



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia

26.11.2007 r.

**DYREKTOR GENERALNY  
MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI**

**BDG-III-381-1/07**

**„ALBIT”  
USŁUGI  
INFORMATYCZNO-KSIĘGOWE  
ul. Naruszewicza 38  
25-628 Kielce**

Dotyczy: rozstrzygnięcia protestu Uczestnika Konkursu „ALBIT” USŁUGI INFORMATYCZNO-KSIĘGOWE z dnia 16.11.2007 w Konkursie na Opracowanie, Zaimplementowanie oraz Dostarczenie nośników z Zintegrowanym Systemem Informatycznym zawierającym dziedziny Finansowo-Księgową, Kadrowo-Płacową oraz Środków Trwałych dla Ministerstwa Sprawiedliwości  
Znak sprawy Konkursu nadany przez Zamawiającego: BDG-III-381-1/07.

Ministerstwo Sprawiedliwości, jako Zamawiający, po rozpatrzeniu protestu złożonego w dniu 16.11.2007 przez Uczestnika Konkursu: „ALBIT” USŁUGI INFORMATYCZNO-KSIĘGOWE z siedzibą w Kielcach, ul. Naruszewicza 38, 25-628 Kielce, zwanego dalej „Protestującym”, dotyczącego warunku udziału w Konkursie, o którym mowa w pkt III. 1) 1.2. ogłoszenia o konkursie, zgodnie z art. 183 ust. 1 pkt. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z dnia 14 września 2006, Nr 164, poz. 1163 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”,

rozstrzyga

**oddala protest w całości.**

### **Uzasadnienie**

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia protestu Protestującego, Zamawiający podzielił protest na dwie części starając się do każdej z nich odpowiednio ustosunkować.

### **Cytat z ww. protestu:**

Cytat: „W dniu 03 listopada 2007r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (2007/S 212-257828) Zamawiający zamieścił ogłoszenie o konkursie na opracowanie,

zaimplementowanie oraz dostarczenie nośników z Zintegrowanym Systemem Informatycznym (znak: BDG-III-381-1/07).

Zgodnie z pkt III. 1.2 ww. ogłoszenia o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy „w okresie ostatnich trzech lat przed dniem wszczęcia ww. postępowania, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie - wykonali, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonują w co najmniej:

a) w 2 (dwóch) firmach (instytucjach) nie będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych wykonali i wdrożyli zintegrowany system informatyczny zawierający jednocześnie moduły Finansowo-Księgowy, Kadrowo — Płacowy oraz Środków Trwałych.

oraz

b) w 3 (trzech) instytucjach będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych wykonali i wdrożyli zintegrowany system informatyczny zawierający jednocześnie moduły Finansowo — Księgowy, Kadrowo — Płacowy oraz Środków Trwałych zawierający dodatkowe warunki:

b1) przynajmniej w jednym wdrożeniu w **administracji państwowej** w module Kadrowo-Płacowym były przetwarzane dane nie mniej niż 300 pracowników tej jednostki zatrudnionych na etacie,

b2) przynajmniej jedno wdrożenie było wykonane dla **administracji rządowej\***

\*) za Administracja rządową uznaje się taką która dotyczy organów naczelnych lub centralnych. Organy naczelne to przede wszystkim Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie i szefowie komitetów wchodzący w skład Rady Ministrów, obsługiwani przez urzędy, zwane ministerstwami. Organy naczelne powoływane są przez Prezydenta RP lub przez Sejm, a ich właściwość obejmuje terytorium całego państwa. Organy centralne to organy jednoosobowe noszące najczęściej nazwy: prezes, przewodniczący, szef, główny inspektor, kierownik, dyrektor generalny, dyrektor. Przepisy prawa określają je jako centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa. Obsługiwane są przez urzędy, a ich podstawowym zadaniem jest wykonywanie prawa. Definicją pobrano ze strony WWW Kancelarii Premiera Rady Ministrów, wraz z podaniem przedmiotu realizacji, wartości, daty wykonania i daty wdrożenia w/ w systemów (dotyczy ppkt a i b). "

### **Zarzut nr 1 - Cytat z ww. protestu.**

Cytat: „Zdaniem protestującego takie określenie warunku udziału w postępowaniu narusza art. 115 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym Zamawiający nie może określać warunków udziału w postępowaniu w sposób który mógłby utrudniać uczciwą konkurencją.

Wątpliwości protestującego budzą niejednoznaczne zapisy zawarte w pkt III 1.2.b ogłoszenia. Zgodnie z ww. zapisami uczestnicy konkursu muszą się wykazać doświad-

czeniu w wykonaniu i wdrożeniu zintegrowanego systemu informatycznego w 5 podmiotach, w tym:

- 1) w 2 (dwóch) firmach (instytucjach) nie będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- 2) w 3 (trzech) instytucjach będących **jednostkami sektora finansów publicznych** w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, przy czym co najmniej jedno z tych wdrożeń musiało być dokonane na rzecz **administracji państwowej** (ppkt b.1), oraz co najmniej jedno na rzecz **administracji rządowej** (pkt. b.2).

Wątpliwości protestującego budzą niejednoznaczne określenia, którymi posługuje się

Zamawiający opisując warunek udziału w postępowaniu. W pkt b) Zamawiający pisze o

**jednostce sektora finansów publicznych**, w ppkt b1 o **administracji państwowej**, zaś w pkt b2 o **administracji rządowej**;

W ocenie protestującego takie określenie warunku udziału w postępowaniu narusza zasadę uczciwej konkurencji wyrażoną w art. 7 ust. 1 u.p.z.p. oraz zakaz sformułowany art. 22 ust. 2 u.p.z.p. Według protestującego potencjalny uczestnik konkursu nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić czy spełnia warunek udziału w postępowaniu a co za tym idzie czy może skutecznie ubiegać się o udzielenie zamówienia.

Zamawiający w ogóle nie definiuje pojęcia „administracja państwowa”, a w szczególności nie precyzuje czy pojęcie „administracja państwowa” przytoczone w ppkt b1 jest pojęciem tożsamym z pojęciem „administracja rządowa” (ppkt b2).

Zamawiający przytacza jedynie definicję pojęcia „administracja rządowa”. Podkreślić jednak należy, że praktyczne zastosowanie tej definicji nastęrcza trudności nawet Zamawiającemu.

Na uwagę zasługuje fakt, że protestujący podjął czynności w celu wyjaśniania wątpliwych zapisów ogłoszenia. Pismem z dn. 7 listopada 2007r. zwróciliśmy się do Zamawiającego o wyjaśnienie ww. określeń. W piśmie tym pytaliśmy m.in. czy:

a) Zamawiający uzna, że wykonawca który wykonał wdrożenie żadanego systemu dla Prokuratury Apelacyjnej spełnia warunek udziału określony w pkt III. 1.2.b2 ogłoszenia?

b) Zamawiający uzna, że wykonawca który wykonał wdrożenie żadanego systemu dla delegatury Krajowego Biura Wyborczego spełnia warunek udziału określony w pkt III. 1.2.b2 ogłoszenia?

Do dnia dzisiejszego Zamawiający nie udzielił odpowiedzi na te pytania, co w ocenie protestującego stanowi także naruszenie pkt 5 e) Rozdziału VIII Regulaminu konkursu oraz art. 38 ust. 1 u.p.z.p.”

## Odpowiedź na zarzut nr 1.

Cytat: „*Wątpliwości protestującego budzą niejednoznaczne określenia, którymi posługuje się Zamawiający opisując warunek udziału w postępowaniu. W pkt b) Zamawiający pisze o **jednostce sektora finansów publicznych**, w ppkt b1 o **administracji państwowej**, zaś w ppkt b2 o **administracji rządowej**.*”

Protestujący pragnie aby wyjaśniono niejednoznaczne, według protestującego, określenia użytych sformułowań:

1. *Jednostka sektora finansów publicznych*
2. *Administracja Państwowa*
3. *Administracja Rządowa*

Sformułowanie „**Jednostka sektora finansów publicznych**” zostało wystarczająco określone w warunkach dopuszczeniu do udziału w konkursie i wg zamawiającego nie wymaga żadnego komentarza. Zamawiający jeszcze raz cytuje zapis „w 3 (trzech) instytucjach będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

Zamawiający ma obawę czy, protestujący który ma zastrzeżenia do tego sformułowania, zna przytoczoną ustawę.

Zamawiający wyjaśnia że ma na myśli, aktualnie obowiązującą, ustawę z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), która została przytoczona w załączniku nr 1 do regulaminu konkursu (rozdział III „Lista przepisów prawnych”, III.1 „Ustawy” punkt 14 ) jako warunek obligatoryjny. Uczestnik konkursu musi spełnić to wymaganie na etapie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w konkursie.

Sformułowanie „**Administracja państwowa**” zostało wyjaśnione, w odpowiedzi na pytania uczestników konkursu, na podstawie zapisu ustawy o finansach publicznych w artykule 4. ust2 punkt 1 do których zamawiający zalicza: „*organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz jednostki wymienione w ust. 1 pkt 3-8, 10 i 12, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego*”. Przytoczony zapis prawny jest bardzo szeroki w zakresie jednostek administracji publicznej.

Należy zwrócić uwagę że zapis warunków o dopuszczenie do udziału w punkcie gdzie występuje określenie „**administracja państwowa**” użyty jest także w innym znaczeniu gdyż w całości brzmi „*przynajmniej w jednym wdrożeniu w administracji państwowej w module Kadrowo-Płaconym były przetwarzane dane nie mniej niż **300 pracowników tej jednostki zatrudnionych na etacie***”. Trudno więc mówić o nieokreśleniu o jakie jednostki mogłyby być brane pod uwagę. Jednostki w których uczestnik konkursu wykonał i wdrożył systemy tego typu muszą być dla co najmniej tej liczby pracowników. Wymaganie to

związane jest z przedmiotem konkursu opisanym w załączniku nr 1 do regulaminu konkursu (Rozdział VII Dane statystyczne punkt 3) gdzie docelowy system ma obsługiwać 1500 pracowników liczba 300 została specjalnie ustawiona na najniższym akceptowalnym poziomie, aby Uczestnik Konkursu mógł wykazać się spełnieniem wymagania w zakresie niezbędnej wiedzy oraz doświadczenia w wykonaniu i wdrożeniu tego typu systemów.

Wyjaśnienie zapisu „**Administracja rządowa**” który został określony w definicji w warunkach o dopuszczenie do udziału w konkursie według Zamawiającego nie wymaga żadnego dodatkowego komentarza. Zapis wyraźnie mówi ażeby wykonanie i wdrożenie systemu w instytucji równorzędnej w zakresie terytorialnym z Ministerstwem Sprawiedliwości czyli obejmowało „.....terytorium (teren) całego państwa.”

Wymaganie jest szczególnie ważne gdyż dostarczany system będzie zawierał składniki dotyczące całego państwa i które są unikalne dla jednostek tego typu. Jako przykład Zamawiający, wymaga w docelowym systemie, w załączniku nr 1 Rozdziale IV.3.2 „*Kadry – Wymagania dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku*” które ,w skali całego państwa, obsługuje tylko Ministerstwo Sprawiedliwości. Należy zwrócić uwagę że liczba osób która będzie przechowywana, w systemie obsługiwana przez tą funkcję, będzie wynosiła około 4000.

Zamawiający specjalnie określił warunek dotyczący administracji rządowej, w innym punkcie niż administracji państwowej, ażeby maksymalnie zwiększyć liczbę uczestników konkursów którzy spełnią wymagania administracji rządowej w przypadku gdyby liczba pracowników na etacie nie przekraczała 300 osób.

Protestujący niesłusznie próbował wykazać, że Zamawiający ma problemy ze zdefiniowaniem sformułowania „**administracji rządowej**”. Zamawiający nie ma żadnych trudności z określeniem sformułowania gdyż zostało ono umieszczone w ogłoszeniu o konkursie. Oczywistym zatem jest fakt, że wdrożony system dla Prokuratury Apelacyjnej czy delegatury Krajowego Biura Wyborczego definicji „administracji rządowej” nie będą spełniać gdyż nie obejmują swoim zakresem cytat „.....terytorium (teren) całego państwa.”. Dodatkowo Protestujący dla obydwu systemów prawdopodobnie wykonał tylko wdrożenie systemu. Nie ma ani słowa o wykonaniu samego systemu, co wzbudza podejrzenia Zamawiającego do dysponowania prawami autorskimi przez protestującego.

Co do kwestii przesłania wyjaśnień skierowanych przez Protestującego do Zamawiającego pismem z dnia 07.11.2007, Zamawiający informuje, że w Konkursie, (o którym mowa w art. 110 ustawy), art. 38 ust. 1 ustawy, który pozwala Wykonawcom zwrócić się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, zwanej dalej „SIWZ”, nie ma zastosowania, gdyż w procedurze Konkursu nie mamy do czynienia ze SIWZ lecz z regulaminem konkursu.

Wyjaśniając powyższe wątpliwości Zamawiający nie określił warunków udziału w konkursie w sposób który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję i nie

naruszył w art. 22. ust. 2. ustawy prawo zamówień publicznych (u.p.u.p.) lub łamał zasadę uczciwej konkurencji wyrażoną w art. 7 ust 1 (u.p.u.p.)

### **Zarzut nr 2. Cytat z ww. protestu**

Cytat: „Na uwagę zasługuje również fakt, że ww. warunek udziału w postępowaniu narusza także art. 115 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 22 ust, 1 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać wykonawcy, którzy posiadają **niezbędne** doświadczenie.

Podkreślić należy, że w poprzednim unieważnionym postępowaniu **dotyczącym tego samego przedmiotu zamówienia** (postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego na zakup programu finansowo-księgowego dla potrzeb Ministerstwa Sprawiedliwości (BDG-IV-380-19/06) Zamawiający nie definiował tak rygorystycznie określenia „niezbędne doświadczenie”. W poprzednim postępowaniu Zamawiający opisując warunek doświadczenia ograniczył się do konieczności wykazania przez wykonawców doświadczenia rozumianego jako wykonanie i wdrożenie żadanego oprogramowania dla określonej liczby podmiotów będących **jednostkami sektora finansów publicznych**. W szczególności Zamawiający nie wymagał, aby określona ilość oprogramowań została wykonana na rzecz administracji rządowej czy państwowej.

W niniejszym postępowaniu Zamawiający (sam będąc jednostką sektora finansów publicznych) konstruuje warunek niezbędnego doświadczenia jako konieczność wdrożenia oprogramowania dla 4 różnych rodzajów podmiotów (jednostki nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, jednostki sektora finansów publicznych, administracja państwowa, administracja rządowa).

Zapis ten oznacza, że wykonawca wyspecjalizowany w wykonywaniu oprogramowania dla jednostek sektora finansów publicznych (do której to kategorii zalicza się Zamawiający) nie spełni warunku udziału w postępowaniu. Taki wykonawca zostanie wykluczony z postępowania pomimo iż posiada niezbędne doświadczenie skoro wykonał oprogramowanie dla takiego samego rodzaju podmiotów co Zamawiający.

Zamawiający w ocenie protestującego winien poprzestać na żądaniu od wykonawców wykazania niezbędnego doświadczenia rozumianego jako doświadczenie w wykonaniu określonego oprogramowania dla sprecyzowanej liczby jednostek sektora finansów publicznych.

Wobec powyższego protestujący wnosi:

- 1) o zmianę wyrazów „administracja państwowa” i „administracja rządowa” na wyrazy „jednostka sektora finansów publicznych”, które to określenie jest precyzyjnie zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych i nie pozwala na uznaniowość przy ocenie spełniania warunków udziału w postępowaniu lub
- 2) wykreślenie ppkt b1 i ppkt b2”.

## Odpowiedź na zarzut nr 2

Protestujący powołuje się na zapis ustawy prawo zamówień publicznych w artykule 22 ustępie 1 punkt 2. który w całości wraz z zapisem w ustępie brzmi „*O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy posiadają niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz dysponują potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia*”.

Protestujący podkreśla że cytat „*w poprzednim postępowaniu dotyczącym tego samego przedmiotu zamówienia ...*”. Na podstawie powyższego fragmentu Zamawiający ma uzasadnione podejrzenia co do wiedzy protestującego na temat toczącego się konkursu gdyż przedmiot konkursu został bardzo istotnie zwiększony. W załącznik nr 1 regulaminu konkursu, rozdział IV „Szczegółowy opis przedmiotu Zintegrowanego Systemu Informatycznego” w którym dokonano najwięcej znaczących zmian a między innymi dodano takie podrozdziały jak:

2. Migracja,
8. Funkcjonalności dedykowane dla Zamawiającego,
9. Wykluczenia funkcjonalności systemu dla Zamawiającego,
10. Usługi realizowane po odbiorze systemu,
11. Dodatkowe możliwości systemu

Punkt 8 „Funkcjonalności dedykowane dla Zamawiającego” zwiększył funkcjonalność systemu przynajmniej o 30 % gdyż zawiera wymagania nowych podsystemów które nie występowały w poprzednim postępowaniu. Zamawiający dokonał także znaczących zmian w innych częściach załącznika nr 1 jak i innych dokumentach związanych regulaminem konkursu.

Zamawiający nie wymaga wykazania doświadczenia w realizacji punktu nr 8, ani na etapie warunków udziału ani na etapie składania prac konkursowych aby umożliwić jak największej liczbie uczestników konkursu uczestnictwo w konkursie.

Zamawiający ma prawo do zmiany warunków udziału, ponieważ dotyczą one nowego zmienionego zamówienia.

Niezbędne doświadczenie i wiedza Uczestników Konkursu we wdrażaniu i wykonaniu systemu w administracji rządowej i państwowej mają zminimalizować ryzyko nie uzyskania zintegrowanego system informatycznego.

Wyjaśnienie należy się także protestującemu odnośnie 4 różnych rodzajów podmiotów. W załączniku nr 1 do regulaminu konkursu rozdział 4 Kadry – Płace w którym wymienione są takie grupy pracowników jak: członkowie korpusu służby cywilnej, kierownictwo urzędu, sędziowie, prokuratorzy, służby mundurowe (żołnierze, służba więzienna), kuratorzy i referendarze sądowi, asystenci prokuratora, analitycy kryminalni oraz nauczyciele. Wynika z nich jasno że zakres wiedzy i doświadczenia uczestników konkursy (potencjalnych wykonawców) musi być szeroki dlatego wymagania dotyczące doświadczenia w wdrażaniu wielu różnych jednostkach sektora finansów publicznych są jak najbardziej uzasadnione.

Przykład: Uczestnik Konkursu wykaże się dokumentami, z których będzie wynikać, że wykonał i wdrożył system w administracji rządowej, we wdrożeniach których były przetwarzane dane nie mniej niż 300 pracowników tej jednostki zatrudnionych na etacie, to spełni dwa wymagania ppkt b1 i ppkt b2 za jednym razem. Nie zwalnia go to jednak z przedstawienia jeszcze dwóch systemów spełniających pozostałe wymagania.

Powyższe wyjaśnienia nie ujmują jednak jednego rodzaju podmiotu „jednostek nie będących jednostkami sektora finansów publicznych”. Zamawiający wskazywał wymagania które są niezbędne dla Zamawiającego, a występują tylko w sektorze finansów przedsiębiorstw załącznik nr 1 do regulaminu rozdział IV.4 Finanse-księgowość np. wymaganie oznaczone Fun-Fin 34, czyli cyt. *„Możliwość automatycznego tworzenia deklaracji VAT-7, wraz z bieżącą aktualizacją formularza”*.

Należy mieć na uwadze, że większość przepisów jak elementów systemu dotyczących określonych czynności wykonywanych przez uczestników konkursu dotyczą wspólnie sektora publicznego jak i finansów przedsiębiorstw np.: moduł Kasy. Uczestnik konkursu nie powinien mieć z częścią wymagań żadnych problemów gdyż w obydwu sektorach realizowane są systemy bardzo podobnie lub nawet identycznie.

Systemy informatyczne cechują się różnorodnością potrzeb i wymagań, a wiedza i doświadczenie uczestnika konkursu w zakresie zbierania i zarządzania wymaganiami jest kluczowa w tego typu projektach systemów informatycznych, dlatego też jest wymagana od potencjalnych wykonawców.

Wykonanie Systemu przez doświadczonego wykonawcę, ale bez niezbędnej wiedzy uzyskanej od użytkownika (nie czytając wymagań) spowoduje wykonanie dobrego systemu, który będzie realizował wymagania wykonawcy, a nie użytkownika.

Zamawiający informuje, że nie zgadza się na zmianę wyrazów „administracja państwowa” i „administracja rządowa” na wyrazy „jednostka sektora finansów publicznych”. Zamawiający również, nie zgadza się na wykreślenie zapisów ppkt b1 i ppkt b2, gdyż istotnie zwiększą ryzyko nie wykonania i wdrożenia systemu informatycznego, którego dotyczy przedmiotowy konkurs.

Należy zwrócić uwagę, że Protestujący żądając wykreślenia zapisów *„administracji państwowej”* ppkt b1 chce jednocześnie usunąć warunek realizacji zapis *„... aby w module Kadrowo-Płaconym były przetwarzane dane nie mniej niż 300 pracowników tej jednostki zatrudnionych na etacie.”*,

Mając na względzie powyższe, Zamawiający stwierdza, że protest Protestującego jest bezzasadny, wobec czego nie uwzględnia protestu i rozstrzyga **jak na wstępie**.

## **Pouczenie**

Stosownie do postanowień art. 184 ustawy od rozstrzygnięcia protestu przysługuje odwołanie. Odwołanie wnosi się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w terminie 5 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu lub upływu terminu rozstrzygnięcia protestu, jednocześnie przekazując jego kopię Zamawiającemu. Złożenie odwołania w placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z jego wniesieniem do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

**Zamawiający, zgodnie z Rozdziałem VIII punkt 1 Regulaminu Konkursu oraz w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy, żąda od Uczestników Konkursu niezwłocznego potwierdzenia otrzymania faksem niniejszego pisma na numer faksu (0 22) 52 12 821.**

Otrzymują:

1. Protestujący,
2. A/a.

Dyrektor Generalny  
Ministerstwa Sprawiedliwości  
/-/  
Wojciech Kijowski