

WYROK

Warszawa, dnia 12 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: Citonet - Łódź Sp. z o.o., Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. z siedzibą lidera w Łodzi w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi przy udziale uczestnika wykonawcy Praxima Krakpol Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Trzebini, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. uwzględnić odwołanie w części, uznając za uzasadniony zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych dotyczący zaniechania udostępnienia odwołującemu: wykonawcom wspólnie ubiegającym się o zamówienie: Citonet - Łódź Sp. z o.o., Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. z siedzibą lidera w Łodzi całości wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez przystępującego: wykonawcę Praxima Krakpol Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Trzebini i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz udostępnienie odwołującemu całości złożonych przez przystępującego wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, wraz z załączonymi dowodami;
2. oddala odwołanie w pozostałym zakresie;
3. kosztami postępowania obciąża odwołującego w części 1/2 oraz przystępującego w części 1/2, i:
 - 3.1. 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;
 - 3.2. zasądza od przystępującego na rzecz odwołującego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione tytułem wpisu od odwołania, w części w jakiej odpowiada on za wynik postępowania;
 - 3.3. uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego znosi wzajemnie między odwołującym a przystępującym.

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

Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi (dalej „zamawiający”) prowadzi, w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi prania i dzierżawy bielizny szpitalnej dla Wojewódzkiego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi; znak sprawy 19/ZP/PN/25; dalej „postępowanie” lub „zamówienie”), o wartości szacunkowej przekraczającej kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, numer publikacji ogłoszenia: 643869-2025, numer wydania Dz.U. S: 189/2025.

Pismem z 13 listopada 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o dokonaniu wyboru oferty najkorzystniejszej, złożonej przez wykonawcę Praxima Krakpol Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Trzebini (dalej „Praxima Krakpol” lub „przystępujący”).

W dniu 24 listopada 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: Citonet - Łódź Sp. z o.o., Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych S.A. z siedzibą lidera w Łodzi (dalej „odwołujący”) zostało wniesione odwołanie na czynności zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, polegające na: zaniechaniu odtajnienia i udostępnienia odwołującemu wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez Praxima Krakpol wraz dowodami; zaniechaniu odrzucenia oferty Praxima Krakpol; wyboru oferty Praxima Krakpol.

Opisanym powyżej czynnościom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie:

- 1.art. 74 ust. 2 pkt 1, art. 18 ust. 1, art. 18 ust. 2, art. 16 pkt 1 oraz art. 16 pkt 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odtajnienia i udostępnienia odwołującemu całości wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez Praxima Krakpol wraz dowodami;
- 2.art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Praxima Krakpol;
- 3.art. 239 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez wybór oferty Praxima Krakpol.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 2.odtajnienia i udostępnienia odwołującemu całości wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez Praxima Krakpol wraz z dowodami;
- 3.powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
- 4.odrzućcia oferty Praxima Krakpol.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Praxima Krakpol.

W sprawie strony i uczestnik postępowania złożyli swoje stanowiska:

- 1.zamawiający w piśmie z 18 grudnia 2025 r. oświadczył, że uwzględni w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu;
- 2.przystępujący, wezwany w dniu 29 grudnia 2025 r., złożył sprzeciw wobec uwzględnienia w całości przez zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu;
- 3.przystępujący w piśmie z 7 stycznia 2026 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Wobec wniesienia sprzeciwu przez wykonawcę Praxima Krakpol, oraz wobec tego, że odwołujący podtrzymał zarzuty i żądania odwołania, Izba skierowała sprawę do rozpoznania na rozprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, jak również stanowiskiem zaprezentowanym przez zgłaszającego przystąpienie wykonawcę, po wysłuchaniu oświadczeń, jak też stanowisk odwołującego i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który złożył swoją ofertę w postępowaniu. Oferta odwołującego została sklasyfikowana na drugiej pozycji, za ofertą Praxima Krakpol. Gdyby zamawiający odtajnił i udostępnił odwołującemu w całości wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny, złożone przez Praxima Krakpol wraz dowodami, wówczas odwołujący miałby możliwość dokładniejszego zweryfikowania kompletności i rzetelności tych wyjaśnień, a w razie stwierdzenia kolejnych braków ich kompletności lub rzetelności miałby możliwość przedstawić w odwołaniu dodatkowe zarzuty dotyczące zaniechania odrzucenia oferty Praxima Krakpoli wyboru tej oferty przez zamawiającego. Ponadto, gdyby zamawiający nie zaniechał odrzucenia oferty Praxima Krakpol, to oferta odwołującego zostałaby sklasyfikowana na pierwszej pozycji, czyli odwołujący miałby szansę uzyskania zamówienia, a w konsekwencji możliwość osiągnięcia zysku z jego realizacji.

Izba włączyła w poczet materiału dowodowego dokumentację postępowania, przesłaną przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba uznała, że dowód złożony przez przystępującego, załączony do pisma procesowego z 7 stycznia 2026 r. jest nieprzydatny do rozstrzygnięcia sprawy. W tym zakresie Izba zwraca uwagę, że przedmiotem oceny przez Izbę są czynności zamawiającego podjęte w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, lub zaniechania tych czynności. Stąd Izba ocenia wyłącznie czy decyzje podejmowane przez zamawiającego w toku postępowania były prawidłowe, w tym przypadku oznacza to, że przedmiotem oceny Izby jest zasadność zaniechania przez zamawiającego uznania za bezskuteczne objęcie przez Praxima Krakpol wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny, wraz z dowodami. Powyższą decyzję zamawiający podjął, kierując się treścią zastrzeżenia dokumentów, jako tajemnica przedsiębiorstwa, na podstawie uzasadnienia zastrzeżenia tej tajemnicy. Stąd zarówno argumentacja, jak też dodatkowe dowody, które miałyby przekonać skład orzekający o tym, że przystępujący zasadnie zastrzegł określone dane i

informacje w tajemnicy, należy uznać za spóźnione. Zamawiający bowiem oceniał powyższą kwestię, biorąc pod uwagę wyłącznie uzasadnienie i dowody załączone do tegoż uzasadnienia, przedłożone w postępowaniu.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z opisem zawartym w specyfikacji warunków zamówienia (dalej „SWZ”) jest usługa prania i dzierżawy bielizny szpitalnej dla Wojewódzkiego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi.

Zamawiający, w zakresie wymagań, o których mowa w art. 95 ustawy Pzp przewidział: Zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 oraz z 2024 r. poz. 878 i 1222). Wymóg dotyczy czynności bezpośrednio związanych z realizacją zamówienia, czyli prace pracowników polegające na bezpośrednim (fizycznym) wykonywaniu przedmiotowych usług opisanych w przedmiocie zamówienia, tj. pranie, prasowanie, suszenie, maglowanie, serwis bielizniarski, transport przedmiotowego asortymentu, przyjmowanie brudnego i wydawanie czystego asortymentu, oraz czynności pracowników bezpośrednio nadzorujących realizację usług. Obowiązek zatrudnienia na podstawie stosunku pracy nie dotyczy sytuacji w której Wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca osobiście wykonuje powyższe czynności (np. osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, wspólnicy spółki cywilnej).

Zamawiający w Rozdziale XVII SWZ opisał sposób obliczenia ceny. Zgodnie z nim(1) W celu obliczenia ceny oferty, wykonawca wypełnia formularz ofertowy, stanowiący Załącznik nr 1 do SWZ. (2) Cena ofertowa musi obejmować wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia oraz wszystkie inne koszty, ewentualne upusty i rabaty. Czynsz dzierżawny za dzierżawę bielizny należy ująć w stawce, za pranie 1 kg bielizny dzierżawionej, należącej do wykonawcy. Wykonawcy nie będzie przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie za dzierżawę. (3) Cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz istotnymi postanowieniami umowy określonymi w niniejszej SWZ. (4) Wykonawca zobowiązany jest zastosować stawkę VAT zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. (5) Zamawiający wymaga stałości cen netto na czas obowiązywania umowy, niezależnie od wszelkich czynników, z zastrzeżeniem zapisów określonych w Projektowanych Postanowieniach Umowy. (6) Zamawiający nie przewiduje rozliczeń w walucie obcej. (7) Zamawiający nie przewiduje przeprowadzenia dogrywki w formie aukcji elektronicznej. (8) Wyliczona cena oferty brutto będzie służyć do porównania złożonych ofert i do rozliczenia w trakcie realizacji zamówienia.

Izba ustaliła także, że w dniu 16 października 2025 r. zamawiający zamieścił na stronie internetowej Informację z otwarcia ofert. W postępowaniu oferty złożyło trzech wykonawców: PPHU A TU Service s.c. Aleksandra Woyton-Kochanek, Jacek Kochanek z siedzibą w Andrespolu oferując cenę 2 128 150,00 zł.; odwołujący oferując cenę 2 516 150,00 zł. i przystępujący oferując cenę 1 964 610,00 zł.

Izba ustaliła również, że zamawiający w piśmie z 20 października 2025 r. wezwał wykonawcę Praxima Krakpol do złożenia wyjaśnień na podstawie przepisu art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w przedmiocie rażąco niskiej ceny, w związku z tym, że cena całkowita jego oferty jest niższa o co najmniej 30 % od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania.

Zamawiający wskazał, że oczekuje od wykonawcy przedstawienia szczegółowej kalkulacji oferty, najlepiej w ujęciu tabelarycznym, z której wynikać będą koszty pracownicze, koszty zakupów wszystkich niezbędnych materiałów, koszty wydzierżawienia bielizny i odzieży szpitalnej, koszty transportu, koszty wyposażenia technicznego, koszty magazynowania, koszty sprzętu niezbędnego do realizacji przedmiotowej usługi, rabaty, upusty cenowe oraz założony zysk wraz z załączonymi dowodami, np.: faktury usług pralniczych świadczonych na rzecz innych podmiotów, itp. Zgodnie z treścią § 3 ust. 6 wzoru umowy cyt: „Wykonawca zobowiązany jest wydzierżawić bieliznę szpitalną nową (nie używaną) oraz ust. 7 cyt: „7. Wynagrodzenie (czynsz dzierżawny) za dzierżawę bielizny będzie ujęte w stawce, za pranie 1 kg bielizny dzierżawionej, należącej do Wykonawcy, z odpowiednim zastosowaniem § 7 pkt. 4. Wykonawcy nie będzie przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie za dzierżawę”. Dodatkowo w Rozdz. V pkt. 1 SWZ zamawiający stawia wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób wykonujących takie czynności jak : pranie, prasowanie, suszenie, maglowanie, serwis bielizniarski, transport przedmiotowego asortymentu, przyjmowanie brudnego i wydawanie czystego asortymentu, czynności pracowników bezpośrednio nadzorujących realizację usług.

Tym samym cena oferty musi bezwzględnie uwzględniać min. koszt nowej bielizny szpitalnej a także kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę tj. koszt składek ZUS płaconych przez Pracodawcę, koszt ewentualnego urlopu, koszt ewentualnego zastępstwa

pracownika w trakcie urlopu lub zwolnienia chorobowego oraz koszty dzierżawy bielizny.

Mając na uwadze powyższe, cena zaoferowana przez wykonawcę, wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego.

Zamawiający oczekiwał od przystępującego, aby przedłożone wyjaśnienia dotyczyły w szczególności: (1) zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie; (2) zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

Pouczył ponadto, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy i poinformował, że odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a podstawę do odrzucenia stanowi art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

W piśmie z 2025 r. wykonawca Praxima Krakpol złożył wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny, obejmując tajemnicą przedsiębiorstwa dowody załączone do tych wyjaśnień: Dowód nr 1: Kalkulacja ceny - wartość za pełny zakres usługi w okresie zamówienia; Dowód nr 2: Dokument potwierdzający posiadanie własnego ujęcia wody; Dowód nr 3: Dokument w zakresie optymalizacji dostaw gazu ziemnego; Dowód nr 4: Umowa realizacji programu „Praca dla Więźniów”; Dowód nr 5: Kopię umów o pracę 10 pracowników (bez uwzględnienia osób skazanych); Dowód nr 6: Dowód oprowadzenia składek zdrowotnych - imienny raport RCA; Dowód nr 7: Przykładowe faktury usług pralniczych.

Odwolujący wnioskował o udostępnienie złożonych przez Praxima Krakpol wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny wraz z dowodami, a także o udostępnienie przedstawionego przez Praxima Krakpol uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. W dniu 12 listopada 2025 r. zamawiający udostępnił odwołującemu tylko część wyjaśnień oraz część dowodów złożonych przez Praxima Krakpol, tj.: umowę pomiędzy Skarbem Państwa - Zakładem Karnym w Trzebini a Praxima Krakpol o zatrudnienie odpłatne na podstawie skierowania do pracy; fakturę wystawioną przez Praxima Krakpol dla ZZOZ w Cieszyń, fakturę wystawioną przez Praxima Krakpol dla Szpitala Specjalistycznego im. Ludwika Rydygiera w Krakowie Sp. z o.o. Pozostałą część wyjaśnień i dowodów złożonych przez Praxima Krakpol zamawiający nie udostępnił, wskazując na zastrzeżenie przez Praxima Krakpol tajemnicy przedsiębiorstwa. Udostępniona w dniu 12 listopada 2025 r. część wyjaśnień obejmowała również przedstawione przez Praxima Krakpol uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

Uzasadniając dokonane przez siebie zastrzeżenie przystępujący wskazał: „W zastrzeżonych wyjaśnieniach mamy do czynienia z informacjami gospodarczymi i organizacyjnymi, których ujawnienie w sposób ewidentny zagraża naszym interesom, gdyż daje możliwość ich wykorzystania w celu zachwiania naszej pozycji rynkowej, co zdecydowało o podjęciu przez nas działań zmierzających do zachowania ich poufnego charakteru.

Działania mające na celu zachowanie poufności informacji mają zapobiec dotarciu chronionej informacji do pewnych osób w tzw. normalnym toku zdarzeń (prawnie dozwolonych), bez żadnych specjalnych starań z ich strony. Określone dane stanowią tajemnicę, gdy przedsiębiorca wyraźnie sprzeciwia się ich dostępności dla pewnych osób - co niniejszym czynimy.

Informacje zastrzeżone przez nas wytworzone są indywidualnie dla potrzeb przedmiotowej oferty oraz postępowania przetargowego i nigdy nie były ujawniane do wiadomości publicznej oraz nie jest wolą Wykonawcy ujawnianie ich na zewnątrz. Nie są one również dostępne drogą zwykłą i dozwoloną, a dostęp do nich mają jedynie podmioty, których te informacje dotyczą. Wykonawca wskazuje, iż informacje te nie są udostępniane w jakichkolwiek dostępnych publicznie materiałach, a system informatyczny, w którym są przechowywane, został zabezpieczony oraz fakt ochrony został zakomunikowany osobom biorącym udział w sporządzaniu oferty i kalkulacji.

Informujemy, że w przedsiębiorstwie zostały podjęte systemowe rozwiązania, zabezpieczające informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa przed ich ujawnieniem, polegające m.in. na odpowiedniej organizacji pracy zespołów projektowych, zawieraniu z pracownikami i osobami współpracującymi umów o zakazie konkurencji i zachowaniu poufności, ograniczeniu liczby osób mających dostęp do danych technicznych i technologicznych, wprowadzeniu systemu monitorowania pracy komputerów, zabezpieczeniu nośników informacji utajnionych, wdrożeniu wewnętrznych regulacji określających zasady bezpieczeństwa informacji, zaniechaniu publikacji danych dotyczących nowych produktów w pismach branżowych bądź ograniczeniu ich treści, zawieraniu umów o zachowaniu poufności z kontrahentami, które obejmują również jego pracowników i osoby z nim współpracujące. Ponadto nasze przedsiębiorstwo prowadzi wewnętrzną politykę bezpieczeństwa, której celem jest m.in. ochrona tajemnic przedsiębiorstwa (wyciąg z polityki w załączeniu).

Ponadto wskazać należy, że zastrzeżone przez nas dowody nie zostały przez nas nigdy udostępnione dla podmiotu innego, niż Zamawiający.

Zastrzeżone przez nas informacje dają wiedzę, co do sposobu kalkulowania cen, jaką posługujemy się jako przedsiębiorca. Podkreślenia wymaga także, że prawidłowy sposób kalkulacji wpływa bezpośrednio na renomę przedsiębiorstwa i tym samym stanowi wartość gospodarczą dla tegoż przedsiębiorstwa i wpływa na jego konkurencyjność.

Zgodnie z literaturą przedmiotu i orzecznictwem, informacje posiadające „wartość gospodarczą” dotyczą m.in. organizacji pracy oraz wynikającym z tego poziomem i sposobem kalkulacji kosztów. Ponieważ zastrzeżone przez nas informacje nie zostały uprzednio ujawnione do wiadomości publicznej, jak również podjęto w stosunku do nich niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, udostępniając je wyłącznie osobom bezpośrednio zaangażowanym w proces planowania sposobu realizacji zamówienia, informacje owe nie są znane ogółowi lub osobom, które ze względu na prowadzoną działalność, są zainteresowane ich posiadaniem.

Z uwagi na powyższe wyczerpane zostały przesłanki uzasadniające zastrzeżenie, gdyż wykazano istnienie wszystkich trzech elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 11 pkt. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).

Jak wynika z przepisu art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy prawo zamówień publicznych, celem postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 90 ustawy prawo zamówień publicznych, jest ustalenie czy cena oferty jest rażąco niska w „stosunku do przedmiotu zamówienia”. Badany jest zatem stosunek ceny ofertowej do danej dostawy, usługi czy roboty, której opis zamieszczono w SWZ i którą wykonawcy mają wykonać za zaoferowaną cenę.

Nasze stanowisko znajduje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej: Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 15 kwietnia 2015 r. (sygn. akt KIO 642/15): Porównanie w postępowaniu do siebie jedynie wartości dwóch ofert, nawet jeśli dwaj wykonawcy oferują Zamawiającemu taki sam sprzęt i stwierdzenie rozbieżności w tym zakresie, nie może wskazywać na rażąco niską cenę po stronie któregoś z wykonawców, czyli oferowaniu przedmiotu zamówienia poniżej kosztów. Może to jedynie świadczyć o swobodzie ustalenia przez każdego z wykonawców z osobna wartości swojej ceny ofertowej, mając na względzie swoje indywidualne, ponoszone w tym zakresie koszty oraz ewentualny zysk oraz uwzględniając konkurencję na rynku i możliwość uzyskania danego zamówienia publicznego.

Zdaniem Krajowej Izby Odwoławczej (por. wyrok KIO z dnia 09 stycznia 2014 r. - sygn. akt KIO 2894/13): Brzmienie przepisu art. 89 ust. 1 pkt 4 p.z.p. odnoszącego cenę do wartości przedmiotu zamówienia - ma to być „cena rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia”. Tym samym, to realna, rynkowa wartość danego zamówienia jest punktem odniesienia dla oceny i ustalenia ceny tego typu. Cena rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia będzie ceną odbiegającą od jego rzeczywistej wartości, a rzeczona różnica nie będzie uzasadniona obiektywnymi względami pozwalającymi danemu wykonawcy bez strat i finansowania wykonania zamówienia z innych źródeł niż wynagrodzenie umowne, zamówienie to wykonać.

Zdaniem Krajowej Izby Odwoławczej (por. wyrok KIO z dnia 15 stycznia 2014 r. - sygn. akt KIO 3021/13) „za nieuprawnione należy uznać wnioskowanie o zakresie świadczenia na podstawie cen, a tym bardziej na podstawie cen jednostkowych. Doświadczenie życiowe wskazuje, że sposób konstruowania ceny oferty może być różny, potwierdzają to również działania podjęte przez wykonawców w niniejszym postępowaniu, których ceny jednostkowe w poszczególnych pozycjach przedmiarowych różnią się diametralnie i nie dotyczy to tylko kwestionowanych pozycji, ale również innych, na które przykładowo wskazywał Przystępujący i co ważne, nie zawsze ta najniższa wycena poszczególnych pozycji dotyczyła oferty Przystępującego. Należy więc przyjąć, że co do zasady, a tym bardziej w warunkach niniejszego postępowania, cena jednostkowa nie rozstrzyga o zakresie i przedmiocie świadczenia, tym bardziej, że cena ma inne funkcje. Cena jest jednym z elementów zobowiązania i pozostaje w odpowiedniej relacji do przedmiotu zamówienia, ale relację ten określa oferent a nie inny wykonawca czy też oblat. Ponadto, cenę przyporządkowuje się do przedmiotu świadczenia, inaczej kalkuluje się w oparciu o przedmiot zamówienia a nie odwrotnie. Prowadzenie wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny w odniesieniu jedynie do dwóch cen jednostkowych spośród wielu, składających się na ostateczną cenę oferty prowadzi do fałszywych wniosków, rażąco niska cena jednostkowa nie stanowi bowiem o rażąco niskiej cenie oferty, a ponadto wypaczałoby to instytucję „rażąco niskiej ceny oferty”, która przedmiotem oceny czyni cenę oferty, a nie ceny jej elementów składowych”.

Reasumując, cena naszej oferty jest adekwatna do przedmiotu zamówienia i pozwala nam na prawidłową jego realizację, przy zachowaniu zysku na satysfakcjonującym nas poziomie.

W dniu 13 listopada 2025 r. zamawiający poinformował wykonawców o wyborze, jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Praxima Krakpol, z którą to decyzją nie zgodził się odwołujący składając swoje odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 24 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy

zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty częściowo znajdują potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, zostało przez Izbę uwzględnione w zakresie, w jakim odwołujący sformułował zarzuty naruszenia art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp, dotyczące zaniechania udostępnienia odwołującemu całości wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez przystępującego. W konsekwencji uwzględnienia powyższych zarzutów Izba nakazała zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz udostępnienie odwołującemu całości złożonych przez przystępującego wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny, wraz z załączonymi dowodami. Powyższe umożliwi odwołującemu zapoznanie się z całością wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny i, ewentualnie sformułowanie zarzutów dotyczących występowania w ofercie Praxima Krakpol ceny rażąco niskiej w zakresie, w jaki nie został odwołującemu wcześniej udostępniony.

W pozostałym zakresie Izba oddaliła odwołanie uznając, że nie potwierdziły się zarzuty dotyczące naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 6 oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Praxima Krakpol z tego powodu, że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia są ogólne, niespójne i nierzetelne.

Rozstrzygając sformułowane przez odwołującego zarzuty Izba w pierwszej kolejności zwraca uwagę na treść przepisów, które znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 16 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców oraz przejrzysty i proporcjonalny.

Stosownie do art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 18 ustawy Pzp: 1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. 2. Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie. 3. Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) - dalej „uznk”, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5.

W świetle art. 11 ust. 2 uznk przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się zamawiającemu rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zobligowano zamawiającego do skierowania do wykonawcy takiego wezwania, jeśli stwierdzi, że cena całkowita oferty złożonej przez wykonawcę jest niższa o 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu.

Ponadto, zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę tego wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera ona rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Izba wskazuje, że mając na uwadze treść art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp, a także biorąc pod uwagę przepis art. 73 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załączniki do protokołu postępowania, jak też art. 74 ust. 2 ustawy Pzp, stosownie do którego "załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że: 1) oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie, 2) wnioski o dopuszczenie do

udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków - przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu, nie budzi wątpliwości, że co do zasady składane przez wykonawcę w toku postępowania wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny są jawne i, jako stanowiące załączniki do protokołu postępowania podlegają udostępnieniu, a zawarte w nich informacje są informacjami związanymi z postępowaniem o udzielenie zamówienia. Wobec powyższego, zamawiający może ograniczyć do nich dostęp wyłącznie w przypadkach szczególnych, określonych przepisami ustawy Pzp.

Wskazać też należy, że zaniechanie ujawnienia informacji, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 18 ust. 1 ustawy Pzp zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jak każdy wyjątek musi być interpretowany i stosowany w sposób ścisły, podobnie też muszą być interpretowane okoliczności, których wystąpienie zobowiązuje zamawiającego do nieujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów uznk.

W szczególności należy w tym kontekście zwrócić uwagę na użyte w przepisie sformułowanie "informacji", które to należy rozumieć jako określoną informację, a nie dokument jako całość, który tę szczególną informację zawiera. Potwierdzeniem tego jest fakt, że również w art. 11 ust. 2 uznk jest mowa o informacji, a nie o dokumencie zawierającym taką informację. Tym samym dla uznania, że w danej sytuacji znajdzie zastosowanie wyjątek opisany w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, musimy mieć do czynienia z konkretną, wskazaną „informacją”, a nie dokumentem ją zawierającym.

Tym samym w sytuacji, w której przystępujący zastrzegł całość dokumentów (załączników) do złożonych przez niego wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny (pismo z 24 października 2025 r.), a zamawiający udostępnił odwołującemu wyłącznie część z tych dokumentów, ocenie Izby podlegało zaniechanie udostępnienia informacji w takim zakresie, w jakim nie zostały one przekazane odwołującemu na złożony przez niego wniosek.

Zamawiający może, w oparciu o przepis art. 18 ust. 3 ustawy Pzp nie ujawnić określonej informacji, jeżeli wykonawca zastrzegł, że ta nie może zostać udostępniona oraz, który w odniesieniu do tej informacji wykazał, że stanowi ona tajemnicę przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę, że w art. 11 ust. 2 uznk, określono, co należy rozumieć przez tajemnicę przedsiębiorstwa, można nie ujawnić określonej informacji, jeżeli wykonawca wykaże, że: (1) jest ona informacją techniczną, technologiczną, organizacyjną przedsiębiorstwa lub inną informacją posiadającą wartość gospodarczą; (2) jako całość, lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze elementów informacji, nie jest ona powszechnie znana osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie jest łatwo dostępna dla takich osób; (3) uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nią podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania jej w poufności.

Tym samym należy stwierdzić, że nieujawnienie na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp określonych informacji jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy w odniesieniu do każdej z nich wykonawca zastrzegł, że nie może być udostępniana, i wykazał istnienie ww. okoliczności. Nie ma zaś do niego podstaw, jeżeli wykonawca nie określił, jakie informacje nie mogą być udostępniane lub gdy istnienie tych okoliczności wykazywał wyłącznie ogólnie (łącznie) w odniesieniu do wszystkich tych informacji, co do których zastrzegł, że nie mogą być udostępniane.

Odwołujący zwracał na powyższe uwagę w treści wniesionego odwołania dostrzegając i trafnie argumentując, że lektura uzasadnienia, w którym Praxima Krakpol wskazywała na zasadność dokonanego zastrzeżenia prowadzi do wniosku, że to ograniczało się do krótkiej argumentacji opatrzonej tytułem „TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA” zawierało bardzo ogólnikowe twierdzenia, było pozbawione konkretów, a co szczególnie należy podkreślić nie odnosiło się ani do poszczególnych, utajnionych fragmentów wyjaśnień i informacji w nich zawartych, ani do poszczególnych utajnionych dowodów. Jego lektura nie wskazuje jaki to zakres informacji pragnął wykonawca objąć tajemnicą swojego przedsiębiorstwa, co jak wskazano powyżej jest niezbędne, aby o takiej tajemnicy można było mówić.

Brak jest w konsekwencji podstaw do przyjęcia, że przystępujący, jak tego wymaga przepis w odniesieniu do konkretnych, określonych przez niego informacji, wykazał istnienie okoliczności określonych w art. 11 ust. 2 uznk, a w konsekwencji, że każda z nich stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów uznk (zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp).

Należy też podzielić stanowisko odwołującego, wyrażone w odwołaniu, że w uzasadnieniu zastrzeżenia zabrakło wykazania jaką wartość gospodarczą mają utajnione fragmenty wyjaśnień i załączone do nich dowody. W ocenie Izby twierdzenia wykonawcy o wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji zawarte w uzasadnieniu zastrzeżenia mają charakter sztamkowy i ogólnikowy i nie odnoszą się nawet konkretnie do charakteru zastrzeżonych informacji. Uzasadnienie w zasadzie nie jest w ogóle powiązane z informacjami, które są zastrzegane. Tymczasem konieczne jest wykazanie, że konkretne informacje podane w wyjaśnieniach posiadają dla wykonawcy określoną wartość gospodarczą. Zauważyć należy, że przekazywane przez Praxima Krakpol mają różnorodny charakter i pozwalają pozyskać wiedzę o różnych okolicznościach, z kolei w świetle dokonanego zastrzeżenia i uzasadnienia tam zawartego - nie sposób jest nawet stwierdzić jakiego rodzaju są to informacje i z jakich powodów te konkretne dane zasługiwać mają na ich

utajnienie.

Podzielić należało także stanowisko odwołującego, że przystępujący w żaden sposób nie wykazał, że podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania w poufności tych informacji. Opisał wprawdzie w treści dokonanego zastrzeżenia jakie to środki podjął, celem zachowania w poufności tych danych, które zamawiającemu przekazuje. Zabrakło jednak jakiegokolwiek dowodu, który potwierdzałby, że działania takie zostały przez tego wykonawcę podjęte.

Tymczasem, dla wykazania, że uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nią podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania jej w poufności, które to jest jedną z określonych w art. 11 ust. 2 uznk okoliczności uprawniających do nieujawnienia informacji na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, nie jest wystarczające samo wskazanie działań podjętych przez wykonawcę, ale konieczne jest, w przypadku gdy jest to możliwe, przedstawienie stosownych dowodów. Co także istotne, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, przedstawienie takich dowodów musi nastąpić wraz z przekazaniem informacji, w zakresie których wykonawca zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. Późniejsze ich złożenie, jak to miało miejsce w tym przypadku, w postępowaniu odwoławczym przed Izbą, pozostaje bez znaczenia dla oceny, czy informacja nie podlega ujawnieniu na podstawie tego przepisu. Tym samym załączony przez przystępującego do pisma procesowego dowód: Wyciąg z polityki bezpieczeństwa grupy Impel, potwierdzający, że podjął on określone działania w celu zachowania informacji w poufności - należy uznać za spóźniony. Nie mógł on być również wzięty pod uwagę przez skład orzekający gdyż, jak wskazano wcześniej, ocenie Izby podlegają wyłącznie czynności zamawiającego podjęte w postępowaniu.

Nie budzi zatem wątpliwości Izby, że wraz z przekazaniem informacji zawartych w piśmie z 24 października 2025 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie do wyjaśnień w przedmiocie podejrzenia rażąco niskiej ceny, przystępujący nie przedłożył żadnych dowodów potwierdzających fakt podjęcia działań w celu zachowania informacji w poufności, na których podjęcie wskazywał. Wprawdzie powoływał się już w tym piśmie na ten dokument, jednakże nie załączył go do uzasadnienia. Bez znaczenia przy tym jest, że jak wskazuje Praxima Krakpol jego intencją było załączenie tego wyciągu, jednak z uwagi na omyłkę dokument ten nie został przedłożony. Zamawiający oceniając zasadność dokonanego zastrzeżenia ocenia bowiem wyłącznie treść uzasadnienia i dowody załączone do niego.

Mając na uwadze powyższe, w opisywanych okolicznościach, brak było podstaw do uznania, że spełnione zostały wszystkie wynikające z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w związku z art. 11 ust. 2 uznk przesłanki uprawniające do nieudostępnienia tych dokumentów, których udostępnienia zaniechał zamawiający. Mając na uwadze treść zastrzeżenia, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający zobowiązany był udostępnić odwołującemu całość wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Praxima Krakpol, a zaniechanie dokonania tej czynności stanowi o naruszeniu przepisów ustawy Pzp.

Izba uwzględniając odwołanie w tym zakresie miała na uwadze, że naruszenie ww. przepisów mogło mieć wpływ na wynik postępowania, gdyż ujawnienie odwołującemu informacji, które nie zostały mu udostępnione z naruszeniem tych przepisów, mogło umożliwić mu zakwestionowanie prawidłowości czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, ze względu na możliwość stwierdzenia, że oferta przystępującego zawiera rażąco niską cenę. Po odtajnieniu powyższych informacji i ich przekazaniu odwołującemu, ten będzie miał możliwość zakwestionowania złożonych wyjaśnień w pełnym zakresie, tj. w takim, jaki wynika z tych informacji.

Nie potwierdziły się z kolei, w ocenie Izby, zarzuty formułowane przez odwołującego jak wskazywał z ostrożności, a dotyczące naruszenia przez zamawiającego przepisów art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Praxima Krakpol. Odwołujący argumentował, że ta część wyjaśnień, która została mu udostępniona, sprowadza się do ogólnikowych, lakonicznych i pozbawionych konkretów informacji o zasobach i działalności Praxima Krakpol oraz zapewnień o oszczędnościach i minimalizowaniu kosztów. Zdecydowana większość podanych faktów nie została poparta jakimikolwiek dowodami, nie zostało również wyjaśnione w jaki sposób fakty te wpływają na wysokość zaferowanej ceny.

Dodatkowo, wyjaśnienia te odwołujący ocenił jako nierzetelne i niespójne, na co wskazał następujące przykłady:

- 1) Praxima Krakpol wskazała, że podstawowym składnikiem cenotwórczymi jest koszt wynagrodzeń wraz z narzutami. Jednocześnie poinformowała, że pracownicy wyznaczeni do realizacji zamówienia otrzymują wynagrodzenie w wysokości stawek płacy minimalnej obowiązującej od stycznia 2025 r. Od 1 stycznia 2025 r. płaca minimalna wynosi 4 666 zł brutto, a minimalna stawka godzinowa to 30,50 zł brutto. Jednakże zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r., od 1 stycznia 2026 r. płaca minimalna wynosić będzie 4 806 zł brutto, a minimalna stawka godzinowa to 31,40 zł brutto. Ze złożonych wyjaśnień nie wynika, aby Praxima Krakpol uwzględniła ww. wzrost stawek wynagrodzenia, choć okres realizacji zamówienia wynosić będzie 24 miesiące. Wyjaśnienia nie wykazały zatem zgodności z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, choć zamawiający w treści wezwania wyraźnie wskazał, że oczekuje wykazania takiej

zgodności;

- 2) Praxima Krakpol wskazała, że możliwość obniżenia kosztów osobowych uzyskała dzięki realizacji usługi przy udziale osób skazanych, czego dowodem ma być umowa zawarta ze Skarbem Państwa - Zakładem Karnym w Trzebini w dniu 27 grudnia 2023 r. o zatrudnienie odpłatne na podstawie skierowania do pracy. Pomijając fakt, że według § 13 ust. 2 umowa ta obowiązuje tylko do 31 grudnia 2025 r., więc poczynwszy od 1 stycznia 2026 r. nie będzie mieć żadnego wpływu na realizację zamówienia; należy przede wszystkim zauważyć, iż zgodnie z § 2 tej umowy, osoba skazana zatrudniona na podstawie tej umowy nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy i nie stosuje się do niej przepisów prawa pracy. Zatem osoby skazane nie będą mogły wykonywać czynności bezpośrednio związanych z realizacją zamówienia, gdyż pkt V.1 SWZ zastrzega obowiązek wykonywania tych czynności w ramach stosunku pracy. Wyklucza to deklarowaną przez Praxima Krakpol możliwość obniżenia kosztów osobowych dzięki realizacji usługi przy udziale osób skazanych;
- 3) Praxima Krakpol twierdzi, że „lokalizacja Zamawiającego znajduje się na trasie na której wykonawca realizuje już dostawy dla innych podmiotów. To wpływa na podział kosztów transportu.” Praxima Krakpol nie wskazała jednak żadnego takiego podmiotu, a z informacji o zamówieniach publicznych realizowanych przez Praxima Krakpol (stanowiących informację publiczną, a więc publicznie dostępnych), wynika, że lokalizacja zamawiającego, tj. Łódź, nie znajduje się na trasie pomiędzy pralnią w Trzebini a którymkolwiek z klientów obsługiwanych przez Praxima Krakpol. W szczególności przez Łódź nie przebiega trasa pomiędzy pralnią w Trzebini a którymkolwiek ze szpitali wymienionych w wyjaśnieniach (Zespół Opieki Zdrowotnej w Nysie, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny we Wrocławiu, Szpital Uniwersytecki w Krakowie, Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie sp. z o. o., Wojewódzki Szpital Specjalistyczny Jastrzębiu-Zdroju, Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Cieszyźnie). Twierdzenie, iż „lokalizacja Zamawiającego znajduje się na trasie na której wykonawca realizuje już dostawy dla innych podmiotów” wydaje się zatem sprzeczne ze stanem faktycznym. Wydaje się, że jest dokładnie odwrotnie, tzn. lokalizacja zamawiającego znajduje się w znacznej odległości od tras łączących pralnię w Trzebini z klientami obsługiwanyymi przez Praxima Krakpol. Wyklucza to deklarowany przez Praxima Krakpol podział kosztów transportu.

Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, skład orzekający w pierwszej kolejności pragnie zwrócić uwagę, że obowiązek odrzucenia oferty w postępowaniu materializuje się w dwóch przypadkach. Pierwszy dotyczy sytuacji, w której zamawiający stwierdzi, że ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) lub też, jak stanowi przepis art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, który jest rozwinięciem poprzedniego przepisu - jeśli wykonawca wezwany przez niego do złożenia wyjaśnień w przedmiocie rażąco niskiej ceny nie udzielił odpowiedzi lub też, złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny. Tym samym z przepisów ustawy Pzp wynika, że odrzuceniu podlega taka oferta, w której bezsprzecznie stwierdzono, bez żadnych wątpliwości, zaniżenie ceny w sposób rażący, jak też oferta wykonawcy, który wezwany przez zamawiającego nie złożył wyjaśnień lub, gdy wyjaśnienia przez niego złożone, nie uzasadniają podanej w ofercie ceny (a zatem są nierzetelne, niepełne, nie odpowiadają na zadane przez zamawiającego pytania).

Odwolujący wskazywał na drugą, z opisywanych wyżej okoliczności twierdząc, że złożone przez Praxima Krakpol wyjaśnienia są ogólne, nierzetelne, niespójne i nie odpowiadające na pytania zamawiającego, które ten sformułował w wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny (pismo z 20 października 2025 r.).

Izba nie zgadza się z takim stanowiskiem z następujących, niżej opisanych powodów.

Na wstępie należy przypomnieć, że decyzja o tym, czy mamy do czynienia z ceną rażąco niską, zapada każdorazowo po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi przez danego wykonawcę w postępowaniu. Zamawiający, zanim podejmie decyzję o odrzuceniu oferty, zobligowany jest bowiem w każdym przypadku wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Jeśli ocena złożonych przez wykonawcę wyjaśnień wraz z dowodami doprowadzi zamawiającego do wniosku, że podana w ofercie cena lub koszt są rażąco zaniżone tj. za daną cenę nie jest możliwa realizacja zamówienia lub też, jeśli dany wykonawca nie udzieli stosownych wyjaśnień w wyznaczonym terminie - zamawiający zobligowany jest taką ofertę odrzucić.

Rolą zamawiającego jest zatem skierowanie do wykonawcy stosownego wezwania, jeśli zajdą wymienione w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp okoliczności, a następnie ocena złożonych wyjaśnień. Przy czym istotne jest, aby zamawiający oceniając złożone wyjaśnienia uwzględnił wszystkie okoliczności występujące na danym rynku, jak też miał na uwadze treść wezwania skierowanego do wykonawcy i oczekiwania w tym piśmie sformułowane. To bowiem treść wezwania determinuje w jaki sposób, tj. jak szczegółowo wykonawca przedstawi swoje wyjaśnienia, do jakich elementów się odniesie, w jaki sposób zaprezentuje wyliczenie ceny ofertowej.

W niniejszej sprawie mamy dodatkowo do czynienia z sytuacją, w której odwołującemu nie została udostępniona pełna treść wyjaśnień złożonych przez przystępującego zamawiającemu, wobec ich zastrzeżenia jako tajemnica przedsiębiorstwa. Odwołujący zdecydował się jednak na kwestionowanie czynności zamawiającego, która to czynność polegać miała na niewłaściwej ocenie wyjaśnień rażąco niskiej ceny, złożonych przez Praxima Krakpol pomimo, że nie

były mu znane w pełnym zakresie, a jedynie ich część jawna.

Nie sposób odebrać odwołującemu przysługującego mu prawa, tj. kwestionowania czynności zamawiającego dokonanej w postępowaniu, która w tym przypadku polegać miała na błędnej ocenie złożonych przez przystępującego wyjaśnień, jednakże w sytuacji, gdy odwołujący nie ma dostępu do pełnej treści pisma, zastrzeżonej jako tajemnica przedsiębiorstwa i powołuje się wyłącznie na część wyjaśnień i dokumentów musi liczyć się z ryzykiem, że elementy na które zwraca uwagę, czy też braki, które w jego ocenie występują - znajdują się w tej części wyjaśnień rażąco niskiej ceny, która została skutecznie zastrzeżona jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Izba pragnie w tym miejscu przypomnieć, że w ramach postępowania odwoławczego bada czynności zamawiającego, co w niniejszej sprawie sprowadzało się do oceny czy zamawiający w sposób prawidłowy, biorąc pod uwagę treść skierowanego do wykonawcy wezwania - ocenił złożone wyjaśnienia i trafnie uznał, że Praxima Krakpol obaliło domniemanie występowania po jego stronie ceny rażąco niskiej. Z kolei badanie powyższe odbywa się wyłącznie w granicach zarzutów podnoszonych w odwołaniu. Innymi słowy zakres badania złożonych wyjaśnień dotyczy wyłącznie tych elementów, na które w uzasadnieniu faktycznym odwołujący wskazał.

Z kolei w takim zakresie, w jakim odwołujący sformułował zarzuty odwołania Izba stwierdziła, że wbrew stanowisku tam zawartemu, wyjaśnienia Praxima Krakpol nie są lakoniczne i pozbawione konkretów, nie sposób też stwierdzić na podstawie tej części wyjaśnień, które odwołującemu zostały udostępnione, że są one nierzetelne czy niespójne.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, co kluczowe dla oceny tychże wyjaśnień, że odpowiadają one swoim zakresem wezwaniu zamawiającego z 20 października 2025 r. do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. Zamawiający wskazał w nim, że oczekuje od Praxima Krakpol przedstawienia szczegółowej kalkulacji oferty, najlepiej w ujęciu tabelarycznym, z której wynikać będą koszty pracownicze, koszty zakupów wszystkich niezbędnych materiałów, koszty wydzierżawienia bielizny i odzieży szpitalnej, koszty transportu, koszty wyposażenia technicznego, koszty magazynowania, koszty sprzętu niezbędnego do realizacji przedmiotowej usługi, rabaty, upusty cenowe oraz założony zysk wraz z załączonymi dowodami, np. faktury usług pralniczych świadczonych na rzecz innych podmiotów. W odniesieniu do tak sformułowanego wezwania należy uznać, że Praxima Krakpol w pełnym zakresie odniosła się do treści wskazanych przez zamawiającego kwestii i wątpliwości. Do przedmiotowych wyjaśnień załączono kalkulację ceny, uwzględniającą wszystkie elementy wymienione przez zamawiającego. Z kolei w treści złożonych w postępowaniu wyjaśnień wskazano na te okoliczności, które pozwalają Praxima Krakpol na optymalizację kosztów, wśród których wykonawca wskazał w szczególności na: rozbudowane zaplecze logistyczne, posłużenie się sprzętem będącym w dyspozycji Praxima Krakpol, realizację usługi w budynkach stanowiących własność Praxima Krakpol czy korzystne ceny mediów lub upusty na środki chemiczne. Okoliczności te poparte zostały również dowodami, z których wprawdzie tylko część została odtajniona, ale już na podstawie tych odtajnionych dowodów załączonych do wyjaśnień, odwołujący był w stanie stwierdzić, że przywołane przez Praxima Krakpol zostały poparte dowodami.

Zamawiający w wezwaniu wskazał również, że cena oferty musi bezwzględnie zawierać kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wszelkie koszty utrzymania pracownika zatrudnionego na umowę o pracę. Koszty te zostały wskazane w przywołanej kalkulacji ceny, jak również znajdują one odzwierciedlenie w przedłożonych dowodach, przy czym Izba podkreśla, że ta część wyjaśnień i dowodów, która została przez przystępującego objęta tajemnicą przedsiębiorstwa i została przez zamawiającego poddana ocenie, a w zakresie której odwołujący nie sformułował swoich zarzutów - nie był przedmiotem oceny Izby, która to jak wcześniej wskazano ocenia wyłącznie prawidłowość czynności zamawiającego i czyni to w granicach zarzutów sformułowanych w odwołaniu.

Nie sposób też zgodzić się z innymi twierdzeniami odwołującego, który zarzucał, że przystępujący nie uwzględnił w swoich wyjaśnieniach wzrostu stawek wynagrodzeń. Trudno stwierdzić na czym odwołujący zarzuty te opiera, skoro nie miał możliwości zapoznania się ze szczegółową kalkulacją. Jak z kolei wskazał w swoim piśmie procesowym Praxima Krakpol wyliczenie ceny oferty, które zostało przygotowane w październiku 2025 r., opierało się na obowiązujących wówczas przepisach, w tym w zakresie znanych i pewnych stawek minimalnego wynagrodzenia na rok 2025, co było zgodne z zasadami należytej staranności na etapie składania oferty. Jednocześnie wykonawca przewidział wzrost kosztów wynagrodzeń w 2026 r. i uwzględnił ten czynnik w swojej ocenie rentowności kontraktu. Po uwzględnieniu podwyżki minimalnego wynagrodzenia obowiązującej od stycznia 2026 r.: wzrost całkowitego kosztu wynagrodzeń wynosi 1 646 zł miesięcznie a wykazana marża miesięczna wynosi 4 922 zł. To z kolei jak twierdził przystępujący wskazuje, że kontrakt pozostaje rentowny, wzrost kosztów pracy nie eliminuje dodatniego wyniku finansowego oraz nie zachodzi ryzyko realizacji zamówienia poniżej kosztów. Tym samym, na etapie wyjaśnień z dnia 24 października 2025 r. wykazane zostało, że oferta, a w szczególności cena w niej zawarta została skalkulowana z uwzględnieniem okresu obowiązywania umowy z zamawiającym oraz zmieniających się stawek minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W zakresie zarzutów, że przystępujący wskazał w wyjaśnieniach na możliwość obniżenia kosztów osobowych

dzięki realizacji usługi przy udziale osób skazanych, czego dowodem była umowa zawarta ze Skarbem Państwa - Zakładem Karnym w Trzebini w dniu 27 grudnia 2023 r. o zatrudnienie odpłatne na podstawie skierowania do pracy, podczas gdy po pierwsze umowa ta obowiązuje tylko do 31 grudnia 2025 r., więc począwszy od 1 stycznia 2026 r. nie będzie mieć żadnego wpływu na realizację zamówienia, po drugie osoba skazana zatrudniona na podstawie tej umowy nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy i nie stosuje się do niej przepisów prawa pracy - Izba przyjęła w tym zakresie wyjaśnienia Praxima Krakpol, który na rozprawie argumentował, że osoby skazane będą wykonywały wyłącznie czynności pomocnicze, nie zaś te, w zakresie których zamawiający zastrzegł obowiązek zatrudnienia osób na podstawie umów o pracę.

Przystępujący, w ocenie Izby, udźwignął zatem ciężar dowodu w postaci wykazania realności i rynkowości ceny, składając wyjaśnienia odpowiadające treści skierowanego do tego wykonawcy wezwania.

Odwolujący z kolei, oprócz kwestionowania treści wyjaśnień, nie przedstawił żadnych konkretnych twierdzeń czy też dowodów przemawiających za wystąpieniem rażąco niskiej ceny w ofercie tego wykonawcy. Przypomnieć należy, że zgodnie z orzecznictwem KIO pomimo, że ciężar dowodu, że oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej spoczywa na wykonawcy, który ją złożył, zgodnie z art. 224 ust. 5 oraz art. 537 pkt 1 ustawy Pzp, odwołujący nie może pozostawać bierny w postępowaniu dowodowym. Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem spornym, a z jego istoty wynika, że spór toczą strony postępowania i to one mają obowiązek wskazywania dowodów na poparcie twierdzeń, z których wywodzą określone skutki prawne. To oznacza, że wykonawca kwestionujący ofertę konkurencyjnego podmiotu, w tym przypadku co do ceny, nie może poprzestać na głoślośnym zanegowaniu prawidłowości ceny tej oferty, bez choćby uprawdopodobnienia własnych twierdzeń czy poparcia ich szczegółowymi danymi (tak też w Wyroku KIO z dnia 12 maja 2023 r., sygn. akt KIO 1134/23).

Mając na uwadze powyższe Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie w tym zakresie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 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.

Zważywszy że Izba uwzględniła jeden zarzut przedstawiony w odwołaniu, a jednego nie uwzględniła, koszty postępowania odwoławczego rozdzielono stosunkowo - w proporcji 1/2 odwołujący i 1/2 przystępujący, który wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów przedstawionych w odwołaniu. W konsekwencji stosownie do § 7 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ww. rozporządzenia zasądzono od wnoszącego sprzeciw na rzecz odwołującego kwotę stanowiącą równowartość 1/2 kwoty uiszczonej przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz zniesiono pomiędzy odwołującym i wnoszącym sprzeciw uzasadnione koszty postępowania odwoławczego.

Przewodnicząca:.....