

## POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 23 września 2025 r.

### Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Paprocka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron oraz uczestników postępowania odwoławczego w dniu 23 września 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę Soffin sp. z o.o. w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez Centrum e-Zdrowia w Warszawie

#### postanawia:

1. odrzuca odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodnicząca:.....

### Sygn. akt: KIO 3545/25

#### Uzasadnienie

Zamawiający, Centrum e-Zdrowia w Warszawie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: „Wsparcie Zamawiającego w realizacji testów w systemach realizowanych przez Centrum e-Zdrowia”, wewnętrzny identyfikator: ZPRZ.270.143.2025. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 23 lipca 2025 r., pod nr: 2025/S 139-482883. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 21 sierpnia 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Soffin sp. z o.o. w Warszawie od czynności lub zaniechań Zamawiającego polegających na: ogłoszeniu wadliwego postępowania (wbrew: art. 138 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP”, art. 135 PZP, art. 284 PZP), braku udzielenia odpowiedzi na pytania (wbrew: art. 135 ust. 1 PZP) oraz wskazania, że po wyborze Zamawiający dokona znaczącej zmiany warunków Umowy w zakresie realizacji Zamówienia Podstawowego (wbrew: art. 455 ust. 1 PZP).

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu, że:

1) wszczął przyspieszone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego niezgodnie z art. 138 PZP, wyznaczając termin składania ofert liczący 13 pełnych dni, tj. od końca dnia 23 lipca 2025 roku godz. 16:18 do dnia 6 sierpnia 2025 godz. 12.00, który jest krótszy niż minimalny 15-dniowy termin składania ofert. Odwołujący wskazał, iż termin na złożenie oferty liczy się według zasad określonych w Kodeksie Cywilnym, tj. m.in. dzień ogłoszenia o przetargu (dzień zdarzenia) nie jest wliczany do terminu na złożenie oferty. Tym samym, wg Odwołującego przetarg jest pozbawiony podstawy prawnej i jako taki nieważny, a tym samym uniemożliwia uczestniczenie w nim oferentów. Dodał, że Zamawiający najpierw zignorował pytanie oferentów w tym zakresie, zaś na ponowne pytanie (pytanie nr 23) nie udzielił w ogóle odpowiedzi;

2) naruszył zasady konkurencyjności uniemożliwiając złożenie ofert poprzez:

a) niezgodną z art. 455 ust. 1 PZP deklarację, że dokona zmian w istotnej części Umowy po dokonaniu wyboru wykonawcy, w szczególności dotyczącej terminu wykonania Zamówienia Podstawowego gwarantowanego do wykonania, co jednocześnie znacząco wpływa na możliwości prawidłowej wyceny wartości oferty (treść udzielonej odpowiedzi przez Zamawiającego na pytanie 28 „(...) Zastrzeżenie dotyczące realizacji zamówienia podstawowego wynika z wewnętrznych kwestii finansowych u Zamawiającego. Zamawiającemu zależy na szybkim podpisaniu Umowy. Dodatkowo przewidział możliwości zmiany Umowy.” Odwołujący uznając to za zmianę istotną umowy wskazał, iż jest to niedopuszczalne po dokonaniu wyboru wykonawcy;

b) nałożenie nieuzasadnionego wymogu posiadania przez wykonawcę 35 osób zatrudnionych na umowę o pracę,

pomimo tego, że wyraźnie wskazał na elastyczny, czasowy i zdalny charakter wykonywanych usług (odpowiedzi Zamawiającego na pytania 2 i 7), co nobilituje wybrane firmy bez wyraźnej przyczyny wynikającej ze specyfiki zamówienia;

c)preferowanie firm znających już zakres prac przed postępowaniem, jak i specyfikę Zamawiającego, wymagając od wykonawcy, co jest wprost złamaniem zasady konkurencyjności:

–skróconego terminu wykonania Zamówienia Podstawowego, tj. 50.029 roboczogodzin, czyli 297 roboczymiesięcy (od 1 września 2025 r. do 30 listopada 2025 r.) uniemożliwiającego wykonanie prac: bez szczegółowej wiedzy na temat zakresu prac, bez posiadania szczegółowej wiedzy o Zamawiającym i jego systemach, bez wykształcenia pracowników w zakresie procedur Zamawiającego, czy zgodnie z pracochłonnością podaną przez Zamawiającego przekraczający ilość potrzebnych do realizacji pracowników ponad podaną i wymaganą ilość przez Zamawiającego (Zamawiający wymaga do realizacji Zamówienia 65 osób, natomiast zgodnie z podaną pracochłonnością wykonawca musi mieć co najmniej 99 specjalistów w okresie od 1 września do 30 listopada). Wg Odwołującego, nieścisłości te uniemożliwiają prawidłową wycenę prac. Charakter i specyfika prac zgodnie z metodyką tworzenia oprogramowania, jak i metodyka prowadzenia testów przez Zamawiającego uniemożliwia de facto wykonanie Zamówienia Podstawowego w tym terminie bez wcześniejszego (przed przetargiem) uzyskania stosownych informacji i przygotowania się do nich;

–2 tygodniowego obowiązkowego terminu na zapoznanie się z infrastrukturą Zamawiającego przed rozpoczęciem prac, co skraca ww. okres realizacji Zamówienia Podstawowego o 2 tygodnie dla firm nie znających infrastruktury Zamawiającego;

–wykonania Zamówienia Podstawowego bez podania opisu szczegółowego prac. Wg Odwołującego, skoro Zamawiający na etapie procedury przetargowej zna zarówno termin wykonania prac (30 listopada 2025 r.) jak i szacunkową pracochłonność (297 roboczymiesięcy), to na etapie publikacji przetargu posiadał szczegółową wiedzę, jakie zmiany w systemach informatycznych Zamawiającego należy przetestować, zwłaszcza, że wymaga de facto mniej niż 3 miesiące na ich przetestowanie – co jest sprzeczne z metodyką tworzenia oprogramowania, jak i z metodyką przeprowadzania testów podaną przez Zamawiającego jako załącznik do przetargu;

–wymagając od oferentów podania danych osobowych pracowników bez możliwości podpisania Umowy NDA, co de facto wyklucza firmy niemające z Zamawiającymi zawartych umów na realizację;

3)uniemożliwił części oferentom złożenie ofert poprzez:

a)zignorowanie części pytań oferentów zadanych po pojawieniu się przetargu w szczególności dotyczących naruszeń PZP, jak i zakresu i czasu wykonania Zamówienia Podstawowego (pytania m.in.: 23, 26, 27, 28);

b)zignorowanie wszystkich pytań oferentów zadanych po wprowadzeniu zmian do SWZ i Umowy;

c)przedłużenie terminu złożenia oferty po zmianie SWZ i Umowy w taki sposób, aby oferenci nie mieli możliwości zadawania pytań naruszając tym samym art. 135 i 284 PZP, dając oferentom jedynie kilka godzin na przeanalizowanie zmian i zadanie pytań, bowiem zdaniem Odwołującego Zamawiający wyznaczając termin złożenia ofert na 12 sierpnia 2025 roku de facto zmienił termin zaledwie o 6 dni, powodując, że Oferenci mogli poświęcić czas na analizę zmian SWZ tylko w dniu dokonania publikacji zmian. Tzn. tylko od godziny 8.59 w dniu pojawienia się zmian SWZ i Umowy;

4)opublikował przetarg w dużej części dotyczący tego samego zakresu prac co rozstrzygnięte już wcześniej postępowanie pn. „Świadczenie usług z zakresu wsparcia informatycznego Centrum e-Zdrowia”, znak sprawy: ZPRZ.270.19.2024 w zakresie usług prowadzonych na zasadach BDL dotyczących tych samych ról (Tester Manualny i Tester Automatyczny) określonych w przetargu, co jest – jak to ujął Odwołujący – obejściem postępowania ZPRZ.270.19.2024 i narusza ogólną zasadę prawidłowego planowania zamówień publicznych wynikającą m.in. z art. 32 ust. 1 i 2 PZP;

5)w ramach realizacji Umowy oddaje wykonawcy na 3 lata zarządzanie i nadzór nad realizacją prac testowania, pozbawiając się swojego nadzoru zarówno nad zakresem prac, zarządzaniem jak i wyceną pracochłonności, pozostawiając sobie jedynie prawo do weryfikacji poprawności używania metodyki prowadzenia testów raz na 6 miesięcy, zaś wykonawca otrzymuje de facto prawo do samodzielnego oceniania pracochłonności wykonywanych przez siebie prac, jak i ich wyceny.

Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie – po stronie Zamawiającego – zgłosił Soflab Technology sp. z o.o. w Katowicach.

**Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.**

Izba stwierdziła, że odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości.

Zaznaczenia na wstępie wymaga, że przystąpienie do postępowania przez Soflab Technology sp. z o.o. w Katowicach zostało uznane za bezskuteczne. Zgodnie z art. 525 ust. 2 PZP, do zgłoszenia przystąpienia dołącza się dowód przesłania kopii zgłoszenia przystąpienia zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie. Pismo zawierające zgłoszenie przystąpienia przez ww. wykonawcę nie zawierało dołączonych załączników w postaci potwierdzenia przesłania przystąpienia do stron. Z tych względów wykonawca nie mógł stać się uczestnikiem postępowania, skoro zgłosił przystąpienie w sposób nieprawidłowy, tj. niezgodny z przepisami PZP.

Przechodząc do uzasadnienia podstaw odrzucenia odwołania, podkreślić należy, że ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 23 lipca 2025 r. Ponadto, w tym samym dniu Zamawiający opublikował Specyfikację Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”) wraz z załącznikami, jak też ogłoszenie o zamówieniu na stronie internetowej prowadzonego postępowania. Następnie, pismem z dnia 4 sierpnia 2025 r., opublikowanym na ww. stronie internetowej, na platformie e-Zamówienia, dnia kolejnego, 5 sierpnia 2025 r. Zamawiający udzielił wyjaśnień w odpowiedzi na pytania wykonawców oraz dokonał zmiany treści SWZ i ogłoszenia o zamówieniu. Dnia 12 sierpnia 2025 r. Zamawiający dokonał otwarcia ofert. Ww. daty są terminami zdarzeń istotnych dla Odwołującego z punktu widzenia konieczności dochowania ustawowych terminów wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołanie wpłynęło bowiem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 21 sierpnia 2025 r.

Zgodnie z art. 515 ust. 2 pkt 1 PZP, odwołanie w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, wnosi się w terminie 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub zamieszczenia dokumentów zamówienia na stronie internetowej. Termin na wniesienie odwołania w niniejszej sprawie upływał zatem w ciągu 10 dni licząc od zaistnienia ww. adekwatnych zdarzeń, w zależności od tego, czego dotyczyły zarzuty odwołania.

Mając powyższe na uwadze, Izba stwierdziła, że zarzut nr 1 dotyczył ogłoszenia o zamówieniu dokonanego dnia 23 lipca 2025 r., skoro Odwołujący zarzucał, że „Zamawiający zainicjował procedurę przetargową niezgodnie z art. 138 PZP określającym tryb przyspieszony”. Tym samym, nie ma wątpliwości, że zarzut ten powinien być sformułowany w odwołaniu wniesionym najpóźniej do dnia 4 sierpnia 2025 r. Odwołanie wpłynęło zaś 17 dni po terminie.

Odnosnie zarzutu nr 2a, Izba uznała, że Odwołujący zakwestionował w nim treść wzoru umowy (Załącznik nr 2 do SWZ), skoro wskazał, że jego zdaniem Zamawiający w sposób niedopuszczalny przewidział możliwość zmiany umowy (§ 12 wzoru umowy, pt. Warunki zmiany Umowy). Tym samym, skoro treść wzoru umowy była dostępna dla wszystkich wykonawców od dnia 23 lipca 2025 r., to wówczas zaczął biec termin na wniesienie odwołania od jej treści. Nawet gdyby uznać, że w tym zakresie wykonawca kwestionuje treść udzielonej dnia 5 sierpnia odpowiedzi Zamawiającego na pytanie nr 28, to termin na wniesienie odwołania w tym zakresie upłynął dnia 18 sierpnia.

W zakresie zarzutu nr 2b dotyczącego nałożenia „nieuzasadnionego wymogu posiadania przez Wykonawcę 35 osób zatrudnionych na umowę o pracę” Izba ustaliła, że wymóg ten wynika z opublikowanej dnia 23 lipca treści SWZ (pkt III.16 SWZ), stąd termin na kwestionowanie tego postanowienia upłynął przed dniem wniesienia odwołania obejmującego to postanowienie. W ocenie Izby, udzielone przez Zamawiającego wyjaśnienia w zakresie pytań nr 2 i 7, opublikowane dnia 5 sierpnia, nie zmieniały nic w zakresie tego wymogu. Nawet jeśli by uznać, że odwołanie dotyczy ww. udzielonych wyjaśnień, to i tak jest w tym zakresie spóźnione.

Kolejno, odnosząc się do zarzutu nr 2c, w którym Odwołujący wskazał na „Preferowanie firm znających już zakres prac przed postępowaniem” z uwagi na skrócenie terminu wykonania Zamówienia Podstawowego, wprowadzenie 2 tygodniowego obowiązkowego terminu na zapoznanie się z infrastrukturą Zamawiającego przed rozpoczęciem prac oraz nałożenie obowiązku wykonania Zamówienia Podstawowego bez podania opisu szczegółowego prac – Izba podobnie, jak w przypadku poprzednich zarzutów, ustaliła, że dotyczy on treści SWZ w kształcie ogłoszonym dnia 23 lipca (zob. str. 1 i 2 Opisu Przedmiotu Zamówienia – Załącznik nr 1 do SWZ oraz § 4 i § 1 ust. 2 Projektu Umowy), a zatem odwołanie w tym zakresie jako takie jest spóźnione. Jeśli chodzi zaś o część tego zarzutu opisaną w tiret czwarte, tj. dotyczącą wymagania „od oferentów podania danych osobowych pracowników bez możliwości podpisania Umowy NDA, co de facto wyklucza firmy niemające już z Zamawiającymi umów na realizację”, która odnosiła się do pkt XV SWZ, pt. „Opis kryteriów, którymi Zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert”, a także pytań nr 26 i nr 27 udzielonych przez Zamawiającego wyjaśnień, to podobnie jak powyżej, kwestia ta powinna zostać zaskarżona przez Odwołującego w terminie do dnia 4 sierpnia, ewentualnie najpóźniej w

terminie do dnia 18 sierpnia.

Odnosząc się do kwestii terminu wniesienia odwołania w części dotyczącej zarzutu nr 3, Izba ustaliła, że zarzut ten dotyczy wyjaśnień Zamawiającego oraz zmiany terminu złożenia oferty po dokonaniu zmian SWZ, tj. czynności lub zaniechań Zamawiającego dokonanych dnia 5 sierpnia. Odwołanie wniesione dopiero dnia 21 sierpnia jest zatem spóźnione. Jeśliby zaś uznać, że Odwołujący kwestionuje zaniechanie udzielenia odpowiedzi przez Zamawiającego na pytania zadane mu dnia 5 sierpnia (zarzut jest nieprecyzyjny w tym zakresie), to wskazać należy, że zgodnie z art. 135 ust. 2 PZP, zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż na 6 dni przed upływem terminu składania ofert, o ile wnioski o wyjaśnienie treści SWZ wpłynęły do zamawiającego nie później niż na odpowiednio 14 przed upływem terminu składania ofert. Izba stwierdziła zaś, że po pierwsze ww. pytania nie wpłynęły do Zamawiającego na 14 dni przed upływem terminu składania ofert, toteż Zamawiający nie miał obowiązku udzielić na nie odpowiedzi. Co więcej, nawet gdyby uznać, że pytania te wpłynęły w terminie, to Zamawiający powinien wówczas udzielić wyjaśnień niezwłocznie jednak nie później niż na 6 dni przed upływem terminu składania ofert, który to termin upływał dnia 5 sierpnia 2025 r. Tym samym, należało uznać, że Zamawiający „zaniechał” udzielenia odpowiedzi, tj. był w zwłoce w dniu 6 sierpnia i od tej daty Odwołujący powinien liczyć termin na wniesienie odwołania. Zgodnie bowiem z art. 515 ust. 3 pkt 1 PZP, odwołanie w przypadkach innych niż przekazanie informacji o czynności zamawiającego oraz dotyczących kwestionowania treści ogłoszenia lub treści dokumentów zamówienia, w przypadku zamówień przekraczających progi unijne, wnosi się w terminie 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia. Biorąc pod uwagę fakt, że zaniechanie Zamawiającego, tj. brak udzielenia odpowiedzi był okolicznością łatwą do zidentyfikowania przez Odwołującego, termin na wniesienie ewentualnego odwołania od ww. zaniechania podniesionego w ramach zarzutu nr 3, upłynął dnia 18 sierpnia.

Wskazując dalej na zarzut 4, Izba stwierdziła, że kwestionuje on czynność ogłoszenia o zamówieniu, dokonaną dnia 23 lipca. Zarzut brzmi bowiem: „Zamawiający opublikował przetarg w dużej części dotyczący tego samego zakresu prac co rozstrzygnięte już wcześniej postępowanie pn. „Świadczenie usług z zakresu wsparcia informatycznego Centrum e-Zdrowia”, znak sprawy: ZPRZ.270.19.2024 (...)” Tym samym, zarzut ten jest spóźniony, skoro odwołanie w tej części wniesiono po upływie 10-dniowego terminu.

W zakresie ostatniego zarzutu nr 5, dotyczącego ustanowienia w dokumentacji postępowania uprawnienia Zamawiającego do weryfikacji poprawności używania metodyki prowadzenia testów raz na 6 miesięcy – zarzut ten, jakkolwiek nieprecyzyjnie – zdaje się dotyczyć treści SWZ, tj. wzoru Umowy albo w brzmieniu opublikowanym w dniu 23 lipca albo zmienionej w drodze wyjaśnień dokonanych dnia 5 sierpnia. Po tym dniu bowiem, Zamawiający nie dokonywał dalszych zmian SWZ, ani nie udzielał wyjaśnień. Tym samym, odwołanie również w tym zakresie pozostaje spóźnione.

W ww. okolicznościach sprawy, Izba stwierdziła, że odwołanie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 PZP, zgodnie z którym Izba odrzuca odwołanie, jeśli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 553 zd. 2 w zw. z art. 528 pkt 3 PZP oraz art. 515 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 PZP, orzeczono jak w sentencji. Wobec stwierdzenia zaistnienia podstawy do odrzucenia odwołania, Izba nie była uprawniona do merytorycznego rozpoznania odwołania.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 w zw. z 8 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.). Izba nie zasądziła na rzecz Zamawiającego kosztów, wobec uznania, że nie przedstawił on rachunków lub spisu kosztów, skoro Zamawiający nie dołączył do akt sprawy pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa (art. 511 ust. 1 PZP).

Przewodnicząca: .....