Sygn. akt:KIO 4657/25
KIO 4677/25
KIO 4696/25

WYROK

Warszawa, 5 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Bartosz Stankiewicz

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie 2 grudnia 2025 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 27 października 2025 r. przez:
A. wykonawcę Zakłady Usługowe „WSCHÓD" spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Szerokich pod numerem 109C (20-050 Lublin) – sprawa oznaczona sygn. akt KIO 4657/25;
B. wykonawcę INTERLUX Ł.K. spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie przy ul. Ratuszowej 11/641 (03-450 Warszawa) – sprawa oznaczona sygn. akt KIO 4677/25;
C. wykonawcę Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA" spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie przy ul. Strąkowej 22 (01-100 Warszawa) – sprawa oznaczona sygn. akt KIO 4696/25;

w postępowaniu prowadzonym przez PKP Polskie Linie Kolejowe spółkę akcyjną z siedzibą w Warszawie przy ul. Targowej 74 (03-734 Warszawa) oraz Polskie Koleje Państwowe spółkę akcyjną z siedziba w Warszawie przy Alejach Jerozolimskich 142A (02-305 Warszawa) w imieniu i na rzecz, których działa PKP Polskie Linie Kolejowe spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie przy ul. Targowej 74 (03-734 Warszawa)

przy udziale uczestników po stronie zamawiającego:
A. wykonawcy INTERLUX Ł.K. spółki komandytowej z siedzibą w Warszawie przy ul. Ratuszowej 11/641 (03-450 Warszawa) – w sprawach oznaczonych sygn. akt KIO 4657/25 i KIO 4696/25;
B. wykonawcy Kolejowe Zakłady Usługowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Gdańsku przy ul. Marynarki Polskiej 80 (80-557 Gdańsk) – w sprawie oznaczonej sygn. akt KIO 4677/25

orzeka:

KIO 4657/25

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie zadania nr 7, odtajnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny
z 17 września 2025 r. złożonych przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie w zakresie zadania nr 7 wraz ze wszystkimi załącznikami dotyczącymi tej części zamówienia oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert złożonych w tej części postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe spółkę akcyjną z siedzibą w Warszawie i:
2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez ww. wykonawcę z tytułu wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;
2.2. zasądza od zamawiającego PKP Polskich Linii Kolejowych spółki akcyjnej z siedzibą
w Warszawie na rzecz wykonawcy Zakładów Usługowych „WSCHÓD" spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Szerokich, kwotę w wysokości 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

KIO 4677/25

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie zadania nr 10, unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie w zakresie zadania nr 10 oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert złożonych w tej części postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe spółkę akcyjną z siedzibą w Warszawie i:
2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez ww. wykonawcę z tytułu wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset

złotych zero groszy) stanowiącą koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;
2.2. zasądza od zamawiającego PKP Polskich Linii Kolejowych spółki akcyjnej z siedzibą w Warszawie na rzecz wykonawcy INTERLUX Ł.K. spółki komandytowej z siedzibą w Warszawie, kwotę w wysokości 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

KIO 4696/25

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie zadania nr 15, odtajnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny z 17 września 2025 r. złożonych przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. spółkę komandytową z siedzibą w Warszawie w zakresie zadania nr 15 wraz ze wszystkimi załącznikami dotyczącymi tej części zamówienia oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert złożonych w tej części postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe spółkę akcyjną z siedzibą w Warszawie i:
2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez ww. wykonawcę z tytułu wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;
2.2. zasądza od zamawiającego PKP Polskich Linii Kolejowych spółki akcyjnej z siedzibą w Warszawie na rzecz wykonawcy Zakładów Usługowych „CENTRUM-USŁUGA" spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, kwotę w wysokości 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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.

Przewodniczący:……..……

Sygn. akt:KIO 4657/25
KIO 4677/25
KIO 4696/25

U z a s a d n i e n i e

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie zwana dalej „zamawiającym", która działa w imieniu i na rzecz PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą w Warszawie, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „Pzp", w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: *Świadczenie usługi utrzymania czystości w wybranych lokalizacjach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i PKP S.A.* o numerze referencyjnym: 6060/ILG 6/01730/01980/25/P, zwane dalej: „postępowaniem". Postępowanie zostało podzielone na 25 części (zadań).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 16 czerwca 2025 r. pod numerem publikacji ogłoszenia: 384701-2025 (numer wydania Dz.U. S: 113/2025).

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są usługi, jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

KIO 4657/25

27 października 2025 r. wykonawca Zakłady Usługowe „WSCHÓD" Sp. z o.o. z siedzibą w Szerokich (zwany dalej: „odwołującym") wniósł odwołanie od czynności i zaniechań zamawiającego podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tj. na:
- zaniechanie odtajnienia wyjaśnień (wraz z załącznikami) ceny z 17 września 2025 r. i załączników do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej: „INTERLUX") i tym samym niezasadne uznanie, że INTERLUX skutecznie zastrzegł tajemnic przedsiębiorstwa w zakresie ww. informacji, co w konsekwencji doprowadziło do nieudostępnienia ww. informacji odwołującemu;
- ewentualnie, zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy INTERLUX pomimo faktu, że jego oferta zawiera rażąco niską cenę i koszty w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- a w konsekwencji – bezpodstawne uznanie jako najkorzystniejszej oferty INTERLUX.

Odwołanie dotyczyło części nr 7 postępowania.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:
1) art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 74 ust. 2 i art. 16 ust. 1 Pzp oraz z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (zwanej dalej jako: „Uznk") przez zaniechania, o których mowa powyżej podjęte w obliczu nieskuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez INTERLUX, braku wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji, ogólnikowego charakteru wyjaśnień w ww. zakresie, braku wykazania cech definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, braku należytej staranności w działaniach nakierowanych na zachowanie w poufności wskazanych danych;
2) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp przez zaniechania, o którym mowa powyżej (zarzut ewentualny);
3) art. 239 ust. 1 i 2 przez bezzasadny wybór oferty INTERLUX jako najkorzystniejszej pomimo ww. naruszeń.

W związku z powyższym, odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:
- unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i ponownego badania i ocenę ofert;
- odtajnienia i udostępnienia odwołującemu całości wyjaśnień ceny oferty INTERLUX w zakresie zadania nr 7 wraz ze wszystkimi załącznikami;
- odrzucenie oferty wykonawcy INTERLUX z uwagi na to, że zawiera ona rażąco niską cenę wobec przedmiotu zamówienia.

Odwołujący wyjaśnił, że posiada interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę, jako wykonawca sklasyfikowany na drugim miejscu w postępowaniu, zyska realną szansę na pozyskanie przedmiotowego zamówienia. Jego zdaniem w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp, interes odwołującego w uzyskaniu zamówienia może doznać szkody, gdyż objęte odwołaniem czynności zamawiającego uniemożliwiają mu uzyskanie przedmiotowego zamówienia i jego realizację. Odwołujący zwrócił uwagę, że zgodnie z ustalonymi w SWZ wymaganiami, prawidłowe dokonanie badania i oceny jego oferty przez zamawiającego powinno skutkować odtajnieniem złożonych przez INTERLUX wyjaśnień ceny (wraz z załącznikami) z 17 września 2025 r. oraz ich udostępnieniu odwołującemu w pełnej treści. Odwołujący podkreślił, że jest uczestnikiem postępowania, jego oferta została prawidłowo złożona i nie zawiera błędów oraz została sklasyfikowana na drugim miejscu, a tym samym istnieje możliwość wyboru jego oferty jako oferty najkorzystniejszej. Wskazał, że niezasadne uznanie skuteczności zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa przez INTERLUX informacji wskazanych w wyjaśnieniach ceny ofertowej istotnie utrudnia odwołującemu dochodzenie jego praw w postępowaniu, w tym do pełnego ustosunkowania się do wyjaśnień ceny złożonych przez INTERLUX i ewentualnej polemiki z nimi w kolejnym postępowaniu odwoławczym. Uwzględnienie odwołania w zakresie zarzutów dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa umożliwi odwołującemu zapoznanie się z całością wyjaśnień ceny INTERLUX, która w bardzo istotny sposób odbiega od warunków rynkowych uniemożliwiając pokrycie podstawowych kosztów wykonania zamówienia. Ocena całości wyjaśnień ceny pozwoli odwołującemu kompleksowo ocenić poprawność kalkulacji ceny konkurenta i w przypadku uznania jej za rażąco niską umożliwi skierowanie do Prezesa Izby drugiego odwołania – opartego o kompleksowe zarzuty do treści wyjaśnień ceny. Jednocześnie, na wypadek gdyby w ocenie Izby zaistniały podstawy do utajnienia wyjaśnień ceny INTERLUX, odwołujący wskazał, że już na bieżącym etapie postawić można zarzut rażąco niskiej ceny. Sama cena ofertowa INTERLUX nie pozwala bowiem na pokrycie podstawowych kosztów zatrudnienia personelu w świetle przepisów prawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Odwołujący stwierdził, że naruszenie wskazanych powyżej przepisów ma istotny wpływ na wynik postępowania i negatywnie wpływa to na jego sytuację prawną w postępowaniu. Uchybienia mogą zostać naprawione przez nakazanie zamawiającemu wykonania czynności zgodnych z obowiązującymi przepisami Pzp, przy uwzględnieniu zarzutów odwołania.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp k. z siedzibą w Warszawie.

1 grudnia 2025 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie, w której zawarł argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

1 grudnia 2025 r. wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie złożył pismo, w którym przedstawił stanowisko dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

KIO 4677/25

27 października 2025 r. wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie (zwany dalej: „odwołującym") wniósł odwołanie od czynności zamawiającego, polegającej na odrzuceniu

oferty odwołującego, wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Kolejowe Zakłady Usługowe Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku (zwanego dalej jako: „KZU") i zaniechaniu wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej w zadaniu nr 10 – Obszar Olsztyn.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu, że prowadząc przedmiotowe postępowanie naruszył następujące przepisy:
1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp przez błędne uznanie, że oferta odwołującego zawiera rażąco niską cenę, pomimo że cena nie była rażąco niska, co odwołujący wykazał w wyjaśnieniach, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp;
2) art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp przez nierzetelne i nieprzejrzyste uzasadnienie odrzucenia oferty, pomijające elementy kalkulacji ceny i całość wyjaśnień;
3) art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp przez niezachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania i przejrzystości, odrzucając ofertę bez rażąco niskiej ceny.

W oparciu o powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego, czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenia badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.

Odwołujący wskazał, że nie mogło budzić wątpliwości, że jako jeden z dwóch wykonawców, którzy złożyli ofertę w postępowaniu w zadaniu nr 10, jest bezpośrednio zainteresowany uzyskaniem zamówienia. Nadto, mając na uwadze treść ofert złożonych
w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert, oferta odwołującego powinna uzyskać najwyższą liczbę punktów, a zatem zostać uznana za ofertę najkorzystniejszą. W jego ocenie w wyniku wadliwej czynności odrzucenia oferty odwołującego, jego interes doznał uszczerbku, ponieważ pozbawiono go realnej możliwości uzyskania zamówienia, a tym samym osiągnięcia planowanego wynagrodzenia i zakładanego zysku z realizacji zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Kolejowe Zakłady Usługowe Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku.

1 grudnia 2025 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie,
w której zawarł argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

1 grudnia 2025 r. wykonawca Kolejowe Zakłady Usługowe Sp. z o.o. z siedzibą
w Gdańsku złożył pismo, w którym przedstawił stanowisko dla wniosku o oddalenie odwołania w całości jako oczywiście bezzasadnego.

KIO 4696/25

27 października 2025 r. wykonawca Zakłady Usługowe „CENTRUM-USŁUGA" Sp.
z o.o. z siedzibą w Warszawie (zwany dalej: „odwołującym") wniósł odwołanie wobec czynności zamawiającego polegających na:
- zaniechaniu udostępniania odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z dowodami, udzielonych przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. (zwanego dalej jako: „INTERLUX" lub „Wykonawca") w zakresie zadania nr 15, któ zostały nieskutecznie zastrzeżone jako informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa;
- zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę INTERLUX w zakresie zadania nr 15, pomimo że cena złożonej oferty nosi znamiona ceny rażąco niskiej, gdyż wyklucza możliwość wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w dokumentach zamówienia i obowiązującymi przepisami prawa, a złożone przez Wykonawcę wyjaśnienia wraz z kalkulacją ceny ofertowej nie obalają domniemania zaoferowania przez niego ceny rażąco niskiej;
- wyborze jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę INTERLUX w zakresie zadania nr 15.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:
1) art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk przez uznanie za skuteczne zastrzeżenia jako tajemnicę przedsiębiorstwa wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez INTERLUX w zakresie zadania nr 15, a w konsekwencji zaniechanie przez zamawiającego udostępnienia odwołującemu tych wyjaśnień wraz z dowodami, mimo iż Wykonawca nie wykazał spełnienia przesłanek do skutecznego zastrzeżenia treści tych wyjaśnień jako informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa;
2) ewentualnie, lecz jedynie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu z pkt. 1 powyżej –również naruszenie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp przez zaniechanie przez zamawiającego odrzucenia oferty wykonawcy INTERLUX złożonej w zakresie zadania nr 15, która zawiera rażąco niską cenę, ponieważ złożone wyjaśnienia nie uzasadniają ceny

podanej w ofercie w zakresie zadania nr 15;
a w konsekwencji:
3) art. 16 pkt 1 i 2 Pzp przez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz przejrzysty;
4) art. 17 ust. 2 Pzp przez dokonanie niezgodnego z przepisami Pzp wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę INTERLUX w zakresie zadania nr 15.

W związku z powyższym odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie zamawiającemu:
- udostępnienia odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z dowodami, które zostały udzielone przez wykonawcę INTERLUX w zakresie zadania nr 15;
- ewentualnie, lecz jedynie w przypadku nieuwzględnienia żądania powyżej – odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę INTERLUX w zakresie zadania nr 15, na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp;
- nakazanie ponownego badania i oceny ofert w postępowaniu.

Odwołujący wyjaśnił, że posiada interes z uzyskaniu zamówienia stanowiącego przedmiot postępowania oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów prawa z uwagi na następujące okoliczności:
- odwołujący złożył ofertę w postępowaniu w przewidzianym przez zamawiającego terminie
i została ona sklasyfikowana na drugiej pozycji w rankingu ofert;
- naruszenie przez zamawiającego przepisów prawa, o których mowa w *petitum* odwołania, uniemożliwia odwołującemu uzyskanie zamówienia i zawarcie umowy.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp k. z siedzibą w Warszawie.

1 grudnia 2025 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie,
w której zawarł argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

1 grudnia 2025 r. wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą
w Warszawie złożył pismo, w którym przedstawił stanowisko dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

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

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność wszystkich zgłoszonych przystąpień tj. przez:
- wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie (zwanego dalej w obu sprawach: „przystępującym"), do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego w sprawach o sygn. akt KIO 4657/25 i KIO 4696/25;
- wykonawcę Kolejowe Zakłady Usługowe Sp. z o.o.z siedzibą w Gdańsku (zwanego dalej w jednej sprawie: „przystępującym"), do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego w sprawie o sygn. akt KIO 4677/25.
W związku z tym ww. wykonawcy stali się uczestnikami postępowania odwoławczego.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem któregokolwiek z odwołań na podstawie art. 528 Pzp i skierowała trzy odwołania na rozprawę.

Izba uznała, że wszyscy trzej odwołujący posiadali interes w uzyskaniu zamówienia oraz mogli ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnili materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa
w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:
1)dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną na trzech płytach DVD, przesłaną do akt sprawy przez zamawiającego 17 i 19 listopada 2025 r. (oddzielnie dla każdej ze spraw) oraz uzupełnioną na rozprawie, w tym w szczególności:
- ogłoszenie o zamówieniu;
- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej nadal: „SWZ") wraz z załącznikami;
- wezwanie z 10 września 2025 r. skierowane do wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie w sprawie

złożenia wyjaśnień w zakresie ceny, które dotyczyło
m. in. zadań nr 7, 10 i 15;
- pismo z 17 września 2025 r. złożone przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k.
z siedzibą w Warszawie wraz z wyjaśnieniami dotyczącymi ceny, które zawierało uzasadnienie dla zastrzeżenia treści wyjaśnień oraz załączników do nich;
- wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny z 17 września 2025 r. złożone przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie wraz z załącznikami;
- wezwanie z 3 października 2025 r. skierowane do wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie do doprecyzowania kwestii w zakresie wyjaśnień dotyczących ceny dotyczących m. in. zadania nr 10;
- wyjaśnienia z 8 października 2025 r. wraz z załącznikami złożone przez wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie w odpowiedzi na powyżej wskazane wezwanie;
- zawiadomienie z 16 października 2025 r. dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty zakresie zadania nr 7;
- zawiadomienie z 16 października 2025 r. dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty zakresie zadania nr 15;
- zawiadomienie z 17 października 2025 r. dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty zakresie zadania nr 10, które zawierało również uzasadnienie dla czynności odrzucenia oferty wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie w tej części zamówienia;
2)kalkulacje załączone do odwołania w sprawie o sygn. akt KIO 4677/25 (dowody zostały zastrzeżone jako zawierające tajemnice przedsiębiorstwa);
3)załączniki nr 1 i 2 do pisma przystępującego w sprawie o sygn. akt KIO 4677/25;
4)złożone na rozprawie przez odwołującego w sprawie o sygn. akt KIO 4657/25 opracowanie prezentujące w postaci tabelarycznej wyliczenia dotyczące kosztów pracy związanych z obsługą obiektów dworcowych PKP S.A. w zakresie zadania nr 7;
5)złożone na rozprawie przez odwołującego w sprawie o sygn. akt KIO 4696/25 opracowanie prezentujące w postaci tabelarycznej wyliczenia dotyczące kosztów związanych z bieżącą obsługą obiektów objętych zamówieniem w zakresie zadania nr 15.

Izba ustaliła co następuje

Pismem z 10 września 2025 r. zamawiający wezwał wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie do wyjaśnień w zakresie ceny. Wezwanie dotyczyło
m. in. zadań nr 7, 10 i 15. W treści wezwania zamawiający wskazał m in.:
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrala Biuro Logistyki (dalej: „Zamawiający")
w odniesieniu do złożonej przez Państwa oferty w postępowaniu pn. „Świadczenie usługi utrzymania czystości w wybranych lokalizacjach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i PKP S.A." stwierdza, że:
(…)
b) w zakresie Zadania nr 7:
• zaoferowana przez Państwa cena brutto za realizację zamówienia w zakresie PKP SA jest o ponad 30% niższa od szacowanej wartości zamówienia.
c) W zakresie Zadania nr 10:
• zaoferowana przez Państwa cena brutto za realizację zamówienia w zakresie PKP SA jest o ponad 30% niższa od szacowanej wartości zamówienia oraz o ponad 30% niższa od średniej arytmetycznej złożonych ofert.
d) w zakresie Zadania nr 15:
• zaoferowana przez Państwa cena brutto za realizację zamówienia w zakresie PKP SA jest o ponad 30% niższa od szacowanej wartości zamówienia.
(…)
Cena ta budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Dokumentacji Zamówienia.
W związku z powyższym Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 z późn. zm.), dalej jako „Ustawa", wzywa do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty, w tym struktury kosztów wykonania usług. Wyjaśnienie winno wykazać, czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należytym wykonaniem usług objętych przedmiotem zamówienia. Wyjaśnienia powinny zawierać również wysokość zakładanego zysku.
Wyjaśnienie winno wskazać, czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) na wysokość ww. ceny.

W odpowiedzi na powyżej wskazane wezwanie, wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie złoży wyjaśnienia wraz z załącznikami na piśmie datowanym na 17 września 2025 r. Zasadnicza treść tych wyjaśnień oraz wszystkie załączniki zostały zastrzeżone przez ww. wykonawcę jako zawierające tajemnice przedsiębiorstwa. Do wyjaśnień wykonawca załączył pismo z 17 września 2025 r., które zawierało uzasadnienie dla dokonanego zastrzeżenia.
Wezwaniem z 3 października 2025 r. zamawiający zwrócił się do wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie o doprecyzowanie złożonych wcześniej wyjaśnień. Przedmiotowe wezwanie dotyczyło m. in. zadania nr 10.
W treści tego wezwania zamawiający wskazał:
W nawiązaniu do Państwa wyjaśnień z dnia 17.09.2025 r., złożonych na wezwanie z art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrala Biuro Logistyki (dalej: „Zamawiający") wzywa do doprecyzowania następujących kwestii w zakresie Zadania nr 10 – Obszar Olsztyn oraz Zadania nr 16 – Obszar Skarżysko-Kamienna:
1. Czy wskazana w treści wyjaśnień dot. wyliczenia zaoferowanej ceny wykonania zamówienia na rzecz PKP S.A., liczba osób potrzebna do realizacji umowy w ww. Zadaniu, będzie wystarczająca do realizacji zamówień po stronie PKP S.A.?
2. Mając na uwadze liczbę obiektów PKP S.A. i zastrzeżenie Zamawiającego o konieczności uwzględnienia przez Wykonawców faktu, że usługa jest świadczona na podstawie osobnych umów (odpowiedź na pytanie nr 74) - w jaki sposób wskazana liczba pracowników (stanowiąca zgodnie z informacjami przedstawionymi w wyjaśnieniach z dnia 17.09.2025 r. istotny element w ustaleniu ceny oferty) ma zapewnić wykonanie usługi bieżącego oraz zimowego utrzymania czystości obiektów PKP S.A. przy założeniu niewykorzystywania do tego celu pracowników zatrudnionych do realizacji usługi po stronie Zamawiającego PLK S.A. a co za tym idzie nieprzenoszenia kosztów pomiędzy umowami z Zamawiającymi?
Wyjaśnienia podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym zgodnie z obowiązującą reprezentacją lub pełnomocnictwem, należy złożyć na Platformie Zakupowej Zamawiającego https://platformazakupowa.plk-sa.pl za pomocą modułu Korespondencja,
w nieprzekraczalnym terminie do dnia 08.10.2025 r.
Pismem z 8 października 2025 r. wykonawca INTERLUX Ł.K. Sp. k.
z siedzibą w Warszawie złożył wyjaśnienia w odpowiedzi na ww. wezwanie. Do wyjaśnień zostały dodane załączniki. Wyjaśnienia oraz załączniki zostały zastrzeżone przez ww. wykonawca jako zawierające tajemnice przedsiębiorstwa.
Zamawiający nie odtajnił dokumentów zastrzeżonych prze wykonawcę INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie tj wyjaśnień z 17 września 2025 r. wraz
z załącznikami oraz wyjaśnień z 8 października 2025 r. wraz z załącznikami.
16 i 17 października 2025 r. zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej
w zakresie zadań 7, 10 i 15. W zadaniu nr 7 jako najkorzystniejsza została wybrana oferta wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie. Na drugim miejscu
w tej części uplasowała się oferta wykonawcy – Zakłady Usługowe „WSCHÓD" Sp. z o.o.
z siedzibą w Szerokich. W zadaniu nr 15 jako najkorzystniejsza została wybrana oferta wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp k. z siedzibą w Warszawie. Na drugim miejscu
w tej części została sklasyfikowana oferta wykonawcy Zakłady Usługowe „Centrum-Usługa" Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. W zadaniu nr 10 jako najkorzystniejsza została wybrana oferta wykonawcy Kolejowe Zakłady Usługowe Sp. z o.o. z siedziba w Gdańsku. Oferta wykonawcy INTERLUX Ł.K. Sp. k. z siedzibą w Warszawie w tej części została odrzucona na podstawie 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. W zawiadomieniu o wyborze oferty dla tej części zamawiający podał uzasadnienie dla czynności odrzucenia oferty ww. wykonawcy,
w którym wskazał m. in.:
W związku z faktem, że zaoferowana przez ww. Wykonawcę cena brutto za realizację zamówienia w zakresie PKP SA jest o ponad 30% niższa od szacowanej wartości zamówienia oraz o ponad 30% niższa od średniej arytmetycznej złożonych ofert, Wykonawca pismem z dnia 10.09.2025 r. został wezwany z art. 224 ust. 2 pkt 1) Pzp do złożenia szczegółowych wyjaśnień, w tym dowodów, dotyczących wyliczenia ceny oferty,
w tym struktury kosztów wykonania usług. Następnie w nawiązaniu do otrzymanych wyjaśnień pismem z dnia 03.10.2025 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę do doprecyzowania poszczególnych kwestii, odnoszących się do sposobu realizacji usługi.
Wykonawca odpowiedział na wezwanie w terminie, jednakże niektóre podane przez Wykonawcę informacje budzą wątpliwości co do możliwości należytego zrealizowania usługi.
W ocenie Zamawiającego założenia Wykonawcy w zakresie liczby pracowników przeznaczonych do realizacji zamówienia są niewystraczające. Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia nie określał konkretnej liczby pracowników niezbędnych do wykonywania czynności utrzymania czystości pozostawiając to Wykonawcom. Nie może jednak pozostać obojętnym wobec faktu, że obecnie usługa utrzymania czystości
w lokalizacjach objętych Zadaniem nr 10 wykonywana jest przez znacząco wyższą liczbę pracowników niż Wykonawca

przedstawił w kalkulacjach załączonych do wyjaśnień złożonych na wezwanie z art. 224 ust. 2 pkt 1) ustawy Pzp.
W Dokumentacji Zamówienia Zamawiający zawarł jasną informację o konieczności skalkulowania oferty w taki sposób, żeby każda umowa była rentowna. Liczba personelu podana przez Wykonawcę w poszczególnych umowach nie przekonuje Zamawiającego do tego, że personel z umowy PKP SA nie będzie wspomagany przez personel z umowy PLK SA, a co za tym idzie umowy nie są skalkulowane w sposób niezależny kosztowo.

Treść przepisów dotyczących zarzutów w obu odwołaniach:
- art. 18 ust. 1 i 3 Pzp – *1. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.*
(…)
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.;
- 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.*;
- art. 74 ust. 2 Pzp – *Załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że:*
1) oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie,
2) wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków
– przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu.;
- art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp – *Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli:*
(…)
8) zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;
- art. 239 – *1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.*
2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.;
- art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp – *1. Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający informuje równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty, o:*
(…)
2) wykonawcach, których oferty zostały odrzucone
– podając uzasadnienie faktyczne i prawne.;
- art. 224 ust. 6 Pzp – *Odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.*;
- art. 16 pkt 1 i 2 Pzp – *Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie*
o udzielenie zamówienia w sposób:
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
- art. 17 ust. 2 Pzp – *Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy*.

Izba zważyła co następuje.

KIO 4657/25

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W ocenie składu orzekającego kluczowe znaczenie dla rozpoznania przedmiotowej sprawy miał zarzut pierwszy. Zarzut ten miał charakter główny (podstawowy) i jego rozstrzygnięcie wpływało na pozostałe zarzuty. Uwzględnienie tego zarzutu, musiało być równoznaczne z uwzględnieniem odwołania w całości. Ustalenie to wynikało z tego, że zarzut drugi

został podniesiony jako zarzut ewentualny, stąd mógłby zostać rozstrzygnięty dopiero w sytuacji oddalenia zarzutu pierwszego. Zarzut trzeci natomiast, miał charakter wynikowy w stosunku do zarzutu pierwszego.

Przechodząc do *meritum* w zakresie pierwszego zarzutu Izba w ramach rozważań ogólnych stwierdziła, że jedną z podstawowych zasad obowiązujących w systemie zamówień publicznych jest jawność postępowania, która służy też realizacji pozostałych zasad udzielania zamówień publicznych określonych w art. 16 Pzp. Trudno bowiem o zagwarantowanie zasady przejrzystości czy uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu, które w określonej części nie jest jawne. Zasada ta ma więc charakter fundamentalny, a odstępstwa od niej możliwe są wyłącznie na zasadzie wyjątku, co wynika z art. 18 ust. 2 Pzp, stanowiącego, że zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie. W związku z tym za naganną należy uznać, dostrzeganą w praktyce orzeczniczej Izby tendencję do nadużywania przez wykonawców możliwości zastrzegania przedstawianych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, co czyni z niej narzędzie służące raczej uniemożliwieniu weryfikacji prawidłowości postępowania przez konkurentów, niż rzeczywistej ochronie interesów wykonawcy (zob. wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. sygn. akt KIO 80/22).

W świetle art. 18 ust. 3 Pzp, nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa pod warunkiem wykazania przez wykonawcę zasadności ich zastrzeżenia. Zauważyć należy, że w poprzednim stanie prawnym, przed nowelizacją z 29 sierpnia 2014 r., ustawodawca nie wskazywał wyraźnie na obowiązek wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Sejm RP VII kadencji, Nr druku: 1653) wskazano, m.in.: *Wprowadzenie obowiązku ujawniania informacji stanowiących podstawę oceny wykonawców (zmiana art. 8 ust. 3). Przepisy o zamówieniach publicznych zawierają ochronę tajemnic przedsiębiorstwa wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia. Mimo zasady jawności postępowania, informacje dotyczące przedsiębiorstwa nie są podawane do publicznej wiadomości. Jednakże, słuszny w swym założeniu przepis jest w praktyce patologicznie nadużywany przez wykonawców, którzy zastrzegając informacje będące podstawą do ich ocen, czynią to ze skutkiem naruszającym zasady uczciwej konkurencji, tj. wyłącznie w celu uniemożliwienia weryfikacji przez konkurentów wypełniania przez nich wymagań zamawiającego. Realizacja zadań publicznych wymaga faktycznej jawności wyboru wykonawcy. Stąd te dane, które są podstawą do dopuszczenia wykonawcy do udziału w postępowaniu powinny być w pełni jawne. Praktyka taka miała miejsce do roku 2005 i bez negatywnego skutku dla przedsiębiorców dane te były ujawniane. Poddanie ich regułom ochrony właściwym dla tajemnicy przedsiębiorstwa jest sprzeczne z jej istotą, a przede wszystkim sprzeczne z zasadą jawności realizacji zadań publicznych*.

Nowelizacja poprzednio obowiązującej ustawy nałożyła na wykonawcę obowiązek wykazania zamawiającemu przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Rozwiązanie takie zostało utrzymane w obecnie obowiązującym stanie prawnym. W konsekwencji rolą zamawiającego w toku badania złożonych dokumentów jest ustalenie, czy wykonawca temu obowiązkowi sprostał udowadniając, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

W celu wykazania skuteczności zastrzeżenia informacji, przystępujący zobowiązany był, przekazując te informacje zamawiającemu, wykazać łączne wystąpienie następujących przesłanek definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 2 Uznk:

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.

Ustawodawca w art. 11 ust. 2 Uznk przesądził, że zastrzegana informacja ma mieć charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą. Podkreślenia wymaga, że przesłanka odwołująca się do sformułowania „posiadający wartość gospodarczą" odnosi się nie tylko do informacji „innej", ale także informacji technicznej, technologicznej i organizacyjnej. Nie wystarcza więc stwierdzenie, że dana informacja ma charakter techniczny, technologiczny czy organizacyjny, 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.

W ocenie składu orzekającego uzasadnienie zastrzeżenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny z 17 września 2025 r. przedłożone przez przystępującego nie potwierdziło zasadności utrzymania tajemnicy przedsiębiorstwa, a przede wszystkim przystępujący nie sprostał ciężarowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji.

Po pierwsze, jak zasadnie argumentował odwołujący, zamawiający w żaden sposób nie uzasadnił, ani nie wyjaśnił dlaczego uznał za tajemnicę przedsiębiorstwa tak szeroki zakres wyjaśnień ceny zastrzeżonych przez przystępującego. Nie sposób było ustalić, czym kierował się zamawiający, uznając, że cała merytoryczna część wyjaśnień w jego ocenie nie podlegała odtajnieniu. Takiego wyjaśnienia Izba nie doszukała się również w odpowiedzi na odwołanie.
Po drugie skład orzekający nie zgodził się ze stanowiskiem przystępującego wskazującym, że zestawienie elementów cenowych i kalkulacji cenowej na potrzeby konkretnego postępowania samo w sobie tłumaczyło ich wartość gospodarczą i charakter organizacyjny czy techniczny pozwalający osiągnąć przewagę nad konkurującymi z nim wykonawcami. Przedmiot poszczególnych zakresów usług został ustalony szczegółowo w ramach opisu przedmiotu zamówienia i nie można było uznać, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy dawał możliwość zastosowania wyjątkowych technik organizacyjnych pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną. Nie przekonały Izby również twierdzenia przystępującego o wyjątkowo specjalistycznym charakterze usługi objętej zamówieniem, unikatowości przedmiotu zamówienia, unikalnej metodologii pracy dającej przewagę konkurencyjną czy też szerokim know-how, dającym przewagę na rynku. Co istotne przystępujący nie przekonał Izby co to tego w jaki sposób odtajnienie wyjaśnień doprowadzi do poznania czy też rozszyfrowania przez innych wykonawców pracy analitycznej
i organizacyjnej, a także know-how przystępującego zdobytego podczas realizacji dotychczasowych zadań w taki sposób, że wejdą oni w posiadanie danych wrażliwych przystępującego, co spowoduje przewagę konkurencyjną tych wykonawców. W ocenie Izby wątpliwym wydawało się obiektywne postrzeganie przedmiotowych okoliczności jako czynników tak wyjątkowych, jak subiektywnie postrzegał to przystępujący. W ocenie składu orzekającego treść wyjaśnień oraz załączników nie pozwalała bowiem na odtworzenie stałych uwarunkowań i okoliczności pracy przystępującego. Na podstawie samych wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie dało się ustalić metodologii świadczenia usług sprzątania. Wykonawcy ograniczeni byli bowiem w tym wypadku konkretnymi, narzuconymi przez zamawiającego wymogami w zakresie realizacji zamówienia, a wyjaśnienia (w tym zawarte w nich kalkulacje ceny) były odzwierciedleniem tych wymogów. Co istotne, przystępujący powołując się na możliwość wystąpienia szkody w związku z ujawnieniem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, powinien wykazać również związek przyczynowo-skutkowy między ujawnieniem informacji a powstaniem szkody oraz przynajmniej uprawdopodobnić możliwość poniesienia takiej szkody, czego przystępujący nie uczynił, przywołując jedynie gołosłowne twierdzenia, że ujawnienie informacji o kalkulacji ceny może wpłynąć negatywnie na jego sytuację rynkową.
Po trzecie Izba zdecydowała się po raz kolejny podkreślić, że na gruncie omawianej w tym uzasadnieniu zasady jawności nie ma możliwości zastrzegania całości wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny ani też w całości jej istotnych elementów (w tym
w szczególności dowodów). Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa podlegają określone informacje, a nie konkretne dokumenty. Wykonawca powinien zatem precyzyjnie wskazać konkretne fragmenty danego dokumentu podlegające poufności i wyjaśnić ich status. Nie mógł tego zrobić przez ogólne zastrzeżenie części merytorycznej dokumentu i w całości wszystkich załączników. Izba zgodziła się przy tym z odwołującym, że ogólne zastrzeżenie całości wyjaśnień bez odniesienia się do konkretnych elementów stanowiło w praktyce niezachowanie przez przystępującego należytej staranności (wymóg art. 11 ust. 2 Uznk) w dbałości o poufność danych przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę, że definicja tajemnicy przedsiębiorstwa wymaga od wykonawców zachowania należytej staranności w działaniach ochronnych, uznać należało
w przedmiotowej sprawie, że tej należytej staranności ze strony przystępującego zabrakło. Izba miała przy tym świadomość, że w pewnych okolicznościach określone informacje mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, jednakże skuteczność zastrzeżenia warunkowana jest działaniami podjętymi przez podmiot zastrzegający, czyli w tym przypadku przez przystępującego. Nie może być tu mowy o jakimkolwiek automatyzmie, prowadziłoby to bowiem do uznania, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z samego faktu, że ma określoną treść czy charakter, niezależnie od podjętych przez dysponenta tej informacji działań w celu jej ochrony. Jeżeli przystępujący chciał zastrzec np. nazwę swojego kontrahenta czy informacje odnoszące się do wynagrodzenia, to wystarczyło utajnić jedynie określone fragmenty dokumentów zawierające te wrażliwe (zdaniem przystępującego) dane, a nie pełną treść tych dokumentów (zob. wyrok z 9 maja 2023 r. sygn. akt KIO 1091/23).
W konsekwencji Izba uznała, że przystępujący nie wykazał wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji, tj. nie wykazał spełnienia jednej z przesłanek skutecznego zastrzeżenia informacji jako zawierających tajemnice przedsiębiorstwa. Aby dokonać skutecznego zastrzeżenia należy spełnić wszystkie przesłanki w tym zakresie, które zostały wymienione w art. 11 ust. 2 Uznk. Stąd uznanie niespełnienia jednej z przesłanek musiało doprowadzić do stwierdzenia przystępujący nieprawidłowo zastrzegł wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami jako zawierające tajemnice przedsiębiorstwa. Tym samym zamawiający naruszył przepisy wskazane w ramach pierwszego zarzutu, ponieważ niezasadnie zaniechał odtajnienia ww. dokumentów.
Co do pozostałych przesłanek wymienionych w art. 11 ust. 2 Uznk, Izba ostatecznie uznała, że również nie zostały one

spełnione przez przystępującego. W tym kontekście skład orzekający stwierdził, że zasadnicza cześć wyjaśnień w zakresie ceny odnosiła się do umowy lub umów będących efektem przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Okoliczności związane z realizacją zamówień publicznych są co do zasady jawne i mogą być udostępnione zainteresowanym podmiotom np. w trybie dostępu do informacji publicznej. Tym samym nie można było uznać, że informacje te nie były dostępne, a przystępujący nie mógł ich zastrzec nawet jeśli podjął ze swojej strony działania w celu utrzymania ich w poufności.
Izba uwzględniła zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 74 ust. 2 i art. 16 ust. 1 Pzp oraz z art. 11 ust. 2 Uznk, podniesiony w pkt II.1) *petitum* odwołania.
Zarzut wskazany w pkt II.2)*petitum* odwołania miał charakter ewentualny wobec pierwszego zarzutu. Odwołujący wyraźnie wskazał, że zarzut drugi został podniesiony na wypadek nieuwzględnienia zarzutu z pkt II.1). Skoro pierwszy zarzut został uwzględniony, rozpoznanie zarzutu drugiego stało się bezprzedmiotowe. W konsekwencji Izba, biorąc pod uwagę założenie odwołującego, pozostawiła przedmiotowy zarzut bez rozstrzygnięcia.

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało uwzględnieniu
i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem
z treścią art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, Izba uwzględnia odwołanie w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Potwierdzenie zarzutów wskazanych w odwołaniu spowodowało, że w przedmiotowym stanie faktycznym została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, ponieważ zamawiający w sposób naruszający przepisy Pzp uznał, że wyjaśnienia przystępującego z 17 września 2025 r. wraz z załącznikami,
w zakresie dotyczącym zadania nr 7, zostały prawidłowo zastrzeżone jako zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku,
na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając na poczet postępowania odwoławczego koszty wpisu od odwołania oraz koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie Izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania (15 000,00 zł) oraz wynagrodzenia pełnomocnika (3 600,00 zł) zgodnie rachunkiem złożonym na rozprawie.

KIO 4677/25

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.
W odniesieniu do pierwszego zarzutu Izba w znacznej mierze przyjęła argumentację odwołującego uznając ją za zasadną. W tym kontekście skład orzekający ustalił, że
w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej dotyczącym zadania nr 10, zamawiający wskazał m.in. że *założenia Wykonawcy w zakresie liczby pracowników przeznaczonych do realizacji zamówienia są niewystraczające*. Zamawiający oparł swoją decyzje o wystąpieniu rażąco niskiej ceny w ofercie odwołującego jedynie na tej okoliczności tj. fakcie, jego zdaniem, założenia niewystarczającego „zakresu liczby pracowników", nie wskazał bowiem żadnych innych okoliczności, które uzasadniałyby przyjęcie, że cena odwołującego w tej części zamówienia była rażąco niska.
Jak słusznie argumentował odwołujący, z pkt I.3 opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 1 do SWZ) oraz z odpowiedzi na pytania nr 26-27 (wyjaśnienia treści SWZ z 11 lipca 2025 r.), jednoznacznie wynikało, że zamawiający nie wymagał świadczenia usługi w trybie codziennym, lecz w częstotliwości gwarantującej utrzymanie właściwego stanu estetycznego i sanitarnego obiektów, dostosowanej do liczby zatrzymań pociągów, intensywności ruchu podróżnych oraz warunków pogodowych. Oznacza to, że obowiązkiem wykonawcy powinno być utrzymanie efektu czystości, a nie realizacja czynności sprzątania w ściśle określonych odstępach czasowych. Częstotliwość i zakres działań zależą od realnego zapotrzebowania, natomiast kryterium oceny wykonania usługi pozostaje jej rezultat – czystość utrzymana na poziomie wymaganym w opisie przedmiotu zamówienia. Z tego względu to po stronie wykonawców składających oferty leżało przyjęcie odpowiednich założeń oraz zaplanowanie właściwej organizacji pracy, tak aby rezultat ten osiągnąć w oferowanej cenie. Przyjęty przez zamawiającego sposób wykonania zamówienia, po stronie wykonawcy pozostawił decyzję co do ilości osób, które zostaną wykorzystane do realizacji zamówienia. Skoro zamawiający nie przewidział wymagań ilościowych dotyczących liczby personelu, nie mógł arbitralnie przyjąć, że wskazana przez odwołującego liczba pracowników była zbyt niska. Ocena taka nie wynikała z żadnych obiektywnych przesłanek, a na pewno na istnienie takich obiektywnych przesłanek zamawiający nie wskazał w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego. Ponadto jak wynikało uzasadnienia odrzucenia oferty odwołującego zamawiający dokonał oceny złożonych przez niego wyjaśnień w oparciu o fakt, że *obecnie usługa utrzymania czystości w lokalizacjach objętych zadaniem dziesiątym*

wykonywana jest przez znacząco wyższą liczbę pracowników niż wykonawca przedstawił w kalkulacjach załączonych do wyjaśnień. Był to w zasadzie jedyny argument, który przytoczył zamawiający, i który miał uzasadniać wystąpienie rażąco niskiej ceny w ofercie odwołującego. Zamawiający pominął jednakże fakt wskazany wyżej tj. brak określenia minimalnej liczby osób wymaganej do świadczenia usługi w dokumentach zamówienia oraz to, że sposób organizacji pracy może różnić się u różnych wykonawców. Fakt, że obecny wykonawca realizuje usługę za pomocą określonej liczby pracowników nie oznaczał jeszcze, że mniejsza liczba tych pracowników nie jest w stanie zrealizować usługi lub że zrealizuje usługę o niższej jakości.
Zamawiający formułując wezwanie do złożenia wyjaśnień z 10 września 2025 r. nie wskazał konkretnych wytycznych, do których odwołujący miał się odnieść składając wyjaśnienia
w kontekście rażąco niskiej ceny. Wezwanie było ogólne. Zamawiający oczekiwał
w złożonych wyjaśnieniach jedynie poruszenia takich aspektów jak:
- czy zaoferowana cena rzeczywiście uwzględnia wszystkie elementy związane z należytym wykonaniem usług objętych przedmiotem zamówienia i wysokość zakładanego zysku;
- czy istnieją konkretne uwarunkowania i obiektywne czynniki, jakie towarzyszyć będą realizacji zamówienia, które wpłynęły na wysokość zaoferowanej ceny jednostkowej wraz ze wskazaniem opisu tych czynników i skali ich wpływu (zarówno merytorycznego, jak
i finansowego) na wysokość ww. ceny.
Odwołujący udzielił wyjaśnień na powyżej wskazane wezwanie pismem z 17 września 2025 r. Jednakże zamawiający wezwał odwołującego do udzielenia bardziej szczegółowych wyjaśnień w zakresie liczby osób potrzebnych do realizacji umowy (wezwanie
z 3 października 2025 r.). Pismem z 8 października 2025 r. odwołujący odpowiedział na kolejne wezwanie zamawiającego. W ocenie składu orzekającego odwołujący udzielił
w odpowiedzi na drugie wezwanie wyjaśnień, które były adekwatne do wezwania. Tym samym Izba uznała, że odrzucenie oferty odwołującego w zakresie zadania nr 10 było nieprawidłowe i naruszało określone w treści zarzutu przepisy.
W dalszej kolejności skład orzekający postanowił zawrócić uwagę na istotną kwestię
w związku z przedmiotowym odwołaniem. Otóż w okolicznościach przedmiotowej sprawy odwołujący kwestionował czynność odrzucenia jego oferty jako zawierającej rażąco niską cenę. Tym samym siłą rzeczy odnosił się do dokumentów zamówienia związanych
z badaniem jego oferty pod kątem ceny tj. do wezwań, wyjaśnień oraz uzasadnienia odrzucenia zawartego w zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty. Izba, rozpoznając przedmiotowy zarzut, skupiła się na tych samych dokumentach, przy czym kluczowe znaczenie, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, miało uzasadnienie odrzucenia oferty odwołującego. Analizując kwestionowaną czynność zamawiającego pod kątem uzasadnienia Izba doszła do przekonania, że odwołujący skutecznie ją podważył, szczególnie, że argumenty podane przez zamawiającego w celu jej uzasadnienia były ogólnikowe i nie odpowiadały poziomowi szczegółowości jaka charakteryzowała wyjaśnienia złożone przez odwołującego. Po prostu odwołującemu wystarczyło podważyć argumentację podaną w uzasadnieniu odrzucenia jego oferty, żeby doprowadzić do uwzględnienia zarzutu. To się odwołującemu udało, a Izba rozpoznała zarzut tylko w zakresie okoliczności kwestionowanych przez odwołującego, czyli w zakresie uzasadnienia czynności odrzucenia jego oferty. W związku z tym Izba pominęła w zasadzie całą argumentację przystępującego. Przystępujący w swoim stanowisku zwrócił uwagę na szereg okoliczności, które jego zdaniem powinny skutkować odrzuceniem oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę. Okoliczności te rozminęły się jednak z argumentacją zamawiającego, stanowiącą podstawę odrzucenia oferty odwołującego podaną w zawiadomieniu o wyborze najkorzystniejszej oferty. W konsekwencji Izba nie mogła ich wziąć pod uwagę, ani poddać rozpoznaniu, ponieważ stanowiłoby to *de facto* rozszerzenie uzasadnienia kwestionowanej
w odwołaniu czynności. Ostatecznie Izba rozstrzygnęła zarzut wyłączenie w kontekście argumentacji podanej w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego i mając na uwadze to zastrzeżenie uznała, że zarzut należało uwzględnić.
Ponadto Izba pominęła dowody załączone do odwołania. Zarzut dotyczył badania oferty odwołującego pod kątem rażąco niskiej ceny. Odwołujący był wzywany do wyjaśnień ceny
i miał obowiązek złożenia wszystkich dowodów w tym zakresie najpóźniej na etapie ich składania. Tym samym złożenie kolejnych dowodów przez odwołującego na etapie postępowania odwoławczego nie mogło znaleźć akceptacji ze strony składu orzekającego, ponieważ prowadziłoby do niedopuszczalnego przyznania odwołującemu kolejnej szansy na przedstawienie nowych dowodów dotyczących wyjaśnień w zakresie ceny.
W związku z powyższym Izba uwzględniła zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp podniesiony w pkt 1) *petitum* odwołania.
W zakresie zarzutu drugiego Izba stwierdziła, że zamawiający nie wskazał, jakie konkretnie okoliczności, w jego ocenie,

świadczyły o braku możliwości prawidłowego wykonania zamówienia, z jakiego powodu uznał wyjaśnienia odwołującego za niewiarygodne bądź niedostosowane do przedmiotu zamówienia ani jakie stawki uważa za nierealistyczne, oraz z jakich przyczyn cena całej oferty została uznana za rażąco niską. Innymi słowy, zamawiający nie przedstawił, na czym oparł swoją negatywną ocenę. Trudno bowiem było uznać, za wystarczające uzasadnienie wskazujące, że dotychczasowy wykonawca zatrudnia więcej pracowników. Taki argument był oderwany od analizy kosztów i kalkulacji odwołującego oraz od samego przedmiotu zamówienia.

Jak słusznie argumentował odwołujący, udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest przejawem konkurencji rynkowej. Powodem odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp jest wykazanie, że cena została celowo zaniżona w celu eliminacji innych wykonawców z rynku. Sposób kalkulacji ceny pozostaje natomiast w ścisłym związku ze specyfiką zamówienia oraz indywidualnymi warunkami działania danego wykonawcy
i przyjętym przez niego sposobem realizacji zamówienia, o ile ten nie został określony przez zamawiającego. W przekazanej odwołującemu informacji o odrzuceniu oferty, zamawiający nie wykazał, że zaoferowana przez odwołującego cena, przy uwzględnieniu przedstawionych założeń i wyjaśnień, uniemożliwia prawidłowe wykonanie zamówienia.

Ponadto stwierdzenie dotyczące zbyt małej liczby pracowników przewidzianych do realizacji zadania nie zostało przez zamawiającego poparte żadnymi faktami i wyliczeniami. Odwołujący nie miał wiedzy na jakich dowodach oparł się zamawiający twierdząc, że wskazana liczba etatów przedstawiona przez niego była zbyt mała (poza ogólnym stwierdzeniem, że obecnie usługa utrzymania czystości w lokalizacjach objętych zadaniem nr 10 wykonywana jest przez znacząco wyższą liczbę pracowników niż odwołujący przedstawił w kalkulacjach załączonych do wyjaśnień). W ocenie składu orzekającego, zamawiający poza podaniem podstawy prawnej czynności odrzucenia oferty odwołującego, powinien w sposób precyzyjny uzasadnić faktyczne podstawy takiej czynności. Co więcej, zamawiający miał obowiązek szczegółowego wskazania jakie okoliczności stanowiły podstawę do przyjęcia, że oferta odwołującego podlegała odrzuceniu. Informacji tych zabrakło w uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty odwołującego, stąd Izba przychyliła się do stanowiska odwołującego i uwzględniła zarzut naruszenia art. 253 ust. 1 pkt 2 Pzp referujący do nierzetelnego i nieprzejrzystego uzasadnienia odrzucenia jego oferty, które pomijało elementy kalkulacji ceny i całość wyjaśnień, wskazany w pkt 2) *petitum* odwołania.

Ostatni zarzut, w ocenie składu orzekającego, miał wynikowy charakter wobec wcześniejszych zarzutów, zatem ostatecznie podzielił ich los. W konsekwencji uwzględnienia zarzutów z pkt 1) i 2), uwzględnieniu podlegał również zarzut podniesiony w pkt 3) *petitum* odwodnia.

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało uwzględnieniu
i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem
z treścią art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, Izba uwzględnia odwołanie w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Potwierdzenie zarzutów wskazanych w odwołaniu spowodowało, że w przedmiotowym stanie faktycznym została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, ponieważ zamawiający w sposób naruszający przepisy Pzp dokonał odrzucenia oferty odwołującego jako zawierającej rażąco niską cenę w zakresie zadania nr 10.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku,
na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając na poczet postępowania odwoławczego koszty wpisu od odwołania oraz koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie Izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania (15 000,00 zł) oraz wynagrodzenia pełnomocnika (3 600,00 zł) zgodnie rachunkiem złożonym na rozprawie.

KIO 2701/25

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

W ocenie składu orzekającego kluczowe znaczenie dla rozpoznania przedmiotowej sprawy miał zarzut pierwszy. Zarzut ten miał charakter główny (podstawowy) i jego rozstrzygnięcie wpływało na pozostałe zarzuty. Uwzględnienie tego zarzutu, musiało być równoznaczne z uwzględnieniem odwołania w całości. Ustalenie to wynikało z tego, że zarzut drugi został podniesiony jako zarzut ewentualny, stąd mógłby zostać rozstrzygnięty dopiero w sytuacji oddalenia zarzutu pierwszego. Pozostałe dwa zarzuty miał natomiast charakter wynikowy w stosunku do zarzutu pierwszego.

Przechodząc do *meritum* w zakresie pierwszego zarzutu Izba w ramach rozważań ogólnych stwierdziła, że jedną

z podstawowych zasad obowiązujących w systemie zamówień publicznych jest jawność postępowania, która służy też realizacji pozostałych zasad udzielania zamówień publicznych określonych w art. 16 Pzp. Trudno bowiem o zagwarantowanie zasady przejrzystości czy uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu, które w określonej części nie jest jawne. Zasada ta ma więc charakter fundamentalny, a odstępstwa od niej możliwe są wyłącznie na zasadzie wyjątku, co wynika z art. 18 ust. 2 Pzp, stanowiącego, że zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie. W związku z tym za naganną należy uznać, dostrzeganą w praktyce orzeczniczej Izby tendencję do nadużywania przez wykonawców możliwości zastrzegania przedstawianych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, co czyni z niej narzędzie służące raczej uniemożliwieniu weryfikacji prawidłowości postępowania przez konkurentów, niż rzeczywistej ochronie interesów wykonawcy (zob. wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. sygn. akt KIO 80/22).

W świetle art. 18 ust. 3 Pzp, nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa pod warunkiem wykazania przez wykonawcę zasadności ich zastrzeżenia. Zauważyć należy, że w poprzednim stanie prawnym, przed nowelizacją z 29 sierpnia 2014 r., ustawodawca nie wskazywał wyraźnie na obowiązek wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Sejm RP VII kadencji, Nr druku: 1653) wskazano, m.in.: *Wprowadzenie obowiązku ujawniania informacji stanowiących podstawę oceny wykonawców (zmiana art. 8 ust. 3). Przepisy o zamówieniach publicznych zawierają ochronę tajemnic przedsiębiorstwa wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia. Mimo zasady jawności postępowania, informacje dotyczące przedsiębiorstwa nie są podawane do publicznej wiadomości. Jednakże, słuszny w swym założeniu przepis jest w praktyce patologicznie nadużywany przez wykonawców, którzy zastrzegając informacje będące podstawą do ich ocen, czynią to ze skutkiem naruszającym zasady uczciwej konkurencji, tj. wyłącznie w celu uniemożliwienia weryfikacji przez konkurentów wypełniania przez nich wymagań zamawiającego. Realizacja zadań publicznych wymaga faktycznej jawności wyboru wykonawcy. Stąd te dane, które są podstawą do dopuszczenia wykonawcy do udziału w postępowaniu powinny być w pełni jawne. Praktyka taka miała miejsce do roku 2005 i bez negatywnego skutku dla przedsiębiorców dane te były ujawniane. Poddanie ich regułom ochrony właściwym dla tajemnicy przedsiębiorstwa jest sprzeczne z jej istotą, a przede wszystkim sprzeczne z zasadą jawności realizacji zadań publicznych*.

Nowelizacja poprzednio obowiązującej ustawy nałożyła na wykonawcę obowiązek wykazania zamawiającemu przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Rozwiązanie takie zostało utrzymane w obecnie obowiązującym stanie prawnym. W konsekwencji rolą zamawiającego w toku badania złożonych dokumentów jest ustalenie, czy wykonawca temu obowiązkowi sprostał udowadniając, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

W celu wykazania skuteczności zastrzeżenia informacji, przystępujący zobowiązany był, przekazując te informacje zamawiającemu, wykazać łączne wystąpienie następujących przesłanek definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 2 Uznk:

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.

Ustawodawca w art. 11 ust. 2 Uznk przesądził, że zastrzegana informacja ma mieć charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą. Podkreślenia wymaga, że przesłanka odwołująca się do sformułowania „posiadający wartość gospodarczą" odnosi się nie tylko do informacji „innej", ale także informacji technicznej, technologicznej i organizacyjnej. Nie wystarcza więc stwierdzenie, że dana informacja ma charakter techniczny, technologiczny czy organizacyjny, 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.

W ocenie składu orzekającego uzasadnienie zastrzeżenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny z 17 września 2025 r. przedłożone przez przystępującego nie potwierdziło zasadności utrzymania tajemnicy przedsiębiorstwa, a przede wszystkim przystępujący nie sprostał ciężarowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji.

Po pierwsze, jak zasadnie argumentował odwołujący, uzasadnienie zastrzeżenia wyjaśnień jako tajemnicy przedsiębiorstwa było ogólnikowe, obejmowało gołosłowne deklaracje oraz teoretyczne wywody na temat obowiązującego stanu prawnego i praktyki orzeczniczej. Co warte podkreślenia – było na tyle zdawkowe (mimo jego

obszerności spowodowanej licznymi powtórzeniami), że mogłoby zostać przedstawione w podobnym kształcie w każdym innym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.
Po drugie zamawiający w żaden sposób nie uzasadnił, ani nie wyjaśnił dlaczego uznał za tajemnicę przedsiębiorstwa tak szeroki zakres wyjaśnień ceny zastrzeżonych przez przystępującego. Nie sposób było ustalić, czym kierował się zamawiający, uznając, że cała merytoryczna część wyjaśnień w jego ocenie nie podlegała odtajnieniu. Takiego wyjaśnienia Izba nie doszukała się również w odpowiedzi na odwołanie.
Po trzecie skład orzekający nie zgodził się ze stanowiskiem przystępującego wskazującym, że zestawienie elementów cenowych i kalkulacji cenowej na potrzeby konkretnego postępowania samo w sobie tłumaczyło ich wartość gospodarczą i charakter organizacyjny czy techniczny pozwalający osiągnąć przewagę nad konkurującymi z nim wykonawcami. Przedmiot poszczególnych zakresów usług został ustalony szczegółowo w ramach opisu przedmiotu zamówienia i nie można było uznać, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy dawał możliwość zastosowania wyjątkowych technik organizacyjnych pozwalających osiągnąć przewagę konkurencyjną. Nie przekonały Izby również twierdzenia przystępującego o wyjątkowo specjalistycznym charakterze usługi objętej zamówieniem, unikatowości przedmiotu zamówienia, unikalnej metodologii pracy dającej przewagę konkurencyjną czy też szerokim know-how, dającym przewagę na rynku. Co istotne przystępujący nie przekonał Izby co to tego w jaki sposób odtajnienie wyjaśnień doprowadzi do poznania czy też rozszyfrowania przez innych wykonawców pracy analitycznej
i organizacyjnej, a także know-how przystępującego zdobytego podczas realizacji dotychczasowych zadań w taki sposób, że wejdą oni w posiadanie danych wrażliwych przystępującego, co spowoduje przewagę konkurencyjną tych wykonawców. W ocenie Izby wątpliwym wydawało się obiektywne postrzeganie przedmiotowych okoliczności jako czynników tak wyjątkowych, jak subiektywnie postrzegał to przystępujący. W ocenie składu orzekającego treść wyjaśnień oraz załączników nie pozwalała bowiem na odtworzenie stałych uwarunkowań i okoliczności pracy przystępującego. Na podstawie samych wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie dało się ustalić metodologii świadczenia usług sprzątania. Wykonawcy ograniczeni byli bowiem w tym wypadku konkretnymi, narzuconymi przez zamawiającego wymogami w zakresie realizacji zamówienia, a wyjaśnienia (w tym zawarte w nich kalkulacje ceny) były odzwierciedleniem tych wymogów. Co istotne, przystępujący powołując się na możliwość wystąpienia szkody w związku z ujawnieniem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, powinien wykazać również związek przyczynowo-skutkowy między ujawnieniem informacji a powstaniem szkody oraz przynajmniej uprawdopodobnić możliwość poniesienia takiej szkody, czego przystępujący nie uczynił, przywołując jedynie gołosłowne twierdzenia, że ujawnienie informacji o kalkulacji ceny może wpłynąć negatywnie na jego sytuację rynkową.
Po czwarte Izba zdecydowała się po raz kolejny podkreślić, że na gruncie omawianej w tym uzasadnieniu zasady jawności nie ma możliwości zastrzegania całości wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny ani też w całości jej istotnych elementów (w tym
w szczególności dowodów). Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa podlegają określone informacje, a nie konkretne dokumenty. Wykonawca powinien zatem precyzyjnie wskazać konkretne fragmenty danego dokumentu podlegające poufności i wyjaśnić ich status. Nie mógł tego zrobić przez ogólne zastrzeżenie części merytorycznej dokumentu i w całości wszystkich załączników (zasada minimalizacji). Izba stwierdziła, że ogólne zastrzeżenie całości wyjaśnień bez odniesienia się do konkretnych elementów stanowiło w praktyce niezachowanie przez przystępującego należytej staranności (wymóg art. 11 ust. 2 Uznk) w dbałości o poufność danych przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę, że definicja tajemnicy przedsiębiorstwa wymaga od wykonawców zachowania należytej staranności w działaniach ochronnych, uznać należało
w przedmiotowej sprawie, że tej należytej staranności ze strony przystępującego zabrakło. Izba miała przy tym świadomość, że w pewnych okolicznościach określone informacje mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, jednakże skuteczność zastrzeżenia warunkowana jest działaniami podjętymi przez podmiot zastrzegający, czyli w tym przypadku przez przystępującego. Nie może być tu mowy o jakimkolwiek automatyzmie, prowadziłoby to bowiem do uznania, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z samego faktu, że ma określoną treść czy charakter, niezależnie od podjętych przez dysponenta tej informacji działań w celu jej ochrony. Jeżeli przystępujący chciał zastrzec np. nazwę swojego kontrahenta czy informacje odnoszące się do wynagrodzenia, to wystarczyło utajnić jedynie określone fragmenty dokumentów zawierające te wrażliwe (zdaniem przystępującego) dane, a nie pełną treść tych dokumentów (zob. wyrok z 9 maja 2023 r. sygn. akt KIO 1091/23).
W konsekwencji Izba uznała, że przystępujący nie wykazał wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji, tj. nie wykazał spełnienia jednej z przesłanek skutecznego zastrzeżenia informacji jako zawierających tajemnice przedsiębiorstwa. Aby dokonać skutecznego zastrzeżenia należy spełnić wszystkie przesłanki w tym zakresie, które zostały wymienione w art. 11 ust. 2 Uznk. Stąd uznanie niespełnienia jednej z przesłanek musiało doprowadzić do stwierdzenia, że przystępujący nieprawidłowo zastrzegł wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami jako zawierające tajemnice przedsiębiorstwa. Tym samym zamawiający naruszył przepisy wskazane w ramach pierwszego

zarzutu, ponieważ niezasadnie zaniechał odtajnienia ww. dokumentów.
Co do pozostałych przesłanek wymienionych w art. 11 ust. 2 Uznk, Izba ostatecznie uznała, że również nie zostały one spełnione przez przystępującego. W tym kontekście skład orzekający stwierdził, że zasadnicza cześć wyjaśnień w zakresie ceny odnosiła się do umowy lub umów będących efektem przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Okoliczności związane z realizacją zamówień publicznych są co do zasady jawne i mogą być udostępnione zainteresowanym podmiotom np. w trybie dostępu do informacji publicznej. Tym samym nie można było uznać, że informacje te nie były dostępne, a przystępujący nie mógł ich zastrzec nawet jeśli podjął ze swojej strony działania w celu utrzymania ich w poufności.
Izba uwzględniła zarzut naruszenia art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk, podniesiony w pkt I.1. *petitum* odwołania.
Zarzut wskazany w pkt I.2. *petitum* odwołania miał charakter ewentualny wobec pierwszego zarzutu. Odwołujący wyraźnie wskazał, że zarzut drugi został podniesiony na wypadek nieuwzględnienia zarzutu z pkt I.1. Skoro pierwszy zarzut został uwzględniony, rozpoznanie zarzutu drugiego stało się bezprzedmiotowe. W konsekwencji Izba, biorąc pod uwagę założenie odwołującego, pozostawiła przedmiotowy zarzut bez rozstrzygnięcia.

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało uwzględnieniu
i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem
z treścią art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, Izba uwzględnia odwołanie w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Potwierdzenie zarzutów wskazanych w odwołaniu spowodowało, że w przedmiotowym stanie faktycznym została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, ponieważ zamawiający w sposób naruszający przepisy Pzp uznał, że wyjaśnienia przystępującego z 17 września 2025 r. wraz z załącznikami,
w zakresie dotyczącym zadania nr 15, zostały prawidłowo zastrzeżone jako zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku,
na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając na poczet postępowania odwoławczego koszty wpisu od odwołania oraz koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie Izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania (15 000,00 zł) oraz wynagrodzenia pełnomocnika (3 600,00 zł) zgodnie rachunkiem złożonym na rozprawie.

Ponadto Izba wskazała, że podstawą wydania orzeczenia łącznego w sprawach o sygn. akt KIO 4657/25, KIO 4677/25 i KIO 4696/25, był art. 556 Pzp.

Przewodniczący:……..……