

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Irmina Pawlik
Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 lipca 2026 r. przez wykonawcę PORR S.A. z siedzibą w Warszawie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Chojna przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy Daniela Błażkiewicza prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.D. w Lisim Polu

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 2 i 3 odwołania;
2. uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 i nakazuje zamawiającemu Gminie Chojna unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny oferty, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji zawartych w załącznikach nr 1-24 do wyjaśnień wykonawcy D.D. dotyczących wyliczenia ceny z dnia 26 czerwca 2026 r.;
3. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Gminę Chojna i:
 - 3.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł (dziesięć tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 3.2. zasądza od zamawiającego Gminy Chojna na rzecz odwołującego PORR S.A. z siedzibą w Warszawie kwotę 13 600 zł (trzynaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania i 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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający Gmina Chojna (dalej jako „Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym na roboty budowlane pn. „Przebudowa drogi gminnej pomiędzy miejscowościami Godków - Kaliska - Chojna - Etap IV (numer referencyjny: DIR.271.7.2026). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 3 czerwca 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00274728. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej „ustawa Pzp”). Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

W dniu 8 lipca 2026 r. wykonawca PORR S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej jako „Odwołujący”) wniósł odwołanie wobec czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę D.D. (dalej jako „Przystępujący”), wobec zaniechania ujawnienia informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa zawartych w wyjaśnieniu rażąco niskiej ceny Przystępującego oraz wobec zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego pomimo, iż oferta ta jest niezgodna z dokumentami zamówienia. Odwołujący postawił zarzuty naruszenia:

1. art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 1, 2 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej „u.z.n.k.”) w zw. z naruszeniem art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odtajnienia informacji składanych przez Przystępującego w ramach wyjaśnień rażąco niskiej ceny, tj. zaniechanie odtajnienia informacji zawartych w wyjaśnieniach Przystępującego z dnia 26.06.2026 r., stanowiących załączniki nr 1-24 do ww. pisma, pomimo niewykazania przez Wykonawcę zasadności zastrzeżenia oraz braku podstaw do przyjęcia, że utajnione informacje należą do kategorii informacji oznaczonej w art. 11 ust. 2 u.z.n.k., co uniemożliwiło Odwołującemu skuteczne kwestionowanie wyboru oferty Wykonawcy jako oferty najkorzystniejszej w postępowaniu;
2. art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 266Pz w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp, poprzez brak odrzucenia oferty

Przystępującego pomimo tego, że jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia, z powodu przyjęcia odmiennej niż wskazana w dokumentacji projektowej technologii robót wykonania warstwy stabilizowanej cementem, niezgodnej z wymaganiami opisanymi w specyfikacji technicznej, tj. z przyczyn szczegółowo wskazanych w pkt IV uzasadnienia odwołania;

3.art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. Ustawy 266 Pzp, poprzez wybór oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w sytuacji, gdy oferta ta powinna zostać odrzucona, a tym samym nie mogła zostać wybrana.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Przystępującego z dnia 03.07.2026 r., powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz w ramach tej czynności odtajnienia oraz udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień W Przystępującego z dnia 26.06.2026 r. (tj. odtajnienia informacji zawartych Załącznikach nr 1-24 do wyjaśnień), odrzucenia oferty Przystępującego jako oferty niezgodnej z warunkami zamówienia, przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert z pominięciem oferty Przystępującego.

Zamawiający w dniu 20 lipca 2026 r. złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Przystępujący w dniu 20 lipca 2026 r. przedstawił pisemne stanowisko, wnosząc o oddalenie odwołania. W piśmie tym Przystępujący oświadczył, że cofa dokonane wcześniej zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do wszelkich informacji oraz dokumentów przedstawionych wraz z wyjaśnieniami złożonymi na podstawie art. 224 ustawy Pzp. Przystępujący wskazał, że wyraża zgodę na ujawnienie wszystkich informacji oraz dokumentów objętych wyjaśnieniami złożonymi w trybie art. 224 ustawy Pzp.

Przystępujący 6 sierpnia 2026 r. złożył pismo z uzupełniającym stanowiskiem w sprawie w zakresie odnoszącym się do niezgodności oferty z warunkami zamówienia.

Zamawiający 6 sierpnia 2026 r. złożył pismo wraz z wnioskiem dowodowym.

Odwołujący 6 sierpnia 2026 r. złożył pisemną replikę, w której oświadczył, że cofa zarzuty nr 2 i 3 odwołania oraz że podtrzymuje zarzut nr 1. Poinformował ponadto, że Zamawiający 05 sierpnia 2026 r. przekazał mu załączniki nr 1-24 do wyjaśnień Przystępującego.

Zamawiający 7 sierpnia 2026 r. złożył kolejne pismo, podtrzymując stanowisko, że informacje zawarte w załącznikach nr 1-24 zostały skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, uwzględniając akta sprawy odwoławczej, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego przez wykonawcę Daniela Błażkiewicza prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą D.D. w Lisim Polu.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania w całości na podstawie art. 528 ustawy Pzp.

Izba na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy Pzp w zw. z art. 520 ust. 1 ustawy Pzp umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów 2 i 3 z uwagi na ich wycofanie przez Odwołującego. Zgodnie z art. 520 ust. 1 ustawy Pzp odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania do Izby. Ww. regulacje znajdują zastosowanie również w przypadku wycofania zarzutów w części, skoro bowiem wykonawca może cofnąć odwołanie w całości, to na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus*, może także zrezygnować z popierania części zarzutów odwołania. Złożenie przez wykonawcę oświadczenia o wycofaniu odwołania w części wiąże Izbę i obliguje ją do umorzenia postępowania odwoławczego w zakresie objętym oświadczeniem o wycofaniu.

Izba skierowała odwołanie do rozpoznania w zakresie zarzutu nr 1.

Izba uznała, że Odwołujący jako podmiot, który złożył ofertę w postępowaniu, a wnosząc odwołanie dąży do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz uznania za bezskuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa informacji zawartych w załącznikach do wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny złożonych przez wybranego wykonawcę, posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba włączyła do akt sprawy dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego. Izba pominęła przedstawiony przez Zamawiającego dowód z opinii projektanta z dnia 16 lipca 2026 r.

jako odnoszący się do okoliczności nieobjętych zakresem rozstrzygnięcia, wobec wycofania przez Odwołującego zarzutów nr 2 i 3 odwołania. Ponadto Izba odmówiła przeprowadzenia dowodu z dokumentów przedstawionych przez Przystępującego wraz z pismem z 6 sierpnia 2026 r. (zanonimizowane umowy o współpracy zawierające klauzule poufności) wobec niedochowania wymagań określonych w art. 534 ust. 1a ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem we wniosku o przeprowadzenie dowodu strona i uczestnik postępowania odwoławczego są obowiązani oznaczyć dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz wyszczególnić fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem. Przystępujący załączył ww. dokumenty do pisma, niemniej nie zawarł w nim wniosku dowodowego, nie oznaczył dowodów, nie wyszczególnił faktów, które mają być nimi wykazane, a treść pisma w ogóle nie odnosiła się do zarzutu nr 1 odwołania, którego dotyczyć miały złożone dowody.

Izba ustaliła, co następuje:

Przedmiotem zamówienia jest przebudowa drogi gminnej pomiędzy miejscowościami Godków – Kaliska – Chojna na odcinku od km 0+000 do km 0+750 (etap IV) na działkach nr 18/1, 18/2, 28, 27, 37, 85/1, 85/2, 82/1, 82/2, 97, 117 w obrębie Godków.

W postępowaniu oferty złożyło czterech wykonawców, w tym Odwołujący i Przystępujący.

Zamawiający pismem z 22 czerwca 2026 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 224 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień, w tym przedstawienia dowodów dotyczących wyliczenia ceny oferty złożonej w przedmiotowym postępowaniu. Zamawiający wskazał: „W toku badania ofert ustalono, że cena Pana oferty wynosi 2.777.695,07 zł brutto i jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej przed wszczęciem postępowania. W związku z powyższym Zamawiający zwraca się o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących sposobu kalkulacji ceny oferty, w szczególności w zakresie:

- 1)przyjętych założeń kalkulacyjnych mających wpływ na wysokość zaoferowanej ceny,
- 2)kosztów robocizny, materiałów i sprzętu przewidzianych do realizacji zamówienia,
- 3)kosztów pośrednich, kosztów ogólnych budowy oraz zakładanego zysku,
- 4)sposobu uwzględnienia kosztów wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB, SWZ oraz pozostałych dokumentów zamówienia,
- 5)kosztów związanych z wykonaniem robót branży drogowej, sanitarnej, elektrycznej i teletechnicznej,
- 6)kosztów związanych z organizacją placu budowy, transportem materiałów, gospodarką odpadami, oznakowaniem robót, organizacją ruchu oraz pozostałymi obowiązkami Wykonawcy wynikającymi z dokumentacji postępowania,
- 7)kosztów wykonania nasadzeń zastępczych wraz z ich utrzymaniem przez wymagany okres,
- 8)ewentualnych wyjątkowo korzystnych warunków wykonywania zamówienia dostępnych Wykonawcy,
- 9)ewentualnych oszczędności wynikających z zastosowanych rozwiązań technicznych, organizacyjnych, technologicznych lub logistycznych,
- 10)zgodności zaoferowanej ceny z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, w szczególności z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej.

Zamawiający zwraca się ponadto o przedłożenie dokumentów lub innych dowodów potwierdzających prawidłowość dokonanej kalkulacji, w szczególności kalkulacji własnej, zestawień kosztów, ofert dostawców, umów, cenników, wyliczeń lub innych dokumentów, które Wykonawca uzna za istotne dla wykazania, że zaoferowana cena umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego.”

Przystępujący w odpowiedzi złożył wyjaśnienia, w których wskazał, że: „okoliczność, iż zaoferowana cena jest niższa od wartości zamówienia ustalonej przez Zamawiającego, nie może prowadzić do automatycznego wniosku, iż ma ona charakter rażąco niski. Przekroczenie progu określonego w art. 224 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych skutkuje jedynie obowiązkiem wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień. Dopiero analiza tych wyjaśnień oraz przedstawionych dowodów pozwala ocenić, czy cena została skalkulowana w sposób rzetelny oraz zapewnia prawidłową realizację zamówienia.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 października 2023 r., sygn. II NSK 40/23, przedmiotem oceny Zamawiającego powinny być zarówno wyjaśnienia wykonawcy, jak i przedstawione przez niego odpowiednie dowody, które potwierdzają prawidłowość kalkulacji ceny. Analogiczne stanowisko wielokrotnie prezentowała Krajowa Izba Odwoławcza, podkreślając, że wyjaśnienia wykonawcy należy oceniać kompleksowo, z uwzględnieniem całokształtu przedstawionego materiału dowodowego, a nie poprzez wybiórczą ocenę poszczególnych dokumentów (m.in. wyrok Sądu Zamówień Publicznych z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. XXIII Zs 33/23 oraz wyroki KIO: 4897/25, 3289/24 i 860/25)

Podkreślenia wymaga również, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 224 Pzp nie zmierza do wykazania kosztów już poniesionych, lecz do wykazania, że wykonawca będzie w stanie wykonać zamówienie za zaoferowaną cenę. Z tego względu znaczna część kosztów objętych kalkulacją ma charakter przyszły i z natury rzeczy nie może zostać udokumentowana fakturami VAT lub innymi dokumentami księgowymi potwierdzającymi ich poniesienie. W takich

przypadkach właściwymi środkami dowodowymi są w szczególności szczegółowe kalkulacje kosztów, aktualne oferty handlowe, cenniki producentów, dokumenty potwierdzające posiadanie własnego sprzętu oraz dokumenty potwierdzające zatrudnienie pracowników. Taki kierunek wykładni znajduje pełne potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej.

Przedłożone wyjaśnienia nie mają zatem charakteru wyłącznie opisowego. Przedstawione dowody pochodzą z różnych, niezależnych od siebie źródeł i wzajemnie potwierdzają prawidłowość przyjętej kalkulacji, tworząc spójny materiał dowodowy pozwalający na kompleksową ocenę realności zaoferowanej ceny. Każda wskazana okoliczność została poparta konkretnymi dokumentami, które wzajemnie się uzupełniają i potwierdzają realność przyjętych założeń ekonomicznych.

Ogólne założenia kalkulacji ceny

Cena oferty została ustalona po szczegółowej analizie dokumentacji postępowania, przedmiaru robót, dokumentacji projektowej, Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz doświadczeń wynikających z realizacji robót drogowych o zbliżonym charakterze. Kalkulacja została sporządzona z uwzględnieniem wszystkich podstawowych elementów kosztotwórczych, tj.:

- kosztów materiałów,
- kosztów robocizny,
- kosztów sprzętu i transportu,
- kosztów organizacji budowy,
- kosztów pośrednich,
- kosztów ogólnych przedsiębiorstwa,
- planowanego zysku.

Szczegółowe zestawienie kosztów stanowiące załącznik do niniejszych wyjaśnień wskazuje, że największy udział w cenie oferty mają koszty materiałów (ok. 49,6%), następnie koszty sprzętu i transportu (ok. 14,6%), robocizny (ok. 12,8%), koszty pośrednie (ok. 8,9%), koszty ogólne (ok. 6%) oraz zakładany zysk na poziomie około 5%. Struktura ta odpowiada rzeczywistemu charakterowi robót objętych zamówieniem i potwierdza, że cena została ustalona w sposób racjonalny i ekonomicznie uzasadniony.

Podkreślenia wymaga, że zaoferowana cena nie jest wynikiem pominięcia któregośkolwiek z elementów kosztotwórczych ani przyjęcia założeń niemożliwych do zrealizowania. Stanowi ona rezultat świadomej decyzji biznesowej Wykonawcy, uwzględniającej posiadane zasoby techniczne, organizacyjne i kadrowe oraz ekonomiczne uwarunkowania prowadzonej działalności. Prawo zamówień publicznych nie ogranicza wykonawcy w prowadzeniu konkurencyjnej polityki cenowej, o ile zaoferowana cena zapewnia możliwość należytego wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

Dokumenty potwierdzające realność kalkulacji

Na potwierdzenie przedstawionych wyjaśnień Wykonawca przedkłada szereg dokumentów źródłowych odnoszących się do poszczególnych elementów kalkulacji.

W zakresie kosztów materiałowych przedłożono aktualne oferty handlowe dotyczące podstawowych materiałów wykorzystywanych przy realizacji zamówienia, obejmujące m.in. rury kanalizacyjne PVC wraz z cenami jednostkowymi oraz odroczonym terminem płatności, co potwierdza rzeczywiste warunki handlowe dostępne Wykonawcy. Przedłożono również ofertę dotyczącą rur betonowych oraz ofertę na wykonanie warstw bitumicznych, które potwierdzają poziom cen przyjętych do kalkulacji. Ponadto załączono aktualny cennik producenta elementów drogowych obejmujący kostkę brukową, obrzeża, krawężniki i pozostałe materiały betonowe wykorzystywane przy realizacji inwestycji.

W zakresie kosztów sprzętu Wykonawca wykazał, że dysponuje własnym zapleczem technicznym umożliwiającym samodzielną realizację zamówienia. Dowody rejestracyjne samochodów ciężarowych oraz pojazdów specjalistycznych potwierdzają możliwość wykonywania transportu materiałów oraz robót bez konieczności korzystania z usług podmiotów zewnętrznych, co w oczywisty sposób ogranicza koszty realizacji inwestycji.

Istotnym elementem wpływającym na obniżenie kosztów jest również posiadanie specjalistycznego stabilizatora (recyklera) gruntu, którego zakup został udokumentowany fakturą VAT. Posiadanie tego urządzenia umożliwia wykonywanie stabilizacji gruntu we własnym zakresie, eliminując konieczność zlecania tych robót podmiotom trzecim oraz ograniczając koszty transportu materiałów.

Na potwierdzenie realności kosztów pracy Wykonawca przedkłada zaświadczenie o zatrudnieniu operatora koparko-ladowarki wraz z dokumentacją dotyczącą osiąganego wynagrodzenia. Dokumenty te potwierdzają zarówno faktyczne zatrudnianie wykwalifikowanych pracowników, jak również poziom kosztów robocizny przyjętych do kalkulacji.

Przedstawione dokumenty tworzą spójny materiał dowodowy, który jednoznacznie potwierdza, że zaoferowana cena została skalkulowana w sposób rzetelny, uwzględnia wszystkie elementy kosztotwórcze oraz zapewnia możliwość należytego wykonania zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

Własne zaplecze techniczne i organizacyjne jako źródło przewagi kosztowej Wykonawcy

Jednym z podstawowych czynników wpływających na wysokość zaoferowanej ceny jest model organizacyjny przedsiębiorstwa Wykonawcy. Oferta nie została skalkulowana w oparciu o hipotetyczne założenia przyszłych oszczędności, lecz z uwzględnieniem rzeczywiście posiadanych zasobów technicznych, kadrowych i organizacyjnych.

W praktyce realizacji robót drogowych jedną z najistotniejszych pozycji kosztowych stanowią koszty korzystania z ciężkiego sprzętu budowlanego oraz transportu materiałów. Wykonawcy, którzy nie dysponują własnym zapleczem technicznym, zmuszeni są do wynajmowania specjalistycznych maszyn oraz środków transportu od podmiotów trzecich. Powoduje to konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów najmu, transportu sprzętu, mobilizacji, serwisu oraz marży przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi.

Sytuacja Wykonawcy przedstawia się odmiennie. Przedsiębiorstwo od wielu lat prowadzi działalność w zakresie robót drogowych i sukcesywnie inwestuje we własny park maszynowy. Na potrzeby niniejszego postępowania przedłożono dokumenty potwierdzające dysponowanie samochodami ciężarowymi oraz pojazdami specjalistycznymi wykorzystywanymi przy realizacji robót drogowych. Dokumenty te nie mają charakteru wyłącznie formalnego – potwierdzają one, że Wykonawca posiada rzeczywiste możliwości techniczne wykonania zamówienia bez konieczności angażowania zewnętrznych firm transportowych.

Nie można pomijać okoliczności, że koszty nabycia zasadniczej części parku maszynowego zostały poniesione przez Wykonawcę przed wszczęciem niniejszego postępowania. W konsekwencji w kalkulacji ceny nie występują koszty zakupu ani koszty wynajmu sprzętu, lecz wyłącznie bieżące koszty jego eksploatacji, amortyzacji oraz obsługi.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że posiadanie własnych pojazdów umożliwia pełną kontrolę nad logistyką inwestycji, ogranicza ryzyko przestojów wynikających z oczekiwania na sprzęt zewnętrzny oraz pozwala elastycznie reagować na potrzeby budowy. Korzyści te mają bezpośredni wymiar ekonomiczny i znajdują odzwierciedlenie w kalkulacji ceny.

Wieloletnia obecność Wykonawcy na rynku robót drogowych przekłada się również na możliwość precyzyjnego planowania robót, właściwego doboru technologii, ograniczenia ryzyka organizacyjnego oraz optymalnego wykorzystania sprzętu i pracowników. Efektem doświadczenia nie jest wyłącznie sprawniejsze wykonanie robót, ale również rzeczywiste ograniczenie kosztów ich realizacji. W praktyce przedsiębiorcy dysponujący wieloletnim doświadczeniem są w stanie osiągać wyższą efektywność organizacyjną niż podmioty dopiero budujące zaplecze techniczne (Własny recykler (stabilizator gruntu))

Szczególne znaczenie dla niniejszego zamówienia ma fakt posiadania przez Wykonawcę specjalistycznego stabilizatora (recyklera) gruntu. Przedłożona faktura dokumentuje zakup urządzenia o wartości 184.500,00 zł brutto. Nie jest to zatem deklaracja dotycząca planowanego zakupu sprzętu ani zamiaru korzystania z urządzeń należących do podmiotów trzecich. Wykonawca faktycznie dysponuje urządzeniem umożliwiającym wykonywanie robót związanych ze stabilizacją gruntu we własnym zakresie. Okoliczność ta ma istotny wpływ na ekonomikę realizacji zamówienia.

W przypadku wykonawców nieposiadających tego rodzaju sprzętu stabilizacja gruntu najczęściej wykonywana jest przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne albo z wykorzystaniem wynajętych maszyn. Powoduje to konieczność ponoszenia kosztów najmu sprzętu, kosztów transportu urządzenia na plac budowy, kosztów operatorów oraz marży wykonawcy świadczącego usługę. W niniejszej sprawie koszty te nie występują. Wykonawca realizuje przedmiotowe roboty przy wykorzystaniu własnego urządzenia oraz własnych pracowników, co w oczywisty sposób przekłada się na możliwość zaoferowania niższej ceny bez uszczerbku dla jakości wykonywanych robót.

Nie sposób również pominąć oszczędności wynikających z ograniczenia transportu materiałów. Technologia recyklingu umożliwia wykorzystanie materiału znajdującego się na miejscu wykonywania robót, ograniczając konieczność jego wywozu oraz ponownego dowozu materiałów zastępczych. Ograniczeniu ulegają zatem zarówno koszty transportu, jak i czas realizacji inwestycji.

Własny transport

Kolejnym elementem mającym istotny wpływ na kalkulację ceny jest dysponowanie własnym transportem ciężkim.

Realizacja robót drogowych wymaga ciągłego przemieszczania znacznych ilości materiałów budowlanych, kruszyw, elementów betonowych, rur, mas bitumicznych oraz sprzętu budowlanego. Korzystanie z usług przewoźników zewnętrznych powodowałoby konieczność ponoszenia wysokich kosztów transportowych oraz uzależniałoby przebieg robót od dostępności podmiotów trzecich.

Własny transport pozwala ograniczyć te koszty do rzeczywistych kosztów eksploatacyjnych przedsiębiorstwa, eliminując marżę zewnętrznych przewoźników. Jednocześnie umożliwia bieżące dostosowywanie harmonogramu dostaw do postępu robót oraz efektywniejsze wykorzystanie czasu pracy sprzętu i pracowników.

Powyższe okoliczności nie mają charakteru hipotetycznego. Zostały one wykazane dokumentami potwierdzającymi dysponowanie przez Wykonawcę flotą samochodów ciężarowych wykorzystywanych w prowadzonej działalności gospodarczej. Tym samym twierdzenie o ograniczeniu kosztów transportu znajduje pełne potwierdzenie w przedłożonym

materiale dowodowym.

Własna kadra pracownicza

Istotnym elementem wpływającym na konkurencyjność ceny jest również wykonywanie robót własnymi siłami. Wykonawca zatrudnia wykwalifikowanych pracowników posiadających doświadczenie w realizacji robót drogowych. Na potwierdzenie tej okoliczności przedłożono zaświadczenie o zatrudnieniu operatora koparko-ladowarki oraz dokumentację dotyczącą osiąganego wynagrodzenia. Dokumenty te potwierdzają nie tylko sam fakt zatrudnienia pracownika, ale również rzeczywisty poziom kosztów pracy ponoszonych przez Wykonawcę. Tym samym przyjęte w kalkulacji koszty robocizny nie stanowią wartości szacunkowych, lecz wynikają z realnych danych ekonomicznych przedsiębiorstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje również wieloletnie doświadczenie Wykonawcy w realizacji robót drogowych o zbliżonym charakterze. Doświadczenie to przekłada się nie tylko na znajomość technologii wykonywania robót, lecz przede wszystkim na możliwość właściwego planowania procesu budowlanego, efektywnego wykorzystania sprzętu, ograniczenia przestojów oraz optymalnego zarządzania personelem. Są to wymierne korzyści ekonomiczne wpływające na możliwość zaoferowania konkurencyjnej ceny przy zachowaniu należytej jakości realizowanych robót.

Warto podkreślić, że wykonywanie robót własnymi siłami pozwala uniknąć kosztów związanych z angażowaniem podwykonawców, w szczególności kosztów ich marży, kosztów koordynacji robót oraz ryzyka organizacyjnego związanego z prowadzeniem inwestycji przez wiele niezależnych podmiotów. Także ta okoliczność znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w zaoferowanej cenie.

Przedstawione wyżej okoliczności należy oceniać łącznie. Każda z nich indywidualnie wpływa na ograniczenie kosztów realizacji zamówienia, natomiast ich łączne występowanie powoduje uzyskanie rzeczywistej przewagi kosztowej nad wykonawcami, którzy nie dysponują porównywalnym zapleczem technicznym i organizacyjnym. Właśnie ta przewaga stanowi rzeczywiste źródło konkurencyjności zaoferowanej ceny, a nie jej zaniżenie poniżej poziomu kosztów realizacji zamówienia.

Preferencyjne warunki handlowe oraz rzeczywiste ceny zakupu materiałów

Jednym z podstawowych czynników wpływających na wysokość zaoferowanej ceny są wieloletnie relacje handlowe Wykonawcy z dostawcami materiałów budowlanych wykorzystywanych przy realizacji inwestycji drogowych. Wykonawca od wielu lat prowadzi działalność w branży budowlanej, co przekłada się na możliwość uzyskiwania preferencyjnych warunków zakupu materiałów, indywidualnych rabatów handlowych oraz odroczonej terminowości płatności. Korzyści te nie mają charakteru incydentalnego ani hipotetycznego, lecz wynikają z długoletniej współpracy z dostawcami oraz skali prowadzonej działalności.

Na potwierdzenie powyższych okoliczności przedłożono aktualne oferty handlowe dotyczące podstawowych materiałów objętych przedmiotem zamówienia, w tym rur PVC, rur betonowych, mieszanek mineralno-asfaltowych oraz materiałów drogowych. Dokumenty te przedstawiają rzeczywiste ceny, po jakich Wykonawca może nabywać materiały wykorzystywane przy realizacji niniejszego zamówienia. Nie sposób przy tym oczekiwać, aby wykonawca wykazywał przyszłe koszty poprzez przedkładanie faktur dokumentujących zakup materiałów przeznaczonych do realizacji zamówienia, które na etapie składania wyjaśnień nie zostało jeszcze rozpoczęte. Z natury rzeczy zakup znacznej części materiałów następuje dopiero po zawarciu umowy oraz zgodnie z harmonogramem robót.

Wieloletnia współpraca z producentami oraz hurtowniami materiałów budowlanych pozwala Wykonawcy na nabywanie materiałów na warunkach niedostępnych dla podmiotów dokonujących zakupów incydentalnych lub realizujących niewielką liczbę inwestycji. Uzyskiwane warunki handlowe, obejmujące w szczególności indywidualne rabaty, preferencyjne ceny, korzystne terminy płatności oraz stałą współpracę z dostawcami, stanowią jedną z rzeczywistych przewag konkurencyjnych przedsiębiorstwa i mają bezpośredni wpływ na możliwość zaoferowania niższej ceny przy zachowaniu pełnej jakości wykonywanych robót.

Powyższe okoliczności nie stanowią jedynie deklaracji Wykonawcy. Znajdują one potwierdzenie w przedłożonych ofertach handlowych oraz cennikach uzyskanych od dostawców materiałów, z których wynika rzeczywisty poziom cen dostępnych dla Wykonawcy. Przedłożone oferty handlowe potwierdzają ponadto, że Wykonawca korzysta z istotnych rabatów handlowych udzielanych przez dostawców, co w sposób wymierny wpływa na obniżenie kosztów materiałowych przyjętych w kalkulacji ceny.

Aktualne orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej konsekwentnie wskazuje, że oferty handlowe, cenniki producentów, kalkulacje własne oraz pozostałe dokumenty obrazujące rzeczywiste warunki zakupu stanowią właściwy materiał dowodowy służący wykazaniu realności ceny. Dowody te powinny być oceniane łącznie z pozostałym materiałem zgromadzonym w sprawie, a nie w oderwaniu od całokształtu przedstawionych wyjaśnień.

Własna szkółka drzew i krzewów

Istotnym elementem wpływającym na ekonomikę realizacji zamówienia jest również fakt prowadzenia przez Wykonawcę własnej szkółki drzew i krzewów.

Okoliczność ta ma szczególne znaczenie w przypadku robót obejmujących wykonywanie nasadzeń, ponieważ eliminuje konieczność nabywania znacznej części materiału roślinnego od wyspecjalizowanych producentów po cenach detalicznych lub hurtowych uwzględniających ich marżę handlową.

W praktyce oznacza to, że Wykonawca ponosi jedynie rzeczywiste koszty produkcji materiału roślinnego, bez konieczności finansowania marży podmiotów zewnętrznych. Pozwala to na istotne ograniczenie kosztów realizacji robót związanych z zielenią przy jednoczesnym zachowaniu parametrów jakościowych wymaganych przez Zamawiającego.

Korzyść ta ma charakter trwały i wynika ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, a nie z jednorazowej okazji rynkowej. Stanowi zatem jedną z obiektywnych przesłanek umożliwiających zaoferowanie ceny niższej od cen konkurencyjnych wykonawców.

Dotychczasowa realizacja analogicznych zamówień jako potwierdzenie realności przyjętego modelu kalkulacji

Dla oceny realności zaoferowanej ceny należy również odnieść się od dotychczasowej działalności Wykonawcy. Przedsiębiorstwo od wielu lat realizuje zamówienia publiczne o zbliżonym charakterze, zakresie oraz stopniu skomplikowania, stosując analogiczny model organizacyjny oraz porównywalne założenia kalkulacyjne. Wszystkie te zamówienia zostały wykonane należyście, terminowo i zgodnie z warunkami zawartych umów, bez naliczania kar umownych, odstąpień od umów czy kwestionowania prawidłowości ich wykonania.

Okoliczność ta nie jest przywoływana jako samodzielny dowód przesądzający o braku rażąco niskiej ceny, lecz jako istotny element potwierdzający, że stosowany przez Wykonawcę model organizacyjny oraz sposób kalkulacji kosztów został wielokrotnie zweryfikowany w praktyce i pozwala na prawidłową realizację zamówień publicznych. Przedstawiona w niniejszym postępowaniu kalkulacja nie ma charakteru teoretycznego ani hipotetycznego, lecz opiera się na rzeczywistych doświadczeniach wynikających z wieloletniej realizacji robót drogowych.

Powyższe znajduje oparcie zarówno w przepisach art. 224 ust. 3 ustawy Pzp, jak i w aktualnym orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z którym katalog okoliczności oraz dowodów mogących uzasadniać realność ceny ma charakter otwarty i powinien być każdorazowo oceniany z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji wykonawcy oraz szczególnych uwarunkowań prowadzonej przez niego działalności (m.in. wyroki KIO: 1844/25, 2288/23, 526/23 oraz 2244/23). Jednocześnie Krajowa Izba Odwoławcza wskazała w wyroku z dnia 9 stycznia 2025 r., sygn. KIO 4525/24, że sama różnica pomiędzy ceną oferty a wartością szacunkową zamówienia lub cenami konkurentów nie przesądza jeszcze o występowaniu rażąco niskiej ceny. Ocena ta wymaga odniesienia do realiów rynkowych oraz cen podobnych zamówień. Z kolei w wyroku z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. KIO 3357/21, Izba podkreśliła, że ceną rażąco niską jest wyłącznie cena nierealistyczna, niewystępująca na rynku i niepozwalająca na wykonanie zamówienia zgodnie z jego wymaganiami.

W realiach niniejszej sprawy nie sposób przyjąć, że zaoferowana cena ma charakter nierealistyczny lub oderwany od warunków rynkowych, skoro analogiczny model organizacyjny i porównywalny sposób kalkulacji były z powodzeniem stosowane przez Wykonawcę przy realizacji wcześniejszych zamówień publicznych, które zostały wykonane bez jakichkolwiek zastrzeżeń ze strony zamawiających. Okoliczność ta stanowi dodatkowe potwierdzenie, że przedstawiona kalkulacja nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz odpowiada rzeczywistym możliwościom organizacyjnym i ekonomicznym Wykonawcy oraz zapewnia prawidłową realizację przedmiotu zamówienia.

Kompleksowa ocena przedstawionych dowodów

Pragniemy zwrócić szczególną uwagę na sposób, w jaki – zgodnie z aktualnym orzecznictwem – powinny zostać ocenione niniejsze wyjaśnienia.

Zarówno Krajowa Izba Odwoławcza, jak i Sądy konsekwentnie wskazują, że wyjaśnienia wykonawcy nie mogą być oceniane fragmentarycznie poprzez analizę pojedynczych dokumentów w oderwaniu od pozostałego materiału dowodowego. Wyrok Sądu Zamówień Publicznych z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. XXIII Zs 33/23, jednoznacznie wskazuje, że ocena wyjaśnień powinna mieć charakter kompleksowy i uwzględniać całokształt materiału przedstawionego przez wykonawcę. Podobnie Krajowa Izba Odwoławcza w licznych orzeczeniach podkreśla, że obowiązkiem zamawiającego jest dokonanie całościowej oceny wyjaśnień, a nie wybiórcze kwestionowanie poszczególnych elementów kalkulacji.

Jednocześnie należy podkreślić, że obowiązkiem Wykonawcy jest wykazanie realności zaoferowanej ceny, a nie przedstawienie dokumentacji księgowej dotyczącej każdego przyszłego wydatku z osobna. Przedłożone dowody powinny umożliwiać Zamawiającemu dokonanie kompleksowej oceny, czy zaoferowana cena pozwala na należyte wykonanie zamówienia. Standard ten został w niniejszej sprawie w pełni spełniony poprzez przedstawienie kalkulacji kosztów oraz licznych dokumentów źródłowych odnoszących się do poszczególnych elementów ceny. W niniejszej sprawie Wykonawca przedłożył: szczegółową kalkulację ceny, dokumenty dotyczące rzeczywistych kosztów zatrudnienia, dokumenty potwierdzające posiadanie własnego sprzętu, dokument potwierdzający posiadanie specjalistycznego recyklera, aktualne oferty handlowe dostawców, aktualne cenniki materiałów, dokumenty potwierdzające możliwości transportowe przedsiębiorstwa.

Każdy z tych dokumentów odnosi się do innego elementu kalkulacji ceny. Dopiero ich łączne rozpatrzenie pozwala zweryfikować, że zaoferowana cena nie jest ceną rażąco niską, lecz wynika z rzeczywistych przewag organizacyjnych i ekonomicznych Wykonawcy.

Na marginesie należy również wskazać, że wartość zamówienia ustalona przez Zamawiającego ma charakter szacunkowy i służy przede wszystkim określeniu wartości postępowania. Nie stanowi ona natomiast ceny rynkowej ani minimalnego poziomu wynagrodzenia, za które zamówienie może zostać wykonane. Okoliczność, iż Wykonawca – dzięki posiadanym zasobom technicznym, organizacyjnym i ekonomicznym – jest w stanie zrealizować zamówienie za kwotę niższą od wartości szacunkowej, nie może sama przez się prowadzić do wniosku o zaoferowaniu ceny rażąco niskiej.

W ocenie Wykonawcy przedstawiony materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości, że oferta została sporządzona z należytą starannością, uwzględnia wszystkie koszty realizacji zamówienia oraz zapewnia jego wykonanie zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji postępowania. Nie istnieją zatem podstawy do przyjęcia, że zaoferowana cena ma charakter nierealny lub nie pozwala na prawidłową realizację zamówienia.

Reasumując, przedstawione wyjaśnienia nie opierają się na ogólnych zapewnieniach Wykonawcy, lecz zostały poparte obszernym materiałem dowodowym obejmującym szczegółową kalkulację kosztów, oferty handlowe dostawców, aktualne cenniki materiałów, dokumenty potwierdzające dysponowanie własnym sprzętem i środkami transportu, dokumenty dotyczące zatrudnienia pracowników oraz pozostałe dokumenty potwierdzające organizację przedsiębiorstwa. Materiał ten tworzy spójną i wzajemnie uzupełniającą się całość, która jednoznacznie potwierdza, że zaoferowana cena została skalkulowana w sposób rzetelny, obejmuje wszystkie koszty realizacji zamówienia oraz zapewnia prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. W konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że oferta Wykonawcy zawiera cenę rażąco niską w rozumieniu art. 224 ustawy Prawo zamówień publicznych

Wykonawca oświadcza, że zaoferowana cena obejmuje pełny zakres robót objętych dokumentacją postępowania, w tym wszelkie koszty bezpośrednie i pośrednie, koszty transportu, organizacji budowy, materiałów, robocizny, sprzętu, obowiązków publicznoprawnych, ryzyk kontraktowych oraz pozostałych świadczeń niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia."

Ponadto Przystępujący wskazał: „wykonawca zastrzega jako tajemnicę przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz art. 18 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, informacje zawarte w:

- szczegółowej kalkulacji ceny,
- ofertach handlowych,
- dokumentach dotyczących uzyskanych rabatów,
- danych dotyczących kosztów zatrudnienia,
- dokumentach dotyczących organizacji przedsiębiorstwa,
- zestawieniach kosztowych,
- informacjach dotyczących własnego zaplecza technicznego,
- dokumentach obrazujących sposób organizacji realizacji robót.

Informacje te nie są powszechnie znane osobom działającym w branży, posiadają wymierną wartość gospodarczą, są wykorzystywane przez Wykonawcę do budowania przewagi konkurencyjnej, a przedsiębiorstwo podejmuje działania organizacyjne i prawne zmierzające do zachowania ich poufności. Ich ujawnienie umożliwiłoby konkurentom odtworzenie modelu kalkulacji kosztów Wykonawcy, stosowanej polityki rabatowej, struktury kosztów, sposobu organizacji robót oraz przewag konkurencyjnych wypracowanych przez przedsiębiorstwo na przestrzeni wielu lat działalności."

Do wyjaśnień załączono:

- Załącznik nr 1 – Zestawienie kosztów – potwierdza strukturę kalkulacji ceny.
- Załącznik nr 2 – Oferta handlowa rur PVC – potwierdza rzeczywiste ceny zakupu materiałów.
- Załącznik nr 3 – Oferta rur betonowych – potwierdza koszty materiałów kanalizacyjnych.
- Załącznik nr 4 – Oferta mas bitumicznych – potwierdza koszty wykonania nawierzchni.
- Załącznik nr 5 – Cennik materiałów drogowych – potwierdza aktualne ceny rynkowe.
- Załączniki nr 6–20 – Dowody rejestracyjne pojazdów – potwierdzają dysponowanie własnym transportem i sprzętem
- Załącznik nr 21 – Dokument zakupu stabilizatora gruntu – potwierdza posiadanie własnego specjalistycznego sprzętu.
- Załączniki nr 22–23 – Dokumenty pracownicze – potwierdzają rzeczywiste koszty robocizny.
- Załącznik nr 24 – zestawienie zrealizowanych zamówień wraz z referencjami.

Zamawiający 3 lipca 2026 r. zawiadomił wykonawców o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej.

Na wniosek Odwołującego o udostępnienie dokumentacji postępowania Zamawiający przekazał Odwołującemu

wyjaśnienia złożone przez Przystępującego w zakresie wyliczenia ceny bez załączników.

Zamawiający 5 sierpnia 2026 r., w związku z oświadczeniem Przystępującego o cofnięciu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, przekazał Odwołującemu załączniki nr 1-24 do wyjaśnień.

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba za zasadny uznała zarzut nr 1 odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 1, 2 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej „u.z.n.k.”) w zw. z naruszeniem art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp

Przywołując treść regulacji prawnych istotnych dla rozstrzygnięcia Izba wskazuje, że zgodnie z art. 16 ustawy Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Ust. 2 stanowi, iż Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zgodnie z ust. 3 nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy Pzp protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek. Zgodnie z art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania z tym, że 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 - przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu.

Jak wynika z powyższych przepisów kluczową zasadą systemu zamówień publicznych jest jawność postępowania, która stanowi jedno z narzędzi i gwarancji zachowania w postępowaniu zarówno uczciwej konkurencji, jak i jego przejrzystości. Art. 18 ust. 3 ustawy Pzp wprost wskazuje, iż jedną z przesłanek skutecznego zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa jest wykazanie przez wykonawcę, że informacje te w rzeczywistości taką tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią. Oznacza to, że informacje złożone przez wykonawcę mogą pozostać niejawne tylko w takim zakresie, w jakim wykonawca wywiązał się z ciężaru wykazania ich niejawnego charakteru. Brak wyjaśnień lub złożenie wyjaśnień ogólnikowych powinien być traktowany jako rezygnacja z przewidzianej przepisem art. 18 ust. 3 ustawy Pzp ochrony, co z kolei aktualizuje po stronie Zamawiającego obowiązek ujawnienia nieskutecznie utajnionych informacji. Rolą Zamawiającego w toku badania ofert jest ustalenie czy wykonawca sprostował obowiązkowi wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Aby wykazać zasadność zastrzeżenia danych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, wykonawca zobowiązany jest wykazać wystąpienie wszystkich przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Zgodnie z tym przepisem 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. W konsekwencji wykonawca zobowiązany był zastrzec, że określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, a w uzasadnieniu zastrzeżenia wykazać, że po pierwsze dane informacje mają charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą, po drugie że informacje te 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, a po trzecie, że podjęto w stosunku do tych informacji działania w celu utrzymania ich w poufności. Wszystkie wyżej wskazane przesłanki muszą wystąpić łącznie.

Podkreślić należy, że zaniedbanie wykonawcy przejawiające się w braku łącznego wykazania przesłanek, o których mowa w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, obciąża wykonawcę i zwalnia Zamawiającego z obowiązku zachowania informacji w poufności. W sytuacji, gdy wykonawca nie wykazał, że w odniesieniu do konkretnych informacji zaktualizowały się przesłanki ochrony z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Zamawiający nie może uznać zastrzeżenia za skuteczne, nawet jeśli w jego subiektywnym odczuciu określone informacje mogą zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorstwa. Takie działanie narusza zasadę jawności i zasadę równego traktowania

wykonawców. To wykonawca jako dysponent informacji ma sprostować obowiązкови nałożonemu na niego przez ustawę i nie jest rolą Zamawiającego wyřeczanie go z tego obowiązku.

Dalej naleŹy wskazać, Źe w przypadku zarzutu naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy Pzp badaniu przez Izbę podlega czynnořć Zamawiającego, polegająca na ocenie przedstawionego przez wykonawcę uzasadnienia zastrzeŹenia tajemnicy przedsiębiorstwa i do tego wyłącznie kontrola ta się sprowadza. Izba nie dokonuje oceny czy zastrzegane informacje obiektywnie stanowią lub mogą stanowić informacje podlegające ochronie, ale rozstrzyga czy Zamawiający prawidłowo uznał, Źe wykonawca w ustawowym terminie sprostował obowiązкови wykazania objęcia danych zawartych w wyjařnieniach tajemnicą, czy teŹ nie uczynił tego w sposób wystarczający.

Izba orzekając w sprawie wzięła zatem pod uwagę argumentację, którą Przystępujący przedstawił w złożonym uzasadnieniu i po skonfrontowaniu lektury tego pisma z uzasadnieniem zarzutów odwołania doszła do przekonania, Źe rację ma Odwołujący, Źe Przystępujący nie sprostował cięŹarowi wykazania, Źe zastrzeŹone jako tajemnica przedsiębiorstwa dokumenty załączone do wyjařnień raŹąco niskiej ceny w istocie zawierają informacje, które taką tajemnicę stanowią. Izba zgodziła się z Odwołującym, Źe uzasadnienie zastrzeŹenia tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawione przez Przystępującego w Źadnej mierze nie wykazuje spełnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. W przedmiotowym przypadku, zdaniem składu orzekającego, cięŹko w ogóle mówić o przedstawieniu przez Przystępującego uzasadnienia, w wyjařnieniach znalazło się bowiem jedynie ořwiadczenie, Źe wykonawca zastrzega określony katalog informacji oraz ogólne stwierdzenie, Źe „*Informacje te nie są powszechnie znane osobom działającym w branży, posiadają wymierną wartość gospodarczą, są wykorzystywane przez Wykonawcę do budowania przewagi konkurencyjnej, a przedsiębiorstwo podejmuje działania organizacyjne i prawne zmierzające do zachowania ich poufności. Ich ujawnienie umożliwiłoby konkurentom odtworzenie modelu kalkulacji kosztów Wykonawcy, stosowanej polityki rabatowej, struktury kosztów, sposobu organizacji robót oraz przewag konkurencyjnych wypracowanych przez przedsiębiorstwo na przestrzeni wielu lat działalności.*”

PowyŹsze stwierdzenie nie dowodzi spełnienia przesłanek z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Prawidłowo spostrzegł Odwołujący, Źe tego rodzaju uzasadnienie - ogólne, hasłowe i niezindywidualizowane - mogłoby zostać przedstawione przez kaŹdego wykonawcę w kaŹdym postępowaniu. W praktyce tak gołosłowne stwierdzenie niczego nie wykazuje. Pierwsze zdanie powyŹszego uzasadnienia stanowi przytoczenie treści ww. przepisu, drugie zdanie zaś to jedynie wyraz subiektywnego przekonania wykonawcy o wartości gospodarczej zastrzeganych informacji, która to wartość nie została w Źaden sposób wykazana. Izba podkreśla, Źe samo subiektywne przekonanie wykonawcy o wartości posiadanych przez niego informacji nie stanowi dostatecznego uzasadnienia dla zastrzeŹenia ich jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Jak wskazano w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt XXIII Zs 46/23, „*decyzja o utajnieniu poszczególnych informacji nie może wynikać tylko ze swobodnego uznania przedsiębiorky, lecz powinna opierać się na uzasadnionym przypuszczeniu, Źe dana informacja nie była jeszcze publicznie znana, jej ujawnienie zagrażałoby istotnym interesom przedsiębiorky oraz informacja ta może być uważana za poufną w świetle zwyczajów i praktyk danej branży. Nie wystarczy jedynie ořwiadczyć, Źe określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Trzeba jeszcze stosownie do okoliczności konkretnej sprawy udowodnić czy co najmniej uprawdopodobnić taki stan rzeczy.*” Przystępujący nie przedstawił Źadnych twierdzeń, które mogłyby wykazać wartość gospodarczą tych konkretnych informacji, które zastrzegł (zawartych w załącznikach nr 1-24 do wyjařnień). Przystępujący nie wykazał teŹ w Źaden sposób, Źe podjęto w stosunku do tych informacji działania w celu utrzymania ich w poufności. Nie opisał ani nie wyjaśnił, jakie środki podjął w celu ochrony informacji, nie złożył równieŹ Źadnych dowodów, które potwierdzałyby rzeczywiste podjęcie działań w celu zachowania informacji przedstawionych w wyjařnieniach raŹąco niskiej ceny w poufności. Izba podkreśla, Źe przedstawienie uzasadnienia zastrzeŹenia tajemnicy przedsiębiorstwa wykazującego przesłanki z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. musi mieć miejsce najpóźniej w chwili przekazywania zastrzeganych informacji. Późniejsze przedstawianie argumentacji i dowodów w tym zakresie, w szczegółośności na etapie postępowania odwoławczego, jest działaniem późnionym.

Zamawiający, w oparciu jedynie o lakoniczne ořwiadczenie wykonawcy zawarte w treści wyjařnień dotyczących wyliczenia ceny nie był w stanie zweryfikować jego prawdziwości i potwierdzić, Źe zastrzeŹone informacje faktycznie posiadają wartość gospodarczą oraz Źe u Przystępującego rzeczywiście podjęto działania w celu ochrony informacji. W tym stanie rzeczy dziwi stanowisko Zamawiającego, który w oparciu o wyłącznie hasłową, subiektywną deklarację wykonawcy, uznał tajemnicę przedsiębiorstwa za skutecznie zastrzeŹoną w stosunku do załączników do wyjařnień. Zadaniem Zamawiającego było naleŹywie zweryfikować zakres zastrzeŹonych informacji przez pryzmat przedstawionego uzasadnienia, a nie przyjmować biernie deklaracje wykonawcy za wiążące. Izba podkreśla, Źe uprawnienie do objęcia informacji tajemnicą przedsiębiorstwa nie powinno być traktowane przez wykonawców jako narzędzie mające na celu uniemoŹliwienie pozostałym uczestnikom postępowania zapoznania się z treścią konkurencyjnych ofert i dokumentów. Zamawiający utajnił wszystkie załączniki do wyjařnień, w sytuacji gdy część z nich juŹ na pierwszy rzut oka nie

zawierała żadnych informacji posiadających wartość gospodarczą, jak np. zestawienie zrealizowanych przez Przystępującego kontraktów publicznych. Zdaniem składu orzekającego Zamawiający przyjął bezkrytycznie stanowisko wykonawcy i poparł je własnym, subiektywnym przekonaniem o wartości gospodarczej informacji zawartych w załącznikach, co potwierdza treść notatki z analizy skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa znajdującej się w dokumentacji postępowania. Konsekwencją powyższego było to, że Zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia uchybił zasadzie jawności i uniemożliwił Odwołującemu zapoznanie się ze wszystkimi dokumentami załączonymi do wyjaśnień, w tym z dokumentami o merytorycznym i istotnym charakterze, których treść została bezprawnie utajniona.

Co istotne, sam Przystępujący będący dysponentem informacji zawartych w załącznikach do wyjaśnień rażąco niskiej ceny w piśmie z 20 lipca 2026 r. uznał, że mają one charakter jawny. Z niemalym zdumieniem Izba przyjęła stanowisko Zamawiającego, który - pomimo powyższego oświadczenia Przystępującego - w swoim dalszym piśmie oraz na rozprawie wciąż twierdził, że informacje zawarte w załącznikach nr 1-24 do wyjaśnień powinny podlegać ochronie. Zamawiający był zresztą niekonsekwentny w swoim stanowisku, gdyż ostatecznie, nie czekając na rozstrzygnięcie Izby, przekazał Odwołującemu dwa dni przed rozprawą ww. załączniki, a podczas rozprawy podtrzymywał, że mają one poufny charakter. Izba zdaje sobie sprawę, że Zamawiający chciał utrzymać w mocy wybór oferty najkorzystniejszej, niemniej jego działania polegające na przekazaniu Odwołującemu załączników do wyjaśnień Przystępującego bez uznania bezskuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i bez unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, były niezgodne z ustawą Pzp. Uwzględnienie odwołania przez Zamawiającego w zakresie zarzutu nr 1 doprowadziłoby do tożsamego rezultatu jak wynikający z sentencji niniejszego wyroku, tyle że Zamawiający nie poniósłby wówczas kosztów postępowania.

Izba wskazuje ponadto, że nie zgodziła się z Zamawiającym, że stwierdzone naruszenie przepisów ustawy Pzp nie może mieć wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Brak ujawnienia nieskutecznie zastrzeżonych informacji pozostawał w sprzeczności z zasadą jawności postępowania, Zamawiający nie udostępniając Odwołującemu załączników do wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez Przystępującego, w sytuacji gdy ich poufny charakter nie został wykazany, pozbawił Odwołującego możliwości kontroli czynności Zamawiającego polegającej na ocenie tych wyjaśnień i podniesienia skonkretyzowanych zarzutów dotyczących ceny oferty Przystępującego w postępowaniu odwoławczym w oparciu o całokształt wyjaśnień i załączonych do nich dowodów. Odwołujący co prawda otrzymał pismo przewodnie zawierające wyjaśnienia, niemniej miało ono charakter relatywnie ogólny, a konkretyzacja treści wyjaśnień w aspekcie merytorycznym znalazła miejsce właśnie w zastrzeżonych załącznikach, w szczególności w zestawieniu kosztów czy ofertach handlowych. W samych wyjaśnieniach nie zawarto żadnych wymiernych danych obrazujących poziom przyjętych kosztów. Bez znaczenia dla oceny wpływu na wynik postępowania pozostają twierdzenia Zamawiającego, że w jego opinii złożone wyjaśnienia w przedmiocie wyliczenia ceny są prawidłowe, a Zamawiający ponownie dokonał wyboru oferty tego samego wykonawcy. Zamawiający naruszył zasadę jawności w sposób rzutujący na możliwość skorzystania przez Odwołującego z jego ustawowych uprawnień do zapoznania się z dokumentacją postępowania i podjęcia decyzji o ewentualnym skorzystaniu ze środków ochrony prawnej w oparciu o całokształt tej dokumentacji.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że Zamawiający w dalszym ciągu, nawet pomimo przyznania przez Przystępującego, że treść wszystkich załączników do wyjaśnień jest jawna, stał na stanowisku, że ocenił w sposób prawidłowy zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa a informacje zawarte w załącznikach powinny podlegać ochronie, Izba nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny oferty, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji zawartych w załącznikach nr 1-24 do wyjaśnień Przystępującego dotyczących wyliczenia ceny z dnia 26 czerwca 2026 r. Izba nie nakazywała Zamawiającemu udostępnienia tych dokumentów Odwołującemu, ponieważ Odwołujący już je otrzymał.

Biorąc pod uwagę wszystko powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie podlega uwzględnieniu i na podstawie art. 553 ustawy Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „Rozporządzenie w sprawie kosztów postępowania”).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego. Art. 575 ustawy Pzp stanowi, że strony oraz uczestnik

postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie kosztów postępowania stanowi, że W przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2. Kosztami, o którym mowa w § 5 pkt 2, są uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy, obejmujące m.in. wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych (lit. b).

Uwzględniając powyższe regulacje, z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości, Izba kosztami postępowania obciążyła Zamawiającego, zasądzając od niego na rzecz Odwołującego uzasadnione koszty postępowania w łącznej kwocie 13 600 zł stanowiącej koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania (10000 zł) oraz wynagrodzenia pełnomocnika (3600 zł), potwierdzone złożonymi do akt sprawy dokumentami.

Przewodnicząca:.....