

Warszawa, dnia 29 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Monika Kawa-Ogorzałek

Protokolant: Oskar Oksiński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 sierpnia 2025 r. przez Odwołującego – wykonawcę „KBU” Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego - Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu przy udziale wykonawcy zgłaszającego przystąpienie po stronie Zamawiającego - City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie:

- zarzutu nr 1 petitum odwołania w części stanowiącej informację dotyczące struktury oraz warunków zatrudnienia pracowników (w tym str. 5 i 6 wyjaśnień cenowych Przystępującego z dnia 25 lipca 2025 r.) w związku z częściowym wycofaniem sprzeciwu w tym zakresie przez wykonawcę City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu,

- zarzutu nr 4 petitum odwołania w części dotyczącej „zaangażowania personelu w realizację innego przedsięwzięcia, co winno skutkować na podstawie art. 116 ust. 2 Pzp uznaniem, że wykonawca City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu nie posiada wymaganych zdolności” w związku z wycofaniem zarzutu w tym zakresie przez Odwołującego,

2. uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu:

- odstąpienie w całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu i udostępnienie całości wyjaśnień Odwołującemu,

- wezwanie wykonawcy City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu na podstawie przepisu art. 128 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych do uzupełnienia lub poprawienia wykazu osób stanowiącego załącznik nr 8 do Specyfikacji Warunków Zamówienia, w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu zawartego w punkcie 9.1.2. lit. b1 Specyfikacji Warunków Zamówienia,

- ponowną ocenę i badanie ofert,

3. w pozostałym zakresie odwołanie oddala,

4. kosztami postępowania obciąża Przystępującego w części $\frac{3}{4}$ oraz Odwołującego w części $\frac{1}{4}$ i:

4.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 7 200 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy dwieście złotych zero groszy) poniesioną przez Przystępującego oraz Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocników;

4.2. zasądza od Przystępującego na rzecz Odwołującego kwotę 16 650 zł 00 gr (słownie: szesnaście sześćset pięćdziesiąt złotych zero groszy).

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

Przewodnicząca:

KIO 3343/25

UZASADNIENIE

Zamawiający - Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024r., poz. 1320 ze zm.; dalej: „Pzp”) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Modernizacja urządzeń do poboru opłat parkingowych na obszarze SPP w dzielnicy Wilda i os. Św. Łazarz w Poznaniu z wdrożeniem modułu taryfy preferencyjnej oraz usługą serwisu”.

Ogłoszenie o zamówieniu w sprawie przedmiotowego zamówienia zostało opublikowane w Dz.Urz. UE nr 350362-2025 w dniu 2.06.2025 r.

W dniu 8 sierpnia 2025r. – Odwołujący – wykonawca KBU sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1)art. 18 ust. 2 i 3 oraz 74 ust. 2 Pzp, przez zaniechanie odstąpienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu (dalej: „CPG” lub „Przystępujący”), pomimo że zastrzeżenie i wykazanie tajemnicy

przedsiębiorstwa przez tego Wykonawcę nie spełnia wymogów wynikających z art. 18 ust. 3 Pzp, a także poprzez

nieudostępnienie Odwołującemu ww. wyjaśnień, co uniemożliwia Odwołującemu ich weryfikację i uniemożliwia skuteczne zakwestionowanie zaniechania odrzucenia oferty CPG, z powołaniem się na art. 224 ust. 6 lub art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp,

2)ponadto, w szczególności na wypadek nieuwzględnienia przez Izbę powyższego zarzutu, zarzucam naruszenie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 224 ust. 5 oraz w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez CPG, pomimo że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, wobec czego oferta zawiera rażąco niską cenę,

3)w dalszej kolejności Odwołujący zarzuca Zamawiającemu (w przypadku nieuwzględnienia zarzut pkt 2) art. 224 ust. 1 Pzp przez zaniechanie wezwania CPG do wyjaśnienia, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia istotnej części składowej ceny, tj. ceny za modernizację automatów parkingowych wraz z wdrożeniem modułu umożliwiającego zastosowanie taryfy preferencyjnej za parkowanie przez wskazane grupy użytkowników w parkomatach i systemie nadzorującym pracę parkomatów, pomimo że cena zaoferowana za tę część zamówienia jest cena nierealną za którą wykonanie tej części zamówienia jest niemożliwe,

4)art. 128 ust. 1 Pzp przez zaniechanie wezwania CPG do uzupełnienia lub poprawienia wykazu osób pomimo, że wskazane w wykazie osoby nie spełniają wymagania, o którym mowa w pkt 9.1.2 lit. b1 SWZ oraz osoby tam wskazane są zaangażowane w realizację innego przedsięwzięcia, co winno skutkować na podstawie art. 116 ust. 2 Pzp uznaniem, że wykonawca CPG nie posiada wymaganych zdolności;

W konsekwencji powyższych naruszeń zarzucam również naruszenie:

5)art. 16 pkt 1, art. 18 ust. 1 oraz art. 17 ust. 2 Pzp przez prowadzenie postępowania z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz jawności postępowania o udzielenie zamówienia, a także poprzez wybór oferty CPG niezgodnie z przepisami Pzp.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Odwołujący wniósł o:

- 1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty;
- 2) powtórzenia czynności badania i oceny ofert,
- 3) odtajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez CPG,
- 4) odrzucenia oferty CPG
- 5) wezwanie CPG do uzupełnienia lub poprawienia wykazu osób.

W uzasadnieniu Odwołujący przedstawił stanowisko faktyczne i prawne dotyczące sformułowanych w odwołaniu zarzutów.

W dniu 5 września 2025r. Zamawiający oświadczył, że uwzględni w całości zarzuty odwołania oraz że:

- 1) unieważni czynność wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2) odtajni wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny złożone przez Przystępującego,
- 3) powtórzy czynność badania i oceny ofert w zakresie wskazanym w treści zarzutów odwołania,
- 4) wezwie Przystępującego do uzupełnienia lub poprawienia wykazu osób,
- 5) odrzuci ofertę Przystępującego w przypadku stwierdzenia ustawowych przesłanek odrzucenia oferty.

W dniu 8 września 2025r. Przystępujący wniósł sprzeciw co do uwzględnienia w całości zarzutów odwołania. Jednocześnie w piśmie procesowym z dnia 18 września 2025r. Przystępujący oświadczył, że „zdecydował się z własnej inicjatywy przygotować jawną wersję wyjaśnień cenowych (Załącznik nr 2 do niniejszego pisma). W ramach tej czynności, Przystępujący ujawnił zdecydowaną większość informacji dotyczących struktury oraz warunków zatrudnienia pracowników (w tym str. 5 i 6 wyjaśnień cenowych z dnia 25 lipca 2025 r.). Ujawnione informacje zgodnie z ww. argumentacją mogą podlegać ochronie, z której Przystępujący z własnej woli rezygnuje, jednakże nie w całości”.

Izba powyższe stanowisko Przystępującego uznała, jako częściowe wycofanie sprzeciwu w zakresie samodzielnie odtajnionym przez Przystępującego.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron postępowania odwoławczego, na podstawie zebranego materiału w sprawie oraz oświadczeń i stanowisk Stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

odwołanie zasługiwało na częściowe uwzględnienie.

Na wstępie Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba oceniła, że Odwołujący posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia szkody w związku z ewentualnym naruszeniem przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawną przesłankę dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy Izba uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego.

Skład orzekający Izby wziął pod uwagę również stanowiska stron zaprezentowane w pismach procesowych oraz

oświadczenia złożone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 22 września 2025 r.

Izba dopuściła do udziału w postępowaniu wykonawcę zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba w związku z wycofaniem przez Przystępującego sprzeciwu w części, tj. w zakresie stanowiącym informacje dotyczące struktury oraz warunków zatrudnienia pracowników (w tym str. 5 i 6 wyjaśnień cenowych Przystępującego z dnia 25 lipca 2025 r.) oraz częściowym wycofaniem zarzutu nr 4 petitum odwołania umorzyła postępowanie odwoławcze w tym zakresie odpowiednio na podstawie art. 522 pkt 2 Pzp oraz art. 568 pkt 1 Pzp.

Izba zważyła:

Podkreślić należy, że jedną z naczelnych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zasada jawności. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 3 Pzp: "Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa". Zgodnie natomiast z 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." Jak wynika z art. 11 ust. 2 uznk na wykonawcę nałożono obowiązek wykazania zamawiającemu przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa. W konsekwencji rolą Zamawiającego w toku badania ofert jest ustalenie, czy wykonawca temu obowiązkowi sprostał udowadniając, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Podkreślić należy, że sformułowanie użyte w art. 11 ust. 2 uznk, w którym akcentuje się obowiązek "wykazania" oznacza coś więcej aniżeli wyjaśnienie (uzasadnienie) przyczyn co do objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa. Za wykazanie nie może być uznane ogólne uzasadnienie, sprowadzając się de facto do przytoczenia jedynie elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, wynikającej z przepisu art. 11 ust. 2 uznk. Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że ustawodawca w art. 11 ust. 4 uznk, przesądził, że zastrzegana informacja ma mieć charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą. Podkreślenia wymaga, że przesłanka "posiadający wartość gospodarczą" odnosi się nie tylko do informacji "innej", ale także informacji technicznej, technologicznej i organizacyjnej. W konsekwencji wymóg posiadania przez informację wartości gospodarczej postrzegać należy jako dodatkowy element konstytutywny tajemnicy przedsiębiorstwa (...). Konsekwencją takiego stanu prawnego jest to, że nie wystarcza stwierdzenie, iż dana informacja ma charakter techniczny, handlowy czy technologiczny, ale musi także ona przedstawiać pewną wartość gospodarczą dla wykonawcy właśnie z tego powodu, że pozostanie poufna. Taka informacja może być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów.

Przypomnieć należy, że w niniejszym postępowaniu Przystępujący zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami nr 1-18, w tym kalkulację cenową wskazującą na sposób kalkulacji i przyjęte założenia, oferty otrzymane od potencjalnych podwykonawców lub poddostawców i ich nazwy, faktury, oświadczenia, protokoły, informacje o zasobach kadrowych zaangażowanym przez Przystępującego do realizacji przedmiotu zamówienia.

Oceniając więc możliwość zastrzeżenia ww. informacji jako tajemnicę przedsiębiorstwa wskazać należy, że Izba w całości podziela pogląd wyrażony w wyroku KIO z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. akt KIO 3762/21, gdzie Izba wskazała, że: "Poszczególne pozycje, które składają się na cenę w postępowaniu i stanowią jedynie wyjaśnienie ceny co do zasady nie mogą zostać utajnione. Cena w postępowaniu jest to kalkulacja wykonawcy na potrzeby określonego zamówienia. Skoro jest to cena w postępowaniu, nie można mówić, że jest ona tajemnicą przedsiębiorstwa, a jej wskazanie narazi wykonawcę na szkodę. Cena ta dotyczy bowiem tylko tego postępowania. Mając na względzie, że cena stanowi zasadnicze narzędzie wzajemnej konkurencji przedsiębiorców, nie wydaje się zasadne przyjmowanie zawężającego rozumienia ww. pojęcia i ograniczanie jego zakresu jedynie do ceny oferty. Nie sprzyja to bowiem transparentności postępowania ani zapewnieniu zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców."

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że wyjaśnienia CPG odnoszące się do wykazywania wartości gospodarczej kalkulacji kosztowej wraz z założeniami dotyczącymi jej budowania, zostały sformułowane w oparciu o ogólne stwierdzenia dotyczące charakteru informacji obejmowanych kalkulacjami cenowymi oraz niesprecyzowanych ryzyk wynikających z ich ujawnienia. Sprowadzały się de facto do wskazania, że: *„Informacje zawarte w kalkulacji mogłyby pozwolić konkurencji na zapoznanie się z wieloma aspektami działalności wykonawcy i posłużyć jako wiedza do budowania własnej przewagi konkurencyjnej poprzez budowanie własnej strategii cenowej w kolejnych postępowaniach sposób analogiczny do przyjętego przez wykonawcę odpowiednio zoptymalizowane strategie organizacyjne są efektem wieloletniego doświadczenia i pozyskania odpowiedniego know-how*

niezbędnego dla prawidłowej realizacji przedmiotu umowy. Jest to również czynnik konkurencyjny, bezpośrednio wpływający na kształt oferty."

Na wstępie wskazać należy, że tak skonstruowane przez Przystępującego wyjaśnienia mogłyby zatem stanowić ewentualnie o możliwości zastrzeżenia kalkulacji cenowej oraz załączników w pewnych warunkach i zakresie, przy czym w żaden sposób nie uzasadniają podstaw do stwierdzenia, iż takie wyjątkowe warunki, uzasadniające odstępianie od zasady jawności postępowania, zaszyły wobec całości informacji zawartych w kalkulacji cenowej oraz załączonych do wyjaśnień dokumentów przekazanych przez Przystępującego. Podkreślić należy, że konieczność wykazania wyjątkowości zastrzeganych informacji ma natomiast szczególne znaczenie w przypadku wyjaśnień rażąco niskiej ceny, które mają kluczowe znaczenie dla wyboru oferty jako najkorzystniejszej i jako takie stanowią przedmiot weryfikacji prawidłowości zaoferowanej ceny. Również w ocenie Izby przywołanie wyżej twierdzenia są bardzo ogólne i lakoniczne, nie wykazano jakie to specyficzne i wyjątkowe aspekty umożliwiły wykonawcy skalkulowanie ceny na takim a nie innym poziomie. Ponadto nie wykazano, która konkretnie informacja stanowić ma tajemnicę przedsiębiorstwa. Jako tajemnica przedsiębiorstwa został bowiem zastrzeżony cały kosztorys sporządzony jako treść wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Oczywistym jest natomiast, że kalkulacja ta została sporządzona na potrzeby niniejszego postępowania (jako obliczenie ceny w postępowaniu). Podkreślić należy, że kalkulacja w postaci kosztorysu jest to przedstawienie kalkulacji ceny, która jest w postępowaniu jawna i jako taka, nie może stanowić tajemnicy przedsiębiorstwa. Podkreślić ponownie należy, że wykonawca składający ofertę w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów Pzp winien więc mieć świadomość, że w przypadku, gdy zaoferowana przez niego cena będzie budzić wątpliwość Zamawiającego (bądź zajądą przesłanki obligujące do żądania wyjaśnień na podstawie art. 224 ust. 2 Pzp), to wykonawca będzie zobowiązany do przedstawienia szczegółowych wyjaśnień potwierdzających w jaki sposób obliczył cenę. Jak wskazała słusznie zatem KIO w wyroku z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. KIO 108/15: "Nie można zastrzec jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji dotyczących ceny - kalkulacji na potrzeby danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego."

Uwzględniając powyższe rozważania, wskazać należy, że CPG wskazywał, iż wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny zawierają informację dotyczące stosowanej przez wykonawcę polityki cenowej, której poznanie „mogłoby pozwolić konkurencji na zapoznanie się z wieloma aspektami działalności Wykonawcy i posłużyć jako Wiedza do budowania własnej przewagi konkurencyjnej poprzez budowanie własnej strategii cenowej w kolejnych postępowaniach w sposób analogiczny do przyjętego przez wykonawcę. Odpowiednio zoptymalizowane Strategie organizacyjne są efektem wieloletniego doświadczenia i pozyskania odpowiedniego know-how niezbędnego dla prawidłowej realizacji przedmiotu umowy. Jest to również czynnik konkurencyjny, bezpośrednio wpływający na kształt oferty". Izba wskazuje po pierwsze, że ujawnienie wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny za wykonanie prac serwisowych i modernizacyjnych parkomatów w tym konkretnym postępowaniu nie może być automatycznie utożsamione z ujawnieniem polityki cenowej wykonawcy, która może być wykorzystywana w innych postępowaniach przetargowych. I o ile zgodzić można się z tym, że dane świadczące o prowadzonej przez firmę polityce cenowej mogłyby być postrzegane jako posiadające charakter informacji o wartości gospodarczej, to w przedmiotowej sprawie nie wykazano, że dane te w sposób obiektywny obrazują szczegóły prowadzonej przez wykonawcę działalności gospodarczej, tym bardziej, że w zastrzeżeniu Przystępujący podkreślił, że „dokonał szczegółowych ocen analizując potencjał sprzętowy, materiały i osobowy dla niniejszego postępowania. ... są to informacje dotyczące sposobu kalkulacji ceny oferty, indywidualnie przyjmowane przez Wykonawcę na potrzeby niniejszego postępowania...". a przecież przedmiot zamówienia jest jawny i znany wykonawcom ubiegającym się o nie. Załączone do wyjaśnień kalkulacje, a także dowody, dotyczą potwierdzenia rynkowego poziomu kosztów właściwych dla określonych elementów tego konkretnego zamówienia. W wyjaśnieniach zawarto informacje o składnikach cenotwórczych, ale przyjętą na potrzeby przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia, z uwzględnieniem jego zakresu, charakteru i specyfiki. W ocenie Izby argument, że może być ona stosowana w przyszłości nie powoduje, że wszelkie założenia są stałe i niezmiennie i nie potwierdza w żaden sposób, że strategia ta jest jednakowa dla każdego postępowania. Już sama korespondencja załączona do wyjaśnień potwierdza, że Wykonawca każdorazowo indywidualnie przygotowuje i pozyskuje korzystne dla siebie oferty i ceny na podstawie których następnie szacuje cenę oferty w danym postępowaniu. Również co istotne Przystępujący pomimo powoływania się na wypracowany przez wiele lat model biznesowy spółki, i argumentując, że jest on wykorzystywany w innych postępowaniach, zgodził się na jego odtajnienie w innym postępowaniu i ujawnienie go wykonawcom, co w ocenie Izby podważa jego wartość gospodarczą.

Przystępujący w ocenie Izby nie wskazał również dlaczego właśnie poznanie przez wykonawców danych zawartych w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny składanych na potrzeby tego jednego, konkretnego postępowania i pod jego wymagania skonstruowanych, miałyby faktycznie powodować umniejszenie przewagi konkurencyjnej CPG. Okoliczność, że konkurencyjni wykonawcy mogliby poznać sposób, w jaki Przystępujący skalkulował cenę na potrzeby tego konkretnego postępowania, jakie są konieczne do poniesienia przez niego nakłady, czy też jaką marżę zastosował w tym konkretnym postępowaniu, nie przesądza jeszcze o tym, że doszłoby do zagrożenia interesów Przystępującego i

zmniejszenia jego przewagi konkurencyjnej w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia, tym bardziej, że jak wyżej wskazano sam w innym postępowaniu zgodził się na jego ujawnienie.

Oczywistym jest, że podmioty konkurujące ze sobą na danym rynku zbierają i analizują informacje na temat cen, kontrahentów czy metod realizacji zamówienia przez swoich konkurentów. Brak jest jednak podstaw do stwierdzenia, że określone dane zawarte w wyjaśnieniach Przystępującego faktycznie dawałyby innym wykonawcom możliwość ustalenia, jaką potencjalną cenę mógłby on zaoferować w innych postępowaniach. Również co istotne, te newralgiczne zdaniem Przystępującego dane, nie zostały przez niego nawet skonkretyzowane, nie jest bowiem wystarczające do ich zidentyfikowania posługiwanie się hasłowymi stwierdzeniami jak "dane dotyczące polityki cenowej" czy "szczegółowa kalkulacja ceny". Przystępujący nawet nie pokusił się o przypisanie do tych pojęć konkretnych dokumentów stanowiących załączniki do wyjaśnień. Analiza zaś treści wyjaśnień złożonych przez wykonawcę wskazuje, że ryzyka i założenia na jakie Przystępujący powołuje się w treści wyjaśnień, które rzekomo, w przypadku ich ujawnienia "mogą w przyszłości utrudnić lub uniemożliwić wykonawcy przedkładanie konkurencyjnych ofert" są znane przedsiębiorcom prowadzącym działalność obszarze objętym przedmiotem zamówienia, a co więcej wynikają wprost ze sporządzonego przez Zamawiającego opisu przedmiotu zamówienia i wymaganiach dotyczących modernizacji czy serwisu parkometrów. W konsekwencji Izba uznała, że Przystępujący po raz kolejny nie wykazał w jaki konkretnie sposób ujawnienie owych indywidualnych założeń wyceny narazi go na utratę pozycji rynkowej, bowiem nie przedstawił on żadnej analizy pomiędzy założeniami wykonawcy a rzekomym ryzykiem straty pozycji rynkowej czy szkód finansowych. Co więcej, Przystępujący nie wykazał, iż założenia czy ryzyka mają obiektywną wartość gospodarczą i jako takie mogą być wykorzystanie przez wykonawców konkurencyjnych. Również Izba zgodziła się z Odwołującym, który podkreślał, że pomimo ujawnienia założeń Przystępującego w zakresie kalkulacji w innym postępowaniu, Przystępujący nie wykazał, aby jakiś wykonawca wykorzystał te założenia, czym naraziłby go na szkodę. Izba nie odnalazła również żadnych "innowacyjnych" ryzyk, których ujawnienie narażałoby Przystępującego na utratę pozycji rynkowej czy określoną, identyfikowalną stratę ekonomiczną.

W opinii Izby nie mogą stanowić dowodu na wykazanie obiektywnej wartości gospodarczej lakoniczne twierdzenia Przystępującego dotyczące kontrahentów, że *„dane te mają szczególną wartość gospodarczą pozwalającą na zachowanie konkurencyjności Spółki na rynku usług parkingowych. Udostępnienie tych danych podmiotom trzecim mogłoby doprowadzić do wykorzystania przez nich stosowanych przez City Parking Group rozwiązań. Wykonawca wskazuje dodatkowo, że załączone przez niego do wyjaśnień dokumenty, obrazujące uzyskanie przez wykonawcę ceny materiałów stanowią także tajemnicę przedsiębiorstwa...”*. Zauważyć jednak należy, że jak wskazał Odwołujący z uwagi na zakres zadań oraz charakter świadczonej usługi krąg podmiotów, z którymi wykonawcy muszą podjąć współpracę, aby zrealizować usługę zgodnie z dokumentacją postępowania jest znany. Modernizacja parkomatów musi odbyć się w oparciu o współpracę z firmą Flowbird (producent parkomatów zamknij), który jak wynika z dowodów przedłożonych przez Odwołującego wszystkim wykonawcom zaoferował takie same warunki finansowe. Ponadto Odwołujący wykazywał, że firmami obsługującymi płatności bezgotówkowe oraz podmiotami realizującymi wybiórki i konwoj są konkretne firmy znane wszystkim wykonawcom. W konsekwencji skoro więc krąg tych podmiotów jest znany to nie sposób uznać a przynajmniej CPG na takie okoliczności w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie wskazywał, że dane dotyczące kontrahentów stanowią jego tajemnicą przedsiębiorstwa i mają wartość gospodarczą.

Izba wskazuje jeszcze, że pomimo szczegółowego opisywania jak wielką wartość dla Przystępującego mają również informacje wpływające na sposób obliczenia ceny, w tym przede wszystkim koszty związane z zatrudnieniem pracowników dane te zdecydował się samodzielnie odtajnić i przekazać wraz ze złożonym pismem procesowym w dniu 18 września 2025r. W ocenie Izby powyższe działanie Przystępującego potwierdzało, że albo CPG do końca nie miał przekonania, czy zastrzegane przez niego informacje rzeczywiście stanowiły tajemnicę przedsiębiorstwa, albo próbował instrumentalnie wykorzystać możliwość takiego zastrzegania informacji, aby ograniczyć innym wykonawcom możliwość podejmowania legalnych działań wobec jego oferty. Niezależnie od tego, które z powyższych powodów leżały u podstaw działań Przystępującego, oba należy ocenić jako niedopuszczalne. Ponadto takie działanie poddaje pod wątpliwość wiarygodność oświadczeń złożonych przez Przystępującego odnośnie wartości gospodarczej wszystkich zastrzeżonych wyjaśnień i załączników.

Odnosząc się kolejno do informacji, które w ocenie Przystępującego stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, tj. informacje o jego zasobach kadrowych, zauważyć należy, że jego twierdzenia, iż *„dane te prezentują wypracowaną na przestrzeni wielu lat strategię działania wykonawcy pozwalającą w optymalny sposób oszacować konieczne zaangażowanie osób fizycznych do realizacji zamówienia zgodnie z wymaganiami postawionymi przez zamawiającego”* wskazać należy, że z dokumentacji postępowania wprost wynikało ile i jakie zespoły są wymagane w niniejszym postępowaniu do realizacji zamówienia. W ocenie Izby wykonawca mając takie dane i wymogi musiał skonstruować ofertę zgodnie z tymi wymaganiami, a więc nie sposób uznać, że w tym zakresie wyjaśnienia zawierają jakiegokolwiek know – how wykonawcy i mogą stanowić wartość gospodarczą podlegającą ochronie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej, za błędne należy uznać przyjęcie, iż z samego faktu uznania danej informacji za organizacyjną czy handlową należy przypisać jej wartość gospodarczą. Każdą informację można przyporządkować do określonej kategorii, jednakże ustawodawca w art. 11 ust. 2 uznk wskazał, iż należy wykazać, że informacja ta (tj. informacja techniczna, technologiczna, organizacyjna przedsiębiorstwa lub inne informacje) posiada wartość gospodarczą. Tajemnica przedsiębiorcy powinna być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. W innym przypadku, tajemnicą przedsiębiorcy byłoby wszystko, co arbitralnie on za nią uzna, także w drodze czynności kwalifikowanych (np. poprzez zamieszczenie odpowiedniej klauzuli). Ponadto, wykonawca powinien wykazać, że ujawnienie informacji zawartych w zastrzeżonych dokumentach spowoduje wymierną szkodę w przedsiębiorstwie. Takich jednak okoliczności Przystępujący nie wykazał. Zabrakło Izbie analizy, że ujawnienie kalkulacji ceny oferty i załączników rzeczywiście spowoduje stratę finansową po jego stronie. Ogólne stwierdzenia CPG o wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji, czy o ryzyku narażenia na szkodę poprzez ich ujawnienie bez odniesienia się do konkretnych informacji zawartych w dokumentach, analizy ich wartości gospodarczej i uprawdopodobnienia szkody jaką może przynieść ich ujawnienie jest w ocenie Krajowej Izby Odwoławczej niewystarczające.

W ocenie Izby subiektywne twierdzenie wykonawcy nieoparte żadnymi obiektywnymi dowodami nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do uznania spełnienia przesłanek uzasadniających zastrzeżenie informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Izba uznała również, że opis przyjętych procedur zabezpieczających przed ujawnieniem informacji poufnych u CPG jest ogólnikowy i zabrakło tutaj elementu wykazania zastosowania i wdrożenia tychże w odniesieniu do konkretnych zastrzeganych informacji objętych wyjaśnieniami RNC. Zauważyć należy, że Przystępujący ograniczył się jedynie do wskazania na stosowane mechanizmy ochrony poufności kluczowych informacji bez wskazania dowodów. Do zastrzeżenia nie załączono umów poufności z pracownika (załączone oświadczenia dotyczą jedynie osób oddelegowanych do przygotowania wyjaśnień rażąco niskiej ceny, co nie jest jednoznaczne z zamkniętym kręgiem osób posiadających dostęp do kluczowych dla CPG kwestii). Brak regulaminów regulujących dostęp do dokumentów, zasady obiegu dokumentów, wysyłki itd. Brak w stanowisku Odwołującego dotyczącego rażąco niskiej ceny dowodów w postaci klauzul poufności z kontrahentami, zapisów umownych ograniczających popularyzowanie pewnych informacji, dowodów na zawarcie stosownych klauzul w zakresie poufności i zakazu konkurencji przy zatrudnianiu pracowników lub zawieraniu umów współpracy, regulaminów obiegu dokumentów, zabezpieczenia. Podsumowując Przystępujący ograniczył się jedynie do wskazania jakie działania podejmowane są w celu zachowania poufności (Ad. c) oświadczenia o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa) bez wskazania na potwierdzające je dowody.

W konsekwencji z uwagi na brak wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji Izba uznała za zasadny zarzut dotyczący naruszenia art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 uznk i nakazała Zamawiającemu odtajnienie całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego.

W związku z faktem, że zarzut dotyczący rażąco niskiej ceny zgodnie z żądaniem zawartym w treści odwołania był zarzutem ewentualnym, postawionym na wypadek nieuwzględnienia zarzutu głównego, tj. zaniechania odtajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, Izba zarzut ten pozostawiła bez rozpoznania. Podkreślić bowiem należy, że zarzut ten będzie mógł stać się ponownie przedmiotem odwołania w sytuacji, gdy Odwołujący, po zapoznaniu się z całością wyjaśnień CPG, dojdzie do przekonania, że zarzut ten jest uzasadniony i wymaga rozpoznania przez Izbę. Zarzut ten nie będzie mógł zostać potraktowany jako podniesiony po terminie. Dopiero po zapoznaniu z wyjaśnieniami złożonymi przez Przystępującego, Odwołujący będzie miał możliwość pełnego dokonania oceny prawidłowości decyzji Zamawiającego.

Izba oddaliła zarzut dotyczący zaniechania wezwania Przystępującego do wyjaśnienia, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia istotnej części składowej ceny, tj. ceny za modernizację automatów parkingowych wraz z wdrożeniem modułu umożliwiającego zastosowanie taryfy preferencyjnej za parkowanie przez wskazane grupy użytkowników w parkomatach i systemie nadzorującym pracę parkomatów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 224 ust. 1 Pzp jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Podkreślić należy, że dyspozycja powyższego przepisu skierowana jest do Zamawiającego i to Zamawiający, jako gospodarz postępowania, ma możliwość zastosowania procedury opisanej tym przepisem. Ustawodawca w art. 224 ust. 1 Pzp pozostawił więc Zamawiającemu ocenę zaistnienia podstaw do wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień w przedmiocie wyliczenia ceny. Zamawiający powinien zatem wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w sytuacji, gdy zaistnieją wątpliwości co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Warunkiem skorzystania z wezwania do wyjaśnień jest sytuacja, w której oferta wydaje się Zamawiającemu rażąco niska. Punktem odniesienia są występujące u Zamawiającego (a nie u konkurenta) podejrzenia zaofierowania ceny rażąco niskiej. Tylko w takiej sytuacji uprawnienie do wezwania do wyjaśnień staje się obowiązkiem Zamawiającego. Wymaga również podkreślenia, że przepisy ustawy Pzp posługują się pojęciami nacechowanymi elementami subiektywnymi, odwołują się do „wątpliwości zamawiającego”, czy wskazują, że „cena wydaje się rażąco niska”. Nie jest więc tak, że Zamawiający w każdym przypadku zobowiązany jest do przeprowadzenia procedury wyjaśniającej kalkulację oferty. Jest to konieczne w sytuacji pojawienia się wątpliwości Zamawiającego. Jeżeli ocena danych prowadzi do wniosków, że wystąpiły obiektywne przesłanki potwierdzające prawidłowość kalkulacji, Zamawiający nie ma obowiązku wzywania do wyjaśnień.

Odnosząc powyższe do niniejszego stanu faktycznego podkreślić należy, że Zamawiający po analizie ceny oferty Przystępującego wystosował wobec niego wezwanie z dnia 9 lipca 2025r. wskazując: „Zamawiający informuje, iż w związku z zaproponowaną przez Wykonawcę ceną brutto za realizację zamówienia dotyczącą obsługi urządzeń do poboru opłat parkingowych w zakresie serwisu, bieżącej eksploatacji, konserwacji, kolekcji monet w zakresie określonym w SOPZ w wysokości 1 307 490 zł powziął wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia za zaofierowaną cenę”. Z powyższego wynika więc, że Zamawiający dokonał analizy ceny oferty i w związku z wystąpieniem po jego stronie wątpliwości co do wyceny pozycji dotyczącej serwisu wezwał do złożenia wyjaśnień. Skoro więc w opinii Zamawiającego, cena oferty w zakresie modernizacji nie budziła jego wątpliwości, to w ocenie Izby brak jest podstaw aby zarzucać Zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 1 Pzp. Jednocześnie Izba stwierdziła, że w niniejszym stanie faktycznym nie sposób uznać, że Zamawiający powinien powziąć wątpliwości co do ceny zakwestionowanej przez Odwołującego w odwołaniu. Jak słusznie wskazał Przystępujący założenia poczynione przez Odwołującego odnośnie sposobu kalkulacji nie mogą automatycznie powodować stwierdzenia, że oferta o cenie niższej jest niedoszacowana, czy też nieprawidłowo skalkulowana. Wszelkie więc wyliczenia i założenia poczynione przez Odwołującego przy kalkulacji ceny oferty nie mogą potwierdzać, że tylko taki sposób był właściwy i słuszny przy uwzględnieniu wymogów SWZ. Również podkreślić należy, że całkowita cena oferty nie spełniała przesłanek aby można była ją uznać za rażąco niską i była nieznacznie niższa niż cena jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Z tego też powodu Izba zarzut ten oddaliła.

Izba za zasadny uznała natomiast zarzut nr 4 odwołania.

Izba ustaliła, że Zamawiający w punkcie 9.1.2. lit. b1 SWZ ustalił warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej, polegający na konieczności wykazania się dysponowaniem co najmniej pięcioma osobami posiadającymi: „świadectwo kwalifikacyjne (wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lipca 2022r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci – Dz. U. z 2022r. poz. 1392 ze zm.) uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji w zakresie obsługi, konserwacji, remontu, naprawy, montażu lub demontażu i czynności kontrolnopomiarowych dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu nie wyższym niż 1 kV”.

W wykazie osób Przystępujący wykazał m.in. osoby:

Poz. 1) R.M. – numer świadectwa: D1/717/1987/23

Poz. 2) A.M. – numer świadectwa: D1/717/2085/23

Poz. 4) M.H. – numer świadectwa: D1/717/1988/23.

Odwołujący w odwołaniu wskazywał, że „z przedłożonego przez CPG wykazu osób wynika, że p. R.M., p. A.M., p. M.H. posiadają świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji w zakresie obsługi, konserwacji, remontu, naprawy, montażu lub demontażu i czynności kontrolno-pomiarowych dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu nie wyższym niż 1 kV odpowiednio o nr D1/717/1987/23, D1/717/2085/23, D1/717/1988/23. Podane dla tych osób numery świadectw uprawniają do zajmowania się dozorem urządzeń a nie wymaganą eksploatacją. (...) Zamawiający wymagał, aby co najmniej 5 osób posiadało świadectwo kwalifikacyjne (wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci – Dz. U. z 2022 r. poz. 1392 ze zm.) uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji w zakresie obsługi, konserwacji, remontu, naprawy, montażu lub demontażu i czynności kontrolnopomiarowych dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu nie wyższym niż 1 kV. W związku z tym, że tylko 2 z 5 osób wskazanych przez CPG w wykazie posiada wymagane postanowieniami SWZ świadectwo kwalifikacji, Zamawiający zobowiązany jest w świetle art. 128 ust. 1 Pzp do wezwania CPG do uzupełnienia lub poprawienia wykazu osób przez wskazanie wymaganej SWZ liczby osób spełniających wymagania określone w pkt 9.1.2 lit. b1 SWZ celem ustalenia czy wykonawca spełnia opisane

przez Zamawiającego warunki udziału w postępowaniu”.

Przystępujący w złożonym piśmie procesowym wskazał, że: „osoby zgłoszone w wykazie osób przez Przystępującego CPG, co do których Odwołujący KBU kwestionuje w swoim odwołaniu, iż posiadają oni świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji, w rzeczywistości posiadają zarówno uprawnienia do zajmowania się dozorem urządzeń, jak również świadectwa dotyczące eksploatacji. Przystępujący wskazuje, że w wykazie osób, dla następujących pracowników: M.H., A.M. i R.M., omyłkowo wskazane zostały numery uprawnień dotyczące wyłącznie dozoru, aczkolwiek wymienione osoby posiadają również uprawnienia dotyczące eksploatacji.”.

Jako dowód Przystępujący przedłożył dokumenty potwierdzające uprawnienia dot. eksploatacji urządzeń dla M. Hoffann, A. Majnke, R. Majnke.

Uwzględniając powyższe ustalenia wskazać należy, że zgodnie z art. 128 ust. 1 Pzp jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że: 1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub 2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Podkreślić również należy, że Izba na etapie postępowania odwoławczego weryfikuje prawidłowość czynności Zamawiającego polegającej na ocenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu przez CPG określonego w pkt. 9.1.2 lit. b1 SWZ. W ocenie Izby w okolicznościach niniejszej sprawy Zamawiający w sposób nieprawidłowy przyjął na podstawie złożonego wykazu osób, że Przystępujący wykazał spełnienie warunku udziału w postępowaniu określonego w ww. punkcie SWZ. Nie budzi bowiem wątpliwości, że z wykazu tego nie wynikało, że wskazane przez Odwołującego osoby posiadały kwalifikacje żądane przez Zamawiającego, a więc uprawnienia do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji w zakresie obsługi, konserwacji, remontu, naprawy, montażu lub demontażu i czynności kontrolnopomiarowych dla urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu nie wyższym niż 1 kV. W konsekwencji Zamawiający zobowiązany był skierować do CPG wezwanie o poprawienie lub uzupełnienie wykazu osób stanowiącego załącznik nr 8 do SWZ w celu wykazania przez CPG spełnienia warunku udziału w postępowaniu.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, że Zamawiający w związku z umorzeniem postępowania w zakresie części zarzutu nr 1 petitum odwołania, na podstawie art. 522 pkt 2 Pzp, zobowiązany będzie do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i przekazania Odwołującemu odtajnionych przez Przystępującego dokumentów. W związku natomiast z uwzględnieniem pozostałej części ww. zarzutu nr 1 oraz nr 4 przez Izbę zaistnieje konieczność ujawnienia i przekazania całości wyjaśnień RNC złożonych przez Przystępującego, oraz wezwanie ww. wykonawcy w trybie art. 128 ust. 1 Pzp.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

Izba, częściowo uwzględniła i częściowo oddaliła odwołanie. Stosunek zarzutów zasadnych do niezasadnych wyniósł odpowiednio $\frac{3}{4}$ do $\frac{1}{4}$. Kosztami postępowania obciążono zatem Przystępującego zgłaszającego sprzeciw w części $\frac{3}{4}$ i Odwołującego w części $\frac{1}{4}$.

Na koszty postępowania odwoławczego składał się wpis uiszczony przez Odwołującego w wysokości 15 000 zł, koszty poniesione przez odwołującego oraz zamawiającego z tytułu zastępstwa przed Izbą w kwocie 7200 zł, a więc łącznie 22 200 zł. Odwołujący poniósł koszty postępowania odwoławczego w wysokości 22 200 zł tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika, tymczasem odpowiadał za nie do wysokości 5550 zł (22 200 zł x $\frac{3}{4}$). Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 16650 zł stanowiącą różnicę pomiędzy kosztami poniesionymi dotychczas przez Odwołującego, a kosztami postępowania, za jakie odpowiadał w świetle jego wyniku.

Przewodnicząca: