

## WYROK

Warszawa, 23 października 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

**Przewodnicząca: Joanna Gawdzik-Zawalska**

**Protokolant: Piotr Cegłowski**

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 1 września 2025 r. przez wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia:

**A. Małopolskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Kraków, KRS0000442961**

**B.M.J. - prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI” M.J. Kraków NIP: 679-000-95-98**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:

**Gmina Zielonki**, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia:

**Strach i Synowie Sp. z o.o. Częstochowa, KRS 0000303804**

**orzeka:**

1. **Uwzględnia** odwołanie i nakazuje zamawiającemu odtajnić i udostępnić wykonawcom zastrzeżoną przez Strach i Synowie Sp. z o.o. Częstochowa listę instalacji, do jakich uczestnik zamierza przekazać odpady, stanowiącą załącznik do oferty;
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego i:
  - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego koszty: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania, 616 zł 00 gr (sześćset szesnaście złotych zero groszy) dojazdu na wyznaczone posiedzenie oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika oraz poniesione przez zamawiającego koszty 160 zł 00 gr (sto sześćdziesiąt złotych zero groszy) noclegu przed wyznaczonym posiedzeniem oraz 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;
  - 3.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 19 216 zł 00 gr (dziewiętnaście tysięcy dwieście szesnaście złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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**

Gmina Zielonki, ul. Krakowskie Przedmieście 116 32-087 Zielonki (zamawiający) prowadzi na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024r. poz. 1320) (Ustawa lub Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych z terenu gminy zielonki, jak również z 2 punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) ” (znak sprawy: NEO.271.1.2025); ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE 11 lipca 2025 r. Dz.U. S: 131/2025 pod numerem 453951-2025; oznaczenie postępowania znakiem: NEO.271.1.2025 (Postępowanie). Zasady, warunki i przedmiot zamówienia opisuje specyfikacja warunków zamówienia (SWZ).

1 września 2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie wpłynęło odwołanie wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia Małopolskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. Kraków, nr KRS 0000442961, ul. Barska 12, 30-307 Kraków i M.J. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI” M.J. Kraków, NIP: 679-000-95-98, Ul. Nad Drwiną 33, 30-841 Kraków (odwołujący).

Po udostępnieniu 2 września 2025 r. przez zamawiającego kopii odwołania 4 września 2025 r. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia Strach i Synowie Sp. z o.o. Częstochowa, ul. Bór 169, 42-202 Częstochowa KRS 0000303804 (przystępujący), co do którego dokumentów (lista instalacji stanowiąca załącznik do oferty) zamawiający 27 sierpnia 2025 r. odmówił odwołującemu udostępnienia wobec objęcia ich zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Izba wobec zgłoszenia przystąpienia w terminie i wykazania przesłanek z art. 525 Ustawy uznała przystąpienia za skuteczne.

Odwołujący zaskarżył zaniechanie odtajnienia tajemnicy przedsiębiorcy tj. listy instalacji, do jakich przystępujący zamierza przekazać odpady pochodzące z terenu Gminy Zielonki, stanowiącej załącznik do złożonej przez ten podmiot oferty. Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (UZNK), w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 i art. 16 pkt. 1 i 2 PZp wobec uznania, że informacje zawarte liście instalacji stanowią skutecznie zastrzeżoną tajemnicę przedsiębiorstwa przystępującego w sytuacji, w której w rzeczywistości wykonawca ten nie wykazał, że zastrzeżone przez niego informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, w szczególności nie wykazał, że informacje te posiadają wartość gospodarczą, są unikalne, nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo, że nie są łatwo dostępne dla takich osób i nie wykazał (nie udowodnił), aby podjął działania w celu utrzymania ich w poufności, co stanowiło nieprawidłową ocenę przez zamawiającego skuteczności oświadczenia o zastrzeżeniu listy instalacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, skutkującą zaniechaniem udostępnienia odwołującemu tych informacji, co doprowadziło do sytuacji, w której zamawiający prowadzi Postępowanie w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowanie wykonawców i z pominięciem zasady przejrzystości i pisemności postępowania (brak uzasadnienia do czynności utajnienia).

W związku z powyższym odwołujący wnosil o nakazanie zamawiającemu uznania za bezskuteczne zastrzeżenie jako tajemnicy przedsiębiorstwa przez przystępującego listy instalacji i udostępnienia jej odwołującemu.

Zamawiający wnosil o oddalenie odwołania. Przystępujący przyłączył się do stanowiska zamawiającego.

Strony powoływały się na dokumenty zamówienia, w szczególności ofertę przystępującego, w tym uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i zastrzeżoną listę instalacji, wnioski o ich udostępnienie oraz odmowę udostępnienia. Przystępujący w postępowaniu odwoławczym złożył dodatkowo trzy zanonimizowane umowy o zachowaniu poufności przez pracowników na okoliczność podjęcia działań w celu utrzymania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w poufności.

#### **Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:**

Izba nie stwierdziła podstaw odrzucenia odwołania. Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Ustawy tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane zaniechanie zamawiającego.

Izba stwierdza, że:

Zgodnie z art. 18 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 uznk, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 uznk przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje, które łącznie

a. posiadają wartość gospodarczą,

b. 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,

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

Zgodnie z art. 16 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Zasadą jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób jawny. W pierwszej kolejności należy dążyć do zachowania jawności, zaś dopuszczone przez ustawodawcę wyjątki należy traktować w sposób ścisły. Wyjątkiem od zachowania jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia jest m.in. sytuacja, w której wymagana jest ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa.

W art. 18 ust. 3 Pzp ustawodawca uzależnił zaniechanie ujawnienia określonych informacji od tego, czy wykonawca „wykazał, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa”, czyli udowodnił, że w stosunku do tych informacji ziszcily się przesłanki, o których mowa w art. 11 ust. 2 uznk. Powyższa zasada wykazania przesłanek nie doznaje ograniczenia w świetle art. 21 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE i znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) z dnia 17 listopada 2022r., o sygn. akt C-54-21

(Antea Polska), które jedynie wskazało na możliwość zastrzegania tajemnicy nie tylko w stosunku do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu uznk, lecz również innych które mogłyby zaszkodzić uzasadnionym interesom handlowym wykonawcy. Tutaj jednak powstaje potrzeba wykazania możliwości naruszenia interesów handlowych wykonawcy i możliwości zakłócenia konkurencji w wyniku ujawnienia zastrzeganej informacji, co jednak nie było przedmiotem oświadczenia o zastrzeżeniu - uzasadnienie zastrzeżenia nie wskazało ani wykazało tej przesłanki.

Izba ustaliła, że:

- 1.zgodnie z SWZ zamawiający oczekiwał wskazania w ofercie listy instalacji , do których kierowane będą zebrane odpady komunalne z terenu nieruchomości położonych na terenie gminy Zielonki; zamawiający przewiduje możliwość zmiany deklarowanych instalacji na etapie realizacji przedmiotu zamówienia;
- 2.wykonawcy w ofercie wskazali instalacje, podając nazwę podmiotu prowadzącego instalację i adres; nazwy prowadzących instalacje komunalne i lokalizacje instalacji są ogólnie dostępne, podobnie jak frakcje i limity odpadów danej instalacji;
- 3.odwołujący wskazał 9 instalacji i nie zastrzegł tajemnicy, przystępujący wskazał instalacje i zastrzegł ich listę jako stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa;
- 4.przystępujący w uzasadnieniu zastrzeżenia deklarował, że lista ta ma wartość gospodarczą, bo zawiera dane organizacyjne wskazał, że: *„Informacja zawierająca wykaz instalacji, do których będą dostarczane odpady jest informacją handlową wykonawcy, która posiada określoną wartość gospodarczą. Zawiera ona bowiem dane organizacyjne, a konkretnie z zakresu posiadanych przez wykonawcę zasobów i rozmązań logistycznych. Złożony wykaz instalacji opracowany został w sposób indywidualny na potrzeby konkretnego zamówienia. W procesie jego tworzenia uwzględniono czynnik maksymalnie efektywnego i zoptymalizowanego wykonania przyszłej usługi. Zawiera on także poufne warunki współpracy handlowej, a to z uwagi na podanie danych kontrahentów wykonawcy. Zestawienie informacji przedstawionych przez wykonawcę w wykazie instalacji niewątpliwie zawiera kompletny wykaz licznych kontaktów handlowych posiadanych przez wykonawcę na terenie wykonywania przyszłego zamówienia. Przedstawia ona również dane odnośnie przyjętej strategii budowania oferty rynkowej. Informacje objęte wykazem ujawniają zakres kontaktów i potencjału posiadanego przez tego wykonawcę. Te zaś gwarantują wysoką jakość realizowanych usług oraz pozwalają na optymalizację kosztów realizacji zamówienia, co z kolei przekłada się na atrakcyjność zaoferowanej ceny. Informacje te pozwoliłyby innym wykonawcom na zidentyfikowanie istotnych dla tego wykonawcy aspektów realizacji zamówienia, w tym organizacyjnych, logistycznych i innych, które mogłyby być następnie wykorzystane do konkurowania z wykonawcą, pozbawiając go wypracowanej przewagi rynkowej opartej o wysoce uporządkowane ekonomicznie zorganizowanie procesu odbioru odpadów na terenie funkcjonowania Zamawiającego. Zestawienie informacji zawartych w treści wykazu, jako swoista całość gospodarcza nie jest powszechnie znane, ani też dostępne dla podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność. Dopiero prześledzenie treści zastrzeżonego wykazu pozwala na właściwą analizę aktywności gospodarczej wykonawcy o określonym profilu działalności i w określonym ujęciu czasowym, a ich rozpowszechnienie może zagrażać jego konkurencyjnej pozycji w tym segmencie rynku. Informacje te nie zostały publicznie ujawnione i nie jest możliwe ich swobodne uzyskanie. Dostęp do nich ma wyłącznie ograniczone grono osób biorących udział w przygotowaniu i złożeniu oferty. Osoby te zostały zobowiązane do zachowania ich poufności. Kierowcy przy pomocy, których realizowane jest zamówienie nie posiadają tych danych. Realizować oni bowiem będą określony wycinek zamówienia. Będą przewozić odpady do konkretnych lokalizacji a tym samym nie będą posiadali wiedzy na temat lokalizacji wszystkich instalacji wskazanych przez wykonawcę w zastrzeżonym wykazie. Dostęp do tych informacji poza wskazaną w zastrzeżeniu ograniczoną ilością osób, mają jedynie podmioty, których te informacje dotyczą. A ponieważ stroną umów z właścicielami poszczególnych instalacji są w lwiej części podmioty prywatne, to informacje te nie są udostępniane w jakichkolwiek dostępnych publicznie materiałach. Zbiór tych informacji (nazw i lokalizacji instalacji, z podaniem konkretnego rodzaju odpadu w niej lokowanego) stanowi więc know - how wykonawcy. Na zbiór ten składają się bowiem pojedyncze informacje, które same w sobie (traktowane oddzielnie i samodzielnie) nie posiadają większej wartości, jak i nie stanowią tajemnicy. Jednakże ich zestawienie w spójną całość odkrywa de facto sposób kalkulacji ceny ofertowej tego typu usługi. Zastrzeżone informacje to dane podmiotów współpracujących z wykonawcą, a sposób kalkulacji ceny oparty jest na odpowiednim doborze współpracujących podmiotów, oferujących temu konkretnemu wykonawcy korzystne warunki świadczenia usługi. Wartością gospodarczą jest zatem wartość przedmiotu zamówienia i możliwość uzyskania zysku”*
- 5.przystępujący do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie załączył żadnych dowodów.

Izba stwierdziła w zakresie dowodu w postaci 3 zanonimizowanych oświadczeń pracownika do zachowania tajemnicy służbowej, wszystkie z 5 lutego 2024 r., że zawierają one ogólne zobowiązanie pracownika, bez wskazania

stanowiska, do zachowania w tajemnicy i nie rozpowszechniania informacji poufnych objętych katalogiem stanowiącym załącznik do oświadczenia, w czasie i po ustaniu umowy o pracę i pouczenie o tym, że naruszenie zobowiązania stanowić może ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych. Izba stwierdza, że dowody nie potwierdzają, że:

- przedłożone trzy zobowiązania dotyczą osób zaangażowanych w przygotowanie oferty
- do zachowania tajemnicy zobowiązane były wszystkie osoby zaangażowane w przygotowanie oferty (w tym listy instalacji) i realizację przedmiotu umowy,

- tajemnicą przedsiębiorstwa objęte są dane zawarte w liście instalacji (nazwy i adresy wybranych przez przystępującego kilkudziesięciu podmiotów prowadzących instalacje komunalne).

- okoliczność spełnienia przesłanek warunkujących objęcie informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, w tym także podjęcia przez przystępującego czynności zmierzających utrzymania informacji w poufności winny, zostać wykazane na etapie zastrzegania tajemnicy.

Stąd izba uznała dowód za nieprzydatny dla wykazania spełnienia przez zastrzegane informacje przesłanki podjęcia czynności w celu zachowania informacji w tajemnicy.

**Izba stwierdza, że zastrzeżenie sprowadza się do twierdzeń wykonawcy o posiadaniu przez listę walorów uzasadniających uznanie, że informacje tam zawarte stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu uznk. Zastrzeżenie jest ogólnikowe i gołosłowne. Nie pozwala na zweryfikowanie prawdziwości twierdzeń. Uzasadnienie zastrzeżenia jest także nieadekwatne do rodzaju i zakresu danych, które wykonawca zawarł w liście instalacji. Wykonawca nie wykazał, że informacja spełnia przesłanki uznania jej za tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu uznk.**

**Mając na uwadze powyższe izba wskazuje, że przystępujący nie sprostali obowiązkowi wykazania spełnienia żadnej z przesłanek zastrzeżenia informacji w świetle uznk. Izba podzieliła w tym w zakresie stanowisko odwołującego. Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy było ogólnikowe - blankietowe i gołosłowne. Zastrzeżenie tajemnicy opierało się wyłącznie na twierdzeniach wykonawcy. Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przystępującego sprowadza się do przywołania przesłanek objęcia tajemnicą informacji wraz z ich wykładnią oraz zapewnienia, że zastrzegane informacje są właśnie takiego rodzaju lub że wykonawca podjął takiego rodzaju działania, że uzasadnia to zastrzeżenie treści dokumentów. Zamawiający w Postępowaniu ma obowiązek rzetelnie ocenić zasadność zastrzeżenia informacji składanych w Postępowaniu jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Uniemożliwienie innym wykonawcom uzyskania dostępu do informacji, których zastrzeżenie nie ma uzasadnienia stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Dowód wykazania zasadności objęcia danej informacji tajemnicą przedsiębiorstwa ciąży na wykonawcy zastrzegającym tajemnicę, który w tym przypadku obowiązkowi temu nie sprostali w zakresie żadnej z przesłanek z uznk. W uzasadnieniu zastrzeżenia wykonawca winien wykazać, że konkretne informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa i na tę okoliczność przedstawić rzetelne i konkretne uzasadnienie dla wykazania spełnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 uznk.**

**Izba podkreśla ponownie, że nie stanowi dowodu, spóźnionego (patrz wyżej) na skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa przedłożenie oświadczenia o obowiązku zachowania tajemnicy trzech wybranych pracowników przystępującego, bez wykazania:**

- **kręgu pracowników i innych współpracowników zaangażowanych w przygotowanie oferty**
- **obowiązku zachowania poufności po stronie wszystkich pracowników i innych osób zaangażowanych w przygotowanie oferty a także mających dostęp do zastrzeganych danych na każdym etapie, czy też**
- **zachowania w tajemnicy informacji zawartych w dokumentach pochodzących od podmiotów trzecich przez te podmioty.**

**Izba zwraca również uwagę, że treść zastrzeżonych informacji nie wskazuje na ich poufność. Dane są powszechnie dostępne.**

Ogólnikowe twierdzenia uzasadnienia zastrzeżenia są na tyle abstrakcyjne i oderwane od przedmiotu utajnienia, że nie pozwalają na powiązanie ich z żadną z konkretnych treści zastrzeganych informacji. Uzasadnienie nie wskazuje, w jaki sposób ujawnienie listy wpływa, czy upośledza konkurencyjność ofert wykonawcy. Nie pozwala na stwierdzenie, że informacje objęte zastrzeżeniem są takiego charakteru, że powodowały lub mogły spowodować zakłócenia konkurencji, dawały przewagę wykonawcom, w tym także by pozwalały na określenie i przewidzenie sposobu ustalania siatki instalacji, cen lub innych wskaźników w przyszłych postępowaniach lub dały przewagę w niniejszym ani że podjęto w stosunku do nich kroki zapewniające ich utrzymanie w poufności. Ocena czy objęte zastrzeżeniem tajemnicy informacje zasługują na ich zastrzeżenie nie może zostać dokonane w oderwaniu od ich treści. Nie może zostać zastrzeżona informacja, której treść nie buduje wartości gospodarczej. Jednocześnie konsekwencją nieprawidłowego uzasadnienia może być nieskuteczność zastrzeżenia tajemnicy.

W świetle art. 555 ust. 1 w zw. z art. 516 ust. 1 pkt. 8-10 Ustawy „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu” zaś „Odwołanie zawiera: (...) 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów; 9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania; 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności”. W niniejszej sprawie odwołanie zawierało uzasadnienie faktyczne, które pozwoliło na zrekonstruowanie sprzecznego z Ustawą zachowania zamawiającego czy zdarzenia, wypełniającego przepisy prawa, których naruszenie zarzucił odwołujący. Zgodnie z art. 554 ust. 1 Ustawy „Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: 1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców”, co zostało wykazane odwołaniem.

Wobec powyższego, izba postanowiła jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 pkt. 1) Ustawy.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 i art. 574 Ustawy oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) Rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Mając na uwadze powyższe izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca : .....