

WYROK

Warszawa, dnia 20 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Maciej Sikorski

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 września 2025 r. przez wykonawcę ARFIDO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chybach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Gmina Nowe w miejscowości Nowe

Przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: ELIBRON spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s Chorzów

orzeka:

1. oddala odwołanie.

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę ARFIDO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z w Chybach i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy), 3.600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) oraz 242 zł 87 gr (słownie: dwieście czterdzieści dwa złote osiemdziesiąt siedem groszy), poniesione przez odwołującego ARFIDO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chybach tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika i kosztów dojazdu na posiedzenie Izby.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Nowe – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym bez negocjacji (art. 275 pkt 1) o wartości zamówienia nieprzekraczającej progów unijnych, o jakich stanowi art. 3 ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 t.j.) (dalej PZP), którego przedmiotem jest promocja czytelnictwa poprzez zakup i montaż książkomatu dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Nowem.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W dniu 8 września 2025 r. wykonawca ARFIDO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chybach (Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego, polegających na:

1. nieprawidłowej ocenie przez Zamawiającego oferty złożonej przez Elibron sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie (dalej: Elibron), pomimo iż wykonawca ten złożył ofertę z ceną rażąco niską;
2. nieprawidłowym trzykrotnym wezwaniu Elibron do wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w sytuacji, gdy już w odpowiedzi na pierwsze wezwanie, Wykonawca zobligowany był wyjaśnić i udowodnić brak rażąco niskiej ceny w złożonej ofercie i brak było podstaw do wzywania tego wykonawcy do dalszych wyjaśnień,
3. nieprawidłowej ocenie wyjaśnień złożonych przez Elibron, dotyczących zaoferowanej ceny w sytuacji, w której ten Wykonawca:
 - nie wyjaśnił i nie udokumentował należycie ceny oferty,
 - złożył wyjaśnienia, z których wynika, że w sposób nieprawidłowy skalkulował poszczególne elementy ceny, zaniżył poszczególne elementy cenowe lub je pominął,
 - nie wyjaśnił i nie wykazał, że zaoferowana przez niego cena nie jest rażąco niska,

4. nieprawidłowej czynności wyboru oferty Elibron jako oferty najkorzystniejszej,
5. w następstwie czynności wskazanych w pkt. 1 - 4 zaniechaniu wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej,
6. a ponadto na przyjęciu, że Wykonawca Elibron uzasadnił zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do składanych przez tego Wykonawcę wyjaśnień rażąco niskiej ceny, co skutkowało nieudostępnieniem Odwołującemu dokumentacji postępowania obejmującej kompletne wyjaśnienia rażąco niskiej ceny.

W konsekwencji Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1. przepisu art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP w zw. z art. 224 ust. 3, ust. 5 i ust. 6 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez wezwanie wykonawcy Elibron trzykrotnie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny i jej elementów, pomimo iż już pierwsze wyjaśnienia wykonawcy nie były kompletne oraz nie zawierały informacji, których wymagał Zamawiający w pierwszym wezwaniu, czego konsekwencją jest naruszenie zasady równego traktowania wykonawców i dokonanie nieprawidłowej czynności, tj. wybór oferty Elibron przez Zamawiającego, mimo iż Wykonawca nie wykazał braku rażąco niskiej ceny;
2. przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1, ust. 224 ust. 5 i ust. 6 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Elibron, pomimo iż oferta tego Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz poprzez niewłaściwą ocenę wyjaśnień złożonych przez Elibron w przedmiocie rażąco niskiej ceny i uznaniu, że ten Wykonawca nie zaoferował ceny rażąco niskiej, a przez to prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.
3. przepisu art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233, dalej ZNK) w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Elibron, pomimo iż Wykonawca nie wykazał przesłanek zawartych w treści przepisu art. 11 ust. 2 ZNK oraz w efekcie zaniechanie niezwłocznego udostępnienia dokumentów złożonych przez Elibron w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny, co było niezgodne z zasadami uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania i uniemożliwiło Odwołującemu skorzystanie z możliwości odniesienia się do kalkulacji i dokumentów przedstawianych przez Wykonawcę Elibron.

W konsekwencji Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty Wykonawcy Elibron,
2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert i odrzucenia oferty Wykonawcy Elibron jako oferty zawierającej rażąco niską cenę,
3. wybór jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego,
4. nakazanie Zamawiającemu odtajnienia informacji zastrzeżonych przez Elibron jako tajemnica przedsiębiorstwa i udostępnienia Odwołującemu.

W odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego oraz o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego w tym kosztów zastępstwa procesowego. Na wypadek nieuwzględnienia żądania oddalenia odwołania, Zamawiający wniósł o ograniczenie ewentualnych nakazów do unieważnienia wskazanej czynności i jej powtórzenia, bez nakazywania wyboru oferty Odwołującego.

Dodatkowo Zamawiający wniósł na podstawie art. 533 PZP o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z:

- wezwań Zamawiającego do wyjaśnień z: 29.07.2025 r., 12.08.2025 r., 22.08.2025 r.,
- wyjaśnień Elibron z: 04.08.2025 r., 14.08.2025 r., 27.08.2025 r. – w wersji jawnej, a w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa – do wglądu Izby,
- dokumentacji projektowej i przedmiarów będących podstawą kalkulacji,
- zawiadomienia o wyborze oferty z 02.09.2025 r. i korespondencji w sprawie udostępnienia dokumentów (wersja jawna),
- oświadczeń i dokumentów wykonawcy Elibron potwierdzających uzyskane warunki handlowe i specyfikę kalkulacji (do wglądu Izby z uwagi na tajemnicę).

Do postępowania, po stronie Zamawiającego zgłosił skuteczne przystąpienie wykonawca Elibron (dalej: Przystępujący).

W piśmie z dnia 15.10.2025 r. Przystępujący przedstawił rozbudowaną argumentację w odniesieniu do każdego z postawionych przez Odwołującego zarzutów wraz z powołaniem się na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że odwołujący spełnia przesłanki określone w art. 505 ust. 1 PZP, uprawniające go do wnoszenia środków ochrony prawnej przewidzianych w dziale IX PZP.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP w zw. z art. 224 ust. 3, ust. 5 i ust. 6 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez wezwanie wykonawcy Elibron trzykrotnie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny i jej elementów, pomimo iż już pierwsze wyjaśnienia wykonawcy nie były kompletne oraz nie zawierały informacji, których wymagał Zamawiający w pierwszym wezwaniu.

Zarzut powyższy, w ocenie Izby jest chybiony z tego względu, że żaden z obowiązujących przepisów PZP nie określa ram, z których wynikałoby, ile razy zamawiający może zwracać się do wykonawcy o wyjaśnienie rażąco niskiej ceny oraz jej elementów. Co więcej, w obowiązujących przepisach brak jest również takiego zakazu. Konieczność wystosowania kolejnych wezwań może wynikać z faktu, że pierwsze wyzwanie było np. zbyt ogólne jak również z powodu tego, że potrzeba ta ujawniła się dopiero później.

Izba podziela argumentację Przystępującego który twierdzi, że w niniejszej sprawie pierwotne wezwanie Zamawiającego do wyjaśnień ceny było ogólne i wskazywało elementy wyjaśnień, wskazane wprost w PZP. Przystępujący w swoich wyjaśnieniach oraz sporządzonej kalkulacji wskazał szczegółowo wysokość ww. kosztów, załączył również dowody na ich poparcie.

Zatem uznać należy, że kolejne wezwania Zamawiającego miały na celu jedynie doprecyzowanie informacji już w wyjaśnieniach zawartych, działanie to nie prowadziło natomiast do naruszeń, wskazanych przez Odwołującego.

Izba, analizując przebieg postępowania, nie stwierdziła podstaw do uznania, że wezwania kierowane przez Zamawiającego do Elibron w celu wyjaśnienia rażąco niskiej ceny były nieuzasadnione.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1, ust. 224 ust. 5 i ust. 6 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Elibron, pomimo iż oferta tego Wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz poprzez niewłaściwą ocenę wyjaśnień złożonych przez Elibron

Wbrew twierdzeniom Odwołującego, w ocenie Izby Przystępujący złożył wymagane przez Zamawiającego dowody oraz złożył wyjaśnienia w zakresie zgodnym z żądaniami Zamawiającego

Przystępujący odpowiedział na wezwanie Zamawiającego, składając wyjaśnienia zaoferowanej ceny oraz przedstawiając kalkulację ceny i poszczególnych czynników kosztotwórczych – celem wykazania ich rynkowego charakteru. W tym miejscu należy wskazać na wyrok KIO z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt KIO 422/17 gdzie stwierdzono: kosztorys ofertowy, który został złożony na wezwanie Zamawiającego do udzielenia wyjaśnień, ma istotne znaczenie z punktu widzenia oceny rzetelności dokonanej kalkulacji i przyjętych w ofercie cen jednostkowych. Wykonawca przedstawił również charakterystyczne dla niego okoliczności, pozwalające na zaoferowanie Zamawiającemu korzystnej ceny oraz przedstawił stosowne dowody.

Kalkulacja ceny i czynników kosztotwórczych wyczerpująco i szczegółowo opisuje, w jaki sposób Przystępujący wyliczył cenę. Nie można zatem twierdzić, że wyjaśnienia Przystępującego nie wyjaśniają dostatecznie kalkulacji i nie przedstawił on żadnych dowodów. Przystępujący do swoich wyjaśnień załączył szereg dowodów, a wyjaśnienia znalazły odzwierciedlenie w złożonych dowodach.

Należy podkreślić, że Odwołujący nie przedstawił konkretnych dowodów wskazujących na zaistnienie w ofercie Przystępującego rażąco niskiej ceny. Podkreślenia wymaga, że dyspozycja art. 537 PZP (poprzednio art. 190a) nie zwalnia Odwołującego z ciężaru dowodowego.

Odwołujący nie zdołał natomiast wykazać, że cena Przystępującego jest rażąco niska. Odwołujący wykazał jedynie, że sam nie jest w stanie wykonać przedmiotowego zamówienia publicznego za niższą cenę.

Zdaniem Izby, Przystępujący wykazał:

- posiadanie własnych zasobów (produkcja i montaż wewnętrzny),
- wieloletnie doświadczenie i powtarzalność zamówień (efekt skali),
- preferencyjne warunki u dostawców komponentów i licencji (stałe umowy, rabaty handlowe),
- wykorzystanie autorskich rozwiązań konstrukcyjnych ograniczających koszt produkcji, o efektywność organizacyjną i brak pośredników.

W konsekwencji brak jest w ocenie Izby podstaw, aby przyjąć, że zastosowany model cenowy nie mieści się w

granicach rynkowych. Tym bardziej że zaprezentowany przez Odwołującego materiał dowodowy na etapie składania oferty tak w zakresie, w jakim pozostaje on jawny oraz w zakresie, w jakim jest objęty tajemnicą przedsiębiorstwa, tworzy obraz realizacji zadania niewykraczający poza ramy racjonalności finansowej Odwołującego.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 PZP próg 30% od wartości szacunkowej nakłada na zamawiającego obowiązek badania czy cena nie jest rażąco niska. O rażąco niskiej cenie przesądza dopiero ocena wyjaśnień i dowodów. Po dokonaniu wezwań i otrzymaniu wyjaśnień wraz z dowodami, Zamawiający ustalił, że cena Elibron uwzględnia wszystkie elementy zamówienia, w tym: roboty budowlane (wskazane w dokumentacji i przedmiarach), integrację z SowaSQL Premium/SIP-2 (wraz z licencją i gwarancją), transport, montaż, konfigurację, uruchomienie i szkolenie, koszty organizacyjne i pośrednie właściwe dla modelu biznesowego wykonawcy.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż cena oferty Przystępującego nie jest rażąco niska. Może ona wynikać z efektywności organizacyjnej, posiadanych zasobów, doświadczenia i warunków współpracy z dostawcami.

Nie bez znaczenia dla oceny rozpoznawanej sprawy jest również przedłożony przez Przystępującego na rozprawie wniosek dowodowy dotyczący realizacji „książkomatu” na terenie dzielnicy Bielany. Otóż realizacja przedmiotowego „książkomatu” została dokonana na bardzo zbliżonych do rozpoznawanego w niniejszym postępowaniu zadania, warunkach finansowych.

Odwołujący nie wykazał naruszenia mogącego mieć istotny wpływ na wynik postępowania, zgodnie z art. 554 PZP. Sam fakt zróżnicowania cen nie dowodzi zaistnienia rażąco niskiej ceny. Postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone przez Zamawiającego w sposób pogłębiony i rzetelny. Różnice między wartością szacunkową, ceną Odwołującego a ceną wybranej oferty nie są samoistnym dowodem rażąco niskiej ceny, a decydujące znaczenie ma treść wyjaśnień i dowodów, co wynika z art. 224 ust. 5 i 6 PZP.

W oparciu Izba, uznała, że nie zachodzą podstawy do uznania zarzutu „rażąco niskiej ceny” za zasadny.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia przepisu art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233, dalej ZNK) w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 PZP oraz w zw. z art. 16 PZP poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa informacji znajdujących się w wyjaśnieniach ceny złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie z art. 224 PZP, w zakresie nieodtajnionym przez zamawiającego, a to z uwagi na dyspozycję art. 554 ust. 1 pkt 1 PZP, zgodnie z którym Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. *A contrario* – Izba oddała odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie, które nie miało lub nie mogło mieć wpływu na wynik postępowania.

Zamawiający uznał za tajemnicę wyłącznie te informacje, które: mają wartość gospodarczą (np. szczegółowe wskaźniki kosztotwórcze, ceny uzyskiwane od dostawców), są niepubliczne i chronione, i których ujawnienie naraża wykonawcę na szkodę konkurencyjną. Zamawiający kierował się zasadą minimalizacji. Ujawniono tylko dane wrażliwe, takie jak: konkretne kwoty, dane kontrahentów, indywidualne wskaźniki i metodologie, know-how.

Kalkulacja ceny i czynników kosztotwórczych zawiera również poszczególne elementy cenotwórcze, w tym koszty zakupu poszczególnych urządzeń i zakładany zysk Przystępującego. Dostęp do tych danych będzie oznaczał poznanie kosztów prowadzenia działalności Przystępującego oraz poznanie wysokości stosowanych przez Przystępującego narzutów i ponoszonych kosztów, zatem nie może budzić wątpliwości, że kalkulacja, obejmująca cenę i poszczególne czynniki kosztotwórcze, posiada wartość gospodarczą i może być traktowane jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Wbrew twierdzeniom Odwołującego, Przystępujący podjął działań w celu utrzymania informacji w poufności. Wśród załączonych do wyjaśnień ceny dowodów, odnoszących się do zasadności dokonania zastrzeżenia, znajdują się oświadczenia członków zarządu Przystępującego, obejmujące zastrzeżenie poufności. Ponadto Przystępujący wskazał na następujące działania, podejmowane w celu zachowania poufności:

- każdy komputer (laptop) posiada dysk szyfrowany, cała jego zawartość jest dostępna po podaniu indywidualnych haseł dostępu do komputera;
- całość dokumentów elektronicznych – procedur, dokumentów systemowych itd. jest umieszczona na serwerach zarządzanych przez własne służby IT;
- dostęp do poszczególnych przestrzeni tych serwerów jest określony przez funkcjonujące odpowiednie poziomy dostępu dla konkretnych użytkowników,

Należy również zaznaczyć, że w toku postępowania Przystępujący wskazał, że współpracuje z 4 osobami. Jest to o tyle istotne, że dokonywanie oceny skuteczności działań ukierunkowanych na utrzymanie informacji w poufności

inaczej będzie wyglądać w odniesieniu do podmiotu, który zatrudnia kilkadziesiąt i więcej osób, a inaczej w stosunku do podmiotu, jakim jest Przystępujący. W przypadku Przystępującego, podjęte środki, w ocenie Izby są adekwatne i wystarczające,

Nie można skutecznie twierdzić, że zabezpieczenie hasłem dostępu do komputerów Przystępującego (jako jeden ze wskazanych przez przystępującego środków) jest niewystarczające czy nieskuteczne. Otóż, aby uzyskać dostęp do zasobów danego komputera, potrzebne jest hasło. Zatem osoba, która takim hasłem nie dysponuje – dostępu nie uzyska. Co więcej, zgodnie z tym co przedstawiciel Przystępującego oświadczył w toku rozprawy przed Izbą, że każda z osób współpracujących ma indywidualnie zdefiniowany dostęp do zasobów informatycznych spółki.

Podsumowując, Izba uznała, że Przystępujący skutecznie dokonał zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

W oparciu o powyższe, Izba uznała wniesione odwołanie za niezasadne orzekając jak w sentencji.

Co do kosztów postępowania, Izba orzekła na podstawie art. 557, art. 574 PZP w zw. z § 5 pkt 1) i pkt 2) lit. a) i b) Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2437) w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania.

Przewodniczący:.....