

WYROK

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Martyna Mieszkowska

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 lipca 2026 r. przez wykonawcę M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Handlowo Usługowy Renimar M.K. w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Gminę Ryglice,

orzeka:

uwzględnić odwołanie i nakazuje Zamawiającemu:

- 1.1. unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty,
- 1.2. powtórzenie czynności badania i oceny ofert, a w jej ramach odtajnienie karty technicznej równoważności oraz dokumentu „wyjaśnienia kosztorys”,

kosztami postępowania obciąża Zamawiającego,

zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Handlowo Usługowy Renimar M.K. tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika ww. wykonawcy,

zasądza od Zamawiającego na rzecz wykonawcy M.K. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Zakład Handlowo Usługowy Renimar M.K. kwotę 13 600 zł 00 gr (trzynaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez ww. wykonawcę z tytułu wpisu od odwołania oraz 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

Gmina Ryglice (dalej: „Zamawiający”), prowadzi z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm. dalej: „ustawa Pzp”) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym pn.: „Rozbudowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK) w Ryglicach w ramach projektu Wspieranie gospodarki odpadami na terenie gminy Ryglice.” (znak postępowania: RI.271.1.1.2026). Szacunkowa wartość zamówienia nie przekracza kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydane na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 19 marca 2026 r. pod numerem: 2026/BZP 00163205/01.

W dniu 13 lipca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w zakresie części w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Handlowo Usługowy Renimar M.K. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie złożono na czynności Zamawiającego dotyczące wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty Housebud P.T. mimo, iż oferta ta nie powinna zostać wybrana, a jej wybór być może jest w ogóle przedwczesny, oferta ta powinna podlegać odrzuceniu na podstawie art.226 ust.1 pkt 5) ustawy Pzp oraz art. 224 ust.6 i art.226 ust.1 pkt 8) ustawy Pzp.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 74 ust.1 i 2 ustawy Pzp i art. 18 ust. 2 ustawy Pzp i art. 522 ust.1 ustawy Pzp oraz § 5 ust. 4 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzez nieudostępnienie Odwołującemu uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie wyjaśnień rąkając niskiej ceny (o ile taki dokument został w ogóle złożony) i karty technicznej równoważności, co ma wpływ na fakt, iż Odwołujący nie może zakwestionować wyboru oferty najkorzystniejszej przez Zamawiającego i ma wpływ na wynik postępowania, a także ograniczenie dostępu do informacji, podczas, gdy nie wynika to z przepisów ustawy, a także z uwagi na to, że Zamawiający uwzględnił odwołanie w tym zakresie i powinien wykonać wszystkie czynności zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu, a czego nie dokonał
- 2) art. 18 ust. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy Pzp w związku z art. 522 ust.1 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, dalej „uknk” poprzez zaniechanie

zweryfikowania przez Zamawiającego złożonych przez Wykonawcę Housebud P.T., dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa i błędną ocenę skuteczności zastrzeżenia przez Housebud PawełTomasik, jako tajemnicy przedsiębiorstwa wyjaśnień dotyczących ceny oferty złożonych w trybie przepisu art. 224 ustawy Pzp i karty technicznej równoważności ,a co za tym idzie nieuzasadnione utrzymanie w mocy dokumentów zastrzeżonych przez Odwołującego, jako tajemnica przedsiębiorstwa, podczas, gdy Housebud P.T. poprzez przyjęcie, iż dokument uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa z dnia 5.05.2026 roku uzasadnia zastrzeżenie karty technicznej równoważności, podczas, gdy uzasadnienie to nie spełnia przesłanek ustawowych wskazujących na prawidłowość zastrzeżenia, w tym w szczególności brak dowodów wskazujących na ochronę tajemnicy, co powoduje, że karta techniczna równoważności nie została w sposób prawidłowy chroniona tajemnicą przedsiębiorstwa i powinna być odtajniona i udostępniona, a także poprzez zaniechanie odtajnienia uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, jeśli takowe zostały w ogóle złożone, gdyż samo uzasadnienie zastrzeżenia nie może utajnione, lub zaniechanie udostępnienia , jeśli dokumenty dotyczące uzasadnienia zastrzeżenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny nigdy nie zostały złożone, co doprowadziło do tego, że Zamawiający nie ocenił nawet utajnionych dokumentów, w tym dokumentów, które co do zasady nie mają prawa być utajnione (uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa), co w szczególności ma

przełożenie na możliwość sprawdzenia, czy wykonawca poprawnie uzasadnił cenę ofertową, gdyż brak udostępnienia pozycji kosztorysowych czy wybranych czy w całości nie pozwala Odwołującemu na weryfikację ceny wybranej oferty, mimo, że prawdopodobnie kosztorysy te nawet nie zostały skutecznie chronione zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, czy też braku oceny wszystkich przesłanek skuteczności zastrzeżenia , co do uzasadnienia tajemnicy w zakresie karty technicznej równoważności, a także nie wynika powyższego pomimo uwzględnienia odwołania jako zarzuty ewentualne, gdyby Izba nie uznała powyższych w zakresie zastrzeżenia tajemnicy i braku udostępnienia wskazuje na następujące:

3) art. 226 ust.1 pkt 8) ustawy Pzp w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Housebud P.T., podczas, gdy wyjaśnienia wykonawcy Housebud P.T. są bardzo ogólne i nie zawierają żadnych dowodów, wyliczeń matematycznych, ani jakichkolwiek wartości matematycznych pozwalających na uzasadnienie obniżenia ceny ofertowej w tak znaczny sposób, co potwierdza, iż wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, wyjaśnienia są bardzo ogólne, lakoniczne, a wskazywane okoliczności szczególne nie dotyczą tylko wykonawcy, tym bardziej nie pozwalają na udowodnienie ceny i potwierdzają rażąco niską cenę

4) art. 226 ust.1 pkt 5) ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty, która jest niezgodna z warunkami zamówienia, gdyż zamiast dopuszczalnego rozwiązania równoważnego zawiera zmianę technologii, która nie została dopuszczona w warunkach zamówienia, tym samym stanowi o niezgodności oferty z warunkami zamówienia, na co wskazuje oświadczenie wykonawcy w zakresie rzekomego rozwiązania równoważnego,

5) art.223 ust.1 ustawy Pzp jako zarzut ewentualny, co do zarzutu art.226 ust.1 pkt 5 ustawy Pzp, na wypadek gdyby Izba nie uznała zarzutu art. 226 ust.1 pkt 5) ustawy Pzp wskazuje na zarzut zaniechania wezwania do wyjaśnień wykonawcy Housebud P.T. z uwagi na to, że swz zawiera szereg wymagań co do spełnienia równoważności, podczas, gdy wykonawca wskazał w oświadczeniu o równoważności, iż jego „produkt” spełnia tylko nośność, trwałość i parametry techniczne i użytkowe, przy czym stwierdzenie w zakresie

parametrów jest enigmatyczne i nie pozwala na weryfikację wszystkich kryteriów równoważności zgodnie z swz,

6) art.139 ust.1 ustawy Pzp poprzez wybór oferty Housebud P.T., jako oferty najkorzystniejszej, podczas, gdy jej wybór jest co najmniej przedwczesny, czy też oferta ta podlega odrzuceniu, co tym bardziej wskazuje na fakt, iż wybór ten jest niezgodny z przepisami prawa, jako zarzut wynikowy, czy w zakresie zarzutów głównych, czy też ewentualnych.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej to jest oferty Housebud P.T.,

2) udostępnienia uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny jeśli takie w ogóle złożono,

3) odtajnienia karty technicznej równoważności, gdyż nie dokument ten nie został skutecznie zastrzeżony, nie wykazano w stosunku do niego przesłanek ustawowych pozwalających na uznanie skuteczności zastrzeżenia, a także odtajnienia kosztorysu czy też odtajnienia zestawienia pozycji kosztorysowych w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny, jeśli nigdy w stosunku do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny nie wskazano uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, co do zarzutów ewentualnych;

4) Odrzucenia oferty wykonawcy jako zawierającej rażąco niską cenę,

5) Odrzucenia oferty wykonawcy jako niezgodnej z warunkami zamówienia (ewentualnie w tym zakresie żądanie ewentualne – wezwanie do wyjaśnień oferty w zakresie zgodności z kryteriami równoważności wskazanymi w swz) lub ewentualnie jako przedwczesnej i zaniechanie wezwania do wyjaśnień w zakresie treści oferty co do rozwiązania równoważnego.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że: „ Wobec faktu, iż w dacie 19.06.2026 roku Zamawiający dokonał unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w związku z wniesieniem pierwszego odwołania, Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego e-mailem dnia 24.06.2026 roku o udostępnienie dokumentów takich jak karta techniczna oraz pozycje kosztorysowe. W dniu 6.07.2026 roku otrzymał informacje, iż Zamawiający nie udostępni przedmiotowych dokumentów. Zdaniem odwołującego termin na wniesienie odwołania w tym zakresie otworzył mu się wraz z ponownym wyborem najkorzystniejszej oferty to jest w dacie 13.07.2026 roku, gdyby jednak Izba uznała, że termin ten biegnie od dnia 6.07.2026 roku, bo Zamawiający w tej dacie wskazał, że mimo unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej i uwzględnienia odwołania nie udostępni dokumentów to odwołujący dochowując terminu 5- dniowego i mając na uwadze przepis art.509 ust.2 ustawy Pzp stawia zarzut w tym zakresie dochowując terminu 5 – dniowego. W dacie 6.0.2026 roku Odwołujący bowiem powziął informacje, iż Zamawiający nie zamierza postąpić zgodnie z przepisem art.522 ust.1 ustawy Pzp. Zamawiający zatem nie udostępnił wykonawcy dokumentów wskazanych jako zestawienia pozycji kosztorysowych mających istotny wpływ na wysokość zaoferowanej ceny oraz karty technicznej materiału. (...)Jeśli zaś wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie zawierają własnego uzasadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa wskazującego na ochronę danych dotyczących kosztorysu czy też zestawienia pozycji kosztorysowych to Zamawiający bezprawnie odmówił odtajnienia tych dokumentów. Jeśli odmawiając Odwołującemu udostępnienia zestawienia pozycji kosztorysowych zamawiający oparł się na uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa co do rzekomego rozwiązania równoważnego to należy uznać, że zastrzeżenie to jest absolutnie bezskuteczne. (...) należy wskazać, iż wykonawca nie wykazał wartości gospodarczej w zakresie globalnym a tylko ogólnie wskazał, iż wpływają na konkurencyjność oferty (a zatem w tym konkretnym postępowaniu), wskazał, że nie są ogólnie dostępne i powszechnie znane mają indywidualny charakter, ale ani nigdzie nie wykazał na czym polega na indywidualność, ani nie przedstawił żadnego dowodu na tą okoliczność. Ponadto nie wykazał żadnego działania w celu zachowania poufności, nie przedstawił na tą okoliczność żadnego dowodu. Wykonawca Housebud tylko gołostownie wskazał, iż dostęp do tych informacji ogranicza tylko i wyłącznie do osób uprawnionych. Tym samym wykonawca nie udowodnił spełnienia przesłanek pozwalających na uznanie prawidłowości zastrzeżenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wobec powyższego Odwołujący wnosi o odtajnienie karty technicznej równoważnej z uwagi brak wykazania spełnienia przesłanek ustawowych pozwalających na utajnienie karty technicznej produktu.”

Odwołujący wskazał, że posiada interes i może ponieść szkodę w wyniku uchybienia przez zamawiającego przepisów ustawy.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 1 pkt 2) lit. a) ustawy Pzp. Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 6 lipca 2026 r. (przekazanie informacji o podtrzymaniu stanowiska w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa) oraz w dniu 13 lipca 2026 r. (opublikowanie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 13 lipca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 10 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Zamawiający pismem z dnia 23 lipca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o odrzucenie odwołania w zakresie zarzutów nr 1 oraz 2 wskazanych w petitum odwołania, a także oddalenia odwołania w pozostałym zakresie.

W dniu 14 sierpnia 2026 r. Odwołujący złożył pismo procesowe.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń, a także stanowisk, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba nie podzieliła stanowiska, zgodnie z którym w niniejszej sprawie zachodziła przesłanka odrzucenia odwołania określona w art. 528 pkt 4 ustawy Pzp.

Zgodnie z tym przepisem Izba odrzuca odwołanie, jeżeli odwołujący powołuje się wyłącznie na te same okoliczności, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie innego odwołania dotyczącego tego samego postępowania, wniesionego przez tego samego odwołującego. Dla zastosowania wskazanej podstawy odrzucenia konieczne jest zatem stwierdzenie tożsamości okoliczności faktycznych stanowiących podstawę obu odwołań. Przesłanka ta nie zachodzi natomiast w sytuacji, gdy po zakończeniu wcześniejszego postępowania odwoławczego dochodzi do dokonania przez Zamawiającego nowych czynności lub zaniechań albo gdy podstawę kolejnego odwołania stanowią okoliczności, które nie były i nie mogły być przedmiotem wcześniejszego rozpoznania.

W okolicznościach niniejszej sprawy taka pełna tożsamość nie wystąpiła.

Przedewszystkim po wniesieniu pierwszego odwołania oraz w następstwie postępowania prowadzonego pod sygn. akt

KIO 2536/26 doszło do dalszych czynności Zamawiającego, które ukształtowały nowy stan faktyczny. W szczególności w dniu 19 czerwca 2026 r. Zamawiający unieważnił wcześniejszą czynność wyboru oferty najkorzystniejszej i przystąpił do ponownego badania i oceny ofert. Następnie w dniu 24 czerwca 2026 r. Odwołujący ponownie wystąpił o udostępnienie dokumentacji, zaś w dniu 6 lipca 2026 r. Zamawiający odmówił jej udostępnienia w zakresie Karty Technicznej oraz zestawienia pozycji kosztorysowych. Kolejno, w dniu 13 lipca 2026 r. Zamawiający dokonał ponownego wyboru oferty wykonawcy Housebud P.T. w Rzuchowej.

Powyższe czynności tworzą odrębny ciąg zdarzeń, który w chwili wniesienia pierwszego odwołania jeszcze nie istniał. Nie sposób zatem przyjąć, że drugie odwołanie zostało oparte wyłącznie na tych samych okolicznościach, które stanowiły podstawę odwołania rozpoznawanego w sprawie KIO 2536/26.

Znaczenie ma również odmienny stan wiedzy Odwołującego w chwili wniesienia obu środków ochrony prawnej. Pierwsze odwołanie zostało wniesione w sytuacji, w której Odwołujący nie znał jeszcze treści uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa sporządzonego przez wykonawcę Housebud. Dopiero po wniesieniu tego odwołania udostępniono mu uzasadnienie zastrzeżenia z dnia 5 maja 2026 r., oświadczenie dotyczące rozwiązania równoważnego oraz część wyjaśnień odnoszących się do wysokości zaoferowanej ceny. Jednocześnie Zamawiający nadal nie udostępnił karty technicznej – rozwiązania równoważnego oraz zestawienia pozycji kosztorysowych, uznając, że dokumenty te zostały skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

Okoliczność ta znajduje potwierdzenie w treści postanowienia w sprawie KIO 2536/26, w którym Izba odnotowała stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym Karta Techniczna oraz zestawienie pozycji kosztorysowych nie zostały odtajnione. Samo przytoczenie tego stanowiska w części referującej przebieg postępowania nie oznacza jednak, że Izba dokonała merytorycznej oceny skuteczności zastrzeżenia tych dokumentów jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Postępowanie w sprawie KIO 2536/26 zostało bowiem umorzone na podstawie art. 568 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 522 ust. 1 ustawy Pzp na skutek uwzględnienia odwołania przez Zamawiającego oraz braku skutecznego przystąpienia wykonawcy po stronie Zamawiającego. W uzasadnieniu postanowienia KIO 2536/26 Izba wskazała natomiast na wynikający z art. 522 ust. 1 ustawy Pzp obowiązek Zamawiającego wykonania, powtórzenia lub unieważnienia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu. Tym samym dopiero sposób wykonania przez Zamawiającego obowiązków powstałych wskutek uwzględnienia pierwszego odwołania mógł stanowić źródło kolejnych czynności lub zaniechań podlegających samodzielnemu zaskarżeniu.

Nie można przy tym podzielić stanowiska, że już w dniu 2 czerwca 2026 r. po stronie Odwołującego powstał obowiązek wniesienia kolejnego odwołania pod rygorem utraty możliwości zakwestionowania późniejszego sposobu wykonania przez Zamawiającego obowiązków wynikających z art. 522 ust. 1 ustawy Pzp. W tym czasie pierwsze postępowanie odwoławcze pozostawało w toku, a Zamawiający nie wykonał jeszcze wszystkich czynności odpowiadających żądaniom tego odwołania, w szczególności nie unieważnił czynności wyboru oferty najkorzystniejszej.

Dopiero unieważnienie wyboru w dniu 19 czerwca 2026 r., powrót do etapu badania i oceny ofert, ponowny wniosek Odwołującego o udostępnienie dokumentacji, a następnie odmowa jej udostępnienia z dnia 6 lipca 2026 r. doprowadziły do powstania nowego stanu faktycznego, który mógł stanowić samodzielną podstawę wniesienia kolejnego odwołania.

W tym kontekście nie można również uznać, że wcześniejsze umorzenie postępowania w sprawie KIO 2536/26 stanowiło merytoryczne rozstrzygnięcie okoliczności będących przedmiotem niniejszego odwołania w rozumieniu art. 528 pkt 4 ustawy Pzp. Umorzenie nastąpiło wskutek uwzględnienia odwołania przez Zamawiającego, a nie wskutek dokonania przez Izbę merytorycznej oceny prawidłowości zastrzeżenia poszczególnych dokumentów jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

W niniejszym odwołaniu Odwołujący mógł natomiast sformułować skonkretyzowane zarzuty dotyczące wadliwości uznania karty technicznej oraz zestawienia pozycji kosztorysowych za dokumenty skutecznie objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, odwołując się zarówno do treści uzasadnienia zastrzeżenia z dnia 5 maja 2026 r., uzyskanej już po wniesieniu pierwszego odwołania, jak i do późniejszych czynności Zamawiającego, w szczególności odmowy udostępnienia dokumentów z dnia 6 lipca 2026 r.

Izba uznała również, że odwołanie w tym zakresie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu. Skoro czynność Zamawiającego stanowiąca podstawę zarzutu została zakomunikowana Odwołującemu w dniu 6 lipca 2026 r., pięciodniowy termin na wniesienie odwołania upływał w dniu 11 lipca 2026 r. Dzień ten przypadł jednak w sobotę, wobec czego, stosownie do art. 509 ust. 2 ustawy Pzp, termin upływał w następnym dniu, który nie był sobotą ani dniem ustawowo wolnym od pracy, tj. w poniedziałek 13 lipca 2026 r.

Reasumując, brak było podstaw do zastosowania art. 528 pkt 4 ustawy Pzp. Pierwsze odwołanie zostało wniesione przy innym stanie wiedzy Odwołującego oraz przed dokonaniem szeregu późniejszych czynności Zamawiającego. Drugie odwołanie zostało natomiast oparte na konkretnych informacjach uzyskanych już po wniesieniu pierwszego odwołania, na dalszym utrzymywaniu karty technicznej i zestawienia pozycji kosztorysowych w tajemnicy, na odmowie ich udostępnienia z dnia 6 lipca 2026 r., jak również na czynnościach podjętych przez Zamawiającego po unieważnieniu

wcześniejszego wyboru oferty najkorzystniejszej.

Nie wystąpiła zatem wymagana przez art. 528 pkt 4 ustawy Pzp pełna tożsamość okoliczności stanowiących podstawę obu odwołań, a okoliczności będące podstawą niniejszego środka ochrony prawnej nie były przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia Izby w sprawie KIO 2536/26.

Izba ustaliła ponadto, że Odwołujący wykazał przesłanki skorzystania ze środków ochrony prawnej zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba postanowiła dopuścić dowody z dokumentacji przedmiotowego postępowania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę stanowiska Stron oraz zgromadzony materiał dowodowy, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że wykonawca Housebud P.T. w Rzuchowej bezskutecznie przystąpił do niniejszego postępowania, bowiem przystąpienie wniósł do Prezesa Izby przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, na adres poczty elektronicznej Izby udostępniony na stronie internetowej Urzędu. Zgodnie z art. 508 ust. 2 PZP w zw. z § 4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz.U. poz. 2453 ze zm.), pisma w postępowaniu odwoławczym, z wyjątkiem odwołania i przystąpienia do postępowania odwoławczego, wnoszone do Prezesa Izby lub Izby w postaci elektronicznej, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, mogą być przekazywane również na adres poczty elektronicznej Izby udostępniony na stronie internetowej Urzędu. Tym samym, Należy wskazać, że przystąpienie może być przekazane wyłącznie na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w ustawie z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2026 r.), zaś przekazane drogą mailową jest bezskuteczne.

Zgodnie z treścią art. 74 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp

1. Protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek.

2. Załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że:

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

2) wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków - przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu.

W myśl art. 522 ust. 1 ustawy Pzp W przypadku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba może umorzyć postępowanie odwoławcze na posiedzeniu niejawnym bez obecności stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, którzy przystąpili do postępowania po stronie wykonawcy, pod warunkiem że w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca. W takim przypadku zamawiający wykonuje, powtarza lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu.

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma chronologia czynności podejmowanych przez Zamawiającego w toku przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W dniu 19 maja 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty wykonawcy Housebud P.T. jako oferty najkorzystniejszej. Wobec czynności wyboru tej oferty, a także wobec zaniechania udostępnienia Odwołującemu dokumentacji postępowania, Odwołujący wniósł odwołanie. Sformułowane wówczas zarzuty dotyczyły w szczególności zaniechania udostępnienia uzasadnienia zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych dokumentów, które – w ocenie Odwołującego – zostały przez Zamawiającego bezzasadnie objęte poufnością.

W dniu 2 czerwca 2026 r. Zamawiający udostępnił Odwołującemu oświadczenie dotyczące rozwiązania równoważnego oraz wyjaśnienia wykonawcy z dnia 18 maja 2026 r. odnoszące się do wysokości zaoferowanej ceny. Udostępnienie to nie obejmowało jednak zestawienia pozycji kosztorysowych.

Następnie, w piśmie z dnia 3 czerwca 2026 r., Zamawiający wniósł o częściowe umorzenie postępowania odwoławczego, wskazując, że w związku z udostępnieniem części dokumentów uwzględnił odwołanie w zakresie zarzutów oznaczonych w odwołaniu jako pkt 1 i 2, natomiast w pozostałym zakresie wniósł o jego oddalenie.

Należy przy tym wskazać, że żądanie Odwołującego nie ograniczało się wyłącznie do udostępnienia określonych dokumentów. Odwołujący domagał się również unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz nakazania Zamawiającemu udostępnienia uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również pozostałych dokumentów mających – w jego ocenie – charakter jawny, a bezzasadnie objętych poufnością.

W dniu 19 czerwca 2026 r., w związku z wniesieniem pierwszego odwołania, Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty najkorzystniejszej.

Następnie, postępowanie w sprawie KIO 2536/26 zostało umorzone na podstawie art. 568 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art.

522 ust. 1 ustawy Pzp w związku z uwzględnieniem odwołania przez Zamawiającego oraz brakiem skutecznego przystąpienia wykonawcy po stronie Zamawiającego. W uzasadnieniu postanowienia KIO 2536/26 Izba wskazała natomiast na wynikający z art. 522 ust. 1 ustawy Pzp obowiązek Zamawiającego wykonania, powtórzenia lub unieważnienia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu. Odwołujący, wiadomością e-mail z dnia 24 czerwca 2026 r., ponownie zwrócił się do Zamawiającego o udostępnienie dokumentów dotyczących oferty Housebud P.T., w tym karty technicznej materiału oraz zestawienia pozycji kosztorysowych.

W dniu 6 lipca 2026 r. Odwołujący otrzymał informację, że Zamawiający nie udostępni wskazanych dokumentów.

Tym samym, pomimo częściowego udostępnienia dokumentacji postępowania na wcześniejszym jego etapie oraz unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, Zamawiający nadal nie udostępnił Odwołującemu zestawienia pozycji kosztorysowych, które – zgodnie z treścią złożonych przez wykonawcę Housebud wyjaśnień – miało istotne znaczenie dla ustalenia wysokości zaoferowanej ceny, jak również nie przekazał karty technicznej.

W ocenie Izby powyższe świadczy o nieprawidłowym wykonaniu przez Zamawiającego obowiązku zapewnienia wykonawcom dostępu do jawnej dokumentacji postępowania. Jednocześnie Izba stwierdziła, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak było podstaw do dalszego ograniczania Odwołującemu dostępu do wskazanych dokumentów.

Podkreślenia wymaga przy tym, że Zamawiający, uwzględniając pierwsze odwołanie, zobowiązany był – w zakresie objętym uwzględnieniem – do dokonania czynności zgodnych z żądaniami sformułowanymi w odwołaniu. Należy wskazać, że żądanie Odwołującego obejmowało nie tylko unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, lecz również udostępnienie dokumentów objętych poufnością.

W konsekwencji Izba uznała, że Zamawiający, pomimo uwzględnienia pierwszego odwołania, nie wykonał wszystkich czynności odpowiadających zakresowi uwzględnionych zarzutów i żądań, pozostawiając część dokumentacji nadal nieudostępnioną, mimo braku podstaw prawnych do dalszego objęcia jej poufnością.

Stosownie do art. 18 ustawy Pzp

ust. 1 Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.

ust. 2 Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie.

ust. 3 ustawy Pzp 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, dalej: „uznk”), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Z kolei zgodnie z art. 11 ust. 2 uznk przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Odnosząc powyższe regulacje do okoliczności rozpoznawanej sprawy, Izba uznała, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa dokonane przez wykonawcę Housebud w zakresie karty technicznej oraz dokumentów odnoszących się do kalkulacji ceny, nie spełniało wymagań określonych w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 uznk.

Dla skutecznego zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawca zobowiązany jest bowiem wykazać łączne wystąpienie przesłanek ustawowych, tj. że:

1. zastrzeżone informacje mają charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa albo stanowią inne informacje posiadające wartość gospodarczą;
2. informacje te, jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów, nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się danym rodzajem informacji ani nie są dla takich osób łatwo dostępne;
3. uprawniony do korzystania z tych informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, konkretne działania zmierzające do utrzymania ich w poufności.

Ciężar wykazania powyższych okoliczności spoczywa na wykonawcy dokonującym zastrzeżenia. Użyte przez ustawodawcę w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp pojęcie „wykazał” oznacza przy tym obowiązek przedstawienia konkretnych okoliczności pozwalających Zamawiającemu na rzeczywistą weryfikację zasadności dokonanego zastrzeżenia. Nie jest wystarczające samo zadeklarowanie, że określona informacja ma charakter poufny, posiada wartość gospodarczą albo jest chroniona przed dostępem osób trzecich. Nie jest również wystarczające odtworzenie w uzasadnieniu ustawowych przesłanek wynikających z art. 11 ust. 2 uznk bez odniesienia ich do konkretnych informacji objętych zastrzeżeniem.

W ocenie Izby wykonawca Housebud nie sprostął powyższemu obowiązkowi.

W pierwszej kolejności wykonawca nie wykazał, na czym konkretnie polega wartość gospodarcza poszczególnych

informacji objętych zastrzeżeniem. Wskazanie w sposób ogólny, że informacje te mają wpływ na konkurencyjność oferty, pozostaje niewystarczające. Tego rodzaju twierdzenie odnosi się przede wszystkim do znaczenia informacji w ramach konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia i nie wyjaśnia, dlaczego ich poufność przedstawia dla przedsiębiorstwa wykonawcy obiektywną wartość gospodarczą.

Nie wskazano natomiast, na czym konkretnie polega wartość gospodarcza poszczególnych informacji, jakie rzeczywiste działania podjęto w celu ich ochrony, które informacje nie są dostępne osobom zwykle zajmującym się danym rodzajem działalności ani z jakich przyczyn ich ujawnienie mogłoby prowadzić do utraty przez wykonawcę określonej wartości gospodarczej lub przewagi konkurencyjnej.

Analogicznie, wykonawca nie wykazał, że poszczególne zastrzeżone informacje nie są powszechnie znane osobom zawodowo zajmującym się tego rodzaju działalnością albo nie są dla takich osób łatwo dostępne. Ogólne stwierdzenie, że informacje „nie są ogólnie dostępne”, „nie są powszechnie znane” nie może zostać uznane za wykazanie tej przesłanki.

Wykonawca nie wykazał również podjęcia konkretnych działań służących zachowaniu przedmiotowych informacji w poufności. Housebud ograniczył się w tym zakresie do stwierdzenia, że dostęp do informacji posiadają wyłącznie osoby uprawnione. Z uzasadnienia nie wynikało jednak, jakie rzeczywiste mechanizmy ochrony informacji stosowane są w przedsiębiorstwie, jakie osoby lub kategorie osób mają do nich dostęp, według jakich zasad dostęp ten jest przyznawany oraz jakie środki organizacyjne, techniczne lub prawne zostały zastosowane w celu zabezpieczenia informacji przed ujawnieniem.

Wykonawca nie przedstawił przede wszystkim konkretnych faktów, które pozwalałyby Zamawiającemu na zweryfikowanie twierdzenia, że podejmuje rzeczywiste działania w celu ochrony informacji. Samo zapewnienie, że informacje udostępniane są wyłącznie osobom uprawnionym, ma charakter deklaratoryjny i nie stanowi realizacji obowiązku „wykazania”, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy Pzp.

Izba uwzględniła również okoliczność, że wyjaśnienia dotyczące wysokości zaoferowanej ceny zostały przez wykonawcę Housebud złożone w dniu 18 maja 2026 r. Wraz z tymi wyjaśnieniami wykonawca przedłożył m.in. oświadczenie oraz dokument obejmujący wyjaśnienia. Ponadto, kalkulację kosztorysową, których treść została objęta zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa.

Z treści art. 18 ust. 3 ustawy Pzp jednoznacznie wynika, że zastrzeżenie poufności oraz wykazanie przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa powinno nastąpić „wraz z przekazaniem” informacji podlegających ochronie. Oznacza to, że uzasadnienie zastrzeżenia złożone wcześniej, w szczególności wraz z ofertą w dniu 5 maja 2026 r., nie może być automatycznie traktowane jako uniwersalne uzasadnienie obejmujące również wszelkie informacje i dokumenty sporządzone oraz przekazane Zamawiającemu na późniejszym etapie postępowania.

Każdorazowo przedmiotem oceny powinny być bowiem konkretne informacje objęte zastrzeżeniem. Wykonawca powinien wykazać w odniesieniu właśnie do tych informacji, że spełniają one wszystkie przesłanki określone w art. 11 ust. 2 uznk. Samo odesłanie do wcześniejszego uzasadnienia odnoszącego się do innych dokumentów nie zastępuje obowiązku wykazania, wraz z przekazaniem wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny, że informacje zawarte w tych wyjaśnieniach oraz ich załącznikach rzeczywiście posiadają walor tajemnicy przedsiębiorstwa.

Nie można również uznać za prawidłowe dokonania jednego, generalnego zastrzeżenia obejmującego całość wyjaśnień i wszystkie załączniki bez wykazania przesłanek poufności w odniesieniu do informacji zawartych w poszczególnych dokumentach. Ochronie na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy Pzp podlegają bowiem określone informacje. Skuteczność zastrzeżenia wymaga zatem możliwości zidentyfikowania informacji rzeczywiście podlegających ochronie oraz wykazania w stosunku do nich materialnych przesłanek wynikających z art. 11 ust. 2 uznk.

Izba podzieliła w tym zakresie stanowisko Odwołującego, że oświadczenie z dnia 18 maja 2026 r., załączone przez wykonawcę Housebud do wyjaśnień dotyczących wysokości zaoferowanej ceny, nie stanowiło należytego wykazania zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Dokument ten nie zawierał bowiem indywidualnej i konkretnej argumentacji odnoszącej się do poszczególnych informacji. Nie wskazywał, na czym polega ich rzeczywista wartość gospodarcza, dlaczego informacje te nie są dostępne osobom działającym w danej branży ani jakie konkretne działania organizacyjne, prawne bądź techniczne wykonawca podejmuje w celu zachowania ich poufności.

Dla wykazania tej przesłanki konieczne jest wskazanie rzeczywistego gospodarczego znaczenia informacji, wynikającego przykładowo z poniesionych kosztów ich opracowania, możliwości uzyskania dzięki nim określonych oszczędności lub przewagi konkurencyjnej, indywidualnie wynegocjowanych warunków handlowych, rabatów, szczególnych rozwiązań technologicznych, know-how czy też innych korzyści, których utrata mogłaby nastąpić wskutek ujawnienia informacji konkurentom.

Wykonawca Housebud takich okoliczności nie przedstawił. Nie wskazał w szczególności, które konkretne pozycje kalkulacyjne posiadają wartość gospodarczą i na czym wartość ta polega, czy wynikają one z indywidualnie wynegocjowanych rabatów bądź umów z kontrahentami, które rozwiązania technologiczne stanowią jego własne know-

how, co ma charakter niestandardowy w przyjętym sposobie organizacji robót, ani jakie konkretne optymalizacje stanowią rezultat indywidualnego doświadczenia przedsiębiorstwa.

Należy przy tym podkreślić, że nie jest wystarczające samo stwierdzenie, iż określone informacje mają charakter techniczny, technologiczny, handlowy lub organizacyjny. Dla objęcia ich ochroną konieczne jest wykazanie, że mają rzeczywistą wartość gospodarczą związaną właśnie z ich poufnym charakterem. Wartość taka może przejawiać się między innymi w możliwości osiągnięcia określonych korzyści, uzyskania oszczędności, poniesionym koszcie opracowania informacji, możliwości zachowania przewagi konkurencyjnej bądź uniknięcia konkretnej szkody wskutek nieudostępnienia informacji konkurentom.

W rozpoznawanej sprawie Housebud nie wykazał żadnej z materialnych przesłanek zastrzeżenia w sposób odnoszący się do konkretnych informacji. Przedstawione oświadczenie sprowadzało się w istocie do zadeklarowania: charakteru informacji, ich wartości gospodarczej, ich niepublicznego charakteru, a także stosowania środków służących zachowaniu poufności.

W konsekwencji Izba uznała, że wykonawca Housebud dokonał formalnego zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, jednak nie wykonał wynikającego z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp obowiązku wykazania zasadności tego zastrzeżenia. Tym samym brak było podstaw do utrzymania poufności informacji, w odniesieniu do których wykonawca nie wykazał łącznego spełnienia przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 uznk.

Wobec uwzględnienia zarzutu nr 1 ora nr 2, Izba nie dokonała rozpoznania merytorycznego w zakresie pozostałych zarzutów wskazanych w petitum odwołania.

Reasumując powyższe, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, a w działaniach Zamawiającego dopatrzyła się naruszenia regulacji wynikających z ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 557, 574 i 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....