Sygn. akt: KIO 3607/25

WYROK

Warszawa, 9 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Anna Chudzik

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 25 sierpnia 2025 r. przez wykonawcę Gorem Instal Sp. z o.o. z siedzibą w Międzyrzeczu,

w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Kłodawa,

uczestnik po stronie Zamawiającego: MET-INSTAL Sp. z o.o. z siedzibą w Miękowie,

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz ujawnienie i udostępnienie Odwołującemu wszystkich dokumentów przedstawionych przez wykonawcę MET-INSTAL Sp. z o.o. z siedzibą w Miękowie w ramach wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny;

2.Kosztami postępowania obciąża Gminę Kłodawa i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2.zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 13 600 zł 00 gr (słownie: trzynaście 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 3607/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Kłodawa – prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Santocko*. Wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 28 maja 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00252365/01.

Wykonawca Gorem Instal Sp. z o.o.wniósł 25 sierpnia 2025 r. odwołanie wobec uznania tajemnicy przedsiębiorstwa zastrzeżonej przez wykonawcę Met-Instal Sp. z o.o. za poprawnie zastrzeżoną oraz nieodrzucenia oferty złożonej przez tego wykonawcę w sytuacji wystąpienia przesłanek rażąco niskiej ceny i niewystarczającego jej wyjaśnienia. Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1)art. 74 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, poprzez nieudostępnienie wszystkich dokumentów złożonych przez Met-Instal Sp. z o.o. w zakresie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny i niezasadne uznanie tajemnicy przedsiębiorstwa za skutecznie zastrzeżoną przez Met-Instal sp. z o.o., co doprowadziło do ograniczenia jawności postępowania;

2)art. 239 ustawy Pzp poprzez wybór oferty najkorzystniejszej w sytuacji pozbawienia Odwołującego możliwości weryfikacji prawidłowości działań Zamawiającego będących podstawą tej czynność.

ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia zarzutu nr 1 i 2:

3)art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Met-Instal Sp. z o.o., w sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny i nie potwierdzają,

że zaoferowana cena nie jest rażąco niska.

4)art. 239 ustawy Pzp, poprzez wybór oferty najkorzystniejszej, w sytuacji gdy oferta ta podlega odrzuceniu.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

–unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej,

–odtajnienia wszystkich dokumentów złożonych przez Met-Instal Sp. z o.o. w zakresie wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny oraz udostępnienia ich Odwołującemu,

–w przypadku rozpatrzenia zarzutu nr 2 –odrzucenia oferty Met-Instal Sp. z o.o. jako oferty zawierającej cenę rażąco niską i dokonania ponownej oceny i badania ofert.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W zakresie zarzutów nr 1 i 2 (zarzuty główne) Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Pismem z 7 sierpnia 2025 r. Zamawiający wezwał Przystępującego – na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp – do złożenia wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Przystępujący złożył wyjaśnienia, do których załączył następujące załączniki:

1)Wykaz sprzętu,

2)Zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS,

3)Deklaracja DRA,

4)Kosztorys ofertowy,

5)Oferty na usługi i dostawy materiałów.

Przystępujący oświadczył w wyjaśnieniach, że załącznik nr 5 (oferty na usługi i dostawy materiałów) zastrzega jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Przystępujący przedstawił następujące uzasadnienie tego zastrzeżenia:

Zawarte informacje i ceny stanowią wartość gospodarczą, m.in. otrzymywane przez nas rabaty i specjalne warunki dostaw czy też realizacji, które są dla nas dostępne z uwagi na wieloletnią współpracę oraz wielkość zamówień i prac wykonywanych dla nas przez firmy składające nam oferty w niniejszym postępowaniu. Dodatkowo zaznaczyć należy, iż już samo zestawienie firm, z którymi współpracujemy ma w pewien sposób wartość gospodarczą, gdyż wśród naszych kontrahentów mogą znajdować się firmy, o których istnieniu inni oferenci nie wiedzą, a co za tym idzie, nie mogą od nich otrzymywać równie korzystnych ofert co nasza firma. Ponadto zachowujemy w firmie wszelkie środki pozwalające na twierdzenie, iż dostęp do zastrzeżonych przez nas ofert mają wyłącznie osoby odpowiedzialne za przygotowanie oferty oraz zarząd, co w pełni pokrywa zapisy mówiące o zachowaniu należytej staranności działań w celu utrzymania tych informacji w poufności.

W odpowiedzi na wniosek Odwołującego o udostępnienie załączników do protokołu Zamawiający przekazał Odwołującemu m.in. wyjaśnienia Przystępującego dotyczące zaoferowanej ceny, z załącznikami w postaci wykazu sprzętu, deklaracji DRA VII oraz kosztorysu ofertowego. Zamawiający nie udostępnił Odwołującemu zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS oraz ofert na usługi i dostawy materiałów, wskazując:

(…) dokumenty stanowiące załącznik nr 5 do ww. pisma zgodnie art. 18 ust. 3 zostały zastrzeżone przez Wykonawcę jako tajemnica przedsiębiorstwa zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W związku z powyższym Zamawiający ich nie udostępnia. Przesłany przez Wykonawcę załącznik nr 3 do wskazanego powyżej pisma stanowią pliki w wersji XML i XSL, których Zamawiający nie był w stanie otworzyć. Z pisma Wykonawcy wynika, że załącznik nr 3 to zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu z opłaceniem składek wraz z potwierdzeniem UPO. Należy ponadto zauważyć, iż zaświadczenie z ZUS stanowi podmiotowy środek dowodowy, który Wykonawca składa na wezwanie Zamawiającego. Natomiast w prowadzonym postępowaniu taki dokument nie był wymagany. Pomimo, że Zamawiający nie mógł się zapoznać ze złożonym dokumentem, uznał, że złożony złącznik nr 3 nie ma wpływu na decyzję o wyborze najkorzystniejszej oferty, więc nie wzywał Wykonawcy do wyjaśnienia jego treści. Jednocześnie Zamawiający informuje, że z uwagi na fakt, że dokument prawdopodobnie może zawierać dane osobowe, których Zamawiający nie jest w stanie zanonimizować, zatem nie udostępnia załącznika nr 3 do pisma z dnia 12.08.2025 r.

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie w zakresie zarzutu głównego zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 18 ustawy Pzp:

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.

2. Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.

3. Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r.), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w .

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji 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.

W pierwszej kolejności wyraźnego podkreślenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad obowiązujących w systemie zamówień publicznych jest zasada jawności postępowania, a ograniczenie dostępu do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia może zachodzić wyłącznie w przypadkach określonych ustawą, co wynika z art. 18 ust. 2 ustawy Pzp. Wyjątkiem od tej zasady jest wyłączenie udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp. W świetle art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa pod warunkiem wykazania przez wykonawcę zasadności ich zastrzeżenia.

Aby wykazać skuteczność zastrzeżenia informacji, Przystępujący zobowiązany był wykazać łączne wystąpienie następujących przesłanek definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji:

1)informacje mają charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą,

2)informacje 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,

3)uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Wyraźnie podkreślić należy, że badaniu przez Izbę podlega czynność Zamawiającego polegająca na ocenie przedstawionego przez wykonawcę uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, Izba nie docieka natomiast, czy zastrzeżone informacje obiektywnie stanowią lub mogą stanowić informacje podlegające ochronie. Rozstrzygnięcie zarzutów przez Izbę polega na odpowiedzi na pytanie, czy Zamawiający prawidłowo uznał, że wykonawca w ustawowym terminie uzasadnił w sposób wystarczający dokonane zastrzeżenie. Nie jest też rolą Zamawiającego ocena, czy określone informacje mogą potencjalnie stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, zadaniem Zamawiającego jest natomiast zbadanie, czy wykonawca należycie uzasadnił zastrzeżenie informacji, gdyż to jakość tego uzasadnienia decyduje o tym, czy w jawnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego określone informacje mogą pozostać niejawne.

Z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wynika, że wykazanie skuteczności zastrzeżenia powinno nastąpić wraz z przekazaniem takich informacji. W związku z tym, na ocenę dokonywaną przez Izbę nie może mieć wpływu próba wykazania zasadności zastrzeżenia dopiero w postępowaniu odwoławczym. Zatem argumentacja mająca wykazać zasadność zastrzeżenia, przedstawiona przez Przystępującego w piśmie procesowym – w zakresie, w jakim wykracza poza uzasadnienie przedstawione Zamawiającemu – nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

W ocenie Izby uzasadnienie zastrzeżenia przedłożone przez Przystępującego nie potwierdza zasadności utrzymania tajemnicy przedsiębiorstwa.

Po pierwsze, Przystępujący nie sprostał ciężarowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji. Zaznaczyć należy, że informacje mają wartość gospodarczą, jeśli mogą być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub

pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów, a ciężar wykazania tych okoliczności spoczywa na wykonawca zastrzegającym te informacje jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Uzasadnienie zastrzeżenia przedstawione przez Przystępującego jest wyjątkowo lakoniczne, nie wskazuje żadnych szczególnych cech, które pozwalałyby na wyłączenie jawności informacji. Przystępujący ograniczył się do ogólnikowych deklaracji o posiadaniu przez zastrzeżone informacji wartości gospodarczej. Wskazał na otrzymane rabaty i specjalne warunki dostaw czy realizacji oraz podniósł, że samo zestawienie kontrahentów ma wartość polegającą na tym, że wśród nich *mogą znajdować się firmy, o których istnieniu inni oferenci nie wiedzą, a co za tym idzie, nie mogą od nich otrzymywać równie korzystnych ofert co nasza firma.* Przystępujący nie podjął nawet próby uprawdopodobnienia, że grono jego kontrahentów jest na tyle specyficzne, a oferowane przez nich dostawy czy usługi na tyle unikatowe, że ich ujawnienie mogłoby przynieść mu szkodę. Należy przy tym mieć na uwadze, że przedmiotem zamówienia są typowe roboty budowlane, powszechnie realizowane na rynku zamówień publicznych, trudno zatem przyjąć, że ujawnienie kontrahentów wykonawcy pozwoli konkurencji pozyskać szczególną wiedzę i wykorzystać ją ze szkodą dla Przystępującego. Ponadto Przystępujący ograniczył się do stwierdzenia, że zastrzeżone dokumenty zawierają informacje o rabatach i warunkach współpracy, bez przedstawienia szerszej argumentacji, która pozwalałaby przyjąć, że warunki wynikające z ofert są szczególne i niedostępne innym wykonawcom, a ich ujawnienie wpłynie na pozycję wykonawcy w przyszłości. Gdyby przyjąć stanowisko Przystępującego należałoby dojść do wniosku, że tego rodzaju informacje z zasady mogą w postępowaniach o udzielenie zamówienia być niejawne, co jest oczywiście nieuprawnione.

Następnie wskazać należy, że Przystępujący nie wykazał przesłanek odnoszących się do braku dostępności informacji i podjęcia działań w celu zachowania ich w poufności. W tym zakresie Przystępujący nie przedstawił żadnych skonkretyzowanych twierdzeń, poprzestając na całkowicie gołosłownym wskazaniu: *zachowujemy w firmie wszelkie środki pozwalające na twierdzenie, iż dostęp do zastrzeżonych przez nas ofert mają wyłącznie osoby odpowiedzialne za przygotowanie oferty oraz zarząd*. Sposób ochrony informacji nie tylko nie został poparty żadnymi dowodami, ale nawet nie został opisany w treści uzasadnienia. Ponadto Przystępujący nie uprawdopodobnił nawet, że podmioty, od których uzyskał oferty, w jakikolwiek sposób te informacje chronią. Co więcej – wola objęcia tych informacji ochroną ze strony kontrahentów nie wynika z treści przedstawionych ofert, w których brak jest klauzul niejawności.

Podsumowując, Przystępujący w żadnej mierze nie wykazał istnienia ustawowych przesłanek objęcia informacji w załączniku nr 5 do wyjaśnień tajemnicą przedsiębiorstwa. W tej sytuacji Zamawiający zobowiązany był do ujawnienia treści tego załącznika.

W odniesieniu do nieudostępnienia Odwołującemu załącznika do wyjaśnień w postaci zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS, wskazać należy, że zgodnie z art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem lub zdanie drugie. Zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS nie zostało przez Przystępującego objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, zatem podlegało udostępnieniu innym wykonawcom w sposób określony w art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Usprawiedliwieniem zaniechania w tym zakresie nie jest okoliczność, że Zamawiający – jak twierdzi – nie mógł otworzyć pliku z tym załącznikiem i nie wziął go pod uwagę przy ocenie wyjaśnień. Odwołujący był uprawniony, aby zweryfikować twierdzenia Zamawiającego w tym zakresie, ale został tej możliwości pozbawiony.

Za nieprzekonujące należy uznać wyjaśnienia Zamawiającego, że nie przekazał ww. załącznika w obawie o ujawnienie danych osobowych pracowników Przystępującego. Abstrahując o tego, czy zasadne było założenie, że w zaświadczeniu o niezaleganiu w płatności składek zamieszcza się dane osobowe pracowników, Zamawiający zdaje się pomijać treść art. 18 ust. 6 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający udostępnia dane osobowe, o których mowa w rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 r., w celu umożliwienia korzystania ze środków ochrony prawnej, do upływu terminu na ich wniesienie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że również zaświadczenie o niezaleganiu w płatności składek podlegało udostępnieniu innym wykonawcom.

Wobec uwzględnienia zarzutu głównego Izba nie rozpoznała merytorycznie zarzutu ewentualnego, dotyczącego zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego, jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

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.

Przewodnicząca:……