

WYROK

Warszawa, dnia 12 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski

Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lutego 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 grudnia 2025 r. przez wykonawcę COMP Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa - Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu, przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Comtegra Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie,

orzeka:

- 1.umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu naruszenia art. 226 ust. 2 pkt b) w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP) – polegającego na zaniechaniu odrzucenia oferty Comtegra Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie,
- 2.w pozostałym zakresie oddala odwołanie,
- 3.kosztami postępowania obciąża odwołującego – COMP Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:
 - a)15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),
 - b)3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy)

poniesione przez odwołującego COMP Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika,

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 PZP, na niniejszy wyrok, 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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Skarb Państwa Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu– prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP), pn.:„Świadczenie usługi zabezpieczenia dostępu do stron internetowych (ochrony WebProxy)”. Zamawiający będzie stosował procedurę, o której mowa w art. 139 ust. 1 PZP (tj. tzw. procedurę odwróconą).

Przedmiotem zamówienia jest:

1)w zakresie zamówienia podstawowego:

wdrożenie i świadczenie przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci Internetowej o przepustowości 25GB przez okres 36 miesięcy od dnia odbioru Wdrożenia;

2)w zakresie zamówienia objętego opcją:

wdrożenie i świadczenie przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci Internetowej o przepustowości do 45GB (zwiększenie o 20GB w stosunku do zamówienia podstawowego) przez okres do 24 miesięcy od zawiadomienia Wykonawcy o uruchomieniu prawa opcji.

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określonej w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 15 grudnia 2025 r. wykonawca COMP Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”) wniósł odwołanie od:

1. niezgodnej z przepisami Ustawy czynności oceny i badania ofert,
2. niezgodnej z przepisami Ustawy oraz SWZ czynności wyboru oferty najkorzystniejszej tj.: oferty Comtegra S.A. (dalej: „Comtegra”),
3. zaniechaniu odrzucenia oferty złożonej przez Comtegra,
4. zaniechaniu wezwania Comtegra do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, pomimo że Comtegra nie wykazała, że spełnia warunki udziału w Postępowaniu oraz do złożenia wyjaśnień,
5. zaniechaniu wezwania Comtegra do złożenia wyjaśnień w zakresie podmiotowych środków dowodowych,
6. zaniechania czynności, do której Zamawiający jest zobowiązany na podstawie Ustawy, tj. zaniechania odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu zastrzeżonego przez wykonawcę Comtegra, jako niejawnego dokumentu „Wyjaśnienia ceny wraz z załącznikami – część II”, pomimo że informacje zawarte w tym dokumencie i załącznikach nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa.
7. zaniechania czynności, do której Zamawiający jest zobowiązany na podstawie Ustawy, tj. zaniechania odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu zastrzeżonego przez wykonawcę UpWare Sp. z o.o. („UpWare”), jako niejawnego dokumentów.

a. Plik: 2_UpWare_CIRF_Wyjaśnienie ceny_część_tajna

b. Wyciąg z Polityki Bezpieczeństwa UpWare Sp. z o.o.

c. Oświadczenie o zachowaniu poufności

pomimo że informacje zawarte w tym dokumencie i załącznikach nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa.

W konsekwencji, Odwołujący sformułował następujące zarzuty:

Zarzut 1 - Naruszenie art. 226 ust. 2 pkt. b) w zw. z art. 112 ust. 2 pkt. 4 PZP w zw. z art. 16 PZP - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Comtegra, pomimo iż wykonawca ten nie wykazał, że spełnia warunki udziału w postępowaniu, a nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 128 ust. 1 PZP.

Zarzut 2 – Zarzut ewentualny na wypadek nieuwzględnienia Zarzutu 1 –naruszenie art. 128 ust. 1 PZP – poprzez zaniechanie wezwania Comtegra do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, pomimo że Comtegra nie wykazała, że spełnia warunki udziału w Postępowaniu.

Zarzut 3 – zarzut ewentualny na wypadek nieuwzględnienia zarzutu 2 - Naruszenie art. 223 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie wezwania Comtegra do złożenia wyjaśnień w zakresie Wykazu usług.

Zarzut 4. Zarzut naruszenia przepisu art. 18 ust. 1 – 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz w związku z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu zastrzeżonego przez wykonawcę Comtegra, jako niejawnego dokumentu „Wyjaśnienia ceny wraz z załącznikami – część II”, pomimo że informacje zawarte w tym dokumencie i załącznikach nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa

Zarzut 5. Zarzut naruszenia przepisu art. 18 ust. 1 – 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz w związku z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu przez wykonawcę UpWare, jako niejawnego dokumentów. pomimo że informacje zawarte w tym dokumencie i załącznikach nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa.

W oparciu o powyższe, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1. uwzględnienie odwołania;
2. unieważnienie czynności badania i oceny ofert;
3. unieważnienie czynności wyboru oferty Comtegra;
4. odrzucenie oferty Comtegra;
5. odtajnienia dokumentów wskazanych w odwołaniu,
6. obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym kosztami zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą;

Ewentualnie:

7. wezwania Comtegra o wyjaśnienia i/lub uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych.

Pismem z dnia 19 grudnia 2025 r. Comtegra Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiu (dalej: Przystępujący) złożył

oświadczenie o przystąpieniu do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Pismem z dnia 4 lutego 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie oraz wniośł o:

1. *oddalenie odwołania w całości;*
2. *obciążenie kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego.*

Przystępujący w piśmie datowanym na dzień 5 lutego 2025 r. przedstawił stanowisko procesowe.

Odwołujący pismem z dnia 9 lutego 2026 r. przedstawił replikę oraz złożył oświadczenie o cofnięciu zarzutu nr 1, oraz wskazał, że dotychczasowy zarzut ewentualny nr 2 jest zarzutem głównym.

W toku posiedzenia przed Izbą w dniu 10 lutego 2026 r. Odwołujący oświadczył, iż doczasowy zarzut ewentualny nr 3 jest zarzutem głównym.

Izba ustaliła, co następuje:

Przystępujący w toku postępowania złożył oświadczenie o tym, że spełnia warunek udziału w postępowaniu określony w pkt 8.2.4. Tomu I Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) – Instrukcja Dla Wykonawców (dalej: IDW). Tytułem potwierdzenia spełniania wskazanego warunku, wykonawca przedłożył wykaz usług, w którym to wykazie wskazano wykonanie usługi polegającej na wdrożeniu i świadczeniu usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci internetowej na rzecz Naukowej Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: NASK). Dodatkowo, wykonawca wskazał, że wartość usługi jest nie mniejsza niż 3 000 000,00 zł brutto oraz jest nadal świadczona.

Jako dowód mający wykazać, że przedmiotowe zadanie zostało wykonane należycie, wykonawca przedłożył potwierdzenie realizacji usług na potrzeby Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej z dnia 8 października 2025 r.

W odpowiedzi na pytanie Zamawiającego skierowane do NASK w zakresie realizacji ww. umowy, NASK w wiadomości email z dnia 5 stycznia 2026 r. potwierdził, że:

1. referencja wystawiona przez NASK dotyczy jednej umowy zawartej z Przystępującym,
2. przedmiotem usługi, której dotyczy wystawiona referencja, było wdrożenie usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci internetowej,
3. przedmiotem usługi, której dotyczy wystawiona referencja, było świadczenie usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci internetowej,
4. czas trwania umowy, na podstawie której NASK wystawił przedmiotową referencję, to 5 lat,
5. wartość usługi, której dotyczy wystawiona referencja w zakresie, w jakim usługa ta obejmowała wdrożenie i świadczenie usługi zapewniającej kontrolę dostępu do sieci internetowej, wynosiła co najmniej 3 000 000,00 zł brutto,
6. usługa, której dotyczy wystawiona referencja, obejmowała co najmniej 30 000 aktywnych użytkowników końcowych.

Zamawiający w toku badania oferty Przystępującego nie znalazł podstaw do uruchomienia procedury opisanej w art. 223 PZP, uznając, iż nie zachodzą wątpliwości w zakresie przedstawionych podmiotowych środków dowodowych.

Przystępujący, w wykonaniu zobowiązania do złożenia wyjaśnień z dnia 23 października 2025 r., przedstawił w piśmie z dnia 30 października 2025 r. uzasadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa oraz wskazał, że:

- wyjaśnienia ceny wraz z załącznikami – część II,
- wybrane załączniki dołączone do uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa,

stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, w związku z czym Wykonawca wniośł o ich nieujawnianie osobom trzecim.

W pkt 44 w/w wyjaśnień, Przystępujący wskazał, że:

(...) Ze względu na szczegółowe informacje dotyczące sposobu zabezpieczania informacji i dokumentów, ich poufnego charakteru, a także zakresu przedstawionych informacji, załączniki do niniejszego pisma zasługują na objęcie ich w całości tajemnicą przedsiębiorstwa. (...)

Pismem z dnia 30 października 2025 r. stanowiącym odpowiedź na wezwanie Zamawiającego, wykonawca UpWare spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: UpWare) przedstawiając uzasadnienie dotyczące objęcia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami klauzulą tajemnicy przedsiębiorstwa wskazał, że:

(...) zastrzega treść plików o nazwach:

1. *Wyciąg z Polityki Bezpieczeństwa UpWare Sp. z o.o.*

2. Oświadczenie o zachowaniu poufności

3. Wyjaśnienia dotyczące sposobu wyliczenia ceny – część tajna

Plik: 2_UpWare_CIRF_Wyjaśnienie ceny_część_tajna

jako stanowiące w całości tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy

z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) (dalej jako uznk), która nie może być ujawniana innym podmiotom. (...)

Izba zważyła co następuje:

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie naruszenia art. 226 ust. 2 pkt b w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 16 PZP, polegającego na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego, z uwagi na fakt wycofania tego zarzutu przez Odwołującego.

Izba oddaliła odwołanie w pozostałym zakresie uznając, że:

Zarzuty naruszenia art. 128 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie wezwania Przystępującego do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, pomimo że Przystępujący nie wykazał, że spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz naruszenia art. 223 ust. 1 PZP poprzez zaniechanie wezwania Przystępującego do złożenia wyjaśnień w zakresie wykazu usług, są w ocenie Izby niezasadne.

Należy zauważyć, iż twierdzenia, że Przystępujący podał w wykazie usług informacje niezgodne z rzeczywistością nie zostały poparte przez Odwołującego żadnym wiarygodnym materiałem dowodowym.

Izba wskazuje, że Odwołujący swoją argumentację oparł o informacje wynikające z „braków” w treści referencji oraz ze stron internetowych. Na podstawie tak sformułowanych twierdzeń Odwołującego nie można uznać, że Przystępujący nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Odwołujący, na którym spoczywał ciężar udowodnienia faktu, z którego wywodził skutki prawne, faktu tego nie wykazał, a ponadto błędnie i w sposób nieuzasadniony wymaga, aby treść referencji powieliła wszystkie informacje żądane przez zamawiającego na potwierdzenie spełnienia warunku udziału w postępowaniu, w sytuacji, gdy potwierdzeniem spełnienia warunku miało być oświadczenie wykonawcy w formie wykazu, a referencje miały za zadanie potwierdzać jedynie prawidłowość wykonywanej usługi referencyjnej.

Izba zwraca uwagę, że rolą referencji jest potwierdzenie należytego wykonania umowy, co wynika wprost z § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz.U. z 2020 r. poz. 2415).

Co więcej, treść referencji nie musi w całości potwierdzać spełnienia warunku udziału w postępowaniu, albowiem nie taka jest rola tego dokumentu. Referencje mają za zadanie potwierdzać należyte wykonanie konkretnego zamówienia, a wykonawcy nie mają wpływu na ich treść, gdyż te wystawiane są przez podmiot od nich niezależny.

Istotne w ocenie Izby jest również to, że NASK w odpowiedzi na pytanie Zamawiającego (e-mail z dnia 5 stycznia 2026 r.) potwierdził realizację przez Przystępującego wskazanej w wykazie umowy. Działanie Zamawiającego polegające na wystąpieniu do NASK celem potwierdzenia realizacji zadania należy oceniać w kategoriach należytej staranności.

Rację ma Zamawiający twierdząc, że obowiązek żądania wyjaśnień treści oferty powstaje jedynie w przypadku, gdy istnieją jakiegokolwiek wątpliwości dot. treści oferty. Zamawiający żadnych wątpliwości co do treści oferty nie miał. Warto zauważyć, iż Odwołujący w żaden sposób nie udowodnił ani nawet nie uprawdopodobnił konieczności skorzystania przez Zamawiającego z mechanizmu opisanego w treści art. 223 ust. 1 PZP.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisu art. 18 ust. 1 – 3 PZP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: UZNK) oraz w związku z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu zastrzeżonego przez Przystępującego, jako niejawnego dokumentu „Wyjaśnienia ceny wraz z załącznikami – część II”, pomimo że informacje zawarte w tym dokumencie i załącznikach nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa i nie zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, Izba stwierdza że zarzuty te nie znajdują oparcia w stanie faktycznym oraz prawnym.

Podkreślenia wymaga, że wszystkie przesłanki wymagane dyspozycją art. 11 ust. 2 UZNK, zostały w ocenie Izby

wykazane. W tym zakresie Izba przychyliła się do stanowiska Zamawiającego oraz przedstawionej przez niego argumentacji. W ocenie składu orzekającego, wartość gospodarcza, o której mowa w ww. przepisie nie wymaga, dla jej skutecznego zastrzeżenia, aby musiała być opisywana za pomocą określonej wartości majątkowej / pieniężnej. Z definicji „wartości” zawartej w Słowniku języka polskiego PWN (sjp.pwn.pl) wynika m.in. że wartość to „to, ile coś jest warte pod względem materialnym”, ale także „cecha tego, co jest dobre pod jakimś względem”. Przystępujący w sposób bardzo obszerny wyjaśnił przesłanki zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, w tym również pod względem posiadania przez nie wartości gospodarczej. Izba wyjaśnienia te uznała za rzetelne i skuteczne.

Zgodzić się należy, iż zastrzeżone przez Przystępującego informacje mają obiektywnie wartość gospodarczą i są informacjami wskazującymi na sposób organizacji Wykonawcy, a także sposób wykonania zamówienia. Metoda kalkulacji ceny, w tym wskazany poziom kosztów zapewniający Wykonawcy optymalizację zysków, stanowi oczywiście *know-how* przedsiębiorcy. Wszystkie te dane wskazują jednoznacznie na sposób budowania ceny oferty i jej elementów kluczowych dla Wykonawcy. Dodatkowo należy zauważyć, iż uzasadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawione przez Przystępującego, w ocenie Izby zostało przygotowane w sposób przekonujący oraz wyczerpujący. Nie ulega wątpliwości, że intencją Przystępującego było objęcie wszystkich załączników do przedstawionego uzasadnienia, tajemnicą przedsiębiorstwa (*vide* pkt 44 uzasadnienia).

Izba nie podziela stanowiska Odwołującego, iż objęcie przez Przystępującego tajemnicą przedsiębiorstwa informacji, na których produktach bazuje jego oferta, jest nieskuteczne, ponieważ na stronie internetowej Przystępującego znajdują się informacje o jego partnerach. Czym innym jest bowiem ogólna informacja o podmiotach, z którymi Przystępujący współpracuje, a czym innym informacja, czy i które z nich będą zaangażowane w realizację przedmiotowego zadania. Do pomyślenia jest sytuacja, że do realizacji zadania będą zaangażowane podmioty, których Przystępujący na swej stronie internetowej w ogóle nie zamieścił.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy, że – o ile ogólna informacja o kontrahentach Przystępującego nie musi stanowić tajemnicy przedsiębiorstwa – o tyle informacja o tym, które z nich i w jakim zakresie będą współpracować z Przystępującym przy tym konkretnym zamówieniu – już tak.

W ocenie Izby bez znaczenia dla rozstrzygnięcia zarzutu pozostaje stanowisko Odwołującego, iż Przystępujący nie załączył dowodów w zakresie zasad współpracy z kontrahentami, z których wynika obowiązek zachowania w poufności warunków współpracy. Przystępujący załączył szereg innych dowodów, w tym oświadczenia pracowników o nierozpowszechnianiu informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, związanych z przygotowaniem oferty, które potwierdzają podjęcie przez działań Przystępującego mających na celu utrzymanie w poufności tychże informacji. Nie budzi wątpliwości Izby okoliczność, że w zakres tych informacji wchodzi także te, które dotyczą współpracy z kontrahentami Przystępującego, co czyni zadość wymogom wskazanym w art. 11 ust. 2 UZNK.

Z powyższych względów informacje te zasługują na ochronę.

Odnosząc się do zarzutu *naruszenia przepisu art. 18 ust. 1 – 3 PZP* w związku z art. 11 ust. 2 UZNK oraz w związku z art. 16 PZP poprzez zaniechanie odtajnienia (ujawnienia) i udostępnienia Odwołującemu informacji i dokumentów zastrzeżonych przez wykonawcę UpWare, Izba wskazuje, że bez względu na ocenę skuteczności zastrzeżenia informacji przez tegoż wykonawcę, ewentualne naruszenie przez Zamawiającego wskazanych przepisów pozostaje bez wpływu na wynik postępowania, rozumiany w tym przypadku jako wybór najkorzystniejszej oferty. Tym samym zarzut podlega oddaleniu na zasadzie art. 554 ust. 1 pkt 1 PZP *a contrario*.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 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 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:.....