Sygn. akt: KIO 1238/26

WYROK

Warszawa, 27 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Rozbiewski

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie 22 kwietnia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej16 marca 2026 r. przez wykonawcę **PCG Academia sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Politechnikę Rzeszowską im. I.Ł. w Rzeszowie**

przy udziale uczestnika postępowania po stronie zamawiającego - wykonawcy **Sagitum S.A. z siedzibą w Rzeszowie**

o r z e k a :

1.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu pierwszego *petitum* odwołania i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa wyjaśnień z dnia 11 lutego 2026 r. w zakresie wysokości zaoferowanej ceny wraz z załącznikami złożonych przez wykonawcę Sagitum S.A. z siedzibą w Rzeszowie i udostępnienie odwołującemu tych wyjaśnień wraz z załącznikami.

2.W pozostałym zakresie oddala odwołanie.

3.Kosztami postępowania obciąża zamawiającego w części 1/2 oraz odwołującego w części 1/2.

3.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł (siedem tysięcy pięćset złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

3.2.Zasądza od zamawiającego Politechniki Rzeszowskiej im. I.Ł. w Rzeszowiena rzecz odwołującego PCG Academia sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie kwotę w wysokości 3 750 zł (trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący: …….....

Sygn. akt: KIO 1238/26

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

Politechnika Rzeszowska im. I.Ł. w Rzeszowie, zwana „Zamawiającym”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Migracja systemu WEBCON BPS do najnowszej dostępnej wersji”, znak postępowania: NA/P/2/2026, zwane dalej „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 8 stycznia 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem BZP/2026 00015293. Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji. Wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na dostawy.

16 marca 2026 r. wykonawca PCG Academia sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie(zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1) art. 18 ust. 1-3 Pzp w zw. z art. 16 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji („u.z.n.k.") w zw. z art. 74 ust. 2 Pzp poprzez zaniechanie udostępnienia Odwołującemu dokumentów bezskutecznie zastrzeżonych przez wykonawcę Sagitum S.A. w postaci pełnej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny oferty wraz z załącznikami złożonych w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego oraz poprzez zaniechanie udostępnienia treści uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jeżeli takowe zostało złożone przez Sagitum S.A. do Zamawiającego;

2) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Sagitum S.A. jako zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Sagitum S.A., udostępnienia Odwołującemu pełnej treści wyjaśnień Sagitum S.A. ceny rażąco niskiej wraz z załącznikami, udostępnienia Odwołującemu uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, jeżeli takowe zostało złożone przez Sagitum S.A. do Zamawiającego oraz odrzucenia oferty Sagitum S.A. jako zawierającej cenę rażąco niską w stosunku do przedmiotu

zamówienia.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z rankingiem ofert zawartym w treści zawiadomienia o rozstrzygnięciu Postępowania jego oferta została uplasowana na drugiej pozycji. Stwierdził, że uwzględnienie odwołania i odtajnienie nieskutecznie zastrzeżonych wyjaśnień ceny oferty wykonawcy Sagitum S.A. będzie miało bezpośredni i realny wpływ na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej. Zapoznanie się z treścią nieskutecznie zastrzeżonych dokumentów oraz informacji pozwoli na ustalenie i ocenę przez Odwołującego istnienia podstaw odrzucenia oferty Sagitum S.A. z Postępowania zarówno w odniesieniu do treści złożonych wyjaśnień ceny z załącznikami w kontekście złożenia oferty zawierającej rażąco niską cenę względnie niewykazania, że zaoferowana cena nie jest rażąco niska, ale także w kontekście oceny zgodności wycenionego asortymentu z warunkami zamówienia, co jego zdaniem ma bezpośredni wpływ na wynik Postępowania i możliwość uzyskania zamówienia przez Odwołującego. Uznał, że gdyby nie zaskarżone czynności i zaniechania Zamawiającego, to Odwołujący uzyskałby zamówienie, tym samym Odwołujący może ponieść szkodę w postaci utraconych zysków z realizacji umowy zawartej z Zamawiającym.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów. Odwołujący wskazał, że Zamawiający nie przekazał mu treści wyjaśnień w zakresie ceny rażąco niskiej wykonawcy Sagitum S.A., jak również zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w tym względzie złożonego przez wykonawcę. W zakresie zarzutu drugiego Odwołujący wskazał, że ma on charakter wyłącznie ostrożnościowy. Odwołujący uznał, że nie znając treści wyjaśnień ceny rażąco niskiej nie jest w stanie kreować uzasadnienia zarzutu w tym względzie. Zastrzegł możliwość uzupełnienia uzasadnienia zarzutu po otrzymaniu wyjaśnień wraz z załącznikami lub wniesienia nowego odwołania na czynność zaniechania odrzucenia oferty z uwagi na cenę rażącą niską po otrzymaniu stosownych wyjaśnień.

19 marca 2026 r. wykonawca Sagitum S.A. z siedzibą w Rzeszowie zgłosiłprzystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

8 kwietnia 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

21 kwietnia 2026 r. wykonawca Sagitum S.A. z siedzibą w Rzeszowie złożył pismo procesowe, w treści którego wniósł o oddalenie odwołania w całości.

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

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

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę Sagitum S.A. z siedzibą w Rzeszowiedo udziału w postępowaniu odwoławczym po

stronie Zamawiającego. W związku z powyższym, wykonawca Sagitum S.A. stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego dokumentację zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku (płyta), przesłaną do akt sprawy przez Zamawiającego 3 kwietnia 2026 r.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Odwołujący i uczestnik postępowania złożyli oferty w Postępowaniu.

Zamawiający pismem z 4 lutego 2026 r. wezwał uczestnika postępowania do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu. Podstawą wezwania był art. 224 ust. 1 Pzp, gdyż – jak wskazał Zamawiający - cena oferty uczestnika postępowania jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert, co budzi wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Zamawiający zaznaczył przy tym czerwonym kolorem, że wykonawca winien złożyć dowody w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Dodatkowo Zamawiający prosił w przypadku etapu I: analiza przedwdrożeniowa oraz dostawa licencji serwera SQL o szczegółową kalkulację dostarczanej licencji serwera SQL. Zaznaczył, że obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Uczestnik postępowania pismem z 11 lutego 2026 r. przedłożył wyjaśnienia w zakresie wysokości zaoferowanej ceny. Wskazał, że „*szczegółowe wyjaśnienia kalkulacji ceny ofertowej (załącznik nr 1) oraz (załącznik nr 2 i 3) jest objęte tajemnicą przedsiębiorstwa Sagitum S.A.*”.

Uczestnik postępowania wskazał, że „*pozyskanie przez konkurencję wiedzy o sposobie podejścia do wyceny, m.in. założenia do kalkulacji, wynagrodzenia pracowników, kwoty roboczodniówki, ustalenie ryzyka, ceny i wysokość stosowanej marży, mogłyby zostać wykorzystane w innych postępowaniach i nieść ze sobą szkodę dla Sagitum S.A. Należy więc uznać, iż informacje te mają szczególne znaczenie gospodarcze, zwłaszcza na silnym rynku konkurencyjnym jakim jest rynek IT. Zastrzeżone informacje nie są znane ogółowi, innym przedsiębiorcom lub osobom, które ze względu na swój zawód są zainteresowane jej posiadaniem, nie są również opublikowane w Internecie. Dla ww. informacji podjęto szereg działań technicznych oraz organizacyjnych celem zachowania ich w poufności. W związku z powyższym informacje wskazane na wstępie wypełniają wszystkie łącznie przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa i jako takie nie mogą zostać udostępniane innym podmiotom, poza Zamawiającym i organom kontrolnym oraz Krajowej Izbie Odwoławczej.*

Wobec powyższego zastrzegamy jako tajemnicę przedsiębiorstwa następujące załączniki:

- Szczegółowe wyjaśnienia – obejmujące założenia i kalkulacje opisane w załącznikach nr 1, 2 i 3, wraz z załączonymi dowodami, w tym:

-- Kalkulacja wyceny – załącznik nr 1

-- Oświadczenie Zarządu Sagitum S.A. dotyczące wynagrodzeń i stanowisk technicznych w Spółce – załącznik nr 2
-- Założenia do wyceny – załącznik nr 3 (Oferta dostawcy licencji).”.

Uczestnik postępowania wskazał, że szczegółowa kalkulacja kosztów jednoznacznie potwierdza, że zaoferowana cena jest ceną realną i rynkową, umożliwiającą należyte wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia („SWZ”), a jednocześnie zapewniającą wykonawcy osiągnięcie zysku.

Uczestnik postępowania przedłożył wraz z wyjaśnieniami 8 załączników, które zostały wymienione i ponumerowane na końcu pisma.

11 marca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty złożonej przez uczestnika postępowania jako najkorzystniejszej. Ofercie Odwołującego przyznano drugą najwyższą liczbę punktów.

12 marca 2026 r. Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego z prośbą o udostępnienie dokumentacji złożonej przez pozostałych wykonawców w Postępowaniu, w zakresie nieobjętym skutecznie zastrzeżoną tajemnicą przedsiębiorstwa. Wnosił w szczególności o udostępnienie: ofert złożonych przez pozostałych wykonawców, formularzy ofertowych oraz formularzy cenowych / kalkulacji, o ile zostały złożone, podmiotowych i przedmiotowych środków

dowodowych złożonych przez wykonawców, których oferty nie zostały odrzucone lub były oceniane przez Zamawiającego, wyjaśnień treści ofert, wyjaśnień rażąco niskiej ceny, wyjaśnień dotyczących dokumentów lub oświadczeń, jeżeli były składane, dokumentów składanych w odpowiedzi na wezwania Zamawiającego oraz informacji o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa wraz z uzasadnieniem takiego zastrzeżenia – o ile takie zastrzeżenie zostało dokonane.

13 marca 2026 r. Zamawiający udostępnił Odwołującemu dokumenty złożone przez uczestnika postępowania, lecz bez wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny i załączników do tych wyjaśnień. Zamawiający przekazał Odwołującemu pismo, zgodnie z którym uczestnik postępowania zastrzegł wyjaśnienia rażąco niskiej ceny jako tajemnicę przedsiębiorcy, gdyż zawierają one informacje o szczególnym znaczeniu w postaci wysokości marży i sposobu jej kalkulacji dla opłacalności kontraktu. Uznał, iż informacje te mają szczególne znaczenie gospodarcze, zwłaszcza na rynku konkurencyjnym, jakim jest rynek IT. Wskazał, że zastrzeżone informacje nie są znane ogółowi, innym przedsiębiorcom lub osobom, które ze względu na swój zawód są zainteresowane jej posiadaniem, nie są również opublikowane w Internecie.

Izba zważyła, co następuje.

Jak stanowi art. 18 ust. 1 Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zgodnie z art. 18 ust. 2 Pzp zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Stosownie do treści art. 18 ust. 3 Pzp nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, 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 Pzp.

Art. 222 ust. 5 Pzp odnosi się do nazw albo imion i nazwisk oraz siedzib lub miejsc prowadzonej działalności gospodarczej albo miejsc zamieszkania wykonawców, a także cenach lub kosztach zawartych w ofertach. Przepis ten nie ma więc zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż nie odnosi się on do treści wyjaśnień składanych przez wykonawców w związku z rażąco niską ceną.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. 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.

Stosownie do art. 16 pkt 1-3 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Art. 74 ust. 2 Pzp stanowi, że załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że:

1) oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie,

2) wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków

- przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia zasadą jest jawność, zaś możliwość zastrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa wyjątkiem. Wyjątek ten należy wykładać w sposób ścisły, gdyż przeciwne założenie unicestwiałoby zachowanie zasady jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Za tajemnicę przedsiębiorstwa uchodziłoby bowiem wszystko, co arbitralnie uznałby za nią wykonawca.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Zamawiający nie miał żadnych podstaw do uznania, że uczestnik postępowania objął tajemnicą przedsiębiorstwa całość złożonych wyjaśnień wraz z załącznikami. Uczestnik postępowania w sposób konkretny - poprzez podanie ich numerów - wskazał na 3 załączniki, które w jego ocenie winny

zostać utrzymane w tajemnicy.

Zamawiający nie może rozszerzać wskazanego przez wykonawcę zakresu objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Jeśli zatem uczestnik postępowania oświadczył, że „zastrzega jako tajemnicę przedsiębiorstwa następujące załączniki", to Zamawiający w żadnym razie nie może uznać innych dokumentów za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Działanie Zamawiającego w Postępowaniu prowadziło do dalszych niekonsekwencji. Z jednej strony Zamawiający uznawał całość złożonych przez uczestnika postępowania wyjaśnień za objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Z drugiej zaś strony podjął się przytoczenia Odwołującemu w piśmie z 13 marca 2026 r. części treści tych wyjaśnień w zakresie mającym uzasadnić skuteczność zastrzeżenia. Jeśli faktycznie całość wyjaśnień uczestnika postępowania byłaby objęta tajemnicą przedsiębiorstwa, to Zamawiający nie mógłby ujawnić Odwołującemu ich treści w żadnym zakresie. W ten sposób sam bowiem naruszyłby tę rzekomą tajemnicę przedsiębiorstwa.

Uzasadnienie objęcia danych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa ma istotne znaczenie, gdyż pozwala na poznanie okoliczności faktycznych mających przemawiać za utrzymaniem danych informacji w poufności. Już z tylko tego powodu należy poddać krytyce pogląd o możliwości zastrzeżenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny w całości.

Konieczność ścisłej interpretacji możliwości objęcia danej informacji tajemnicą przedsiębiorstwa jako wyjątku od zasady jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia stoi na przeszkodzie uznaniu, że możliwe jest skuteczne zastrzeżenie złożonych wyjaśnień w całości.

W sprawie zachodziły jednak przesłanki do uznania zastrzeżenia przez uczestnika postępowania jako tajemnicy przedsiębiorstwa złożonych wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny wraz z załącznikami za bezskuteczne w całości.

W ocenie Izby, uczestnik postępowania nie wykazał, że informacje przedstawione w wyjaśnieniach złożonych 11 lutego 2026 r. spełniają przesłanki do uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa. Wynika to z faktu, że uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest lakoniczne i nie odnosi się w sposób konkretny do wartości gospodarczej tych informacji, a nadto nie wynikają z niego konkretne działania podjęte w celu utrzymania tych informacji w poufności.

Izba w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie, że obowiązek „wykazania" oznacza coś więcej aniżeli wyjaśnienie (uzasadnienie) przyczyn co do objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Za wykazanie nie może być uznane ogólne uzasadnienie, sprowadzające się *de facto* do przytoczenia jedynie elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa wynikającej z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., czy gołosłowne zapewnienie, że zastrzegana informacja ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa. Nie wystarcza stwierdzenie, że dana informacja ma charakter techniczny, handlowy czy technologiczny, ale musi ona także przedstawiać pewną wartość gospodarczą dla wykonawcy właśnie z tego powodu, że pozostanie poufna. Taka informacja może być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów. Wartość tę należy omówić i wykazać w odniesieniu do każdej zastrzeganej informacji, a nie jedynie gołosłownie zapewnić, że zastrzegana informacja taką wartość posiada.

Wskazanie „wartości gospodarczej" może przy tym przejawiać się zarówno poprzez podanie pewnej kwoty, ale może też zostać zrealizowane poprzez wskazanie, jakie zyski generuje dana informacja lub też jakie koszty zostaną zaoszczędzone. Warunkiem *sine qua non* uznania danej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa jest wykazanie, że informacja taka posiada realną wartość gospodarczą. Zamawiający musi bowiem otrzymać odpowiedni zasób argumentacji tak, aby właściwie mógł ocenić ich znaczenie ekonomiczne. Mając na uwadze podstawowe założenie w tym zakresie, a mianowicie że wartość ta musi być realna, wykonawca powinien dokonać odpowiedniej ich wyceny z rozbiciem na każdą informację poddawaną klauzuli poufności wraz z uzasadnieniem. Dla spełnienia tego warunku będzie konieczne wskazanie ewentualnej ich pieniężnej wartości rynkowej, a niekiedy księgowej (np. jeśli chodzi o dobra niematerialne), co umożliwi ich obiektywną weryfikację przez zamawiającego. O wartości gospodarczej zastrzeganych danych może przesądzać np. wykazany koszt wykonywanych badań, prac projektowych, prowadzenia odpowiednich testów, wartości kontraktów itp.

Niekiedy w uzasadnieniu wniosku nie da się wskazać ich wartości finansowej, jak np. w odniesieniu do listy kontrahentów wykonawcy, wówczas powinien przedstawić jej znaczenie gospodarcze dla innych uczestników rynku, w szczególności dla tych, którzy biorą udział w postępowaniu przetargowym. Wykonawca w takim przypadku powinien wykazać, jaką szkodę poniesie, jeśli jego konkurenci pozyskają wiedzę o konkretnej liście kontrahentów.

W konsekwencji przyjąć trzeba, że nie jest istotne czy omawiana wartość gospodarcza jest wysoka, czy niska. Ważne jest, aby ta wartość gospodarcza istniała i jako taka została wykazana w odniesieniu do każdej zastrzeganej

informacji (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 53/21).

Takich informacji nie sposób dopatrzeć się w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa złożonym przez uczestnika postępowania. Odwoływanie się przezeń do „szczególnego znaczenia gospodarczego, zwłaszcza na silnym rynku konkurencyjnym, jakim jest rynek IT", czy wskazywanie, że „pozyskanie przez konkurencję wiedzy o sposobie podejścia do wyceny (…) mogłoby zostać wykorzystane w innych postępowaniach i nieść ze sobą szkodę" nie stanowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeżonych wyjaśnień. Są to hasła ogólne i niepoparte żadnymi konkretnymi danymi.

Obowiązkiem Zamawiającego jest każdorazowa, wnikliwa analiza przedstawionego przez wykonawcę uzasadnienia zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa pod kątem kumulatywnego wykazania wszystkich wymaganych przesłanek. Zamawiający nie może doszukiwać się w złożonym przez wykonawcę uzasadnieniu spełnienia łącznie przesłanek uprawniających do zastrzeżenia danej informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. W szczególności nie może bezkrytycznie przyjmować, że skoro wykonawca twierdzi, że pewne informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, to faktycznie tak jest. Ciężar wykazania konieczności udzielenia informacjom ochrony przepisy Pzp w sposób wyraźny nałożyły na wykonawcę, a niewywiązanie się z tego ciężaru należy uznać za jednoznaczne z koniecznością ujawnienia złożonych informacji.

Zamawiający nie jest uprawniony do utajnienia informacji, które ze swej istoty czy charakteru mogłyby faktycznie stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, skoro wykonawca nie wykazał, że taką tajemnicę stanowią. Takie działanie przeczy zasadzie jawności postępowania, jak również zasadzie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Dodać przy tym należy, iż uprawnienie do zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być traktowane przez wykonawców jako narzędzie mające na celu uniemożliwienie pozostałym uczestnikom postępowania o udzielenie zamówienia zapoznania się z treścią konkurencyjnych ofert i dokumentów, a jedynie winno być ograniczone do wypadków zaistnienia rzeczywistego zagrożenia uzasadnionych interesów i narażenia na szkodę w wyniku możliwości upowszechnienia określonych informacji (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 778/23).

W niniejszej sprawie uczestnik postępowania wskazywał, że podjęto szereg działań technicznych oraz organizacyjnych celem zachowania informacji w poufności. Nie wyjaśniono jednak Zamawiającemu charakteru tych działań oraz sposobu ich realizacji. Wyjaśnienia uczestnika postępowania w tym zakresie pozostały na wysokim stopniu ogólności. Nie sposób było na ich podstawie stwierdzić jak w istocie uczestnik postępowania chroni poufność tych informacji. W konsekwencji uczestnik postępowania nie wykazał także przesłanki wynikającej z art. 11 ust. 2 u.z.n.k., iż podjął działania w celu utrzymania ich w poufności.

Art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze Pzp nakłada na wykonawcę obowiązek wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, „wykazanie" oznacza coś więcej aniżeli wyjaśnienie (uzasadnienie) przyczyn co do objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Złożenie ogólnego oświadczenia o podjęciu szeregu działań technicznych oraz organizacyjnych celem zachowania informacji w poufności nie stanowi wykazania podjęcia działań w celu utrzymania tychże informacji w poufności.

Wszelkie braki w zakresie wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, obciążają wykonawcę, który takiego zastrzeżenia dokonuje. Skutkiem braku wykazania tej okoliczności prawnej jest bezskuteczność zastrzeżenia objęcia danych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa.

W niniejszej sprawie Zamawiający dokonał błędnej oceny w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do dokumentów przedłożonych przez uczestnika postępowania. Skutkowało to odmową udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień złożonych przez uczestnika postępowania. Zamawiający naruszył tym samym zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz jawności.

W konsekwencji zarzut pierwszy odwołania był uzasadniony.

Izba rozpoznała także drugi zarzut odwołania w granicach wyznaczonych treścią odwołania, gdyż brak było w treści odwołania sformułowania, że zarzut ów jest zarzutem ewentualnym, podnoszonym wyłącznie w przypadku nieuwzględnienia zarzutu pierwszego odwołania.

Stosownie do art. 516 ust. 1 pkt 10 Pzp odwołanie powinno zawierać wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności.

Zgodnie z art. 555 Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie zostały przedstawione w odwołaniu. Za zarzut zaś uznaje się opisanie przez odwołującego okoliczności faktycznych, które świadczą o naruszeniu przez zamawiającego przepisów Pzp. Wskazanie nowych okoliczności faktycznych, nawet wypełniających dyspozycję tego samego przepisu, świadczy o sformułowaniu nowego zarzutu (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 września 2024 r., sygn. akt KIO 3140/24).

Okoliczności faktyczne, z których odwołujący chce wywodzić skutki prawne, musi uprzednio przedstawić precyzyjnie w odwołaniu. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, na zarzut składają się podstawa prawna, jak i okoliczności faktyczne, uzasadniające naruszenie wskazanych w odwołaniu przepisów. Zatem zarzut odwołania zawarty w jego wstępnej części należy odczytywać wraz z uzasadnieniem odwołania wskazującym na okoliczności faktyczne, w których odwołujący upatruje niezgodność działania zamawiającego z ustawą (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 9 października 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 82/24).

Brak związania żądaniami odwołania nie oznacza totalnej dowolności Izby w formułowaniu rozstrzygnięcia. Krajowa Izba Odwoławcza musi orzekać w granicach zaskarżenia, które wyznacza treść odwołania. Izba nie jest bowiem strażnikiem całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w momencie złożenia odwołania nie ma uprawnień do badania każdej czynności bądź zaniechania zamawiającego w postępowaniu, które miały miejsce do chwili złożenia odwołania, ale jest związana ramami odwołania wyznaczonymi przez odwołującego w zarzutach. Izba nie może również brać pod uwagę przy orzekaniu naruszeń przepisów Pzp niebędących przedmiotem zarzutów, a ujawnionych w toku postępowania odwoławczego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt XXIII Zs 46/23).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Izba na podstawie treści odwołania nie była w stanie w stanie ustalić z jakiego powodu Odwołujący uważa, że cena oferty uczestnika postępowania jest rażąco niska. Zarzut ten nie zawierał wskazania jakichkolwiek okoliczności faktycznych, które przemawiałyby za uznaniem jego słuszności. Co więcej, sam Odwołujący zwrócił uwagę w treści odwołania, że „nie jest w stanie kreować uzasadnienia zarzutu w tym względzie".

Zestawienie argumentacji Odwołującego z treścią wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny złożonych przez uczestnika postępowania nie pozwala na stwierdzenie słuszności drugiego zarzutu odwołania.

Postępowanie odwoławcze ma charakter kontradyktoryjny. To na Odwołującym spoczywał ciężar wykazania okoliczności prawnych i faktycznych przemawiających za uwzględnieniem zarzutu, gdyż był podmiotem, który wywodził z nich korzystne dla siebie skutki prawne. Braki w stanowisku Odwołującego w zakresie zarzutu drugiego prowadziły do jego oddalenia, gdyż zasadność tego zarzutu nie została w żaden sposób wykazana.

Stosownie do art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. Z kolei wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Izba podziela pogląd, że nieprawidłowe utajnienie przez zamawiającego informacji i dokumentów, które pozbawia odwołującego możliwości miarodajnej weryfikacji oferty konkurenta, może mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 13 grudnia 2024 r., sygn. akt KIO 4357/24).

W takiej sytuacji uwzględnienie zarzutu winno skutkować nakazaniem zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i nakazaniem odtajnienia zastrzeżonych dokumentów. Zasady jawności i przejrzystości postępowania, ale także zasada równego traktowania wykonawców, wymagają bowiem, aby wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia mieli pełny dostęp do dokumentów o jawnym charakterze i aby mogli skorzystać ze środków ochrony prawnej dysponując kompleksową wiedzą o tym, na podstawie jakich informacji zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, w tym m.in. na podstawie jakich informacji dokonał oceny, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę wezwanego w trybie art. 224 ust. 1 lub 2 Pzp wykazują, iż cena oferty nie jest rażąco niska (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt KIO 679/23).

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty

postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Jeden zarzut odwołania został uwzględniony, a jeden oddalony. Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym w stosunku 1/2, zaś Zamawiający w takim samym stosunku (1/2).

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b)
w zw. z § 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 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).

Izba oddaliła wniosek kosztowy Zamawiającego ponad kwotę 3600 zł, gdyż §5 pkt 2 lit. b 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 przewiduje maksymalne wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika w kwocie 3 600 zł. Oznacza to brak możliwości zasądzenia wyższej kwoty tytułem wynagrodzenia lub wydatków pełnomocnika.

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (7 500 zł), uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3 600 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Zamawiającego (3600 zł).

Zamawiający poniósł koszty postępowania odwoławczego w kwocie 3 600 zł, a odpowiadał za koszty postępowania odwoławczego do wysokości 7 350 zł (14 700 zł x 1/2). Z kolei Odwołujący poniósł do tej pory koszty w wysokości 11 100 zł (koszt wpisu i wynagrodzenia pełnomocnika), a odpowiadał za te koszty w kwocie 7 350 zł (14 700 zł x 1/2).

Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 3 750 zł (11 100 zł – 7 350 zł) stanowiącą różnicę pomiędzy kosztami poniesionymi dotychczas przez Odwołującego, a kosztami postępowania, za jakie odpowiadał w świetle jego wyniku.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący: …….....