

**WYROK**

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Agnieszka Trojanowska

Protokolantka: Sylwia Podniewska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 26 czerwca 2026 r. przez wykonawcę Strabag Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, ul. Parzniewska 10w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest Powiat Policki – Starostwo Powiatowe w Policach, ul. Tarnowska 8

**orzeka:**

1. Uwzględnić odwołanie i nakazać zamawiającemu odtajnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę Stanled spółka z ograniczoną odpowiedzialnością 16 czerwca 2026 r. wraz z załącznikami nr 1 – 5 oraz uzasadnieniem skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa z wyjątkiem nazwy kontrahenta na str. 8 wyjaśnień w pkt. 6 załączników, kolumny 5 i 6 w wierszu 5 załącznika nr 1 i załącznika nr 6,
2. Kosztami postępowania obciążyć zamawiającego i:
  - 2.1. Zaliczyć w poczet kosztów postępowania kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) tytułem uiszczonego wpisu, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wydatków pełnomocnika odwołującego i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wydatków pełnomocnika zamawiającego,
  - 2.2. Zasądzić od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 13 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu uiszczonego wpisu i wydatków pełnomocnika 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.

Przewodnicząca: .....

**Uzasadnienie**

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest „Modernizacja drogi powiatowej Nr 3907Z Szczecin – Dobieszyn na odcinku Dobra Stolec”, nr postępowania: WORZL.272.11.2026 ogłoszono w Biuletynie Zamówień Publicznych 18 maja 2026 r., nr 2026/BZP 00248857/01.

26 czerwca 2026 r. wykonawca Strabag spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Pruszkowie, ul. Parzniewska 10 wniósł odwołania przez należycie umocowanego pełnomocnika. Do odwołania dołączono dowód jego opłacenia oraz dowód przekazania zamawiającemu.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 18 ust. 1 - 3 ustawy w zw. z art. 16 pkt 1) i pkt 2) ustawy w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233; dalej jako „uznk”) polegające na:
  - a) błędnej ocenie skuteczności zastrzeżenia przez Stanled jako tajemnicy przedsiębiorstwa w całości informacji i dokumentów stanowiących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami złożonych przez Stanled w ramach odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień z 10.06.2026 r. oraz uzasadnieniem zastrzeżenia przez Stanled tajemnicy przedsiębiorstwa; i w następstwie tego
  - b) zaniechanie ujawnienia i udostępnienia odwołującemu dokumentów stanowiących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami oraz uzasadnieniem zastrzeżenia przez Stanled tajemnicy przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy Stanled bezskutecznie zastrzegł te informacje i dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa;
  - c) naruszenie zasady jawności, przejrzystości i uczciwej konkurencji przez ograniczenie innym wykonawcom, w tym odwołującemu, możliwości weryfikacji czy wyjaśnienia rażąco niskiej ceny były rzeczowe i prawidłowe, a Stanled wywiązał się z ciężaru dowodzenia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny.

Wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania następujących czynności:

- 1) ujawnienie i udostępnienie odwołującemu dokumentów objętych przez Stanled ochroną jako tajemnica przedsiębiorstwa tj. wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami, złożonych przez Stanled w ramach

odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień z 10.06.2026 r.;

Nadto o:

1) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów załączonych do odwołania i zgromadzonych w aktach postępowania, na które powołano się w uzasadnieniu odwołania, tj.:

a) wydruku wiadomości odwołującego z 18 i 19.06.2026 r. na fakt treści ww. dokumentów, wystąpienia przez odwołującego do zamawiającego o udostępnienie protokołu postępowania oraz wszystkich złożonych wyjaśnień i uzupełnień.

b) wydruku wiadomości zamawiającego z 19.06.2026 r. na fakt treści ww. dokumentu, odmowy przekazania przez zamawiającego wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami.

c) wydruku wiadomości odwołującego z 23.06.2026 r. na fakt treści ww. dokumentów, wystąpienia przez odwołującego do zamawiającego o przekazanie informacji czy zakończył badanie zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny.

d) wydruku wiadomości zamawiającego z 24.06.2026 r. na fakt treści ww. dokumentów, powołanie się przez zamawiającego na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny Stanled.

2) zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania obejmujących wpis od odwołania, opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł oraz koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych, które zostaną udokumentowane rachunkiem złożonym na rozprawie.

Odwołujący wskazał, że posiada interes w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy w złożeniu odwołania. Odwołujący to podmiot profesjonalnie działający na rynku budowlanym. Odwołujący jest wykonawcą biorącym udział w postępowaniu, a złożona przez niego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu złożonych ofert. Interes odwołującego w zakresie bezpodstawnego zaniechana odtajnienia przez zamawiającego dokumentów i wyjaśnień rażąco niskiej ceny wyraża się uprawnieniem do możliwości weryfikacji prawidłowości ofert i wyjaśnień składanych przez konkurencję czemu służyć mają zasady jawności Postępowania, jego przejrzystości i transparentności, a w konsekwencji weryfikacji czy oferta Stanled została prawidłowo sklasyfikowana na pierwszym miejscu.

Wprowadzenie zasad jawności postępowania do przepisów ustawy ma gwarantować każdemu wykonawcy dostęp do informacji o toczącym się postępowaniu oraz stanowić swego rodzaju nakaz skierowany do zamawiających, aby na każdym etapie postępowania zagwarantowali wykonawcom dostęp do informacji na temat zamówienia publicznego, z czego można wnioskować, że realizacja zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest ustawowym priorytetem. Aprobata zamawiającego dla działań Stanled wyrażająca się w akceptacji utajnienia wszystkich dokumentów (dowodów) stanowiących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny pozbawia bezpodstawnie odwołującego ww. gwarancji. Zaniechanie odtajnienia wskazanych w odwołaniu dokumentów i informacji jest utrudnieniem konkurencji w postępowaniu przez wykorzystanie (nadużycie) przewidzianego w ustawie i uznk mechanizmu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.

24.06.2026 r. Zamawiający, w odpowiedzi na zapytanie odwołującego, czy zakończył badanie zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny, poinformował odwołującego, że wszelkie możliwe do przekazania dokumenty zostały udostępnione i odmówił udostępnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami, złożonych przez Stanled w ramach odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień z 10.06.2026 r., z uwagi na zastrzeżenie przez Stanled tajemnicy przedsiębiorstwa.

09.06.2026 r. zamawiający opublikował na stronie internetowej prowadzonego postępowania Informację z otwarcia ofert, w której wskazano, że kwota jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosi 8.000.000,00 zł brutto. Z informacji tej wynika również, że najniższą cenę za realizację przedmiotu zamówienia zaoferował wykonawca Stanled – cena ofertowa ogółem 3.259.457,14 zł brutto.

Cena zaoferowana przez Strabag jest drugą najniższą ceną zaoferowaną za realizację przedmiotu zamówienia – 3.976.194,95 zł brutto.

Działając na podstawie art. 224 ust. 1 pismem z 10.06.2026 r. zamawiający wezwał Stanled do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia szczegółowej kalkulacji kosztów wykonania przedmiotu zamówienia oraz dowodów w zakresie wyliczenia ceny.

18 i 19.06.2026 r. (za pomocą platformy zakupowej) odwołujący wystąpił do zamawiającego z prośbą o udostępnienie ofert firm, które wzięły udział w postępowaniu, w tym protokołu postępowania oraz wszystkich złożonych wyjaśnień i uzupełnień.

Dowód: wydruk wiadomości odwołującego z 18 i 19.06.2026 r. – załącznik nr 6 do odwołania.

19.06.2026 r. (za pomocą platformy zakupowej) zamawiający przekazał odwołującemu wyłącznie oferty wykonawców oraz prowadzoną z nimi korespondencję. W zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny Stanled oraz innego wykonawcy – Eurovia Polska S.A. z siedzibą w Kobierzycach, odmówił przekazania wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z

załącznikami. Dowód: wydruk wiadomości zamawiającego z 19.06.2026 r. – załącznik nr 7 do odwołania 23.06.2026 r. (za pomocą platformy zakupowej) odwołujący wystąpił do zamawiającego z prośbą o przekazanie informacji czy zakończył badanie zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Stanled.

Dowód: wydruk wiadomości odwołującego z 23.06.2026 r. – załącznik nr 8 do odwołania

24.06.2026 r. (za pomocą platformy zakupowej) zamawiający poinformował odwołującego, że wszelkie możliwe do przekazania dokumenty zostały udostępnione i z uwagi na zastrzeżenie przez Stanled tajemnicy przedsiębiorstwa, odmówił udostępnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami w całości, złożonych przez Stanled, w ramach odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień z 10.06.2026 r

STRABAG zwrócił uwagę, że w świetle przepisów art. 18 ust. 1 – 3 ustawy oraz art. 11 ust. 2 uznk zasadą jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób jawny. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy dążyć do zachowania jawności, a dopuszczone przez ustawodawcę wyjątki należy traktować w sposób ścisły.

STRABAG nie neguje, że wyjątkiem od zachowania zasady jawności na gruncie ustawy jest m.in. sytuacja, w której wymagana jest ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Niemniej w art. 18 ust. 3 ustawy ustawodawca wyraźnie uzależnił zaniechanie ujawnienia określonych informacji od tego, czy wykonawca wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Posłużenie się zwrotem „wykazał” nie jest przypadkowe i w żadnej mierze nie jest równoważne z pojęciem „oświadczenia”, czy „deklarowania”. Wykonawca chcący skorzystać w odniesieniu do danych informacji z zastrzeżenia, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy musi więc udowodnić, że w stosunku do tych informacji ziściły się wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 11 ust. 2 uznk.

Jak trafnie podkreślono w wyroku KIO z 04.04.2023 r. sygn. akt KIO 599/23, KIO 619/23, KIO 622/23 „(...) nie jest właściwe traktowanie uprawnienia do zastrzeżenia określonych informacji, jako narzędzia służącego uniemożliwieniu wykonawcom konkurencyjnym oceny ofert i dokumentów składanych w postępowaniu. Stąd, wykonawcy nie powinni nadużywać tego narzędzia i ograniczać jego wykorzystanie do wypadków zaistnienia rzeczywistego zagrożenia uzasadnionych interesów i narażenia na szkodę w wyniku możliwości upowszechnienia określonych informacji, zaś z perspektywy zamawiającego - powinny być badane z wyjątkową starannością. Zamawiający przychylając się natomiast do wniosku danego wykonawcy o zastrzeżeniu określonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa, winien dokonać weryfikacji prawdziwości stanowiska oferenta odnośnie charakteru (statusu) tych informacji. Weryfikacja prawdziwości stanowiska oferenta nie może odbyć się wyłącznie przez bezkrytyczne przyjęcie wyjaśnień danego wykonawcy, ale powinna być oparta obiektywnymi przesłankami, gdyż tylko na ich podstawie można zweryfikować prawdziwość subiektywnych twierdzeń wykonawcy.”

W prowadzonym postępowaniu zamawiający odmówił udostępnienia odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami złożonych przez Stanled w ramach odpowiedzi na wezwanie zamawiającego do złożenia wyjaśnień z 10.06.2026 r. Stanled objął ochroną jako tajemnica przedsiębiorstwa wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w całości w tym wszystkie załączniki (dowody).

Co istotne, odwołujący nie miał także żadnej możliwości zapoznania się z uzasadnieniem dla zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Stanled - uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy nie zostało udostępnione odwołującemu przez zamawiającego a w konsekwencji zbadania czy informacje zawarte przez Stanled w ramach złożonych wyjaśnień spełniały przesłanki dla objęcia ich ochroną jako tajemnicą przedsiębiorstwa, a tym samym skuteczności ich zastrzeżenia. Podczas gdy, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Izby samo uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być chronione jako tajemnica przedsiębiorstwa. Za reprezentatywny w powyższym zakresie należy uznać m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 2 września 2022 r., sygn. akt KIO 2194/22 w którym wskazano „w myśl jednolitej linii orzeczniczej KIO, uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być chronione jako tajemnica przedsiębiorstwa. Wynika to choćby z powoływanego przez samego przystępującego wyroku Izby z 28.12.2021 r. o sygn. akt KIO 3513/21, w którym stwierdzono: "Podkreślenia wymaga jednak, że samo uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy nie może być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, jak uczynił to Gabos. Izba wielokrotnie podkreślała w swoich orzeczeniach, że samo uzasadnienie jest elementem jawnym, ma ono służyć weryfikacji prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa składnych dokumentów. Z tych względów objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa samego uzasadnienia nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a zatem jako takie należy je uznać za bezskuteczne". Trudno zresztą byłoby wskazać (i przystępujący nie wskazał), co w samym uzasadnieniu mogłoby mieć wartość gospodarczą i wymagać zachowania poufności, skoro uzasadnienie to służy jedynie do wykazania, dlaczego inne informacje, np. wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, podlegają ochronie. Tym samym brak ujawnienia przez zamawiającego uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa było niedopuszczalne i stanowiło naruszenie art. 18 ust. 3 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 uznk.”

Już więc sam brak udostępnienia przez zamawiającego treści uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi naruszenie art. 18 ust. 1 – 3 ustawy i art. 74 ust. 2 pkt 1) ustawy. 13. Biorąc pod uwagę, że odwołującemu nie zostało udostępnione uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie ma on możliwości odniesienia się do podniesionych w nim okoliczności. Niemniej jednak, w tym miejscu podkreślenia w szczególności wymaga, że zastrzeżenie dokumentów stanowiących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w całości (zarówno treści samych wyjaśnień jak i dołączonych do nich dowodów) przeczy wielokrotnie wskazywanej w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej oraz sądów powszechnych zasadzie minimalizacji tj. zastrzegania jak najmniejszej możliwej objętości tekstu dokumentów i tylko tego tekstu, którego zastrzeżenie rzeczywiście jest uzasadnione.

W poparcie powyższego, kluczowe jest wskazanie orzeczenia KIO z 24.03.2023 r., sygn. akt KIO 679/23.

Omawiane w Odwołaniu działanie Stanled i zamawiającego naruszają zasady wskazane w orzecznictwie krajowym, jak również w wyroku TSUE wydanym w dniu 17.11.2022 r., w sprawie o sygn. C-54/21. Trybunał we wspomnianym orzeczeniu wskazał, że:

„w odniesieniu do opisaney przez sąd odsyłający praktyki polegającej na tym, że w odnośnym państwie członkowskim instytucje zamawiające każdorazowo uwzględniają wnioski oferentów o uznanie za tajemnicę przedsiębiorstwa wszystkich informacji, których ujawnienia konkurującym z nimi oferentom ci pierwsi sobie nie życzą, należy stwierdzić, że taka praktyka – przy założeniu, że rzeczywiście ją przyjęto, czego zweryfikowanie nie należy do Trybunału – może naruszać nie tylko równowagę między zasadą przejrzystości określoną w art. 18 ust. 1 dyrektywy 2014/24 a ochroną poufności, o której mowa w jej art. 21 ust. 1 tej dyrektywy, ale także przypomniane w pkt 50 niniejszego wyroku wymogi skutecznej ochrony sądowej, jak również ogólną zasadę dobrej administracji, z której wynika obowiązek uzasadnienia.

W tym względzie należy przypomnieć, że instytucja zamawiająca nie może być związana samym twierdzeniem wykonawcy, że przekazane informacje są poufne, lecz musi od niego wymagać wykazania, że informacje, których ujawnieniu wykonawca ten się sprzeciwia, mają rzeczywiście poufny charakter (zob. podobnie wyrok z 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atlieku tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, pkt117).

Ponadto w celu zapewnienia poszanowania ogólnej zasady dobrej administracji i pogodzenia ochrony poufności z wymogami skutecznej ochrony sądowej instytucja zamawiająca powinna nie tylko uzasadnić decyzję o uznaniu niektórych danych za poufne, lecz powinna również przekazać w neutralnej formie, na ile to możliwe i w zakresie, w jakim takie przekazanie pozwala na zachowanie poufnego charakteru określonych elementów tych danych, w odniesieniu do których ochrona jest z tego tytułu uzasadniona, zasadniczą treść tychże danych odrzuconemu oferentowi, który ich żąda, a w szczególności treść danych dotyczących tych elementów decyzji i wybranej oferty, które mają kluczowe znaczenie (zob. podobnie wyrok z 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atlieku tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, pkt122,123).

Instytucja zamawiająca może zatem w szczególności – o ile prawo krajowe, któremu podlega, nie stoi temu na przeszkodzie – przekazać w formie streszczenia niektóre elementy zgłoszenia lub oferty oraz ich charakterystykę techniczną w sposób uniemożliwiający identyfikację informacji poufnych. Ponadto przy założeniu, że informacje niemające poufnego charakteru będą odpowiednie do zapewnienia poszanowania przysługującego odrzuconemu oferentowi prawa do skutecznego środka prawnego, instytucja zamawiająca będzie mogła zwrócić się do wykonawcy, którego oferta została wybrana, o dostarczenie jej jawnej wersji dokumentów zawierających informacje poufne (wyrok z 7 września 2021 r., Klaipėdos regiono atlieku tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, pkt124,125)”.

Mając powyższe na względzie, w ocenie odwołującego, Stanled nie sprostął ciężącemu na nim obowiązкови wykazania przesłanek objęcia zastrzeżonych dokumentów i informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, w wyniku czego zamawiający niezasadnie przyznał tym informacjom taki status, wraz z pozbawieniem odwołującego możliwości weryfikacji uzasadnienia dla zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawionego przez Stanled.

6 lipca 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o:

- 1) na podstawie art. 528 pkt 3 p.z.p. odrzucenie odwołania w całości;
- 2) ewentualnie – w przypadku braku odrzucenia odwołania – oddalenie odwołania w całości;
- 3) zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa przed Krajową Izbą Odwoławczą, według spisu kosztów który zostanie złożony na rozprawie;
- 4) przeprowadzenie dowodu z wiadomości zamawiającego wysłanej za pośrednictwem platformy zakupowej w dniu 19 czerwca 2026 r. (załącznik nr 7 do odwołania)

– na stwierdzenie faktu daty odmowy udostępnienia dokumentów obejmujących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny złożonych przez Stanled sp. z o.o., początku biegu terminu na wniesienie odwołania.

#### I. Odrzucenie odwołania

W pierwszej kolejności należy wskazać, że, jak wynika z treści odwołania, zostało ono wniesione wobec zaniechania zamawiającego polegającego na nieujawnieniu (nieodtajnieniu) wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami, złożonych przez wykonawcę Stanled sp. z o.o. z siedzibą w Stargardzie.

Odwolujący błędnie przyjmuje jednak, że zdarzeniem wyznaczającym początek biegu terminu do wniesienia odwołania była korespondencja z 24 czerwca 2026 r. Stanowisko to zmierza w istocie wyłącznie do wydłużenia ustawowego, prekluzyjnego terminu na wniesienie środka ochrony prawnej.

W rzeczywistości odwołujący powziął wiadomość o odmowie udostępnienia spornych dokumentów już 19 czerwca 2026 r. Tego dnia zamawiający przekazał odwołującemu jednoznaczną informację o odmowie udostępnienia wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w tym wyjaśnień złożonych przez Stanled sp. z o.o.

18 czerwca 2026 r. odwołujący, za pośrednictwem platformy zakupowej, zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie ofert wykonawców uczestniczących w postępowaniu, protokołu postępowania oraz wszystkich złożonych wyjaśnień i uzupełnień, co wynika z załącznika nr 6 do odwołania. Następnie, 19 czerwca 2026 r., odwołujący ponowił swój wniosek.

W odpowiedzi, również 19 czerwca 2026 r., zamawiający udostępnił część żądanych dokumentów, jednocześnie odmawiając udostępnienia części wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny, w tym wyjaśnień złożonych przez Stanled sp. z o.o., co wynika z załącznika nr 7 do odwołania.

Już zatem 19 czerwca 2026 r. odwołujący posiadał pełną, jednoznaczną i wystarczającą wiedzę o czynności zamawiającego, którą obecnie kwestionuje. W tej dacie wiedział, że zamawiający nie udostępni mu żądanych dokumentów, a więc znał okoliczność stanowiącą podstawę wniesienia odwołania.

Co istotne, okoliczność ta wynika nie tylko z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania, ale także z samej treści odwołania. Odwołujący przyznaje bowiem, że „w dniu 19.06.2026 r. zamawiający (...) w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny Stanled oraz innego wykonawcy – Eurovia Polska S.A. z siedzibą w Kobierzycach, odmówił przekazania wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami”.

W przypadku czynności lub zaniechań, o których wykonawca powziął wiadomość w toku postępowania, termin do wniesienia odwołania rozpoczyna bieg od dnia, w którym wykonawca uzyskał lub przy zachowaniu należytej staranności mógł uzyskać wiedzę o okolicznościach stanowiących podstawę odwołania. W tej sprawie taką datą był 19 czerwca 2026 r. Jeżeli zatem odwołujący kwestionował odmowę udostępnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami, powinien był wnieść odwołanie w terminie liczonym od 19 czerwca 2026 r., który upłynął 24 czerwca 2026 r. Tymczasem odwołanie zostało wniesione dopiero 26 czerwca 2026 r., a więc dwa dni po ustawowym terminie.

Późniejsza korespondencja odwołującego z zamawiającym nie mogła doprowadzić do ponownego otwarcia terminu na wniesienie odwołania. W szczególności bez znaczenia pozostaje okoliczność, że 23 czerwca 2026 r. odwołujący ponownie zwrócił się do zamawiającego z pytaniem o zakończenie procedury badania zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa oraz z wnioskiem o udostępnienie dokumentów po zakończeniu tej procedury.

Ponowienie wniosku o udostępnienie dokumentów nie kreuje nowej czynności zamawiającego, jeżeli zamawiający uprzednio zajął już jednoznaczne stanowisko w przedmiocie odmowy udostępnienia tych dokumentów. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niedopuszczalnego obejścia przepisów o terminach na wniesienie odwołania. Wykonawca mógłby bowiem dowolnie ponawiać wnioski o udostępnienie tych samych dokumentów, a następnie twierdzić, że każda kolejna odpowiedź zamawiającego otwiera nowy termin do wniesienia odwołania. Taka wykładnia pozostawałaby w sprzeczności z prekluzyjnym charakterem terminów odwoławczych oraz zasadą koncentracji środków ochrony prawnej.

Zamawiający ani 19 czerwca 2026 r., ani w żadnym późniejszym terminie, nie informował odwołującego o trwającej procedurze weryfikacji zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Przeciwnie, w chwili udzielania odpowiedzi 19 czerwca 2026 r. procedura ta była już zakończona, a jej rezultatem było podjęcie przez zamawiającego decyzji o odmowie udostępnienia dokumentów objętych skutecznym zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa.

Nie można zatem przyjąć, że odwołujący oczekiwał na zakończenie jakiegokolwiek procedury, której istnienie miałoby zostać mu zakomunikowane przez zamawiającego. Odwołujący nie otrzymał od zamawiającego informacji, że odmowa z 19 czerwca 2026 r. ma charakter tymczasowy, warunkowy albo nieostateczny. Przeciwnie, treść odpowiedzi zamawiającego z dnia 19 czerwca 2026 r. była wystarczająco jednoznaczna, aby umożliwić odwołującemu wniesienie odwołania, jeżeli nie zgadzał się on ze stanowiskiem zamawiającego.

Z tego względu za całkowicie nieuprawnione należy uznać stanowisko odwołującego, jakoby dopiero odpowiedź z 24 czerwca 2026 r. stanowiła zdarzenie rozpoczynające bieg terminu do wniesienia odwołania. Korespondencja ta nie zmieniała sytuacji prawnej odwołującego, nie zawierała nowej czynności zamawiającego i nie stanowiła pierwszej informacji o odmowie udostępnienia dokumentów. Była jedynie konsekwencją wcześniejszego, znanego odwołującemu stanowiska zamawiającego.

W konsekwencji odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy, co skutkuje koniecznością jego odrzucenia na podstawie art. 528 pkt 3 tej ustawy.

## II. Oddalenie odwołania

Z daleko posuniętej ostrożności procesowej zamawiający odniósł się również do zarzutów odwołania co do ich meritum.

Przedstawienie stanowiska w tym zakresie nie oznacza uznania dopuszczalności odwołania ani rezygnacji z podniesionego wniosku o jego odrzucenie. Argumentacja merytoryczna ma charakter wyłącznie ewentualny i znajduje zastosowanie jedynie na wypadek nieuwzględnienia przez Izbę wniosku o odrzucenie odwołania.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania tych informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Z przepisu tego wynika, że zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca przewidział od niej wyraźny wyjątek dotyczący informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Jeżeli wykonawca skutecznie zastrzegł informacje oraz wykazał, że posiadają one taki charakter, zamawiający nie tylko może, lecz ma obowiązek odmówić ich ujawnienia.

W tej sprawie wykonawca Stanled sp. z o.o. zastrzegł określone informacje zawarte w wyjaśnieniach dotyczących rażąco niskiej ceny oraz w załącznikach do tych wyjaśnień jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Jednocześnie wykonawca przedstawił uzasadnienie zastrzeżenia, wskazując na charakter informacji, ich wartość gospodarczą oraz działania podejmowane w celu zachowania ich poufności.

Zamawiający nie poprzestał na formalnym stwierdzeniu, że dokumenty zostały oznaczone jako tajemnica przedsiębiorstwa. Przeciwnie, zamawiający przeprowadził ocenę skuteczności dokonanego zastrzeżenia. Ocena ta obejmowała zarówno weryfikację samego oświadczenia wykonawcy o zastrzeżeniu informacji, jak i analizę przedstawionego uzasadnienia oraz charakteru informacji objętych zastrzeżeniem.

Dopiero po przeprowadzeniu tej oceny zamawiający uznał, że przesłanki uzasadniające odmowę udostępnienia dokumentów zostały spełnione. Nie sposób zatem zarzucać zamawiającemu automatyzmu, arbitralności albo bezrefleksyjnego przyjęcia stanowiska wykonawcy Stanled sp. z o.o.

W szczególności zamawiający podkreślił, że wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny oraz załączniki do tych wyjaśnień mogą obejmować informacje o istotnym znaczeniu gospodarczym dla wykonawcy, w tym informacje dotyczące sposobu kalkulacji ceny, założeń kosztowych, organizacji świadczenia usługi, relacji z kontrahentami, warunków handlowych, przyjętych marż, kosztów pracy, kosztów sprzętu, logistyki, know-how organizacyjnego oraz innych elementów składających się na indywidualny model biznesowy wykonawcy.

Ujawnienie tego rodzaju informacji konkurentom mogłoby prowadzić do naruszenia interesów gospodarczych wykonawcy, w szczególności poprzez umożliwienie innym podmiotom odtworzenia sposobu kalkulacji ceny, strategii kosztowej oraz przewag konkurencyjnych wykonawcy.

Tym samym informacje te mogą mieć realną wartość gospodarczą i mogą podlegać ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa, o ile wykonawca należycie wykazał przesłanki ich ochrony.

Zamawiający, po dokonaniu oceny przedstawionego zastrzeżenia, uznał, że w sprawie przesłanki te zostały wykazane. W tej sytuacji zamawiający był zobowiązany do ochrony informacji objętych skutecznym zastrzeżeniem. Ich ujawnienie, wbrew skutecznemu zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa, prowadziłoby do naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy oraz mogłoby skutkować odpowiedzialnością związaną z bezprawnym ujawnieniem informacji poufnych.

Odwołujący nie wykazał, aby zamawiający zaniechał przeprowadzenia oceny zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Nie wykazał również, aby ocena ta została dokonana w sposób pozorny, oczywiście wadliwy albo sprzeczny z przepisami ustawy. Odwołujący ogranicza się w istocie do zakwestionowania rezultatu oceny dokonanej przez zamawiającego, nie przedstawiając jednak argumentów, które mogłyby podważyć prawidłowość tej oceny.

Sama okoliczność, że odwołujący jest zainteresowany poznaniem treści wyjaśnień konkurencyjnego wykonawcy, nie może uzasadniać nakazania zamawiającemu ujawnienia informacji chronionych tajemnicą przedsiębiorstwa. Interes procesowy odwołującego w weryfikacji oferty konkurenta nie uchyla ustawowej ochrony informacji poufnych, jeżeli zostały one skutecznie zastrzeżone zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy.

Nie można również przyjąć, że każde wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny powinny być co do zasady ujawniane w całości. Każdorazowo konieczna jest ocena charakteru konkretnych informacji oraz skuteczności ich zastrzeżenia. Zamawiający takiej oceny dokonał, a jej wynik uzasadniał odmowę udostępnienia dokumentów.

Odwołujący nie wykazał zatem naruszenia przez zamawiającego art. 18 ust. 3 ustawy. Nie wykazał również, aby zamawiający naruszył zasadę jawności postępowania w sposób mający wpływ na wynik postępowania. Zarzut odwołania ma charakter polemiczny i opiera się na nieuprawnionym założeniu, że samo zastrzeżenie dokumentów przez konkurenta oraz odmowa ich udostępnienia muszą oznaczać naruszenie przepisów ustawy.

#### **Stan faktyczny:**

Na podstawie akt postępowania i dowodów przedstawionych przez odwołującego, KIO ustaliła, że:

W pkt. 10.6 SWZ zamawiający wskazał

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy, nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, w rozumieniu

przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert, w sposób niebudzący wątpliwości zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, załączając stosowne wyjaśnienia, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Na platformie w formularzu składania oferty znajduje się miejsce wyznaczone do dołączenia części oferty stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

10 czerwca 2026 r. zamawiający w trybie art. 224 wezwał Stanled do o udzielenie wyjaśnień dotyczących ceny zaoferowanej w formularzu ofertowym w niniejszym postępowaniu z uwagi na fakt, że cena w złożonej ofercie wydaje się rażąco niska w stosunku do szacunkowej wartości zamówienia dokonanej przez zamawiającego i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia. Na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy, zamawiający wezwał do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów wykonania przedmiotu zamówienia oraz złożenia dowodów dotyczących wyliczenia ceny.

Wyjaśnienia winny uwzględniać następujący zakres:

- zarządzania procesem produkcji, świadczonych usług lub metody budowy;
- wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;
- oryginalności dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;
- zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
- zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie;
- zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska;
- wypełniania obowiązków związanych z powierzaniem wykonania części zamówienia podwykonawcy.

Przedstawione przez wykonawcę wyjaśnienia winny być jak najbardziej szczegółowe, powinny uwzględniać wszelkie aspekty mające wpływ na cenę, tak aby nie pozostawiały wątpliwości co do prawidłowego i rzetelnego jej wyliczenia. Zamawiający zalecił zawarcie w wyjaśnieniach odpowiednich wyliczeń, katalogów lub innych dowodów, które potwierdzają realność i rzetelność zaproponowanej ceny oraz udział zysku wykonawcy w cenie realizacji zamówienia.

Zamawiający poinformował, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą stanowić jedynie formalnej odpowiedzi na wezwanie zamawiającego, zawierającej ogólne informacje o działalności wykonawcy lub deklaracje co do realizacji zamówienia za zaoferowaną cenę, niepoparte stosownymi dowodami. Wyjaśnienia wykonawcy muszą być na tyle konkretne i szczegółowe, aby na ich podstawie zamawiający był w stanie dowiedzieć się, jakie okoliczności właściwe wykonawcy, spowodowały obniżenie ceny jego oferty i jakich oszczędności wykonawca mógł dzięki nim dokonać.

Ponadto zamawiający poinformował, że zgodnie z art. 224 ust. 5 ustawy obowiązek wykazania, innymi słowy udowodnienia, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na wykonawcy. Natomiast zgodnie z art. 224 ust. 6 ustawy, odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zamawiający określił wykonawcy Stanled termin na złożenie wyjaśnień do 16 czerwca 2026 r. Poza Stanled do wyjaśnień zaoferowanej ceny zostali wezwani także odwołujący, Eurovia i PRD Nowogard z takim samym terminem na złożenie wyjaśnień, czyli do 16 czerwca 2026 r.

Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny Stanled w pkt. I stanowią ogólne zapewnienia o prawidłowej kalkulacji i możliwości wykonania zamówienia za zaoferowaną cenę, w pkt II stanowią wskazanie różnicy ceny w stosunku do średniej arytmetycznej oraz faktu, że 4 złożone oferty są poniżej wartości zamówienia, w pkt III Stanled przedstawia informacje o sposobie wykonywania robót, posiadanym sprzęcie, otrzymanych ofertach, wysokości wynagrodzenia pracowników i kosztów kadry sprawującej samodzielne funkcje w budownictwie opisuje strukturę swego przedsiębiorstwa oraz okoliczności korzystne dla realizacji zamówienia. W pkt. IV zawarto podsumowanie nie odnoszące się do informacji na temat kontrahentów, sposobu obliczenia ceny, stosowanych stawek czy innych elementów cenotwórczych. W załącznikach przedstawiono kalkulację cenową oraz oferty dotyczące realizacji tego konkretnego zamówienia. Przy czym na żadnym z dowodów nie poczyniono oznaczenia, że stanowi on tajemnicę przedsiębiorstwa Stanled, a jedynie w dowodzie nr 6 znajduje się informacja, że stanowi on tajemnicę przedsiębiorstwa ofertującego, a wszystkie zawarte w nim informacje są poufne i przeznaczone wyłącznie do wiadomości osób oraz podmiotów, do których są adresowane – ich rozpowszechnianie i udostępnianie innym osobom i podmiotom jest zabronione.

Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny Stanled znajduje się na str.

6-8 tych wyjaśnień i znajduje się tam oświadczenie, że wskazane w treści pisma w punkcie III. powyżej oraz w załącznikach do niego informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa oraz nie wynika z niego, aby treść tego uzasadnienia była zastrzeżona jako tajemnica przedsiębiorstwa. Do tego uzasadnienia nie dołączono żadnych dowodów dotyczących wartości gospodarczej informacji ani potwierdzających sposoby utrzymania informacji w poufności.

M.M. ze Strabaga zwróciła się 18 czerwca 2026 r. o 8:34 do zamawiającego o udostępnienie ofert, protokołu postępowania oraz wszystkich wyjaśnień i uzupełnień.

M.M. 19 czerwca 2026 r. o 12:18 ponowiła prośbę.

19 czerwca 2026 r. A.P. od zamawiającego o 14:09 odpowiedziała, działając na podstawie art. 74 ust. 2 ustawy, w załączeniu przekazuje oferty wykonawców oraz korespondencję prowadzoną w postępowaniu pomiędzy zamawiającym, a wykonawcami biorącymi udział w postępowaniu. W odniesieniu do wyjaśnień dot. rażąco niskiej ceny, informuję, że dokumenty przedłożone przez wykonawców Eurovia Polska SA i Stanled sp. z o. o. w odpowiedzi na wezwanie w zakresie rażąco niskiej ceny w całości stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca PRD Nowogard SA nie złożył stosownych wyjaśnień. Jednocześnie informuję, że protokół z postępowania, z uwagi na fakt, że wymaga zatwierdzenia przez kierownika zamawiającego, zostanie przesłany niezwłocznie po jego zatwierdzeniu.

23 czerwca 2026 r. o 8:46 M.M. zwróciła się do zamawiającego z prośbą o wskazanie, czy zamawiający zakończył już badanie zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny złożonych przez Eurovia Polska SA oraz Stanled sp. z o.o. Jeśli zamawiający zakończył badanie prosiła o niezwłoczne udostępnienie dokumentów lub informacji, w stosunku do których zamawiający dokonał odtajnienia, a jeśli nie zakończył badania zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, prosiła o poinformowanie o zakończeniu tej czynności o przekazanie odtajnionych informacji lub dokumentów.

24 czerwca 2026 r. o 9:57 A.P. odpowiedziała, że wszystkie możliwe do udostępnienia dokumenty zostały przekazane 19 czerwca 2026 r. Pozostałe dokumenty przedłożone przez wykonawców Eurovia Polska SA i Stanled sp. z o.o., które zostały zastrzeżone, tajemnicą przedsiębiorstwa zamawiający nie udostępnia.

#### **Rozważania Krajowej Izby Odwoławczej (KIO):**

KIO nie dopatrzyła się zaistnienia podstaw do odrzucenia odwołania, w tym podstawy z art. 528 pkt 3 ustawy i oddaliła wniosek zamawiającego w tym zakresie. KIO zwróciła uwagę na chronologię zdarzeń w sprawie. Wyjaśnienia rażąco niskiej ceny miały być i zostały złożone 16 czerwca 2026 r., czyli we wtorek. Odwołujący już w czwartek, a następnie w piątek wystąpił o ich udostępnienie. Otrzymał wówczas wyłącznie informację, że wyjaśnienia są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, ale nie otrzymał jednoznacznej informacji od zamawiającego czy zamawiający uznał to zastrzeżenie za skuteczne. Sam fakt odmowy udostępnienia informacji, bez jednoczesnej informacji o uznaniu skuteczności zastrzeżenia w ocenie KIO nie powodował automatycznie otwarcia się biegu terminu na wniesienie odwołania. W tym zakresie KIO powołuje i uznaje w całości za własną argumentację zawartą w orzeczeniu KIO z 9 maja 2023 r. sygn. akt KIO 1141/23 – *„Skład rozpoznający spór dokonał weryfikacji treści informacji, które zamawiający przekazywał odwołującemu w toku przetargu i podzielił jego stanowisko, że nie zachodzi w sprawie przeszkoda procesowa powodująca konieczność wydania rozstrzygnięcia formalnego i częściowego odrzucenia odwołania. Przystępujący pominął, że z żadnej informacji przekazanej odwołującemu, w tym o udostępnieniu dokumentów, nie wynika, aby zamawiający uznał je za skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa i wobec takiego charakteru nie zamierzał ich udostępniać na dalszym etapie, czy po zakończeniu badania i oceny ofert. Udostępnienie oferty w zakresie nieobjętym tajemnicą w żaden sposób nie ujawnia oceny zamawiającego, że uznaje zastrzeżenie przystępującego za skuteczne, a przekazuje stanowisko dotyczące tego, co przystępujący uznał za swoje zastrzeżone dane.*

*Daleko idącym nadużyciem byłoby przyjęcie ferowanej przez przystępującego argumentacji, że odwołujący mógł się domyślać, że skoro nie zostały mu udostępnione dane dokumenty, to zamawiający zapewne uznał, że tajemnica przedsiębiorstwa została zastrzeżona właściwie. W ocenie Izby, jeżeli zamawiający na tym etapie tak faktycznie uznawał, to nic nie stało na przeszkodzie, aby taką informację przekazać odwołującemu. Brak wyrażenia oceny zamawiającego, że uznaje sporne dokumenty przystępującego – uzasadnienie tajemnicy przedsiębiorstwa złożone wraz z ofertą i wyjaśnienia dotyczące posiadania uprawnień złożone w dniu 5 kwietnia 2023 r., za dokumenty skutecznie zastrzeżone i ograniczenie się do przekazania oceny przystępującego, że objął je tajemnicą, powoduje, że nie można podzielić argumentacji o uchybieniu zawitemu terminowi.*

*Ponadto, jeżeli strona uważa, że zastosowanie znajdzie art. 515 ust. 3 pkt 1 p.z.p., to nie może pomijać, że w normie tej jest mowa o terminie na wniesienie odwołania, który rozpoczyna bieg od powzięcia wiedzy o danej okoliczności (tutaj o wyniku oceny zamawiającego czy dane są skutecznie, czy bezskutecznie utajnione), co w ustalonym stanie rzeczy jest zależne od tego, czy i kiedy zamawiający zdecyduje się podzielić wynikiem swojego badania dotyczącego prawidłowości objęcia zastrzeżonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. Jeżeli zaś zamawiający w sposób jasny i jednoznaczny nie wskaże, że uznaje zastrzeżenie za dokonane właściwie lub wadliwie, to siłą rzeczy nie ujawnia wykonawcy okoliczności, od której rozpoczyna bieg termin na zaskarżenie czynności lub zaniechania zamawiającego. Skoro zatem ocena*

zamawiającego nie została wykonawcy ujawniona – w art. 515 ust. 3 pkt 1 p.z.p. jest mowa o okoliczności stanowiącej podstawę do zaskarżenia, a nie o dywagacjach lub możliwych hipotezach – to nie ma podstaw, żeby uznać czynność przekazywania dokumentacji za rozpoczynającą bieg terminu na wniesienie odwołania dla zaskarżenia decyzji zamawiającego w przedmiocie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przez przystępującego. I jedynie na marginesie można dodać, że równie dobrze można było spekulować, że zamawiający dane te odtajni, albo że na późniejszym etapie badania i oceny ofert wypowie się w tym zakresie w sposób stanowczy.

Należy także zaznaczyć, że aby podjąć decyzję o podważaniu czynności jednostki zamawiającej, w tym weryfikować, czy istnieje legitymacja materialna o charakterze określonym w art. 505 ust. 1 p.z.p., niezbędne jest poznanie stanowiska zamawiającego, a nie informacji dotyczącej tego, co inny wykonawca uznaje za swoje tajne dane. W praktyce termin określony na kanwie art. 515 ust. 3 pkt 1 p.z.p. znajdzie głównie zastosowanie, kiedy zamawiający zweryfikuje skuteczność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i poinformuje wykonawcę, że zamierza jego dane odtajnić, np. po pięciu/dziesięciu dniach od przesłania takiej informacji, umożliwiając wykonawcy wniesienie odwołania, aby nie czekać z tą czynnością do zakończenia całego procesu badania i oceny ofert. Takie działanie zamawiającego stanowi racjonalne ograniczenie czasowe możliwości kwestionowania przez wykonawców czynności podejmowanych w toku postępowania przetargowego. Niemniej, bez ujawnienia stanowczej oceny jednostki zamawiającej o skuteczności zastrzeżenia tajemnicy gospodarczej nie zostanie wypełniona hipoteza art. 515 ust. 3 pkt 1 p.z.p.

Konkludując, w ustalonym stanie rzeczy zamawiający nie zdecydował się na przekazanie odwołującemu informacji o wyniku swojej oceny dotyczącej badania prawidłowości zastrzeżenia danych przez przystępującego w toku przetargu, dopiero wybór oferty najkorzystniejszej jednoznacznie potwierdził zakończenie badania i oceny ofert, w tym uznanie zastrzeżenia spornych dokumentów za skutecznie utajnione. Ergo dla liczenia terminu na wniesienie odwołania w zakresie zarzutu nr 2 nie znajdzie zastosowania art. 515 ust. 3 pkt 1 p.z.p., a art. 515 ust. 1 lit. a p.z.p., więc Izba stwierdziła wniesienie środka zaskarżenia we właściwym terminie.

W ocenie KIO stan faktyczny tamtej sprawy jest zbliżony do stanu tego postępowania, na tyle znacząco, że można uznać, że jego ocena w identyczny sposób jest jak najbardziej zasadna. W tej sprawie także występuje nie duża odległość czasowa między złożeniem dokumentu objętego tajemnicą, a skierowanym żądaniem jego udostępnienia. W tej sprawie także zamawiający jedynie odmówił dostępu do dokumentów bez podania własnej oceny skuteczności czynności zastrzeżenia tajemnicy. Co więcej w tej sprawie uważna lektura uzasadnienia skuteczności zastrzeżenia, a właściwie jego pierwszego akapitu skłania KIO do refleksji, że zamawiający uznał tajemnicę przedsiębiorstwa w zakresie, w którym nie było po stronie Stanled woli objęcia informacji tajemnicą, co w ocenie KIO dowodzi, że zamawiający w dacie pierwszej odmowy nie miał w ogóle wyrobionego poglądu, co do skuteczności zastrzeżenia tajemnicy. W tym stanie rzeczy KIO oddaliła wniosek o odrzucenie odwołania.

KIO oceniła, że odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 ustawy.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie z wyjątkiem załącznika nr 6 do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Przede wszystkim zamawiający objął tajemnicą przedsiębiorstwa informacje nadmiarowe, niezgodne z wolą samego zastrzegającego. Stanled zastrzegł wyłącznie część III wyjaśnień i dowody do nich dołączone. Tym samym zamawiający powinien był udostępnić odwołującemu wyjaśnienia z wyłączeniem części III i dowodów, jeśli w ogóle dokonał oceny skuteczności ich zastrzeżenia. Tak się jednak nie stało zamawiający odmówił odwołującemu wglądu do całych wyjaśnień, w tym zawartego w nich uzasadnienia skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jak również do wszystkich dowodów. W ocenie KIO zamawiający nie zweryfikował, czy informacje zawarte w tych dokumentach rzeczywiście zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa rzeczywiście stanowią taką tajemnicę w rozumieniu art. 11 ust. 2 uznk. KIO w tym składzie prezentuje wprawdzie pogląd, że zasada jawności postępowania nie jest zasadą nadrzędną, a możliwość zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi wyjątek, który powinien być bardzo surowo oceniany. Przeciwnie KIO podziela w całości orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którego wynika, że prawo do ochrony tajemnicy i prawo jawności postępowania o udzielenie zamówienia to równorzędne prawa przysługujące wykonawcom w ramach postępowania o udzielenie zamówienia. W ocenie KIO uznanie prymatu zasady jawności prowadziłoby do ograniczenia konkurencyjności postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, bo na udział w przetargach publicznych nie decydowałyby się podmioty zobowiązane w ramach powiązań biznesowych do zachowania poufności, czy też te, które posiadają inne tajemnice, na których opierają skuteczność swoich biznesów. Oczywiście jest też to, że zasada prawa do ochrony tajemnicy nie może być zasadą nadrzędną nad zasadą jawności postępowania o udzielenie zamówienia. Zamówienia publiczne, aby nie poddawać się zachowaniom korupcyjnym, powinny być transparentne i dawać wykonawcom możliwość weryfikacji prawidłowości czynności zamawiającego. Tym samym konieczne jest znalezienie kompromisu pomiędzy potrzebą ochrony informacji, a potrzebą przejrzystości postępowania. Z tego względu na art. 18 ust. 3 ustawy należy spojrzeć jako na wyraz tego kompromisu. W konsekwencji nie jest tak, że wykonawca zawsze uzyska dostęp do wszystkich informacji, jakie pojawią się w postępowaniu o

udzielenie zamówienia publicznego, ale aby z prawa do ochrony informacji wykonawca musi przekonać zamawiającego, że zastrzega informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, takie które posiadają wartość gospodarczą, jak i to, że są to informacje nie znane szerszemu gronu, ani łatwo dostępne, a wykonawca je zastrzegający dba o to, żeby pozostały chronione. Na zamawiającym zaś ciąży ocena, czy złożone wyjaśnienia wykazują przesłanki do objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa i czy prawidłowo wykonawca zidentyfikował informacje, które są poufne.

KIO również nie zgadza się także z tym, że wykonawcy powinni dla każdej zastrzeganej informacji wykazać wartość gospodarczą. W ocenie KIO nie jest tak, że wyłącznie pojedyncza informacja ma wartość gospodarczą, przeciwnie wartość gospodarcza pojawi się dopiero w momencie ujęcia szeregu informacji w określonym zbiorze i przez to ujęcie w zbiorze, każda z informacji, choćby osobno bez wartości gospodarczej, nabędzie ją. W ocenie KIO tak wygląda sytuacja z wyjaśnieniami w zakresie ceny rażąco niskiej. W ramach tych wyjaśnień nie są przedstawiane tylko informacje o nazwach dostawców czy podwykonawców, ale także informacje o wynegocjowanych cenach i warunkach współpracy, są to często informacje, które chcą chronić właśnie ci dostawcy, czy podwykonawcy, czemu dają wyraz, albo w zawieranych umowach ogólnych, albo wręcz w każdej ofercie.

W ocenie KIO wartość gospodarcza utajnianej informacji nie jest wielkością łatwo mierzalną i niezmienną w czasie. W ocenie KIO wartość gospodarczą utajnionej informacji można ocenić prawidłowo dopiero z chwilą jej nieuprawnionego ujawnienia. Dopiero wówczas można bowiem ustalić, jakie to ujawnienie wywołało straty- czy odeszli partnerzy biznesowi, czy są trudności w pozyskaniu nowych partnerów, czy jeśli takie trudności są to, czy jest to związane z wyciekiem danych, czy też zmieniają się warunki dotychczasowej współpracy i zbliżają się do tych, które dany partner oferuje szeroko na rynku, a nie jak dotychczas indywidualnie temu wykonawcy. W ocenie KIO, dopóki nie dojdzie do wycieku informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa możliwa jest jedynie estymacja kosztów, w postaci możliwości wystąpienia szkody lub utracenia korzyści. W przypadku korzyści jest to tym bardziej trudne do wyceny.

W ocenie KIO już dawno Sąd Najwyższy badając skutek nieprawidłowego ocenienia skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przyznał zamawiającym prawo do oceny zarówno uzasadnienia skuteczności zastrzeżenia, jak i tego, czy we właściwy sposób zidentyfikowano samą informację. Zamawiający ma dokonać oceny uzasadnienia skuteczności i sprawdzić, czy to uzasadnienie koreluje z zastrzeganą informacją.

W ocenie KIO tej weryfikacji po stronie zamawiającego zabrakło.

Jeśli chodzi o to czego w ocenie KIO nie weryfikował zamawiający, to fakt, że Stanled jedynie wskazał, że informacje zawarte w wyjaśnieniach mają dla niego wartość gospodarczą, ale nie zidentyfikował ryzyk i potencjalnych szkód związanych z ujawnieniem informacji, co więcej w odniesieniu do ofert zawartych w dowodach nr 2-5 nie ma żadnego dowodu, że kontrahenci Stanled zindywidualizowali warunki właśnie dla Stanled, że są to informacje budujące szczególną pozycję biznesową Stanled z uwagi na udzielone rabaty, czy wynegocjowane ceny. Co więcej kontrahenci Stanled z wyjątkiem oferty stanowiącej dowód nr 6 nie złożyli w treści ofert oświadczeń o zachowaniu poufności. Drugim elementem, którego w ocenie KIO zamawiający nie zweryfikował, to to czy rzeczywiście Stanled wykazał, że zachowuje te dane w poufności. Stanled nie przedstawił, ani aktów wewnętrznych funkcjonujących w spółce dotyczących obiegu informacji chronionych, ani nie wykazał, że zawarł ze swoimi kontrahentami, współpracownikami i pracownikami mającymi dostęp do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa umowy o zachowaniu poufności, nie wykazał, że ma wdrożone normy ISO, których wdrożenie wzmacnia poziom ochrony informacji. W tym zakresie uzasadnienie skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa pozostało gołosłowne.

Zatem zamawiający nie zachował kompromisu pomiędzy zasadą jawności postępowania o udzielenie zamówienia, a prawem wykonawcy do ochrony informacji, dla której przedstawiono skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa. Zamawiający w ocenie KIO nie zastosował w tym przypadku wytycznych płynących z orzecznictwa TSUE wskazujących na konieczność oceny skuteczności zastrzeżenia i ograniczenia dostępu wyłącznie do tego minimum, które faktycznie stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. KIO nie podzieliła stanowiska zamawiającego, że odwołujący nie wnosił o udostępnienie mu uzasadnienia skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, bo uzasadnienie to, jak każdy inny dokument i informacje składane przez wykonawców zamawiającemu w toku postępowania stanowi załącznik do protokołu postępowania, a już we wniosku z 18 czerwca 2026 r. odwołujący wnosił o udostępnienie mu protokołu postępowania oraz wszystkich wyjaśnień i uzupełnień. Tym samym był to również wniosek, który należało odczytać jako wniosek o udostępnienie uzasadnienia skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, skoro takie wyjaśnienie zostało zamawiającemu złożone.

KIO w tym zakresie oceniła, że jedynym dokumentem, w którym zawarte były informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa był dowód nr 6 do wyjaśnień, z uwagi na wskazanie wprost przez kontrahenta Stanled, że złożona oferta stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa i nie może być udostępniana.

W konsekwencji zamawiający powinien również nie udostępnić informacji ze strony 8 wyjaśnień rażąco niskiej ceny Stanled w załącznikach pkt 6 w zakresie nazwy kontrahenta oraz w załączniku nr 1 w wierszu 5 informacji zawartych w kolumnie 5 i 6 tego załącznika.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557, art. 574 oraz art. 575 ustawy Pzp, a także w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), orzekając w tym zakresie o obciążeniu kosztami postępowania stronę przegrywającą, czyli zamawiającego. KIO nakazała zamawiającemu zwrot na rzecz odwołującego kosztów uiszczanego wpisu oraz wydatków pełnomocnika na podstawie złożonego rachunku z ograniczeniem do maksymalnej kwoty dopuszczonej przez rozporządzenie.

KIO uznała, że wnioskowana przez zamawiającego kwota 34 zł z tytułu opłaty skarbowej stanowi wydatek pełnomocnika i podlega uwzględnieniu w ramach limitowanej kwoty 3 600 zł.

Co do wniosku zamawiającego o niezasądzanie na rzecz odwołującego wydatków pełnomocnika z powodu niewykazania faktu poniesienia kosztu, to KIO dostrzega, że § 5 pkt. 2 rozporządzenia zezwala na zasądzenie kosztów na podstawie rachunków lub spisu kosztów i nie uzależnia możliwości zasądzenia kosztów od konieczności wykazania faktu ich poniesienia na datę zamknięcia rozprawy. Z tego względu wniosek nie został uwzględniony.

Przewodnicząca: .....