Sygn. akt: KIO 3763/26

WYROK

Warszawa, dnia 7 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza **- w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 sierpnia 2026 r. przez odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego - Anmaro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rzeszowie,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Zakład Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie, Oddział ZUS w Opolu,

przy udziale wykonawcy - Comex Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku – uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 1-4 odwołania, wobec ich cofnięcia przez odwołującego - Anmaro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rzeszowie.
2. Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.
3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego - Anmaro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rzeszowie i:
3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę
3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez odwołującego wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego - Anmaro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Rzeszowie.
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 3763/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Zakład Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie, Oddział ZUS w Opolu – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Zakup i montaż zasilaczy bezprzerwowych UPS dla jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 58/2026 w dniu 24 marca 2026 r. pod numerem 202335-2026.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 793), zwanej dalej ustawą Pzp.

W dniu 3 sierpnia 2026 r. odwołujący wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego Anmaro spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Rzeszowie (dalej: odwołujący), wniósł odwołanie wobec czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie:
1 art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykonania, powtórzenia lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu odwołującego w sprawie KIO 2977/26 w zakresie części 5,6,7 zamówienia, pomimo uznania przez zamawiającego zarzutów odwołania
w zakresie części 5,6,7 zamówienia w całości [zarzut główny 1];

2. art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku w części 5,6,7 postępowania wobec uznania przez zamawiającego całości odwołania w zakresie części 5,6,7 a w ramach tego zarzutów głównych, wniesionych w odwołaniu sygn. KIO 2977/26 i uwzględnionych przez zamawiającego odpowiedzią na odwołanie z dnia 2.07.2026r. i zobowiązaniem się zamawiającego do wykonania czynności zgodnie z żądaniem odwołującego zawartym
w odwołaniu tj. żądaniem odrzucenia oferty w częściach 5,6 i 7 oraz poprzez nieuprawnione wezwanie przez zamawiającego COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz
w zakresie wyliczenia czasu podtrzymania dla 38 akumulatorów –które to czynności po pierwsze były zastrzeżone wyłącznie jako żądanie ewentualne w przypadku nieuwzględnienia zarzutu głównego dotyczącego odrzucenia oferty w części 5,6,7 zamówienia, po drugie skierowanie wezwania na podstawie art. 128 ust.1 ustawy Pzp, podczas gdy odwołanie
w sprawie KIO 2977/25 nie zawierało zarzutu naruszenia art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, po trzecie wezwanie COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku do dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, podczas gdy kierowanie wezwania do wyjaśnień rażąco niskiej ceny opiera się na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, będąc wówczas obwarowane sankcją odrzucenia oferty w razie braku udzielenia wyjaśnień lub złożenia wyjaśnień nie uzasadniających ceny, po czwarte sam zamawiający opisał
w piśmie skierowanym do COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku z 17.07.2026 r., że pierwsze wyjaśnienia z 15.05.2026 r. nie spełniają w żaden sposób wymagań postawionych
w pierwszym wezwaniu, a zatem posiadał wiedzę i dokonał oceny tych wyjaśnień, co skutkowało uznaniem zarzutu głównego odwołania KIO 2977/26 i powinien odrzucić ofertę COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku wobec braku wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, a nie wzywać do dalszych wyjaśnień ceny w zakresie umożliwiającym złożenie wyjaśnień ceny na nowo, sanowanie, uzupełnianie wyjaśnień i składanie nowych dowodów [zarzut główny 2]
Zamawiający był zobowiązany na podstawie art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp wobec uznania
w całości zarzutów odwołania w sprawie KIO 2977/26 co do części 5,6,7 postępowania –które spowodowało umorzenie postępowania przez Krajową Izbę Odwoławczą na skutek uwzględnienia w całości przez zamawiającego zarzutów co do części 5, 6, 7 i cofnięcia przez odwołującego zarzutów co do części 2 postępowania oraz braku wniesienia sprzeciwu przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku co do uznania zarzutów odwołania-do wykonania czynności zgodnie z uwzględnionym zarzutem głównym (czyli żądaniem głównym odwołania dla części 5,6,7 postępowania) tj. do odrzucenia oferty wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na podstawie z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w części 5,6,7 postępowania.
Skierowanie do wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku wezwania do złożenia dalszych wyjaśnień w kwestii rażąco niskiej ceny w części 5, 6 i 7 zamówienia tj. na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp i wyjaśnienia treści oferty o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w części 6 zamówienia w zakresie wyliczenia czasu podtrzymania dla 38 akumulatorów stanowiło żądania ewentualne odwołania, których się nie rozpatruje w sytuacji uznania przez zamawiającego żądania głównego -a tak należało rozumieć uwzględnienie zarzutów odwołania w zakresie części 5, 6 i 7 w całości. Zamawiający nie wykonał
w rzeczywistości nawet tego żądania, gdyż dokonał wezwania w trybie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp. Zamawiający jednak przede wszystkim w odpowiedzi na odwołanie nie złożył oświadczenia o uwzględnieniu wyłącznie zarzutów ewentualnych odwołania, gdyż oświadczył o uznaniu zarzutów odwołania w zakresie części 5, 6, 7 zamówienia w całości i wniósł
o umorzenie postępowania. Uwzględnienie wyłącznie zarzutów ewentualnych spowodowałoby niemożliwość umorzenia postępowania odwoławczego wobec pozostawania w mocy zarzutu głównego zarzutów (brak odrzucenia oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku). Oświadczenie zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie w sprawie KIO 2977/26
o uwzględnieniu zarzutów dla części 5, 6 i 7 i wniosek o umorzenie postępowania odwoławczego w tym zakresie wiąże się ze zobowiązaniem się do wykonania żądań sformułowanych w odwołaniu, co obejmuje w pierwszej kolejności zarzut główny (podstawowy odwołania);
3. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia przez zamawiającego oferty wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku dla części 5, 6 i 7 zamówienia na podstawie z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp - do czego zamawiający był zobowiązany wobec uznania całości zarzutów odwołania w sprawie KIO 2977/26 co do części zamówienia 5, 6, 7 - wobec faktu, że było to żądanie główne odwołania w sprawie KIO 2977/26; jak również w związku z faktem, że wyjaśnienia złożone przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku w dniu 15.05.2026 r. w

odpowiedzi na wezwanie z dnia 11.05.2026 r. nie spełniały wymagań wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, co potwierdza treść pisma zamawiającego z dnia 17.07.2026 r.,
a zatem oferta COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku dla części 5, 6 i 7 zamówienia podlegała odrzuceniu [zarzut główny 3];
4. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp poprzez wybór oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą
w Gdańsku dla części nr 5, 6, 7 postępowania, w sytuacji, gdy oferta tego wykonawcy podlega odrzuceniu dla części nr 5, 6, 7 zamówienia w związku z rażąco niską ceną, gdzie wybór oferty nastąpił wbrew konieczności odrzucenia oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na podstawie uznania całości zarzutów odwołania w sprawie KIO 2977/26 dla części 5,6,7,
a także nastąpił ponownie w sytuacji, gdy wyjaśnienia złożone przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku w dniu 15.05.2026 r. w odpowiedzi na wezwanie z dnia 11.05.2026 r. nie spełniały wymagań wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, co potwierdza treść pisma zamawiającego z dnia 17.07.2026r. [zarzut główny 4];
5. z ostrożności procesowej - art. 128 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez wezwanie przez zamawiającego COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny dla części 5, 6, 7 zamówienia oraz w zakresie wyjaśnienia treści oferty dotyczącej wyliczenia czasu podtrzymania dla 38 akumulatorów dla części 6 zamówienia, podczas gdy powołany w wezwaniu przepis stanowi podstawę prawną do wezwania do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu, które nie zostały złożone, są niekompletne lub zawierają błędy-a nie do wezwania do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, więc do innych sytuacji, niż ta, w której zastosował go zamawiający i inna niż ta, która była przedmiotem zarzutów odwołania w sprawie KIO 2977/26 [zarzut ewentualny do zarzutów głównych - podniesiony na wypadek, gdyby Izba nie uwzględniła zarzutów głównych];
6. z ostrożności procesowej - naruszenie art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, art. 223 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp dla części 5, 6, 7 zamówienia poprzez skierowanie przez zamawiającego do COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku kolejnego wezwania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, po pierwsze w procedurze do tego nieprzeznaczonej, nieobwarowanej sankcją w postaci odrzucenia oferty w razie braku złożenia wyjaśnień lub złożenia wyjaśnień, nieuzasadniających, że cena nie jest rażąco niska, a po drugie które, poprzez swój zakres, stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji
i równego traktowania wykonawców poprzez umożliwienie COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku złożenia wyjaśnień w tym zakresie na nowo, ich uzupełnienia, a także przedłożenia nowych dowodów, których wykonawca ten nie przedłożył w ramach składanych już wyjaśnień, a przez to sanowania niepełnych, niespójnych i nie zawierających dowodów wyjaśnień, złożonych na pierwsze wezwanie, co potwierdza treść pisma zamawiającego z dnia 17.07.2026 r. – a co winno skutkować odrzuceniem oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku i było przedmiotem poprzedniego odwołania uznanego przez zamawiającego; kolejne wezwanie było skierowane na błędnej podstawie prawnej art. 128 ust. 1 ustawy Pzp
i nie dotyczyło wątpliwości, jakie powstały na skutek pierwszych wyjaśnień, lecz stanowiło rzeczywiście nieprawidłowe ponowienie całej procedury wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, co stworzyło wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku dodatkową możliwość obszernego uzupełnienia wyjaśnień i dowodów, rozszerzających w oparciu o niezgodne
z ustawą Pzp wezwanie złożone niepełne i niespójne wyjaśnienia, złożonych na pierwsze wezwanie [zarzut ewentualny do zarzutów głównych - podniesiony na wypadek, gdyby Izba nie uwzględniła zarzutów głównych];
7. z ostrożności procesowej - art. 18 ust. 1, 2 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy
o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez zaniechanie udostępnienia przez zamawiającego dokumentów postępowania, na skutek błędnego przyjęcia przez zamawiającego dokonanego przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w części i uznania za skuteczne zastrzeżenia
w zakresie załączników Nr 1-2 i 7 dołączonych do pisma z dnia 26.07.2026 r., stanowiącego odpowiedź na wezwanie zamawiającego do złożenia dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz uznania za częściowo skuteczne zastrzeżenie w zakresie załączników Nr 4-6 i 8-9 wskazanego wyżej pisma, w zakresie danych identyfikujących relację handlową tj.
w zakresie danych zanonimizowanych, tj. danych spedytora/kontrahenta oraz numerów rachunków bankowych, a w związku z tym zaniechanie ujawnienia przez zamawiającego dokumentów zastrzeżonych przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku jako tajemnica przedsiębiorstwa, w sytuacji, gdy zastrzeżenie to nie było skuteczne, a brak ujawnienia wyjaśnień w zakresie istotnych załączników, w tym kalkulacji i zestawienia materiałów i robocizny, stanowi nieuprawnione utrudnienie w weryfikacji zaoferowanych cen, w tym stanowi istotne utrudnienie w zakresie prawa do

skorzystania ze środków ochrony prawnej, chociażby biorąc pod uwagę brak możliwości sprawdzenia, jakie elementy są przyjęte w kalkulacji materiałów; z tego co np. wynika z wyjaśnień wykonawca COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku nadal nie ujął w wyjaśnieniach kosztów akumulatorów, które stanowią istotny koszt realizacji zamówienia oraz mają bezpośredni wpływ na spełnienie wymaganych parametrów autonomii pracy, a wg wyliczeń odwołującego stanowią koszt ok.
1) dla zadania 5. całość ok. 40.048,00 zł
2 x 34 akumulatory o pojemności 9 Ah - cena netto ok. 2.992,00 zł 9 UPS-ów
32 akumulatory o pojemności 18 Ah - cena netto ok. 2.624,00 zł 5 UPS-ów
2) dla zadania 6. całość ok. 20.300,00 zł
32 akumulatory o pojemności 28 Ah - cena netto ok. 4.640,00 zł 2 UPS-y
38 akumulatorów o pojemności 28 Ah -cena netto ok. 5.510,00 zł 2 UPS-y
3) zadanie 7. całość ok. 52.800,00
40 akumulatorów o pojemności 45 Ah - cena netto ok. 8.800,00 zł 6 UPS-ów
Jest to możliwe do weryfikacji co do ujęcia i kosztu dopiero po ujawnieniu kalkulacji
i zestawienia marży, co zostało bezprawnie utajnione.
[zarzut ewentualny do zarzutów głównych - podniesiony na wypadek, gdyby Izba nie uwzględniła zarzutów głównych];
8. z ostrożności procesowej - art. 224 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt. 8 ustawy Pzp w zw.
z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania COMEX Spółka Akcyjna
z siedzibą w Gdańsku do dalszych wyjaśnień rażąco niskiej ceny na prawidłowej podstawie prawnej, co uniemożliwia zastosowanie sankcji odrzucenia oferty w sytuacji braku złożenia wyjaśnień lub złożenia wyjaśnień nieuzasadniających, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską, podczas gdy nadal przedłożone wyjaśnienia i dowody złożone w odpowiedzi na wezwanie z dnia 17.07.2026 nie uzasadniają zaoferowanej dla części 5,6,7, tj. że cena ta nie jest ceną rażąco niską [zarzut ewentualny do zarzutów głównych - podniesiony na wypadek, gdyby Izba nie uwzględniła zarzutów głównych].

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz:
1. nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej dla części 5, 6, 7 zamówienia;
2. nakazanie zamawiającemu wykonanie czynności objętych odwołaniem KIO 2977/26 zgodnie z dokonanym uznaniem odwołania z dnia 2.07.2026 r. tj. odrzucenia oferty COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańskuw cz. 5, 6 i 7 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw.
z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp w zw. z art. 522 ust. 1 i 3 ustawy Pzp;

3. ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia zarzutów głównych niniejszego odwołania -
o nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert dla części 5, 6, 7 zamówienia, a w jej ramach nakazania:
1) unieważnienia czynności zamawiającego, polegającej na wezwaniu wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp do dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny dla części 5, 6, 7 zamówienia;
2) pominięcia wyjaśnień złożonych przez COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku
w dniu 26.07.2026 r. w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z dnia 17.07.2026 r. do dalszych wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz złożonych wraz z nimi dowodów;
3) nakazanie zamawiającemu ujawnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku wraz z wszystkimi załącznikami w całości;
4) nakazanie zamawiającemu sformułowanie wezwania do dalszych wyjaśnień rażąco niskiej ceny w oparciu o art. 224 ust. 1 ustawy Pzp oraz nakazanie sformułowania wezwania do dalszych wyjaśnień w taki sposób, który uniemożliwiłby COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą
w Gdańsku złożenie wyjaśnień na nowo w stosunku do złożonych już wyjaśnień z 15.05.2026 r., ich sanowanie, uzupełnienie i przedłożenie nowych dowodów.

Odwołujący argumentował, że jest wykonawcą, który złożył ofertę w ramach części zamówienia nr 5, 6, 7 postępowania i która to oferta uzyskała 2 miejsce w rankingu ofert (po ofercie Comex Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku dla tych części). Na skutek niezgodnych z ustawą zaniechań zamawiającego w zakresie odrzucenia oferty COMEX Spółka Akcyjna
z siedzibą w Gdańsku dla części 5, 6 ,7 z powodu rażąco niskiej ceny, do czego zamawiający był zobowiązany w związku z uznaniem w całości zarzutów odwołania, wniesionego uprzednio przez odwołującego i procedowanego w sprawie KIO 2977/26 oferta odwołującego nie została jednak wybrana jako najkorzystniejsza. Jako najkorzystniejszą dla części 5, 6, 7 zamówienia wybrano ponownie ofertę COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku, który zobowiązania

zamawiającego do odrzucenia oferty tego wykonawcy wobec uznania w całości zarzutów odwołania KIO 2977/26 został wezwany ponownie do złożenia wyjaśnień, przy czym
w nieprawidłowym trybie, bo na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp. Zamawiający, poprzez zakres swojego wezwania umożliwił wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą
w Gdańsku złożenie tych wyjaśnień na nowo, sanowanie, uzupełnienie i przedłożenie nowych dowodów w celu wykazania, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską. Zakres wezwania, jak i zakres odpowiedzi wskazują nie na uściślenie kwestii z pierwszego wyjaśnienia, ale na złożenie nowych, rozbudowanych wyjaśnień z nowymi dowodami. Ponadto zamawiający nie ujawnił nieskutecznie zastrzeżonych przez COMEX Spółka Akcyjna
z siedzibą w Gdańsku jako tajemnica przedsiębiorstwa informacji w postaci załączników do wyjaśnień 1 - 2, 7 oraz częściowo informacji z załączników Nr 4 - 6 i 8 – 9 do wyjaśnień, utrudniając złożenie środków ochrony prawnej, gdyż zakres nieuprawnionego utajnienia uniemożliwia dokonanie weryfikacji złożonych wyjaśnień, pod kątem ceny, podanej w ofercie ceny dla części 5, 6 i 7 zamówienia. Gdyby zamawiający działał w zgodzie z przepisami ustawy Pzp oferta wykonawcy COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańskudla części 5, 6, 7 powinna podlegać odrzuceniu już z powodu obowiązku wykonania żądania uznanego co do zarzutów odwołania w sprawie KIO 2977/26. To z kolei doprowadziłoby do wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej. Nawet przy tym zakładając, że zamawiający mógł
(w ramach zarzutu ewentualnego) ponowić wezwanie do wyjaśnień, w celu doszczegółowienia podanych informacji, to wezwanie do wyjaśnień na błędnej podstawie i w zakresie, umożliwiającym de facto złożenie wyjaśnień na nowo, ich sanowanie, uzupełnienie
i załączenie dodatkowych dowodów stanowi naruszenie zasad uczciwej konkurencji, przejrzystości i proporcjonalności postępowania. Następnie zamawiający błędnie ocenił, że COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańskuskutecznie zastrzegł tajemnicę przedsiębiorstwa, przez co nie ujawnił wszystkich załączników do wyjaśnień oraz częściowo je zanonimizował, w efekcie czego błędnie uznał, że złożone przez COMEX Spółka Akcyjna
z siedzibą w Gdańsku wyjaśnienia prowadzą do uznania, że cena zaoferowana na części 5, 6, 7 zamówienia nie stanowi ceny rażąco niskiej. Niezgodne z prawem czynności i zaniechania zamawiającego doprowadziły do sytuacji, w której odwołujący nie może uzyskać zamówienia, a w związku z tym poniósł szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Przy zachowaniu dotychczasowego rozstrzygnięcia odwołujący został bowiem pozbawiony przez zamawiającego szansy na realizacje zamówienia i uzyskanie zysku
z realizacji przedmiotowego zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i stwierdziła:

Odwołanie nie zawiera braków formalnych, od odwołania uiszczono wpis, nie zaistniały przesłanki określone w art. 528 ustawy Pzp, skutkujące odrzuceniem odwołania, odwołujący posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, uprawniający do złożenia odwołania.

Do postępowania odwoławczego zachowując termin ustawowy oraz wskazując interes
w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść zamawiającego, zgłosił skuteczne przystąpienie po stronie zamawiającego wykonawca COMEX Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku (dalej: przystępujący; COMEX S.A.).

Izba dokonała ustaleń faktycznych w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. w szczególności dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz na podstawie oświadczeń stron oraz dowodów z dokumentów przez nie składanych, które w całości zostały przez Izbę przyjęte w poczet materiału dowodowego. Dowody mające znaczenie dla rozstrzygnięcia zostały powołane w dalszej części uzasadnienia.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny i prawny:

Zgodnie z informacją zamawiającego z dnia 13 sierpnia 2026 r. wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 22 czerwca 2026 r. odwołujący wniósł wcześniejsze odwołanie dotyczące części 2, 5, 6 i 7 postępowania. W zakresie części 5-7 zarzucił w szczególności zaniechanie odrzucenia oferty COMEX S.A. z powodu rażąco niskiej ceny, ewentualnie zaniechanie skierowania dalszego wezwania do wyjaśnień ceny, a w odniesieniu do części 6 także zaniechanie dalszego wyjaśnienia czasu podtrzymania dla 38 akumulatorów.

W odpowiedzi na to odwołanie, pismem z dnia 2 lipca 2026 r., zamawiający uznał zarzuty dotyczące części 5, 6 i 7 i zobowiązał się do unieważnienia wyboru oferty w tych częściach oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert. COMEX S.A., który przystąpił do tamtego postępowania po stronie zamawiającego, nie wniósł sprzeciwu. Postępowanie odwoławcze
w tym zakresie zostało umorzone.

W toku ponownego badania ofert zamawiający skierował do COMEX S.A. pismo z dnia 17 lipca 2026 r. zatytułowane jako

wezwanie do złożenia dalszych wyjaśnień, wskazując jako podstawę art. 128 ust. 1 ustawy Pzp. Zamawiający zażądał uszczegółowienia kalkulacji ceny dla części 5, 6 i 7, w tym kosztów materiałowych, robocizny, transportu, logistyki, gwarancji, poziomu marży i zysku oraz przedstawienia dokumentów źródłowych. Wezwanie obejmowało także wyliczenie czasu podtrzymania dla urządzenia oferowanego w części 6.

Pierwsze wyjaśnienia COMEX S.A., złożone w dniu 15 maja 2026 r. w odpowiedzi na wezwanie z dnia 11 maja 2026 r., zawierały dla części 5, 6 i 7 tabele rozpisujące zaoferowaną cenę na zasadnicze elementy kosztowe, w tym koszt urządzeń oraz pozycję obejmującą robociznę, dostawę, instalację i świadczenie usług gwarancyjnych przez 84 miesiące. Wykonawca powołał się również na status producenta, brak marż dystrybucyjnych, własne zaplecze techniczne, serwisowe i logistyczne, korzystne warunki zakupu i dostaw komponentów oraz wykorzystanie własnych zasobów osobowych. Do wyjaśnień załączono faktury dotyczące zbliżonych dostaw. Wyjaśnienia nie zawierały jednak szczegółowego rozbicia wszystkich pozycji kosztowych ani pełnego udokumentowania ich wysokości.

W dniu 26 lipca 2026 r. COMEX S.A. złożył dalsze wyjaśnienia. Wykonawca przedstawił szczegółową kalkulację kosztów realizacji zamówienia, obejmującą zestawienie kosztów materiałowych oraz rozbicie kosztów robocizny. W odniesieniu do części 5 wskazano konfiguracje 2 x 34 x 9 Ah oraz 1 x 32 x 28 Ah, dla części 6 - 32 x 28 Ah oraz 38 x 28 Ah, a dla części 7 - 40 x 45 Ah. Szczegółowe wartości materiałowe ujęto w załączniku nr 1 - zestawieniu materiałowym i rozbiciu tabeli robocizny.

Dalsze wyjaśnienia obejmowały ponadto kalkulację marży i planowanego poziomu zysku dla części 5-7 (załącznik nr 2), koszty transportu krajowego, koszty transportu morskiego potwierdzone fakturami (załączniki nr 4-6), koszty osobowe wraz z kalkulacją całkowitego kosztu pracodawcy i kosztu pracy na jednostkę produktu (załącznik nr 7), faktury zakupu urządzeń (załączniki nr 8-9), dokumenty dotyczące zobowiązań publicznoprawnych oraz oświadczenie dotyczące czasu podtrzymania urządzenia UPS COVER PS 20K.

Jednocześnie COMEX S.A. zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa załączniki nr 1, 2, 4-7, 8 i 9. W uzasadnieniu zastrzeżenia wykonawca odrębnie opisał charakter poszczególnych informacji, ich wartość gospodarczą, możliwe skutki ujawnienia konkurentom oraz sposób zachowania poufności. Wskazał między innymi, że dane ujawniają model kalkulacji ceny, poziom marży i rentowności, organizację pracy, rzeczywiste koszty zakupu i transportu oraz relacje handlowe i logistyczne. W zakresie środków poufności wskazano ograniczenie dostępu do osób uczestniczących w procesie ofertowym, zakupowym, księgowym i decyzyjnym, wewnętrzne zasady obiegu dokumentów, ograniczony sposób ich przechowywania oraz nieudostępnianie szczegółowych danych podmiotom trzecim.

Pismem z dnia 28 lipca 2026 r. zamawiający uznał zastrzeżenie za skuteczne w odniesieniu do załączników nr 1, 2 i 7. W odniesieniu do załączników nr 4-6 i 8-9 uznał je za skuteczne jedynie częściowo, w zakresie danych identyfikujących relacje handlowe. Po ponownym wniosku COMEX S.A. zamawiający podtrzymał to stanowisko. Zanonimizowane zostały dane kontrahentów i spedytorów oraz informacje pozwalające odtworzyć powiązania transakcyjne, natomiast jawne pozostały w szczególności kwoty, ceny jednostkowe, wartości frachtu, kursy walut, oznaczenia modeli oraz informacje o rodzaju i kierunku transportu.

W dniu 28 lipca 2026 r. zamawiający ponownie wybrał ofertę COMEX S.A. jako najkorzystniejszą w częściach 5-7. Cena tej oferty wynosiła: w części 5 - 371 993,82 zł brutto, przy cenie oferty odwołującego 505 269,24 zł brutto; w części 6 - 120 109,50 zł brutto, przy cenie odwołującego 180 318,00 zł brutto; w części 7 - 230 182,20 zł brutto, przy cenie odwołującego 322 993,08 zł brutto.

Odwołujący zakwestionował powyższe czynności. W odniesieniu do zarzutów ewentualnych podnosił w szczególności, że wezwanie z dnia 17 lipca 2026 r. zostało skierowane na niewłaściwej podstawie prawnej i w rzeczywistości umożliwiło COMEX S.A. niedopuszczalne uzupełnienie pierwotnie niewystarczających wyjaśnień. Twierdził również, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa było nieskuteczne, ponieważ wykonawca nie wykazał w sposób dostateczny wartości gospodarczej informacji i stosowania realnych środków poufności. Ponadto wskazywał, że nadal nie wykazano kosztów akumulatorów, które według jego szacunków wynosiły około 40 048 zł dla części 5, 20 300 zł dla części 6 i 52 800 zł dla części 7, co w jego ocenie uzasadniało kolejne wezwanie do wyjaśnień.

Zamawiający wniósł o odrzucenie odwołania, ewentualnie jego oddalenie w zakresie zarzutów podlegających merytorycznemu rozpoznaniu. Podnosił między innymi, że po wyjaśnieniach
z dnia 26 lipca 2026 r. dysponował szczegółowym materiałem pozwalającym ocenić realność ceny, zaś zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa zostało przez niego samodzielnie zweryfikowane i ograniczone do zakresu, który rzeczywiście wymagał ochrony.
Stanowisko zamawiającego poparł przystępujący. Wskazał, że pierwsze wyjaśnienia nie były odpowiedzią pozorną, lecz zawierały zasadniczy trzon ekonomicznego uzasadnienia ceny,

a wezwanie z dnia 17 lipca 2026 r. służyło jego uszczegółowieniu i udokumentowaniu.
W odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa podniósł, że chronione informacje ujawniają rzeczywiste ceny zakupu, koszty frachtu i pracy, strukturę kosztów, poziom marży oraz granice rentowności, a dostęp do nich jest ograniczony i podlega wewnętrznym zasadom ochrony.

Na posiedzeniu poprzedzającym rozprawę odwołujący cofnął zarzuty nr 1-4.

Izba zważyła, co następuje:

W zakresie zarzutów nr 1-4 postępowanie odwoławcze podlegało umorzeniu wobec ich cofnięcia przez odwołującego. W konsekwencji przedmiotem merytorycznej oceny Izby pozostały zarzuty nr 5-8, sformułowane pierwotnie przez odwołującego jako zarzuty ewentualne.

Zarzut nr 5 nie zasługiwał na uwzględnienie. Izba podzieliła stanowisko odwołującego co do tego, że art. 128 ust. 1 ustawy Pzp nie stanowi właściwej podstawy prawnej wezwania wykonawcy do złożenia dalszych wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny. Procedura badania ceny oferty pod kątem rażąco niskiego charakteru została uregulowana w art. 224 ustawy Pzp. Przepis ten określa zarówno podstawę wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień i dowodów dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, jak również rozkład ciężaru dowodu oraz konsekwencję niewykazania przez wykonawcę realności zaoferowanej ceny. W szczególności, zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. Stosownie natomiast do art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, jak również oferta wykonawcy, którego złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Powyższe nie oznacza jednak, że samo wskazanie w wezwaniu z dnia 17 lipca 2026 r. art. 128 ust. 1 ustawy Pzp prowadziło do wyłączenia art. 224 ustawy Pzp albo pozbawiało wezwanie skutków właściwych dla procedury badania rażąco niskiej ceny. O charakterze czynności zamawiającego nie przesadza wyłącznie oznaczenie przepisu wskazanego w jej podstawie prawnej, lecz przede wszystkim jej cel i przedmiot. Z wezwania jednoznacznie wynikało, że zamawiający żąda dalszych wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny w częściach 5, 6 i 7 oraz dokumentów mających potwierdzić jej realność. Była to zatem materialnie czynność podejmowana w ramach badania ceny, o którym mowa w art. 224 ustawy Pzp. Błędne powołanie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp nie mogło zmienić ustawowego reżimu tej czynności, w szczególności uchylić ciężaru dowodu wynikającego z art. 224 ust. 5 ustawy Pzp ani konsekwencji określonej w art. 224 ust. 6 ustawy Pzp. Zamawiający nie mógłby uniknąć zastosowania tych przepisów wyłącznie przez wskazanie w piśmie odmiennej podstawy prawnej.

Nie potwierdził się zatem argument odwołującego, że wskazanie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp powodowało, że wezwanie zostało skierowane w procedurze „nieobwarowanej sankcją" odrzucenia oferty. Sankcja wynikająca z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp jest konsekwencją ustawową niewykazania przez wykonawcę, w toku badania rażąco niskiej ceny, że zaoferowana cena jest realna, i nie zależy od prawidłowości oznaczenia podstawy prawnej pisma przez zamawiającego. W rozpoznawanej sprawie COMEX S.A. udzielił odpowiedzi na wezwanie z 17 lipca 2026 r., a ocena złożonych wówczas wyjaśnień stanowiła odrębny etap badania oferty. W ramach zarzutu 5 odwołujący nie wykazał natomiast, aby samo błędne wskazanie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp wywołało skutek prawny polegający na wyłączeniu stosowania art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp albo w inny sposób wpłynęło na wynik postępowania. Z tych względów zarzut 5 podlegał oddaleniu.

Zarzut nr 6 również podlegał oddaleniu. Przy jego rozpoznawaniu Izba uwzględniła granice sprawy wynikające z cofnięcia zarzutów 1-4. Poza przedmiotem rozpoznania pozostawała zatem kwestia, czy wskutek uwzględnienia odwołania wniesionego w dniu 22 czerwca 2026 r. zamawiający był zobowiązany odrzucić ofertę COMEX S.A. zamiast kierować do tego wykonawcy dalsze wezwanie. Faktem pozostawało, że w poprzednim odwołaniu odwołujący, obok żądania odrzucenia oferty COMEX S.A. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, sformułował żądanie ewentualne nakazania wezwania COMEX S.A. do złożenia dodatkowych wyjaśnień ceny oferty. Zamawiający w dniu 2 lipca 2026 r. uznał zarzuty dotyczące części 5, 6 i 7 za zasadne, a następnie w informacji z dnia 14 lipca 2026 r. wskazał, że unieważnia wybór najkorzystniejszej oferty, przystępuje do powtórzenia badania i oceny ofert oraz skieruje do COMEX S.A. dalsze wezwanie dotyczące rażąco niskiej ceny.

W tych granicach Izba oceniała wyłącznie twierdzenie, że konkretny zakres wezwania z dnia 17 lipca 2026 r. naruszał zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, gdyż pozwalał COMEX S.A. złożyć wyjaśnienia „na nowo", uzupełnić je oraz przedstawić nowe dowody. Zarzut ten nie został wykazany. Treść wezwania pozostawała funkcjonalnie związana z ponownym badaniem ceny oferty, do którego zamawiający przystąpił po uwzględnieniu wcześniejszego odwołania. Zamawiający wskazał w nim konkretne elementy wymagające dalszego wyjaśnienia i

udowodnienia, w tym strukturę pozycji kosztowych, poziom zysku, koszty urządzeń i akumulatorów, transportu, logistyki, robocizny oraz gwarancji. Sam fakt, że zamawiający zażądał bardziej szczegółowych danych oraz dokumentów źródłowych nie przesądza o niedopuszczalnym stworzeniu wykonawcy możliwości ponownego przeprowadzenia całej procedury wyjaśniającej.

Dla uwzględnienia zarzutu 6 konieczne byłoby wykazanie, że zakres wezwania wykraczał poza dopuszczalne wyjaśnienie kwestii objętych ponownym badaniem ceny i w istocie pozwalał wykonawcy zastąpić dotychczasowe stanowisko całkowicie nowym uzasadnieniem ceny. Odwołujący oparł tę część argumentacji przede wszystkim na twierdzeniu, że wcześniejsze wyjaśnienia powinny były skutkować odrzuceniem oferty COMEX S.A. i nie mogły być dalej uzupełniane. Argument ten pozostawał jednak ściśle związany z cofniętymi zarzutami 1-4, w ramach których odwołujący kwestionował sposób wykonania przez zamawiającego skutków uwzględnienia poprzedniego odwołania. Po cofnięciu tych zarzutów argument ten nie mógł stanowić samodzielnej podstawy uwzględnienia zarzutu 6. W zakresie pozostającym do rozpoznania odwołujący nie wykazał natomiast, aby sam sposób sformułowania pytań w wezwaniu z dnia 17 lipca 2026 r. naruszał art. 16 pkt 1-3 lub art. 224 ust. 1 ustawy Pzp. Z tych względów zarzut 6 podlegał oddaleniu.

Zarzut nr 7 dotyczący tajemnicy przedsiębiorstwa Izba uznała za niezasadny. Przystępujący nie poprzestał na ogólnym oświadczeniu o poufnym charakterze dokumentów. W odniesieniu do poszczególnych załączników wskazał charakter informacji, ich wartość gospodarczą oraz możliwe skutki ujawnienia. Załącznik nr 1 ujawniał szczegółowy model kalkulacji ceny i sposób alokacji kosztów, załącznik nr 2 - poziom marży, rentowności i granice opłacalności, załącznik nr 7 - sposób organizacji pracy, czasochłonność procesów i alokację kosztów osobowych. Faktury transportowe i zakupowe ujawniały natomiast rzeczywiste koszty, źródła zaopatrzenia i elementy relacji handlowych oraz logistycznych.

Wykonawca opisał także działania służące zachowaniu poufności, w tym ograniczenie dostępu do osób uczestniczących w przygotowaniu ofert, kalkulowaniu cen, zakupach i księgowości, stosowanie wewnętrznych zasad obiegu dokumentów, ograniczony sposób ich przechowywania oraz nieudostępnianie szczegółowych danych kontrahentom i konkurentom. Art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji nie wymaga wykazania określonego, zamkniętego katalogu technicznych lub formalnych zabezpieczeń, lecz podjęcia przy zachowaniu należytej staranności działań w celu utrzymania informacji w poufności.
W realiach sprawy przesłanka ta została wykazana.

Istotne było również, że zamawiający nie zaakceptował zastrzeżenia automatycznie
i w całości. Załączniki nr 1, 2 i 7 pozostawił niejawne, natomiast w odniesieniu do faktur transportowych i zakupowych ograniczył ochronę do danych identyfikujących kontrahentów oraz powiązania transakcyjne, ujawniając kwoty, ceny jednostkowe, wartości frachtu i inne dane potrzebne do weryfikacji poziomu ceny. Świadczy to o dokonaniu samodzielnej oceny zakresu zastrzeżenia. Nie ma przy tym podstaw do przyjęcia, że wartość gospodarczą mogą mieć wyłącznie informacje wyjątkowe albo tworzące niepowtarzalny model biznesowy. Wartość taka może wynikać również z możliwości poznania rzeczywistej struktury kosztów, poziomu marży, granic rentowności i organizacji pracy konkurenta. Zarzut nr 7 podlegał zatem oddaleniu.

Nie potwierdził się również zarzut nr 8. Z jawnej części wyjaśnień z dnia 26 lipca 2026 r. wynika, że kalkulacja obejmowała konkretne konfiguracje akumulatorów dla części 5-7, zaś szczegółowe wartości materiałowe zostały ujęte w załączniku nr 1 - zestawieniu materiałowym i rozbiciu tabeli robocizny. Nie było zatem podstaw do przyjęcia, że koszt akumulatorów został w kalkulacji całkowicie pominięty.

Odwołujący przedstawił własne szacunki kosztów akumulatorów, nie wykazał jednak, aby koszty te nie zostały rzeczywiście uwzględnione w kalkulacji COMEX S.A. albo aby wartości przyjęte przez przystępującego były nierealne. Samo przedstawienie odmiennego oszacowania nie kreowało po stronie zamawiającego obowiązku skierowania kolejnego wezwania. Procedura określona w art. 224 ustawy Pzp nie może być prowadzona bez ograniczeń aż do chwili, gdy konkurencyjny wykonawca uzna uzyskane informacje za wystarczające. Ponowne wezwanie jest uzasadnione wtedy, gdy z dotychczasowych wyjaśnień wynika konkretna, nierozstrzygnięta kwestia wymagająca doprecyzowania. Takiej okoliczności odwołujący nie wykazał.

Izba miała ponadto na uwadze sposób sformułowania zarzutu nr 8. Odwołujący zarzucił zamawiającemu zaniechanie skierowania kolejnego wezwania, nie zaś zaniechanie odrzucenia oferty, wskutek tego, że wyjaśnienia z dnia 26 lipca 2026 r. nie uzasadniały zaoferowanej ceny. Gdyby wyjaśnienia wykonawcy rzeczywiście nie uzasadniały ceny
w zasadniczym zakresie, konsekwencją takiego stanu rzeczy byłoby zastosowanie art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a nie nieograniczone ponawianie wezwań. Izba jest związana zarzutami odwołania i nie może zastępować zarzucanego zaniechania skierowania dalszego wezwania innym naruszeniem polegającym na zaniechaniu odrzucenia oferty. Zarzut nr 8 więc podlegał oddaleniu.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodnicząca: ……..……