Sygn. akt: KIO 5321/25

WYROK

Warszawa, dnia 19 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza **- w składzie:**

Przewodnicząca:Barbara Loba
Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 listopada 2025 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego MAXTO Technology spółka
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Modlniczce,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego - Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie,

przy udziale wykonawcy "T4B" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Warszawie – uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności odtajnienia wszystkich dokumentów złożonych przez odwołującego w ramach wyjaśnień ceny oraz powtórzenie czynności badania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa zawartych w wyjaśnieniach ceny złożonych przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego MAXTO Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Modlniczce.

2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego - Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego MAXTO Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Modlniczce orazkwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez zamawiającego - Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie,

2.2. zasądza od zamawiającego - Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą
w Warszawie na rzecz wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego MAXTO Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Modlniczce kwotę 23 600 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia trzy tysiące sześćset 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……..……..

Sygn. akt: KIO 5321/25

UZASADNIENIE

Zamawiający - Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (dalej: zamawiający) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane pod nazwą: pn.: „Modernizacja infrastruktury Warszawskiego Węzła Kolejowego oraz rozbudowa Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych”.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej

OJ S 143/2025 w dniu 29 lipca 2025 r.

W dniu 28 listopada 2025 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego MAXTO Technology spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Modlniczce (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności dokonanej przez zamawiającego polegającej na odtajnieniu wszystkich dokumentów i informacji zawartych w złożonych przez odwołującego wyjaśnień ceny, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1) art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r.
o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity: Dz.U. z 2022, poz. 1233 ze zm.) poprzez bezpodstawne odtajnienie wszystkich dokumentów złożonych przez odwołującego w ramach wyjaśnień ceny, tj. złożonych:

a) za pośrednictwem Platformy Zakupowej dnia 3 października 2025 r. w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, o którym mowa w art. 224 ust. 1 oraz art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę,

b) za pośrednictwem Platformy Zakupowej dnia 21 października 2025 r. w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, o którym mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę, pomimo, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity: Dz.U. z 2022, poz. 1233 ze zm.), zaś odwołujący wraz z przekazaniem tych informacji/dokumentów, skutecznie zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa;

2) art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców oraz w sposób nieproporcjonalny.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o:
1) uwzględnienie odwołania,
2) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności odtajnienia wszystkich dokumentów złożonych przez odwołującego w ramach wyjaśnień ceny, tj. złożonych:
a) za pośrednictwem Platformy Zakupowej dnia 3 października 2025 r. w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, o którym mowa w art. 224 ust. 1 oraz art. 224 ust. 2 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę,
b) za pośrednictwem Platformy Zakupowej dnia 21 października 2025 r. w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, o którym mowa w art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę.

Odwołujący podniósł, że w wyniku naruszenia przez zamawiającego ww. przepisów interes odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku, ponieważ odwołujący jest wykonawcą zainteresowanym pozyskaniem przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę na skutek naruszenia przepisów ustawy Pzp przez zamawiającego. Szkoda ta wynika z faktu, że czynność zamawiającego jest wadliwa, zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, zaś ich odtajnienie może wyrządzić odwołującemu szkodę. W wyjaśnieniach ceny odwołujący przekazał wiele informacji wskazujących na sposób organizacji pracy przez odwołującego. Konkurencyjny wykonawca mógłby uzyskać wiedzę na temat kształtowania relacji kosztów usług do przychodu, stosowanych stawek, a tym samym do wypracowanej przez lata strategii kształtowania oferty na rynku, co stanowi tzw. know-how wykonawcy. Sposób wyceny i szacowanie tego rodzaju usług jest możliwe dzięki wiedzy i doświadczeniu odwołującego i stanowi o jego pozycji na rynku, a jej ujawniane osobom trzecim spowoduje wykorzystanie tej wiedzy przeciw odwołującemu. Ujawnienie zastrzeżonych informacji dałoby konkurencyjnym podmiotom przewagę rynkową z uwagi na możliwość zweryfikowania i oceny poprawności swojego własnego podejścia do kalkulacji ofert z uwzględnieniem wiedzy na temat sposobu działania odwołującego, co utrudniłoby odwołującemu uzyskanie zamówień
w przyszłości. Tekst wyjaśnień jest skondensowany i istotne informacje o strategii firmy obrazujące jej działalność na rynku pojawiają się w różnych jego częściach, przez co nie jest możliwe ujawnienie fragmentu wyjaśnień bez zdradzania treści poufnych.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w dniu 3 grudnia 2025 r. zgłosił przystąpienie wykonawca "T4B" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w Warszawie (dalej: przystępujący), który podniósł, że uwzględnienie odwołania będzie prowadzić do unieważnienia czynności odtajnienia dokumentów dotyczących rażąco niskiej ceny odwołującego i uniemożliwi zapoznanie się z tymi dokumentami przez przystępującego – co w konsekwencji uniemożliwi przystępującemu weryfikację prawidłowości tych wyjaśnień w kontekście realności zaoferowanej przez odwołującego ceny oraz prawidłowości kalkulacji ofertowej odwołującego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje:

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie zamawiającego z dnia 19 grudnia 2025 roku wartość przedmiotowego zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Wartość szacunkowa zamówienia, ustalona w dniu 25 marca 2025 r., wyniosła 38.721.236,40 zł, co stanowi równowartość 8.350.313,00 euro.

Jak wynika z brzmienia § 6 ust. 1 Załącznika nr 11 do Specyfikacji Warunków Zamówienia – Wzór umowy, wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia ma charakter ryczałtowy.

W dniu 11 września 2025 r. zamawiający działając na podstawie art. 222 ust. 4 ustawy Pzp poinformował, że na sfinansowanie zamówienia zamierza przeznaczyć kwotę: 43.297.382,52 zł brutto.

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły 3 oferty, złożone przez:
1. przystępującego za cenę 30.996.000,00 zł brutto,
2. wykonawcę CPD System sp. z o.o. z siedzibą w Zielonce za cenę 46.188.345,00 zł brutto,
3. odwołującego za cenę 24.844.776,15 zł brutto.

W dniu 23 września 2025 r. zamawiający w związku z faktem, że cena oferty złożonej przez odwołującego jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania, wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny, w terminie do 30 września 2025 r.

Odwołujący pismem z dnia 24 września 2025 r. zwrócił się do zamawiającego o wydłużenie terminu na złożenie wyjaśnień do dnia 3 października 2025 r., na co zamawiający pismem
z dnia 29 września 2025 r. wyraził zgodę.

Odwołujący pismem z dnia 3 października 2025 r. wyjaśnił, że cena jego oferty jest zbliżona do ceny oferty przystępującego, zarówno oferta odwołującego, jak i przystępującego są zdecydowanie poniżej wartości szacunkowej zamówienia, co świadczy o tym, że rynkowa wycena zamówienia jest niższa, niż oszacowana. Analiza zakończonych projektów
o podobnym rodzaju do przedmiotu zamówienia, w szczególności analiza kosztów poniesionych w związku z wykonanymi podobnymi pracami, pozwoliła odwołującemu na przeprowadzenie ich optymalizacji i określenia rzeczywistego kosztu ich wykonania (m.in. uwzględniając koszty materiałów, personelu i jego wydajności). W tym względzie zarówno doświadczenie wykazywane w przedmiotowym postępowaniu, ale również szereg kilkudziesięciu innych prowadzonych realizacji miało wpływ na precyzyjne określenie
i oszacowanie kosztu kolejnego przewidzianego do realizacji w ramach przedmiotowego postępowania zamówienia – w tym względzie wykonawca czerpie wiedzę i know-how na podstawie dotychczasowego doświadczenia, co ogranicza do niezbędnego minimum tworzenie narzutów, które wynikałyby z niewiedzy czy braku bogatego doświadczenia jakim dysponuje odwołujący. Wycena oferty dokonana przez odwołującego zapewnia realność, opłacalność i rynkowość. Zaplanowany został również godziwy zysk.

Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące elementów składowych mających wpływ na wysokość skalkulowanej ceny odwołujący zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Odwołujący oświadczył, że bazuje również na ofertach swoich podwykonawców i dostawców. Przekazane informacje wskazują na sposób organizacji pracy odwołującego. Konkurencyjny wykonawca mógłby uzyskać wiedzę na temat kształtowania relacji kosztów prac do przychodu, stosowanych stawek, czyli do wypracowanej przez lata strategii kształtowania oferty na rynku, co bez wątpienia można zaliczyć do know-how odwołującego. Sposób wyceny i szacowanie tego rodzaju usług jest możliwe dzięki wiedzy, doświadczeniu, relacjom biznesowym odwołującego, stanowi o jego pozycji na rynku i nie może być ujawniane osobom trzecim. Tym samym wiedza składająca się na zastosowany sposób wyceny stanowi dla odwołującego informację o charakterze organizacyjnym, posiadającą dla niego znaczną wartość gospodarczą.

Pismem z dnia 15 października 2025 r. zamawiający wezwał odwołującego do złożenia dodatkowych wyjaśnień, w zakresie wyliczenia ceny. Odwołujący w odpowiedzi z dnia 21 października 2025 r. wniósł o utajnienie treści wezwania z dnia 15 października 2025 r. w zakresie w jakim odwołuje się do tajnej części wyjaśnień ceny. Odwołujący podkreślił, że w treści wezwania są cytowane utajnione fragmenty kalkulacji oraz nazwy plików zawierających nazwy kontrahentów, wskazujące na źródła zaopatrzenia, które również są zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa. Jednocześnie odwołujący zastrzegł, że dodatkowe wyjaśnienia oraz załącznik do nich stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa z tych samych względów, co wyjaśnienia z dnia 3 października 2025 r. Odwołujący w całości więc powołał się na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa dokonane w piśmie z dnia 3 października 2025 r.

i wniósł o nieujawnianie informacji zawartych w dodatkowych wyjaśnieniach.

Zamawiający w dniu 18 listopada 2025 r. poinformował odwołującego, że po upływie 10 dni od daty przekazania informacji, odtajni w całości treść dokumentów i danych w nich zawartych – tj. plików o nazwie:
- „Wyjaśnienia RNC_WWK_PKP SA_2025.10.03_Z TAJEMNICĄ PRZEDSIĘBIORSTWA”,
− „01 CCTV_oferta_WWK_Synthesis”,
− „02 Megavision WWK_wycena_ 20250909”,
− „03 PGSW_oferta_WWK”,
− „04 IT_oferta_WWK_2025-09-10”,
− „05 INFOBOX_wideowall”,
− „06 SES oferta UPS WWK”,
− „07 BT Electronics depozytor”,
− „08 TELKO projekty”,
- „09 20250120_Polisa OC_potwierdzenie opłaty”,
- „10 u8”,
- „11 u1”,
- „12 aneks do u1”,
- „13 u2”,
- „14 aneks do u2”,
- „15 u3”,
- „16 u4”,
- „17 u5”,
- „18 u6”,
- „19 u7”,
- „20 u9”,
- „21 aneks do u9”,
- „22 Opis Polityki bezpieczeństwa informacji Maxto Technology”,
- „23 umowa o zakazie konkurencji i zachowaniu poufności”.

W uzasadnieniu zamawiający argumentował, że na wykonawcę nałożono obowiązek w postaci wykazania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, natomiast na zamawiającego - zbadanie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i podjęcie stosownych działań w zależności od wyniku tej analizy. Brak wykazania skuteczności zastrzeżenia poprzez złożenie wyjaśnień ogólnikowych, równoznaczne wyłącznie z formalnym dopełnieniem tego obowiązku, powinno być traktowane jako rezygnacja z ochrony przewidzianej przepisem art. 18 ust. 3 ustawy Pzp, co nakłada po stronie zamawiającego obowiązek ujawnienia nieskutecznie utajnionych informacji.

W ocenie zamawiającego, odwołujący niedostatecznie wykazał, by spełnione zostały wszystkie ustawowe przesłanki, dzięki którym odwołujący mógłby skorzystać z ochrony, jaką daje możliwość zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa
w zakresie dotyczącym części odtajnianej przez zamawiającego. Ponadto przedstawione uzasadnienie w ocenie zamawiającego ma ogólny charakter.

Zamawiający wskazał, że na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp zastrzec można wyłącznie informacje, a nie całe dokumenty. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pewne dane podane w dokumencie nie zawierają żadnych cech tajemnicy przedsiębiorstwa, zaś rolą zamawiającego jest weryfikacja dokonanego zastrzeżenia. W przypadku uznania, że Wykonawca zastrzegł cały dokument, rolą zamawiającego jest ocena czy wszystkie informacje znajdujące się
w danym dokumencie mogą zostać uznane (na podstawie wyjaśnień wykonawcy) za tajemnicę przedsiębiorstwa. Jednocześnie zamawiający podkreślił, że powodem zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa zarówno w ofercie, jak i w składanych dalszych dokumentach czy wyjaśnieniach, winna być ochrona uzasadnionych i wykazanych interesów wykonawcy, a nie może to być zamiar uniemożliwienia innym wykonawcom zapoznania się z ich treścią, celem utrudnienia zakwestionowania poprawności oferty.

Odwołujący nie podzielił stanowiska zamawiającego. Podkreślił, że uzasadnienie zastrzeżenia wyjaśnień ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa jest bardzo szczegółowe i w sposób wyczerpujący przedstawia spełnienie każdej z przesłanek, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Tymczasem zamawiający:
1) nie poddał zastrzeżenia tajemnicy żadnej analizie – choć jest ono bogate w treść i poparte dowodami, w tym zawiera część niejawną opisującą istotne aspekty współpracy
z dostawcami/podwykonawcami, ,

2) zupełnie pominął utajnioną część zastrzeżenia tajemnicy, w której także podano szereg niezwykle istotnych, wymiernych informacji,
3) podniósł, że odwołujący „nie wykazał", że zastrzeżone dokumenty/informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa – ale nie podniósł żadnej argumentacji na poparcie tej tezy. Nie uzasadnił swojego twierdzenia, a powinien, bo odtajnienia nie dokonuje się „dla zasady", ale po przeprowadzeniu merytorycznej analizy, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu czynności odtajnienia,
4) nie wiadomo nawet, która z przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w ocenie zamawiającego nie została spełniona,
5) nie odniósł się do dowodów przedstawionych w zastrzeżeniu tajemnicy, aby wykazać, że są one niewystarczające,
6) uzasadnienie czynności odtajnienia sprowadza się jedynie do cytowania orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, część z nich wręcz wskazuje na bezpodstawność czynności odtajnienia,
a część dotyczy zupełnie innego stanu faktycznego, zaś część zawiera ogólne sfomułowania, które pozostają zupełnie neutralne dla oceny zastrzeżenia tajemnicy,
7) podniesione tezy o jawności postępowania i finansowaniu ze środków publicznych - żadna z tych okoliczności nie wyłącza możliwości zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, bo wówczas art. 18 ust. 3 ustawy Pzp byłby ustawowym superfluum,
8) podsumowując, czynność odtajnienia de facto nie została merytorycznie uzasadniona,
a została dokonana tylko z tego powodu, że istnieją orzeczenia w których nakazano czy też potwierdzono prawidłowość odtajnienia informacji.

Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania. Wskazał, że wbrew twierdzeniom odwołującego, wyjaśnienia ceny nie zawierają szczegółowej metodologii wyliczenia ceny i są oparte w dużej mierze na ofertach podmiotów trzecich. Wprawdzie odwołujący załączył oferty handlowe dostawców i podwykonawców, w których zawarto sformułowania, iż wycena jest objęta tajemnicą handlową i jest przeznaczona wyłącznie do wiadomości i użytku adresata, jednakże zamawiający uznał, że w zakresie przedmiotowej sprawy same klauzule poufności są niewystarczające, a zamawiający nie jest automatycznie związany zakazem ujawnienia treści innym wykonawcom. W ocenie zamawiającego odwołujący w treści wyjaśnień ogólnie odniósł się do wartości gospodarczej w stosunku do trzech podmiotów spośród siedmiu załączonych ofert, jednak argumentacja przedstawiona przez odwołującego jest gołosłowna. Zamawiający podkreślił, iż odwołujący objął zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa również fragmenty samego wyjaśnienia zastrzeżenia tajemnicy, co nie znajduje uzasadnienia w świetle ustawy Pzp, która ustanowiła jawność postępowania. Samo uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy nie może więc być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, a takie uzasadnienie powinno również obejmować zasadność utajniania załączonych ofert handlowych w odniesieniu do każdego z dostawców i podwykonawców. Uzasadnienie ma służyć weryfikacji prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa składanych dokumentów, jest więc elementem jawnym. Zamawiający zauważył, iż odwołujący jako dowód na uzasadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa załączył politykę bezpieczeństwa oraz zanonimizowany wyciąg z umowy z osobą zatrudnioną przez odwołującego o zakazie konkurencji i zachowaniu poufności (pkt 16, pkt 21 uzasadnienia). Nie jest to dokument o zindywidualizowanym charakterze, a raczej przykład zapisów stosowanych przez odwołującego. Jeżeli odwołujący zawarł z kluczowymi pracownikami wspomniane powyżej umowy, to zabezpieczył swoje interesy, a zakaz konkurencji nałożony na takiego pracownika, z automatu ogranicza jego współpracę z innymi organizacjami. To, że odwołujący zawarł z pracownikami umowy o poufności i zakazie konkurencji nie może ograniczać ustawowej jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający wskazuje, że z treści załączonych umów nie wynika jednoznacznie, że te osoby, których kopie umów załączył odwołujący, były zobowiązane do podpisania umów o zakazie konkurencji i zachowaniu poufności. Dodatkowo zamawiający zawrócił uwagę na fakt, iż w treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny odwołujący zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa potwierdzenie ubezpieczenia polisy OC w zakresie prowadzonej działalności, nie wykazując skutecznie, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa – albowiem brak jest uzasadnienia dla dokonanego zastrzeżenia w zakresie polisy OC. Stanowisko zamawiającego poparł przystępujący.

Stosownie do treści art. 18 ust. 1 i 3 ustawy Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, jednak 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.

W myśl art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233),

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.

Rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację
z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, złożone do protokołu rozprawy stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego zgłaszającego przystąpienie po stronie zamawiającego, Izba ustaliła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania, o których stanowi przepis art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła, że odwołujący ma interes we wniesieniu odwołania, albowiem ujawnienie informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa może negatywnie wpłynąć na jego sytuację konkurencyjną zarówno w przedmiotowym postępowaniu, jak i w przyszłych postępowaniach, a w konsekwencji - obniżyć jego szanse na uzyskanie zamówienia, m.in. poprzez ujawnienie warunków współpracy odwołującego z dostawcami i podwykonawcami, organizacji pracy opartej o wiedzę i know-how wynikającej z doświadczenia, jak również struktury kosztów.

Przechodząc do zarzutów przedstawionych w odwołaniu Izba uznała, że zasługują one na uwzględnienie. Zamawiający w informacji z dnia 18 listopada 2025 r. o odtajnieniu wszystkich dokumentów i informacji złożonych przez odwołującego w ramach wyjaśnień ceny podkreślił, że powodem zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być zamiar uniemożliwienia innym wykonawcom zapoznania się z ich treścią, celem utrudnienia zakwestionowania jej poprawności. Odtajnienia dokumentów i informacji zastrzeżonych przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa domaga się również przystępujący, który nie kryje zamiaru zapoznania się z ich treścią w celu kwestionowania poprawności oferty odwołującego.

Odwołujący tymczasem jako główny powód zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa wskazywał konieczność ochrony informacji handlowych, albowiem ich ujawnienie stworzyłoby konkurentom odwołującego działającym na rynku właściwym przedmiotowi zamówienia nieuzasadnione uprzywilejowanie, poprzez udostępnienie im bez jakiegokolwiek wysiłku organizacyjnego lub ekonomicznego danych i informacji, mogących mieć wpływ na kształtowanie ich zachowań rynkowych. Informował, że w wyjaśnieniach wskazał sposób kalkulacji ceny i dowody, jak również przedstawił niezbędne nakłady do prawidłowej realizacji zamówienia. Podkreślał, że informacje te są niezwykle istotne z punktu widzenia funkcjonowania odwołującego i posiadają istotną wartość gospodarczą. Oświadczył, że bazuje na ofertach swoich podwykonawców oraz dostawców i dzięki ich doświadczeniu oraz na podstawie własnego doświadczenia był w stanie precyzyjnie określić i oszacować koszty. Argumentował, że dostęp do tych danych i informacji ma wyłącznie wąskie grono pracowników odwołującego uprawnionych do dostępu do informacji poufnych, zobowiązanych do zachowania ich w tajemnicy.

Podkreślenia wymaga fakt, że odwołujący przekazał zamawiającemu między innymi informacje o kontrahentach i cenach. Kontrahentami odwołującego są podmioty prywatne, a dokumenty załączone do wyjaśnień ceny zawierają warunki współpracy między nimi a odwołującym. Oczywiste jest, że warunki współpracy są ustalane indywidualnie, a ostateczny ich kształt zależy nie tylko od zdolności negocjacyjnych umawiających się stron, ale i ich doświadczeń wynikających z wzajemnej dotychczasowej współpracy, pozwalającej na oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia i oceny potencjalnego ryzyka. Stąd warunki współpracy między podmiotami działającymi na rynku w obszarze odpowiadającym przedmiotowi zamówienia mogą się od siebie znacząco różnić, a znajomość warunków na jakich współpracę nawiązał podmiot konkurencyjny jest argumentem negocjacyjnym. Jednocześnie odwołujący w sposób jednoznaczny wyraził wolę zachowania tych informacji
w tajemnicy i zabezpieczył klauzulami poufności, przy czym należy pamiętać, że ochrona informacji zależy przede wszystkim od treści dokumentu, a nie od opatrzenia go klauzulą. Klauzula poufności ma bowiem znaczenie informacyjne i porządkowe, ale jej brak nie przesądza o tym, że dokument jest jawny.

Izba podziela argumentację odwołującego, że działanie zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu cechuje automatyzm. Zamawiający uznał, że odwołujący niedostatecznie wykazał, by spełnione zostały wszystkie przesłanki, dzięki którym odwołujący mógłby skorzystać z ochrony, jaką daje możliwość zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Z jakich jednakże przyczyn zamawiający tak uznał nie wiadomo.

Zamawiający w informacji o odtajnieniu zastrzeżonej przez odwołującego tajemnicy przedsiębiorstwa przytoczył wyroki Krajowej Izby Odwoławczej, wyboldował niektóre ich fragmenty i stwierdził, że odwołujący nie wykazał skutecznie, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa wskutek niedostatecznego uzasadnienia dla dokonanego

zastrzeżenia. Trudno jednakże uznać taką czynność zamawiającego za dokonaną w wyniku badania skuteczności samego zastrzeżenia. Wręcz przeciwnie, ma ona na tyle ogólny i uniwersalny charakter, że możliwa jest do zastosowania w każdym postępowaniu. Zamawiający tymczasem powinien mieć na uwadze fakt, że bezzasadne ujawnienie informacji, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, może narazić odwołującego na szkodę, a co za tym idzie – zamawiającego na obowiązek zapłaty odwołującemu odszkodowania za zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego.

Zamawiający sam zresztą wskazuje, że na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp rolą zamawiającego jest weryfikacja dokonanego zastrzeżenia i w przypadku uznania, że wykonawca zastrzegł cały dokument, rolą zamawiającego jest ocena czy wszystkie informacje znajdujące się w danym dokumencie mogą zostać uznane (na podstawie wyjaśnień wykonawcy) za tajemnicę przedsiębiorstwa. W przedmiotowej sprawie zamawiający oceny takiej nie dokonał, skoro nie odniósł się w ogóle do argumentów odwołującego, poprzestając na lakonicznych stwierdzeniach o ogólnym charakterze złożonych przez odwołującego wyjaśnień. W ocenie Izby wobec wyraźnej woli odwołującego utrzymania poufności danych
i informacji przekazanych zamawiającemu, zamawiający nie może poprzestać na stwierdzeniu, że wyjaśnienia odwołującego są ogólnikowe, a tym bardziej przyjąć, że ogólnikowe wyjaśnienia powinny być traktowane jako rezygnacja przez odwołującego
z ochrony przewidzianej przepisem art. 18 ust. 3 ustawy Pzp. Zwłaszcza że odwołujący wyjaśnił wszystkie ustawowe przesłanki przemawiające za poufnym charakterem złożonych zamawiającemu wyjaśnień ceny wraz z dowodami. To zamawiający ogólnie twierdzi, że wyjaśnienia odwołującego są ogólnikowe. Tymczasem z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wynika ochrona przed udostępnieniem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, a nie ochrona zamawiającego przed badaniem skuteczności samego zastrzeżenia.

W ocenie Izby zamawiający w przedmiotowej sprawie zastąpił badanie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przeglądem orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. Zacytowanie sentencji wybranych orzeczeń nie przesądza jednakże
o bezzasadności dokonanego przez odwołującego zastrzeżenia z tej przyczyny, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest jawne. Wyrażona na gruncie art. 18 ust. 1 i 3 ustawy Pzp zasada jawności postępowania nie może bowiem być wykorzystywana przeciwko wykonawcom poprzez ujawnianie tajemnic ich przedsiębiorstwa, aby konkurencji nie utrudnić możliwości kwestionowania poprawności złożonej przez odwołującego oferty.

Funkcją wyjaśnień ceny co do zasady jest umożliwienie wykonawcy obrony oferty. Należy również podkreślić, że zamawiający do przeprowadzenia oceny złożonych przez odwołującego wyjaśnień ceny nie potrzebuje ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa odwołującego. Ocena wyjaśnień ceny należy bowiem do zamawiającego,
a nie do wykonawców, którzy złożyli konkurencyjne oferty. Bezrefleksyjne i automatyczne odtajnienie wszystkich zastrzeżonych danych i informacji w zaistniałej sytuacji może narazić odwołującego na szkodę, ale również stanowi o zróżnicowaniu praw wykonawców uczestniczących w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wskutek automatycznego pozbawienia prawa odwołującego do zachowania w poufności informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa z tej przyczyny, że złożył ofertę z najniższą ceną
i złożył wyjaśnienia ceny w postępowaniu, które jest jawne. Zamawiający nie może przenosić interesów wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia do weryfikacji ceny oferty złożonej przez odwołującego nad prawo odwołującego do zachowania tajemnicy własnego przedsiębiorstwa.

Wynikające z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp prawo do nieujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przysługuje na równych zasadach wszystkim wykonawcom biorącym udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a zasada jawności postępowania nie jest nadrzędna wobec wyrażonej na gruncie art. 16 pkt 1 ustawy Pzp zasady równego traktowania wykonawców. Z tego względu w ocenie Izby uzasadnione jest powtórzenie przez zamawiającego czynności badania oceny wyjaśnień ceny złożonych przez odwołującego. W ramach badania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa zawartej w tych wyjaśnieniach zamawiający powinien odnieść się do wskazanych przez odwołującego przyczyn zastrzeżenia i uzasadnić, dlaczego uznaje je za bezzasadne. Samo stwierdzenie, że zastrzeżenie jest bezzasadne, przy braku powołania się na jakichkolwiek argumenty merytoryczne, trudno uznać za czynność zamawiającego dokonaną w wyniku badania skuteczności zastrzeżenia, a naruszenie zasady równego traktowania wykonawców przez zamawiającego niewątpliwie miałoby wpływ na wynik postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu
o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 7 ust. 1 pkt 1).

Przewodnicząca: ……..……