

WYROK

Warszawa, dnia 10 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: N.K.

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 02 września 2025 r. przez odwołującego Enigma Systemy Ochrony Informacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Straż Miejską Wrocławia z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (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

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Wrocław Straż Miejska Wrocławia z siedzibą we Wrocławiu prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Dostawa Systemu Koordynacji Działań Straży Miejskiej Wrocławia wraz z wdrożeniem i szkoleniem pracowników”, znak sprawy WLI.321.1.2025.SS (dalej jako postępowanie).

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024, poz. 1320 – dalej jako PZP). Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 18 sierpnia 2025 r. nr publikacji 536775 – 2025.

W dniu 02 września 2025 r. wykonawca Enigma Systemy Ochrony Informacji Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej Odwołujący), wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec treści dokumentów zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 112 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 4) PZP w zw. z art. 116 ust. 1 PZP oraz art. 16 pkt 1), 2) oraz 3) PZP przez sformułowanie warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznych lub zawodowych w zakresie dotyczącym doświadczenia wymaganego od wykonawcy w sposób nadmierny, nieproporcjonalny i naruszający uczciwą konkurencję z uwagi na umożliwienie wykazaniem się zamówieniami wykonanymi jedynie na rzecz straży miejskich/gminnych (pkt 17.1. ppkt 4 SWZ), co narusza uczciwą konkurencję poprzez uniemożliwienie dostępu do realizacji zamówienia wykonawcom legitymującym się doświadczeniem tożsamym jednak wykonanym na rzecz innych służb mundurowych.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu modyfikacji treści dokumentów zamówienia, w tym ogłoszenia, SWZ i załączników w zakresie warunku dotyczącego wymaganych zdolności technicznych i zawodowych w zakresie doświadczenia wykonawcy (pkt 17.1. ppkt 4 SWZ) poprzez dopuszczenie możliwości wykazania się doświadczeniem w realizacji zamówień referencyjnych również dla innych służb mundurowych niż straż miejska/gminna, tj. nadanie mu brzmienia:

„Wykonawca musi wykazać, że posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie – Zamawiający określa warunek w sposób następujący:

Zamawiający uzna warunek posiadania doświadczenia za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że: w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał należycie, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych – wykonuje należycie, co najmniej jedną dostawę

obejmującą:

1. zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie systemu wsparcia dowodzenia dla straży miejskich/gminnych lub służb mundurowych lub pokrewnych,
2. system umożliwiający jednoczesną pracę co najmniej 70 użytkowników,
3. zamówienie o wartości nie mniejszej niż 1 500 000 zł brutto,
4. system wyposażony w aplikację mobilną wspierającą pracę patroli terenowych”.

Odwołujący podniósł, że posiada interes we wniesieniu odwołania. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego ww. przepisów PZP, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku. Czynności Zamawiającego objęte odwołaniem tj. ukształtowanie przez Zamawiającego warunku udziału w postępowaniu uniemożliwia Odwołującemu ubieganie się o udzielenie tego zamówienia. Uwzględnienie odwołania umożliwiłoby Odwołującemu złożenie oferty z realną szansą na uzyskanie zamówienia. Objęte odwołaniem czynności Zamawiającego prowadzą do możliwości poniesienia szkody przez Odwołującego – polegającej na uniemożliwieniu Odwołującemu złożenia oferty i ubieganiu się o zamówienie oraz uzyskanie zamówienia.

Zgodnie z treścią art. 112 PZP, Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Natomiast art. 116 ust. 1 PZP, stanowi, iż w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości.

Zdaniem Odwołującego, zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, proporcjonalność warunku udziału w postępowaniu należy rozumieć jako opisanie warunku na poziomie, który jest usprawiedliwiony dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia, nie zaś wprowadzanie nieuzasadnionego z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu. Proporcjonalność oznacza zatem zachowanie równowagi pomiędzy interesem zamawiającego w uzyskaniu rękojmi należytego wykonania zamówienia a interesem wykonawców, którzy przez sformułowanie nadmiernych wymagań mogą zostać wyeliminowani z postępowania. Nieproporcjonalność warunku zachodzi w sytuacji, gdy równowaga ta zostanie zachwiana, uniemożliwiając ubieganie się o zamówienie wykonawcom mającym doświadczenie dające rękojmię jego prawidłowej realizacji – tak KIO w wyroku z dnia 04 marca 2021 r., sygn. akt: KIO 356/21.

W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, wielokrotnie pojawiała się też kwestia konieczności wzięcia pod uwagę, przy kształtowaniu przez Zamawiającego warunków udziału w postępowaniu, nie tylko przedmiotu zamówienia, ale również sytuacji rynkowej. Warunki zamówienia, które są pozornie proporcjonalne do przedmiotu zamówienia, po uwzględnieniu sytuacji rynkowej, mogą prowadzić do sytuacji w której będzie mogła je spełnić bardzo niewielka grupa wykonawców lub w skrajnym przypadku – tylko jeden z nich. np. w wyroku z dnia 20 stycznia 2017r., sygn. akt: KIO 8/17 Izba wskazała: „Zasada proporcjonalności oznacza, że opisane przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu muszą być uzasadnione wartością zamówienia, charakterystyką, zakresem, stopniem złożoności lub warunkami realizacji zamówienia. Nie powinny także ograniczać dostępu do zamówienia wykonawcom dającym rękojmię należytego jego wykonania. Jak podkreśla Izba w wyroku z dnia 8 marca 2013 roku (sygn. akt KIO 426/13), obowiązkiem zamawiającego przy kształtowaniu wymagań stawianych wykonawcom jest nie tylko odniesienie się do przedmiotu zamówienia, ale też ocena sytuacji rynkowej.”.

W ocenie Odwołującego zastrzeżenie zbyt wysokich i nieproporcjonalnych warunków udziału w postępowaniu, prowadzi ponadto do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych – wydatkowania ich w wysokościach nadmiarowych w stosunku do cen jakie Zamawiający mógłby otrzymać od wykonawców w przypadku dopuszczenia szerszej konkurencji.

Odwołujący wskazał także, że warunek udziału w postępowaniu ukształtowany przez Zamawiającego jest warunkiem nadmiernym. Natomiast żądanie, aby wykonawca wykazał się doświadczeniem w realizacji systemu wyłącznie na rzecz straży miejskich/gminnych jest nieuzasadnione specyfiką zamówienia i powoduje nieuzasadnione ograniczenie konkurencji. Powyższe ograniczenia (a w szczególności wymaganie dotyczące wartości) powodują, iż ze względu na ograniczone budżety straży miejskich/gminnych w Polsce, niewiele jest straży miejskich/gminnych posiadających systemy informatyczne o wartości 1 500 000 zł brutto. Zgodnie z wiedzą Odwołującego, systemy o takiej wartości posiadają jedynie Warszawa i Łódź – oba wykonane przez tego samego wykonawcę. Zdaniem Odwołującego na rynku polskim doświadczeniem w wykonaniu systemu opisanego przez Zamawiającego w warunku może legitymować się jedynie jeden wykonawca.

Nadto, Odwołujący wskazuje, że systemy tego typu były natomiast realizowane dla służb mundurowych innych niż straże miejskie/gminne mając bardzo zbliżone funkcjonalności. Przykładem może być system wdrożony przez Odwołującego dla Straży Ochrony Kolei, który to system ze względu na specyfikę działań obu służb wymagał podobnych umiejętności jak system zamawiany przez Zamawiającego. Przy czym system ten został wdrożony na obszarze całego kraju co czyni

go nawet bardziej rozbudowanym od systemu referencyjnego, który opisał Zamawiający w warunku.

Pismem z dnia 02 września 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości. W ocenie Zamawiającego sformułowane przez Odwołującego zarzuty są nieuzasadnione.

Zamawiający stoi na stanowisku, że postawione wymogi specyfikacji opisują uzasadnione potrzeby Zamawiającego i nie naruszają zasad udzielania zamówień publicznych wskazanych w odwołaniu, w tym zasady równego traktowania, a warunkują uzasadnione potrzeby Zamawiającego. Wspomniane uzasadnione potrzeby Zamawiającego współlegzystują z wyraźnie wyróżnionymi w PZP zasadami, w szczególności z zasadą równego traktowania wykonawców i zapewnienia zachowania uczciwej konkurencji. Postawiony przez Zamawiającego warunek udziału w postępowaniu podyktowany jest specjalistycznym charakterem zamówienia, będącym wynikiem specyfiki i różnorodności zadań realizowanych przez Straż Miejską Wrocławia, na podstawie przepisów prawa powszechnego i miejscowego, co uzasadnia wskazania określonych, konkretnych wymagań przez Zamawiającego wobec Wykonawcy (wymóg umiejętności i doświadczenia w realizacji dostaw SWD), określonych zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.

Zamawiający odnosząc się do argumentacji Odwołującego w zakresie zbliżonych funkcjonalności systemu, który jest przedmiotem zamówienia do systemu wdrożonego przez Odwołującego w Straży Ochrony Kolei (dalej SOK) wskazuje, że system ten nie odpowiada potrzebom Zamawiającego. Natomiast Straż Miejska Wrocławia i SOK mają zupełnie inny zakres działania. Tym samym, rodzaj, zakres zadań i działań Straży Miejskiej Wrocławia nie może zostać porównany z działalnością SOK.

Zamawiający kieruje się koniecznością wyboru wykonawcy, który będzie miał doświadczenie adekwatne do przedmiotu zamówienia, a zatem zdolnego do zrealizowania zamówienia w pełnym jego zakresie, nie zaś wyłącznie tym, aby Odwołujący miał możliwość wzięcia udziału w postępowaniu. System będący przedmiotem zamówienia, ma być ściśle dostosowany do działalności Straży Miejskiej Wrocławia oraz przepisów prawa, jej struktury działania i procedur, na podstawie której działa Straż Miejska Wrocławia i ma być zbudowany pod konkretną a nie podobną specyfikę jej działalności.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron, uwzględniając dokumentację postępowania, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, złożone przez Odwołującego dowody, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 PZP. Przystępując do rozpoznania odwołania, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Stan faktyczny pomiędzy Stronami nie był sporny. Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest dostawa systemu koordynacji działań Straży Miejskiej Wrocławia wraz z wdrożeniem i szkoleniem pracowników.

W Rozdziale 17 pkt 1.4. Zamawiający sformułował warunek udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w następujący sposób:

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 PZP Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiając ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Z kolei ust. 2 pkt 4 przytoczonego przepisu stanowi, że Warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć: zdolności technicznej lub zawodowej. Natomiast zgodnie z treścią art. 116 ust. 1 PZP: W odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. W szczególności zamawiający może wymagać, aby wykonawcy spełniali wymagania odpowiednich norm zarządzania jakością, w tym w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, oraz systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia. Jak wynika z treści art. 16 pkt 1), 2), 3) PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Zamawiający jako gospodarz postępowania o udzielenie zamówienia ma prawo określić warunek udziału w postępowaniu w taki sposób, który zaspokoi jego potrzeby i oczekiwania związane z przedmiotem zamówienia. Zasada

równego traktowania wykonawców oznacza konieczność identycznego traktowania wykonawców, których sytuacja jest taka sama lub bardzo podobna. Nie oznacza ona konieczności identycznego traktowania wszystkich wykonawców znajdujących się na rynku lub aspirujących do wejścia na rynek. O naruszeniu zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców nie może przesądzać fakt, że na rynku istnieją podmioty, które z uwagi na sposób sformułowania opisu przedmiotu zamówienia czy sformułowanego przez zamawiającego warunku udziału w postępowaniu mają mniejsze szanse na uzyskanie danego zamówienia.

Izba podnosi, że proporcjonalność warunku udziału w postępowaniu należy rozumieć jako opisanie warunku w sposób adekwatny do osiągnięcia celu – wyboru wykonawcy, które daje rękojmię należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Z nieproporcjonalnością warunku mamy do czynienia w sytuacji, gdy rzeczony warunek w nieuzasadniony sposób ogranicza dostęp wykonawców do udziału w postępowaniu.

W ocenie Izby Odwołujący nie przedstawił przekonującej argumentacji, że postawiony przez Zamawiającego warunek udziału w postępowaniu jest nadmierny, nieproporcjonalny i narusza uczciwą konkurencję. Przede wszystkim Odwołujący nie wykazał, iż postawiony przez zamawiającego warunek narusza wskazane przez niego przepisy. Twierdzenia Odwołującego – „(...) ze względu na ograniczone budżety straży miejskich/gminnych w Polsce, niewiele jest straży miejskich/gminnych posiadających systemy informatyczne o wartości 1 500 000 zł brutto. Zgodnie z wiedzą Odwołującego, systemy o takiej wartości posiadają jedynie Warszawa i Łódź – oba wykonane przez tego samego wykonawcę” – str. 5 odwołania, nie zostało to poparte żadnymi dowodami, a wiedza Odwołującego w tym zakresie nie ma waloru dowodowego.

Złożone przez Odwołującego dowody – Specyfikacje Warunków Zamówienia w postępowaniach prowadzonych przez: (1) Straż Miejską Wrocławia w 2022 r. – postępowanie pod nazwą: „System Koordynacji Działań Straży Miejskiej Wrocławia”; (2) Straż Miejską Wrocławia w 2021 r. – „System Koordynacji Działań Straży Miejskiej Wrocławia”; (3) Straż Miejską w Łodzi 2018 r. – „Dostawa i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Konsol Dyspozytorskich dla Straży Miejskiej w Łodzi oraz Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa UMŁ w Łodzi” oraz (4) Straż Miejską Miasta Stołecznego Warszawy w 2018 r. – „Wykonanie Systemu Zintegrowana Platforma Wymiany Danych wspomagającego procesy w obszarze wspomagania dowodzenia i realizacji zadań Straży Miejskiej m.st. Warszawy, potwierdzają, że możliwe było uzyskanie przez potencjalnych wykonawców doświadczenia w celu spełnienia warunku udziału w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego.

Nadto, nie można też tracić z pola widzenia argumentacji przedstawionej podczas rozprawy przez Zamawiającego. W trakcie rozprawy Zamawiający oświadczył, że dotychczasowe, negatywne doświadczenia z wykonawcą wyłoniłym w postępowaniu zorganizowanym przez zamawiającego w 2021 r. spowodowały konieczność żądania od potencjalnych wykonawców legitymowania się doświadczeniem w realizacji przedmiotu zamówienia. Stąd też konieczne dla zapewnienia należytego wykonania zamówienia jest wybranie wykonawcy, który będzie legitymował się doświadczeniem w wykonywaniu przedmiotu zamówienia dla straży miejskich/gminnych na prawidłowym poziomie.

Odnosząc się do dowodu nr 2 – wykazu głównych funkcji systemu – zgodnie z OPZ wraz ze wskazaniem ich dostępności w SYSTEMIE AVISPON dla Straży Ochrony Kolei, wskazać należy, że produkt zaoferowany przez Odwołującego dla SOK nie jest produktem, który w pełni odpowiada wymaganiom Zamawiającego. Odwołujący wykazał podobieństwo tego systemu wyłącznie względem głównych a nie wszystkich funkcji systemu żądanego przez Zamawiającego.

Izba wskazuje, że uzasadnieniem dla kwestionowania warunku udziału w postępowaniu jako ograniczającego konkurencję nie może być wyłącznie okoliczność, że odwołujący nie jest w stanie jego spełnić lub jest to dla niego utrudnione. Warunków udziału w postępowaniu nie ustala się pod możliwością konkretnego wykonawcy, ale w celu zagwarantowania, że w postępowaniu zostanie wyłoniony wykonawca zdolny do należytego wykonania zamówienia. Wykonawca w celu spełnienia warunku udziału w postępowaniu może skorzystać z potencjału podmiotu trzeciego albo zawiązać konsorcjum z innym podmiotem/innymi podmiotami.

Odwołujący nie sprostował obowiązkowi wykazania okoliczności faktycznych będących podstawą odwołania i uzasadniających jego wnioski. To Odwołujący, a nie Zamawiający wywodzi z okoliczności podnoszonych w odwołaniu korzystne dla siebie skutki prawne. W świetle powyższych ustaleń Izba uznała za niezasadne zarzuty odwołania wskazujące na naruszenia przez Zamawiającego przepisów wymienionych w petitum odwołania.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy

na podstawie art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania

(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca

