Sygn. akt: KIO 991/26

WYROK

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Paprocka

Protokolant:Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2026 r., odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 marca 2026 r. przez wykonawcę, Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim

w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach

orzeka:

1.oddala odwołanie;

2.kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2zasądza od Odwołującego, Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim na rzecz Zamawiającego, Skarbu Państwa – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), jako koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu 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.

Przewodnicząca:……..... **.....**

Sygn. akt: KIO 991/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej jako: „GDDKiA") Oddział w Kielcach prowadz postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, pn. „Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach z podziałem na 2 części", wewnętrzny identyfikator OKi.D-3.2421.15.2025.aw. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 5 listopada 2026 r., pod nr: 2025/S 213-733587. Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne.

W dniu 2 marca 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim (dalej jako: „PRDM" lub „Odwołujący") od czynności i zaniechań Zamawiającego w postępowaniu polegających na odtajnieniu informacji zawartych we wszystkich dokumentach przekazanych przez Odwołującego w dniu 2 lutego 2026 roku, w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz wyjaśnienia treści oferty – zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim kalkulacji ceny oferty.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., dalej jako „PZP")w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2026 r., poz. 85 ze zm., dalej jako: „Uznk") poprzez uznanie, że Odwołujący nie wykazał, iż ziściły się przesłanki do zastosowania względem wskazanych informacji prawa do zastrzeżenia ich tajemnicy i odtajnienie informacji zawartych we wszystkich dokumentach przekazanych przez Odwołującego w dniu 2 lutego 2026 roku, w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz treści oferty (zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa), podczas gdy Odwołujący wykazał, że dokumenty oraz informacje te stanowią prawnie chronioną tajemnicę przedsiębiorstwa, a w konsekwencji zarzucił Zamawiającemu również naruszenie art. 16 PZP

poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.
Mając powyższe na uwadze, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności odtajnienia informacji zawartych we wszystkich dokumentach przekazanych przez Odwołującego w dniu 2 lutego 2026 roku w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny oraz treści oferty – zastrzeżonych przez Odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa – w tym przede wszystkim kalkulacji ceny ofertowej.
Ponadto, wniósł o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przewidzianych przepisami prawa zgodnie z fakturą przedstawioną na rozprawie. Na rozprawie powołał się na przekazaną drogą elektroniczną do Izby, fakturę na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.
W uzasadnieniu ww. zarzutów, Odwołujący podniósł, że sprostał wszystkim wymaganiom zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, zaś to Zamawiający nie wykazał, aby jego decyzja z dnia 20 lutego 2026 roku w przedmiocie odtajnienia tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawcy PRDM była zasadna oraz znajdowała umocowanie w obowiązujących przepisach prawa. Powołał się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 maja 2024 r. (sygn. KIO 1341/24) wydany na kanwie bardzo zbliżonych okoliczności faktycznych, w sprawie z odwołania wykonawcy PRDM w postępowaniu prowadzonym przez GDDKiA, uwzględniający to odwołanie, ze względu na fakt, że uzasadnienie odtajnienia tajemnicy przedsiębiorstwa sporządzone przez GDDKiA nie zawierało oceny zasadności odtajnienia poszczególnych informacji zastrzeżonych przez PRDM. Według Odwołującego, z powyższego wyroku płynie wniosek, że Zamawiający musi wykazać, iż względem danej informacji nie zostały spełnione wszystkie wymogi z art. 11 ust. 2 Uznk, zaś w niniejszym postępowaniu, przeciwnie – Zamawiający odtajnia wszystkie informacje blokowo. Dodał, że uzasadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa o analogicznej argumentacji, jak w niniejszej sprawie, było już przedmiotem oceny ze strony Krajowej Izby Odwoławczej, która w wyroku z dnia 26 listopada 2021 roku (sygn. KIO 3220/21) zajęła jednoznaczne stanowisko w przedmiocie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Odwołującego, m.in. w stosunku do szczegółowej kalkulacji, która zdaniem Izby nie ma charakteru jednorazowego, bowiem wskazuje, na całą metodologię kalkulacji i przyjętych przy kalkulacji założeń, które stanowią istotę know-how konkretnego wykonawcy, który ma indywidulany charakter. Ponadto, Odwołujący podniósł, że rozszerzenie uzasadnienia odtajnienia informacji przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie na etapie postępowania odwoławczego jest spóźnione i nie może być brane pod uwagę. Powołał się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do zastrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W zakresie wykazania przesłanki wartości gospodarczej informacji, Odwołujący przyjął, że wystarczające jest uprawdopodobnienie, gdyby bowiem konieczne było wykazanie tej wartości (i przedstawienie dowodów), to należałoby porównać dwa hipotetyczne, równoległe stany, tzn. ten, w którym chronione przez wykonawcę informacje (np. oferty podwykonawców) nie trafiają do obiegu i wykonawca może czynić z nich użytek na własne potrzeby oraz ten, w którym informacje takie jednak zostają ujawnione i zniweczona zostaje przewaga rynkowa, którą wykonawca był w stanie dzięki nim wypracować. Podniósł, że „Kalkulacje, w tym metodologia ich przygotowania, to powszechnie zastrzegany dokument, który nie sprowadza się do przepisania TER Zamawiającego, ale też do przedstawienia założeń danego wykonawcy, co do sposobu kalkulacji ceny, w tym również mechanizmów wpływających na ukształtowanie tej ceny. Poznanie rzeczonej metodologii przez innych wykonawców może ułatwić im uzyskanie informacji na tematy sposobu działania wykonawcy, jego stawek, zmiennych w określonych okresach czasu, które wpływają na zaoferowaną ostatecznie cenę.” Ponadto, wg Odwołującego przez obowiązek wykazania wartości gospodarczej nie należy rozumieć jedynie obowiązku jej skonkretyzowania w postaci wskazania określonej kwoty, ale także opisanie znaczenia danych informacji dla przedsiębiorcy działającego w obrocie gospodarczym. Wskazał, że istotne jest wykazanie jakiejkolwiek wartości gospodarczej, zaś w kontekście niniejszej sprawy, wartość gospodarczą kalkulacji Odwołujący upatruje w przybliżonym zysku z przedmiotowego zadania, w oparciu o wyliczenia zawarte w zastrzeżonych wyjaśnieniach, a także w nakładach poświęconych na jej przygotowanie. Według wykonawcy PRDM, ujawnienie informacji dotyczących złożonych wyjaśnień i załączonych dokumentów, a w szczególności założeń i struktury kosztowej poszczególnych pozycji kosztorysowych, umożliwiłoby nie tylko poznanie metodologii i sposobu działania, ale również ułatwiłoby przewidywanie przez konkurencyjne podmioty poziomu cen Odwołującego w przyszłych przetargach – poprzez ich kalkulowanie na odpowiednio niższym poziomie w celu uzyskania zamówienia, prowadząc do obniżenia pozycji Odwołującego na rynku – na co wskazywał Odwołujący w uzasadnieniu zastrzeżenia. Co więcej, jak podniósł Odwołujący, firmy konkurujące z Odwołującym nie poniosą jakiegokolwiek kosztu zarówno wynagrodzenia pracowników, zużycia sprzętu, paliwa, a uzyskają wymierne informacje o sposobie realizacji kontraktu utrzymaniowego, co pozwoli wypracować im lepszą pozycję na rynku z pokrzywdzeniem Odwołującego. Wykonawca PRDM podkreślił, że wypracowany, chroniony model kalkulacji (kontakty, ceny, podwykonawcy, wewnętrzne cenniki, rabaty itd.) nie ma z pewnością charakteru jednorazowego, gdyż chodzi o wewnętrzny system kształtowania cen przez Odwołującego. Z kolei, wskazując na

załączone do wyjaśnień dowody wskazał, że zostały one sporządzone nie tylko z uwzględnieniem know-how wykonawcy, ale również w sposób, który prezentuje metodologię wykonania przez niego prac i robót objętych postępowaniem. Jak wynika z odwołania, Zamawiający nie udowodnił również, aby zastrzeżone przez PRDM informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną były powszechnie znane, ani by wykonawca ten nie podjął działań niezbędnych do zachowania zastrzeżonych informacji w poufności. Odwołujący podkreślił na koniec, że „Szczegółowość informacji zaprezentowanych przez Odwołującego w wyjaśnieniach pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zawierają one informacje o metodologii, sposobie kalkulacji i właściwych jedynie dla niego okolicznościach, a zatem bezspornie obejmują know-how wykonawcy. Jego ujawnienie niewątpliwie narazi go na niepowetowaną szkodę, co świadczy o wartości gospodarczej informacji – a w dalszej konsekwencji o spełnieniu się wszystkich przesłanek (…)" zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

W odpowiedzi z dnia 23 marca 2026 r. na odwołanie, Zamawiający, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz o obciążenie kosztami postępowania odwoławczego Odwołującego i zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania – w granicach kosztów przepisanych, po przedłożeniu rachunków przez pełnomocników Zamawiającego. Podtrzymał w całości stanowisko zawarte w piśmie z dnia 2 lutego 2026 r. dotyczącym odtajnienia informacji zastrzeżonych przez Odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa. Podniósł, że obowiązek „wykazania" przesłanek zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę oznacza coś więcej, niż jedynie wyjaśnienie przyczyn zastrzeżenia, ogólne uzasadnienie sprowadzające się de facto do przytoczenia jedynie elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa czy też gołosłowne zapewnienie, że zastrzegana informacja ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym kontekście, jak wynika z odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający nie dostrzegł, aby Odwołujący wykazał zaistnienie przesłanek warunkujących uznanie zastrzeżonych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa. Zamawiający, jak wskazał, przed podjęciem decyzji o odtajnieniu zastrzeżonych informacji dostatecznie skrupulatnie zweryfikował przedłożone mu uzasadnienie i skonfrontował je z zastrzeganymi informacjami. Podniósł, że uzasadnienie to w dużej części zawiera przytoczenie samych przepisów i wyroków Krajowej Izby Odwoławczej, jak też samo omówienie przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, ma charakter ogólny, szablonowy i nie odnosi się w sposób zindywidualizowany do zastrzeganych informacji w niniejszym postępowaniu. Podkreślił, że Odwołujący w treści uzasadnienia wyjaśnień nie wykazał, w czym upatruje obiektywnej wartości gospodarczej w odniesieniu do każdej z zastrzeżonych informacji, z czego ona wynika i jak przekłada się na funkcjonowanie Odwołującego na rynku. W ocenie Zamawiającego, okoliczność, że konkurencyjni wykonawcy mogliby poznać sposób, w jaki Odwołujący skalkulował cenę oferty na potrzeby tego konkretnego postępowania nie przesądza jeszcze o tym, że doszłoby do zagrożenia jego interesów i zmniejszenia przewagi konkurencyjnej w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż oczywistym jest, że podmioty konkurujące ze sobą na danym rynku zbierają i analizują informacje na temat cen, kontrahentów czy metod realizacji zamówienia przez swoich konkurentów. „Odwołujący musiałby wykazać, dlaczego właśnie poznanie przez wykonawców danych zawartych w treści wyjaśnień ceny rażąco niskiej składanych na potrzeby tego postępowania i pod jego wymagania określone przez Zamawiającego miałoby spowodować umniejszenie przewagi konkurencyjnej w innych postępowaniach i z czego powyższe miałoby wynikać. Zamawiający nie przeczy, że potencjalnie, w zależności od okoliczności danej sprawy, kalkulacja ceny oferty może stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, ale pod warunkiem, że ma ona unikalny, autorski charakter i posiada elementy ją wyróżniające na tle typowo stosowanych metodologii. W okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy nie zostało wykazane, aby zastosowana przez Odwołującego metoda wyceny była szczególna, właściwa tylko dla niego i aby dawała mu przewagę na rynku." Odnosząc się do kwestii powołania się przez Odwołującego na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 maja 2024 r. o sygn. akt: KIO 1341/24, GDDKiA podniosła, że poglądy zawarte w tym uzasadnieniu dotyczą zupełnie innego rodzaju zachowania Zamawiającego w ocenie zbliżonych rzeczowo zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa informacji, natomiast w niniejszej sprawie Zamawiający sprostał ciężarowi uzasadnienia swojego stanowiska w zakresie oceny skuteczności dokonanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, gdyż wyspecyfikował pod względem rodzajowym poszczególne informacje podlegające zastrzeżeniu, dokonał ich indywidualnej analizy pod kątem spełnienia przesłanek, a następnie kierując się dyrektywą wskazaną w art. 18 ust. 3 PZP uznał, iż Odwołujący nie wykazał, iż zastrzeżone informacje podlegają ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa. Podkreśliła, że w treści niniejszej odpowiedzi, Zamawiający nie podnosi nowych rzeczowych argumentów i nie wskazuje nowych przesłanek na podstawie których uznał, iż zastrzeżone

informacje nie podlegają utajnieniu, ograniczając się wyłącznie do zacytowania zajętego stanowiska oraz wyjaśnieniu przyjętej w tym stanowisku argumentacji, co nie może być uznane za podnoszenie nowych twierdzeń. W odniesieniu do informacji dotyczących ilości pracowników biorących udział w przygotowaniu oferty, ich przynależności do określonego Działu w strukturze Odwołującego, poświęconego czasu pracy na przygotowanie oferty, kosztu pracy związanego z przygotowaniem oferty – Zamawiając podniósł, że należy rozróżnić wartość gospodarczą zastrzeganej informacji od kosztu jej wytworzenia, innymi słowy czas poświęcony na „rzetelną kalkulację oferty", liczba pracowników do tego oddelegowanych, nie stanowi samoistnej wartości gospodarczej, jest jedynie pochodną indywidualnych kompetencji wykonawcy. „Wartość rynkową determinuje jakość i użyteczność końcowego opracowania, a nie liczba godzin wynikająca z tempa pracy czy zdolności konkretnego pracownika. (…) Koszt ofertowania i koszt przygotowania dokumentów związanych z tym ofertowaniem ponosi każdy wykonawca jako element prowadzonej działalności. Sam fakt poniesienia takiego kosztu nie świadczy o tym, że informacje zawarte w tych dokumentach są tajemnicą przedsiębiorstwa." Stąd, Zamawiający uznał w stosunku do zastrzeżenia poczynionego przez Odwołującego, że samo stwierdzenie, że ujawnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz ze złożonymi dowodami może w przyszłości niekorzystnie wpłynąć na działalność gospodarczą wykonawcy, nie jest wystarczające dla wykazania przesłanki wartości gospodarczej. Dalej, w treści odpowiedzi na odwołanie, Zamawiający powołał się na orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej w kwestii bezpodstawnego utajniania kalkulacji cenowej. W ocenie Zamawiającego Odwołujący nie wykazał, iż sporządzona przez niego kalkulacja ceny oferty posiada jakąkolwiek obiektywną wartość gospodarczą. Zamawiający stwierdził, że: „Nie sposób uznać bowiem, że na skutek ujawnienia liczby przewidzianego do realizacji zamówienia sprzętu, czy wysokości kosztów robocizny, mogłoby dojść do utraty pozycji rynkowej Odwołującego. Należy podkreślić, że każdy z uczestników postępowania przyjmuje różnego rodzaju założenia oraz sporządza kalkulacje w zależności od posiadanych zasobów czy kręgu dostawców. Jest więc mało prawdopodobne by jakikolwiek inny wykonawca mógł skorzystać z kalkulacji Odwołującego, bowiem taka kalkulacja kształtowana jest w zależności od dostępnych dla każdego wykonawców zasobów i warunków realizacji konkretnego zamówienia." Wskazał ponadto, że nie doszukał się w wyjaśnieniach Odwołującego argumentacji dla indywidualnych czy unikatowych rozwiązań związanych ze sposobem kalkulacji, co do unikalności autorskiego charakteru takich rozwiązań, czy też w kwestii skutków zapoznania się z takimi informacjami na pogorszenie jego konkurencyjności, brak też w tym zakresie dowodów. Zamawiający podkreślił, że Odwołujący w żaden sposób nie wyjaśnił w jaki sposób algorytm obliczania kwoty oferty jest unikalny, poza tym, że został wytworzony na potrzeby tego postępowania – co jest oczywiste biorąc pod uwagę dokumenty zamówienia i wymogi postawione wszystkim wykonawcom. Wskazał, że do każdego kontraktu utrzymaniowego w zależności od aktualnej sytuacji rynkowej, poszczególne składniki dobierane są indywidualnie i niepowtarzalnie, trudno więc uznać, że „rzekomy" unikalny algorytm kalkulacji ceny ofertowej, zastrzeżony przez Odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa stanowi rozwiązanie racjonalizatorskie, nie znane innym wykonawcom, będący wyrazem indywidualnej myśli twórczej, właściwej tylko Odwołującemu. Zaznaczył, iż w przedmiotowym przypadku, na gruncie niniejszego zamówienia, trudno mówić o nietypowej wycenie typowego i powtarzalnego rozwiązania realizowanego przy z góry określonych przez Zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia składników i nakładów. Wskazał, że w uzasadnieniu nie wskazano również istnienia związku przyczynowo – skutkowego między ujawnieniem zastrzeżonych informacji a szkodą, jaką może ponieść Odwołujący, lecz przedstawiono ogólne stwierdzenia i hipotezy, zamiast wskazania w jaki sposób inni wykonawcy mogliby realnie zaoszczędzić wydatki lub przysporzyć sobie innych korzyści dzięki zapoznaniu się z zastrzeżonymi przez niego informacjami. Podobnie, zdaniem GDDKiA, Odwołujący nie wykazał w jaki sposób inni wykonawcy mieliby skorzystać z utajnionego wewnętrznego cennika pracy sprzętu, czy załączonych pojedynczych faktur, a także kosztów robocizny pracowników fizycznych. Wyjaśnił, że: „Wykonawca nie złożył umów na podstawie których świadczone są usługi i na podstawie których można by było ewentualnie ustalić, że określone koszty ponoszone przez wykonawcę wynikają z indywidulanych uwarunkowań wykonawcy, wynegocjowanych z dostawcami, zaś strony wspólnie w takich umowach zobowiązują się do nieujawniania takich informacji w postępowaniach przetargowych z uwagi na ich indywidualnie wynegocjowany przez wykonawcę upust czy szczególne warunki realizacji." Jak wynika z treści odpowiedzi na odwołanie, Odwołujący nie wykazał, że stosuje jakiś unikalny system, politykę czy metodologię wynagrodzeń, który uzasadnia ochronę informacji dotyczących kosztów pracy, nie wykazał wartości niematerialnej zastrzeżonych informacji. W odniesieniu do zastrzeżonych ofert

podwykonawców, Zamawiając wskazał, że argumentacja Odwołującego w tym zakresie jest zbyt ogólna i gołosłowna, a nadto aktualna w przypadku każdego innego podmiotu. Wyjaśnił, że oferty podwykonawców złożone przez Odwołującego jako dowody do wyjaśnień mają charakter ofert handlowych i nie zawierają klauzul poufności, natomiast zawierają adnotację, że warunki mogą ulec zmianie oraz że informacje w nich zawarte mają charakter wyłącznie czasowy, w związku z czym nie ma podstaw do uznania tych dokumentów za skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Dodał, że: „Brak również w treści wyjaśnień Odwołującego informacji od kontrahentów o tym, że jest to oferta, czy sprzedaż dedykowana wyłącznie Odwołującemu, będąca wynikiem negocjacji, uzyskanych specjalnych, niedostępnych innym wykonawcom rabatów. Z załączanych dokumentów nie wynika również, że współpraca z tymi podmiotami ma charakter stały i na nich opiera się działalność Odwołującego." Zamawiający podkreślił, że w kontekście zasady jawności wynikającej z art. 18 PZP, celem art. 11 ust. 2 Uznk nie może być ukrywanie przed innymi przedsiębiorcami informacji niezbędnych do weryfikacji poprawności kalkulacji ceny za realizację zamówienia. Podsumowując wskazał, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, złożone przez wykonawcę PRDM, służyły wykazaniu prawidłowości kalkulacji i przyjętych założeń, które są dedykowane wyłącznie na potrzeby realizacji tego zamówienia, zaś Zamawiający badając skuteczność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie dostrzegł elementów wyjaśnień, które mogłyby stanowić wskazówkę dla potencjalnych konkurentów na potrzeby innych zamówień, tak aby realnie móc wykorzystać je w walce konkurencyjnej, czy też osłabić pozycję Odwołującego. Podkreślił, że analizując wyjaśnienia Odwołującego, Zamawiający swą decyzję nie ograniczył tylko do ogólnych twierdzeń dotyczących całokształtu zastrzeganych informacji z powołaniem się jedynie na powszechne, znane orzecznictwo mogące być stosowane w każdej sprawie, lecz dokonał ich indywidualnej oceny, wyszczególniając rodzajowo zastrzegane informacje i wykazując, że każda z tych informacji odrębnie, nie spełnia przesłanek utajnienia jej w ramach tajemnicy przedsiębiorstwa. Na rozprawie powołał się rachunek, przekazany drogą elektroniczną wraz z odpowiedzią na odwołanie, na kwotę 3.600,00 zł tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Do postępowania odwoławczego żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nadto, odwołanie nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 PZP.

Izba uznała, że Odwołujący jest uprawniony do wniesienia odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, gdyż posiada interes w uzyskaniu zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów PZP. Jak wynika z odwołania, odtajnienie przez Zamawiającego dokumentów i informacji złożonych przez Odwołującego wraz z wyjaśnieniami w zakresie rażąco niskiej ceny (w tym treści wyjaśnień sensu stricte) może doprowadzić do poniesienia przez Odwołującego strat finansowych w toku aktualnej (w tym związanej z obecnym postępowaniem) oraz przyszłej działalności biznesowej, m.in. poprzez utrudnienie nawiązywania nowych relacji biznesowych lub utrzymanie już istniejących, wpływ na utrzymanie liczebności i jakości kadry pracowniczej na odpowiednio wysokim poziomie oraz w zakresie dokonywania wyceny świadczenia usług. Według wykonawcy PRDM, „Odwołujący może więc bezpowrotnie utracić przewagę konkurencyjną, jaką do tej pory wypracował względem konkurencji działającej na rynku dla niego właściwym (na skutek m.in. skopiowania tych rozwiązań przez konkurencję)." W efekcie, Odwołujący może ponieść szkodę w ww. zakresie. Mając to na uwadze, Izba ustaliła, że w postępowaniu:

1)w zakresie części nr 1 – wpłynęło 7 ofert, w tym: oferta Odwołującego z ceną brutto 119.122.244,35 PLN, oferta FBSerwis S.A. w Warszawie ceną brutto 88.042.137,82 PLN, oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, HOS-BUD sp. z o.o. w Mierzwinie oraz MGD-TRANS sp. z o.o. w Pińczówie z ceną brutt 69.646.920,30 PLN, oferta wykonawcy ZABERD sp. z o.o. we Wrocławiu z ceną brutto 100.947.259,83 PLN oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, Saferoad Services sp. z o.o. we Włocławku oraz Przedsiębiorstwo „DUBR" sp. z o.o. w Kielcach z ceną brutto 106.154.113,12 PLN, a także oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, ABRAMSS sp. z o.o. w Warszawie, Z. Urbanowski sp. z o.o. w Makowie Mazowieckim i Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe URBANOWSKI Zenon Urbanowski z ceną brutt 108.914.334,78 PLN;

2)w zakresie części nr 2 – wpłynęło 5 ofert, tj.: oferta Odwołującego z ceną brutto 152.561.832,27 PLN, oferta FBSerwis S.A. w Warszawie ceną brutto 112.887.666,94 PLN, oferta wykonawcy ZABERD sp. z o.o. we Wrocławiu z ceną brutto 120.458.589,37 PLN, oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, Saferoad Services sp. z o.o. we Włocławku oraz Przedsiębiorstwo „DUBR" sp. z o.o. w Kielcach z ceną brutto 133.536.693,06 PLN, a także oferta wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, ABRAMSS sp. z o.o. w Warszawie, Z. Urbanowski sp. z o.o. w Makowie Mazowieckim i Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe

URBANOWSKI Zenon Urbanowski z ceną brutto 135.782.664,41 PLN.

Zgodnie z pkt 21 Tom I SWZ – Instrukcja dla wykonawców (dalej jako: „IDW"), przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty Zamawiający stosować będzie następujące kryteria oceny ofert: cena – 100% = 100 pkt. Oferta Odwołującego nie zawiera najkorzystniejszej ceny w ramach żadnej z części zamówienia, niemniej z uwagi na fakt, że postępowanie pozostaje na etapie badania i oceny ofert, tj. Zamawiający nie dokonał jeszcze wyboru oferty najkorzystniejszej, Odwołujący ma możliwość uzyskania zamówienia, w razie, gdyby oferty korzystniejsze zostały odrzucone. W świetle powyższego, Izba uznała, że spełnione są przesłanki z art. 505 ust. 1 PZP, decydujące o legitymacji procesowej do wniesienia odwołania.

Jak wynika z pkt 6 IDW, przedmiotem zamówienia jest całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach z podziałem na 2 części, tj.: Część 1. Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach. Rejon w Jędrzejowie oraz Część 2. Całoroczne utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach. Rejon w Starachowicach.

Zamówienie obejmuje wykonywanie usług i robót budowlanych z zakresu: bieżącego utrzymania dróg (BUD), zimowego utrzymania dróg (ZUD), bieżącego utrzymania czystości na obiektach inżynierskich (BUM). Szczegółowo przedmiot zamówienia opisany został w Tomie II-III SWZ.

W pkt 17 IDW opisano sposób obliczenia ceny oferty. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Tabele Elementów Rozliczeniowych (TER) sporządzone na formularzach stanowiących integralną część SWZ - Tom IV. TERy należy wypełnić ściśle według kolejności pozycji wyszczególnionych w tych formularzach, wyliczając poszczególne ceny jednostkowe netto. Wykonawca powinien określić ceny jednostkowe netto oraz wartości netto dla wszystkich pozycji wymienionych w danym formularzu, a następnie wyliczyć Wartość netto łącznie dla poszczególnych grup. Tak wyliczoną Wartość netto należy przenieść do Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) i obliczyć WARTOŚĆ CAŁKOWITĄ. Na podstawie wyliczonej WARTOŚCI CAŁKOWITEJ wykonawca wyceni koszt prawa opcji, którym mowa w § 4 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 PPU oraz Łączną wartość zamówienia wraz z prawem Opcji brutto, którą przeniesie do pkt 3 Formularza „Oferta" jako cenę ofertową. Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w danej Tabeli Elementów Rozliczeniowych. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Tabel Elementów Rozliczeniowych. Przekroczenie któregokolwiek z ustanowionych limitów w TER spowoduje odrzucenie oferty wykonawcy. Każda cena jednostkowa zawarta w Ofercie powinna obejmować całkowity koszt wykonania danej pozycji, zgodnie z zapisami SST.

Dnia 14 stycznia 2026 r. GDDKiA, działając w oparciu o art. 224 ust. 1 i art. 223 ust. 1 PZP, zwróciła się do Odwołującego o udzielenie wyjaśnień wraz z przedłożeniem dowodów, np. w postaci kalkulacji cenowej poszczególnych cen jednostkowych, z rozbiciem poszczególnych elementów cenotwórczych, dotyczących treści oferty złożonej w postępowaniu na Część 1 oraz na Część 2. Zamawiający wskazał w wezwaniu, że niektóre istotne części składowe w postaci cen jednostkowych dotyczących kluczowych asortymentów wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia, stąd w opinii Zamawiającego, oferta Odwołującego może nie uwzględniać wszystkich wymagań zawartych w SWZ, mogła zostać nienależycie skalkulowana lub zaniżona poniżej kosztów wykonania tego zamówienia. W szczególności, Zamawiający zwrócił się o przedstawienie szczegółowej kalkulacji cenowej w rozbiciu na składniki cenotwórcze, w tym koszty robocizny, materiału, sprzętu oraz kosztów pośrednich, zysku i innych kosztów kluczowych asortymentów dla cen jednostkowych dotyczących wskazanych tam grup prac w ramach Części 1 i Części 2.

W odpowiedzi, dnia 2 lutego, wykonawca PRDM złożył wyjaśnienia, wskazując na fakt, że zaoferowana przez niego cena jest zbliżona do kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Wskazał również, że wezwanie dotyczy pięciu w Części 1 i siedmiu w Części 2 pozycji formularza TER – spośród kilkuset, stąd brak jest podstaw do założenia, że cena podana przez tego wykonawcę jest rażąco niska. Wskazał, że zaoferował rynkowe ceny, gdyż przedmiot zamówienia jest zbliżony do innych postępowań prowadzonych przez GDDKiA. Powołał się na wieloletnie doświadczenie w realizacji zbliżonych przedmiotowo zamówień.

Dalszą część wyjaśnień, a także załączniki – dowody od nr 3b do nr 6, wykonawca PRDM zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Wskazał, że zastrzega wyraźnie oznaczone fragmenty. W uzasadnieniu tego zastrzeżenia powołał się na definicję tajemnicy przedsiębiorstwa z art. 11 ust. 2 Uznk i wskazane tam przesłanki. Wyjaśnił, że zastrzeżone informacje nie zostały udostępnione do wiadomości publicznej i są znane jedynie wąskiemu gronu pracowników wykonawcy, którzy brali bezpośredni udział w przygotowaniu oferty. Przedstawił kopię uchwały nr 1/02/2015 z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa, wskazując, że uchwała ta odzwierciedla proces ofertowania w spółce i fakt, że tajemnica przedsiębiorstwa jest przestrzegana. Podał ponadto, że u wykonawcy realizowana jest Polityka Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa, której kopie przedstawił. Dołączył również kopie umów o

zachowanie poufności z pracownikami zaangażowanymi w przygotowanie oferty i udzielenie wyjaśnień. Zaznaczył, że informacje na potrzeby przygotowania oferty są opracowywane w sposób uniwersalny w większości w zakresie wszystkich postępowań utrzymaniowych, zaś w odniesieniu do konkretnej indywidualnej sytuacji dotyczącej konkretnego zamawiającego odpowiednio dostosowywane w zakresie danych zmiennych wynikających z dokumentów zamówienia w tym konkretnym postępowaniu przygotowanym przez GDDKiA w Kielcach oraz w odniesieniu do specyfiki warunków i wymagań stawianych w ramach postępowania, które pozostają odmienne względem innych postępowań, np. co do odmiennych średnich warunków termicznych i występowania zjawisk atmosferycznych dla danego rejonu, czego przejawem są niepowtarzalne limity w ramach poszczególnych grup formularza TER, które każdorazowo są przedmiotem dokładnych analiz wykonawcy. Z tych względów, w ocenie Odwołującego, są to w pewnym stopniu, za każdym razem informacje niepowtarzalne, przygotowywane i pozyskiwane przez wykonawcę przed złożeniem Zamawiającemu konkretnej oferty, właściwej dla danego zamówienia, a po nadto posiadają istotną wartość gospodarczą dla wykonawcy, wynikającą m.in. z dokonania objazdów sieci dróg objętych przedmiotowym postępowaniem. Wykonawca PRDM wskazał, że wartość gospodarcza przejawia się także w tym, że pracownicy Działu Bieżącego Utrzymania i Działu Kontraktów poświęcili wskazaną, utajnioną liczbę godzin na przygotowanie rzetelnej kalkulacji oferty wraz z wyjaśnieniami, która ma wymierną wartość dla wykonawcy, jako pracodawcy, który nie mógł ich delegować w tym czasie do innych zadań. Zdaniem tego wykonawcy, zaangażowanie pracowników w pozyskiwanie ofert dostawców materiałów czy podwykonawców również ma wartość gospodarczą, bowiem doświadczenie, indywidualny charakter i zakres wiedzy każdego z pracowników sprawia, że jest ona odmienna od pozostałych wykonawców i nie może zostać zrównana z zasobami innych wykonawców bowiem nie uwzględnia celności w doborze pracowników wykonawcy już na etapie zatrudnienia i preselekcji kandydatów do pracy oraz że pracownicy ci mają unikalną wiedzę o umowach aktualnie realizowanych na rzecz tożsamego zamawiającego. Dodał, że ujawnienie stawek wynagrodzenia obowiązujących u wykonawcy postawi wykonawcę w gorszym położeniu od pozostałych konkurentów rynkowych, bowiem posiądą oni wiedzę, która nie została przekazana w innym dokumencie niż wyjaśnienia i będą w stanie przypisać niezbędne zasoby i koszty wykonawcy. Ponadto, powołał się na orzeczenie Sądu Najwyższego o sygn. I PZP 28/93 z którego wynika, że ujawnienie przez pracodawcę, bez zgody pracownika, wysokości jego wynagrodzenia za pracę może stanowić naruszenia dobra osobistego. Przedłożył zestawienie godzin pracowników zaangażowanych w proces przygotowania wyjaśnień wraz z wartością wykonanych prac. Podkreślił że zdolności organizacyjne wykonawcy stanowią odzwierciedlenie indywidualnego wieloletniego sposobu świadczenia usług oraz metod działania wykonawcy opracowanych na podstawie indywidualnych doświadczeń oraz wymagań zamawiającego a zastrzeżone informacje są szczególnie chronione ze względu na organizacyjny optymalizacyjny i analityczna cha predyspozycje indywidualne pracowników oraz ich dużą wartość gospodarczą. Wskazał, że pozyskane w trakcie obecności wykonawcy na rynku relacje biznesowe na przestrzeni 25 lat oraz renoma przedsiębiorstwa, w tym długoletnie relacje z podmiotami, które realizowały już na rzecz wykonawcy usługi lub roboty ujęte w złożonych ofertach powoduje, że pozyskane przez wykonawcę założenia oferty mają zindywidualizowany charakter uwzględniający wieloletnią współpracę stron i udzielane rabaty czy upusty, a złożone wykonawcy oferty mają walor indywidualny i dedykowany w ramach niniejszego postępowania, co stanowi również element wyjątkowo korzystnych warunków usług w ramach niniejszego postępowania. Podkreślił, że już sama przedstawiona metodologia algorytmu obliczania posiada wartość gospodarczą, bowiem jest wynikiem poświęcenia przez zasoby wykonawcy setek godzin pracy pracowników zaangażowanych w proces ofertowania, a następnie wypracowania algorytmu, którego wartość wskazał. Dodał, że wypracowany algorytm bazuje na właściwemu tylko wykonawcy know-how i wypracowanej dzięki doświadczeniu metodologii pracy, która przekłada się na indywidualny, właściwy tylko wykonawcy algorytm z uwzględnieniem doświadczeń właściwych dla dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA, z uwzględnieniem przypisania zmiennych i wartości dla tych zmiennych. Przedstawił ten algorytm. Wskazał na kwotę, na jaką wycenia wartość gospodarczą ofert podwykonawców. Wskazał, że skoro inni wykonawcy nie ujawnili pewnych informacji Zamawiającemu, to ujawnienie takich informacji przekazanych przez wykonawcę w niniejszych wyjaśnieniach stawiać będzie wykonawcę PRDM w gorszej sytuacji rynkowej niż pozostali wykonawcy. Wyjaśnił, że utajnione załączniki nr 3b-6 zasługują na szczególną ochronę, gdyż są składową wszelkich procesów logicznych i metodologii kalkulacji oferty przez wykonawcę z uwzględnieniem wymagań stawianych w SWZ i z tego względu dostęp do finalnej pełnej wersji został ograniczony, bowiem stanowi ona esencję know-how wykonawcy.

W piśmie z dnia 20 lutego, Zamawiający, GDDKiA Oddział w Kielcach poinformował Odwołującego o braku podstaw do utajnienia ww. informacji, zastrzeżonych tajemnicą przedsiębiorstwa. Wskazał, że po zapoznaniu się z uzasadnieniem zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa uznał, że wykonawca PRDM nie wykazał, że zastrzeżone informacje faktycznie zasługują na ochronę i uznanie ich za tajemnicę przedsiębiorstwa, w szczególności nie znalazł żadnego dowodu jaką wartość gospodarczą stanowi poświęcenie określonej liczby godzin, w celu sporządzenia oferty lub odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego. Podkreślił, że istnieje różnica pomiędzy wartością gospodarczą zastrzeganej informacji a

kosztem jej wytworzenia. „Wartość gospodarcza informacji bowiem to wartość, jaką dana informacja ma dla przedsiębiorcy na rynku – czyli co dzięki niej może zyskać (przewagę konkurencyjną, oszczędności, możliwość wygrania kontraktów, know-how itd.). Nie chodzi tutaj o koszt jej wytworzenia, tylko o potencjalny zysk, przewagę lub znaczenie biznesowe, jakie ta informacja daje w realnym obrocie." Odnosząc się do utajnienia liczby pracowników, Zamawiający podniósł, że z faktu realizacji zamówień publicznych wynika powszechna jawność liczby pracowników realizujących umowę zawartą na podstawie zamówienia publicznego, a ponadto z analizy oświadczenia znajdującego się w części jawnej wyjaśnień (str. 12), zgodnie z którym wykonawca jest średnim przedsiębiorcą, w świetle art. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców wynika możliwość ustalenia zbliżonej do stanu faktycznego liczby pracowników wykonawcy. Ponadto, GDDKiA Oddział w Kielcach wskazała, że wykonawca PRDM nie wyjaśnił, jak określona liczba zatrudnionych pracowników wpływa na ewentualną przewagę konkurencyjną na rynku. Z kolei, w odniesieniu do objęcia tajemnicą cen jednostkowych, w oparciu o właściwą tylko wykonawcy PRDM metodologią i algorytm, Zamawiający stwierdził, że algorytmem jest w istocie wylistowanie składowych ceny, wynikających z zakresu Opisu przedmiotu zamówienia, a tym samym nie ma on unikalnego charakteru, jest również znany wszystkim wykonawcom tego rodzaju zamówień. Ponadto, wskazał, że w treści uzasadnienia, wykonawca nie przedstawił dowodów, w jaki sposób przedstawione informacje dotyczące ponoszonych kosztów wynikających z opisu przedmiotu zamówienia, w tym koszty pracownicze, koszty paliwa, wynagrodzenie dla podwykonawców, są przez wykonawcę szczególnie chronione. Co do utajnienia cen zawartych w ofertach podwykonawców, Zamawiający wskazał, że wszelkie informacje przekazane przez wykonawcę dotyczące czy to zaangażowania środków własnych, czy też podjęcia ewentualnej decyzji o powierzeniu części zamówienia podwykonawcom, są informacjami jawnymi, które wykonawca przedstawia Zamawiającemu w treści złożonej oferty, zaś informacje te, treść umów podwykonawczych, jak też ich wartość – są znane na etapie realizacji umowy. Za zupełnie chybioną, Zamawiający uznał objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa wyjaśnień dot. sposobu organizacji realizacji prac, gdyż jest to kwestia opisana w opisie przedmiotu zamówienia, a zatem nie ma waloru technicznego, technologicznego lub organizacyjnego, uprawniającego do objęcia ich tajemnicą przedsiębiorstwa. Ponadto, zdaniem GDDKiA, wszystkie informacje znajdujące się w wyjaśnieniach z 2 lutego 2026 r., odnoszące się do sposobu ustalenia ceny oferty jak i przyjętych cen jednostkowych, z mocy prawa muszą być jawne i dostępne dla innych uczestników postępowania, co wynika z art. 18 ust. 3 in fine PZP. Co więcej, według GDDKiA konkurowanie za pomocą oferowania niższych cen, stanowi jedną z podstaw gospodarki wolnorynkowej i nie może być uznane jako uzasadnienie dla objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa złożonych wyjaśnień. W zakresie opisanych przez wykonawcę PRDM działań mających służyć zachowaniu poufności, Zamawiający wskazał, że PRDM nie wykazał, jak skuteczne są te działania i jak zapobiegają rozpowszechnianiu istotnych z punktu widzenia ich wartości gospodarczej informacji w zakresie przyjętych cen, a ponadto nie wskazał, w jaki sposób chronione są informacje zastrzeżone przez podwykonawców. Reasumując, Zamawiający ocenił, że uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa złożone przez wykonawcę PRDM, mimo obszerności, nie zawiera wystarczających dowodów na potwierdzenie stawianych tez.

Izba zaliczyła w poczet akt postępowania, w tym jako dowód w sprawie:

1)dokumentację przekazaną przez Zamawiającego dnia 23 marca 2026 r. w postaci elektronicznej, w szczególności:
- –ogłoszenie o zamówieniu oraz SWZ wraz z załącznikami i zmianami,
- –oferty wykonawców, w tym Odwołującego,
- –informację z otwarcia ofert,
- –wezwanie z 14 stycznia 2026 r. skierowane do wykonawcy PRDM do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wraz z odpowiedzią i załącznikami,
- –pismo z 20 lutego pt. Odtajnienie informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa,
- –protokół postępowania;

2)dokumenty złożone przez Odwołującego na fakty powołane przez stronę:
- –dokumentację dotyczącą tajemnicy przedsiębiorstwa zastrzeżonej przez Odwołującego w postępowaniu prowadzonym przez GDDKiA Oddział w Łodzi w postępowaniu o nr O/ŁO.D-3.2421.33.2023,
- –dokumentację dotyczącą tajemnicy przedsiębiorstwa zastrzeżonej przez Odwołującego w postępowaniu prowadzonym przez GDDKiA Oddział w Łodzi w postępowaniu o nr O/ŁO.D-3.2421.32.2025 (Rejor Radomsko),
- –dokumentację dotyczącą tajemnicy przedsiębiorstwa zastrzeżonej przez Odwołującego w postępowaniu prowadzonym przez GDDKiA Oddział w Łodzi w postępowaniu o nr O/ŁO.D-3.2421.22.2025 (Rejor

Autostradowy w Łowiczu).

Izba postanowiła odmówić przeprowadzenia dowodu na wniosek Odwołującego z dokumentów z akt sprawy o sygn. KIO 1341/24, uznając, że fakty będące przedmiotem tego dowodu, tj. stan faktyczny tej sprawy, w tym sposób zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę PRDM oraz treść decyzji zamawiającego, zostały stwierdzone innymi dowodami, tj. powołanym przez Odwołującego wyrokiem Izbyz dnia 9 maja 2024 r., o sygn. akt KIO 1333/24, KIO 1335/24, KIO 1341/24.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, co następuje.

Odwołanie Izba uznała za bezzasadne. W ocenie Izby, Zamawiający podjął prawidłową, tj. zgodną z przepisami art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk – decyzję o odmowie utajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny Odwołującego wraz z załącznikami, w żądanym przez Odwołującego zakresie. Odwołujący nie wykazał bowiem ziszczenia się wszystkich przesłanek, które by uzasadniały ochronę przedstawionych tam informacji.

Z uwagi na fakt, że treść i wykładnia regulacji art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk, jak też związane z nią orzecznictwo Izby oraz sądów, były wielokrotnie przytaczane przez strony zarówno w pismach złożonych w toku postępowania odwoławczego, jak tez w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, Izba uznała, że są to kwestie, które strony znają i rozumieją. Spór budziła jednak kwestia subsumpcji tych regulacji na gruncie zaistniałego stanu faktycznego, w odniesieniu do konkretnych informacji przedstawionych w wyjaśnieniach wykonawcy PRDM z dnia 2 lutego 2026 r., objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jak też do treści uzasadnienia objęcia tych informacji tym zastrzeżeniem. Izba zgadza się ze stanowiskiem Zamawiającego, iż jakkolwiek, uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawione w piśmie wykonawcy PRDM jest obszerne, jednak ogólnikowe i w zasadniczej części zawiera założenia i hipotezy, w miejsce rzeczowych argumentów i dowodów. Na podstawie tak sformułowanego uzasadnienia objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa wybranych informacji, Zamawiający nie był uprawniony do uznania, że zachodzi podstawa do odmowy ujawnienia tych informacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Regulacja art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Uznk wymaga bowiem nie tylko, by wykonawca wraz z przekazaniem informacji zastrzegł, że nie mogą być one udostępnianie, ale równocześnie by wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu 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. 11 ust. 2 Uznk).

W ocenie Izby, Odwołujący w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie wykazał spełnienia wszystkich przesłanek zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Po pierwsze, nie wykazał podjęcia niezbędnych działań w celu zachowania zastrzeżonych informacji w poufności. Do uzasadnienia dołączył co prawda dowody potwierdzające wprowadzenie w spółce zasad ochrony informacji zastrzeżonych tajemnicą przedsiębiorstwa, lecz są to bardzo ogólne regulacje. W szczególności, z samej nazwy dokumentu „Polityka ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w spółce" wynika, że określa on jednie generalne wytyczne i zasady działania w kwestii ochrony istotnych dla spółki informacji. Nadto, w treści tego dokumentu wprost wskazano, że określone sposoby ochrony tajemnicy i wszelkie konkretne regulacje, w tym np. regulamin powinny być dopiero wprowadzone i przyjęte, lecz nie, że obowiązują. Wykonawca PRDM nie przedstawił Zamawiającemu załączników do dokumentu „Polityka", co pozwoliłoby na jego pełną ocenę. Dołączone do uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa umowy o zachowaniu poufności z pracownikiem – zostały zanonimizowane w części dotyczącej danych osobowych pracownika, toteż nie wiadomo, czy zostały one zawarte w pracownikami, którzy byli zaangażowani w przygotowanie oferty i wyjaśnień ergo nie dowiedziono, że informacje te są przez wykonawcę PRDM należycie chronione. Nie potwierdza tego również treść uchwały Zarządu dotyczącej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Tym samym, brak jest dowodów wykazujących, że osoby zaangażowane w przygotowanie oferty i wyjaśnień są zobowiązane do poufności. Nie sposób stwierdzić zatem, że uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi, tj. wykonawca PRDM podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania zastrzeżonych informacji w poufności (art. 11 ust. 2 Uznk).

Wykonawca PRDM nie wykazał również, by objęte żądaniem utajnienia informacje stanowiły tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 Uznk. Utajnione zostały następujące informacje: o liczbie i przynależności do określonego działu w strukturze spółki pracowników zaangażowanych w przygotowanie i zaakceptowanie oferty, określenie czasu poświęconego na przygotowanie ofert, określenie wartości gospodarczej informacji zawartych w ofercie, liczba zatrudnionych w spółce pracowników, określenie wartości gospodarczej algorytmu określającego sposób kalkulacji

oferty, algorytm, wartość gospodarcza opracowania indywidualnych założeń kalkulacyjnych, określenie wartości gospodarczej informacji zawartych w szczegółowej kalkulacji prac dla części 1 i 2, nazwy załączników (dowodów), data, od której obowiązują ustalone koszty pracy sprzętu, wartość gospodarcza ofert podwykonawców, koszt robocizny pracowników fizycznych, koszt zakupu soli wraz z transportem, treść sześciu załączników, w tym kalkulacje cenowe i oferty podwykonawców.

Z racji tego, że wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny przeplatają się z uzasadnieniem zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, wykonawca PRDM zdaje się nie dostrzegł, że objął tajemnicą przedsiębiorstwa również fragmenty uzasadnienia tej tajemnicy, co – zgodnie z jednolitą linią orzeczniczą Izb – jest niedopuszczalne i samo przez się stanowi o bezskuteczności zastrzeżenia w tym zakresie. Wykonawca nie uzasadnił bowiem utajnienia tych informacji, tzn. nie wykazał przesłanek objęcia ich tajemnicą przedsiębiorstwa, w szczególności nie wskazał, w jaki sposób w oparciu o te informacje buduje swoją przewagę konkurencyjną. Chodzi np. o informacje o czasie poświęconym na przygotowanie oferty, wartości gospodarczej utajnionych informacji. Rację ma GDDKiA, że wykonawca PRDM nie odróżnił wartości gospodarczej zastrzeganych informacji od kosztu ich wytworzenia, który tej wartości nie tworzy. Uzasadnienie objęcia informacji zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa służy wykonawcy wykazaniu, że informacje te zasługują na utajnienie, zamawiającemu analizie i ocenie, czy utajnienie jest zasadne, zaś konkurentom wykonawcy – weryfikacji legalności takiego utajnienia. W szczególności utajnienie określenia wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji, wycenionej przez uprawnionego wykonawcę uniemożliwia konkurentom weryfikację, czy została spełniona przesłanka uznania informacji za tajemnicą przedsiębiorstwa. Utajnienie uzasadnienia uniemożliwia osiągnięcie tych celów i z natury przeczy zasadzie jawności, o której mowa w art. 18 ust. 1 PZP.

Wykonawca w żaden sposób nie uzasadnił objęcia tajemnicą takich informacji, jak liczba i przynależność do określonego działu w strukturze spółki pracowników zaangażowanych w przygotowanie i zaakceptowanie oferty, liczba zatrudnionych w spółce pracowników, nazwy załączników (dowodów), daty, od której obowiązują ustalone koszty pracy sprzętu, toteż bez wątpliwości informacje te nie podlegają utajnieniu na podstawie art. 18 ust. 3 PZP.

Izba w pełni podzieliła zapatrywania Zamawiającego w kwestii braku podstaw do utajnienia „algorytmu" służącego wykonawcy PRDM do obliczania ceny oferty. Niewątpliwie algorytm ten nie ma charakteru unikalnego, twórczego, przeciwnie jest on znany osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji lub łatwo dostępny dla takich osób, skoro w istocie obejmuje on typową, standardową, tj. stosowaną przez większość wykonawców, instrukcję obliczenia ceny całkowitej i cen jednostkowych dla zamówień na usługi lub roboty budowlane (w jej treści mowa o placu budowy i budowie). Wykonawca PRDM w żadnym stopniu nie wykazał wyjątkowego charakteru tego algorytmu.

Izba nie dopatrzyła się również obiektywnego uzasadnienia dla utajnienia kalkulacji dołączonych do wyjaśnień, czy też wyliczonego na potrzeby kosztu robocizny pracowników fizycznych. Są to informacje użyteczne wyłącznie na potrzeby tego konkretnego zamówienia, a zatem nie mogą posiadać wartości gospodarczej, nie sposób bowiem z nich skorzystać ze szkodą dla Odwołującego. Odwołujący nie wykazał, że kalkulacja ta ma szczególny charakter, w tym że została – jak twierdzi – wykonana w oparciu o autorski algorytm, a zatem że nie ma charakteru jednorazowego i wskazuje na know-how wykonawcy PRDM. Nadto, dostrzeżenia wymaga, że wykonawcy, którzy konkurują z Odwołującym złożyli już własne oferty i nie mogą ich zmienić, tj. dostosować do kalkulacji Odwołującego. Ponadto, każdy wykonawca działa w określonych uwarunkowaniach, takich jak forma prawna, zbudowane zaplecze, w tym liczba pracowników, posiadany sprzęt, lokalizacja itd., które determinują wynikające stąd koszty służące kalkulacji oferty. Odwołujący nie wyjaśnił, w jaki sposób informacje te pozwolą wypracować konkurentom lepszą pozycję na rynku. Nie będą one użyteczne również na gruncie każdego kolejnego postepowania o udzielenie podobnego zamówienia publicznego, w tym nawet ogłoszonego przez GDDKiA Oddział w Kielcach, skoro inne będą wówczas warunki rynkowe, o ile nie zmieni się sam opis przedmiotu zamówienia. Nadto, sam Odwołujący w piśmie z 2 lutego wskazał, że w ocenie Odwołującego, są to w pewnym stopniu, za każdym razem informacje niepowtarzalne, przygotowywane i pozyskiwane przez wykonawcę przed złożeniem Zamawiającemu konkretnej oferty, właściwej dla danego zamówienia, a ponadto posiadają istotną wartość gospodarczą dla wykonawcy, wynikającą m.in. z dokonania objazdów sieci dróg objętych przedmiotowym postępowaniem. W odwołaniu, Odwołujący – w sposób spóźniony i jako taki nieuprawniony – podniósł dodatkowe argumenty za uznaniem wartości gospodarczej, tj. np., że Odwołujący wartość gospodarczą kalkulacji upatruje w przybliżonym zysku z przedmiotowego zadania i nakładach na jej przygotowanie. Niemniej argumenty te świadczy na niekorzyść Odwołującego, bowiem potwierdza, że mowa o przydatności kalkulacji wyłącznie na gruncie niniejszego zamówienia. Nie przekonuje również argument, że ujawnienie informacji dotyczących złożonych wyjaśnień i załączonych dokumentów, a w szczególności założeń i struktury kosztowej poszczególnych pozycji kosztorysowych, umożliwiłoby nie tylko poznanie metodologii i sposobu działania, ale również ułatwiłoby przewidywanie przez konkurencyjne podmioty poziomu cen Odwołującego w przyszłych przetargach – a bynajmniej Odwołujący tych przypuszczeń nie udowodnił (składając np. oferty lub kalkulacje z innych postępowań, z których wynikałoby, że możliwe jest przewidzenie cen ofertowych Odwołującego w kolejnych postępowaniach o udzielenie zamówienia w oparciu o kalkulację wykonaną na gruncie

konkretnego zamówienia). Zgodzić należy się z Zamawiającym, iż w świetle niewykazania przez wykonawcę PRDM wartości gospodarczej tych informacji, ich utajnienie stanowi wyłącznie próbę ograniczenia możliwości weryfikacji wyjaśnień i sposobu obliczenia ceny ofertowej innym wykonawcom.

Zamawiający zasadnie odmówił również utajnienia ofert podwykonawców, w tym wskazanego przez Odwołującego kosztu zakupu soli wraz z transportem. Przede wszystkim, jak słusznie dostrzegł Zamawiający, brak jest podstaw do uznania, że Odwołujący podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania zastrzeżonych informacji w poufności, w szczególności, że zobowiązał samych podwykonawców do ich nieujawniania. Oferty te nie zawierają żadnych klauzul poufności. Jak zasadnie zauważył Zamawiający, zawierają również zastrzeżenie, że są ważne w określonym terminie, co potwierdza, że nie będą użyteczne po tym terminie, w tym na gruncie konkurowania między Odwołującym a innymi wykonawcami poza niniejszym postępowaniem. Odwołujący wyjaśnił, że pozyskane w trakcie obecności wykonawcy na rynku relacje biznesowe na przestrzeni 25 lat oraz renoma przedsiębiorstwa, w tym długoletnie relacje z podmiotami, które realizowały już na rzecz wykonawcy usługi lub roboty ujęte w złożonych ofertach powoduje, że pozyskane przez wykonawcę założenia oferty mają zindywidualizowany charakter uwzględniający wieloletnią współpracę stron i udzielane rabaty czy upusty, a złożone wykonawcy oferty mają walor indywidualny i dedykowany w ramach niniejszego postępowania – lecz faktu tego nie wykazał.

Bezzasadny okazał się również argument odwołania, w świetle którego decyzja Zamawiającego nie może zostać utrzymana, ze względu na brak należytego uzasadnienia. Zdaniem Odwołującego, Zamawiający odniósł się do uzasadnienia zastrzeżenia poszczególnych informacji blokowo, natomiast w ocenie Izby, która dogłębnie przeanalizowała przede wszystkim treść uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa z dnia 2 lutego oraz uzasadnienie decyzji Zamawiającego z 20 lutego – przeciwnie, Zamawiający GDDKiA Oddział w Kielcach wymienił każdą zastrzeżoną przez wykonawcę PRDM informację z osobna, a następnie rzeczowo odniósł się do każdej z nich, wskazując, na jakiej podstawie ocenił, że nie zasługuje ona na tajemnicą przedsiębiorstwa. Nie może mieć zatem zastosowania na gruncie niniejszej sprawy, pogląd, które Izba w tut. składzie podziela, wynikający z wyroku Izby z dnia 9 maja 2024 r., o sygn. akt KIO 1333/24, KIO 1335/24, KIO 1341/24, na który powołał się Odwołujący, w świetle którego uzasadnienie odmowy zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa musi jednoznacznie określać dlaczego w odniesieniu do każdej poszczególnej informacji, która została zastrzeżona, Zamawiający uznał, że wykonawca nie wykazał istnienia okoliczności określonych w art. 18 ust. 3 PZP i art. 11 ust. 2 Uznk.

Na koniec, w kontekście niniejszej sprawy podkreślenia wymaga, że art. 18 ust. 3 PZP pozwalający na utajnienie informacji objętych tajemnica przedsiębiorstwa stanowi wyjątek od generalnej zasady jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 18 ust. 1 PZP). W związku z tym, każdy przypadek żądania utajnienia przez wykonawcę tego rodzaju informacji zamawiający powinien analizować ze szczególną rozwagą i wnikliwością. Pociąga to za sobą odpowiadający temu obowiązek wykonawcy – rzetelnego i szczegółowego uzasadnienia zaistnienia przesłanek do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawionych przez tego wykonawcę w postępowaniu informacji. Takiej staranności, w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy, zabrakło po stronie wykonawcy PRDM, co skutkowało zasadną decyzją GDDKiA o uznaniu zastrzeżenia tajemnicy za bezskuteczne.

W efekcie, bezzasadność zarzutu nr 1 odwołania świadczy o bezzasadności zarzutu nr 2, w którym Odwołujący stwierdził, że Zamawiający przeprowadził niniejsze postępowanie w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości. Izba nie stwierdziła naruszenia tych zasad w postępowaniu przez Zamawiającego, skoro odmowa utajnienia informacji zastrzeżonych przez wykonawcę PRDM jako tajemnica przedsiębiorstwa była w pełni uprawniona.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 zd. 1, art. 554 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b PZP, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku postępowania – na podstawie 557 PZP oraz w oparciu o przepisy 1 i pkt 2 lit. b w zw. z 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 pobieraniu wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437 ze zm.), z których wynika, że w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujacy; w takim przypadku Izba zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego koszty, o których mowa w . W niniejszej sprawie koszty te obejmowały wynagrodzenie pełnomocnika (pkt 2 lit. b rozporządzenia). Biorąc powyższe pod uwagę, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:…….....