

WYROK

Warszawa, dnia 13 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Beata Pakulska-Banach

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 września 2025 r. przez wykonawcę Maldrobud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie działającą na rzecz Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
 2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego Maldrobud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł (słownie: piętnaście tysięcy złotych), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 597,60 zł (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt siedem złotych sześćdziesiąt groszy), poniesioną przez odwołującego w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby, kwotę 51 zł (słownie: pięćdziesiąt jeden złotych), poniesioną przez odwołującego tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictw, a także kwotę 3600 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych), poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 362,10 zł (słownie: trzysta sześćdziesiąt dwa złote dziesięć groszy), poniesioną przez zamawiającego w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby;
 - 2.2. zasądza od odwołującego Maldrobud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu na rzecz zamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie działającej na rzecz Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad kwotę 3962,10 zł (słownie: trzy tysiące dziewięćset sześćdziesiąt dwa złote dziesięć groszy), tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika oraz w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

UZASADNIENIE

Zamawiający – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie działająca na rzecz Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, na realizację zadania pn.: „*Całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie w podziale na 2 części*”; numer referencyjny: GDDKiA OSz.D-3.2421.29.2025.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19.05.2025 r., numer publikacji ogłoszenia: 320747–2025, numer wydania: Dz.U. S: 95/2025. Wartość zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 8 września 2025 roku wykonawca Maldrobud Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Myśliborzu (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie od niezgodnych z przepisami

ustawy Pzp czynności i zaniechań zamawiającego - w procesie badania i oceny ofert - polegających na nieuprawnionym odtajnieniu informacji zastrzeżonych przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Czynnościom i zaniechaniom zamawiającego odwołujący zarzucił naruszenie:

1) art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 – dalej jako u.z.n.k.) – z uwagi na nieuprawnione odtajnienie w dniu 29.08.2025 r. informacji zawartych w plikach wymienionych w pkt. 6 pisma zamawiającego z dnia 29.08.2025 r. (GDDKiA OSz.D-3.2421.29.2024.18.wb), przekazanych przez odwołującego poprzez platformę eB2B w dniu 06.08.2025 r. w ramach wyjaśnień ceny oferty dla Części nr 1 i nr 2 zamówienia, podczas gdy odwołujący wykazał, że informacje te stanowią prawnie chronioną tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawcy, *a w konsekwencji powyższego*

2) art. 16 ustawy Pzp – z uwagi na przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

W oparciu o powyższe odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności z dnia 29 sierpnia 2025 r., którą postanowił odtajnić informacje zawarte w plikach wymienionych w pkt. 6 pisma zamawiającego z dnia 29.08.2025 r. (GDDKiA OSz.D-3.2421.29.2024.18.wb), przekazane przez odwołującego poprzez platformę eB2B w dniu 06.08.2025 r. w ramach wyjaśnień ceny oferty – w zakresie Części nr 1 i nr 2 zamówienia;

2) uznania zastrzeżonych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa odwołującego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Przedmiotem zamówienia jest całoroczne kompleksowe (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie w podziale na 2 części: Część 1 – obejmująca całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych Rejonu w Koszalinie. Drogi administrowane przez Rejon w Koszalinie objęte przedmiotem zamówienia to:

- droga ekspresowa S6 od km 166+008 do km 206+628 (rzeczywisty kilometrąż zostanie ustalony po przejęciu drogi)
- droga krajowa nr 37 od km 0+000 do km 14+562 (przekazanie drogi w utrzymanie nastąpi z dniem 01.07.2026)

Część 2 - obejmująca całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych w Rejonu w Lipianach. Drogi administrowane przez Rejon w Lipianach objęte przedmiotem zamówienia to:

- droga ekspresowa S3 od km 0+000 do km 54+012
- droga ekspresowa S3/A6 od km 9+200 10+600.

W dniu 25 lipca 2025 r. zamawiający, działając w trybie art. 224 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, wezwał odwołującego do udzielenia wyjaśnień w zakresie części 1 i 2, w tym złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny - w celu ustalenia, czy zaoferowana cena oraz jej istotne części składowe zawierają rażąco niską cenę oraz czy uwzględniają wszystkie wymagania zawarte w SWZ.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, odwołujący w dniu 6 sierpnia 2025 r. przekazał wyjaśnienia zastrzegając część informacji jako tajemnicę przedsiębiorstwa, tj. zastrzegając informacje ujęte w dokumentach zamieszczonych w załącznikach:

nr 4 – folder zawierający indywidualne oferty, cenniki, faktury sprzedażowe od dostawców materiałów Cz. 1;

nr 5 – folder zawierający indywidualne oferty, cenniki, faktury sprzedażowe od dostawców materiałów Cz. 2,

nr 6 - folder zawierający indywidualne oferty podwykonawców Cz. 1,

nr 7 - folder zawierający indywidualne oferty podwykonawców Cz. 2,

nr 9 - plik zawierający szczegółowe kalkulacje cenowe dla pozycji TER dla Cz. 1 i Cz. 2 związane z robotami bitumicznymi wraz z ofertami dostawców i fakturami zakupowymi na materiały wsadowe mieszanek mineralno-bitumicznych.

W uzasadnieniu dla zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawca powołał się na orzecznictwo KIO i poglądy doktryny dotyczące nieudostępniania informacji wynikających ze składanych przez wykonawców dokumentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto, wykonawca wyjaśniał, że:

1) *w zakresie załączników nr 4, 5, 6, 7 i 9 - ceny uzyskane za podwykonawstwo, ceny materiałów, wielkość rabatów a jednocześnie wypracowane kontakty, nazwy partnerów handlowych, warunki zawartych porozumień, które wynikają z zobowiązań podmiotów trzecich, źródła dostaw a pośrednio także rozwinięcie elementów kosztowych, wskazujących na sposób kalkulacji ceny złożonej oferty;*

2) *w zakresie załącznika nr 9 odnośnie kalkulacji - rozwinięcie elementów kosztowych, wskazujących na indywidualny sposób kalkulacji ceny złożonej oferty w zakresie tych pozycji TER, które przewidują roboty nawierzchniowe/bitumiczne.*

Wykonawca zaprezentował w tej kalkulacji konkretne ilości i proporcje surowców zgodnie z zatwierdzonymi przez Zamawiającego recepturami do stosowania na drogach krajowych z uwzględnieniem cen materiałów wsadowych zaofferowanych przez konkretne podmioty. (...)

zdaniem wykonawcy, w niniejszym stanie faktycznym, zastrzeżone wyliczenia, konkretne stawki zawarte w załączniku nr 9 wraz z dowodami dokumentującymi te stawki w postaci ofert i faktur VAT mogą i powinny być przedmiotem ochrony. Rozwiązania i sposób obliczeń zawarte w tym załączniku są wynikiem zdobytej wiedzy i doświadczenia wykonawcy oraz stanowią informację, które mają dlań wartość gospodarczą jako dla autora tych rozwiązań, biorąc pod uwagę możliwość wykorzystania tych informacji przez konkurencyjnych wykonawców w tym jak i w przyszłych postępowaniach. Powyższe jest tym bardziej uzasadnione z uwagi na sposób kalkulacji jaki Wykonawca zaprezentował w załączniku nr 9, będący efektem wypracowanych kontaktów handlowych, które są atutem MALDROBUD. (...)

Zastrzeżonych informacji Wykonawca nie udostępnił na zewnątrz. Wobec powyższego, wypełniona została definicja pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (...). Zgodnie z art. 11 ust. 2 wskazanej ustawy 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. (...)

treści niniejszych wyjaśnień jak również z zastrzeżonych załączników wynika wprost, że oferty, cenniki podwykonawców, dostawców jak również faktury zakupowe zostały przygotowane na potrzeby niniejszego postępowania i niewątpliwie stanowią wartość gospodarczą, bowiem są skierowane indywidualnie do MALDROBUD, ich treść jest konsekwencją wieloletniej współpracy, wzajemnego zaufania; a ich ujawnienie mogłoby negatywnie wpłynąć na relacje z innymi podmiotami. (...) sposób kalkulacji ceny, jak i poszczególne czynniki cenotwórcze ujawnione przez wykonawcę na żądanie zamawiającego dla sprawdzenia, czy cena oferty nie jest ceną rażąco niska, mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa. Dlatego też zdaniem Wykonawcy, w niniejszym stanie faktycznym, zastrzeżone oferty, cenniki, faktury podwykonawców, dostawców wraz z konkretnymi stawkami, cenami zawarte w załącznikach nr 4, 5, 6, 7 i 9 mogą i powinny być przedmiotem ochrony. (...)

Dostęp do zastrzeżonych informacji mają jedynie osoby i podmioty których informacje te dotyczą. Wykonawca oświadcza, iż informacje nie są udostępnione w jakichkolwiek dostępnych publicznie materiałach, system informatyczny w którym są przechowywane został zabezpieczony a fakt ochrony został zakomunikowany osobom biorącym udział w sporządzaniu oferty, w szczególności tym odpowiedzialnym za skalkulowanie ceny podanej w złożonej ofercie.

Środki jakie Wykonawca podjął celem zabezpieczenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa zostały szczegółowo opisane w załączonej Polityce Bezpieczeństwa Informacji. Z postanowień przytoczonej polityki jednoznacznie wynika, iż załączone do wyjaśnień dowody w postaci indywidualnych ofert, cenników podwykonawców usług, dostawców materiałów na potwierdzenie cen przyjętych w informacji na temat sposobu skalkulowania poszczególnych pozycji cenowych jak również indywidualne kalkulacje dla pozycji TER związanych z robotami nawierzchniowymi/bitumicznymi, wchodzi w zakres wyszczególnionych rodzajów danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa spółki (patrz § 2 załącznika nr 2 do Polityki Bezpieczeństwa Informacji). (...)

W MALDROBUD zostały zatem wdrożone systemowe rozwiązania zabezpieczające informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa przed ich ujawnieniem, polegające między innymi na odpowiedniej organizacji pracy zespołów roboczych, zawieraniu z pracownikami i osobami współpracującymi umów o zakazie konkurencji i zachowaniu poufności, ograniczeniu ilości osób mających dostęp do zastrzeżonych danych technicznych i technologicznych, wprowadzeniu systemu monitorowania pracy komputerów, zabezpieczaniu nośników informacji, przyjęciu wewnętrznych regulacji określających zasady bezpieczeństwa informacji, zaniechaniu publikacji danych dotyczących nowych rozwiązań i koncepcji w ogólnie dostępnych pismach branżowych bądź ograniczaniu ich treści, zawieraniu umów o zachowaniu poufności z kontrahentami, które obejmują również pracowników i osoby z nimi współpracujące (...)

Wobec powyższego, w stosunku do zastrzeżonych informacji podjęte zostały wszystkie niezbędne czynności w celu zachowania ich w poufności.

Zastrzeżone informacje zostały wypracowane na gruncie wieloletniego doświadczenia, które świadczy o pozycji rynkowej MALDROBUD i są niezbędne do prowadzenia przedsiębiorstwa oraz do konkurowania na rynku z innymi podmiotami działającymi w tej branży.

Ujawnienie informacji na gruncie przedmiotowego postępowania może wywołać negatywne konsekwencje m.in. podmioty konkurencyjne mogą osiągnąć korzyść majątkową w związku z poznaniem współpracujących z Wykonawcą kontrahentów i warunków cenowych jakie wskazani kontrahenci gwarantują MALDROBUD, co ma bezpośrednie przełożenie na sposób kalkulowania cen przez spółkę. Informacje te mają zatem doniosły charakter organizacyjny jako

całokształt doświadczeń których dorobił się Wykonawca w okresie prowadzenia działalności.”

Pismem z dnia 29 sierpnia 2025 r. zamawiający postanowił odtajnić w całości informacje zastrzeżone przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa zawarte w plikach o nazwie:

zal.4_oferty_cenniki_faktury_na_materiały_cz._1_koszalin.; zal.5_oferty_cenniki_faktury_na_materiały_cz._2_lipiany;

zal.6_indywidualne_oferty_podwykonawców_cz._1_koszalin;

zal.9_kalk_cen.,_oferty_faktury_poz._rob._bitum._cz._1_koszalin_i_cz._2_lipiany.pdf

zal.7_indywidualne_oferty_podwykonawców_cz._2_lipiany;

zal.9_kalk_cen.,_oferty_faktury_poz._rob._bitum._cz._1_koszalin_i_cz._2_lipiany.pdf.

Zamawiający wskazał m.in., że:

„4. Odstępstwo od zasady jawności może nastąpić wyłącznie wobec informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. W takim przypadku Państwa obowiązkiem jest wykazać, że faktycznie przekazane informacje są na tyle wyjątkowe, że zasługują na ochronę.

5. Naszym obowiązkiem, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego, jest zweryfikowanie, czy zastrzeżone przez Państwa informacje rzeczywiście stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Weryfikacji takiej dokonujemy na podstawie Państwa uzasadnienia zastrzeżenia informacji, które dostaliśmy wraz z tymi informacjami. Treść zastrzeganych informacji jest bez znaczenia dla prawidłowego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

6. Mając na uwadze powyższe, Zamawiający zawiadamia, że dokonał badania i oceny skuteczności zastrzeżenia, jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji przekazanych w wyjaśnieniach ceny oferty przekazanych pismem z dnia 06.08.2025 r. i postanawia odtajnić w całości następujące informacje zawarte w plikach o nazwie:

(...)

7. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa, jako wyjątek od zasady jawności postępowania o zamówienie publiczne powinno być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa definiuje art. 11 ust. 2 ustawy ZNK, w świetle którego 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. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że aby określone informacje mogły zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorstwa, muszą w stosunku do nich zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wskazane ww. przepisie. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że w sytuacji, gdy okaże się, że jedna z tych przesłanek nie zostanie spełniona, to określona informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa i każdy może z niej korzystać bez ograniczeń. (...)

9. W ocenie Zamawiającego prawo do zastrzeżenia określonych informacji nie może być wykorzystane jako instrument do pozbawienia wykonawców konkurencyjnych możliwości weryfikacji złożonych przez wykonawcę wyjaśnień. Podkreślić należy, że zastrzeganie informacji jest wyjątkiem od reguły jawności, zatem powinno ono mieć możliwie jak najmniejszy rozmiar, tj. nawet jedynie poszczególne, pojedyncze nazwy, liczby czy inne dane. Objęcie dokumentów tajemnicą przedsiębiorstwa nie może być stosowane w celu uniknięcia ewentualnego odwołania, jakie mogliby wnieść konkurenci. Wobec powyższego stwierdzić należy, że wykonawca powinien sprecyzować i wykazać w ramach uzasadnienia, w jaki sposób ujawnienie tych konkretnych informacji/dokumentów osłabiłoby jego pozycję rynkową, czego w niniejszym przypadku nie uczynił.

Zdaniem Zamawiającego Wykonawca nie wykazał w sposób dostateczny wystąpienia okoliczności uzasadniających uznanie zastrzeżonych dokumentów i informacji, o których mowa powyżej za takie, które zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca poza stawianymi w uzasadnieniu twierdzeniami nie wykazał wartości gospodarczej w odniesieniu do każdej z zastrzeganych, a wskazanych powyżej w pkt 6 informacji.

Wykonawca ograniczył się do ogólnych stwierdzeń odnoszących się do wartości gospodarczej, jednak bez ich szczegółowego omówienia w odniesieniu do każdego z dokumentów dla którego zastrzegł tajemnicę. Dużą część uzasadnienia stanowią teoretyczne wywody dotyczące obowiązujących przepisów prawa, poparte cytatami z orzecnictwa, niewnoszące żadnej wiedzy co do zasadności zastrzeżenia konkretnych informacji przedstawionych w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Mają one charakter na tyle ogólny, że mogłyby bez większych zmian zostać przedstawione winnych postępowaniach o udzielenie zamówienia.

W ocenie Zamawiającego za wykazanie przesłanek nie mogą zostać uznane ogólne i lakoniczne stwierdzenia stanowiące między innymi że: „(...) Przekazane przez Wykonawcę informacje, co do których zastrzegł, iż są one tajemnicą przedsiębiorstwa, stanowią: 1) w zakresie załączników nr 4, 5, 6, 7 i 9 - ceny uzyskane za podwykonawstwo, ceny materiałów, wielkość rabatów a jednocześnie wypracowane kontakty, nazwy partnerów handlowych, warunki zawartych porozumień, które wynikają z zobowiązań podmiotów trzecich, źródła dostaw a pośrednio także rozwinięcie elementów

kosztowych, wskazujących na sposób kalkulacji ceny złożonej oferty; 2) w zakresie załącznika nr 9 odnośnie kalkulacji - rozwiniecie elementów kosztowych, wskazujących na indywidualny sposób kalkulacji ceny złożonej oferty w zakresie tych pozycji TER, które przewidują roboty nawierzchniowe/bitumiczne. Wykonawca zaprezentował w tej kalkulacji konkretne ilości i proporcje surowców zgodnie z zatwierdzonymi przez Zamawiającego recepturami do stosowania na drogach krajowych z uwzględnieniem cen materiałów wsadowych zaoferowanych przez konkretne podmioty. (...) W ocenie Zamawiającego, wykazując prawidłowość zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, nie może poprzestać wyłącznie na ogólnikowych, lakonicznych stwierdzeniach i zapewnieniach. Dodatkowo wskazać należy w przypadku odniesienia do kalkulacji robót bitumicznych, roboty te prowadzone są zgodnie z zatwierdzonymi przez Zamawiającego recepturami, dostępnymi również dla innych wykonawców. (...) W ocenie Zamawiającego wartość gospodarcza danej informacji nie może sprowadzać się do samego subiektywnego przekonania przedsiębiorcy o wartości posiadanej przez niego informacji. W uzasadnieniu nie wykazano istnienia związku przyczynowo - skutkowego między ujawnieniem zastrzeżonych dokumentów i informacji a szkodą, jaką może ponieść wykonawca. Również należy podkreślić, że tajemnica przedsiębiorstwa musi mieć charakter obiektywny. (...) Samo stwierdzenie, że dane informacje mają dla Wykonawcy wartość gospodarczą nie wystarczy aby uznać, że Wykonawca dokonał skutecznego zastrzeżenia tych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Innymi słowy, ochroną poufności co do zasady powinny być objęte poszczególne informacje czy też dane, co do których Wykonawca winien następnie wykazać zasadność ich objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa w świetle przesłanek wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy ZNKU. 10. Reasumując, informacje te, choć mają charakter organizacyjny nie są uniwersalne oraz nie mają wartości gospodarczej i nie rodzą niebezpieczeństwa wykorzystania ich przez konkurencję. W ocenie Zamawiającego stopień ogólności tych informacji, w tym kalkulacji ceny poszczególnych pozycji bez powiązania ich z innymi informacjami o charakterze handlowym powoduje, że informacje te pozbawione są wartości gospodarczej, tj. przydatności dla konkurencji, która dawałaby jej przewagę nad Wykonawcą i nie spełniają warunków objęcia zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. W ocenie Zamawiającego zakres odtajnionych informacji jest również niezbędny w celu umożliwienia pozostałym Wykonawcom weryfikacji złożonych wyjaśnień w zakresie kalkulacji ceny. Podniesione przez Wykonawcę w uzasadnieniu ewentualne negatywne konsekwencje ujawnienia tajemnicy są nierealne, bez powiązania ich z innymi metadanymi. Ponadto zauważyć należy, że każdy kontrakt ma swoją specyfikę – przedmiot, zakres, natężenie prac, stawiane do spełnienia wymagania itp., zatem wymaga indywidualizacji elementów cenotwórczych i trudno sobie wyobrazić, aby racjonalny Wykonawcy kalkulując cenę oferty opierał się na kalkulacji ceny przez konkurentów we wcześniej prowadzonych postępowaniach, niż rachunku ekonomicznym.”.

Odwołujący wniósł odwołanie w dniu 8 września 2025 roku wobec czynności zamawiającego polegającej na odtajnieniu informacji zastrzeżonych przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Także w dniu 8 września 2025 roku zamawiający przekazał wykonawcom uczestniczącym w postępowaniu kopię odwołania przy użyciu Platformy zakupowej.

Żaden z wykonawców nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie odwołanie, a także uwzględniając dokumentację z niniejszego Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska stron podane do protokołu rozprawy zważyła, co następuje.

Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności zamawiającego.

Ponadto, Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

W ocenie Izby odwołanie należało oddalić.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 - 3 ustawy Pzp:

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

Z kolei przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233) – dalej zwanej: „u.z.n.k.” stanowi, że 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.

Stosownie do art. 16 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

W ocenie Izby nie potwierdziły się zarzuty podnoszone w odwołaniu, tj. zarzut naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. oraz podnoszony w konsekwencji zarzut naruszenia art. 16 ustawy Pzp.

Izba ustaliła, że czynność zamawiającego, polegająca na odtajnieniu informacji zastrzeżonych przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa, a złożonych w ramach wyjaśnień ceny oferty, zawartych odpowiednio w plikach o nazwach: `zal.4_oferty_cenniki_faktury_na_materiały_cz._1_koszalin`; `zal.5_oferty_cenniki_faktury_na_materiały_cz._2_lipiany`; `zal.6_indywidualne_oferty_podwykonawców_cz._1_koszalin`; `zal.9_kalk_cen_oferty_faktury_poz_rob_bitum_cz._1_koszalin_i_cz._2_lipiany.pdf`; `zal.7_indywidualne_oferty_podwykonawców_cz._2_lipiany`; `zal.9_kalk_cen_oferty_faktury_poz_rob_bitum_cz._1_koszalin_i_cz._2_lipiany.pdf`

- była prawidłowa i zgodna z przepisami ustawy Pzp.

Izba zauważyła, że zasadna jawności jest jedną z naczelnych zasad obowiązujących w zamówieniach publicznych, co bezspornie wynika z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy Pzp. Jednocześnie ustawodawca przewidział w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wyjątek od tej zasady, o ile zostaną spełnione warunki, określone w tym przepisie. Ustawodawca przewidział bowiem, że nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów u.z.n.k. o ile wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzeże, że nie mogą być one udostępniane oraz wykaże, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

To na wykonawcy dokonującym zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa spoczywa obowiązek wykazania, że stanowią one faktycznie tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca musi zatem wykazać spełnienie przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k., a mianowicie, że zastrzeżone informacje to:

- informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje;
- informacje te posiadają wartość gospodarczą,
- informacje te 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,
- uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

W uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa odwołujący niewątpliwie był zobowiązany wykazać spełnienie wszystkich przesłanek, o których mowa powyżej.

Izba podziela stanowisko zamawiającego, że odwołujący nie wykazał w sposób dostateczny wystąpienia okoliczności uzasadniających uznanie zastrzeżonych dokumentów i informacji za takie, które zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyjaśnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawione przez odwołującego przy piśmie z dnia 6 sierpnia 2025 roku (wyjaśnienia ceny oferty) jest ogólnikowe, schematyczne i nie wykazuje wartości gospodarczej w odniesieniu do zastrzeganych informacji. Rację ma zamawiający stwierdzając, że „Dużą część uzasadnienia stanowią teoretyczne wywody dotyczące obowiązujących przepisów prawa, poparte cytatami z orzecnictwa, niewnoszące żadnej wiedzy co do zasadności zastrzeżenia konkretnych informacji przedstawionych w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Mają one charakter na tyle ogólny, że mogłyby bez większych zmian zostać przedstawione w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia. (...) wartość gospodarcza danej informacji nie może sprowadzać się do samego subiektywnego przekonania przedsiębiorcy o wartości posiadanej przez niego informacji. W uzasadnieniu nie wykazano istnienia związku przyczynowo - skutkowego między ujawnieniem zastrzeżonych dokumentów i informacji a szkodą, jaką może ponieść wykonawca. (...) Samo stwierdzenie, że dane informacje mają dla Wykonawcy wartość gospodarczą nie wystarczy aby uznać, że Wykonawca dokonał skutecznego zastrzeżenia tych

informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Innymi słowy, ochroną poufności co do zasady powinny być objęte poszczególne informacje czy też dane, co do których Wykonawca winien następnie wykazać zasadność ich objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa w świetle przesłanek wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy ZNKU.”.

Izba również w pełni podziela stanowisko zamawiającego, że „wykonawca powinien sprecyzować i wykazać w ramach uzasadnienia, w jaki sposób ujawnienie tych konkretnych informacji/dokumentów osłabiłoby jego pozycję rynkową, czego w niniejszym przypadku nie uczynił. Zdaniem Zamawiającego Wykonawca nie wykazał w sposób dostateczny wystąpienia okoliczności uzasadniających uznanie zastrzeżonych dokumentów i informacji, o których mowa powyżej za takie, które zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca poza stawianymi w uzasadnieniu twierdzeniami nie wykazał wartości gospodarczej w odniesieniu do każdej z zastrzeżonych”.

Reasumując, Izba stwierdziła, że wykonawca odwołujący się nie sprostął obowiązkowi wykazania kumulatywnego spełnienia przesłanek wskazanych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. w odniesieniu do objętych tajemnicą przedsiębiorstwa załączników do wyjaśnień. Tym samym czynność zamawiającego polegająca na odtajnieniu informacji zastrzeżonych przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa była prawidłowa, a zarzuty podniesione w odwołaniu nie potwierdziły się.

Na ocenę czynności zamawiającego podjętej w tym postępowaniu nie miała wpływu okoliczność powoływana przez odwołującego w toku postępowania odwoławczego, że zamawiający w dotychczas prowadzonych analogicznych postępowaniach (2023r. i 2024r.) nie kwestionował skuteczności zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, mimo że uzasadnienie zastrzeżenia było tożsame oraz, że odwołujący działał w zaufaniu do dotychczasowej praktyki zamawiającego.

Izba zauważyła, że okoliczność ta jest irrelevantna dla rozstrzygnięcia, albowiem przedmiotem oceny Izby jest to, czy zastrzeżenie informacji jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa zostało poczynione skutecznie w tym, aktualnie prowadzonym postępowaniu, a w konsekwencji ocena czynności zamawiającego podjętej w ramach przedmiotowego postępowania. W tym stanie rzeczy za nieprzydatne do rozstrzygnięcia sprawy Izba uznała dowody powołane przez odwołującego w postaci wyjaśnień składanych zamawiającemu wraz z zastrzeżeniem informacji zawartych w tych wyjaśnieniach jako tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach na całoroczne utrzymanie dróg w roku 2023 i 2024.

Mając powyższe na uwadze Izba oddaliła odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

W oparciu o powyższe Izba zaliczyła w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł, uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł, poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego w sprawie, kwotę 597,60 zł, poniesioną przez odwołującego w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby, kwotę 51 zł, poniesioną przez odwołującego tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictw, a także kwotę 3600 zł, poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 362,10 zł, poniesioną przez zamawiającego w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby.

Izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3962,10 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez zamawiającego w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika oraz w związku z dojazdem na wyznaczone posiedzenie Izby.

Wobec powyższego Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....