

Sygn. akt: KIO 1754/26

POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 06 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Natalia Kurek

na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron w dniu 06 maja 2026 r. w Warszawie w sprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 kwietnia 2026 r. przez Odwołującego – MindMade Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez Komendę Główną Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie

postanawia:

1. Odrzucić odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciążyć Odwołującego – MindMade Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie i zaliczyć 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 1754/26

UZASADNIENIE

Komenda Główna Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie (dalej jako Zamawiający) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. — Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej jako PZP, Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Modernizacja i rozbudowa systemów teleinformatycznych Straży Granicznej na potrzeby wzmocnienia nadzoru granicy z Białorusią i Federacją Rosyjską. Zakup sprzętu radiokomunikacyjnego. Zakup integratorów komunikacyjnych.”, znak postępowania 16/BF/Błil/26 (dalej jako postępowanie).

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 09 marca 2026 r. pod numerem 160591 – 2026, numer wydania Dz.U. S.:47/2026.

W dniu 15 kwietnia 2026 r. wykonawca MindMade Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej jako Odwołujący, Spółka), wniósł odwołanie na niezgodne z przepisami PZP czynności.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:

1. Naruszenie art. 16 PZP (zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców) przez czynność Zamawiającego z dnia 09.04.2026 r. polegającą na podtrzymaniu kryterium oceny ofert „Możliwość przewodowego podłączenia do infrastruktury Zamawiającego” (P2) o wadze 30%, pomimo, wniosku o jego usunięcie lub istotną modyfikację, przy jednoczesnym potwierdzeniu, że Zamawiający:
 - nie jest właścicielem praw do API rozwiązań wykorzystywanych we własnej sieci ani praw autorskich dokumentacji technicznej użytkowanych systemów,
 - nie zapewnia wykonawcom dostępu do tych informacji,
 - odsyła wykonawców do podmiotów trzecich – wykonawców systemów wskazanych w Dziale III OPZ – oraz zastrzega, że Straż Graniczna nie może pośredniczyć w tym procesie.

Tak ukształtowane kryterium P2 premiuje realizację prac integracyjnych, do których warunków technicznych Zamawiający nie zapewnia równego dostępu wszystkim wykonawcom, prowadząc do uprzywilejowania wykonawców posiadających niepubliczną wiedzę o infrastrukturze SG.

W praktyce Zamawiający zobowiązuje wykonawców do pozyskiwania informacji niezbędnych do przygotowania oferty od podmiotów konkurencyjnych, które mogą być jednocześnie zainteresowane udziałem w niniejszym postępowaniu, co stanowi niedopuszczalne ograniczenie konkurencji.

2. Naruszenie art. 99 ust. 1 i 4 PZP poprzez utrzymanie – w odpowiedzi na pytanie nr 39 – niejednoznacznego i niewyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia w zakresie integracji z infrastrukturą Zamawiającego oraz oparcie się na informacjach pozostających poza dyspozycją Zamawiającego.

W szczególności:

- Zamawiający przyznaje 30 % punktów za wykonanie integracji z własną infrastrukturą, nie udostępniając pełnych informacji technicznych, dokumentacji ani środowiska niezbędnych do zaprojektowania i wyceny tych prac;
- jednocześnie potwierdza, że dokumentacja techniczna i API znajdują się u wykonawców systemów wskazanych w Dziale III OPZ i odsyła wykonawców do tych podmiotów.

Opis integracji wynika więc w istotnej części z informacji kontrolowanych przez podmioty trzecie, a nie z jednoznacznego, wyczerpującego opisu Zamawiającego, co uniemożliwia rzetelne określenie zakresu i ryzyka prac integracyjnych.

3. Naruszenie art. 239 ust. 2 PZP poprzez utrzymanie kryterium P2 w kształcie uniemożliwiającym obiektywne porównanie ofert.

Kryterium P2 przyznaje istotną część punktów za zadeklarowanie wykonania integracji z infrastrukturą Zamawiającego, podczas gdy:

- Zamawiający nie zapewnia jednolitego, bezpośredniego dostępu do API i dokumentacji technicznej, odsyłając wykonawców do różnych podmiotów trzecich;
- zakres i koszty prac integracyjnych zależą od tego, czy i w jakim zakresie dany wykonawca uzyska informacje od tych podmiotów.

W rezultacie oferty będą oparte na nieporównywalnych założeniach co do zakresu i ryzyka integracji, a kryterium P2 nie spełnia wymogu zapewnienia porównywalności ofert.

4. Naruszenie art. 135 i 137 PZP w zw. z art. 16 PZP poprzez zaniechanie dokonania formalnej zmiany SWZ/OPZ, ujawnione i potwierdzone odpowiedzią na pytanie nr 39 z dnia 9.04.2026 r.

Mimo, że:

- w toku postępowania Zamawiający faktycznie modyfikował zakres i rozumienie integracji ocenianej w P2 w udzielanych odpowiedziach, w szczególności odnosząc się do zakresu prac integracyjnych, protokołów oraz sposobu integracji z infrastrukturą,
- wykonawca w pytaniu nr 39 wykazał, że przyznawanie 30% punktów za funkcjonalność zależną od informacji niedostępnych publicznie prowadzi do naruszenia uczciwej konkurencji oraz nieporównywalności ofert.

Zamawiający w odpowiedzi z 9.04.2026 r.:

- podtrzymał zapisy SWZ,
- odmówił jakiegokolwiek modyfikacji kryterium P2 oraz dostosowania treści SWZ/OPZ, pomimo ujawnionych niezgodności z PZP.

Ponadto już po tej odpowiedzi, pismem z dnia 10.04.2026 r., Zamawiający zmienił treść Tabeli nr 2 Działu IV OPZ, określając obowiązek dostarczenia do każdej grupy radiotelefonów wskazanej w tabeli co najmniej jednego interfejsu na komplet integratora radiowego, również bez wprowadzenia jednolitego, skonsolidowanego tekstu SWZ. Zmiany mają charakter istotny, ponieważ wpływają na zakres świadczenia oraz sposób kalkulacji ceny.

Prowadzi to do kształtowania treści dokumentacji w sposób rozproszony i nieprzejrzysty, niezgodny z art. 137 PZP i zasadą przejrzystości z art. 16 PZP.

Zgodnie z art. 513 PZP odwołanie przysługuje m.in. na:

- czynność zamawiającego niezgodną z ustawą – tu odpowiedź z 9.04.2026 r. na pytanie nr 39 (art. 513 pkt 1 PZP);
- zaniechanie czynności, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy – tu zaniechanie dostosowania SWZ/OPZ do wymogów PZP, ujawnione w tej odpowiedzi (art. 513 pkt 2 PZP).

Odpowiedź na pytanie nr 39 została sporządzona i opublikowana przez Zamawiającego w dniu 9.04.2026 r. W treści tego pisma Zamawiający:

- uznał za bezzasadny zarzut utrudnionego dostępu do informacji koniecznych do zaprojektowania i wyceny integracji;
- potwierdził brak API i dokumentacji u siebie oraz odesłał wykonawców do innych wykonawców wskazanych w Dziale III OPZ, zastrzegając, że nie będzie pośredniczył, powołując się na „równe traktowanie”;
- zadeklarował „podtrzymanie zapisów SWZ”, w tym spornego kryterium P2.

Dopiero w tej odpowiedzi Zamawiający ostatecznie przesądził, że:

- nie zmieni kryterium P2 ani nie zapewni równego, bezpośredniego dostępu do informacji niezbędnych do realizacji integracji;

- podtrzymuje ocenę integracji na poziomie 30% punktów, przerzucając na wykonawców obowiązek pozyskania API/dokumentacji od podmiotów trzecich.

Odwolujący wskazał, że zgodnie z treścią art. 515 ust. 2 PZP odwołanie wobec „treści dokumentów zamówienia” wnosi się terminie 10 dni od dnia zamieszczenia wyjaśnień, jeżeli zostały zamieszczone na stronie internetowej. Dodatkowo, w świetle art. 515 ust. 3 PZP, w innych przypadkach odwołanie wnosi się w terminie 10 dni od dnia powzięcia wiadomości o okolicznościach stanowiących podstawę odwołania.

W przedmiotowej sprawie:

- odpowiedź z 9.04.2026 r. jest nową czynnością Zamawiającego, która kształtuje ostateczną treść i rozumienie kryterium P2 oraz potwierdza zaniechanie zmiany SWZ;

- termin 10 dni na zaskarżenie tej czynności/zaniechania biegnie od dnia jej udostępnienia (9.04.2026 r.), więc niniejsze odwołanie jest wnoszone w ustawowym terminie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Spółka wniosła o:

1. Uwzględnienie odwołania w całości;

2. Nakazanie Zamawiającemu dokonania formalnej zmiany Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) oraz Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ), w trybie art. 137 Pzp, bowiem Zamawiający ukształtował wymagania w sposób nieproporcjonalny, przenosząc na wykonawców ryzyka pozostające poza ich kontrolą, poprzez:

1) jednoznaczne i kompletne doprecyzowanie zakresu wymaganej integracji z infrastrukturą Zamawiającego, w tym wskazanie wszystkich elementów infrastruktury objętych integracją oraz katalogu wymaganych funkcjonalności;

2) zapewnienie wszystkim wykonawcom równorzędnego, bezpośredniego dostępu do informacji technicznych niezbędnych do zaprojektowania i wyceny prac integracyjnych (w szczególności API i dokumentacji technicznej systemów wskazanych w Dziale III OPZ) albo zapewnienie środowiska testowego/dokumentacji, a w przypadku braku możliwości zapewnienia takiego dostępu/środowiska/dokumentacji – odpowiednie złagodzenie wymagań integracyjnych;

3) skonsolidowanie dotychczasowych modyfikacji treści OPZ, dokonanych w odpowiedziach na pytania wykonawców, w jednolitym, spójnym tekście SWZ/OPZ.

3. Nakazanie Zamawiającemu zmiany kryterium oceny ofert „Możliwość przewodowego podłączenia do infrastruktury Zamawiającego” (P2), w szczególności poprzez:

1) takie ukształtowanie treści kryterium, aby opierało się ono na jednoznacznie opisanych, obiektywnie weryfikowalnych parametrach i nie premiowało prac integracyjnych zależnych od informacji, do których Zamawiający nie zapewnia równego dostępu wszystkim wykonawcom;

2) odpowiednie dostosowanie wagi kryterium P2 (obniżenie udziału w ocenie), jeżeli Zamawiający nie jest w stanie zapewnić wykonawcom równych warunków informacyjnych w zakresie integracji.

4. Nakazanie Zamawiającemu przedłużenia terminu składania ofert po dokonaniu powyższych zmian SWZ/OPZ i kryteriów oceny ofert, w taki sposób, aby wykonawcy mieli realną i wystarczającą możliwość przygotowania i złożenia ofert zgodnych ze zmienioną dokumentacją ewentualnie,

5. w przypadku uznania przez Izbę, że opisane naruszenia mają charakter nieusuwalny na obecnym etapie – nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 Pzp;

6. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania, zgodnie z art. 574 Pzp.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o odrzucenie odwołania jako wniesionego po terminie na podstawie art. 528 pkt 3 Pzp, ewentualnie o oddalenie odwołania w całości i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania. Zamawiający w swoim piśmie przedstawił stanowisko w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, iż do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Odwolanie polega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a PZP. Zgodnie z treścią art. 528 pkt 3 PZP, Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie. Dla zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, odwołanie wnosi się w terminie 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

W stanie faktycznym sprawy Specyfikacja Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ) została udostępniona przez Zamawiającego na stronie internetowej postępowania już od dnia 09 marca 2026 r. Zatem postanowienia SWZ, które stały się przedmiotem zarzutów wniesionego przez Spółkę odwołania były znane Odwołującemu od dnia publikacji SWZ

na stronie internetowej prowadzonego postępowania. Kwestionowane przez Spółkę postanowienia SWZ nie zostały zmienione przez Zamawiającego w trybie art. 135 ust. 2 PZP, co zresztą sam Odwołujący przyznał w treści odwołania. Tym samym termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 19 marca 2026 r.

Izba wskazuje, że termin na wniesienie odwołania ma charakter prekluzyjny. Niedotrzymanie przez wykonawcę terminu do wniesienia odwołania skutkuje jego odrzuceniem i bezpowrotnie uniemożliwia temu wykonawcy skuteczne skorzystanie z tego środka ochrony prawnej.

Z powyższego wynika, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu, o którym stanowi art. 515 ust. 1 pkt 1 lit a PZP, co skutkowało odrzuceniem odwołania.

O kosztach Izba rozstrzygnęła na podstawie § 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 pobierania wpisu od odwołania, zgodnie z którym w przypadku odrzucenia odwołania przez Izbę koszty ponosi odwołujący.

Przewodnicząca:.....