podmiotów, co oznacza, że każdy zainteresowany ma możliwość poddania się bezstronnym i obiektywnym badaniom w ramach podanych kryteriów oceny przyjętych dla ocen zawartych w publikacjach Gartner Magic Quadrant. (...) W ocenie Izby fakt, że istnieją producenci nieujęci w Raporcie Gartnera czy też ujęci w pozostałych ćwiartkach raportu nie uprawdopodobnia naruszenia konkurencji, bowiem możliwe jest zaoferowanie Zamawiającemu rozwiązań producenta Systemu Sterowania Połączeniami oraz urządzeń CE umiejscowionego w ćwiartce „Leaders” Raportu Gartnera. W ramach tego przyjętego rozwiązania, opartego na określonych badaniach i wynikach Zamawiający nie wprowadza ograniczeń co do możliwości oferowania rozwiązań jedynie wybranych producentów z ćwiartki „Leaders”. Dopuszcza tym samym Zamawiający konkurencję na określonym poziomie gwarantowanych rozwiązań technicznych wynikającą z obiektywnego i dostępnego badania. (...) Tym samym nie sposób uznać, że dochodzi do jakiegoś ograniczenia w możliwości konkurencji wykonawców przy wykorzystaniu sprzętu producentów wskazanych w ćwiartce „Leaders” Raportu Gartnera”.

Innymi słowy, zdaniem Izby, przedmiotowy wymóg nie eliminuje konkurencji, o czym świadczy fakt, iż status „Leader” spełnia kilka podmiotów, z których wykonawcy mogą skorzystać, zaś sam katalog liderów spełniających kryteria Gartnera nie jest zamknięty.

Uzasadnione potrzeby Zamawiającego

Niezależnie od powyższego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, wprowadzenie wymagania, aby producenci oferowanych rozwiązań posiadali status „Leader” w raporcie Gartnera było jak najbardziej podyktowane uzasadnionymi potrzebami Zamawiającego.

Na samym początku rozważań, Zamawiający chciałby wskazać, że wprowadzenie przedmiotowego wymogu było w dużej mierze podyktowane negatywnymi doświadczeniami Zamawiającego z przeszłych postępowań.

W poprzednich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na analogiczne dostawy i usługi dosyć często zdarzało się, iż wykonawcy deklarowali w ofertach spełnienie określonych parametrów przez oferowane produkty, po czym na etapie realizacji umowy dostarczano rozwiązania nieposiadające wymaganych cech. Jednocześnie, niemożliwym było wyeliminowanie takiego ryzyka poprzez żądanie złożenia od wykonawców przedmiotowych środków dowodowych w postaci katalogów lub innych dokumentów pochodzących od producenta, gdyż praktyka wskazuje, iż tego typu środki nie są porównywalne. Producenci bowiem prezentują w swoich katalogach różny zakres informacji na temat urządzeń (na co zresztą wskazał sam Odwołujący w uzasadnieniu do innych zarzutów sformułowanych w odwołaniu). W związku z tym, Zamawiający nie miałby rzeczywistej możliwości zweryfikowania spełnienia parametrów przez oferowane produkty i musiałby opierać się na oświadczeniach wykonawców w tym zakresie.

Mając zatem negatywne doświadczenia w tym względzie, Zamawiający postanowił wprowadzić obiektywny wymóg, pozwalający na ograniczenie możliwości rozwiązań do tych, które gwarantują odpowiedni standard i jakość. Zamawiający kierował się w tym zakresie m.in. praktyką stosowaną od wielu lat przez innych zamawiających, którzy wprowadzali w analogicznych zamówieniach wymóg posiadania przez producenta urządzeń statusu „Leaders” w raporcie Gartnera.

Zamawiający ustalił, iż w postępowaniu wymóg ten również będzie adekwatny.

Przy podejmowaniu decyzji w tym względzie, Zamawiający kierował się specyfiką i zakresem zamówienia.

Po pierwsze, istotny jest fakt, iż Zamawiający, PKP PLK S.A. jest spółką strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa. W skład PKP PLK S.A. wchodzi m.in.: Zakłady Linii Kolejowych, Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym, Centra Realizacji Inwestycji oraz Straż Ochrony Kolei. W wszystkie wymienione jednostki korzystają z rozległej sieci WAN, a także będą musiały korzystać z sieci SD-WAN.

Ponadto, Zamawiający jest operatorem usługi kluczowej w świetle przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz., 1077, 1222 ze zm.) (dalej: „uksc”). Zgodnie z art. 4 pkt 1 uksc, krajowy system cyberbezpieczeństwa obejmuje m.in. operatorów usług kluczowych, do których zaliczane są takie podmioty jak przewoźnicy kolejowi oraz zarządcy infrastruktury kolejowej. Krajowy system cyberbezpieczeństwa ma natomiast na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w szczególności niezakłóconego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych oraz osiągnięcie odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych służących do świadczenia tych usług (art. 3 uksc).

W związku z posiadanym przez Zamawiającego statusem, spoczywa na nim szereg obowiązków m.in. wdrożenie odpowiednich i proporcjonalnych do oszacowanego ryzyka środków technicznych i organizacyjnych, uwzględniających najnowszy stan wiedzy (art. 8 pkt 2) uksc), czy też stosowanie środków zapobiegających i ograniczających wpływ incydentów na bezpieczeństwo systemu informacyjnego wykorzystywanego do świadczenia usługi kluczowej (art. 8 pkt 5) uksc).

Jako operator usługi kluczowej, Zamawiający dostarcza aplikację „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” dla wymienionych powyżej jednostek oraz innych podmiotów działających na rynku kolejowym np. przewoźników kolejowych / <https://www.plk-sa.pl/o-spolce/biuro-prasowe/informacje-prasowe/szczegoly/skrj-elektroniczna-konstrukcja-rozkladu-jazdy-1927/>. Zwrócenia uwagi wymaga, że aplikacja „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” została uznana za „usługę kluczową” na podstawie przepisów uksc i została wymieniona w wykazie usług kluczowych.

Dostęp do aplikacji „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” ma być realizowany właśnie w oparciu o technologię SD-WAN, która ma być wdrożona w ramach niniejszego zamówienia. Powyższe implikuje konieczność zastosowania rozwiązań, które spełniają rygorystyczne wymogi niezawodności, bezpieczeństwa, skalowalności i zgodności z regulacjami wiążącymi Zamawiającego.

Sieć SD-WAN, wdrażana w ramach niniejszego zamówienia, będzie musiała zapewnić dostęp do innych aplikacji niezbędnych do sprawnego funkcjonowania Zamawiającego, m.in. systemów wydruku, poczty korporacyjnej, komunikatora MS Teams, usługi katalogowej, czy MS Sharepoint.

Uruchomienie SD-WAN w sieci Zamawiającego pozwoli m.in. na:

- zwiększenie wydajności sieci WAN poprzez wykorzystywanie wielu łączy jednocześnie w siedzibach jednostek organizacyjnych Zamawiającego (Zakłady, sekcje). Obecnie w ramach DMVPN dane są wysyłane tylko przez jedno łącze podstawowe, natomiast łącze zapasowe przesyła dane tylko w przypadku awarii łącza podstawowego. Technologia SD-WAN pozwoli natomiast na agregację pasma wielokrotnie zwiększając przepustowość odpowiednio dla realizowanych przepływności przez operatora w danej lokalizacji z 20Mb/s do 40Mb/s, ze 100Mb/s do 200Mb/s oraz z 200Mb/s do 400Mb/s dla lokalizacji z największą liczebnością pracowników.
- zarządzanie siecią Zamawiającego z centralnego kontrolera SD-WAN (zastosowanie szablonów konfiguracyjnych, spójność konfiguracji urządzeń, szybkie uruchomienie usług w lokalizacji),
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa dla sieci WAN przez wykorzystanie funkcji zabezpieczeń urządzeń SD-WAN.

Zamawiający przedstawił zresztą w pkt 2.1. OPZ cel projektu wskazując, iż jego zamierzeniem jest zapewnienie wydajnej, niezawodnej rozległej sieci WAN poprzez modernizację istniejącej sieci WAN do standardu działającego w technologii SD-WAN, która pozwoli na funkcjonowanie usług IT na odpowiednim wysokim poziomie. W wyniku wdrożonych zmian ma ulec zwiększeniu m.in. poziom bezpieczeństwa usług IT w organizacji, elastyczność i skalowalność, skalowalność pojemności sieci, niezawodność połączeń. Zamawiający zakłada, iż nowe urządzenia będą objęte 5-letnim okresem gwarancyjnym.

Aby zrealizować cel projektu, zgodnie z założeniami oraz ciążącymi na nim obowiązkami wynikającymi z obowiązujących przepisów, Zamawiający uznał, iż zasadne będzie wprowadzenie wymagania posiadania przez producenta oferowanych urządzeń statusu „Leader” w raporcie Gartnera dla technologii SD-WAN, mając na uwadze, że podmioty należące do tego grona łączą wysoką innowacyjność z udokumentowaną zdolnością do utrzymania wsparcia w tysiącach lokalizacji, co minimalizuje ryzyko przerw w dostępie do krytycznych usług.

Obiektywny charakter raportu Gartnera

Zamawiający jednocześnie nie zgadza się z twierdzeniami Odwołującego przedstawionymi w szczególności w pkt 13 i 14 uzasadnienia odwołania, jakoby posiadanie statusu „Leader” w raporcie Gartnera nie przekłada się na jakość produktów.

Należy w tym miejscu wskazać, że Gartner to jedna z najbardziej renomowanych firm badawczych i doradczych w branży IT, specjalizująca się w analizie globalnych trendów rynkowych, ocenie dostawców technologii oraz tworzeniu raportów pomagających firmom podejmować świadome decyzje biznesowe. Jednym z jej najbardziej rozpoznawalnych produktów są raporty z serii Magic Quadrant.

Raporty Gartner Magic Quadrant to narzędzia analityczne, które w formie graficznej prezentują pozycjonowanie kluczowych dostawców technologii w danym segmencie rynku. Każdy raport dzieli rynek na cztery kategorie:

- Liderzy (Leaders)
- Wizjonerzy (Visionaries)
- Wyzwania (Challengers)
- Gracze niszowi (Niche Players)

Pozycjonowanie dostawców opiera się na dwóch głównych osiach: kompletność wizji (Completeness of Vision) oraz zdolność do realizacji (Ability to Execute). Raporty Magic Quadrant umożliwiają rozróżnienie producentów oferujących rozwiązania najbardziej innowacyjne i skuteczne, od tych, którzy dopiero rozwijają swoje produkty lub mają ograniczoną obecność na rynku. Metodologia oceny podmiotów jest publicznie dostępna, a same kryteria oceny są bardzo rygorystyczne, dzięki czemu najwyższe noty uzyskują dostawcy rozwiązań oferujący produkty najwyższej jakości.

Raport Gartner Magic Quadrant jest również opracowywany dla dostawców oferujących rozwiązania SD-WAN. Przykładowo, w 2024 roku wśród liderów znalazły się takie firmy jak Fortinet, Cisco, Palo Alto Networks, HPE, Versa Networks i VMware. Firmy te wyróżniają się m.in. szeroką ofertą, stosowanymi innowacjami, wysoką jakością obsługi klienta i dużą liczbą wdrożeń.

Na podstawie materiałów powszechnie dostępnych w Internecie oraz narzędzi AI, można ustalić, że w ramach wspomnianych powyżej kryteriów ocen, Gartner Magic Quadrant ocenia dostawców pod kątem:

1) kompletności wizji (Completeness of Vision), czyli weryfikuje, jak rozumie rynek SD-WAN, jego trendy i potrzeby klientów:

- Zrozumienie rynku (Market Understanding): Czy dostawca rozpoznaje potrzeby różnych sektorów (np. infrastruktura krytyczna, transport) i dostosowuje rozwiązania?

- Strategia marketingowa (Marketing Strategy): Czy skutecznie komunikuje wartość swoich produktów?
- Strategia sprzedaży (Sales Strategy): Czy model sprzedaży (bezpośredni, przez partnerów) jest dostosowany do globalnych i lokalnych rynków?
- Strategia oferty produktowej (Offering/Product Strategy): Czy portfolio SD-WAN obejmuje zaawansowane funkcje, takie jak integracja z SASE, automatyzacja, AI, czy obsługa chmury?
- Model biznesowy (Business Model): Czy oferuje elastyczne licencjonowanie i subskrypcje?
- Pionowa/Branżowa strategia (Vertical/Industry Strategy): Czy dostosowuje rozwiązania do specyficznych branż, np. transportu?
- Innowacyjność (Innovation): Czy wprowadza nowe technologie, takie jak AI-driven networking, zero-touch provisioning czy zaawansowane zabezpieczenia?
- Strategia geograficzna (Geographic Strategy): Czy ma silną obecność i wsparcie w kluczowych regionach, np. Europie Środkowo-Wschodniej?
- 2) zdolności realizacji (Ability to Execute), czyli ocenia jak skutecznie dostawca dostarcza i wspiera swoje rozwiązania:
 - Produkt lub usługa (Product or Service): Jakość, funkcjonalność i niezawodność rozwiązania SD-WAN, w tym QoS, bezpieczeństwo, skalowalność, łatwość zarządzania,
 - Ogólna rentowność (Overall Viability): Stabilność finansowa dostawcy i zdolność do długoterminowego wsparcia,
 - Wykonanie sprzedaży/Cennik (Sales Execution/Pricing): Atrakcyjność cen i elastyczność modeli licencjonowania,
 - Responsywność rynkowa/Rekord (Market Responsiveness/Record): Szybkość reagowania na potrzeby rynku i dostarczania nowych funkcji,
 - Wykonanie marketingowe (Marketing Execution): Skuteczność w budowaniu rozpoznawalności marki,
 - Doświadczenie klienta (Customer Experience): Jakość wsparcia technicznego, łatwość wdrożenia, szkolenia i satysfakcja użytkowników,
 - Operacje (Operations): Efektywność procesów, w tym zarządzanie łańcuchem dostaw i wsparcie globalne/lokalne /

<https://global.fortinet.com/ip-en-ap-2024-gartner-mq-sdwan?lsci=701H000002M07ZIAW>

<https://techblog.comsoc.org/2021/09/29/gartners-2021-magic-quadrant-for-wan-edge-infrastructure/>

<https://start.paloaltonetworks.com/gartner-sd-wan-mq-2024>

<https://versa-networks.com/resources/reports/gartner-magic-quadrant-for-sd-wan-2023/>

<https://blogs.cisco.com/networking/cisco-named-a-leader-in-2021-gartner-magic-quadrant-for-wan-edge-infrastructure-sase-multicloud-analytics-its-all-here>

<https://www.hpe.com/us/en/networking/gartner-magic-quadrant-sd-wan.html>

<https://versa-networks.com/resources/reports/versa-again-received-highest-product-score-for-large-hybrid-wan-use-case-in-2024-gartner-critical-capabilities-for-sd-wan-report/>

<https://www.gartner.com/en/documents/4018769/>.

Jak wynika z powyższego, kryteria oceny Magic Quadrant dla SD-WAN nie obejmują wyłącznie aspektów czysto „marketingowych”, związanych jedynie z rozpoznawalnością marki, czy komunikacją z klientem. Oba kryteria odnoszą się także do standardu dostarczanych produktów (w tym ich jakości, funkcjonalności, innowacyjności, bezpieczeństwa, elastyczności), jak również standardu usług towarzyszących dostawie, które mają wpływ na funkcjonowanie rozwiązania opartego o produkty (wdrożenia, szkoleń, obsługi klienta, wsparcia technicznego).

Z powyższych powodów raport Magic Quadrant dla SD-WAN jest szczególnie ceniony przez przedsiębiorstwa planujące inwestycje w nowoczesne sieci WAN, ponieważ pozwala porównać kluczowych dostawców i ich rozwiązania w jednym miejscu, ułatwiając wybór partnera technologicznego. Dlatego też raporty te nieustająco od wielu lat są szeroko wykorzystywane jako punkt odniesienia w procesie wyboru rozwiązań IT.

Innymi słowy, Gartner i jego raporty Magic Quadrant to uznane narzędzia analityczne, które pomagają firmom ocenić i porównać dostawców technologii, takich jak SD-WAN, na podstawie ich innowacyjności i zdolności do realizacji strategii. Jednocześnie status „Leader” nie wskazuje żadnej konkretnej marki, lecz odwołuje się do transparentnego kryterium o charakterze rynkowym.

Dla Zamawiającego wyniki oceny w ramach Gartner Magic Quadrant dla SD-WAN, przyznające status lidera mają wymierne znaczenie. Poniżej Zamawiający przedstawia kluczowe powody, dla których uznaje, że spełnianie statusu lidera przez producenta jest niezbędne. Zamawiający ustalił je w oparciu o materiały powszechnie dostępne w Internecie oraz narzędzie AI:

1) Najwyższa jakość urządzeń (Produktu lub usługi):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera oferują urządzenia o potwierdzonej niezawodności, z zaawansowanymi funkcjami, takimi jak QoS, integracja z chmurą (np. Azure ExpressRoute), zabezpieczenia (ZTNA, NGFW) i skalowalność. Przykłady: Cisco Catalyst SD-WAN, Fortinet Secure SD-WAN,
- porównanie z innymi: tymczasem, producenci posiadający status Gracza Niszowego (np. Huawei) lub Wizjonera (np. Cloudflare) często mają mniej dojrzałe rozwiązania, z ograniczoną funkcjonalnością lub skalowalnością, których zastosowanie byłoby ryzykowne dla krytycznej infrastruktury,
- znaczenie dla Zamawiającego: niezawodne urządzenia z QoS i redundancją (np. MPLS + Internet) zapewniają ciągłość działania systemów dyspozytorskich i minimalizują ryzyko przestojów,

2) Zaawansowana innowacyjność (Innowacyjność):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera inwestują w AI-networking (np. predykcja awarii), zero-touch provisioning i integrację z SASE, co zwiększa jakość urządzeń i ułatwia zarządzanie,
- porównanie z innymi: producenci posiadający status Gracza Niszowego mogą oferować podstawowe funkcje SD-WAN, ale brakuje im zaawansowanej automatyzacji czy AI, co zwiększa obciążenie operacyjne,
- znaczenie dla Zamawiającego: automatyzacja i AI redukują koszty zarządzania rozległą siecią (centra sterowania, stacje) i proaktywnie zapobiegają problemom, kluczowym dla bezpieczeństwa kolei,

3) Zgodność z regulacjami i bezpieczeństwo (Zrozumienie rynku, Produkt lub usługa):

- co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera oferują urządzenia z wbudowanymi zabezpieczeniami zgodnymi z regulacjami, takimi jak NIS2 i KSC (np. Fortinet z NGFW, Palo Alto z Prisma Access). Są też wolni od kontrowersji bezpieczeństwa (np. w przeciwieństwie do Huawei, który posiada status Gracza Niszowego),

– porównanie z innymi: Huawei, jako Niszowy Gracz, budzi obawy o bezpieczeństwo (ryzyko backdoorów, ograniczenia w UE), a inni niszowi dostawcy mogą nie spełniać rygorystycznych wymogów sektora publicznego,

– znaczenie dla Zamawiającego: jako podmiot strategiczny, Zamawiający musi używać urządzeń zapewniających ochronę przed cyberzagrożeniami i zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami, aby uniknąć audytów i kar,

4) Silne wsparcie i ekosystem (Doświadczenie Klienta, Operacje):

– co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera posiadają rozbudowane ekosystemy partnerskie w Polsce (np. Cisco z integratorami jak Integrity Partners, Fortinet z NetComplex), oferując szybkie SLA, lokalne wsparcie i dostęp do części zamiennych,

– porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza, jak np. Huawei, mają ograniczoną sieć partnerów w Europie Środkowo-Wschodniej, co może wydłużyć czas reakcji na awarie,

– znaczenie dla Zamawiającego: szybkie wsparcie techniczne jest kluczowe dla minimalizacji przestojów systemach krytycznych, a lokalna obecność liderów zapewnia efektywną obsługę,

5) Dopasowanie do sektora transportu (Pionowa/Branżowa strategia):

– co zapewniają Liderzy: producenci posiadający status Lidera mają doświadczenie w sektorze transportu i infrastrukturze krytycznej, oferując urządzenia dostosowane do specyficznych potrzeb (np. Cisco w systemach kolejowych, Fortinet w sektorze publicznym),

– porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza często koncentrują się na uniwersalnych zastosowaniach lub mniejszych przedsiębiorstwach, co nie spełnia wymagań złożonej infrastruktury Zamawiającego,

– znaczenie dla Zamawiającego: urządzenia muszą wspierać protokoły przemysłowe (np. Modbus) i działać w trudnych warunkach (np. stacje z wysoką wilgotnością), co producenci posiadający status Lidera lepiej adresują,

6) Przyszłościowość i skalowalność (Innowacyjność, Zrozumienie rynku):

– co zapewniają Liderzy: urządzenia producentów posiadających status Lidera są przygotowane na przyszłe trendy, takie jak rosnące wykorzystanie IoT (np. sensorów na torach), chmury i pracy hybrydowej, dzięki integracji z SASE i zaawansowanej automatyzacji,

– porównanie z innymi: producenci posiadający status Niszowego Gracza mogą oferować tańsze rozwiązania, ale często brakuje im skalowalności i wsparcia dla nowych technologii, co zwiększa ryzyko szybkiego starzenia się infrastruktury, znaczenie dla Zamawiającego: Zamawiający potrzebuje urządzeń, które będą wspierać długoterminowe inwestycje w cyfryzację kolei i minimalizować koszty modernizacji /

<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise-networks/sd-wan/gartner-magic-quadrant.html>

<https://www.paloaltonetworks.com/blog/2024/10/5x-leader-in-the-gartner-magic-quadrant-for-sd-wan/>

<https://global.fortinet.com/tp-en-ap-2024-gartner-mq-sdwan?sci=701H000002M07ZIAW>

<https://versa-networks.com/resources/reports/gartner-magic-quadrant-for-sd-wan-2023/>

<https://www.securenets.com.co.uk/sd-wan-in-logistics-transportation/>

<https://node4.co.uk/case-study/stagecoach/>

<https://www.juniper.net/us/en/reports/gartner/magic-quadrant-for-sd-wan.html>

<https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise-networks/sd-wan/what-is-sd-wan.html>

<https://www.kontron.com/kttrdn/solutions/cloud-digital-solutions/sd-wan>

<https://www.paloaltonetworks.com/cyberpedia/what-is-sd-wan/>

W konsekwencji nie można zgodzić się z twierdzeniem Odwołującego, jakoby posiadanie określonego statusu w raporcie Gartnera nie ma znaczenia dla oceny jakości, bezpieczeństwa, czy zaawansowania technologicznego oferowanych urządzeń. Z taką tezą nie można się zgodzić, mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, że raport Gartnera jest narzędziem analitycznym, zakładającym stosowanie obiektywnych kryteriów, pod kątem których badany jest dany podmiot oraz prowadzona przez niego działalność. Kryteria te zaś odnoszą się do tych aspektów działalności dostawców, które są ściśle związane z produkcją urządzeń i rozwiązań, a tym samym w sposób bezpośredni przekładają się na ich jakość.

Ponadto, jak wynika z wyżej przedstawionej analizy, posiadanie statusu „Leadera” przekłada się na konkretne aspekty oferowanych rozwiązań i towarzyszących im usług, które mają znaczenie dla Zamawiającego (np. posiadanie konkretnych funkcji i zabezpieczeń, dostosowanie do specyfiki branży, możliwość rozwoju zgodnie z trendami). Mając więc na uwadze, że w ramach przedmiotowego zamówienia dotychczasowe rozwiązania mają być zastąpione nowszą technologią, wymaganie, aby producenci urządzeń spełniali odpowiednio wysoki standard w zakresie stosowanych i wdrażanych innowacji jest środkiem jak najbardziej adekwatnym, umożliwiającym na wybór jakościowych i sprawdzonych produktów.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że Zamawiający na mocy przepisów uksc ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa stosowanych środków technicznych, za adekwatny i związany z przedmiotem zamówienia należy uznać wymóg posiadania przez producenta statusu „Leader”, skoro jest on wyznacznikiem oferowania przez producenta jakościowych i sprawdzonych produktów oraz sprawnego wsparcia technicznego. Wprowadzone wymaganie jak najbardziej pozostaje w związku z przedmiotem zamówienia oraz w adekwatny sposób pozwala na ustalenie, które urządzenia pochodzą od podmiotu wiarygodnego, gwarantującego odpowiedni standard stosowanych rozwiązań oraz obsługi klienta.

Tym samym nie ma racji Odwołujący, iż posiadanie statusu „Leadera” w raporcie Gartnera przez danego producenta, pozostaje bez związku z przedmiotem zamówienia i do niego nieproporcjonalne.

Również w orzecznictwie KIO stwierdzano, iż wymaganie posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera przez producentów urządzeń jest związane z przedmiotem zamówienia i uzasadnione obiektywnymi potrzebami zamawiającego. Taki pogląd podzieliły składy orzekające w sprawach:

1) wyrok KIO z 27.08.2019 r., KIO 1567/19: „Posłużenie się jako punktem odniesienia raportem firmy Gartner ze względu na możliwość odniesienia się do obiektywnej oceny sporządzonej przez niezależnych ekspertów, pozwalającej ocenić dojrzałość technologiczną rozwiązania oferowanego przez wykonawcę należy ocenić jako uzasadnione. Gartner Inc. to uznana firmą analityczno-doradcza, która specjalizuje się w tematyce doradztwa strategicznego i wykorzystywania technologii informatycznych i zarządzania nimi w znacznej części udostępniająca wyniki niekomercyjnie, w tym dotyczy to opracowań użytych przez zamawiającego, z których popularnymi i uważanymi za wiarygodne są publikowane coroczne raporty z badań rynku rozwiązań IT, zwane Gartner Magic Quadrant ukazujące rynek ITw kontekście dostępnych na

rynku technologii w danej kategorii będącej przedmiotem zainteresowania potencjalnego zamawiającego. W ocenie składu orzekającego decyzja zamawiającego o wykorzystaniu raportów Gartner do oceny jakościowej proponowanych przez oferentów rozwiązań znajduje uzasadnienie w jego rzeczywistych potrzebach i nie narusza zasad uczciwej konkurencji oraz równości wykonawców – zaznaczyć należy, że przedmiotowy wyrok dotyczył wymogu posiadania statusu „Leader” sformułowanego w ramach kryterium oceny oferty, nie zaś opisu przedmiotu zamówienia. Niemniej, powyższe nie ma znaczenia dla oceny, czy takie wymaganie pozostaje w związku z przedmiotem zamówienia – gdyż zarówno wymagania formułowane w ramach OPZ, jak i w ramach kryteriów jakościowych muszą być z przedmiotem zamówienia związane oraz adekwatne. W świetle powyższego, zaprezentowany powyżej pogląd KIO można analogicznie stosować również do niniejszej sprawy,

2) wyrok KIO z 17.10.2022 r., KIO 2600/22: „W ocenie Izby Zamawiający uprawnionych jest do takiego opisanie przedmiotu zamówienia, które w segmencie pewnych rozwiązań technicznych pozwoli mu na przyjęcie, że zapewnia realizację usługi na najwyższym poziomie. Nie sposób uznać, że Zamawiający ma się godzić na jakiegokolwiek rozwiązania. Prawem i obowiązkiem Zamawiających wydatkujących środki publiczne jest określanie takich rozwiązań oraz korzystanie z powszechnych i dostępnych (obiektywnych i nieuwarunkowanych) dla podmiotów/ producentów środków weryfikacji, które będą dawały Zamawiającemu gwarancję doboru jak najlepszego rozwiązania dla jego potrzeb. Realizacja potrzeb Zamawiającego nie jest uwarunkowana możliwościami danego wykonawcy, natomiast zakresem zadań jakie przypisane są danemu Zamawiającemu. Izba uznała, że zarówno wykreślenie kwestionowanego postanowienia OPZ jak również jego zmiana w sposób wskazany przez Odwołującego nie jest zasadna w kontekście uprawnienia Zamawiającego opisanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem potrzeb tego Zamawiającego, będącego gwarancją realizacji zamówienia w sposób należyty dla ok.60 000 osób korzystających z usługi stanowiącej przedmiot zamówienia”,

3) wyrok KIO z 4.07.2024 r., KIO 1945/24: „Jednocześnie, odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na odwołanie, Izba uznała, że Zamawiający wykazał, że kwestionowane postanowienie jest w okolicznościach tej sprawy uzasadnione potrzebami Zamawiającego takimi jak niezawodność, trwałość i bezpieczeństwo usługi. W tym zakresie trafnie, zdaniem Izby, Zamawiający argumentował że przedmiot zamówienia obejmuje dostawę urządzeń niezbędnych do uruchomienia usługi kluczowej dla funkcjonowania Zamawiającego. Urządzenia mają w założeniu Zamawiającego posłużyć co najmniej 7 lat. W szeroko rozumianej branży technologicznej jest to bardzo odległa perspektywa czasowa. Tym bardziej więc argumenty Zamawiającego, który wskazuje, że ważne dla niego są takie cechy jak trwałość rozwiązań i ich jakość, zasługują w tych okolicznościach na uwzględnienie. Zamawiający wyjaśnił, że raport Gartner Inc. jest dla niego niezależnym potwierdzeniem jakości oferowanych rozwiązań. Izba uwzględniła też również stanowisko Zamawiającego wskazane w pkt 1.e. odpowiedzi na odwołanie”.

Z powyższych orzeczeń wynika jednoznacznie, że wymaganie posiadania przez producentów statusu „Leader” w raporcie Gartnera jest związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli obiektywną potrzebą zamawiającego jest pozyskanie wysokiej jakości klasy urządzeń, gwarantujących bezpieczeństwo, trwałość i niezawodność.

Odwołujący wskazuje, że Zamawiający powinien ograniczyć się wyłącznie do określenia wymaganego poziomu jakości za pomocą szczegółowych parametrów urządzeń. Zamawiający w tym względzie wskazuje, iż takie parametry opisał w dokumentach zamówienia. Jak jednak Zamawiający wskazał na początku odpowiedzi na odwołanie, możliwości weryfikowania spełnienia tych parametrów zarówno na etapie postępowania, jak i realizowanej umowy z wykonawcami są ograniczone, a jednocześnie nie eliminują ryzyka pozyskania w ostateczności urządzeń nie zapewniających odpowiedniego standardu. Mając natomiast na uwadze cel niniejszego zamówienia, jego znaczenie dla funkcjonowania Zamawiającego oraz jego zakres, zasadnym okazało się wprowadzenie wymagania statusu „Leader” przez producentów, aby uwiarygodnić standard oferowanych urządzeń oraz usług towarzyszących ich dostawie (obsługi klienta, wsparcia technicznego, świadczeń gwarancyjnych).

Rozwiązania równoważne

Odwołujący Grupa E nie sformułował zarzutu naruszenia art. 99 ust. 5 i 6 ustawy Pzp nie składał wniosku o określenie parametrów równoważności. Niemniej, Zamawiający wskazuje, że mając na uwadze, że na rynku występują analogiczne raporty klasyfikujące dostawców w sposób podobny jak w raporcie Gartnera (o których wspomniał Odwołujący Integrale), Zamawiający postanowił określić parametry równoważności dla raportów, modyfikując wymaganie w następujący sposób:

„Za równoważny raport uznaje się dowolny niezależny, globalny raport analityczny dotyczący rozwiązań SD-WAN, spełniający łącznie poniższe warunki, opublikowany nie wcześniej niż 20 miesięcy przed datą zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu:

- a) Metodologia ocen opisana publicznie, obejmująca przynajmniej dwa główne wymiary: zdolność do wykonania oraz kompletność wizji.
- b) Ocena oparta na minimum czterech kryteriach: wydajność, bezpieczeństwo, skalowalność, wsparcie posprzedażowe (lub ich ekwiwalenty).
- c) Dostawca musi być sklasyfikowany w pierwszym obszarze określonym jako „Leaders” lub odpowiednik najwyższej pozycji”.

Zamawiający w tym względzie zwraca uwagę, że określone przez niego parametry równoważności dopuszczają takie raporty jak: raport IDC MarketScape, Forrester Wave (czyli raporty wspomniane przez Odwołującego w pkt IV odwołania), a ponadto Omdia Market Radar oraz GigaOm Radar Report. Każdy z tych raportów stosuje zbliżone do Gartnera kryteria (wydajność, bezpieczeństwo, wsparcie, roadmapa technologiczna) i ma równie wysoką renomę na rynku.

W konsekwencji, precyzując parametry równoważności dla raportów, Zamawiający dopełnił należytej staranności ponad poziom wymagany w ustawie Pzp, poszerzając w ten sposób konkurencję, a jednocześnie zachowując odpowiedni poziom wymagań względem przedmiotu zamówienia, gwarantujący właściwą jakość dostarczanego rozwiązania.

Zarzut dotyczący wymaganej pamięci RAM

Odwołujący ponadto zarzuca Zamawiającemu, iż sformułował w sposób niezgodny z przepisami ustawy Pzp wymóg w zakresie pamięci RAM dla oferowanych urządzeń. W tym względzie, Odwołujący próbuje forsować tezę, jakoby dla routerów wymaganych w ramach Postępowania, najważniejszym parametrem miała być ich wydajność. Zdaniem

Odwolującego, sformułowanie wymagania w zakresie pamięci RAM wprost wskazuje na producenta Cisco, a blokuje innych producentów gwarantujących odpowiednią wydajność. Odwołujący jednocześnie wskazuje, że wymaganie pamięci RAM na określonym poziomie nie jest uzasadnione obiektywnymi potrzebami Zamawiającego. W związku z powyższym, Odwołujący wnosi o to, aby poziom wymaganej pamięci RAM został zmniejszony w odniesieniu do poszczególnych urządzeń dwu- lub nawet czterokrotnie.

Zamawiający stanowczo nie zgadza się z twierdzeniami Odwołującego.

Po pierwsze, nie można podzielić tezy Odwołującego, iż parametr wielkości RAM nie ma znaczenia dla prawidłowego działania routerów, a kluczowym parametrem w tym względzie miałyby być jedynie ich wydajność. W opinii Zamawiającego istnieje powiązanie pomiędzy wydajnością urządzenia (tj. również z uruchamianymi na nim funkcjonalnościami), a ilością pamięci RAM. Do powyższego wniosku Zamawiający doszedł m.in. po przeprowadzeniu wstępnych konsultacji rynkowych, w ramach których przedstawiono Zamawiającemu urządzenia SD-WAN różnych producentów, spełniające wymóg ilości pamięci RAM wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia. Analiza not katalogowych prezentowanych urządzeń SD-WAN dostrzegalna była zależność, że im wyższa ilość pamięci RAM zainstalowana w urządzeniu, tym większa była również wydajność urządzenia.

Po drugie, nie ma racji Odwołujący, który próbuje twierdzić, że jedynie produkty konkretnego producenta, tj. Cisco, byłyby w stanie spełnić wymagania Zamawiającego (w zakresie pamięci RAM oraz posiadania statusu „Leaders” przez producenta). Jak Zamawiający zasygnalizował powyżej, przed wszczęciem Postępowania, zostały przeprowadzone wstępne konsultacje rynkowe, w ramach których ustalono, że istnieje minimum dwóch producentów, którzy oferują urządzenia o wymaganej przez Zamawiającego ilości pamięci RAM – Cisco oraz Versa Networks.

Spełnianie wymagań przez wskazane urządzenia prezentuje poniższa tabela:

Spełnianie wymagań przez wskazane urządzenia Versa Networks
prezentuje poniższa tabela: Cisco

Wymaganie pkt 4.1.7.4 OPZ	C1121X-8PLTEP, ilość RAM: 8 GB	CSG 365, ilość RAM: 8 GB
Wymaganie pkt 4.2.7.4 OPZ	C8300-1N1S-6T, ilość RAM: 16 GB	CSG 770, ilość RAM: 16 GB
Wymaganie pkt 4.3.7.4 OPZ	C8300-1N1S-6T, ilość RAM: 16 GB	CSG 1500, ilość RAM: 64 GB
Wymaganie pkt 4.4.7.4 OPZ	C8300-1N1S-4T2X, ilość RAM: 16 GB	CSG 1500, ilość RAM: 64 GB
Wymaganie pkt 4.6.7.4 OPZ	C1121X-8PLTEP, ilość RAM: 8 GB	CSG 365, ilość RAM: 8 GB

Tym samym, nieprawdziwe są twierdzenia Odwołującego, jakoby w niniejszym Postępowaniu dopuszczalne byłyby rozwiązania tylko jednego producenta.

Ostatecznie również nie można zgodzić się z Odwołującym, iż wprowadzony parametr pamięci RAM nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych potrzebach Zamawiającego.

Zamawiający zwraca uwagę, że wymagania w zakresie pamięci RAM formułował mając na uwadze m.in. negatywne doświadczenia w przeszłości polegające na nieprawidłowym funkcjonowaniu routerów o niewystarczającej pamięci. Zamawiający spotkał się w swojej sieci teleinformatycznej bowiem z przypadkiem, w którym urządzenie (router) miało niewystarczającą liczbę pamięci RAM, aby obsłużyć tablicę prefixów protokołu BGP. W ramach SD-WAN zakładane jest również stosowanie protokołu BGP oraz innych protokołów, a jednocześnie konieczne będzie obsłużenie sieci dla ok. 400 lokalizacji. To zaś wiąże się z koniecznością posiadania przez urządzenia odpowiedniej ilości pamięci RAM. Niewystarczająca ilość pamięci RAM może skutkować tym, że urządzenie nie będzie działać poprawnie tzn. będzie się zawieszać, może kasować część ruchu sieciowego lub komunikacja pomiędzy lokalizacjami będzie ograniczona, ponieważ nie wszystkie prefixy znajdują się w tablicy (pamięci RAM) urządzenia. Samo zaś spełnienie określonego parametru wydajności przez urządzenie, nie gwarantuje Zamawiającemu, iż powyższe problemy będą wyeliminowane.

Ponadto, ilość pamięci RAM decyduje również o możliwościach rozwoju danego rozwiązania w przyszłości o kolejne wersje systemu sterującego lub nowe funkcjonalności, które mogą pojawić się w trakcie użytkowania systemu. Rozwój systemu zawsze wymaga większej ilości pamięci. Brak zapewnienia sobie na obecnym etapie odpowiedniego poziomu RAM w urządzeniach może spowodować, iż w przyszłości, Zamawiający będzie pozbawiony możliwości uruchomienia nowych funkcjonalności lub wgrania nowej wersji oprogramowania.

Posługując się prostym przykładem z życia, Zamawiający wskazuje, że analogiczny jest przypadek smartfonów. W trakcie użytkowania urządzenia, z czasem pojawiają się nowe wersje aplikacji oraz aktualizacji systemu operacyjnego, które wymagają coraz większych parametrów wydajnościowych, w tym większej ilości pamięci RAM. W segmencie tańszych modeli, problem ten jest bardziej widoczny, gdyż wymagają one częstszej wymiany do sprawnego działania.

Tymczasem Zamawiający, jako operator usługi kluczowej, musi zapewnić rozwiązanie stabilne oraz umożliwiające rozwój w perspektywie kilku lat, co pozwoli zagwarantować bezpieczeństwo ciągłości działania usługi kluczowej. Dlatego też, nie jest zasadne, aby Zamawiający zakupił urządzenia o mniejszej pamięci, tylko po to, aby większa ilość wykonawców mogła wziąć udział w Postępowaniu, skoro w najbliższej perspektywie czasowej musiałby ponowić zakup na nowsze urządzenia z większą pamięcią. Taki zakup nie byłby efektywny i de facto prowadziłby do konieczności poniesienia większych kosztów związanych z ponowieniem zamówienia na nowe urządzenia, ich montażem, demontażem poprzednich oraz ryzykiem zwiększonej awaryjności wynikającej ze zmiany urządzeń w tak krótkim czasie.

Finalnie, nie można się także zgodzić z argumentem podnoszonym przez Odwołującego, iż skoro niektórzy producenci (tutaj został przywołany Palo Alto Networks) nie podają w swoich dokumentach dokładnej informacji na temat pamięci RAM urządzenia, to ten parametr nie jest istotny. Argument ten jest całkowicie nietrafny, oparty o niewłaściwie wyprowadzony wniosek.

Powyższa okoliczność świadczy jedynie o tym, że producenci podają różny zakres informacji odnośnie parametrów wyprodukowanych przez siebie urządzeń. Między innymi właśnie z tego powodu, Zamawiający stwierdził, iż wymaganie kart katalogowych pochodzących od producentów jako przedmiotowych środków dowodowych będzie bezcelowe, gdyż nie pozwoli na dokonanie oceny ofert w sposób porównywalny i dlatego też Zamawiający zdecydował się na wprowadzenie wymogu posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera przez producenta oferowanych urządzeń – jako wskaźnika jakości rozwiązań i wiarygodności dostawcy.

Wniosek, jakoby parametr pamięci nie ma istotnego znaczenia dla funkcjonowania urządzenia jest zbyt daleko

idący.

W konsekwencji, zarzut Odwołującego należy uznać za całkowicie niezasadny.

Zarzut dotyczący wysokości urządzenia

Ostatni zarzut dotyczy wymaganej wysokości urządzeń. Ponownie Odwołujący twierdzi, iż brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia wymogu, by urządzenie typu 5 nie przekraczało wysokości 1U. Jak wskazuje Odwołujący, wysokość urządzenia nie wpływa bezpośrednio na jego funkcjonalność czy wydajność. W konsekwencji, zdaniem Odwołującego, wprowadzenie wymogu w zakresie wysokości 1U eliminuje urządzenia spełniające pozostałe parametry przewidziane w OPZ, gdyż wielu renomowanych producentów oferuje urządzenia SD-WAN typu HUB o wysokości przekraczającej 1U, które charakteryzują się wyższą wydajnością (kluczowy parametr) u dodatkowymi funkcjonalnościami. Odwołujący ponownie wskazuje, że wymóg sformułowany przez Zamawiającego, ma wskazywać jednego producenta urządzeń, tj. Cisco.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o zmianę dopuszczalnej wysokości z 1U na 5U. Zamawiający nie zgadza się z zarzutem Odwołującego.

Odnosząc się do twierdzeń Odwołującego, Zamawiający wskazuje, iż jest świadom tego, iż wielu producentów, w tym „renomowanych”, oferuje urządzenia o wysokim stopniu wydajności, które jednak przekraczają wysokość 1U.

Powyższe jednak nie zmienia faktu, że dla Zamawiającego istotnym jest, aby dostarczane urządzenia miały wysokość do 1U, a przemawiają za tym obiektywne względy.

Przede wszystkim, Zamawiający wskazuje, że duża wysokość urządzeń wymaga więcej miejsca w serwerowni. To zaś przekłada się na koszty, gdyż Zamawiający musi zapewnić sobie więcej szaf teletechnicznych, a ponadto odpowiednio zaprojektować i zrealizować systemy chłodzenia i zasilania. Pamiętać również należy, że większe urządzenia posiadają większe zasilacze, a co za tym idzie, także większy pobór mocy, co przekłada się na wyższe koszty eksploatacyjne, tj. na energię dla zasilania urządzeń oraz energię niezbędną do schłodzenia.

Zamawiający, ze względu na ograniczone miejsce w szafach serwerowych w każdym z dwóch ośrodków Data Center, nie jest w stanie zaalokować urządzeń o wielkości 5U (a zatem w wysokości pięciokrotnie przekraczającej niż ta, którą obecnie dopuszcza).

W serwerowniach Data Center Zamawiającego szafy 19" są już gęsto zapełnione urządzeniami i brak jest możliwości instalacji rozwiązania o wysokości 5U w segmencie szaf sieciowych. Jednocześnie, nie ma także możliwości instalacji szaf dodatkowych w pomieszczeniu (gdyż nie ma możliwości zwiększenia pomieszczenia serwerowni), ani demontażu istniejących urządzeń produkcyjnych, bez ryzyka przerw w usługach, w tym usługach kluczowych oraz krytycznych.

Stąd też jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem jest moduł mieszczący się w pojedynczej jednostce U ($\leq 1U$).

Jednocześnie, nie można zgodzić się z Odwołującym, który próbuje forsować tezę, że jedynie producent Cisco oferuje produkty spełniające wymagania Zamawiającego.

Według wiedzy Zamawiającego, na rynku są co najmniej trzy urządzenia różnych producentów, spełniające warunek wielkości 1U.

Ostatecznie, Zamawiający wskazuje także, że jednolita wysokość dla wszystkich urządzeń (obecnie funkcjonujących u Zamawiającego oraz zamawianych w ramach Postępowania) ułatwia zarządzanie nimi i ich serwis. Przyjęta u Zamawiającego standaryzacja na 1U pozwala na prostą wymianę sprzętu, identyczne procedury montażowe, usprawnia prowadzenie inwentaryzacji i minimalizuje ryzyko błędów przy rozbudowie. Ponadto, jednostkowa wysokość 1U umożliwia organizację kabli i chłodzenia w sposób optymalny dla istniejących szaf.

Tym samym, nie ulega wątpliwości, iż za parametrem wielkości urządzenia przemawiają uzasadnione potrzeby Zamawiającego.

Odwołujący w żaden sposób nie wykazał, że wymaganie wielkości urządzeń nie jest związane lub proporcjonalne względem przedmiotu zamówienia. Twierdzenia Odwołującego ograniczają się jedynie do tezy, iż wielkość urządzenia nie wpływa na jego wydajność lub funkcjonalność. Jak jednak wskazano powyżej, dla Zamawiającego oprócz wyżej wspomnianych aspektów, istotne jest również wkomponowanie zamawianych urządzeń w istniejący system, w taki sposób, aby nie ponosić dodatkowych zbędnych kosztów eksploatacyjnych lub związanych z koniecznością przeorganizowania powierzchni, w których obecnie funkcjonują serwerownie. Niewątpliwie więc, wymóg ten należy uznać za uzasadniony. W konsekwencji również ten zarzut, należy potraktować jako nieuzasadniony.

Podsumowanie:

1. W ocenie Zamawiającego, odwołanie jest próbą „wymuszenia” na Zamawiającym zakupu urządzeń, których on nie chce. Należy w tym miejscu wskazać, że w świetle przepisów ustawy Pzp Zamawiający nie ma obowiązku zapewnienia absolutnej konkurencji i zakupu produktów, które nie spełniają jego potrzeb. Jeżeli więc przemawia za tym uzasadniona potrzeba, Zamawiający ma prawo sformułować wymagania odnośnie podwyższonego standardu oczekiwanych rozwiązań. W konsekwencji, wprowadzone w ten sposób ograniczenie konkurencji, umożliwiające złożenie oferty tylko tym wykonawcom, którzy oferują odpowiednio jakościowy przedmiot zamówienia, nie jest uznawane za naruszające przepisy ustawy Pzp.

2. W świetle powyższego, nie znajdują potwierdzenia zarzuty Odwołującego, iż wymóg posiadania przez producentów urządzeń statusu „Leader” w raporcie Gartnera w sposób niedozwolony ogranicza konkurencję, gdyż jest on niezwiązany i nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia.

3. Po pierwsze, należy wskazać, że wymóg posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera spełnia kilku producentów. Ponadto, wymaganie odnosi się nie do wykonawców, ale producentów oferowanych rozwiązań. W związku z tym, wykonawcy mają zapewnioną możliwość konkurowania pomiędzy sobą oferując produkty szeregu dostawców posiadających wymagany status.

4. Po drugie, wymóg ten jest proporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wskazuje, iż jest operatorem usługi kluczowej w rozumieniu przepisów ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa i na jej podstawie, ciąży na nim obowiązek w zapewnieniu odpowiednio bezpiecznej i niezawodnej infrastruktury informatycznej. Jednocześnie, przedmiotowe zamówienie ma obejmować wszystkie lokalizacje Zamawiającego (w liczbie 400) i ma polegać na zmianie technologii sieci WAN (na bardziej innowacyjną w modelu SD-WAN). W wyniku realizacji zamówienia

ma być zwiększona skalowalność, niezawodność, bezpieczeństwo i elastyczność wykorzystywanej sieci. Realizacja projektu wymaga więc nabycia sprawdzonych rozwiązań, o odpowiedniej jakości, od wiarygodnych dostawców zapewniających także odpowiedni poziom obsługi klienta, zastępowalności urządzeń oraz świadczeń gwarancyjnych.

5. Tymczasem, raport Gartnera dla SD-WAN to uznane w środowisku informatycznym narzędzie analityczne, realizowane przez niezależną instytucję ekspercką, w ramach której poddawani są ocenie dostawcy rozwiązań SD-WAN na rynku globalnym. Producenci są badani pod kątem aspektów prowadzonej przez nich działalności, mających bezpośredni wpływ na jakość ich produktów. W konsekwencji, status „Leadersa” w raporcie Gartnera przekłada się na jakość oferowanych produktów, co ma znaczenie dla zakładanych celów projektu. Oznacza to zatem, że wskazane wymaganie jest również związane z przedmiotem zamówienia. Należy również zwrócić uwagę, że występowanie związku pomiędzy analogicznym wymaganiem, a przedmiotem zamówienia nie budzi również wątpliwości w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.

6. W przedmiocie zarzutu dotyczącego wielkości wymaganej pamięci RAM, należy wskazać, że – wbrew twierdzeniom Odwołującego – większa pamięć RAM urządzeń ma znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania sieci. Po pierwsze, im większa pamięć, tym większa jest wydajność urządzeń oraz niezawodność ich działania, co jest istotne, biorąc pod uwagę zakres i specyfikę niniejszego zamówienia. Po drugie, większa pamięć RAM dla urządzeń w dłuższej perspektywie czasowej umożliwi Zamawiającemu rozwój sieci oraz aktualizowanie całego systemu. Zakup urządzeń o mniejszej pamięci, tylko po to, aby większa ilość wykonawców mogła wziąć udział w postępowaniu, byłby zupełnie nieefektywny, gdyż prowadziłby do konieczności poniesienia większych kosztów związanych z ponowieniem zamówienia na nowe urządzenia, ich montażem, demontażem poprzednich oraz ryzykiem zwiększonej awaryjności wynikającej ze zmiany urządzeń w tak krótkim czasie. Jednocześnie, według wiedzy Zamawiającego, istnieje co najmniej dwóch producentów, oferujących rozwiązania spełniające wymagania określone w OPZ dotyczące pamięci RAM oraz posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera.

7. W przedmiocie zarzutu dotyczącego wielkości urządzeń, należy wskazać, że – wbrew twierdzeniom Odwołującego – parametr ten znajduje uzasadnienie w potrzebach Zamawiającego. Zamawiający wskazuje, że nie posiada on miejsca w serwerowniach na większe urządzenia. Zakup większych urządzeń wiązałby się z koniecznością zapewnienia większych szaf oraz większej powierzchni dla Data Center i bardziej wydajnego systemu chłodzenia. Nie ma obecnie możliwości skorzystania z tych środków, niezależnie od tego, że ewentualne ich zastosowanie musiałoby się wiązać z istotnymi, dodatkowymi kosztami po stronie Zamawiającego. Ponadto, Zamawiający przyjął już pewną standaryzację w zakresie wielkości użytkowanych urządzeń, co pozwala m.in. na odpowiednią organizację przestrzeni, ich serwisowanie oraz inwentaryzowanie, obniżenie kosztów eksploatacyjnych oraz minimalizuje ryzyko przy rozbudowie. Jednocześnie, według wiedzy Zamawiającego, istnieje co najmniej trzech producentów, oferujących rozwiązania spełniające wymagania określone w OPZ dotyczące wielkości urządzeń.

8. W konsekwencji, Zamawiający stoi na stanowisku, iż nie naruszył art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) ustawy Pzp.

W dniu 16.05.2025 r. (e-mailem) Przystępujący po stronie Odwołującego (Netia S.A.) złożył pismo procesowe, w którym wnosił o uwzględnienie obu odwołań w całości.

Zarzut odwołania Integrale IT Sp. z o.o. sprowadza się do zaskarżenia wymagania wskazanego w OPZ, aby producent urządzeń SD-WAN oferowanych w Postępowaniu był sklasyfikowany w segmencie „Leaders” raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD (edycja 2024)” lub równoważnego. Wymóg ten został sformułowany w OPZ w punktach 4.1.1.2, 4.2.1.2, 4.3.1.2, 4.4.1.2, 4.5.1.2 i 4.6.1.2. Odwołujący zaskarża powyższe postanowienia OPZ w całości, jako niezgodne z przepisami Prawa zamówień publicznych oraz zasadami prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zarzuty odwołania Grupa E sp. z o.o. dotyczą również ww. wymogu określonego w pkt 4.1.1.2 SWZ, 4.2.1.2 SWZ, 4.3.1.2 SWZ, 4.4.1.2 SWZ, 4.5.1.2 SWZ oraz 4.6.1.2 SWZ, a nadto dotyczą parametrów pamięci RAM urządzeń oraz wymogu określonego w pkt 4.5.5.2 SWZ poprzez zwiększenie dopuszczalnej wysokości urządzenia z 1U na 5U.

W odniesieniu do wymagań dotyczących klasyfikacji producenta w segmencie „Leaders” raportu Gartnera Przystępujący popiera stanowisko Odwołujących. W uzupełnieniu przedstawionej argumentacji, Przystępujący wskazuje, że wymaganie aby przedmiotem zamówienia były urządzenia wytworzone przez producenta sklasyfikowanego w raporcie Gartnera powinno być uznane w niniejszym postępowaniu za niedopuszczalne, również dlatego że jest to wymaganie podmiotowe, które dotyczy oceny Wykonawców (producentów), a nie produktów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w takim raporcie wskazani są producenci, nie ich produkty i nie istnieje żadna formalna przeszkoda, aby te podmioty złożyły ofertę w niniejszym postępowaniu. Wymagania, objęte tym zarzutem są wymaganiami podmiotowymi również dlatego, że raport nie formułuje ocen co konkretnych urządzeń, stanowiących przedmiot oferty, a jedynie wykonawcy, który je produkuje. Nie są zawarte w nim żadne normy techniczne, standardy lub inne podobne, obiektywnie związane z przedmiotem zamówienia wytyczne na podstawie których poszczególni wykonawcy uzyskali taką lub inną klasyfikację. Powszechnie dostępna strona internetowa organizacji publikującej te raporty wielokrotnie stwierdza, że zawierają one opinie, np. „Gartner research publications consist of the opinions of Gartner’s research organization and should not be construed as statements of fact. Gartner disclaims all warranties, expressed or implied, with respect to this research, including any warranties of merchantability or fitness for a particular purpose” (link) – „Publikacje badawcze Gartner składają się z opinii organizacji badawczej Gartner i nie należy ich interpretować jako oświadczeń co do faktów. Gartner nie udziela jakichkolwiek gwarancji, wyraźnych lub dorozumianych, w odniesieniu do tych badań, w tym wszelkich gwarancji przydatności handlowej lub przydatności do określonego celu” (tłumaczenie własne). Podobne oświadczenia są zawarte na końcu każdego z raportów.

Jednocześnie, nie ma publicznie dostępnych dowodów na to, że wystawcy raportów przeprowadzają niezależne testy wydajności, bezpieczeństwa czy innych technicznych parametrów rozwiązań. Gartner polega na informacjach dostarczonych przez samych dostawców, publicznie dostępnych danych o produktach oraz opiniach i doświadczeniach użytkowników tych produktów. Analitycy Gartnera przeprowadzają wywiady z dostawcami, uczestniczą w demonstracjach produktów i analizują dokumentację, ale nie ma dowodów, aby rutynowo przeprowadzali własne testy techniczne. Z tego powodu, należy stanąć na stanowisku, że wymaganie OPZ, aby oferowane urządzenie pochodziło od producenta

cechującego się wskazanym przez Zamawiającego poziomem renomy nie jest zgodnie z przepisem art. 99 ust. 2 Pzp, który nakazuje sformułować cechy dostawy, a nie cechy wykonawcy (producenta).

Nie kwestionując, obiektywnie istotnej potrzeby Zamawiającego do nabycia urządzeń posiadających szeroko uznane cechy niezawodności, innowacyjności i skuteczności, należy stwierdzić, że narzędziem do opisania tych cech nie są opinie rynkowe tylko obiektywnie mierzalne parametry techniczne, zgodność z normami (np. normy Common Criteria, które wyraźnie wskazują wersje testowanych urządzeń lub ISO czy w przyszłości EUC), wyraźnie przewidziane w przepisie art. 101 pzp oraz testy wydajnościowe, a przede wszystkim opis cech funkcjonalnych urządzeń, które Zamawiający zamierza nabyć. Te cechy oczywiście mają wpływ na subiektywnie postrzeganą renomę ich producenta, ale nie odwrotnie.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wymaganej pamięci RAM, Przystępujący wskazuje, że do oceny wydajności urządzeń najważniejszym parametrem są parametry opisane przez zamawiającego to jest: przepływność IMIX z aktywnym szyfrowaniem AES-256 oraz QoS. Ilość pamięci RAM jest określana przez producenta na etapie projektowania stosowanych rozwiązań w urządzeniach i w zależności od wdrożonych rozwiązań/algoritmów może ona mieć różne wielkości u różnych producentów. Przykładem mogą być tutaj urządzenia z rynku detalicznego takie jak telefony komórkowe, gdzie np. produkty Apple mają istotnie mniej pamięci RAM od produktów opartych o Android, a realizują podobne funkcje tak samo sprawnie lub lepiej. Podane ilości pamięci RAM, we wszystkich typach urządzeń, wskazują na producenta Cisco będącego jednocześnie w ćwiartce Leaders Gartnera.

W ocenie Przystępującego wymóg, aby urządzenie typu 5 miało wysokość 1U jest niezasadny i w istotny sposób ogranicza konkurencję. Większość szaf ma pojemność 42U i zmieszczenie w nich tak ważnych urządzeń kosztem większej przestrzeni np. 2U czy 3U nie jest problemem w stosunku do korzyści płynących z ceny. Podana wysokość urządzenia ponownie wskazuje natomiast na producenta Cisco.

W dniu 16.05.2025 r. (wpływ do Prezesa KIO w wersji elektronicznej podpisane podpisem cyfrowym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej - ePUAP) Przystępujący po stronie Zamawiającego (Atende S.A) złożył dwa pisma procesowe, w którym wnosił o oddalenie obu odwołań w całości.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25:

Przystępujący w całości podtrzymuje stanowisko zawarte w zgłoszeniu przystąpienia do postępowania po stronie Zamawiającego i wnosi o oddalenie odwołania. Zarzuty wskazane w odwołaniu są bezpodstawne i nie zasługują na uwzględnienie.

Odwolujący zarzuca Zamawiającemu opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieadekwatny do celu zamówienia oraz naruszający zasady obiektywizmu, uczciwej konkurencji i proporcjonalności poprzez – jak twierdzi Odwołujący – wprowadzenie przez Zamawiającego wymogu posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera lub równoważnym, co miałyby według Odwołującego stanowić nieuzasadnione ograniczenie konkurencji bez związku z obiektywnymi potrzebami Zamawiającego.

Przystępujący nie zgadza się z podniesionymi przez Odwołującego zarzutami. Podkreślić należy, że to Zamawiający jest dysponentem postępowania i określa warunki udziału w postępowaniu w taki sposób, aby najlepiej odpowiadały jego potrzebom oraz gwarantowały należyte wykonanie zamówienia. Warunki te powinny być rozpatrywane z uwzględnieniem rzeczywistości, specyfiki i konkretnych okoliczności, w których funkcjonuje Zamawiający. Jak wynika z wyroku KIO z 23.05.2017 r. (KIO 935/17), Zamawiający ma prawo opisać przedmiot zamówienia odnosząc się do własnych, uzasadnionych potrzeb; jest bowiem gospodarzem postępowania i może określać zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy charakterystyczny dla celu, jaki zamierza osiągnąć. Nie można zatem przyznać wykonawcom uprawnienia do narzucania zamawiającym konkretnego określenia ich potrzeb oraz sposobu ich opisanie, czy zapewnienia ich realizacji. Podobnie KIO wypowiedziała się wyroku z 03.10.2019 r. (KIO 1828/19) wskazując, że *„konieczność zachowania zasad naczelných PRAWA zamówień publicznych w postępowaniu nie oznacza, że zamawiający nie ma prawa opisać przedmiotu zamówienia w sposób, który nie będzie uwzględniał jego obiektywnych potrzeb. Nie ma bowiem podstaw do wykładania zasady zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności, jako konieczności akceptacji przez zamawiającego każdego świadczenia w tym przedmiotu najtańszego, o niskiej jakości, czy o minimalnych parametrach, a nawet niezgodnego z uzasadnionymi potrzebami jednostki zamawiającej wyłącznie dlatego, że zamówienie mógłby realizować szerszy krąg wykonawców”*.

Odnosząc się wprost do kwestionowanej przez Odwołującego zasadności i zgodności z przepisami Prawa zamówień publicznych określonego przez Zamawiającego wymogu, aby producent urządzeń SD-WAN oferowanych w przedmiotowym postępowaniu był sklasyfikowany w segmencie „Leaders” raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” (edycja 2024) lub równoważnego, należy mieć na uwadze, że raporty Gartnera „Magic Quadrant” są opisywane jako strategiczne narzędzia dostarczające dogłębnych analiz dostawców pewnych rozwiązań, wykorzystujące jednolity zestaw kryteriów do ich oceny. Są one powszechnie uznawane za wiarygodne narzędzia badawcze służące do oceny dostawców technologii. Metodologia Gartnera pozycjonuje ocenianych dostawców na dwóch głównych osiach, czyli: „Kompletności Wizji” (Completeness of Vision) oraz „Zdolności do Realizacji” (Ability to Execute). Kryteria „Kompletności Wizji” (ogólne) obejmują: rozumienie rynku, strategię marketingową, strategię sprzedaży, strategię produktową, model biznesowy oraz innowacyjność. Kryteria „Zdolności do Realizacji” (ogólne) to: produkt lub usługa, ogólna kondycja finansowa i rynkowa (overall viability), poziom sprzedaży, responsywność rynkowa, osiągnięcia, realizacja strategii marketingowej, doświadczenie klienta oraz operacyjność dostawcy rozwiązań.

Proces oceny przez Gartnera obejmuje dogłębną analizę produktu, ocenę trendów rynkowych oraz prognozy na przyszłość, co czyni jego metodologię wiarygodnym wsparciem w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu ryzykiem. Należy podkreślić, że „Magic Quadrant” Gartnera nie jest jedynie „rankingiem”, lecz kompleksową oceną jakościową.

Definicja „Liderów” według Gartnera obejmuje podmioty, które konsekwentnie i kompetentnie realizują swoją wizję, są gotowe na przyszłość i nie tylko podążają za trendami, ale je wyznaczają. Charakteryzują się długoterminową stabilnością, trwalą zdolnością do adresowania zmieniających się wymagań użytkowników końcowych, są innowacyjne, potrafią kształtować rynek, posiadają silne relacje z klientami i solidne produkty odpowiadające większości przypadków użycia oraz mają bardzo duże doświadczenie w realizacji złożonych projektów.

Wybór „Lidera” zapewnia Zamawiającemu pewność co do dostawcy o klarownej wizji, silnych zdolnościach realizacyjnych i gotowości na ewolucję rynku. Status ten pokazuje wysoki poziom innowacyjności oraz strategiczne rozeznanie w przyszłych zmianach branżowych. Dla technologii o krytycznym znaczeniu, jaką jest technologia SD-WAN – stanowiącej podstawę łączności sieciowej organizacji, jej bezpieczeństwa i wydajności aplikacji – poleganie na dostawcach uznanych za „Liderów” minimalizuje ryzyka związane z:

- niedojrzałością technologiczną lub szybkim starzeniem się rozwiązania;
- słabą kondycją finansową dostawcy lub jego wycofaniem się z rynku;
- nieodpowiednim wsparciem technicznym i serwisem;
- ograniczoną skalowalnością i niezdolnością do zaspokojenia przyszłych potrzeb;
- słabym poziomem bezpieczeństwa lub ograniczonymi możliwościami integracji;
- brakiem odpowiedniego doświadczenia w realizacji projektów o dużej skali.

Kryteria oceny „Liderów” bezpośrednio odpowiadają pożądanym cechom każdego krytycznego systemu IT, czyli stabilności, innowacyjności, responsywności rynkowej i solidnej ofercie produktowej. Model SD-WAN, do którego ma być zmodernizowana sieć WAN Zamawiającego w ramach przedmiotowego postępowania, to nie tylko element sprzętowo oprogramowania, ale fundamentalna technologia dla nowoczesnych sieci korporacyjnych, wpływająca na wydajność aplikacji, łączność z chmurą, operacyjność sieci i bezpieczeństwo. Najistotniejsze ryzyka, które są związane z rozwiązaniami SD-WAN, są następujące:

- problemy z wydajnością – słabe doświadczenia użytkowników aplikacji, opóźnienia sieciowe, niewystarczająca optymalizacja przepustowości;
- podatność bezpieczeństwa – nieadekwatna integracja z ramami architektury bezpieczeństwa, brak solidnych funkcji bezpieczeństwa on-premises lub zintegrowanych z chmurą;
- ograniczenia skalowalności – niezdolność do obsługi przyszłego wzrostu liczby lokalizacji, użytkowników lub ruchu;
- stabilność i wsparcie dostawcy – ryzyko zaprzestania produkcji produktu przez dostawcę, przejścia prowadzącego do niestabilności, słabego wsparcia klienta, powolnej reakcji na problemy lub ryzyko ograniczenia działalności dostawcy w regionie;
- brak innowacyjności i perspektywiczności – rozwiązanie szybko staje się przestarzałe, niezdolne do adaptacji do nowych technologii;
- złożoność operacyjna – trudności w zarządzaniu, konfiguracji i rozwiązywaniu problemów, prowadzące do wyższych kosztów operacyjnych.

Zaś najistotniejsze korzyści wyboru dostawcy, który jest wymieniony w raporcie Gartnera jako „Lider”, to:

- sprawdzona technologia i zaufanie rynku – „Liderzy” posiadają wysokiej jakości produkty, które adresują większość przypadków użycia, co minimalizuje ryzyko wdrożenia niedojrzałych lub zawodnych rozwiązań;
- stabilność dostawcy i długoterminowa perspektywa – „Liderzy” wykazują długoterminową stabilność”, co jest kluczowe dla infrastruktury krytycznej, której dotyczy przedmiotowe postępowanie i od której oczekuje się wieloletniej pracy;
- innowacyjność i gotowość na przyszłość – „Liderzy” kształtują i transformują rynek oraz są innowacyjni, co zapewnia, że rozwiązanie będzie mogło dostosować się do ewoluujących krajobrazów i trendów technologicznych takich, jak na przykład SASE (Secure Access Service Edge) lub GenAI. Rosnąca konwergencja SD-WAN z SASE i AI oznacza, że przyszłe wymagania będą jeszcze bardziej złożone. Wybór „Lidera” już teraz, który ze zwiększonym prawdopodobieństwem jest na czele tych integracji, stanowi formę zabezpieczenia na przyszłość i minimalizacji ryzyka związanego z opóźnieniem technologicznym;
- kompleksowe wsparcie i globalny zasięg – „Liderzy” posiadają ugruntowane globalne kanały sprzedaży i wsparcia, co jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług;
- solidna integracja bezpieczeństwa – „Liderzy” często mają rozbudowane oferty bezpieczeństwa, co jest kluczowym aspektem w technologii SD-WAN, a kryteria Gartnera obejmują bezpieczeństwo zarówno lokalne, jak i zintegrowane z chmurą.

Ponadto należy w tym miejscu podkreślić, że bezpośrednie wyspecyfikowanie wszystkich subtelnych atrybutów jakościowych (np. rzeczywistej zdolności innowacyjnej, długoterminowej wizji strategicznej, udokumentowanej realizacji na skalę globalną, stabilności finansowej) w dokumentacji przetargowej jest niezwykle trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Dlatego też raport „Magic Quadrant” Gartnera służy jako efektywny, obiektywny powszechnie uznawany wskaźnik dla złożonego zestawu pożądaných cech zamawianego rozwiązania.

Poza tym podważany przez Odwołującego wymóg zaklasyfikowania producenta urządzeń w segmencie „Leaders” raportu Gartnera nie utrudnia konkurencji, gdyż – pomijając oczywiście fakt, że Zamawiający wprost dopuszcza raporty równoważne – obszar „Liderów” określony w „Magic Quadrant” Gartnera obejmuje wielu dostawców, a sam status jest osiągalny na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie arbitralnej preferencji. W całym kwadracie Gartnera dla SD-WAN opublikowanym w 2024 roku występuje 11 dostawców, z czego 6 posiada status „Liderów”, co jednoznacznie wskazuje, że status ten jest jak najbardziej osiągalny dla wielu podmiotów. Przystępujący nie traktuje tego wymogu jako arbitralnie przyjętego przez Zamawiającego bez uzasadnienia, lecz jako wymóg bezpośrednio powiązany z minimalizacją zidentyfikowanych ryzyk i osiągnięciem określonych celów operacyjnych dla **systemu o krytycznym znaczeniu**. Poziom ryzyka i krytyczność systemu uzasadniają wyższy standard dla oferowanych rozwiązań. Grupę podmiotów o statusie „Liderów” w raporcie Gartnera stanowi wielu dostawców (Cisco, Fortinet, HPE, Palo Alto Networks, Versa, Broadcom/Vmware). Nie mamy tu do czynienia zatem z ograniczeniem wyboru do jednej marki, a z zadaniem przez Zamawiającego o odpowiedni poziom (również jakościowy) dostawcy. Przy czym na marginesie warto zaznaczyć, że KIO w wyroku z 04.02.2010 r. (KIO 1848/09) jednoznacznie stwierdziła, że: „*W przypadku zobiektywizowanych potrzeb zamawiającego dopuszczalne jest takie opisanie przedmiotu zamówienia, w którym sprecyzowane istotne wymagania ograniczają liczbę potencjalnych rozwiązań nawet do jednego tylko producenta*”.

Konieczne jeszcze trzeba nadmienić, że koszt awarii lub niedostatecznej wydajności systemu SD-WAN, który będzie dla Zamawiającego elementem infrastruktury krytycznej, może znacznie przewyższyć potencjalne oszczędności wynikające z wyboru mniej sprawdzonego dostawcy. Dlatego wymóg posiadania statusu „Lidera” jest proporcjonalny do potencjalnego negatywnego wpływu suboptymalnego rozwiązania. Wymóg ma na celu zapewnienie, że Zamawiający

otrzyma oferty od dostawców, którzy już wykazali, poprzez rygorystyczną niezależną ocenę, najwyższy poziom zdolności i niezawodności na tym specyficznym, złożonym rynku.

Przystępujący w pełni podziela pogląd KIO wyrażony w wyroku z 28.03.2023 r. (KIO 703/23), gdzie wskazano, że „Zamawiający ma prawo określić warunki udziału w postępowaniu odnoszące się do przedmiotu zamówienia w sposób, który uwzględni obiektywne potrzeby zamawiającego, pomimo, że wyklucza on możliwość dopuszczenia do realizacji zamówienia wszystkich wykonawców działających na rynku. Prawem Zamawiającego jest takie opisanie warunków udziału w postępowaniu, które zaspokoi potrzeby i oczekiwania Zamawiającego w ramach realizacji danego przedmiotu zamówienia.” Podobnie Krajowa Izba Odwoławcza orzekła w wyroku z 04.03.2021 r. (KIO 356/21).

Wprowadzenie przez Zamawiającego kwestionowanego przez Odwołującego wymagania dotyczącego posiadania odpowiedniego statusu w raporcie Gartnera lub równoważnym jest uzasadnione, a wręcz konieczne i usprawiedliwione **dbałością o jakość i rzetelność** wykonania przedmiotu zamówienia, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego specyfikę.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

Przystępujący w całości podtrzymuje stanowisko zawarte w zgłoszeniu przystąpienia do postępowania po stronie Zamawiającego i wnosil o oddalenie odwołania. Zarzuty wskazane w odwołaniu są bezpodstawne i nie zasługują na uwzględnienie.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nieadekwatny i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami zamówienia, a zarazem naruszający zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wnosząc jednocześnie o (i) usunięcie przez Zamawiającego wymogu dotyczącego konieczności sklasyfikowania producenta urządzenia jako „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” lub równoważnym, (ii) obniżenie parametrów pamięci RAM urządzeń oraz (iii) zwiększenie dopuszczalnej wysokości urządzeń.

Przystępujący nie zgadza się z podniesionymi przez Odwołującego zarzutami. Podkreślić należy, że to Zamawiający jest dysponentem postępowania i określa warunki udziału w postępowaniu w taki sposób, aby najlepiej odpowiadały jego potrzebom oraz gwarantowały należyte wykonanie zamówienia. Warunki te powinny być rozpatrywane z uwzględnieniem rzeczywistości, specyfiki i konkretnych okoliczności, w których funkcjonuje Zamawiający. Jak wynika z wyroku KIO z 23.05.2017 r. (KIO 935/17), Zamawiający ma prawo opisać przedmiot zamówienia odnosząc się do własnych, uzasadnionych potrzeb; jest bowiem gospodarzem postępowania i może określać zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy charakterystyczny dla celu, jaki zamierza osiągnąć. Nie można zatem przyznać wykonawcom uprawnienia do narzucania zamawiającym konkretnego określenia ich potrzeb oraz sposobu ich opisanie, czy zapewnienia ich realizacji. Podobnie KIO wypowiedziała się w wyroku z 03.10.2019 r. (KIO 1828/19) wskazując, że „konieczność zachowania zasad naczelnego Prawa zamówień publicznych w postępowaniu nie oznacza, że zamawiający nie ma prawa opisać przedmiotu zamówienia w sposób, który nie będzie uwzględniał jego obiektywnych potrzeb. Nie ma bowiem podstaw do wykładania zasady zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności, jako konieczności akceptacji przez zamawiającego każdego świadczenia w tym przedmiotu najtańszego, o niskiej jakości, czy o minimalnych parametrach, a nawet niezgodnego z uzasadnionymi potrzebami jednostki zamawiającej wyłącznie dlatego, że zamówienie mógłby realizować szerszy krąg wykonawców”.

Odnosząc się wprost do kwestionowanej przez Odwołującego zasadności i zgodności z przepisami Prawa zamówień publicznych określonego przez Zamawiającego wymogu, aby producent urządzeń SD-WAN oferowanych w przedmiotowym postępowaniu był sklasyfikowany w segmencie „Leaders” raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” (edycja 2024) lub równoważnego, należy mieć na uwadze, że raporty Gartnera „Magic Quadrant” są opisywane jako strategiczne narzędzia dostarczające dogłębnych analiz dostawców pewnych rozwiązań, wykorzystujące jednolity zestaw kryteriów do ich oceny. Są one powszechnie uznawane za wiarygodne narzędzia badawcze służące do oceny dostawców technologii. Metodologia Gartnera pozycjonuje ocenianych dostawców na dwóch głównych osiach, czyli: „Kompletności Wizji” (Completeness of Vision) oraz „Zdolności do Realizacji” (Ability to Execute). Kryteria „Kompletności Wizji” (ogólne) obejmują: rozumienie rynku, strategię marketingową, strategię sprzedaży, strategię produktową, model biznesowy oraz innowacyjność. Kryteria „Zdolności do Realizacji” (ogólne) to: produkt lub usługa, ogólna kondycja finansowa i rynkowa (overall viability), poziom sprzedaży, responsywność rynkowa, osiągnięcia, realizacja strategii marketingowej, doświadczenie klienta oraz operacyjność dostawcy rozwiązań.

Proces oceny przez Gartnera obejmuje dogłębną analizę produktu, ocenę trendów rynkowych oraz prognozy na przyszłość, co czyni jego metodologię wiarygodnym wsparciem w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu ryzykiem. Należy podkreślić, że „Magic Quadrant” Gartnera nie jest jedynie „rankingiem”, lecz kompleksową oceną jakościową.

Definicja „Liderów” według Gartnera obejmuje podmioty, które konsekwentnie i kompetentnie realizują swoją wizję, są gotowe na przyszłość i nie tylko podążają za trendami, ale je wyznaczają. Charakteryzują się długoterminową stabilnością, trwałą zdolnością do adresowania zmieniających się wymagań użytkowników końcowych, są innowacyjne, potrafią kształtować rynek, posiadają silne relacje z klientami i solidne produkty odpowiadające większości przypadków użycia oraz mają bardzo duże doświadczenie w realizacji złożonych projektów.

Wybór „Lidera” zapewnia Zamawiającemu pewność co do dostawcy o klarownej wizji, silnych zdolnościach realizacyjnych i gotowości na ewolucję rynku. Status ten pokazuje wysoki poziom innowacyjności oraz strategiczne rozeznanie w przyszłych zmianach branżowych. Dla technologii o krytycznym znaczeniu, jaką jest technologia SD-WAN – stanowiącej podstawę łączności sieciowej organizacji, jej bezpieczeństwa i wydajności aplikacji – poleganie na dostawcach uznanych za „Liderów” minimalizuje ryzyka związane z:

- niedojrzałością technologiczną lub szybkim starzeniem się rozwiązania;
- słabą kondycją finansową dostawcy lub jego wycofaniem się z rynku;
- nieodpowiednim wsparciem technicznym i serwisem;
- ograniczoną skalowalnością i niezdolnością do zaspokojenia przyszłych potrzeb;
- słabym poziomem bezpieczeństwa lub ograniczonymi możliwościami integracji;
- brakiem odpowiedniego doświadczenia w realizacji projektów o dużej skali.

Kryteria oceny „Liderów” bezpośrednio odpowiadają pożądanym cechom każdego krytycznego systemu IT, czyli

stabilności, innowacyjności, responsywności rynkowej i solidnej ofercie produktowej. Model SD-WAN, do którego ma być zmodernizowana sieć WAN Zamawiającego w ramach przedmiotowego postępowania, to nie tylko element sprzętowi oprogramowania, ale fundamentalna technologia dla nowoczesnych sieci korporacyjnych, wpływająca na wydajność aplikacji, łączność z chmurą, operacyjność sieci i bezpieczeństwo. Najistotniejsze ryzyka, które są związane z rozwiązaniami SD-WAN, są następujące:

- problemy z wydajnością – negatywne doświadczenia użytkowników aplikacji, opóźnienia sieciowe, niewystarczająca optymalizacja przepustowości;
- podatności bezpieczeństwa – nieadekwatna integracja z ramami architektury bezpieczeństwa, brak solidnych funkcji bezpieczeństwa on-premises lub zintegrowanych z chmurą;
- ograniczenia skalowalności – niezdolność do obsługi przyszłego wzrostu liczby lokalizacji, użytkowników lub ruchu;
- stabilność i wsparcie dostawcy – ryzyko zaprzestania produkcji produktu przez dostawcę, przejścia prowadzącego do niestabilności, słabego wsparcia klienta, powolnej reakcji na problemy lub ryzyko ograniczenia działalności dostawcy w regionie;
- brak innowacyjności i perspektywiczności – rozwiązanie szybko staje się przestarzałe, niezdolne do adaptacji do nowych technologii;
- złożoność operacyjna – trudności w zarządzaniu, konfiguracji i rozwiązywaniu problemów, prowadzące do wyższych kosztów operacyjnych.

Zaś najistotniejsze korzyści wyboru dostawcy, który jest wymieniony w raporcie Gartnera jako „Lider”, to:

- sprawdzona technologia i zaufanie rynku – „Liderzy” posiadają wysokiej jakości produkty, które adresują większość przypadków użycia, co minimalizuje ryzyko wdrożenia niedojrzałych lub zawodnych rozwiązań;
- stabilność dostawcy i długoterminowa perspektywa – „Liderzy” wykazują długoterminową stabilność”, co jest kluczowe dla infrastruktury krytycznej, której dotyczy przedmiotowe postępowanie i od której oczekuje się wieloletniej pracy;
- innowacyjność i gotowość na przyszłość – „Liderzy” kształtują i transformują rynek oraz są innowacyjni, co zapewnia, że rozwiązanie będzie mogło dostosować się do ewoluujących krajobrazów i trendów technologicznych takich, jak na przykład SASE (Secure Access Service Edge) lub GenAI. Rosnąca konwergencja SD-WAN z SASE i AI oznacza, że przyszłe wymagania będą jeszcze bardziej złożone. Wybór „Lidera” już teraz, który ze zwiększonym prawdopodobieństwem jest na czele tych integracji, stanowi formę zabezpieczenia na przyszłość i minimalizacji ryzyka związanego z opóźnieniem technologicznym;
- kompleksowe wsparcie i globalny zasięg – „Liderzy” posiadają ugruntowane globalne kanały sprzedaży i wsparcia, co jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług;
- solidna integracja bezpieczeństwa – „Liderzy” często mają rozbudowane oferty bezpieczeństwa, co jest kluczowym aspektem w technologii SD-WAN, a kryteria Gartnera obejmują bezpieczeństwo zarówno lokalne, jak i zintegrowane z chmurą.

Ponadto należy w tym miejscu podkreślić, że bezpośrednie wyspecyfikowanie wszystkich subtelnych atrybutów jakościowych (np. rzeczywistej zdolności innowacyjnej, długoterminowej wizji strategicznej, udokumentowanej realizacji na skalę globalną, stabilności finansowej) w dokumentacji przetargowej jest niezwykle trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Dlatego też raport „Magic Quadrant” Gartnera służy jako efektywny, obiektywny powszechnie uznawany wskaźnik dla złożonego zestawu pożądanych cech zamawianego rozwiązania.

Poza tym podważany przez Odwołującego wymóg zaklasyfikowania producenta urządzeń w segmencie „Leaders” raportu Gartnera nie utrudnia konkurencji, gdyż – pomijając oczywiście fakt, że Zamawiający wprost dopuszcza raporty równoważne – obszar „Liderów” określony w „Magic Quadrant” Gartnera obejmuje wielu dostawców, a sam status jest osiągalny na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie arbitralnej preferencji. W całym kwadracie Gartnera dla SD-WAN opublikowanym w 2024 roku występuje 11 dostawców, z czego 6 posiada status „Liderów”, co jednoznacznie wskazuje,

że status ten jest jak najbardziej osiągalny dla wielu podmiotów. Przystępujący nie traktuje tego wymogu jako arbitralnie przyjętego przez Zamawiającego bez uzasadnienia, lecz jako wymóg bezpośrednio powiązany z minimalizacją zidentyfikowanych ryzyk i osiągnięciem określonych celów operacyjnych dla systemu o krytycznym znaczeniu. Poziom ryzyka i krytyczność systemu uzasadniają wyższy standard dla oferowanych rozwiązań. Grupę podmiotów o statusie „Liderów” w raporcie Gartnera stanowi wielu dostawców (Cisco, Fortinet, HPE, Palo Alto Networks, Versa, Broadcom/Vmware). Nie mamy tu do czynienia zatem z ograniczeniem wyboru do jednej marki, a z zadbaniem przez Zamawiającego o odpowiedni poziom (również jakościowy) dostawcy. Przy czym na marginesie warto zaznaczyć, że KIO w wyroku z 04.02.2010 r. (KIO 1848/09) jednoznacznie stwierdziła, że: „W przypadku zobiektywizowanych potrzeb zamawiającego dopuszczalne jest takie opisanie przedmiotu zamówienia, w którym sprecyzowane istotne wymagania ograniczają liczbę potencjalnych rozwiązań nawet do jednego tylko producenta”.

Konieczne jeszcze trzeba nadmienić, że koszt awarii lub niedostatecznej wydajności systemu SD-WAN, który będzie dla Zamawiającego elementem infrastruktury krytycznej, może znacznie przewyższyć potencjalne oszczędności wynikające z wyboru mniej sprawdzonego dostawcy. Dlatego wymóg posiadania statusu „Lidera” jest proporcjonalny do potencjalnego negatywnego wpływu suboptymalnego rozwiązania. Wymóg ma na celu zapewnienie, że Zamawiający otrzyma oferty od dostawców, którzy już wykazali, poprzez rygorystyczną niezależną ocenę, najwyższy poziom zdolności i niezawodności na tym specyficznym, złożonym rynku.

Odnosnie żądania przez Odwołującego zmniejszenia parametrów pamięci RAM trzeba zaznaczyć, że odgrywa ona fundamentalną rolę w funkcjonowaniu każdego zaawansowanego urządzenia sieciowego, w tym routerów SD-WAN. Jest to zasób krytyczny, od którego zależy zdolność urządzenia do przetwarzania danych, utrzymywania informacji o stanie sieci, implementacji polityk bezpieczeństwa oraz zapewnienia ogólnej stabilności i wydajności. Każde urządzenie SD-WAN, zanim jeszcze zostaną na nim aktywowane zaawansowane funkcje, zużywa pewną bazową ilość pamięci RAM na potrzeby swojego systemu operacyjnego (OS) oraz fundamentalnych procesów sieciowych. System operacyjny urządzenia oraz działające na nim procesy odpowiedzialne za podstawowe funkcje takie, jak zarządzanie urządzeniem, operacje wejścia/wyjścia, komunikacja międzyprocesowa czy zarządzanie pamięcią, same w sobie wymagają określonej puli RAM. Do podstawowych zadań urządzeń należą:

- przechowywanie informacji o dostępnych trasach sieciowych i sąsiadujących urządzeniach;

- przeprowadzanie procesów odpowiedzialnych za nawiązywanie i utrzymywanie połączeń w ramach sieci SD-WAN, dystrybucję polityk oraz komunikację z centralnymi kontrolerami;
- obsługa przepływu danych przez urządzenie, w tym tymczasowe przechowywanie pakietów.

Nawet te podstawowe zadania mają swoje wymagania względem pamięci RAM. Obniżenie wymaganych przez Zamawiającego minimalnych wartości RAM może spowodować pokrywanie co najwyżej podstawowych potrzeb, nie uwzględniając zasobów niezbędnych do obsługi bardziej zaawansowanych i „zasobożernych” funkcji, które są nieodzowne w sieciach krytycznych. Zapotrzebowanie na pamięć RAM w urządzeniach SD-WAN dynamicznie rośnie wraz z aktywacją dodatkowych funkcji oraz wzrostem skali i złożoności sieci. Rozmiar sieci i jej topologia mają bezpośredni wpływ na wymagania pamięciowe:

- Liczba tuneli VPN: Każdy aktywny tunel (np. IPsec) wymaga pamięci do przechowywania informacji o stanie kontekstów szyfrowania oraz powiązanych polityk. W sieci składającej się z kilkuset urządzeń przy topologii pełnej lub częściowej siatki (mesh) mogą skutkować tysiącami tuneli, szczególnie na urządzeniach agregujących.
- Rozmiar tablicy routingu: Większe sieci z złożonym routingiem (np. BGP, OSPF, routing segmentowy) wymagają więcej pamięci RAM do przechowywania rozbudowanych tablic routingu i powiązanych atrybutów.
- Liczba jednoczesnych sesji przepływów (Flows): Każda aktywna sesja użytkownika lub przepływ danych musi być śledzona w tablicach stanu na potrzeby stanowego kontroli dostępu (np. firewall stanowy), QoS (zapewnienie jakości) i identyfikacji aplikacji. Większa ilość RAM pozwala na obsługę większej liczby jednoczesnych sesji.

Zależność między rozmiarem sieci a zapotrzebowaniem na RAM często nie jest liniowa, a może być wykładnicza, szczególnie w przypadku bardziej złożonych topologii takich, jak pełna siatka (Full Mesh). Proponowanie niskich wartości RAM może wymusić zastosowanie prostszej, mniej odpornej lub mniej wydajnej topologii sieciowej, co jest nieakceptowalne w infrastrukturze krytycznej.

Usługi bezpieczeństwa należą do najbardziej uciążliwych funkcji w urządzeniach SD-WAN. Aby urządzenia w sieci SD-WAN realizowały wymagane funkcjonalności (tj. zintegrowany Firewall, system wykrywania ataków i ochrony przed tymi atakami oraz wykrywania zagrożeń na stronach internetowych i złośliwego oprogramowania w pobieranych z sieci plikach) potrzebne jest wykonywanie przez nie poniżej opisanych funkcji, wpływających istotnie na konsumpcję pamięci RAM:

- Głęboka Inspekcja Pakietów (DPI): Silniki DPI klasyfikują aplikacje poprzez analizę zawartości pakietów, co wymaga znacznych zasobów procesora i pamięci na bazy sygnatur oraz analizę przepływów;
- Zapora Ogniowa Nowej Generacji (NGFW): Inspekcja stanowa, bramy na poziomie aplikacji oraz złożone egzekwowanie polityk;
- Systemy Zapobiegania/Wykrywania Włamań (IPS/IDS): Systemy te wykorzystują obszerne bazy sygnatur oraz analizę behawioralną, co znacząco zwiększa wykorzystanie pamięci;
- Źródła informacji o zagrożeniach (Threat Intelligence Feeds): Przechowywanie i przetwarzanie dużych, często aktualizowanych źródeł informacji o zagrożeniach (np. czarne listy IP/URL, sygnatury malware);
- Filtrowanie URL: Utrzymywanie i przeszukiwanie dużych baz danych URL.

Również funkcjonalności związane z zapewnieniem jakości i optymalizacją przesyłanych danych poprzez tę sieć mają wpływ na zapotrzebowanie na pamięć RAM. W szczególności są to funkcjonalności:

- Zaawansowane mechanizmy QoS obejmujące klasyfikację ruchu, utrzymywanie wielu kolejek, policing, shaping;
- Routing Aplikacyjny (AAR): Identyfikacja aplikacji (często za pomocą DPI) i podejmowanie dynamicznych decyzji o wyborze ścieżki na podstawie rzeczywistej wydajności łącza (opóźnienie, jitter, utrata pakietów) oraz SLA aplikacji wymaga przechowywania sygnatur aplikacji, metryk wydajności i stanów polityk;
- Algorytmy Wyboru Ścieżki: Złożone algorytmy optymalnego wyboru ścieżki, zwłaszcza te wykorzystujące sztuczną inteligencję/uczenie maszynowe (AI/ML);
- Forward Error Correction (FEC) / Duplikacja Pakietów: Te funkcje zwiększające niezawodność przesyłania danych w sieci, mogą zużywać dodatkową pamięć na buforowanie i zarządzanie zduplikowanymi strumieniami pakietów.

Niewystarczająca ilość pamięci RAM może sparaliżować "inteligentne" aspekty SD-WAN, redukując je do podstawowego koncentratora VPN z ograniczonymi możliwościami optymalizacji ruchu. Poza tym cały ruch w sieci krytycznej musi być szyfrowany. Każdy tunel VPN wymaga pamięci na konteksty szyfrowania, zarządzanie kluczami i skojarzenia bezpieczeństwa. Dla kilkuset lokalizacji, punkty agregacyjne będą obsługiwać setki (jeśli nie tysiące) tuneli. Nawet urządzenia oddziałowe w topologii siatki lub częściowej siatki będą obsługiwać wiele tuneli. Duże wdrożenia VPN mogą napotykać na wąskie gardła skalowalności i przeciążenie tuneli.

Niedostateczne specyfikacje RAM oznaczają wymuszony wybór: albo wyłączenie krytycznych funkcji bezpieczeństwa (co jest nieakceptowalne), albo poważna degradacja wydajności po ich włączeniu, potencjalnie czyniąc zabezpieczenia nieskutecznymi. Efektywne zarządzanie siecią krytyczną obejmującą kilkaset routerów wymaga kompleksowego monitorowania, szczegółowego logowania na potrzeby analizy bezpieczeństwa i operacyjnej oraz danych telemetrycznych dla analityki. Urządzenia brzegowe odgrywają rolę w zbieraniu i eksportowaniu tych danych. Przechowywanie logów lokalnie (nawet tymczasowo przed eksportem) oraz obsługa strumieni telemetrycznych (NetFlow, IPFIX, SNMP) wymaga pamięci RAM. Interakcja z zaawansowanymi platformami orkiestracji również ma swój ślad pamięciowy dla agentów lub procesów na urządzeniu. Dodatkowo specyfikowanie pamięci RAM wyłącznie na podstawie bieżących potrzeb jest krótkowzroczne w przypadku infrastruktury krytycznej. Należy mieć tu na uwadze takie aspekty, jak:

- Sieć prawdopodobnie będzie się rozwijać pod względem wolumenu ruchu, liczby użytkowników, podłączonych urządzeń, a potencjalnie także nowych lokalizacji. Pamięć RAM powinna umożliwiać ten wzrost bez konieczności przedwczesnej wymiany sprzętu. Wytyczne dotyczące wymiarowania często zalecają zapewnienie wystarczającej pojemności na przewidywany rozwój.
- SD-WAN jest technologią ewoluującą. Przyszłe aktualizacje oprogramowania mogą wprowadzać nowe funkcje lub ulepszać istniejące, potencjalnie zwiększając wymagania dotyczące pamięci RAM. Sztuczna inteligencja (AI) i uczenie maszynowe (ML) są coraz częściej integrowane z rozwiązaniami SD-WAN w celu usprawnienia podejmowania decyzji efektywności operacyjnej.
- Możliwość wdrażania nowych usług sieciowych (np. zaawansowana analityka, nowe moduły bezpieczeństwa, integracja

z IoT) bez degradacji wydajności.

- Dla systemów krytycznych, celowe i w bezpiecznym wymiarze (tj. nie „na styk”) przydzielanie zasobów, takich jak RAM, jest rozsądną strategią zapewniającą stabilność podczas nieoczekiwanych wzrostów obciążenia, umożliwiającą obsługę aktualizacji oprogramowania i wydłużającą żywotność sprzętu.

Oszczędzanie na pamięci RAM na obecnym etapie może prowadzić do znacznie wyższych kosztów i problemów operacyjnych w przyszłości, gdy system będzie musiał skalować się lub dostosowywać do nowych wymagań.

Specyfikacje pamięci RAM określone przez Zamawiającego (4GB dla małych urządzeń, 16GB dla średnich i 32GB dla dużych urządzeń agregujących) są adekwatne do wymagań stawianych przez sieć SD-WAN o skali kilkuset routerów, będącą częścią infrastruktury krytycznej. Próba zarządzania siecią krytyczną obejmującą kilkaset routerów za pomocą urządzeń brzegowych o niedostatecznym zapasie pamięci RAM grozi stworzeniem niestabilnej i trudnej do zarządzania struktury. Infrastruktura krytyczna wymaga bezkompromisowego podejścia do bezpieczeństwa. Implementacja wielowarstwowych, zaawansowanych mechanizmów ochrony ma bezpośrednie i znaczące implikacje dla zapotrzebowania na pamięć RAM. Niewystarczająca ilość pamięci RAM prowadzi do nadmiernego wykorzystania mechanizmu wymiany danych z dyskiem (swapping), jeśli jest dostępny, lub do agresywnego odzyskiwania pamięci, co skutkuje wysokimi opóźnieniami, zmiennością opóźnień (jitter) i obniżoną przepustowością. Wysoki jitter powoduje przerywany dźwięk, opóźnienia wideo, a niska przepustowość prowadzi do zatorów i opóźnień. Bezpośrednio wpływa to na wydajność aplikacji, zwłaszcza usług czasu rzeczywistego takich, jak transmisja głosu i wideo.

Wyczerpanie pamięci jest również częstą przyczyną awarii i restartów urządzeń, co prowadzi do przerw w świadczeniu usług. W infrastrukturze krytycznej takie przerwy mogą mieć poważne konsekwencje. Przerwanie pracy urządzenia SD-WAN może mieć katastrofalne skutki dla sieci. Przy ograniczonej zaś ilości pamięci RAM Zamawiający może nie być w stanie jednocześnie aktywować wszystkich wymaganych funkcji bezpieczeństwa lub zarządzania ruchem. Przyszła skalowalność (więcej tuneli, użytkowników, lokalizacji, funkcji) będzie niemożliwa bez kosztownych modernizacji sprzętu. Przykładem mogą być tu urządzenia firmy Fortinet, gdzie modele FortiGate z 2GB RAM, po ostatnich aktualizacjach oprogramowania, stały się niestabilne i potrafiły się samoczynnie restartować, oraz część funkcjonalności zostało usuniętych, co ilustruje, jak ograniczenia pamięci mogą wpływać na dostępność funkcji. Opis przypadku wycofanych funkcjonalności w oprogramowaniu FortiOS do urządzeń Fortigate: <https://docs.fortinet.com/document/fortigate/7.4.0/new-features/519079/proxy-related-features-no-longer-supported-on-fortigate-2-gb-ram-models-7-4-4>

Ciągłe problemy z wydajnością, niewyjaśnione awarie i ograniczenia funkcjonalności spowodowane niską ilością pamięci RAM znacznie zwiększają obciążenie operacyjne personelu IT, prowadząc do bardziej złożonego i czasochłonnego rozwiązywania problemów. Infrastruktura krytyczna wymaga wyższego standardu niezawodności, bezpieczeństwa i utrzymanej wydajności pod obciążeniem niż typowe sieci korporacyjne. Wymaga to bardziej solidnego sprzętu, w tym odpowiedniej ilości pamięci RAM. Koszt awarii w infrastrukturze krytycznej jest znacznie wyższy, co uzasadnia inwestycję w bardziej wydajne (z większą ilością RAM) urządzenia w celu ograniczenia tego ryzyka.

Wybór urządzeń o niższej ilości pamięci RAM może oferować początkowe oszczędności kosztów, ale jednocześnie może prowadzić do wyższego całkowitego kosztu posiadania (TCO) z powodu:

- Przedwczesnych modernizacji sprzętu, gdy limity pamięci RAM zostaną osiągnięte;
- Zwiększonych kosztów operacyjnych związanych z rozwiązywaniem problemów z wydajnością/stabilnością;
- Kosztów związanych z przerwami w świadczeniu usług lub naruszeniami bezpieczeństwa.

Przystępujący w pełni podziela pogląd KIO wyrażony w wyroku z 28.03.2023 r. (KIO 703/23), gdzie wskazano, że „Zamawiający ma prawo określić warunki udziału w postępowaniu odnoszące się do przedmiotu zamówienia w sposób, który uwzględni obiektywne potrzeby zamawiającego, pomimo, że wyklucza on możliwość dopuszczenia do realizacji zamówienia wszystkich wykonawców działających na rynku. Prawem Zamawiającego jest takie opisanie warunków udziału w postępowaniu, które zaspokoi potrzeby i oczekiwania Zamawiającego w ramach realizacji danego przedmiotu zamówienia.” Podobnie KIO orzekła w wyroku z 04.03.2021 r. (KIO 356/21). Wprowadzenie przez Zamawiającego kwestionowanych przez Odwołującego wymagań dotyczących (i) posiadania odpowiedniego statusu w raporcie Gartnera lub równoważnym, (ii) parametrów pamięci RAM oraz (iii) wysokości urządzeń jest uzasadnione, a wręcz konieczne i usprawiedliwione dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego specyfikę.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej po zapoznaniu się z przedstawionymi poniżej dowodami, po wysłuchaniu oświadczeń, jak i stanowisk stron oraz Przystępujących (T-Mobile Polska S.A. nieobecny do obu odwołań złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy, ustalił i zważył, co następuje.

Skład orzekający Izby ustalił, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołań na podstawie art. 528 Pzp, a obaj Wykonawcy posiadają legitymację procesową w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp uprawniającą do ich złożenia.

Skład orzekający Izby, działając zgodnie z art. 542 ust. 1 Pzp dopuścił w niniejszej sprawie dowody z: dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej w formie elektronicznej w sprawie sygn. akt: KIO 1630/25, KIO 1632/25 w tym w szczególności postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia zwanej dalej: „SWZ” oraz Opisu Przedmiotu Zamówienia zwanego dalej: „OPZ” stanowiącego zał. nr 1 do SWZ, jak i pytań i odpowiedzi udzielonych przez Zamawiającego 20.05.2025 r., zwłaszcza odpowiedzi na pytanie 31, które wskazało równoważności dla raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN”.

Izba dopuściła dodatkowo, jako dowód w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25 załączone do odwołania na okoliczności tam wskazane:

- 1) Raport Gartner Magic Quadrant for SD-WAN 2024;
- 2) Raport IDC MarketScape: Worldwide SD-WAN 2023.

W poczet materiału dowodowego do sprawy o sygn. akt: KIO 1632/25 Izba zaliczyła złożony przed rozprawą przez

Odwolującego w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

- 1) Dowód nr 1 i 2 - SIWZ i OPZ dla postępowania prowadzonego przez ZUS (pn. „Zestawienie i utrzymanie łączy WAN”) – na okoliczność udowodnienia zarzut nr 1 (dot. raportu Gartner) i zarzutu nr 2 (kwestia pamięcią RAM),
- 2) Dowód nr 3 i 4 - SIWZ i OPZ dla postępowania prowadzonego przez Poczta Polska (pn. Dostawa, wdrożenie i utrzymanie infrastruktury sieciowej SD-WAN na potrzeby sieci WAN dla Poczty Polskiej S.A) – na okoliczność udowodnienia zarzut nr 1 (dot. raportu Gartner) i zarzutu nr 2 (kwestia pamięcią RAM),
- 3) Dowód nr 5 – karta produktowa dla urządzenia FortiGate/ Forti Wifi 50E Series - na okoliczność udowodnienia zarzutu nr 2,
- 4) Dowód nr 6 – karta produktowa dla urządzenia Palo Alto PA 220 - na okoliczność udowodnienia zarzutu nr 2,
- 5) Dowód nr 7 - zdjęcie typowej szafy rack (o rozmiarze 42 U) na okoliczność wykazania, zasadności zarzut dot. wysokości urządzeń.

Dodatkowo, Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego do sprawy o sygn. akt: KIO 1632/25 złożone na posiedzeniu przez Odwołującego w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25, wyciągi ze specyfikacji i OPZ z dowodów przedłożonych przed rozprawą, tj. prowadzonych postępowań przez ZUS i Poczty Polskiej.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy skład orzekający Izby miał na uwadze zakres zaskarżenia w obu odwołanych, przystąpienia, odpowiedzi na odwołania o sygn. akt: KIO 1630/25, jak i KIO 1632/25 stanowisko pisemne Przystępujących w sprawach o sygn. akt: KIO 1630/25, jak i KIO 1632/25 stanowiska i oświadczenia stron oraz Przystępujących (T-Mobile Polska S.A. nieobecny) złożone ustnie do protokołu.

Odnosząc się do podniesionych w treści odwołań zarzutów stwierdzić należy, że tak odwołanie o sygn. akt: KIO 1630/25 oraz odwołanie o sygn. akt: KIO 1632/25 podlega oddaleniu w całości.

Odwolanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25:

Integrale IT Sp. z o.o. sformułowało w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Zamawiającego:

- 1) art. 16 ust. 1 PZP i art. 99 ust. 4 PZP – poprzez opisanie przedmiotu zamówienia sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji i proporcjonalności. Wprowadzenie wymogu posiadania statusu „Leader” w raporcie Gartnera (lub równoważnym) stanowi niezasadnione ograniczenie konkurencji, faworyzując określonych producentów urządzeń i eliminując innych wykonawców, bez związku z obiektywnymi potrzebami Zamawiającego.
- 2) art. 99 ust. 1 PZP – opis przedmiotu zamówienia jest nieadekwatny do celu zamówienia i sformułowany w sposób niezapewniający jednoznaczności.
- 3) art. 99 ust. 5 i 6 PZP – nieprecyzyjne określenie pojęcia „raport równoważny”. Zamawiający, dopuszczając w OPZ spełnienie wymogu poprzez „raport równoważny” wobec Gartner Magic Quadrant, nie zdefiniował ani nie wskazał, jakie raporty uzna za równoważne ani po spełnieniu jakich kryteriów.
- 4) zasady obiektywizmu i proporcjonalności (art. 16 ust. 1 i art. 99 ust. 4 PZP) – zastosowanie nieobiektywnego kryterium ocenego w postaci pozycji w raporcie Gartner Magic Quadrant. Raporty typu Magic Quadrant są opracowaniami komercyjnymi o subiektywnej metodologii, które nie stanowią bezpośredniej miary jakości technicznej produktu.

Izba dokonała następujących ustaleń:

W zakresie odwołania o sygn. akt: KIO 1630/25 Izba przywołuje stan faktyczny wynikający z treści odwołania, przystąpienia, odpowiedzi na odwołanie oraz pism procesowych Przystępujących. Nadto, stan faktyczny wynikający z treści odwołania, przystąpienia, odpowiedzi na odwołanie oraz pism procesowych Przystępujących w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25. Zamawiający w treści OPZ stanowiącego załącznik nr 1 do SWZ, zawarł wymóg, aby producent urządzeń SD-WAN oferowanych w postępowaniu był sklasyfikowany w segmencie „Leaders” raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” (edycja 2024) lub równoważnego. Wymóg ten został sformułowany w OPZ w pkt 4.1.1.2, 4.2.1.2, 4.3.1.2, 4.4.1.2, 4.5.1.2 i 4.6.1.2. Dodatkowo, Izba wskazuje pytania i odpowiedzi udzielone przez Zamawiającego 20.05.2025 r., zwłaszcza odpowiedzi na pytanie 31, które wskazało równoważności dla raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN”. Zgodnie z nimi: „(...)”

Pytanie nr 31

Dotyczy punktu 4.1.1.2 – prosimy o wskazanie równoważności dla raportu Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN”.

Odpowiedź:

Za równoważny raport uznaje się dowolny niezależny, globalny raport analityczny dotyczący rozwiązań SD-WAN, spełniający łącznie poniższe warunki, opublikowany nie wcześniej niż 20 miesięcy przed datą zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu:

Metodologia ocen opisana publicznie, obejmująca przynajmniej dwa główne wymiary: zdolność do wykonania oraz kompletność wizji.

Ocena oparta na minimum czterech kryteriach: wydajność, bezpieczeństwo, skalowalność, wsparcie posprzedażowe (lub ich ekwiwalenty).

Dostawca musi być sklasyfikowany w pierwszym obszarze określonym jako „Leaders” lub odpowiednik najwyższej pozycji”. Zamawiający wprowadził zapisy do pkt 4 OPZ. OPZ z naniesionymi zmianami w trybie śledzenia stanowiąc będzie załącznik do niniejszego pisma. (...)”.

W związku z powyższymi wskazanymi odpowiedziami na pytanie 31, Odwołujący złożył na posiedzeniu oświadczenie o wycofaniu zarzutu nr 3 odwołania dotyczącego naruszenia przez Zamawiającego art. 99 ust. 5 i 6 Pzp poprzez nieprecyzyjne określenie pojęcia „raport równoważny”, w konsekwencji Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w tym zakresie.

Do pozostałych kwestii Izba odniesie się w ramach poszczególnych zarzutów.

Odwolanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

Grupa E Sp. z o.o. sformułowało w odwołaniu następujące zarzuty naruszenia przez Zamawiającego:

- art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1) i 3) Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nieadekwatny i

nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia i nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców:

- 1) usunięcie wymogu określonego w pkt 4.1.1.2 SWZ, 4.2.1.2 SWZ, 4.3.1.2 SWZ, 4.4.1.2 SWZ, 4.5.1.2 SWZ oraz 4.6.1.2 SWZ dotyczących konieczności sklasyfikowania producenta urządzenia jako „Leaders” w raporcie Gartnera „Magic Quadrant for SD-WAN” lub równoważnego – dane wg raportu za rok 2024 aktualnego na dzień ogłoszenia postępowania;
- 2) zmianę parametrów pamięci RAM urządzeń w następujący sposób:
 - pkt 4.1.7.4 SWZ – z 4 GB na 1 GB,
 - pkt 4.2.7.4 SWZ – z 16 GB na 4 GB,
 - pkt 4.3.7.4 SWZ – z 16 GB na 8 GB,
 - pkt 4.4.7.4 SWZ – z 16 GB na 8 GB, – pkt 4.6.7.4 SWZ – z 4 GB na 1 GB
- 3) zmianę wymogu określonego w pkt 4.5.5.2 SWZ poprzez zwiększenie dopuszczalnej wysokości urządzenia z 1U na 5U;

Izba dokonała następujących ustaleń:

W zakresie odwołania o sygn. akt: KIO 1632/25, Izba przywołuje stan faktyczny wynikający z treści odwołania, przystąpięń, odpowiedzi na odwołanie oraz pism procesowych Przystępujących. Nadto, Izba powołuje się na ustalenia w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25.

Do pozostałych kwestii Izba odniesie się w ramach poszczególnych zarzutów.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25, sygn. akt: KIO 1632/25:

Biorąc pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową, po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału (art. 542 ust. 1 Pzp), Izba stwierdziła co następuje.

Odnośnie pierwszego, drugiego i czwartego zarzutu odwołania o sygn. akt: KIO 1630/25 oraz pierwszego zarzutu odwołania o sygn. akt: KIO 1632/25, Izba uznała w/w zarzuty za niezasadne.

W pierwszej kolejności, Izba podkreśla, że podziela stanowisko Zamawiającego wynikające z orzecznictwa przytoczonego w odpowiedzi na odwołanie, że zakaz opisywania przedmiot zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności poprzez wprowadzenie wymagań możliwych do spełnienia przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, nie ma charakteru absolutnego. Powyższy zakaz nie oznacza zobowiązania Zamawiającego do opisanie przedmiotu zamówienia w taki sposób, aby każdy zainteresowany wykonawca mógł złożyć ofertę w postępowaniu. Zamawiający jako gospodarz postępowania ma prawo opisanie przedmiotu w sposób odpowiadający jego uzasadnionym potrzebom. Prawo zamówień publicznych nie nakłada na Zamawiającego obowiązku zapewnienia konkurencji absolutnej kosztem jego potrzeb. Nie musi dostosowywać swoich potrzeb do rynku i nabywać przedmiot dla niego nieprzydatny, tylko po to aby zapewnić Wykonawcom możliwość udziału w postępowaniu. Odwrotnie to rynek powinien dostosowywać się do potrzeb Zamawiającego. Izba podkreśla że zgodnie z orzecznictwem nawet opis przedmiotu zamówienia dokonywany w taki sposób, że wyłącznie jeden wykonawca może złożyć zgodną z nim ofertę, może nie być poczytany za naruszanie zasad wyrażonych w art. 16 ust. 1 oraz art. 99 ust. 1, 2 i 4 Pzp. Zamawiający może bowiem oczekiwać rozwiązań najnowocześniejszych i wyjątkowych (za wyrokiem z 01.02.2011 r., sygn. akt: KIO 79/11, sygn. akt: KIO 89/11, sygn. akt: KIO 90/11) o ile Zamawiający swoje potrzeby uzasadni (podobnie w wyroku z dnia 28.02.2012 r., sygn. akt: KIO 229/12, sygn. akt: KIO 238/12, sygn. akt: KIO 239/12, sygn. akt: KIO 242/12, sygn. akt: KIO 245/12, sygn. akt: KIO 247/12) (za wyrokiem KIO z 12.12.2012 r., sygn. akt: KIO 2630/12 oraz wyrokiem KIO 04.01.2018 r., sygn. akt: KIO 2707/17).

Kwestia sposobu wykazania potrzeb Zamawiającego może być oparta na uwzględnieniu potrzeb, pochodzącym wprost od użytkownika końcowego lub innej osoby merytorycznie odpowiedzialnej u Zamawiającego za zagadnienie techniczne będące przedmiotem sporu (w tym zakresie istnieje powszechna praktyka ustanawiania takich osób pełnomocnikami Zamawiającego, z uwagi na ekonomikę postępowania odwoławczego, tak również w przedmiotowym wypadku). Istotą jest bowiem wykazanie w sposób wiarygodny, logiczny i spójny, co było podstawą takich, a nie innych wymagań. Naturalnie nie jest takim uzasadnieniem głoślowe oświadczenie Zamawiającego nie poparte żadną miarodajną argumentacją. (za wyrokiem KIO 03.09.2015 r., sygn. akt: KIO 1814/15). Dodatkowo, należy odróżnić uzasadnioną potrzebę od chęci posiadania jakiegoś rozwiązania. W przypadku uzasadnionej potrzeby zamawiający winien wykazać, dlaczego dane rozwiązanie jest mu niezbędne do realizacji zadań, a nie jedynie wskazać chęć jego posiadania. (za wyrokiem KIO z 20.08.2018 r., sygn. akt: KIO 1527/18).

W przedmiotowym stanie faktycznym, Zamawiający wskazał na swoją specyfikę i zakres zamówienia, że jest spółką o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa. Nadto, że jest operatorem usługi kluczowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz., 1077, 1222 ze zm.) (dalej: „uksc”). Zgodnie z art. 4 pkt 1 uksc, krajowy system cyberbezpieczeństwa obejmuje m.in. operatorów usług kluczowych, do których zaliczane są takie podmioty jak przewoźnicy kolejowi oraz zarządcy infrastruktury kolejowej. Krajowy system cyberbezpieczeństwa ma natomiast na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w szczególności niezakończonego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych oraz osiągnięcie odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych służących do świadczenia tych usług (art. 3 uksc). Dostarcza jako operator usługi kluczowej, aplikację „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ”. Dostęp do aplikacji „System Konstrukcji Rozkładu Jazdy – SKRJ” ma być realizowany w oparciu o technologię SD-WAN. Powyższe implikuje wymóg zastosowania rozwiązań, które spełniają rygorystyczne wymogi niezawodności, bezpieczeństwa. W wyniku wdrożenia urządzeń SD-WAN zwiększy się poziom bezpieczeństwa usług IT.

W jego przypadku mamy także do czynienia z infrastrukturą krytyczną, co jest związane z pełnieniem nadzoru nad ruchem pociągów. W tym zakresie Zamawiający podał na rozprawie przykład zaistniałej dzień przed rozprawą awarii i negatywnego skutku związanego właśnie z utratą takiego nadzoru nad ruchem pociągów. Okoliczności zaistnienia takiej awarii zostały potwierdzone przez Przystępującego po stronie Odwołującego, który realizował aktualnie usługę związaną z

siecią WAN.

W ocenie Izby, Zamawiający wykazał, w konsekwencji, zaistnienie po jego stronie konieczności pozyskania rozwiązań o wysokiej dojrzałości technologicznej zapewniających maksymalny poziom bezpieczeństwa danych, o wysokim stopniu niezawodności i zaawansowanym stopniu rozwoju. Niewątpliwie jest to zgodne z interesem publicznym. Podmioty znajdujące się w raporcie Gartnera, w ćwiartce „Leader” łączą wysoką innowacyjność z udokumentowaną zdolnością do utrzymania wsparcia w lokalizacjach, a tym samym minimalizują ryzyko przerw w dostępie do krytycznych usług.

Izba podkreśla, że twierdzenia obu Odwoływających, że można było osiągnąć zakładane cele w inny sposób taki jak: wymóg funkcjonowania produktu na rynku od kilku lat (stabilność produktu), wykazanie się określonym doświadczeniem w zakresie obsługi danych organizacji zbliżonych do Zamawiającego o rozproszonym charakterze, zagwarantowania przez cały okres realizacji wsparcia, złożenie próbki przedmiotu zamówienia, certyfikatu ISO, jedynie są przejawem tego, co oczekiwali Odwoływający. To Zamawiający decyduje jako gospodarz postępowania, co jest dla niego najlepsze w kontekście swoich potrzeb, gdyż Zamawiający zna je najlepiej. Za wyrokiem z 10.08.2022 r., sygn. akt KIO 1924/22: *„Pomimo konieczności zachowania uczciwej konkurencji zamawiający ma prawo tak opisać przedmiot zamówienia aby uwzględnione zostały jego rzeczywiste potrzeby. To zamawiający jest bowiem gospodarzem postępowania o udzielenie zamówienia. To zamawiający wie jaki cel chce osiągnąć i charakteryzuje go, przygotowując opis przedmiotu zamówienia. Celem tak przygotowanego opisu przedmiotu zamówienia jest umożliwienie zaspokojenia potrzeb zamawiającego w warunkach konkurencji, nie zaś umożliwienie wzięcia udziału w postępowaniu wszystkim wykonawcom działającym w danej branży”*. W żaden sposób Odwoływający nie wykazali, że ich sposób dojścia do celu jest lepszy niż sposób przyjęty przez Zamawiającego – w kontekście raportu Gartnera. Ich założenia są po prostu odmienne niż Zamawiającego.

Izba stoi na stanowisku, że obaj Odwoływający nie podważyli generalnej tezy Zamawiającego, iż dzięki raportowi Gartnera osiągnie zakładane cele, czyli satysfakcjonujący efekt. Zamawiający podkreślał na rozprawie, że zgodnie z zasadą efektywności chciałby uzyskać najwyższą jakość w ramach posiadanych środków, którymi dysponuje.

Izba nie podziela stanowiska obu Odwoływających że miejsce w raporcie Gartnera w małym stopniu jest zależne od oferowanych przez nich przedmiotów (asortymentu, czyli produktu), a bardziej od cech podmiotowych takich jak strategia marketingowa, zrozumienie rynku, strategia sprzedaży, stabilność finansowa, czy atrakcyjność cen. Zdecydowanie większość ma podłoże przedmiotowe (w tym zakresie Izba oparła się na cechach podanych przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie, do których odnosili się także obaj Odwoływający). Jest nimi np.: strategia oferty produktowej, licencjonowanie subskrypcji, dostosowanie do specyficznych branż np. transportu, innowacyjność, obecność i wsparcie w kluczowych regionach, jakość, funkcjonalność i niezawodność rozwiązania SD-WAN, jakości wsparcia technicznego, łatwość wsparcia technicznego. W konsekwencji Zamawiający miał prawo uznać, że wymóg związany z raportem Gartnera, to narzędzie które pozwoli Zamawiającemu osiągnąć powodzenie prowadzonego przez niego postępowania, gdyż raport ocenia kryteria przedmiotowe, mamy więc do czynienia z podmiotami zweryfikowanymi spełniającymi określone wymogi techniczne. Stanowiska odmienne obu Odwoływających wynikają stricte z odmiennych założeń i nie zostały niczym poparte i dążą do narzucenia swojej wizji Zamawiającemu, który jest gospodarzem postępowania.

Należy także zaznaczyć że obaj Odwoływający nie kwestionowali miarodajność raportu Gartnera, wskazywali jedynie że to subiektywne narzędzie, znaleźli na nim nie przekłada się na jakość czy też zapewnienie określonego bezpieczeństwa, gdyż dotyczy stricte renomy danego producenta. Izba nie zgadza się z takim stanowiskiem obu Odwoływających, gdyż to uznane narzędzie, które nie ma tylko charakteru marketingowego, ale przede wszystkim stanowi źródło weryfikacji oferowanego przez podmioty znajdujące się tam przedmiotu zamówienia. Daje ono podstawę do uznania, że Zamawiający otrzyma odpowiednio wysoki standard pod względem jakościowym i sprawdzone produkty. Należy także zauważyć że miejsce w raporcie, w określonej ćwiartce, nie jest dane raz na zawsze, więc podmioty tam się znajdujące są poddawane okresowej weryfikacji. Izba także podkreśla, że niewątpliwie korzyści ze znajdowania się w odpowiedniej ćwiartce raportu, przewyższają ewentualne koszty. Nadto fakt, że uznane podmioty z branży poddają się weryfikacji w ramach tego raportu (jak i innych równoważnych, które dopuścił Zamawiający) świadczy o tym, że mają one wymierny wpływ na prestiż danego producenta i wymiennie przekładają się na jakość oraz standard oferowanego produktu, jak i usług.

Izba wskazuje że w oczekiwanej ćwiartce mamy do czynienia z 6 podmiotami (producentami), co należy podkreślić nie oznacza to, iż przełoży się to automatycznie na taką samą ilość ofert, gdyż to Wykonawcy, w tym także dystrybutorzy będą oferować asortyment tych produktów i składać oferty. Izba wskazuje, że wymóg Zamawiającego nie należy rozpatrywać jako nakaz do innych wykonawców aby uzyskali swoistą certyfikację poprzez raport Gartnera, ale raczej aby podjęli kroki w tym kierunku, gdyż w ten sposób spełnią transparentne kryterium o charakterze rynkowym dający obraz jakości, bezpieczeństwa oraz zaawansowania technologicznego oferowanych urządzeń.

Izba dodatkowo potwierdza, że nie wystarczy być na liście w raporcie Gartnera, należy także spełnić wszystkie pozostałe wymogi techniczne przygotowanego przez Zamawiającego przedmiotu zamówienia. Przedstawione w zakresie tych zarzutów przez drugiego Odwoływającego dowody (dowód nr 1 i 2, 3 i 4 oraz wyciągi ze specyfikacji i OPZ z tych dowodów) nie zmieniają stanowiska Izby w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1630/25:

W tym stanie rzeczy, Izba oddaliła odwołanie o sygn. akt: KIO 1630/25 na podstawie art. 553 zdanie pierwsze, 554 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono z uwzględnieniem przywołanych poniżej przepisów, w tym także w oparciu o § 8 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia wskazanego poniżej. Jednocześnie, obciążając kosztami Odwoływającego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 Pzp oraz 575 Pzp, z uwzględnieniem postanowień Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów

postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Odwołanie w sprawie o sygn. akt: KIO 1632/25:

Biorąc pod uwagę ustalenia i stan rzeczy ustalony w toku postępowania (art. 552 ust.1 Pzp), oceniając wiarygodność i moc dowodową, po wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału (art. 542 ust. 1 Pzp), Izba stwierdziła co następuje.

Względem zarzutu drugiego, Izba uznała w/w zarzut za niezasadny.

Względem pamięci RAM, w ocenie Izby Odwołującym żaden sposób nie podważył zasadności tego wymogu sformułowanego przez Zamawiającego. Okoliczność, że ten sam efekt „wydajność” można osiągnąć przy pomocy innej technologii, w żaden sposób nie deprecjonuje tego wymogu. Zamawiający wybrał po prostu określoną technologię dla zapewnienia sobie niezbędnej przepustowości koniecznej z uwagi na topologię związaną z możliwością łączenia jego poszczególnych 400 jednostek z centralną, jak i topologię związaną z możliwością łączenia się pomiędzy 400 jednostkami. Był to świadomy wybór uzasadniony przedstawionymi potrzebami Zamawiającego i poprzedzony konsultacjami rynkowymi. Izba w tej materii wskazuje, za orzecznictwem, że: „*Nie stanowi naruszenia uczciwej konkurencji i równego traktowania opisanie przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie technologii dostosowanej do potrzeb zamawiającego*” (wyrok z 02.09.2010 r., sygn. akt: 1756/10, przywołujący wyrok SO w Gliwicach z 22.04.2008 r., sygn. akt: X Ga 25/08 oraz wyrok KIO z 13.07.2010 r., sygn. akt: KIO 1246/10). Izba zgadza się także, że stanowiskiem Zamawiającego, iż ilość pamięci RAM decyduje o możliwościach rozwoju danego rozwiązania. Przedstawione przez Odwołującego dowody (dowód nr 1 i 2, 3 i 4, 5 i 6) nic nie wnoszą do sprawy.

Izba także nie zgadza się ze stanowiskiem, iż okoliczność że niektórzy producenci (np. z przedstawionych przez Odwołującego dowodów nr 5 i 6) nie przedstawiają informacji w zakresie pamięci RAM świadczy o tym, że są to informacje nieistotne. W tym zakresie także należy podkreślić że Odwołujący generalnie nie zaprzeczył, iż informacje w zakresie Fortigate i PoloAlto, co do tej pamięci są do uzyskania na stronie tych producentów czy też generalnyw sieci. Względem, zaś podmiotów, które spełniają ten wymóg to w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wskazał dwa podmioty, czego nie zakwestionował Odwołujący. Przy czym, gdyby nawet byłby jeden (czego Odwołujący nie udowodnił), to z uwagi na uzasadnione potrzeby Zamawiającego byłoby to uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

Względem zarzutu trzeciego, Izba uznała w/w zarzut za niezasadny.

W tym wypadku, Izba wskazuje, na szczegółowe zarzuty Odwołującego z rozprawy (wskazując na to, że są to de facto 4 urządzenia, 2 w lokalizacji w W-wie, 2 na Śląsku). Zamawiający przedstawił w rozprawie logiczne wyjaśnienie i uzasadnił swój wymóg istniejącymi uwarunkowaniami lokalowymi w szczególności w W-wie, ale także na Śląsku (szczegóły w protokole rozprawy). Zwrócił też uwagę, że oczekiwane urządzenie 1 U będzie tak samo sprawne jak urządzenie o wielkości 5 U. Zaś, umieszczenie w szafie RACK urządzeń 5 U, uniemożliwia Zamawiającemu umieszczenie 5 urządzeń o wysokości 1 U, które 5 -krotnie zwiększyłyby parametry oczekiwane przez Zamawiającego. Odwołujący nie zaprzeczył, stanowisku Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie, że na rynku są co najmniej 3 urządzenia różnych producentów spełniające warunek wielkości 1 U. Przy czym, gdyby nawet był jeden (czego Odwołujący nie udowodnił), to z uwagi na uzasadnione potrzeby Zamawiającego byłoby to uzasadnione. Przedstawione przez Odwołującego dowód (dowód nr 7) nic nie wnosi do sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

W tym stanie rzeczy, Izba oddaliła odwołanie o sygn. akt: KIO 1632/25 na podstawie art. 553 zdanie pierwsze, 554 ust. 1 pkt 1 Pzp oraz orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono z uwzględnieniem przywołanych poniżej przepisów, w tym także w oparciu o § 8 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia wskazanego poniżej. Jednocześnie, obciążając kosztami Odwołującego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 Pzp oraz art. 575 Pzp, z uwzględnieniem postanowień Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Izba, działając na podstawie art. 556 Pzp, wydała w sprawach o sygn. akt: KIO 1630/25, sygn. akt: KIO 1632/25 orzeczenie łączne i orzekła jak w sentencji.

Przewodniczący:

.....