

Warszawa, dnia 27 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: **Ryszard Tetzlaff**

Protokolant: **Patryk Pazura**

po rozpoznaniu na rozprawie **25 maja 2026 r.** odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu **4 maja 2026 r.** przez wykonawcę **SWARCO Poland Sp. z o.o.** ul. Ekranowa 6, 32-085 Modlniczka w postępowaniu prowadzonym przez **Miasto Suwałki, ul. M. 1, 16-400 Suwałki**

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 4 odwołania dotyczącego naruszenia art. 99 ust. 1, 2 w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez wprowadzenie w dokumentach zamówienia, w szczególności w:

1. pkt 4.6 PSOR (str. 29-44) i 4.10.1, 4.10.3 i 4.10.4 PSOR (str. 46-47);

2. pkt 9, 55, 86 Przedmiaru robót

wymagania wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi lub dostarczenia nowych kamer analogowych, co jest przestarzałym rozwiązaniem, a ponadto dystrybucja opisanych produktów Autoscope zakończyła się oficjalnie 31 grudnia 2021 r. i obecnie, jako nowe, nie są one dostępne, podczas gdy takie wymagania prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności, z uwagi na uwzględnienie przez Zmawiającego.

2. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu 2 oraz 3 odwołania i nakazuje Zamawiającemu: Miasto Suwałki, ul. M. 1, 16-400 Suwałki, po pierwsze, uzupełnienie opisu przedmiotu zamówienia o szczegółowo opisane kryteria oceny równoważności, zgodnie z art. 99 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych lub dopuszczenie nowego systemu centralnego sterowania dla skrzyżowań objętych niniejszym postępowaniem, po drugie, wobec przyznania przez Zamawiającego braku protokołów komunikacji wykorzystywanych w istniejących sterownikach MSR oraz na serwerze MSR-SMIS, dopuszczenie wymiany sterowników na nowe m.in. w ramach tras skoordynowanych tj. na skrzyżowaniach: a. Gen. Z. Podhorskiego – P.J.; b. Gen. Z.P. – Gen. J.D. – Utrata – Kolejowa; c. Utrata – Przytorowa; d. Utrata – Sejneńska; e. Utrata – L.W.; f. Gen. J. Dwernickiego - J. Korczaka; g. Gen. J. Dwernickiego - T. Noniewicza, z uwagi na potwierdzenie się zarzutów odwołania.

3. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

4. kosztami postępowania obciąża Miasto Suwałki, ul. M. 1, 16-400 Suwałki i

4.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000, 00 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) wniesioną przez wykonawcę SWARCO Poland Spz o.o., ul. Ekranowa 6, 32-085 Modlniczka tytułem uiszczanego wpisu oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez SWARCO Poland Sp. z o.o., ul. Ekranowa 6, 32-085 Modlniczka tytułem wydatków pełnomocnika Odwołującego;

4.2. zasądza od Miasto Suwałki, ul. M. 1, 16-400 Suwałki na rzecz SWARCO Poland Sp. z o.o., ul. Ekranowa 6, 32-085 Modlniczka kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wydatków 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:

.....

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn. „*Rozbudowa systemu do zarządzania sygnalizacją świetlną, koordynacją i pomiarami ruchu*”, Nr postępowania: ZP.271.6.2026 zostało wszczęte ogłoszeniem opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych: 2026/BZP 00218359/01 z 28.04.2026 r. przez: Miasto Suwałki, ul. M. 1, 16-400 Suwałki 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: „ustawy Pzp” albo „PZP”. W tym sam dniu zostały opublikowane na stronie prowadzonego postępowania postanowienia Specyfikacji Warunków Zamówienia zwanej dalej: „SWZ”.

Dnia 04.05.2026 r. (przez dostawcę usługi e-Doręczenia) odwołanie względem postanowień SWZ złożyła SWARCO Poland Sp. z o.o. ul. Ekranowa 6, 32-085 Modlniczka zwana dalej: „SWARCO Poland Sp. z o.o.” albo

„Odwołującym”

Zarzut nr 1

art. 99 ust. 1, 2, 4 i 5 PZP w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1) PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez wprowadzenie w dokumentach Zamówienia, w szczególności w:

1. poz. 2, 9, 11, 14, 19, 51, 52, 55, 86 i 120 Przedmiaru robót stanowiącego Załącznik do SWZ („Przedmiar robót”);
2. pkt 2.3.5.6 Szczegółowych Specyfikacji Technicznych stanowiących załącznik do SWZ („SST”);
3. pkt 4.9 Projektu Stałej Organizacji Ruchu stanowiącej załącznik do SWZ („PSOR”)

nazwy konkretnego producenta i produktu, które zamierza nabyć Zamawiający, tj. SMiS, produkowanego przez MSR Traffic sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu („MSR”) – tj. bezpośrednie wskazanie nazwy MSR oraz wprowadzenie w 4. pkt 4.3 PSOR (str. 9-15)

wymogu podłączenia sterowników do systemu centralnego sterowania (tj. systemu MSR) oraz zaktualizowania sygnalizacji w istniejącym systemie centralnego sterowania (tj. systemie MSR) – tj. pośrednie wskazanie nazwy MSR, podczas gdy Zamawiający mógł opisać przedmiot Zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, bez podawania nazwy konkretnego produktu i producenta, w szczególności poprzez określenie obiektywnych wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności oczekiwanego rozwiązania, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności;

Zarzut nr 2 (ewentualny do zarzutu nr 1)

art. 99 ust. 5 i 6 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez dopuszczenie w rozdziale 3 pkt 5 i 6 SWZ oraz w rozdziale 22 pkt 10 SWZ rozwiązań równoważnych do MSR SMiS, podczas gdy Zamawiający nie określił kryteriów równoważności dla oceny równoważności, co prowadzi do wniosku, że równoważność ta ma charakter wyłącznie pozorny, a tym samym prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności;

Zarzut nr 3

art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez zaniechanie udostępnienia w dokumentach Zamówienia protokołów komunikacji do sterowników MSR, umożliwiających innym wykonawcom zaoferowanie sterowników kompatybilnych z istniejącą infrastrukturą MSR, podczas gdy wykonawcy, którzy nie posiadają w swojej ofercie sterowników rodziny MSR, nie mogą zaoferować rozwiązań spełniającego wymogi koordynacji „ze sterownikami typu MSR”, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności, efektywności i przejrzystości.

Zarzut nr 4

art. 99 ust. 1, 2 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez wprowadzenie w dokumentach Zamówienia, w szczególności w:

1. pkt 4.6 PSOR (str. 29-44) i 4.10.1, 4.10.3 i 4.10.4 PSOR (str. 46-47);
2. pkt 9, 55, 86 Przedmiaru robót

wymagania wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi lub dostarczenia nowych kamer analogowych, co jest przestarzałym rozwiązaniem, a ponadto dystrybucja opisanych produktów Autoscope zakończyła się oficjalnie 31 grudnia 2021 r. i obecnie, jako nowe, nie są one dostępne, podczas gdy takie wymagania prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności.

II.

Stawiając powyższe zarzuty, wnosił o merytoryczne rozpatrzenie przez Krajową Izbę Odwoławczą („KIO”) niniejszego odwołania oraz uwzględnienie go w całości, jak również nakazanie Zamawiającemu zmianę dokumentów Zamówienia, w tym SWZ, Przedmiaru robót, SST oraz PSOR poprzez:

1. wykreślenie z dokumentów Zamówienia wszystkich odniesień do nazwy „MSR-SIMS”/„MSR-SMiS”, „sterowniki typu MSR” oraz opisanie przedmiotu Zamówienia za pomocą obiektywnych parametrów funkcjonalnych i wskazania otwartych protokołów komunikacji – tak, aby umożliwić ubieganie się o Zamówienie wszystkim wykonawcom oferującym rozwiązania spełniające te parametry lub dopuszczenie dostawy nowego systemu centralnego sterowania dla skrzyżowań objętych niniejszym Postępowaniem (Zarzut nr 1);
2. ewentualnie - gdyby Zamawiający wykazał istnienie obiektywnych przesłanek z art. 99 ust. 5 PZP – uzupełnienie opisu przedmiotu Zamówienia o szczegółowo opisane kryteria oceny równoważności, zgodnie z art. 99 ust. 6 PZP (Zarzut nr 2 - ewentualny);
3. udostępnienie wszystkim wykonawcom specyfikacji protokołów komunikacji wykorzystywanych w istniejących sterownikach MSR oraz w serwerze MSR-SMiS, w zakresie niezbędnym do zaoferowania rozwiązania kompatybilnego z istniejącą infrastrukturą lub – jeżeli Zamawiający nie dysponuje takimi protokołami – dopuszczenie wymiany sterowników na nowe m.in. w ramach tras skoordynowanych tj. na skrzyżowaniach;

- a. Gen. Z. Podhorskiego – P.J.;
- b. Gen. Z.P. – Gen. J.D. – Utrata – Kolejowa;
- c. Utrata – Przytorowa;
- d. Utrata – Sejneńska;
- e. Utrata – L.W.;
- f. Gen. J. Dwernickiego - J. Korczaka;
- g. Gen. J. Dwernickiego - T. Noniewicza (Zarzut nr 3);

4. wykreślenie z dokumentów Zamówienia wymogu wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi lub dostarczenia nowych kamer analogowych oraz zastąpienie kamer analogowych kamerami IP nowej generacji z wykorzystaniem AI (algorytmów sztucznej inteligencji) , co jest obecnym standardem rynkowym (Zarzut nr 4).

Ponadto wnosił o:

1. Dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów na okoliczności wskazane w treści odwołania oraz dowodów, które zostaną złożone przez Odwołującego na rozprawie.
2. Zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów doradztwa prawnego, według norm przepisanych i zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego na rozprawie.

Uzasadnienie zarzutów

[Zarzut nr 1 – nieuzasadnione wskazanie nazwy konkretnego produktu i producenta – MSR SMiS]

1. Przedmiotem Postępowania, które prowadzi Zamawiający jest rozbudowa systemu do zarządzania sygnalizacją świetlną, koordynacją i pomiarami ruchu. Zamówienie obejmuje modernizację łącznie 10 istniejących skrzyżowań z sygnalizacją świetlną w Suwałkach.
2. Szczegóły techniczne dotyczące realizacji Zamówienia, w tym specyfikacje robót budowlanych, konstrukcji oraz dostarczanych urządzeń Zamawiający określił w załącznikach do SWZ, m.in. w SST oraz Przedmiarze robót.
3. Zgodnie z dokumentami Zamówienia wykonawca realizujący Zamówienie powinien wykonać szereg prac w zakresie rozwiązania „MSR SIMS” (MSR SMiS – przyp. aut.). Wskazują na to, następujące fragmenty dokumentacji:
 - a. „Zaprogramowanie nowych programów sygnalizacji wraz z zaktualizowaniem danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 2, 11, 14, 19, 51, 52 Przedmiaru robót;
 - b. „Zaprogramowanie danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 120 Przedmiaru robót;
 - c. „(...) oraz zaprogramowanie z wbudowaniem fundamentu i odtworzeniem chodnika i zieleńca w niezbędnym zakresie oraz zaktualizowaniem danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 9, 55 i 86 Przedmiaru robót;
4. Nadto, zgodnie z pkt 2.3.5.6 SST oraz pkt 4.9 PSOR, dostarczany przez wykonawcę „Sterownik winien umożliwiać realizację koordynacji ze sterownikami typu MSR w układzie koordynacji stałocyklicznej, koordynacji nadążnej z wymianą informacji pomiędzy sterownikami co 1 s oraz koordynacji w systemie okien czasowych.”
5. W tym miejscu należy wskazać, że rozwiązanie „SIMS” („SMiS” – właściwa nazwa producenta) produkowane jest przez jednego wykonawcę – tj. MSR (MSR TRAFFIC sp. z o.o., ul. Kamienna 7, Wysogotowo, 62-081 Przeźmierowo).
6. Określenie „MSR-SIMS” (poprawna pisownia producenta: „MSR-SMiS”) stanowi zatem nazwę handlową konkretnego, własnościowego produktu – „Systemu zarządzania sygnalizacjami świetlnymi oraz pomiarami ruchu MSR-SMiS” – produkowanego i oferowanego wyłącznie przez MSR. System ten jest jednoznacznie identyfikowalny w przekazie marketingowym producenta pod adresem:

http://www.msrrtraffic.com.pl/system_zarzadzania_sygnalizacjami_swietlnymi.html

Dowód:

Informacja nr 1 ze strony wykonawcy MSR na okoliczność tego, że MSR jest producentem rozwiązania SMiS (SIMS) – Załącznik nr 1.

7. Oznaczenie „MSR” nie jest zatem oznaczeniem rodzajowym ani powszechnie przyjętą klasą techniczną sterowników, lecz znakiem identyfikującym konkretną rodzinę produktów (MSR-2002, MSR-MINI-2002, MSR-PDP-2002, MSR-S) wytwarzanych wyłącznie przez MSR. Sam producent na swojej stronie internetowej w opisie sterownika MSR-2002 posługuje się pojęciem „standardowego protokołu koordynacji MSR” – co oznacza protokół własnościowy, wewnętrzny dla rodziny MSR, a nie standard branżowy lub otwarty.

Dowód:

Informacja nr 2 ze strony wykonawcy MSR na okoliczność istnienia zamkniętego własnościowego protokołu wymiany danych – Załącznik nr 2.

8. Jak natomiast stanowi art. 99 ust. 4 PZP, „[p]rzedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.”

9. Z kolei art. 99 ust. 5 PZP stanowi, że odstąpienie od powyższego zakazu jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo – gdy

łącznie spełnione są dwie przesłanki:

a. zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób w inny sposób, oraz

b. wskazaniu znaku towarowego (patentu, pochodzenia) musi towarzyszyć zwrot „lub równoważny”, a stosownie do art. 99 ust. 6 PZP – również kryteria oceny równoważności.

10. Zgodnie zaś z utrwalonym poglądem Izby, ciężar dowodu, że wskazanie konkretnego produktu/wykonawcy znajduje uzasadnienie w obiektywnych potrzebach Zamawiającego, spoczywa na Zamawiającym (zob. wyroki cytowane w publikacji UZP „Opis przedmiotu zamówienia w świetle kontroli Prezesa UZP i orzecznictwa KIO”)

11. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy zatem stwierdzić, że Zamawiający w Przedmiarze robót, SST oraz PSOR wskazał znak towarowy oraz nazwę handlową MSR – SMiS (SIMS), co samoistnie wyczerpuje hipotezę art. 99 ust. 4 PZP („wskazanie znaków towarowych [...] dostarczanych przez konkretnego wykonawcę”). Łącznie oznaczenia te tworzą system wymagań bezpośrednio identyfikujący jednego wykonawcę, którym jest MSR.

12. Nadto, naruszenie to ma także charakter pośredni – system MSR-SMiS jest bowiem systemem zamkniętym. Ze strony producenta jednoznacznie wynika, że: „System MSR-SMiS przeznaczony jest do zarządzania pracą drogowych sygnalizacji świetlnych obsługiwanych przez sterowniki rodziny MSR oraz ich monitorowania i zbierania danych o ruchu w obszarze objętym systemem.”

Dowód: Informacja nr 1 ze strony wykonawcy MSR na okoliczność tego, że system MSR – SMiS (SIMS) jest systemem zamkniętym – Załącznik nr 1.

13. Oznacza to, że system zarządzający MSR-SMiS z definicji obsługuje wyłącznie sterowniki rodziny MSR. W konsekwencji, jeżeli Zamawiający wymaga rozbudowy systemu MSR-SMiS, to w sposób konieczny wymaga również dostarczenia sterowników kompatybilnych z tym zamkniętym systemem, czyli sterowników rodziny MSR.

14. Dodatkowo Zamawiający w SST i PSOR wymaga koordynacji ze sterownikami typu MSR, nie udostępniając jednocześnie protokołów komunikacji stosowanych w sterownikach MSR. Jak wcześniej wskazywał w tym kontekście Odwołujący, producent MSR posługuje się pojęciem „standardowego protokołu koordynacji MSR” – co jednoznacznie wskazuje, że jest to protokół wewnętrzny, własnościowy producenta, a nie protokół otwarty lub branżowy. W braku ujawnienia specyfikacji tego protokołu przez Zamawiającego, w praktyce żaden inny wykonawca poza MSR nie jest w stanie zaoferować urządzeń kompatybilnych z istniejącą infrastrukturą.

15. W tej sytuacji wymóg „koordynacji ze sterownikami typu MSR” oraz integracji z serwerem MSR-SMiS nie jest wymogiem funkcjonalnym (np. „koordynacji z istniejącymi sterownikami z wymianą informacji co 1 s przy wykorzystaniu udostępnionych protokołów”), lecz wymogiem, który mogą spełnić wyłącznie urządzenia jednego producenta.

16. Nadto, na MSR- SMiS pośrednio wskazują także postanowienia pkt 4.3 PSOR (str. 9-15), gdzie Zamawiający w odniesieniu do wyszczególnionych tam skrzyżowań wymaga podłączenia sterowników do systemu centralnego sterowania (tj. systemu MSR) oraz zaktualizowania sygnalizacji w istniejącym systemie centralnego sterowania (tj. systemie MSR).

17. Zważywszy, że „systemem centralnym” jest właśnie system MSR-SMiS, w opinii Odwołującego ww. postanowienia prowadzą do opisanu przedmiotu Zamówienia parametrami technicznymi w sposób tak rygorystyczny lub specyficzny, że spełnia je wyłącznie wyrób jednego wykonawcy, tj. MSR.

18. W opinii Odwołującego Zamawiający z powodzeniem mógł opisać przedmiot Zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób z pominięciem znaków towarowych, np. poprzez wskazanie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności - zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1) PZP. Przedmiot zamówienia – sterownik sygnalizacji świetlnej, system zdalnego monitorowania i zarządzania, system wideodetekcji – jest bowiem typowym wyrobem branży ITS, dla którego istnieją opisowe parametry funkcjonalne (np. liczba grup sygnalizacyjnych, sposób koordynacji, czasy reakcji, protokoły komunikacji, parametry detekcji itp.), pozwalające na sporządzenie jednoznacznego opisu bez używania nazw producentów.

Dowód: SWZ nr 1 z postępowania O/WA.D-3.2421.11.2024 na okoliczność tego, że analogiczne przedmioty zamówienia zamawiający w ramach podobnych przetargów opisywali bez wskazywania nazw konkretnych produktów i producentów – Załącznik nr 3.

Dowód: SWZ nr 2 z postępowania ZDM/UM/DZP/73/PN/21/23 na okoliczność tego, że analogiczne przedmioty zamówienia zamawiający w ramach podobnych przetargów opisywali bez wskazywania nazw konkretnych produktów i producentów – Załącznik nr 4.

19. W konsekwencji powyższego należy więc uznać, że Zamawiający nie mógł powołać się na wyjątek z art. 99 ust. 5 PZP. Działanie takie eliminuje z Postępowania wszystkich wykonawców, którzy nie współpracują z MSR – w szczególności wykonawców oferujących rozwiązania konkurencyjne, jak np. Odwołujący.

20. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem KIO, ciężar wykazania, że ograniczenie konkurencji znajduje uzasadnienie w obiektywnych i rzeczywistych potrzebach Zamawiającego, spoczywa na Zamawiającym. W realiach niniejszej sprawy nie sposób wskazać takiego uzasadnienia, ponieważ:

a. cel Zamówienia (modernizacja sygnalizacji świetlnej oraz integracja z miejskim systemem zarządzania ruchem) może być zrealizowany przy zastosowaniu rozwiązań wielu producentów, pod warunkiem otwartego opisu wymagań

funkcjonalnych i protokołów komunikacji;

b. sam fakt eksploataowania przez Zamawiającego istniejącego systemu MSR-SMiS nie uzasadnia narzucenia tego systemu na przyszłość (tym bardziej, że system ten powstał na początku lat 2000 i od tamtej pory praktycznie nie ewoluował) – Zamawiający w analogicznych sytuacjach mają obowiązek przygotować Postępowanie tak, aby nie utrwałać uzależnienia (vendor lock-in) od jednego dostawcy. Właściwym rozwiązaniem byłoby więc:

i. udostępnienie wszystkim wykonawcom dokumentacji protokołów komunikacji sterowników MSR oraz interfejsu serwera MSR-SMiS, z prawem do ich wykorzystania w ramach realizacji Zamówienia, lub

ii. realne, a nie tylko pozorne dopuszczenie rozwiązań równoważnych z opisaniem kryteriów równoważności (np. zapewnienie pełnej funkcjonalności integracji z istniejącym serwerem lub wymiana całości systemu na otwarty);

c. Zamawiający dysponuje wystarczającymi narzędziami opisowymi (parametry funkcjonalne, otwarte protokoły branżowe), aby opisać przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny w rozumieniu art. 99 ust. 1 PZP, bez posługiwania się znakami towarowymi.

21. Brak takiego uzasadnienia – w połączeniu ze wskazywaniem znaków towarowych powiązanych z jednym wykonawcą – świadczy o tym, że dokumentacja przetargowa została sporządzona w sposób nakierowany na uzyskanie oferty konkretnego wykonawcy, a nie na otwarcie Postępowania na konkurencję. Działanie takie skutkuje zatem tym, że z udziału w Postępowaniu w praktyce wykluczeni zostają wykonawcy inni niż MSR lub którzy nie współpracują z MSR.

22. Nadto, tak ukształtowana dokumentacja przetargowa może się także okazać „brzemenna w skutkach” dla samego Zamawiającego. Zgodnie z informacjami zawartymi w SWZ Zamówienie współfinansowane jest bowiem ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu nr FEPD.01.04-IZ.00-0001/25-00 „Budowa Smart City i Smart Village poprzez wykorzystanie nowoczesnych technik cyfrowych do zarządzania MOF” (Program Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027, Priorytet I, Działanie 1.4). Naruszenie zasad uczciwej konkurencji w postępowaniu finansowanym ze środków UE rodzi nie tylko skutki na gruncie PZP, ale także ryzyko korekty finansowej zgodnie z taryfikatorem stosowanym przez instytucje zarządzające oraz naruszenie wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060.

[Zarzut nr 2 – ewentualny - brak wskazania kryteriów równoważności dla rozwiązania MSR SMiS]

23. W razie nieuwzględnienia zarzutu nr 1, tj. w przypadku gdyby Zamawiający był w stanie wykazać, że nie może opisać przedmiotu Zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób bez wskazywania na rozwiązanie konkretnego wykonawcy – tj. MSR SMiS, Odwołujący stawia również zarzut ewentualny polegający na tym, że Zamawiający w dokumentach Zamówienia nie określił żadnych kryteriów oceny równoważności dla tego rozwiązania, do czego bezwzględnie obliguje go art. 99 ust. 6 PZP.

24. Zamawiający zawarł co prawda w SWZ następujące postanowienia:

a. „W przypadku, gdy opis przedmiotu zamówienia wskazuje w odniesieniu do niektórych materiałów lub urządzeń na znaki towarowe, patenty lub pochodzenie, źródła lub szczególny proces, który charakteryzuje produkt oznacza to, że są one podane przykładowo i oznaczają minimalne oczekiwane parametry jakościowe oraz wymagany standard.” (Rozdział 3 pkt 5 SWZ);

b. „Za materiały lub urządzenia równoważne Zamawiający uzna takie, które posiadają parametry jakościowe i użytkowe, co najmniej na poziomie parametrów określonych w opisie przedmiotu zamówienia lub lepsze.” (Rozdział 3 pkt 6 SWZ);

c. „Tam, gdzie w dokumentach zamówienia zostało wskazane pochodzenie (marka, znak towarowy, producent, dostawca) materiałów lub normy, aprobaty, specyfikacje i systemy, Zamawiający dopuszcza oferowanie materiałów lub rozwiązań równoważnych pod warunkiem, że zapewnią uzyskanie parametrów technicznych nie gorszych od założonych w wyżej wymienionych dokumentach.” (Rozdział 22 pkt 10 SWZ).

25. Tym samym treść SWZ spełnia minimum z art. 99 ust. 5 PZP (tj. użycie zwrotu „lub równoważny”), ale zdecydowanie nie spełnia wymogów określonych w art. 99 ust. 6 PZP, który wymaga określenia kryteriów oceny równoważności. Za takie nie może być bowiem uznane ogólne sformułowanie „parametry techniczne nie gorsze” / „parametry jakościowe i użytkowe co najmniej na poziomie...”.

26. Co więcej, ciężar dowodu równoważności Zamawiający przerzuca w całości na Wykonawcę (Rozdział 3 pkt 4 SWZ - obowiązek dołączenia „przedmiotowych środków dowodowych”), nie precyzując, co konkretnie i w jaki sposób ma być wykazane. W takiej sytuacji wykazanie równoważności oferowanego rozwiązania jest zatem praktycznie niemożliwe.

27. Mając na uwadze powyższe należy więc stwierdzić, że dopuszczenie rozwiązań równoważnych ma w tym wypadku charakter wyłącznie pozorny i nie spełnia wymagań art. 99 ust. 6 PZP, ponieważ:

a. Zamawiający nie określił żadnych konkretnych kryteriów oceny równoważności. Posłużenie się ogólnym sformułowaniem „parametry techniczne nie gorsze od założonych” oraz „parametry jakościowe i użytkowe co najmniej na poziomie parametrów określonych” jest niewystarczające. Zgodnie z art. 99 ust. 6 PZP, Zamawiający musi określić kryteria stosowane w celu oceny równoważności - konkretne, mierzalne i weryfikowalne;

b. W realiach niniejszej sprawy weryfikacja równoważności jest obiektywnie niemożliwa, ponieważ Zamawiający nie udostępnił protokołów komunikacji sterowników MSR ani interfejsu serwera MSR-SMiS. Wykonawca nie ma jakiegokolwiek technicznej możliwości wykazania, że jego rozwiązanie zapewni „parametry techniczne nie gorsze” w zakresie integracji z istniejącą infrastrukturą - bo nie zna parametrów tej integracji. Klauzula równoważności bez ujawnienia protokołów

komunikacji jest klauzulą iluzoryczną;

c. Ciężar wykazania równoważności Zamawiający w całości przerzucił na Wykonawcę, co przy nieujawnieniu kluczowych danych technicznych czyni ten obowiązek dowodowy niewykonalnym.

[Zarzut nr 3 - zaniechanie udostępnienia w dokumentach Zamówienia protokołów komunikacji do sterowników MSR]

28. Niezależnie od powyższego Odwołujący zarzuca Zamawiającemu zaniechanie udostępnienia w dokumentach Zamówienia protokołów komunikacji do sterowników MSR, umożliwiających innym wykonawcom zaoferowanie sterowników kompatybilnych z istniejącą infrastrukturą MSR.

29. Jak wskazywał wcześniej Odwołujący, Zamawiający w pkt 2.3.5.6 SST oraz pkt 4.9 PSOR wprowadził wymóg, zgodnie z którym:

„Sterownik winien umożliwiać realizację koordynacji ze sterownikami typu MSR w układzie koordynacji stałocyklicznej, koordynacji nadążnej z wymianą informacji pomiędzy sterownikami co 1 s oraz koordynacji w systemie okien czasowych.”

30. Zamawiający nie udostępnił przy tym protokołów komunikacji stosowanych w sterownikach MSR. Producent MSR posługuje się co prawda na swojej stronie pojęciem „standardowego protokołu koordynacji MSR”, ale jest to wyłącznie wewnętrzny protokół własnościowy tego producenta, a nie protokół otwarty lub branżowy. Wobec braku ujawnienia specyfikacji tego protokołu przez Zamawiającego, żaden inny wykonawca poza MSR (lub podmiot przez niego licencjonowany) nie jest w stanie zaoferować urządzeń kompatybilnych z istniejącą infrastrukturą.

31. Nadto, skoro Zamawiający wymaga koordynacji ze sterownikami MSR, ale nie udostępnia protokołów, to żaden wykonawca (poza MSR) nie wie, jak ma tę koordynację technicznie zrealizować.

32. Tym samym poszczególni wykonawcy mogą przyjmować w swoich ofertach diametralnie różne założenia odnośnie do technicznego sposobu wykonania „koordynacji”. W rezultacie oferty wykonawców nie są porównywalne, gdyż każda z nich opiera się na innych założeniach co do tego samego zakresu Zamówienia. Prowadzi to do sytuacji, w której o wyborze najkorzystniejszej oferty decyduje nie rzeczywista efektywność i konkurencyjność cenowa wykonawcy, lecz trafność jego domysłów co do warunków specyfikacji technicznej, którą dysponuje Zamawiający. Jest to stan sprzeczny z zasadą uczciwej konkurencji wyrażoną w art. 16 pkt 1 PZP oraz z art. 99 ust. 2 PZP, który zakazuje opisywania przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję.

33. W konsekwencji powyższego należy więc uznać, że Zamawiający naruszył art. 99 ust. 1 PZP, zgodnie z którym przedmiot Zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

34. W opinii Odwołującego Zamawiający winien bezwzględnie dysponować oraz udostępnić wykonawcom w ramach prowadzonego Postępowania ww. protokoły. Tym niemniej, jeżeli z jakiegoś powodu Zamawiający tymi protokołami nie dysponuje, winien dopuścić wymianę sterowników MSR na nowe m. in. w ramach tras skoordynowanych tj. na skrzyżowaniach:

- a. Gen. Z. Podhorskiego – P.J.;
- b. Gen. Z.P. – Gen. J.D. – Utrata – Kolejowa;
- c. Utrata – Przytorowa;
- d. Utrata – Sejneńska;
- e. Utrata – L.W.;
- f. Gen. J. Dwernickiego - J. Korczaka;
- g. Gen. J. Dwernickiego - T. Noniewicza.

35. Tylko bowiem w takim wypadku wykonawcy inni niż MSR będą w stanie złożyć ofertę w Postępowaniu bez znajomości ww. protokołów.

[Zarzut nr 4 - wymaganie wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi lub dostarczenia nowych kamer analogowych]

36. W dalszej kolejności Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie art. 99 ust. 1, 2 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez wymaganie wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi, co jest przestarzałym rozwiązaniem, a ponadto dystrybucja opisanych produktów Autoscope zakończyła się oficjalnie 31 grudnia 2021 r. i obecnie nie są one dostępne.

37. Takie wymagania prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności. Obecnie powszechnie stosowanym rozwiązaniem na rynku są bowiem kamery IP nowej generacji z wykorzystaniem AI (algorytmów sztucznej inteligencji).

38. W pkt 4.10.1 PSOR Zamawiający zawarł następujące wymagania: „System wideodetekcji powinien składać się z następujących elementów:

- kamer w obudowach wyposażonych w odpowiednie uchwyty umieszczonych na konstrukcjach zgodnie z projektem,
- modułów wideodetekcji (wideodetektorów) przetwarzających obraz z kamer umieszczonych w szafie sterownika sygnalizacji świetlnej,
- przewodów zasilania kamer typu YKY 3*1,5 (1*1,0) prowadzonych pomiędzy sterownikiem sygnalizacji świetlnej a listwami zasilania w masztach sygnalizacyjnych oraz przewodów OWY 3*1,5 (3*1,0) prowadzonych pomiędzy listwami

zasilania w masztach a każdą z kamer,

- przewodów transmisji obrazu typu XzWDXpek 75-1,5/5,0 prowadzonych pomiędzy sterownikiem sygnalizacji świetlnej a każdą z kamer."

39. Z kolei w pkt 4.10.3 i 4.10.4 PSOR Zamawiający stawia następujące wymagania: „Do detekcji pojazdów należy zastosować kamery kolorowe PAL 625 linii o wysokiej czułości z przełączaniem dzień/noc. Kamery powinny być wyposażone w obiektywy o regulowanej ogniskowej umożliwiające precyzyjne ustawienie na obiekcie optymalnej ostrości pola widzenia kamery dla określonych przez projekt stref detekcji (wymagana regulacja AUTO-IRYS).”

40. Nadto, w pkt 4.6 PSOR (str. 29-44) w odniesieniu do poszczególnych skrzyżowań Zamawiający zawarł postanowienie, zgodnie z którym „Detekcja będzie przy pomocy czterech projektowanych kamer pokazanych na planie rozmieszczenia sygnalizatorów, przycisków, kamer i stref detekcji przy zastosowaniu systemu wideodetekcji „Autoscope”.

41. Przedmiar robót (pkt 9, 55, 86) potwierdza ten opis, wprost odwołując się do „systemu detekcji Autoscope”.

42. Tak opisana architektura dostarczanego rozwiązania obejmuje cechy charakterystyczne dla rozwiązań analogowych poprzedniej generacji oraz wycofanych z dystrybucji.

Dowód: Informacja zwrotna z dnia 26 sierpnia 2021 r. od producenta systemów Autoscope wraz z tłumaczeniem na okoliczność tego, że systemy te zostały wycofane ze sprzedaży z dniem 31 grudnia 2021 r. – Załącznik nr 5.

43. Powyższe wymogi Zamawiającego stawiają każdego wykonawcę przed jednym z dwóch wykluczających się scenariuszy:

- a. pozyskanie wycofanego produktu z rynku wtórnego/refurbished/z magazynów dystrybutorskich – co jest sprzeczne z istotą Zamówienia i prowadzi do dostarczenia infrastruktury, która od dnia odbioru technicznie jest już wycofana z produkcji, co rodzi oczywiste problemy z gwarancją, serwisem oraz dostępnością części zamiennych w okresie eksploatacji (typowo 10–15 lat dla infrastruktury sygnalizacji świetlnej);
- b. Zaoferowanie aktualnego produktu IP/HD z AI – co formalnie nie spełnia opisu przedmiotu Zamówienia (kamery PAL 625 linii, kabel koncentryczny, karta w szafie) i naraża wykonawców na odrzucenie ich ofert oraz na kary umowne (§ 13 wzoru umowy – do 25% wynagrodzenia).

44. Tymczasem zgodnie z art. 99 ust. 4 PZP zakazane jest opisywanie przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Przyjmuje się przy tym, że dyskryminacja pośrednia zachodzi nie tylko wtedy, gdy zamawiający narzuca konkretny produkt jednego producenta, ale także wtedy, gdy formułuje wymagania techniczne tak archaiczne lub specyficzne, że spełnia je wyłącznie wąski krąg wykonawców.

45. W realiach niniejszej sprawy występuje szczególnie kwalifikowana postać tej dyskryminacji, ponieważ:

- a. wymóg dotyczy produktu, którego producent oficjalnie nie oferuje już do sprzedaży;
- b. krąg wykonawców zdolnych do dostarczenia takiego produktu jest z natury rzeczy niewielki i kurczący się (ograniczony do podmiotów posiadających zapas magazynowy lub sprzęt z rynku wtórnego);
- c. jednocześnie istnieje powszechnie dostępna, nowsza technologia (kamery IP/HD z AI), której zastosowanie zapewniłoby pełną realizację celu Zamówienia w sposób bardziej efektywny.

46. Co przy tym istotne, tak sformułowane wymagania naruszają zasadę efektywności wydatkowania środków publicznych i zasad finansowania UE. Jak bowiem wskazywał już Odwołujący, Zamówienie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (Program Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021–2027, Priorytet I „Badania i Innowacje”, Działanie 1.4 „Zintegrowana terytorialnie cyfryzacja”, Typ 1 „Smart City i Smart Village”).

47. Wymóg sfinansowania ze środków UE infrastruktury w technologii przestarzałej i wycofanej z dystrybucji, w ramach działania o nazwie „Smart City i Smart Village poprzez wykorzystanie nowoczesnych technik cyfrowych”, rodzi poważne wątpliwości co do:

- a. zgodności wydatku z zasadą efektywności i celowości (art. 44 ustawy o finansach publicznych),
- b. zgodności wydatku z kryteriami kwalifikowalności określonymi w wytycznych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz w rozporządzeniu (UE) 2021/1060,
- c. realizacji celu Działania 1.4 programu regionalnego (wykorzystanie nowoczesnych technik cyfrowych),
- d. ryzyka korekty finansowej w razie kontroli Instytucji Zarządzającej.

Zamawiający w dniu 05.05.2026 r. (za pomocą środków komunikacji elektronicznej) wezwał wraz kopią odwołania, w trybie art. 524 Pzp, uczestników postępowania przetargowego do wzięcia udziału w postępowaniu odwoławczym. Nie zgłoszono żadnego przystąpienia.

W dniu 15.05.2026 r. (e-mailem) Zamawiający wobec wniesienia odwołań do Prezesa KIO wniósł na piśmie, w trybie art. 521 Pzp, odpowiedź na odwołanie, w której wnosiło oddalenie odwołania w całości w zakresie zarzutów nr 1, 2 oraz 3, jak i umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie zarzutu nr 4 z uwagi na jego uwzględnienie przez Zamawiającego w całości i zmianę treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) w tym zakresie.

W pierwszej kolejności Zamawiający wskazuje, iż po dokonaniu pogłębionej analizy argumentacji formalnoprawnej oraz technologicznej przedstawionej przez Odwołującego, postanowił uwzględnić w całości zarzut oznaczony nr 4, dotyczący wymagań w zakresie systemu wideodetekcji opartego na technologii analogowej (Autoscope). Zamawiający

przychylił się do wniosku Odwołującego i dokonał stosownej modyfikacji Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), dopuszczając rozwiązania oparte na nowoczesnych kamerach cyfrowych IP wykorzystujących algorytmy sztucznej inteligencji (AI). Wobec powyższego, zarzut ten stał się bezprzedmiotowy, co uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania odwoławczego w tej części.

W pozostałym zakresie, tj. co do zarzutów nr 1, 2 oraz 3, Zamawiający podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko i wnioskuje o ich oddalenie. Zamawiający, po dokładnym przeanalizowaniu treści odwołania, nie zgadza się z zarzutami sformułowanymi w punktach 1, 2 i 3 odwołania. Kluczowym celem Zamawiającego jest rozbudowa tego systemu przy jednoczesnym bezwzględnym zachowaniu jego pełnej kompatybilności oraz integralności funkcjonalnej w zakresie koordynacji ruchu, komunikacji w czasie rzeczywistym (RT- komunikacja) oraz centralnego zarządzania obszarowego. Decyzje Zamawiającego podyktowane są obiektywnymi potrzebami technologicznymi, racjonalnością wydatkowania środków publicznych oraz istniejącym na terenie miasta Suwałki stanem infrastruktury drogowej. Na terenie Miasta działa nadrzędny system do zarządzania sygnalizacją Świetlną. Zamawiający eksploatuje system centralny umożliwiający zdalne zarządzanie sygnalizacją. Funkcjonujący system to MSR-SMIS oparty o rozwiązania MSR Traffic sp. z o.o. Podkreślić należy, że przedmiotem zamówienia nie jest budowa nowego systemu od podstaw, lecz „Rozbudowa systemu do zarządzania sygnalizacją Świetlną, koordynacją i pomiarami ruchu” Wymagana jest kompatybilność z istniejącym systemem, w szczególności: integracja w jednym systemie zarządzania, możliwość koordynacji programów, komunikacja i wymiana danych w czasie rzeczywistym, zarządzanie wszystkimi sygnalizacjami z jednego poziomu oraz brak potrzeby dodatkowych systemów nadrzędnych przy zachowaniu pełnej funkcjonalności istniejącego rozwiązania. Wskazać też należy, iż producent istniejącego systemu nie udostępnia protokołów komunikacji, a Zamawiający protokołów takich nie posiada.

Zadanie ma na celu rozbudowę istniejącego systemu , więc konieczne jest podanie w dokumentacji przetargowej jego nazwy. W ramach zadania wykonawca ma podłączyć do istniejącego systemu pozostałe 6 sterowników sygnalizacji ujętych w projekcie (Utrata - Waryńskiego; Utrata - Wigierska; Dwernickiego - Korczaka; Dwernickiego - Noniewicz; Waryńskiego - 1 Maja i Waryńskiego - Noniewicz) a pozostałe 4 w/w zaktualizować w systemie. W ramach zadania wykonawca ma zrealizować projekt który zakłada koordynację siedmiu skrzyżowań Podhorskiego II, Utrata Dwernickiego Podhorskiego Kolejowa, Utrata Przytorowa, Utrata Sejneńska, Utrata Waryńskiego, Dwernickiego Korczaka i Dwernickiego Noniewicz, z czego sterownik Utrata Podhorskiego Kolejowa Dwernickiego jest zaplanowany do wymiany, a jest to sterownik nadrzędny czyli główny realizujący i nadzorujący programy koordynacyjne zgodnie z projektem. Zadanie ma na celu również wymianę dodatkowych dwóch sterowników na skrzyżowaniach Waryńskiego 1 maja i Waryńskiego Noniewicz, które też trzeba podpiąć do systemu zdalnego sterowania oraz zgodnie z dokumentacją mają mieć możliwość koordynacji z pozostałymi sterownikami sygnalizacji świetlnej zarówno na Noniewicz jak na Waryńskiego. Dziesiąte skrzyżowanie utrata Wigierska ma być podpięte do systemu zdalnego sterowania bez zmiany programów sygnalizacji świetlnej i mieć możliwość skoordynowania z pozostałymi sygnalizacjami na ul. utrata. Całe zadanie ma rozbudować istniejący system zdalnego sterowania i umożliwić realizację założeń programu Smart City: to jest koordynacja siedmiu skrzyżowań, umożliwieniem wykonywania zdalnych pomiarów.

Wymóg kompatybilności (integracja w jednym systemie, koordynacja, RT-komunikacja, centralne zarządzanie) wynika z obiektywnych potrzeb kontynuacji działania systemu drogowego, utrzymania koordynacji tras oraz bezpieczeństwa ruchu.

W związku z tym, że sygnalizacja świetlna jest instalacją wrażliwą na ataki hakerskie w szczególności gdy jest spięta w jeden system do nadzoru musi być zabezpieczona szczególnie przed dostępem osób trzecich. Każdy producent takiego oprogramowania zabezpiecza na swoich własnych serwerach wszystkie urządzenia przed dostępem osób trzecich - system jest na serwerze producenta. W obecnej chwili wchodzi dyrektywa unijna cyberbezpieczeństwa NIS2 która nakazuje zabezpieczyć wszelkie sieci, w tym zarządców dróg, przed możliwością wejścia osób niepowołanych. Niewykonanie dyrektywy jej obarczone to gróźbą kar.

Izba dopuszcza — w granicach art. 99 ust. 1 oraz ust. 5—6 PZP — formułowanie wymagań technicznych odzwierciedlających uzasadnione potrzeby Zamawiającego, w tym związanych z rozbudową i utrzymaniem działających systemów oraz ich licencjami i integracją. W wyroku KIO 3048/20 Izba zaakceptowała odniesienia w opisie przedmiotu do posiadanych systemów (ImFlow i SPOT-UTOPIA) w przetargu GDDKiA, podkreślając, że wynikały one z realiów utrzymania i rozbudowy środowiska, nie naruszając zasad konkurencji.

Z kolei KIO w wyroku 1623/22 akcentuje, że opis musi być na tyle jasny, by wykonawca mógł przygotować ofertę i skalkulować cenę; jeśli zamawiający przekazuje kluczowe informacje (jak tu: istnienie systemu centralnego, zakres koordynacji, wymagania kompatybilności, brak protokołów), spełnia standard jednoznaczności i porównywalności w realnych granicach technicznych postępowania. „Izba stoi na stanowisku, że opisując produkty czy usługi, których zakup jest Planowany, zamawiający zobowiązany jest do stosowania zasad dotyczących równoważności, jednak sam opis w SWZ posiadanych przez niego rozwiązań informatycznych nie musi być dokonywany pominięciem znaków towarowych czy innych oznaczeń jednoznacznie identyfikujących produkty. Opis posiadanej infrastruktury, pomimo, że jest elementem SWZ, to nie stanowi opisu przedmiotu zamówienia i zamawiający posiadając konkretny produkt, nie jest w świetle Ustawy uprawniony ani tym bardziej zobowiązany do stosowania doprecyzowania, że posiada „konkretny produkt lub równoważny”

(tak Wyrok KIO z dnia 7 października 2022 r. KIO 2507/22). Zatem utrzymanie wymogu rozbudowy i kompatybilności z MSR-SMIS jest prawnie dopuszczalne proporcjonalnie w świetle art. 99 ust. 1 PZP oraz utrwalonego orzecznictwa KIO, przy czym Zamawiający zapewnił przejrzystość poprzez odpowiedzi na pytania wykonawców

Co do zasady art. 99 ust. 4 PZP zakazuje wskazań producenta/znaku towarowego, ale art. 99 ust. 5 przewiduje wyjątek — gdy brak jest obiektywnej możliwości opisu w inny sposób, z jednoczesnym zastrzeżeniem „lub równoważny” oraz kryteriami oceny równoważności (ust. 6). W realiach sprawy producent nie udostępnia protokołów komunikacyjnych, a Zamawiający ich nie posiada. W takiej sytuacji nie istnieją warunki do realnego zdefiniowania i weryfikacji równoważności integracyjnej; równoważność byłaby bowiem iluzoryczna niezależnie od starań Zamawiającego. Izba wskazuje, że brak kluczowych danych technicznych po stronie zamawiającego może ograniczyć dopuszczalność alternatyw, o ile zamawiający nie ma obiektywnie możliwości ich pozyskania. Zamawiający może wtedy opisać przedmiot przez odniesienie do eksploatowanego rozwiązania i warunku kompatybilności.

Jednocześnie Izba podkreśla ogólną regułę, iż opis przedmiotu nie może prowadzić do nadmiernego ograniczenia konkurencji i powinien uwzględniać dopuszczenie równoważności tam, gdzie jest to możliwe i weryfikowalne, zaś w sprawach, gdzie warunki interoperacyjności i brak protokołów czynią równoważność niemożliwą do oceny, zamawiający może pozostać przy jednoznacznym wymogu kompatybilności z istniejącym systemem.

W niniejszej sprawie wymóg „rozbudowy” i kompatybilności był wielokrotnie i jasno komunikowany wykonawcom. Zamawiający nie ma dostępu do protokołów i nie może ich udostępnić, co samodzielnie eliminowałoby sens dopuszczania równoważności integracyjnej - i to zostało transparentnie ujawnione wykonawcom. Odniesienie do istniejącego systemu (MSR-SMIS) i wymogu kompatybilności jest zgodne z art. 99 ust. 5-6 PZP, ponieważ bez protokołów opis funkcjonalnie równoważnej integracji nie jest obiektywnie możliwy do zweryfikowania, co potwierdza linia Izby oraz ogólne standardy jednoznaczności (tak KIO 1623/22).

Zamawiający potwierdził istnienie systemu centralnego, zakres koordynacji, producenta obecnego systemu, wymóg rozbudowy i kompatybilności oraz brak protokołów komunikacji, a także wykluczył wdrożenie nowego systemu i wymianę sterowników. W odróżnieniu od sytuacji, w której brak odpowiedzi mógłby utrudniać kalkulację ofert, Zamawiający udzielił informacji jednoznacznie określających granice przedmiotu zamówienia. Zamawiający zapewnił należyłą transparentność i jednoznaczność wymagań poprzez odpowiedzi udzielone w trybie art. 284 PZP, co odpowiada standardom KIO.

Odwolujący wskazał, że moduły Autoscope i kamery analogowe PAL 625 linii są rozwiązaniem przestarzałym, a sprzedaż Autoscope Pn i Sn zakończono 31.12.2021 r. (komunikat ISS). Zamawiający wyraził zgodę na zmianę wymogów w tej części. Zarzut w tej części jest bezprzedmiotowy wobec akceptacji korekty przez Zamawiającego.

Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej po zapoznaniu się z przedstawionymi poniżej dowodami, po wysłuchaniu oświadczeń, jak i stanowisk stron 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 odwołania na podstawie art. 528 Pzp, a Wykonawca wnoszący odwołanie posiadał interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp, uprawniający do jego złożenia. Izba wskazuje, że: „*Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia przed otwarciem ofert, np. w przypadku odwołań czy skarg dotyczących postanowień ogłoszenia i SIWZ przyjąć należy, iż każdy wykonawca deklarujący zainteresowanie uzyskaniem danego zamówienia posiada jednocześnie interes w jego uzyskaniu, a szkodą jest niemożliwość złożenia oferty i podpisania ważnej umowy. Wykonawca wnoszący odwołanie deklaruje, że jest zdolny do wykonania zamówienia, deklaruje zainteresowanie postępowaniem, ma więc szanse na uzyskanie zamówienia, natomiast sposób ukształtowania zapisów SIWZ, w tym opisu warunków udziału w postępowaniu, istotnych warunków przyszłego kontraktu oraz opis przedmiotu zamówienia przekłada się na sytuację Wykonawcy w postępowaniu i możliwość złożenia konkurencyjnej oraz racjonalnie skalkulowanej oferty*” (wyrok KIO z 07.01.2020 r., sygn. akt: KIO 2547/19, podobnie wyroku KIO z 04.10.2010 r., sygn. akt: KIO 2036/10, wyrok KIO z 08.01.2018 r., sygn. akt: KIO 2683/17, wyrok KIO z 14.06.2019 r., sygn. akt: KIO 994/19, wyrok KIO z 28.01.2020 r., sygn. akt: KIO 61/20). W wyroku KIO z 08.01.2020 r., sygn. akt: KIO 2592/19) podkreślono, iż „*W przypadku odwołań dotyczących postanowień SIWZ szkoda wykonawcy ma ze swej natury charakter hipotetyczny, a interes w uzyskaniu zamówienia można przypisać każdemu wykonawcy deklarującemu zainteresowanie udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia, dla którego postanowienia SIWZ mogą być potencjalnie niekorzystne*”.

Skład orzekający Izby dopuszczył w niniejszej sprawie dowody z: dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne nadesłanej przez Zamawiającego do akt sprawy w postaci elektronicznej, w tym szczególności postanowień Specyfikacji Warunków Zamówienia zwanej dalej: „SWZ”.

Dodatkowo, Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego załączone przez Odwołującego do odwołania na okoliczności tam wskazane:

- 1) Informacja nr 1 ze strony wykonawcy MSR na okoliczność tego, że MSR jest producentem rozwiązania SMIS (SIMS);
- 2) Informacja nr 2 ze strony wykonawcy MSR na okoliczność istnienia zamkniętego własnościowego protokołu wymiany

danych;

- 3) SWZ nr 1 z postępowania O/WA.D-3.2421.11.2024 na okoliczność tego, że analogiczne przedmioty zamówienia zamawiający w ramach podobnych przetargów opisywali bez wskazywania nazw konkretnych produktów i producentów;
- 4) SWZ nr 2 z postępowania ZDM/UM/DZP/73/PN/21/23 na okoliczność tego, że analogiczne przedmioty zamówienia zamawiający w ramach podobnych przetargów opisywali bez wskazywania nazw konkretnych produktów i producentów;
- 5) Informacja zwrotna z 26.08.2021 r. od producenta systemów Autoscope wraz z tłumaczeniem na okoliczność tego, że systemy te zostały wycofane ze sprzedaży z dniem 31.12.2021 r.

Izba nie dopuściła dowodów przesłanych do KIO w dniu zdalnej rozprawy przez Odwołującego (złożonych wniosków dowodowych), tj.

- 1) Artykułu prasowego: „Awaryjność urządzeń Zamawiającego (...)” - na okoliczność tego, że system sygnalizacji świetlnej funkcjonujący u Zamawiającego jest przestarzały i nie spełnia wymogów w zakresie dyrektywy NIS 2;
- 2) OPZ GDDKiA - na okoliczność następującą tj., iż system inFlow, którego dotyczy orzeczenie przywołane w odpowiedzi na odwołanie miało inny zakres przedmiotu zamówienia niż w tym postępowaniu. Nadto w rozdz. 5 ówczesny zamawiający opisał OPZ w sposób funkcjonalny, a nie poprzez wskazanie konkretnej nazwy;
- 3) Specyfikacja systemu oferowanego przez Odwołującego – na okoliczność, iż system odwołującego ma otwarte protokoły komunikacji, które będą również umożliwiać ewentualną rozbudowę innym podmiotom w przyszłości (rozdz. 4).

W ocenie Izby, wszystkie te dowody były dowodami na poparcie twierdzeń Odwołującego zawartych w odwołaniu, wszystkie mogły być zawnioskowane i ujęte w treści odwołania, stanowiły jedynie pogłębienie wyrażonego tam stanowiska. W ocenie Izby, art. 535 ust. 1 ustawy Pzp nie można wyklądać w ten sposób, że stanowi on zezwolenie na składanie wszelkich dowodów na dzień przed rozprawą lub w dniu rozprawy. W ocenie Izby, ratio legis wprowadzenia względnej prekluzji dowodowej była koncentracja materiału dowodowego w pierwszych pismach procesowych stron i uczestników. Zatem, możliwość składania wniosków dowodowych na dzień przed rozprawą lub w dniu rozprawy dotyczy tylko takich wniosków dowodowych, których strona, uczestnik nie mogli powołać w pierwszych stanowiskach pisemnych, bo nie znali argumentacji przeciwników procesowych, czyli wyłącznie dowodów na odparcie stanowiska strony przeciwnej. Gdyby ten przepis wyklądać inaczej, to względna prekluzja dowodowa byłaby przepisem martwym, a wnioski dowodowe co do zasady byłyby składane, aż do otwarcia rozprawy. W ocenie Izby, nie doprowadziłoby to do osiągnięcia celów zmian wprowadzonych ustawą deregulacyjną, która miała na celu uporządkowanie postępowania przed Izbą i ograniczenie sytuacji zaskakiwania przeciwnika procesowego pismami składanymi w ostatnim możliwym momencie. Tym samym możliwość powołania dowodów, które dotyczą twierdzeń wskazanych w pierwszym piśmie procesowym na dzień przed rozprawą może dotyczyć tylko takich dowodów, o których mowa w ust. 2 art. 535 ustawy Pzp, a więc tych których potrzeba powołania powstała później (dowodów na odparcie twierdzeń przeciwnika) lub których powołanie nie było możliwe wcześniej (bo strona nimi nie dysponowała w dacie sporządzania pierwszego pisma).

W tym przypadku wszystkie wnioskowane dowody, w ocenie Izby, są to dowody, które Odwołujący mógł pozyskać przed wniesieniem odwołania. Nadto, w ocenie Izby Odwołujący nie wykazał potrzeby ich powołania dopiero w dniu rozprawy. Podczas rozprawy, w żaden sposób Odwołujący nawet nie próbował odnieść się do tej kwestii. Nie twierdził nawet i nie podnosił, że zostały one złożone na odparcie twierdzeń przeciwnika. Nadto, Izba zauważa, iż w celu sprawnego przebiegu postępowania odwoławczego uwzględniającego nowe rozwiązania w zakresie koncentracji materiału procesowego zostały wprowadzone reguły dotyczące wskazywania dowodów przez strony i uczestników postępowania odwoławczego. We wniosku o przeprowadzenie dowodu powinien zostać oznaczony dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz powinny zostać wyszczególnione fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem: „1a. We wniosku o przeprowadzenie dowodu strona i uczestnik postępowania odwoławczego są obowiązani oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem.” (art. 534 ust. 1a ustawy Pzp). W przedmiotowej sprawie dowody zostały przesłane przez Odwołującego w dniu rozprawy bez opisu, tj. wyszczególnienia faktów, które mają zostać wykazane tym dowodem (były jedynie oznaczone i ponumerowane). Zostało to zrobione, jak wynika z protokołu dopiero na zdalnej rozprawie. Kwestia ta mimo, że nie kluczowa także nie pozostała bez wpływu na ocenę złożonych wniosków dowodowych przez Odwołującego.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy skład orzekający Izby wziął pod uwagę argumentację wynikającą z odwołania, odpowiedzi na odwołanie, jak i stanowiska i oświadczenia stron złożone ustnie do protokołu.

Odnosząc się generalnie do podniesionych w treści odwołania zarzutów, stwierdzić należy, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w części, zgodnie z sentencją wyroku.

Odwołujący sformułował w odwołaniu zarzuty naruszenia przez Zamawiającego:

Zarzut nr 1

art. 99 ust. 1, 2, 4 i 5 PZP w zw. z art. 101 ust. 1 pkt 1) PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez wprowadzenie w dokumentach Zamówienia, w szczególności w:

1. poz. 2, 9, 11, 14, 19, 51, 52, 55, 86 i 120 Przedmiaru robót stanowiącego Załącznik do SWZ („Przedmiar robót”);
2. pkt 2.3.5.6 Szczegółowych Specyfikacji Technicznych stanowiących załącznik do SWZ („SST”);

3. pkt 4.9 Projektu Stałej Organizacji Ruchu stanowiącej załącznik do SWZ („PSOR”)

nazwy konkretnego producenta i produktu, które zamierza nabyć Zamawiający, tj. SMiS, produkowanego przez MSR Traffic sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu („MSR”) – tj. bezpośrednie wskazanie nazwy MSR oraz wprowadzenie w

4. pkt 4.3 PSOR (str. 9-15)

wymogu podłączenia sterowników do systemu centralnego sterowania (tj. systemu MSR) oraz zaktualizowania sygnalizacji w istniejącym systemie centralnego sterowania (tj. systemie MSR) – tj. pośrednie wskazanie nazwy MSR, podczas gdy Zamawiający mógł opisać przedmiot Zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób, bez podawania nazwy konkretnego produktu i producenta, w szczególności poprzez określenie obiektywnych wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności oczekiwanego rozwiązania, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności;

Zarzut nr 2 (ewentualny do zarzutu nr 1)

art. 99 ust. 5 i 6 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez dopuszczenie w rozdziale 3 pkt 5i 6 SWZ oraz w rozdziale 22 pkt 10 SWZ rozwiązań równoważnych do MSR SMiS, podczas gdy Zamawiający nie określił kryteriów równoważności dla oceny równoważności, co prowadzi do wniosku, że równoważność ta ma charakter wyłącznie pozorny, a tym samym prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności;

Zarzut nr 3

art. 99 ust. 1, 2 i 4 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez zaniechanie udostępnienia w dokumentach Zamówienia protokołów komunikacji do sterowników MSR, umożliwiającym innym wykonawcom zaoferowanie sterowników kompatybilnych z istniejącą infrastrukturą MSR, podczas gdy wykonawcy, którzy nie posiadają w swojej ofercie sterowników rodziny MSR, nie mogą zaoferować rozwiązań spełniającego wymogi koordynacji „ze sterownikami typu MSR”, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez uprzywilejowanie jednego wykonawcy – MSR oraz do naruszenia zasady proporcjonalności, efektywności i przejrzystości.

Zarzut nr 4

art. 99 ust. 1, 2 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez wprowadzenie w dokumentach Zamówienia, w szczególności w:

1. pkt 4.6 PSOR (str. 29-44) i 4.10.1, 4.10.3 i 4.10.4 PSOR (str. 46-47);
2. pkt 9, 55, 86 Przedmiaru robót

wymagania wyposażenia nowych sterowników w moduł wideodetekcji Autoscope współpracujący z istniejącymi kamerami analogowymi lub dostarczenia nowych kamer analogowych, co jest przestarzałym rozwiązaniem, a ponadto dystrybucja opisanych produktów Autoscope zakończyła się oficjalnie 31 grudnia 2021 r. i obecnie, jako nowe, nie są one dostępne, podczas gdy takie wymagania prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz do naruszenia zasady proporcjonalności i efektywności.

Izba dokonała następujących ustaleń odnośnie do przedmiotowego odwołania.

W pierwszej kolejności Izba przywołuje stan faktyczny wynikający z treści odwołania i odpowiedzi na odwołanie. Jednocześnie, podkreślając, że nie było sporu co do stanu faktycznego, ale oceny tego stanu przez Zamawiającego.

W dalszej kolejności, Izba wskazuje, że Zamawiający uwzględnił zarzut 4 odwołania, czemu dał wyraz w odpowiedzi na odwołanie, w konsekwencji, Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie tego zarzutu.

Następnie, Izba wskazuje na następujące fragmenty dokumentacji:

- a. „Zaprogramowanie nowych programów sygnalizacji wraz z zaktualizowaniem danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 2, 11, 14, 19, 51, 52 Przedmiaru robót;
- b. „Zaprogramowanie danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 120 Przedmiaru robót;
- c. „(...) oraz zaprogramowanie z wbudowaniem fundamentu i odtworzeniem chodnika i zieleńca w niezbędnym zakresie oraz zaktualizowaniem danych skrzyżowania w serwerze systemu zdalnego monitorowania i zarządzania MSR-SIMS” – pkt 9, 55 i 86 Przedmiaru robót;

Nadto, zgodnie z pkt 2.3.5.6 SST oraz pkt 4.9 PSOR, dostarczany przez wykonawcę „Sterownik winien umożliwiać realizację koordynacji ze sterownikami typu MSR w układzie koordynacji stałocyklicznej, koordynacji nadążnej z wymianą informacji pomiędzy sterownikami co 1 s oraz koordynacji w systemie okien czasowych.”

Poza tym, Zamawiający zawarł w SWZ następujące postanowienia:

- a. „W przypadku, gdy opis przedmiotu zamówienia wskazuje w odniesieniu do niektórych materiałów lub urządzeń na znaki towarowe, patenty lub pochodzenie, źródła lub szczególny proces, który charakteryzuje produkt oznacza to, że są one podane przykładowo i oznaczają minimalne oczekiwane parametry jakościowe oraz wymagany standard.” (Rozdział 3 pkt 5 SWZ);
- b. „Za materiały lub urządzenia równoważne Zamawiający uzna takie, które posiadają parametry jakościowe i użytkowe, co

najmniej na poziomie parametrów określonych w opisie przedmiotu zamówienia lub lepsze." (Rozdział 3 pkt 6 SWZ); c. „Tam, gdzie w dokumentach zamówienia zostało wskazane pochodzenie (marka, znak towarowy, producent, dostawca) materiałów lub normy, aprobaty, specyfikacje i systemy, Zamawiający dopuszcza oferowanie materiałów lub rozwiązań równoważnych pod warunkiem, że zapewnią uzyskanie parametrów technicznych nie gorszych od założonych w wyżej wymienionych dokumentach." (Rozdział 22 pkt 10 SWZ).

Z kolei, w pkt 2.3.5.6 SST oraz pkt 4.9 PSOR wprowadził wymóg, zgodnie z którym: „Sterownik winien umożliwiać realizację koordynacji ze sterownikami typu MSR w układzie koordynacji stałocyklicznej, koordynacji nadążnej z wymianą informacji pomiędzy sterownikami co 1 s oraz koordynacji w systemie okien czasowych.”.

Podczas rozprawy, Odwołujący dodatkowo oświadczył, czemu nie zaprzeczył Zamawiający, że: „Odwołujący oświadcza, że dalsze odpowiedzi na zadane pytania udzielone przez zamawiającego 8 maja wskazują na brak możliwości zaoferowania nowego systemu, czy też dowolnego systemu, jak też kategorię odmowę przedstawienia kryteriów równoważności.”. Z kolei, Zamawiający na rozprawie de facto stwierdził, że: „Zamawiający tak jak w odpowiedzi twierdzi, że skoro nie dysponuje określonymi protokołami to nie może tworzyć fikcji równoważności w tym zakresie”. Zamawiający podczas rozprawy potwierdził, tak naprawdę wszystkie okoliczności podnoszone przez Odwołującego w odwołaniu, wyjaśniając jedynie istniejące po jego stronie uwarunkowania, które skutkują u niego brakiem możliwości uznania zarzutów Odwołującego.

W pozostałym zakresie Izba odniesie się przy rozpoznawaniu zarzutów.

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.

Odnosnie zarzutu pierwszego odwołania, Izba uznała w/w zarzut za podlegający oddaleniu.

Izba uznała, że generalnie Zamawiający wykazał swoje uzasadnione potrzeby w zakresie istniejącego, wdrożonego przez siebie systemu do zarządzania sygnalizacją świetlną. M.in. szeroko w tym zakresie przedstawił argumentację w odpowiedzi na odwołanie.

Zamawiający podkreślił podczas rozprawy, iż sam system obejmuje ponad 19 skrzyżowań z ponad 30 znajdujących się na jego terenie. Postępowanie obejmuje dołączenie 6 nowych i modernizację w zakresie 4. Podkreśla, że z tych 10 skrzyżowań objętych postępowaniem 7 musi mieć sterowniki umożliwiające komunikację między sobą celem zapewnienia wzajemnej koordynacji. Z 19 skrzyżowań postępowanie dotyczy 4, które są już podpięte i 6 dodatkowych. Zamawiający oświadczył również, że istniejący system mimo, iż został wdrożony na początku lat 2000 był przez ten czas modernizowany. Nadto, potwierdził, że system zaoferowany przez wykonawców musi spełniać wszystkie wymagania wynikające z przepisów tym wynikających z dyrektywy NIS 2. Wyjaśnia również, że nie ma możliwości aby w mieście funkcjonowały dwa niezależne systemy. Podkreślił, że teoretycznie jest taka możliwość, ale musiałyby być one wzajemnie kompatybilne.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

Odnosnie drugiego (ewentualnego) i trzeciego zarzutu odwołania, Izba uznała w/w zarzuty za podlegający uwzględnieniu.

W tym wypadku, Izba wskazuje, że uzasadnione potrzeby Zamawiającego nie zwalniają z konieczności szczegółowego opisanie kryteriów równoważności. Istniejące postanowienia SWZ przytoczone przez Odwołującego w odwołaniu oraz wskazane powyżej są niewystarczające. Jednocześnie, twierdzenia, że skoro nie dysponuje określonymi protokołami to nie może tworzyć fikcji równoważności w tym zakresie, są nie do przyjęcia. Zamawiający abstrahuje, że zaistniała sytuacja to efekt braku określonych działań z jego strony, nie zaś uwarunkowań rynkowych. Izba także podnosi, że Zamawiający nie zaprzeczył na rozprawie, iż kategorię odmówił przedstawienia kryteriów równoważności. Jego argumentacja z rozprawy, wręcz to potwierdziła. Zamawiający stwierdził także, że obecny OPZ nie narusza konkurencji, gdyż wiele firm wykonawczych może zrealizować zamówienie. Tego rodzaju twierdzenie były jednakże zupełnie gołosłowne. Izba nie przeczy, że nie ma przeszkód aby inny wykonawca zrealizował to zamówienie zakupując odpowiednie oprogramowanie od producenta, jak i wykonać inne prace instalacyjne związane z koniecznością zainstalowania całego wyposażenia na skrzyżowaniach objętych podmiotem zamówienia. Przy czym, dalej tego rodzaju twierdzenia nie zwalniają Zamawiającego z obowiązku określenia szczegółowych kryteriów równoważności. Dodatkowo, Izba wskazuje, że Zamawiający potrafi opisać w sposób funkcjonalny, gdyż podczas omawiania dowodu Odwołującego, który ostatecznie nie został dopuszczony wskazywał, że zawarte tam opisy to opisy o charakterze funkcjonalnym, ogólnym tzn. to co dany system oferuje.

W zakresie opisanie szczegółowych kryteriów równoważności, Izba w tym zakresie wskazuje na szereg orzeczeń odnoszących się do tej kwestii - „(...)W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że: "(...) oferta równoważna to taka, która przedstawia produkt, który nie jest identyczny, tożsamy z produktem referencyjnym, ale posiada pewne, istotne dla Zamawiającego, zbliżone do produktu referencyjnego cechy i parametry. Pojęcie równoważności bowiem nie może oznaczać tożsamości produktów, ponieważ przeczyłoby to istocie oferowania produktów równoważnych i czyniłoby

możliwość oferowania produktów równoważnych pozorną i w praktyce niemożliwą do spełnienia. Zaś rozwiązanie równoważne nie może oznaczać, że inne zaproponowane w ramach tej równoważności urządzenie ma spełniać wszystkie parametry konkretnego urządzenia, określonego producenta, przyjętego przez projektanta, gdyż naruszałoby to zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. (...)" (za wyrokiem KIO z 19.03.2010 r., sygn. akt: KIO 189/10 oraz za wyrokiem z 09.07.2013 r., sygn. akt: KIO 1458/13). Nadto: "(...) Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem i doktryną dla oceny równoważności produktów nie wystarczy samo użycie sformułowania "lub równoważny" jak również określenie językowej wykładni pojęcia "równoważny". Konieczne jest użycie sformułowań uściślających i podanie wymogów, parametrów, odnoszących się do dopuszczalnego zakresu równoważności ofert. Bez doprecyzowania zakresu wymaganej równoważności zamawiający nie jest w stanie ocenić zaproponowanych zamienników pod kątem ich równoważności, dlatego konieczne jest określenie minimalnych wymagań technicznych w zakresie parametrów oferowanych wyrobów. Wskazanie dopiero w trakcie oceny ofert na pewne parametry równoważności, nieokreślone wprost w dokumentacji przygotowanej przez zamawiającego, a wynikające jedynie pośrednio przez podanie konkretnych nazw producentów, nie może stanowić o nieodpowiedniości treści oferty z treścią SIWZ i skutkować odrzuceniem na tej podstawie oferty odwołującego." (za wyrokiem KIO z 20.12.2013 r., sygn. akt: KIO 2844/13). Podobnie: "(...) Niezbędne jest zatem wskazanie takich kryteriów równoważności, dzięki którym wykonawca i zamawiający w oparciu o metodę zero- jedynkową będą w stanie ocenić, czy dane rozwiązanie spełnia istotne parametry wymagane przez zamawiającego i w konsekwencji stwierdzić, czy nosi przymiot urządzenia równoważnego. Ponadto, uznaje się, że jeżeli zamawiający wprawdzie dopuszcza urządzenia równoważne, niemniej takie, które jest całkowicie zgodne pod względem wszystkich parametrów i funkcjonalności z urządzeniem określonego producenta lub określonego modelu, to "mamy do czynienia" jedynie z równoważnością iluzoryczną, pozorną - takie zaś rozwiązanie jest na gruncie przepisów Pzp niedopuszczalne. (...)" (za wyrokiem KIO z 12.05.2017 r., sygn. akt: KIO 789/17).

"Odnosząc wskazane orzecznictwo do przedmiotowej sprawy, należy wyraźnie zaznaczyć, że całkowicie niezrozumiałe i z gruntu błędne jest stanowisko Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie, że wszystkie parametry zarówno jakościowe, jak i techniczne, wskazane w Opisie przedmiotu zamówienia, są parametrami minimalnymi jakie Zamawiający będzie stosował do oceny ofert równoważnych. Tak nie określa się równoważności, sposób wskazany przez Zamawiającego prowadzi do wypaczenia idei rozwiązania równoważnego. W efekcie bowiem, Zamawiający oczekuje rozwiązania nie równoważnego, ale identycznego, tożsamego z produktem referencyjnym, do tego inne zaproponowane w ramach tej równoważności urządzenie ma spełniać de facto wszystkie parametry konkretnego urządzenia, czy też rozwiązania." (za wyrokiem KIO z 16.09.2025 r., sygn. akt: KIO 3265/25). (...) (za wyrokiem KIO 25.09.2025 r., sygn. akt: KIO 3460/25).

Należy przy tym podnieść, że nie oznacza to, że obiekt ma być identyczny, albo, że należy spełnić wszystkie parametry, mają być to minimalne, ale konkretne parametry. Można, też w tym zakresie uczynić to w sposób funkcjonalny, jakie funkcje ma spełnić produkt równoważny, chociażby w zakresie spełnienia dyrektywy NIS 2 (w ocenie Izby z żadnego postanowienia SWZ nie wynika wprost wymóg aby zaoferowany produkt go spełniał, stanowisko Zamawiającego z rozprawy, to typowa nadinterpretacja istniejących postanowień SWZ).

Jednocześnie, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, z uwagi na istniejące uzależnienie, którego Zamawiający nie ukrywał, od aktualnego systemu, z początku lat 2000, Izba uznała, że dopuszczalne jest rozwiązanie tego rodzaju, tj. dopuszczenie nowego systemu centralnego sterowania dla skrzyżowań objętych niniejszym postępowaniem.

Względem zarzutu trzeciego, który jest de facto związany z zarzutem drugim, Izba uznała ten zarzut w związku z okolicznością przyznaną przez Zamawiającego i zamkniętym charakterem protokołu komunikacji. Izba nakazała dopuszczenie ich wymiany na nowe w ramach sentencji. Izba stoi na stanowisku, tak w kontekście zarzutu drugiego, jak i trzeciego, że dalsze uzależnienie Zamawiającego od obecnego systemu jest niecelowe, wobec braku protokołów komunikacji, które nie zostały udostępnione przez producenta Zamawiającemu (na skutek braku działań w tym zakresie z jego strony). Stąd, nie zgadza się na podtrzymywanie istniejącego uzależnienia (vendor lock -in) od jednego dostawcy na dalsze lata.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba uznała jak na wstępie.

W tym stanie rzeczy, Izba uwzględniła odwołanie na podstawie art. 553 zdanie pierwsze, 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b) Pzp oraz orzekła jak w sentencji. Jednocześnie obciążając kosztami Zamawiającego i zasądzając od niego na rzecz Odwołującego kwotę 10 000,00 zł tytułem zwrotu kosztów wpisu oraz kwotę 3 600,00 zł tytułem zwrotu wydatków pełnomocnika, czyli łącznie 13 600 zł 00 gr - na podstawie dowodu uiszczenia wpisu i złożonych rachunków.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 557 Pzp oraz art. 575 Pzp oraz § 7 ust. 5 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b 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).

Jednocześnie Izba odstąpiła od stosunkowego rozdzielenia kosztów w oparciu o § 7 ust. 5 wskazanego wyżej rozporządzenia. Uznając, że przemawia za tym rodzaj uwzględnionych zarzutu, jego waga, jak i sytuacja procesowa,

która zaistniała w przedmiotowym postępowaniu. Przede wszystkim uwzględnione zarzuty Odwołującemu dają szansę na osiągnięcie celu wynikającego z wniesionego odwołania.

Przewodniczący:

.....