

WYROK

Warszawa, dnia 15 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Beata Konik

Protokolantka: W.Z.

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę LogicSynergy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach Spółka Akcyjna,

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w części i nakazuje Zamawiającemu zmianę dokumentów zamówienia przez doprecyzowanie sposobu pomiaru za pomocą stopera albo rezygnację z tego sposobu pomiaru. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża Odwołującego w 3/4 i Zamawiającego w 1/4 i:
 - 2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
 - 2.2. Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 1050 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy pięćdziesiąt złotych zero groszy) stanowiącą po potrąceniu koszty postępowania odwoławczego poniesione przez 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.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach Spółka Akcyjna (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie sektorowego zamówienia publicznego na usługi pn.: *„Dostawa, wdrożenie, konfiguracja, integracja, migracja danych, uruchomienie produkcyjne oraz przekazanie do eksploatacji zintegrowanego systemu ERP/CRM wraz z modułami dodatkowymi oraz zaprojektowanie, wdrożenie i uruchomienie szyny danych ESB/API, przeznaczonych do obsługi kluczowych procesów biznesowych Zamawiającego oraz zapewnienie interoperacyjnej wymiany danych pomiędzy systemami funkcjonującymi u Zamawiającego wraz z niezbędnym instruktażem”*, numer sprawy: 34/ZP/2026.

Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.).

Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z 19 czerwca 2026 r. numer publikacji ogłoszenia: 424171-2026, numer wydania Dz.U. S: 117/2026.

W postępowaniu tym wykonawca LogicSynergy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie

(dalej: „Odwołujący”) 3 sierpnia 2026 r. złożył odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec treści zmiany w dniu 24 lipca 2026 r. treści Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ) oraz załączników do SWZ, w postępowaniu nr 34/ZP/2026, w szczególności Załącznika nr 2 oraz Załącznika nr 2a do SWZ, dotyczących sposobu przeprowadzenia i oceny próbki oferowanego systemu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1)art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości, poprzez wprowadzenie 24 lipca 2026 r. nowych kryteriów oceny próbki opartych na sztywnych limitach czasowych;
- 2)art. 99 ust. 1, 2 i 4 Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieproporcjonalny przez ustanowienie wymagań dotyczących czasu realizacji czynności bez określenia warunków pomiaru;
- 3)art. 101 ust. 1 Pzp poprzez określenie wymagań funkcjonalnych w sposób nieweryfikowalny i nieporównywalny wskutek uzależnienia oceny od ręcznego pomiaru czasu przez komisję;
- 4)art. 106 ust. 1–3 Pzp poprzez wykorzystanie próbki do weryfikacji parametrów niewskazanych wcześniej w opisie przedmiotu zamówienia;
- 5)art. 134 ust. 1 Pzp poprzez sporządzenie dokumentów zamówienia w sposób niejednoznaczny i niespójny, bez określenia metodologii pomiaru czasu i warunków testów;
- 6)art. 137 ust. 1 i 2 Pzp poprzez dokonanie istotnej zmiany SWZ przez wprowadzenie nowych wymagań dotyczących próbki;
- 7)art. 16 Pzp w zakresie zasady proporcjonalności poprzez uzależnienie pozytywnej oceny od arbitralnych limitów czasowych mimo prawidłowego działania funkcjonalności;
- 8)art. 99 ust. 4 Pzp oraz art. 16 Pzp poprzez preferowanie określonych rozwiązań technologicznych i ograniczenie uczciwej konkurencji.

W związku z powyższym, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania zmiany Specyfikacji Warunków Zamówienia poprzez uchylenie zmian wprowadzonych w dniu 24 lipca 2026 r. do Załącznika nr 2 „Zasady prezentacji próbki” oraz Załącznika nr 2a do SWZ – „Kwestionariusz oceny jakości użytkowej i funkcjonalnej oferowanego systemu ERP/CRM (próbki)”, w zakresie wprowadzającym maksymalne limity czasu wykonania poszczególnych czynności oraz uzależniającym ocenę zgodności próbki od ich osiągnięcia,

Ewentualnie – w przypadku uznania przez Izbę, że Zamawiający jest uprawniony do badania czasu wykonania poszczególnych operacji – nakazanie Zamawiającemu dokonania odpowiedniej modyfikacji SWZ poprzez:

- a) usunięcie skutku eliminacyjnego przekroczenia limitów czasowych;
- b) określenie jednoznacznej, kompletnej i weryfikowalnej metodologii pomiaru czasu;
- c) wskazanie wszystkich parametrów środowiska demonstracyjnego mających wpływ na wynik pomiaru;
- d) określenie momentu rozpoczęcia i zakończenia pomiaru dla każdej operacji;
- e) określenie sposobu dokumentowania wyników pomiaru;
- f) zapewnienie, aby ewentualna ocena wydajności miała charakter proporcjonalny i pozostawała w bezpośrednim

związku z przedmiotem zamówienia.

Nakazanie Zamawiającemu dokonania odpowiedniej zmiany terminu składania ofert dla zapewnienia wykonawcom możliwości przygotowania ofert zgodnie ze zmienioną dokumentacją postępowania.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał, co następuje.

W pierwszej kolejności Odwołujący wskazał, że ma interes we wniesieniu odwołania i może ponieść szkodę. Następnie podał uzasadnienie zarzutów odwołania.

W złożonej pismem z 19 sierpnia 2026 r. odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania i przedstawił argumentację.

Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: „Izba” lub „KIO”), rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiska stron złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy ustaliła, co następuje.

Odwołującemu zgodnie z treścią w art. 505 ustawy Pzp przysługują środki ochrony prawnej, ponieważ jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu o to zamówienie publiczne.

Do przedmiotowego postępowania odwoławczego żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia w charakterze uczestnika postępowania.

Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów (art. 555 ustawy Pzp), podtrzymanych na rozprawie z uwzględnieniem zasady kontrydiktoryjności postępowania (art. 534 ust. 1 ustawy Pzp). Rozpoznając przedmiotowe odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania (§8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453). Izba przy rozpoznaniu sprawy miała na uwadze ponadto stanowiska Stron i Przystępującego

zaprezentowane zarówno w pismach procesowych, w tym w odpowiedzi na odwołania jak i podczas rozprawy oraz złożone dowody.

Izba ustaliła i zważyła co następuje.

Izba stwierdziła, że odwołanie częściowo zasługiwało na uwzględnienie tj. w odniesieniu do pomiaru za pomocą stopera. W pozostałej części, Izba oddaliła odwołanie jako niezasadne.

W zakresie metodologii pomiaru Zamawiający wyjaśnił w odpowiedzi na odwołanie, że doprecyzował metodologię pomiarową w modyfikacji z dnia 3 sierpnia 2026 r. Zamawiający argumentował, że zgodnie z aktualnym brzmieniem dokumentacji podstawowym i wiodącym sposobem pomiaru jest pomiar generowany przez mechanizm zaimplementowany w systemie próbki przez Wykonawcę. Dopiero w przypadku braku technicznej możliwości uzyskania takiego pomiaru bezpośrednio z systemu dopuszczony został pomiar ręczny za pomocą stopera. Zamawiający wskazał również, że w przypadku pomiaru ręcznego Zamawiający ustanowił 3-sekundowy margines błędu wyłącznie na korzyść Wykonawcy. Oznacza to przykładowo, że przy nominalnej wartości 15 sekund dopiero czas przekraczający 18 sekund może skutkować negatywnym wynikiem danego kroku.

Odwołujący argumentował w treści zarzutu, że nie wskazano kto uruchamia pomiar kto kończy pomiar, czy wykorzystywany będzie stoper elektroniczny, czy dopuszczalne jest zaokrąglanie wyniku, czy pomiar będzie wykonywany jednokrotnie, czy będzie wykonywany wielokrotnie, czy możliwe będzie powtórzenie czynności, czy pomiar będzie dokumentowany.

Odwołujący podniósł, że są to elementy mające bezpośredni wpływ na wynik oceny. Mimo to dokumentacja ich nie reguluje. Dokumentacja nie odpowiada również na pytania czy czas obejmuje: logowanie do systemu, otwarcie formularza, wyszukanie rekordu kliknięcie przycisku zapis dokumentu wygenerowanie komunikatu, odświeżenie ekranu, czas odpowiedzi serwera, czas oczekiwania na bazę danych, odpowiedzi na pytania komisji. Zdaniem Odwołującego każda z tych okoliczności może wpływać na wynik.

Izba doszła do przekonania, że choć jak wskazał Zamawiający pomiar za pomocą stopera jest sposobem dodatkowym, przewidzianym na wypadek braku technicznej możliwości uzyskania takiego pomiaru bezpośrednio z systemu, to jednak w sytuacji gdy zajdzie konieczność jego zastosowania, może to generować potencjalnie sporne sytuacje przy aktualnym brzmieniu dokumentów zamówienia. Przede wszystkim samo wprowadzenie marginesu błędu może być tu niewystarczające przy jednoczesnym braku określenia zasad przeprowadzenia pomiaru za pomocą stopera, chociażby przez doprecyzowanie za pomocą jakiego rodzaju stopera taki pomiar się odbędzie i zasad co do jego uruchamiania i zatrzymywania. Doprecyzowując zasady pomiaru za pomocą tej metody Zamawiający powinien dążyć do zapewnienia jej maksymalnego obiektywizmu. W ocenie Izby doprecyzowanie zasad pomiaru – w zależności od tego, co Zamawiający uzna za odpowiednie, mając na uwadze przedmiot zamówienia i potrzebę zbadania próbki – pozwoli na uniknięcie spornych sytuacji przy przeprowadzeniu takiego badania. W razie, gdyby Zamawiający uznał takie doprecyzowanie za problematyczne powinien on zrezygnować z tego sposobu pomiaru.

W pozostałym zakresie Izba uznała odwołanie za niezasadne, podzielając stanowisko Zamawiającego. Odnosząc się do głównych tez odwołania i odpowiedzi na odwołanie, Izba wskazuje, co następuje.

Izba w pierwszej kolejności uznała za odpowiednie przypomnieć treść art. 7 pkt 3 ustawy Pzp zgodnie z którym przez dokumenty zamówienia należy rozumieć dokumenty sporządzone przez zamawiającego lub dokumenty, do których zamawiający odwołuje się, inne niż ogłoszenie, służące do określenia lub opisanie warunków zamówienia, w tym specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań. Zatem katalog dokumentów zamówienia nie ma charakteru zamkniętego. Następnie jak wynika z treści art. 7 pkt 29 ustawy Pzp przez warunki zamówienia należy rozumieć warunki, które dotyczą zamówienia lub postępowania o udzielenie zamówienia, wynikające w szczególności z opisu przedmiotu zamówienia, wymagań związanych z realizacją zamówienia, kryteriów oceny ofert, wymagań proceduralnych lub projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z powyższego wynika, że również katalog dokumentów, w których zamawiający opisuje warunki zamówienia jest katalogiem otwartym.

Mając na uwadze powyższe, Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, zgodnie z którym: „*Po zmianie SWZ Zamawiający w istocie nie opisuje już wyłącznie cech systemu, ale sposób jego demonstracji. Opisuje również: technikę prezentacji, sposób kliknięć, tempo prezentacji i szybkość wykonywania czynności. Nie są to cechy systemu, lecz cechy sposobu przeprowadzenia pokazu. Tym samym Zamawiający wykroczył poza zakres art. 99 Pzp.*

Z dokumentacji nie wynikają kilku sekundowe czasy: rejestracji, wystawienia dokumentu czy wykonania czynności. Nie przedstawiono: analiz biznesowych, wymagań wydajnościowych, wskaźników SLA, wymagań dotyczących czasów odpowiedzi produkcyjnego systemu. Brak jest uzasadnienia technicznego lub organizacyjnego dla przyjętych limitów. Oznacza to, że nie wykazano związku pomiędzy tymi limitami, a rzeczywistymi potrzebami Zamawiającego.” Izba za niezasadną w świetle ww. przepisów uznała też argumentację zgodnie z którą: „*(...) przedmiotowy środek dowodowy powinien być ograniczony do wykazania zgodności. Nie może prowadzić do badania cech niewynikających z OPZ. Nie może zastępować: kryteriów oceny ofert, wymagań technicznych, wymagań wydajnościowych. W niniejszym*

postępowaniu właśnie to nastąpiło. Próbka została wykorzystana jako narzędzie badania parametrów niewynikających z opisu przedmiotu zamówienia.”

Izba uznała, że niezasadne jest twierdzenie Odwołującego, jakoby czas realizacji badanych operacji pozostawał bez związku z jakością, funkcjonalnością lub rzeczywistą przydatnością oferowanego systemu. W tym zakresie Izba uznała, że Zamawiający wykazał, że wprowadzenie parametrów granicznych co do czasu podczas badania próbki, wynikało z jego uzasadnionych potrzeb. Zamawiający argumentował, że nie jest wystarczające ustalenie, że system jest technicznie zdolny do wykonania określonej operacji, ponieważ dla Zamawiającego jest istotne aby system był zdolny do jej wykonania z wydajnością pozwalającą na rzeczywiste wykorzystanie tej funkcjonalności przy skali procesów występującej u Zamawiającego. Izba uwzględniła argumentację podaną przez Zamawiającego w pkt 3 na str. 5 odpowiedzi na odwołanie. Izba zgodziła się również z argumentem Zamawiającego, że: „*Przyjęcie stanowiska Odwołującego prowadziłoby w istocie do pozbawienia Zamawiającego możliwości zweryfikowania przed zawarciem umowy jednej z właściwości systemu, która z punktu widzenia jego dotychczasowych doświadczeń eksploatacyjnych oraz planowanego zwiększenia skali e-usług ma dla niego szczególne znaczenie. Zamawiający byłby zobowiązany uznać za spełniający wymagania również system, który wprawdzie technicznie wykonuje daną operację, lecz czyni to w czasie uniemożliwiającym jej efektywne wykorzystanie przy rzeczywistej skali działalności Spółki.*”

Izba uznała również za niezasadny argument, że zróżnicowanie interfejsów użytkownika albo konfiguracji poszczególnych systemów powoduje nierówne traktowanie Wykonawców. Izba przyznała rację Zamawiającemu, który argumentował, że wszyscy wykonawcy podlegają tym samym scenariuszom, tym samym wartościom granicznym oraz tym samym zasadom oceny. Zamawiający wymaga osiągnięcia określonego rezultatu użytkowego, a to jak ten rezultat zostanie osiągnięty zależy od wykonawców. To, że Zamawiający wprowadził limity czasowe co do oceny próbki nie jest zdaniem Izby naruszeniem wskazanych przez Odwołującego przepisów ustawy Pzp. Zamawiający wykazał, że taki pomiar wynika z jego uzasadnionych potrzeb, opisał w tym zakresie wymagania co do czasu w odpowiednim wyprzedzeniu i poinformował o tym w postępowaniu. Nie jest również naruszeniem doprecyzowanie sposobu oceny próbki i konsekwencji niespełnienia przez próbkę zasad oceny. Izba pozytywnie ocenia zaistniałą w postępowaniu zmianę w tym zakresie, ponieważ odpowiada ona bardziej celowi badania próbki. Próbka ma bowiem w okolicznościach tej sprawy odpowiadać na pytanie czy przedmiot oferty spełnia wymagania Zamawiającego. Odrzucenie oferty w razie uznania, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia wskazanymi w kwestionowanych załącznikach jest adekwatną konsekwencją w świetle przepisów ustawy Pzp. W tym zakresie Izba uznała za zasadną argumentację Zamawiającego wskazaną na str. 18 – 20 odpowiedzi na odwołanie w pkt 4 i 5. W konsekwencji Izba nie zgodziła się ze stanowiskiem Odwołującego, który argumentował: „*Nawet przy założeniu, że Zamawiający miał uzasadniony interes w sprawdzeniu czasu wykonywania wybranych operacji, nie oznacza to jeszcze, że konieczne było powiązanie każdego przekroczenia limitu z automatycznym odrzuceniem oferty. Cel postępowania mógł zostać osiągnięty przy zastosowaniu środków mniej dolegliwych, przykładowo poprzez: potraktowanie czasu jako elementu oceny jakościowej, przyznawanie punktów za wydajność, ocenę czasu jako jednego z parametrów użytkowych, określenie dopuszczalnych przedziałów czasowych bez skutku eliminacyjnego. Zastosowany mechanizm ma natomiast charakter zero-jedynkowy.*”

Odnosząc się natomiast do twierdzenia Odwołującego: „*Ocena pojedynczych operacji wykonywanych podczas demonstracji na przygotowanym środowisku testowym nie odzwierciedla pełnej jakości przyszłego systemu wdrożonego w środowisku produkcyjnym. Oznacza to, że zastosowany środek nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do celu postępowania.*” Izba wskazuje, że Zamawiający, jako gospodarz postępowania ma prawo, uwzględniając swoje uzasadnione potrzeby, przeprowadzić badania próbki z uwzględnieniem funkcjonalności z jego punktu widzenia kluczowych dla weryfikacji przedmiotu oferty.

Izba zgodziła się również z Zamawiającym, który podniósł, że Odwołujący nie wykazał, aby kwestionowane wymagania prowadziły do preferowania konkretnego producenta, technologii, architektury systemu lub sposobu budowy interfejsu.

Reasumując, orzekając w granicy zarzutów, Izba doszła do przekonania, że na uwzględnienie zasługiwało stanowisko odnoszące się do doprecyzowania sposobu pomiaru za pomocą stopera. W pozostałym zakresie, w ocenie Izby, Odwołujący nie wykazał zasadności swoich twierdzeń i w konsekwencji podzieliła argumentację przedstawioną przez Zamawiającego (vide wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: „*Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów*”).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) oraz § 7 ust. 2 pkt 1 związku z § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit b) 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437). Izba uznała, że spór koncentrował się głównie wobec następujących wątków: treści dokumentów zamówienia, pomiaru czasu za pomocą stopera, wprowadzenia przez Zamawiającego konkretnych wartości czasu w spornych załącznikach i sankcji odrzucenia oferty w razie niespełnienia

przez próbkę opisanych wymagań. Izba uwzględniła odwołanie w zakresie odnoszącym się do pomiaru czasu za pomocą stopera i rozdzieliła koszty stosownie do wyniku postępowania, co zostało odzwierciedlone w sentencji.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....