

WYROK

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Banaszkiewicz

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 marca 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 stycznia 2026 r. przez wykonawcę MOL Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Bibliotekę Narodową w Warszawie

orzeka:

1. umarza postępowanie w zakresie zarzutu nr 2,
2. uwzględnia odwołanie i unieważnia w zakresie zobowiązań niewykonanych umowę w sprawie zamówienia publicznego dotyczącą usługi dostępu do zintegrowanego systemu zarządzania zasobami bibliotek Alma i wyszukiwarki Primo wraz z usługą dostępu do tego systemu w chmurze obliczeniowej w modelu SaaS oraz usługą wsparcia serwisowego dla systemu – tj. umowę nr UM/2025/00260, zawartą w dniu 29 grudnia 2025 r. pomiędzy Biblioteką Narodową w Warszawie a Ex Libris (Deutschland) GmbH z siedzibą w Hamburgu i nakłada na zamawiającego Bibliotekę Narodową w Warszawie karę finansową w wysokości 31 600 zł 00 gr (słownie: trzydzieści jeden tysięcy sześćset złotych zero groszy),
3. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Bibliotekę Narodową w Warszawie i:
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę MOL Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę MOL Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
 - 3.2. zasądza od zamawiającego Biblioteki Narodowej w Warszawie na rzecz wykonawcy MOL Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt: KIO 428/26

Uzasadnienie

Zamawiający Biblioteka Narodowa w Warszawie (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 oraz z 2025 r. poz. 620 dalej: „ustawa Pzp”) w trybie zamówienia z wolnej ręki postępowanie pn. „Usługa dostępu i wsparcia serwisowego systemu Alma i wyszukiwarki Primo dla Biblioteki Narodowej i bibliotek z nią współpracujących” (Znak sprawy: XIV.263.11.2025). Wartość zamówienia jest wyższa niż progi unijne. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 19 stycznia 2026 r. pod nr 36084-2026

29 stycznia 2026 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie, w przedmiotowym postępowaniu na podstawie art. 505 ust. 1 w zw. z art. 513 pkt 1-3) ustawy Pzp odwołanie złożył wykonawca MOL Sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie (Sygn. akt: KIO 428/26) złożono wobec czynności oraz zaniechania czynności, do których Zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy Pzp:

- 1) wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki i udzielenia

zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek ustawowych do wszczęcia takiego postępowania.

2) zaniechania udostępnienia przez Zamawiającego jawnej dokumentacji postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1) art. 214 ust.1 pkt 1), lit. b) ustawy Pzp w zw. art. 16 pkt 1-3) oraz art. 17 ust.1 pkt 1,2) ustawy Pzp oraz art. 129 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia z wolnej ręki wykonawcy Ex Libris (Deutschland) GmbH (dalej: „Ex Libris”):

a) pomimo braku wystąpienia przesłanek do zastosowania trybu z wolnej ręki oraz pomimo braku wykazania przez Zamawiającego zaistnienia przesłanek do udzielenia zamówienia z wolnej ręki wskazanych w art. 214 ust.1 pkt 1), lit. b) ustawy Pzp;

b) z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przejrzystości, efektywności, ograniczający konkurencję do wykonawcy Ex Libris,

c) z naruszeniem zasady prymatu postępowań przetargowych;

- podczas gdy na rynku dostępne są rozsądne alternatywne rozwiązania, porównywalne jakościowo, technologicznie i cenowo, które spełniają cele Zamawiającego wynikające z opisu przedmiotu Zamówienia wskazanego w Ogłoszeniu, Zamawiający zaś nie podjął nawet próby wykazania wniosku przeciwnego, nie podjął również próby wykazania, że brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia [Zarzut #1];

2) art. 18 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 74 ust. 1-2 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 UZNK w zw. art. 16 pkt 1) ustawy Pzp poprzez zaniechanie udostępnienia Odwołującemu jawnej dokumentacji Postępowania [Zarzut #2].

Odwołujący wnosil o:

1) Unieważnienie umowy w sprawie zamówienia publicznego (Umowa nr UM/2025/00260) zawartej dnia 29 grudnia 2025 r. z wykonawcą Ex Libris.

2) Nakazanie Zamawiającemu unieważnienia Postępowania i podjętych w nim czynności: wyboru trybu i wyboru oferty Wykonawcy Ex Libris.

3) W przypadku, gdy nie jest możliwy zwrot świadczeń spełnionych na podstawie umowy - unieważnienie umowy w zakresie zobowiązań niewykonanych i nałożenie kary finansowej.

4) Jedynie z daleko posuniętej ostrożności - w przypadku stwierdzenia, że utrzymanie umowy leży w ważnym interesie publicznym - orzeczenie skrócenia okresu obowiązywania umowy.

5) Udostępnienie Odwołującemu treści dokumentacji postępowania, która nie została skutecznie objęta zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę Ex Libris, a tym samym jest jawna i powinna zostać udostępniona Odwołującemu.

6) Zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie fakturą, która zostanie złożona na rozprawie.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 4 pkt 1 ustawy Pzp. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki (bez uprzedniego ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy) ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 19 stycznia 2026 r., w związku z czym odwołanie zostało wniesione w terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Uzasadniając posiadanie interesu we wniesieniu środka odwoławczego Odwołujący wskazał, że gdyby Zamawiający przeprowadził przetarg w procedurze konkurencyjnej np. na: Zakup i wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania zasobami bibliotek w modelu SaaS we wskazanych bibliotekach w celu budowy ogólnokrajowej sieci bibliotecznej (nazwa postępowania organizowanego przez BN w 2021 r.) byłby zainteresowany udziałem w przedmiotowym postępowaniu i złożyłby w nim ofertę. Odwołujący wskazał, że na rynku istnieją rozsądne rozwiązania alternatywne do rozwiązań oferowanych przez Ex Libris pozyskanych przez BN niezgodnie z przepisami ustawy Pzp w ramach zamówienia z wolnej ręki Zakup i wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania zasobami bibliotek w modelu SaaS we wskazanych bibliotekach w celu budowy ogólnokrajowej sieci bibliotecznej, Numer referencyjny: XIV.263.7.2021. Odwołujący podniósł, że czynności Zamawiającego uniemożliwiają mu złożenie w postępowaniu oferty, czego skutkiem będzie poniesienie przez Odwołującego szkody w postaci utraty korzyści, jakie osiągnąłby w przypadku uzyskania Zamówienia ogłoszonego w trybie konkurencyjnym. Odwołujący jest producentem systemów informatycznych przeznaczonych dla bibliotek oraz oferuje wdrożenia i utrzymanie systemu open source, które jest rozwiązaniem alternatywnym do zamówionego i które spełnia wymagania opisu przedmiotu zamówienia wskazane w ogłoszeniu. Tym samym zdaniem Odwołującego Zamawiający, udzielając zamówienia z wolnej ręki wykonawcy Ex Libris eliminuje z udziału w postępowaniu wykonawców, którzy mogliby uzyskać zamówienie, wyłączając po raz kolejny bezpodstawnie konkurencyjność z Postępowania.

25 lutego 2026 r. do akt sprawy wpłynęła odpowiedź na odwołanie, w której Zamawiający wnosił o:

1. Odrzucenie odwołania w całości jako wniesionego przez podmiot nieuprawniony, z powodu braku wykazania interesu prawnego Odwołującego (art. 528 pkt 3 ustawy Pzp).
2. Ewentualnie — oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego co do wszystkich podniesionych zarzutów.
3. Zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk Stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie. Odnosząc się złożonego przez Zamawiającego wniosku o odrzucenie odwołania z uwagi na brak wykazania interesu prawnego Odwołującego w pierwszej kolejności Izba wskazuje, że podana przez Zamawiającego podstawa prawna dotyczy odrzucenia odwołania, które zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie. Zgodnie bowiem z art. 528 pkt 3 ustawy Pzp: „Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że: (...) 3) odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie;” W przypadku stwierdzenia przez Izbę, że wykonawca nie posiada interesu we wniesieniu odwołania odwołanie podlega oddaleniu. Czym innym jest nieposiadanie przez wykonawcę interesu we wniesieniu odwołania, a czym innym wniesienie odwołania przez podmiot nieuprawniony, co skutkuje zgodnie z art. 528 pkt 2 ustawy Pzp odrzuceniem przez Izbę odwołania („Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że: 2) odwołanie zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony;”). Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp: „1. Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale 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.” Ustawa Pzp nie zawiera definicji interesu w uzyskaniu zamówienia, jednak jak wskazano w Komentarzu do ustawy Pzp pod red. Huberta Nowaka i Mateusza Winiarza: „Utrwalony jest pogląd, że interes w uzyskaniu zamówienia (...) to każdy interes tj. interes faktyczny i prawny w uzyskaniu zamówienia (...)”. Oceny istnienia interesu w uzyskaniu zamówienia należy dokonać na gruncie okoliczności faktycznych danej sprawy. W przedmiotowej sprawie w następstwie zarzucanych przez Odwołującego naruszeń przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, Odwołujący został pozbawiony możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, co skutkowało brakiem możliwości jego uzyskania (utracone korzyści, szkoda). Odwołujący zarzucił Zamawiającemu przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie niekonkurencyjnym, pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, jak również naruszenie podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych. W przedmiotowym stanie faktycznym interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia to potencjalna możliwość uzyskania zamówienia, należy go bowiem zaliczyć do kręgu „innych podmiotów”, które mają lub miały interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniosły lub mogą ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Izba podziela stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z 20 czerwca 2012 r. (sygn. akt XII Ga 92/12), w którym wskazano, że: „„innymi osobami” będą potencjalni wykonawcy, którzy kwestionują prawidłowość zastosowania trybów niekonkurencyjnych przez zamawiającego (zamówienie z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia czy też zapytania o cenę). Podmioty te zostają, bowiem pozbawione szansy wzięcia udziału w postępowaniu, którą miałyby, gdyby zamawiający prowadził postępowanie w trybie rozpoczynającym się publicznym ogłoszeniem.” Mając na uwadze powyższe, zdaniem Izby w przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że Odwołujący w dostateczny sposób wykazał posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia. Izba ustaliła, że wykonawca wnoszący odwołanie wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Interes we wniesieniu odwołania wynika z faktu, iż w przypadku uwzględnienia przez Izbę zarzutów odwołania Odwołujący będzie miał szansę na uzyskanie zamówienia, ponieważ będzie miał możliwość ubiegania się o udzielenie mu zamówienia w przypadku przeprowadzenia przez Zamawiającego postępowania w trybie konkurencyjnym.

Przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego ani po stronie zamawiającego w ustawowym terminie nie zgłosił żaden wykonawca. Jednocześnie Izba wskazuje, że jak wynika z pism procesowych Odwołującego oraz oświadczenia złożonego podczas rozprawy, Zamawiający do dnia posiedzenia przed Izbą nie zamieścił skutecznie informacji w postaci np. linku zawierającego informację o wniesionym odwołaniu, co umożliwiłoby innym wykonawcom zgłoszenie przystąpienia do udziału w niniejszym postępowaniu. Zamawiający twierdzeniu temu skutecznie nie zaprzeczył, w piśmie procesowym z 8 marca 2026 r. wskazując jedynie, że: „wskazana „usterka linku” i pozostałe marginalia pozostają bez wpływu na możliwość dochodzenia środków ochrony prawnej. Odwołujący skutecznie wniósł odwołanie i doręczył jego kopię Zamawiającemu; wskazana przez niego nieprawidłowość linku nie wykazała wpływu na możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej ani na wynik postępowania. Brak wykazania przedmiotowego wpływu czyni zarzut ubocznym, a wręcz marginalnym.”

31 marca 2026 r. na posiedzeniu Odwołujący oświadczył, że w związku z udostępnieniem mu przez Zamawiającego (po

wniesieniu odwołania) całej dokumentacji postępowania cofa odwołanie w zakresie zarzutu nr 2 Zgodnie z art. 520 ustawy Pzp odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy. Mając powyższe na uwadze Izba postanowiła umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu cofniętego przez Odwołującego.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania, odwołania wraz z załącznikami, odpowiedzi na odwołanie, pisma procesowego z 5 marca 2026 r. wraz z załącznikami złożonego przez Odwołującego, pisma procesowego z 30 marca 2026 r. wraz z załącznikami złożonego przez Odwołującego i pisma procesowego z 8 marca 2026 r. złożonego przez Zamawiającego.

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron i zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie w całości należało uwzględnić.

W zakresie podniesionych zarzutów Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi w trybie zamówienia z wolnej ręki postępowanie pn. „Usługa dostępu i wsparcia serwisowego systemu Alma i wyszukiwarki Primo dla Biblioteki Narodowej i bibliotek z nią współpracujących”. Wartość zamówienia jest wyższa niż progi unijne.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do projektu umowy tj. Opisem przedmiotu zamówienia:

„Przedmiot zamówienia obejmuje zapewnienie Zamawiającemu oraz bibliotekom współpracującym z Zamawiającym usługi dostępu do Systemu w chmurze obliczeniowej oraz objęcie go gwarancją, a nadto świadczenie usługi wsparcia serwisowego w zakresie korzystania z Systemu w modelu SaaS w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2026 r.

1.System będzie dostarczony jako usługa dostępu w modelu Software as a Service (SaaS) oparty na chmurze obliczeniowej.

2.System będzie zlokalizowany w chmurze obliczeniowej Wykonawcy zlokalizowanej na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

3.System będzie zapewniać stabilność i wydajność niezależną od liczby użytkowników korzystających z niego jednocześnie.

4.Wykonawca zapewni aktualizację Systemu do nowszych wersji z zachowaniem poniższych warunków:

- bez konieczności wyłączania Systemu z działania (poza koniecznością restartu serwera i konfiguracji Systemu),

Zamawiający wymaga, aby System zapewnił współkatalogowanie w czasie rzeczywistym Bibliotece Narodowej i bibliotekom z nią współpracującym oraz koncentrację danych w jednym systemie informatycznym. Przez współkatalogowanie w czasie rzeczywistym należy rozumieć katalogowanie wykonywane przez dwie lub kilka bibliotek na potrzeby tworzenia katalogu centralnego w ramach jednego środowiska informatycznego (system biblioteczny, katalog centralny - baza danych, w której przechowywane są rekordy). Z zastrzeżeniem, że System na bieżąco weryfikuje istnienie rekordów podobnych, które mogą stanowić potencjalne dublety i wysyła do katalogującego ostrzeżenie. Weryfikacja rekordów, które mogą stanowić potencjalne dublety odbywa się już na etapie przystąpienia przez katalogującego do pracy, następnie po weryfikacji rekordów podobnych — wskazanych przez System — katalogujący podejmuje decyzję o utworzeniu rekordu bibliograficznego lub utworzeniu rekordu zasobu/egzemplarza do istniejącego rekordu bibliograficznego.

Zamawiający wymaga, aby, System zapewniał obsługę procesów bibliotecznych w obrębie:

gromadzenia materiałów bibliotecznych,

- katalogowania materiałów bibliotecznych, udostępniania materiałów bibliotecznych, rejestracji czasopism, interfejsu użytkownika (wyszukiwarki), administrowania Systemem, współpracy z innymi systemami wykorzystywanymi w bibliotece np. poprzez API.”

W Opisie przedmiotu zamówienia określono również wymagania funkcjonalne.

Zamawiający zgodnie z umową zawartą z Ex Libris (Deutschland) GmbH na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2025 r. użytkował system Alma i wyszukiwarkę Primo. Zamawiający nie nabył autorskich praw majątkowych do systemu Alma i wyszukiwarki Primo.

W trakcie obowiązywania powyższej umowy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę doraźną, w trakcie której stwierdzono naruszenie przez Zamawiającego przepisów art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) oraz art. 129 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki bez zaistnienia ustawowych przesłanek, czym Zamawiający naruszył zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zasadę prymatu trybów przetargowych.

19 grudnia 2025 r. Zamawiający wysłał do Ex Libris (Deutschland) GmbH zaproszenie do negocjacji dotyczących postanowień umowy w prowadzonym przez niego postępowaniu. Negocjacje były prowadzone za pomocą poczty elektronicznej. Negocjacje miały miejsce między 26 a 29 grudnia 2025 r.

29 grudnia 2025 r. została zawarta umowa pomiędzy Zamawiającym a Ex Libris (Deutschland) GmbH z siedzibą w Hamburgu umowa nr UM/2025/00260 dotycząca usługi dostępu do zintegrowanego systemu zarządzania zasobami bibliotek Alma i wyszukiwarki Primo wraz z usługą dostępu do tego systemu w chmurze obliczeniowej w modelu SaaS

oraz usługą wsparcia serwisowego dla systemu. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2026 r.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki ukazało się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 19 stycznia 2026 r. pod nr 36084-2026 Zamawiający nie skorzystał z instytucji fakultatywnego ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy.

29 stycznia 2026 r. Odwołujący złożył odwołanie od działań i zaniechań Zamawiającego w prowadzonym przez niego postępowaniu.

Rozpoznanie sprawy przez Izbę dotyczyło tego, czy Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ustawy Pzp poprzez:

- udzielenie zamówienia z wolnej ręki wykonawcy Ex Libris (Deutschland) GmbH:

a) pomimo braku wystąpienia przesłanek do zastosowania trybu z wolnej ręki oraz pomimo braku wykazania przez Zamawiającego zaistnienia przesłanek do udzielenia zamówienia z wolnej ręki wskazanych w art. 214 ust.1 pkt 1), lit. b) ustawy Pzp;

b) z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przejrzystości, efektywności, ograniczający konkurencję do wykonawcy Ex Libris,

c) z naruszeniem zasady prymatu postępowań przetargowych;

- podczas gdy na rynku dostępne są rozsądne alternatywne rozwiązania, porównywalne jakościowo, technologicznie i cenowo, które spełniają cele Zamawiającego wynikające z opisu przedmiotu Zamówienia wskazanego w Ogłoszeniu, Zamawiający zaś nie podjął nawet próby wykazania wniosku przeciwnego, nie podjął również próby wykazania, że brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy Pzp:

„1. Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

1) dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn:

(...)

b) związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów

- jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia;”

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp:

„Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.”

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1-2 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:

1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz

2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.”

Zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy Pzp:

„2. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego, a w pozostałych trybach zamawiający może udzielić zamówienia w przypadkach określonych w ustawie.”

W pierwszej kolejności Izba wskazuje, że zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy Pzp zasadą w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych jest prowadzenie postępowań w jednym z trybów konkurencyjnych. Tryby niekonkurencyjne z uwagi na ich negatywny wpływ na konkurencję mogą zostać zastosowane wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie Pzp. W ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia z 19 stycznia 2026 r. Zamawiający powołał się na art. 214 ust. pkt 1 lit. b) ustawy Pzp wskazując, że usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów, jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. We fragmencie dotyczącym wyniku postępowania wskazał z kolei, że „Zamówienie może zostać zrealizowane wyłącznie przez określonego wykonawcę z powodu praw wyłącznych, w tym praw własności intelektualnej. System Alma i wyszukiwarka Primo pozostają wyłączną własnością firmy Ex Libris Ltd. a producent wskazał, że zamówienie będzie realizować firma Ex Libris (Deutschland) GmbH, której firma Ex Libris Ltd udziela licencji na dystrybucję tych produktów, dlatego usługa dostępu i wsparcia serwisowego systemu Alma i wyszukiwarki Primo przez innego wykonawcę ze względu na ochronę praw wyłącznych jest niemożliwe. Ex Libris (Deutschland) GmbH jest jedynym podmiotem

mogącym zrealizować zamówienie.”

Izba wskazuje, że powyższe oświadczenia nie potwierdzają tego, że w prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniu zaszła przesłanka, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy Pzp. Zamawiający nie wykazał, aby nie istniało rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze. Argumentacja podniesiona przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie oraz podczas rozprawy sprowadza się do tego, że skoro posiadał on oświadczenie producenta dotyczącego używanego systemu, że jeden wykonawca może go reprezentować, to nie było potrzeby ogłaszania zamiaru zawarcia umowy. Świadczy to o tym, że Zamawiający w ogóle nie rozważał możliwości zamówienia innego systemu, a wyłącznie tego, który jak stwierdziła zarówno Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z 19 kwietnia 2023 r. (Sygn. akt KIO/KD 7/23), jak i Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w odpowiedzi z 23 kwietnia 2023 r. na zastrzeżenia do wyniku kontroli doraźnej z 14 marca 2023 r. został zamówiony z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Zamawiający nie wykazał, że podjął jakiegokolwiek działania mające na celu ustalenie, czy swoje cele mógłby zrealizować przy użyciu innych systemów. Zdaniem Izby nie brał pod uwagę możliwości udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki, aby zwiększyć konkurencyjność. Działania swoje uzasadniał jedynie tym, że jest wyłącznie jeden podmiot licencjonowany, który może zrealizować zamówienie. Podkreślenia wymaga to, że Zamawiający, jak słusznie zauważył Odwołujący, sam doprowadził do monopolu zawierając uprzednio umowę w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Konsekwencją tych naruszeń było ponowne udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki temu samemu podmiotowi, nie mając jednocześnie żadnego wpływu na warunki cenowe, na jakich ma być zrealizowana umowa. Mimo jednoznacznych wniosków wynikających zarówno z uchwały Krajowej Izby Odwoławczej, jak i informacji o wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Zamawiający nie podjął żadnych udokumentowanych działań, które potwierdzałyby, że nie jest możliwe zrealizowanie celu udzielenia zamówienia przez wykorzystanie innych produktów, niż system Alma i wyszukiwarka Primo. Izba wskazuje, że nie można wykluczyć możliwości realizacji celu zamówienia przy użyciu innych systemów. Zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Zamawiający nie brał pod uwagę możliwości realizacji zamówienia przy użyciu innych systemów, podczas gdy Odwołujący w odwołaniu oraz piśmie procesowym z 30 marca 2026 r. wskazał systemy, które spełniają wymagania wynikające z Opisu przedmiotu zamówienia oraz ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Kluczowe dla Zamawiającego było:

- 1) aby system zapewnił przede wszystkim współkatalogowanie w czasie rzeczywistym z Biblioteką Narodową i innymi bibliotekami współkatalogującymi z Biblioteką Narodową;
- 2) koncentrację danych o określonych parametrach w jednym systemie informatycznym;
- 3) rozwiązanie funkcjonowało w modelu SaaS – modelu chmurowym;
- 4) system został objęty gwarancją i opieką serwisową.

Odwołujący wskazał na system WMS, system open source KOHA oraz system open source FOLIO. Do pisma procesowego z 30 marca 2026 r. Odwołujący załączył oświadczenie EBSCO Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie dotyczące systemu open source FOLIO. Argumentacja Zamawiającego zawarta w piśmie procesowym z 8 marca 2026 r. potwierdza w ocenie Izby stanowisko Odwołującego oraz to, że jest możliwe zrealizowanie celów Zamawiającego przy użyciu innych systemów, ponieważ Zamawiający wskazuje na trudności z wdrożeniem nowego systemu informatycznego, poprzestając jednak na gołostownych twierdzeniach, nie popartych żadnymi wyliczeniami czy analizami, które byłyby przez niego prowadzone na etapie dokonywania wyboru trybu, w jakim zostanie przeprowadzone postępowanie. Dodatkowo na aprobatę nie zasługuje stanowisko Zamawiającego dotyczące tego, że „nie można żądać, aby postępowanie serwisowe zostało „zamienione” na przetarg na wdrożenie nowego systemu, tylko po to, by poszerzyć krąg wykonawców”. Izba wskazuje, że przedmiotem zamówienia jest usługa dostępu i wsparcia serwisowego, a nie tylko samego serwisu, jak stara się to przedstawić Zamawiający.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Zamawiający nie zakwestionował skutecznie tego, że rynek systemów bibliotecznych jest rynkiem konkurencyjnym, a cel udzielenia zamówienia nie mógłby zostać osiągnięty przy pomocy produktów innych producentów. Podstawę udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki stanowiło to, że Zamawiający uprzednio nabył system bez autorskich praw majątkowych. Izba podziela stanowisko wyrażone w uchwale Krajowej Izby Odwoławczej z 19 kwietnia 2023 r., zgodnie z którym: „Niewątpliwie Zamawiający nie może – jak wskazuje się w orzecznictwie cytowanym przez organ kontroli - powoływać się na określoną cechę produktu wynikającą z modelu przyjętego przez producenta dla uzasadnienia odstąpienia od podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie możliwości udzielania późniejszych zamówień w trybach konkurencyjnych. Takie działanie stanowi bowiem de facto niedopuszczalne wykreowanie zastosowania w przyszłości dla zamówienia trybu z wolnej ręki (poza ustawą Pzp) nowej przesłanki, co jest niedopuszczalne i stanowi o próbach obejścia zasady prymatu trybów przetargowych, o której to zasadzie stanowi wskazywany w Informacji art. 129 ust.2 Pzp.”

Mając na uwadze powyższe, zarzut dotyczący udzielenia przez Zamawiającego zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, co skutkowało naruszeniem podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, potwierdził się.

W ocenie składu orzekającego okoliczności przedmiotowej sprawy uzasadniały zastosowanie sankcji unieważnienia umowy w zakresie zobowiązań niewykonanych. Unieważniając umowę w zakresie zobowiązań niewykonanych Izba jest zobowiązana nałożyć na Zamawiającego również karę finansową.

29 grudnia 2025 r. została zawarta pomiędzy Biblioteką Narodową w Warszawie a Ex Libris (Deutschland) GmbH z siedzibą w Hamburgu umowa nr UM/2025/00260

Zgodnie z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp:

1. Umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:

1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert;”

Zgodnie z art. 457 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp:

„2. Umowa nie podlega unieważnieniu, jeżeli:

1) w przypadku określonym w ust. 1 pkt 1, zamawiający miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta odpowiednio po upływie 5 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych albo po upływie 10 dni od dnia publikacji takiego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;”

Zgodnie z art. 306 ust. 1 ustawy Pzp:

„1. Zamawiający, po wszczęciu postępowania, może zamieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy.”

W przedmiotowej sprawie Zamawiający nie skorzystał z instytucji fakultatywnego ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy. Decyzję swoją tłumaczył tym, że nie było to celowe, ponieważ istnieje wyłącznie jeden podmiot licencjonowany, który może zrealizować zamówienie. Zamawiający jak wskazano powyżej zawarł umowę i udzielił zamówienia z naruszeniem przepisów ustawy Pzp bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia wszczynającego postępowanie w rozumieniu art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Przedmiotem umowy była usługa dostępu i wsparcia serwisowego systemu Alma i wyszukiwarki Primo, w ocenie Izby unieważnienie umowy w całości, które skutkowałoby obowiązkiem zwrotu przez Zamawiającego wszystkich świadczeń spełnionych na jej podstawie, z uwagi na charakter i przedmiot zawartej umowy nie byłoby możliwe. W związku z tym Izba uznała, że zachodzi uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp, w związku z czym Izba unieważniła umowę nr UM/2025/00260 zawartą w dniu 29 grudnia 2025 roku pomiędzy Zamawiającym a Ex Libris (Deutschland) GmbH z siedzibą w Hamburgu w zakresie zobowiązań niewykonanych i nałożyła karę finansową.

Zgodnie z art. 563 ustawy Pzp: „Kary finansowe, o których mowa w art. 554 ust. 3 pkt 2 lit. b) oraz c), nakłada się na zamawiającego w wysokości do 10% wartości wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w zawartej umowie, biorąc pod uwagę rodzaj i zakres naruszenia, za które kara jest orzekana, oraz wartość wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w zawartej umowie.”

Mając na uwadze powyższy przepis, wagę naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp oraz wartość wynagrodzenia Ex Libris (Deutschland) GmbH z siedzibą w Hamburgu przewidzianego w umowie, wynoszącego 12 675 420 zł 60 gr brutto (10 305 220 zł netto), kara w wysokości około 1 % wynagrodzenia liczonego za okres zrealizowanej umowy jest zdaniem Izby adekwatna, wobec czego Izba nałożyła na Zamawiającego karę w wysokości 31 600 zł 00 gr

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) oraz § 7 ust. 1 pkt 1, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Zamawiającego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....