Sygn. akt KIO 2145/25

WYROK

Warszawa, dnia 3 lipca 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Jodłowska

Protokolant:Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 lipca 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 maja 2025 roku przez wykonawcę CENTRUM PROMOCJI INNOWACJI I ROZWOJU z siedzibą w Białymstoku w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego INSTYTUT INNOWACJI I TECHNOLOGII POLITECH BIAŁOSTOCKIEJ SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Białymstoku

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę CENTRUM PROMOCJI INNOWACJI I ROZWOJU siedzibą w Białymstoku i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy).

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca: ……

Sygn. akt KIO 2145/25

UZASADNIENIE:

Zamawiający - INSTYTUT INNOWACJI I TECHNOLOGII POLITECHNIKI BIAŁOSTOCKIEJ SPÓ OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Białymstoku prowadzi procedurę zapytania ofertowego dostawę: „MOBILNY CLEANROOM W KONTENERZE MORSKIM 40 ft", zapytanie ofertowe nr 02/05/2025.

Zamawiający oszacował wartość zamówienia na kwotę 130 000 - 200 000 PLN. Zapytanie ofertowe nr 02/05/2025 opublikowane zostało na stronie internetowej Zamawiającego w dniu 23 maja 2025 r.

W postępowaniu tym wykonawca CENTRUM PROMOCJI INNOWACJI I ROZWOJU z siedzibą w Białymst (dalej: „Odwołujący") w dniu 28 maja 2025 r. wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zarzucając Zamawiającemu zaniechanie zastosowania przepisów ustawy Pzp mimo, że był do tego zobowiązany ze względu na swój status i wartość zamówienia.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1.art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp – przez zaniechanie stosowania ustawy do zamówienia o wartości szacunkowej pomiędzy 130 000 zł a 200 000 zł netto, co przekracza ustawowy próg stosowania Pzp;

2.art. 4 pkt 3 lit. a ustawy Pzp - przez zaniechanie stosowania ustawy Pzp przez podmiot, który spełnia definicję zamawiającego publicznego;

3.art. 16 ustawy Pzp – przez naruszenie zasad przejrzystości, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Odwołujący wniósł o:

1.uwzględnienie odwołania;

2.stwierdzenie naruszenia przepisów;

3.nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na wszczęciu i prowadzeniu postępowania nr 2/05/2025 bez zastosowania ustawy Pzp;

4.zobowiązanie Zamawiającego do wszczęcia i przeprowadzenia nowego postępowania zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

W uzasadnieniu powyższych zarzutów i żądań Odwołujący wskazał:

Odwołujący wskazał, że INSTYTUT INNOWACJI I TECHNOLOGII POLITECHNIKI BIAŁOSTOCKIEJ SPÓ OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w Białymstoku jest osobą prawną, której 100% udziałów posia Politechnika Białostocka – uczelnia publiczna, jednostka sektora finansów publicznych. Instytut realizuje zadania o charakterze publicznym, a jego organ nadzorczy oraz zarządzający są w pełni powołane przez podmiot publiczny. W związku z powyższym, zdaniem Odwołującego, spełnia przesłanki uznania go za zamawiającego publicznego w rozumieniu art. 4 pkt 3 lit. a ustawy Pzp.

Odwołujący podniósł, że cel działalności Instytutu nie jest czysto handlowy – spółka została powołana w celu wspierania innowacyjności, komercjalizacji wyników badań naukowych oraz współpracy nauki z gospodarką, co bezpośrednio realizuje cele publiczne przypisane uczelni wyższej jako instytucji naukowo – badawczej i edukacyjnej. Czynności te nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Politechnika Białostocka posiada 100% udziałów w spółce i sprawuje nad nią pełną kontrolę właścicielską i organizacyjną. Spółka nie działa w warunkach pełnej konkurencji rynkowej, ponieważ jej podstawowym partnerem, odbiorcą i zleceniodawcą są instytucje publiczne, w tym sama uczelnia, jednostki samorządu terytorialnego, agencje rządowe czy fundusze publiczne. W praktyce realizuje ona zadania o charakterze użyteczności publicznej.
Odwołujący wskazał, że brak zastosowania przepisów ustawy Pzp i prowadzenie przedmiotowego postępowania wyłącznie na podstawie kodeksu cywilnego stanowi rażące naruszenie obowiązków wynikających z ustawy Pzp i skutkuje ograniczeniem konkurencji oraz pozbawieniem wykonawców możliwości dochodzenia swoich praw w trybie przewidzianym ustawą.

Pismem z dnia 25 czerwca 2025 r., stanowiącym odpowiedź na odwołanie, Zamawiający ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez Odwołującego i wniósł o oddalenie odwołania w całości. Odpowiedź na odwołanie nie została podpisana.

W uzasadnieniu Zamawiający wskazał, że nie jest zamawiającym publicznym w rozumieniu ustawy Pzp. Odwołujący prezentuje błędne stanowisko, iż fakt posiadania przez Politechnikę Białostocką 100% udziałów w spółce Zamawiającego, przesądza o tym, iż jest ona zamawiającym publicznym. Zamawiający oświadcza, że Instytut Innowacji i Technologii Politechniki Białostockiej Sp. z o.o. jest finansowany z prowadzonej przez spółkę działalności gospodarczej. Zamawiający nie jest podmiotem pozostającym pod pełną kontrolą jednostki sektora finansów publicznych, bowiem nie jest on finansowany z środków publicznych.

Zamawiający przedstawił strukturę przychodów Instytutu Innowacji i Technologii Politechniki Białostockiej Sp. z o.o.:

1. Zakład Produkcji Doświadczalnej i Usług Technicznych – jego działalność stanowi ok. 52% przychodów Zamawiającego. Zakład świadczy komercyjne usługi obróbki metalu metodami skrawania;
2. Biuro Transferu Technologii – jego działalność stanowi ok. 38% przychodów Zamawiającego. Biuro świadczy usługi badawcze, analityczne oraz techniczne w warunkach wolnego rynku;
3. Inkubator Przedsiębiorczości – jego działalność stanowi ok. 3,5% przychodów Zamawiającego. Inkubator świadczy usługi najmu lokali i przestrzeni dla przedsiębiorców w warunkach komercyjnych;
4. Dział Projektów – jego działalność stanowi ok. 6,5% przychodów Zamawiającego. Dział zajmuje się projektami finansowanymi z środków publicznych pozyskanych w trybie konkursowym.

Zamawiający podniósł, że zgodnie z przedłożonym sprawozdaniem finansowym, przychody Spółki pochodzą ze sprzedaży produktów (w przypadku tej Spółki także usług), a nie ze źródeł pochodzących od jednostek finansów publicznych.

Ze sprawozdania Zarządu wynika, iż do największych, stałych klientów IITPB należy zaliczyć m.in.: Ikea, Spółdzielnia Mleczarska MLEKPOL, Mlekovita, Michellin, Orlen Projekt S.A., Orlen Asfalt sp. z o.o., Kompani Piwowarska S.A., Malow sp. z o.o., Lafarge Cement S.A., CEDC International, Kolin Insaat Turizm Sanayi Ve Ticaret S.A oddział w Polsce, ABW Superbruk sp. z o.o., Rosti Poland sp. z o.o., UNIBEP S.A., Strabag sp. z o.o., Lena Lightnin S.A., PORR. S.A., Plastimet sp. z o.o., Budimex S.A., Grupa Żywiec S.A., Anatex sp. z o.o. Kan sp. z o.o. – czy podmioty funkcjonujące w warunkach konkurencyjnych i na zasadach wolnego rynku.

Zamawiający przytoczył treść art. 4 pkt 3 ustawy Pzp. Zamawiający wskazał, że zgodnie z definicję zawartą w art. 2 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 3 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE, a także zgodnie z orzecznictwem TSUE (sprawy C-360/96 BFI Holding, C-44/96 Mannesmann), potrzeby o charakterze powszechnym to takie, które:

- są zaspokajane z przyczyn związanych z interesem publicznym,
- leżą w interesie ogólnospołecznym,
- nie mogłyby zostać skutecznie zrealizowane przez rynek bez interwencji państwa.

Instytut prowadzi działalność:

- odpłatną,
- nastawioną na zysk,
- komercyjną,
- świadczoną na rzecz podmiotów publicznych i prywatnych,
- konkurencyjną wobec innych podmiotów na rynku usług B+R.

Tym samym nie można przyjąć, że Instytut został powołany w celu zaspokajania potrzeb publicznych w rozumieniu prawa unijnego. Jak wskazał TSUE w sprawie C-373/00 (Truley), kluczowa jest pierwotna intencja powołania danego podmiotu. Instytut został utworzony jako podmiot komercyjny, prowadzący działalność zgodnie z kodeksem spółek handlowych.

Zgodnie z wytycznymi TSUE (m.in. sprawy C-360/96, C-337/06 Bayerischer Rundfunk), działanie w warunkach pełnej konkurencji wyklucza uznanie danego podmiotu za zamawiającego. Instytut konkuruje z licznymi podmiotami prywatnymi (firmy doradcze, jednostki naukowe, spółki technologiczne). Nie korzysta z gwarantowanego dostępu do

środków publicznych, nie posiada statusu instytucji o funkcji publicznej, ponosi ryzyko gospodarcze i działa w celu wypracowania zysku.

Zgodnie z wytycznymi UZP i TSUE (sprawy C-380/98, C-337/06):

- finansowanie w rozumieniu ustawy Pzp musi mieć charakter ogólny i niezwiązany z konkretnym świadczeniem wzajemnym,
- nie stanowi takiego finansowania zapłata za konkretne usługi (np. badania, konferencje),
- nawet jeśli przekroczy 50% dochodów, ale wynika z odpłatnych umów cywilnoprawnych, nie realizuje przesłanki „finansowania podmiotu" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp.

Instytut pozyskuje środki głównie z komercyjnych zleceń, w tym od instytucji publicznych, ale w zamian za konkretne świadczenia wynikające z umów cywilnych.

Sam fakt, że Politechnika Białostocka posiada 100% udziałów i powołuje władze Instytutu, nie oznacza jeszcze, że sprawuje nad nim nadzór w rozumieniu ustawy Pzp. Jak wskazał TSUE w sprawie C-237/99, nadzór musi być rzeczywisty i dawać możliwość kierowania działalnością operacyjną podmiotu, co w przypadku niezależnych spółek prawa handlowego nie występuje, bowiem Zarząd Spółki jest swobodny w swoich decyzjach, a uprawnienia Politechniki Białostockiej mają wyłącznie charakter korporacyjny i właścicielski, a nie zarządczy.

Zamawiający zwrócił uwagę, że zgodnie z motywem 10 dyrektywy 2014/24/UE oraz utrwalonym orzecznictwem TSUE, podmiot, który działa w warunkach rynkowych, jest nastawiony na zysk i ponosi ryzyko finansowe, nie może być uznany za podmiot prawa publicznego. Instytut prowadzi komercyjną działalność na podstawie kodeksu spółek handlowych, w celu osiągania zysku, a nie wykonywania zadań publicznych. Ponosi też pełne ryzyko gospodarcze i nie jest objęty systemem rekompensat finansowych.

Instytut Innowacji i Technologii PB sp. z o.o.:

- nie został utworzony w celu zaspokajania potrzeb powszechnych,
- działa w pełni komercyjnie,
- nie jest finansowany w ponad 50% ze środków publicznych w rozumieniu Pzp,
- nie realizuje celów niehandlowych ani nieprzemysłowych,
- działa w warunkach konkurencji rynkowej i ponosi ryzyko działalności.

W konsekwencji Instytut Innowacji i Technologii PB sp. z o.o. nie jest zobowiązany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Za błędne należy uznać zatem stanowisko Odwołującego, który twierdzi, iż czynności podejmowane przez Zamawiającego nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Pomimo tego, że Politechnika Białostocka posiada 100% udziałów w spółce, nie wpływa to na aspekt finansowania Zamawiającego. Instytut finansuje się samodzielnie, za pomocą przychodów z prowadzonych działalności gospodarczych. Powyższe determinuje zatem fakt, że Zamawiający działa w warunkach pełnej konkurencji rynkowej. Natomiast, konkurencyjność zapewnia stosowanie przez Zamawiającego przepisów zawartych w Kodeksie cywilnym, a nie ustawy Prawo zamówień publicznych. Wykonawcy mają zapewnioną możliwość dochodzenia swoich praw w trybie przewidzianym w Kodeksie cywilnym.

W przedmiotowym postępowaniu nie wpłynęła żadna oferta.

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron wyrażone odpowiednio w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 513 pkt 3 ustawy Pzp *Odwołanie przysługuje na: zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.*

Art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że *środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy*.

Rozpoznając odwołanie, Izba dokonała badania spełnienia przez Odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienia po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy.

Tytułem wstępu wskazać należy, że interes wykonawcy w uzyskaniu zamówienia oznacza możliwość jego otrzymania. Interes posiada wykonawca, który wskutek niezgodnych z prawem czynności lub zaniechań zamawiającego traci możliwość uzyskania zamówienia. Podkreślenia wymaga, że celem postępowania odwoławczego nie jest zapewnienie zgodności czynności zamawiającego z prawem in abstracto.

W przedmiotowej sprawie Odwołujący nie wykazał przesłanek, o których mowa w przywołanym przepisie. Ogólne

sformułowanie, że *brak zastosowania przepisów ustawy Pzp i prowadzenie przedmiotowego postępowania wyłącznie na podstawie kodeksu cywilnego stanowi rażące naruszenie obowiązków wynikających z ustawy Pzp i skutkuje ograniczeniem konkurencji oraz pozbawieniem wykonawców możliwości dochodzenia swoich praw w trybie przewidzianym ustawą* było niewystarczające do uznania, że w sprawie rozpatrywanej Odwołujący posiada legitymację do wniesienia odwołania.

Odwołujący nawet nie podjął próby wyjaśnienia w jaki sposób procedura zapytania ofertowego ogranicza konkurencję. W zasadzie, w tym konkretnym przypadku, jest to z korzyścią dla Odwołującego, bowiem zwiększa jego szanse na zawarcie umowy.

Spełnienia przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp Odwołujący upatruje wyłącznie w tym, że nie ma on możliwości złożenia oferty ponieważ nie będzie chroniony przepisami ustawy Pzp. Odwołujący nie rozwinął swojej myśli, dlaczego zależy mu akurat na ochronie wynikającym z ustawy Pzp, a nie jest w ogóle zainteresowany ochroną wynikającą chociażby z przepisów kodeksu cywilnego.

Wykazanie interesu w uzyskaniu zamówienia jest koniecznym warunkiem rozpoznania przez Izbę wniesionego odwołania. Brak wykazania łącznego spełniania przesłanek interesu we wniesieniu odwołania wymienionych w przepisie art. 505 ust. 1 ustawy Pzp zawsze będzie prowadzić do oddalenia odwołania i to bez potrzeby rozpoznania jego zarzutów.

Z uwagi na powyższe, odwołanie należało oddalić.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1 w zw. § 5 pkt 1 lit. a Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła, jak w sentencji.

Przewodnicząca: ……