Sygn. akt: KIO 4620/26

WYROK

Warszawa, dnia 7 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 października 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 września 2026 r. przez Odwołującego: **KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z/s w Katowicach** (ul. Janasa 4 40855 Katowice) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu im. Polskich Olimpijczyków** (al. Ignacego Jana Paderewskiego 35, 51612 Wrocław),

- Uczestnik po stronie Zamawiającego:

1) wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie (Konsorcjum): **EKOTRADE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie** (Lider Konsorcjum), **AGOPOL-EKOTRADE Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku** (Partner nr 1) oraz **SILESIA SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą w Siemianowicach Śląskich** (Partner nr 2),

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego **KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z/s w Katowicach** (ul. Janasa 4 40855 Katowice) i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15.000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

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.

……

Sygn. akt: KIO 4620/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 września 2026 r. przez wykonawcę KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z/s w Katowicach (Odwołujący) w postępowani prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu im. Polskich Olimpijczyków z/s we Wrocławiu. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Usługa sprzątania obiektów dydaktyczno- sportowych Akademii Wychowania Fizycznego im. Polskich Olimpijczyków we Wrocławiu w podziale na części: Część I WIELOFUNKCYJNA HAL SPORTOWA I HALA SPORTÓW WALKI" Numer referencyjny postępowania: KAZ.260.12.2026; Numer publika ogłoszenia: 407940-2026 z 15/06/2026.

Wykonawca podał (…) składam odwołanie wobec niezgodnej z przepisami Ustawy czynności i zaniechania Zamawiającego, podjętych w postępowaniu o udzieleniu zamówienia w ramach postępowania na „Usługę sprzątania obiektów dydaktyczno- sportowych Akademii Wychowania Fizycznego im. Polskich Olimpijczyków we Wrocławiu w podziale na części: Część I WIELOFUNKCYJNA HALA SPORTOWA I HALA SPORTÓW WALKI".

I.(…)

II.Podstawa faktyczna wniesienia odwołania.

Przekazanie przez Zamawiającego w dniu 7 września 2026 roku dokumentów postępowania na żądanie Odwołującego, z których wynika zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa przez wybranego Wykonawcę – Lidera Konsorcjum EKOTRADE sp. z o.o.

III.Termin do wniesienia odwołania.

Odwołujący w dniu 4 września 2026 roku złożył wniosek o wgląd do oferty wraz ze składanymi uzupełnieniami, wyjaśnieniami i korespondencją złożonymi przez Wykonawcę w postępowaniu. W dniu 7 września 2026 roku Odwołujący uzyskał dokumenty. Termin na wniesienie odwołania wobec zaniechania przez Zamawiającego prawidłowej oceny ofert rozpoczął się w dniu 7 września 2026 roku, a zatem termin 10 dni na wniesienie odwołania został zachowany. Natomiast przed 7 września 2026 roku Odwołujący nie wiedział o zastrzeżeniu jakiejkolwiek tajemnicy przez Wykonawcę i o zaniechaniu odtajnienia tej tajemnicy przez Zamawiającego, zatem nie mógł wcześniej wnieść odwołania.

IV. Interes prawny Odwołującego

Odwołujący posiada interes prawny w złożeniu niniejszego odwołania, gdyż wskutek wyboru oferty Wykonawcy – Lidera Konsorcjum EKOTRADE sp. z o.o. Odwołujący może ponieść szkodę z powodu braku możliwości realizacji zamówienia. Ponadto Odwołujący posiada interes prawny w wywiedzeniu odwołania w zakresie nieuprawnionego zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, gdyż odtajnienie kalkulacji kosztów przyjętych przez Wykonawcę daje Odwołującemu dostęp do informacji, których wcześniej nie znał, co potencjalnie może umożliwić mu dalsze kwestionowanie oferty Wykonawcy (w razie jej ponownego wyboru) z innych przyczyn niż wskazane w niniejszym odwołaniu - zatem potencjalnie może mu pozwolić uzyskać zamówienie. W związku z powyższym, interes prawny Odwołującego polega na konieczności ochrony jego praw wynikających z przepisów ustawy PZP, w tym prawa do równego traktowania i niedyskryminacji, oraz uzyskania zamówienia, co w konsekwencji pozwoli na realizację przewidzianego przez niego planu gospodarczego i celów przedsiębiorstwa.

V.Wskazanie niezgodnej z przepisami czynności Zamawiającego.

1.Dokonanie wyboru oferty złożonej przez Konsorcjum, którego liderem jest EKOTRADE Sp. z o.o. (dalej także: Wykonawca), pomimo tego, że Zamawiający nie przeprowadził prawidłowo czynności oceny ofert;

2.Zaniechanie odtajnienia dokumentów, które stanowiły szczegółowe wyjaśnienie kosztów realizacji zamówienia wraz ze stosownymi kalkulacjami i dowodami, które stały się podstawą wyceny ofertowej, pomimo nieskutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Wykonawcę.

VI.Zarzuty.

W zakresie podjętych czynności zarzucam Zamawiającemu naruszenie przepisów prawa, które miało wpływ na wynik postępowania, a to:

1)art. 239 ust. 1 Ustawy PZP - poprzez dokonanie wyboru oferty złożonej przez Wykonawcę - Lidera Konsorcjum EKOTRADE Sp. z o.o., pomimo tego, że Zamawiający nie przeprowadził prawidłowo czynności oceny ofert;

2)art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 1-3 Ustawy PZP w zw. z art. 11 ust. 2 Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.), zwanej dalej: „uznk", poprzez zaniechanie udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień Wykonawcy w zakresie złożonej oferty, rażąco niskiej ceny, w części zawierającej kalkulację i dowody na potwierdzenie ich realności, które stały się podstawą wyceny ofertowej;

3)art. 18 ust. 1–3 Ustawy PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Ustawy PZP oraz art. 11 ust. 2 uznk poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa dokonanego przez EKOTRADE Sp. z o.o., pomimo niewykazania przez tego Wykonawcę spełnienia przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, a w konsekwencji zaniechanie udostępnienia Odwołującemu informacji zawartych w wyjaśnieniach dotyczących rażąco niskiej ceny, co uniemożliwiło Odwołującemu skuteczną weryfikację prawidłowości oceny oferty EKOTRADE Sp. z o.o.

i doprowadziło do wadliwego wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej.

VII. Żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia Odwołania:

Wnoszę o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

1.Nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty Wykonawcy EKOTRADE Sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, a następnie powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i udostępnienie Odwołującemu informacji objętych tym zastrzeżeniem.

2.Zasądzenie od Zamawiającego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania oraz kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Ponadto wnoszę o przeprowadzenie rozprawy / posiedzenia w niniejszej sprawie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzenie na odległość (zdalnie).

W uzasadnieniu wykonawca wskazał: (…)

Zgodnie z art. 18 ust. 1, 2 i 3 ustawy PZP:

1.Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne.

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

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.

Kolejno 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.

Z powyższych przepisów wynika przede wszystkim, że zasadą jest prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia

w sposób jawny. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy dążyć do zachowania ww. jawności, zaś dopuszczone przez ustawodawcę wyjątki należy traktować w sposób ścisły. Wyjątkiem od zachowania jawności w postępowaniu o udzielenie zamówienia jest m.in. sytuacja, w której wymagana jest ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Należy jednak zauważyć, jak już wielokrotnie wskazywała Izba w swoich orzeczeniach, że w art. 18 ust. 3 ustawy PZP ustawodawca wyraźnie uzależnił zaniechanie ujawnienia określonych informacji od tego, czy wykonawca „wykazał, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa". Ustawodawca posłużył się w tym zakresie sformułowaniem „wykazał", co w istocie stanowi obowiązek „udowodnienia". Tym samym, aby zastrzeżone przez Wykonawcę informacje mogły zostać nieujawnione, Wykonawca musi najpierw „wykazać", czyli udowodnić, że w stosunku do tych informacji ziściły się wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 11 ust. 2 uznk. Zamawiający ocenia zatem zasadność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w oparciu o uzasadnienie przedstawione przez Wykonawcę, nie zaś w oparciu o własne przekonania o tym, co może albo nie może być zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa. Nie jest bowiem rolą Zamawiającego zastępowanie Wykonawcy w wykazywaniu zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa. To Wykonawca ma tę zasadność wykazać i jeśli temu ciężarowi nie podoła, obowiązkiem zamawiającego jest ujawnić zastrzeżone przez wykonawcę informacje. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone np. w wydanym w oparciu o przepisy ustawy PZP z 2004 roku, ale zachowującym aktualność w świetle obecnie obowiązujących przepisów, Wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 października 2021 roku o sygn. akt XXIII Zs 53/21, w którym stwierdzono: „Sąd dokonując oceny zasadności powyższych zarzutów w kontekście rozstrzygnięcia KIO przyjął jako punkt wyjścia prymat zasady jawności postępowania wynikający z art. 8 ust. 1 sPzp, który stanowi, iż postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Dlatego zdaniem Sądu wszelkie sposoby, metody i środki interpretacyjne związane z wykładnią przepisów dopuszczających możliwość zastrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa muszą być stosowane z generalnym założeniem, że zasadą jest jawność. Sąd kierując się tym właśnie założeniem uznał, że powinno ono mieć wpływ również na wykładnię pojęcia „wykazanie", o którym mowa w art. 8 ust. 3 Pzp, w tym sensie, że przewidziany tam przez ustawodawcę obowiązek „wykazania" winien być traktowany jako zbliżony do obowiązku „udowodnienia" w rozumieniu KPC. W konsekwencji za błędne należy uznać stanowisko skarżącego (w istocie zaakceptowane przez zamawiającego poprzez nie odtajnienie zaskarżonej części informacji), jakoby sam fakt traktowania przez przedsiębiorcę określonych informacji jako poufnych miałby być wystarczający dla potwierdzenia ich wartości gospodarczej, gdyż oznaczałoby to zwolnienie wykonawcy z wykazywania tej pierwszej i podstawowej przesłanki wynikającej z art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wbrew brzmieniu art. 8 ust. 3 Pzp. Zgodnie z orzecznictwem KIO, z art. 8 ust. 3 Pzp wynika nałożenie na wykonawcę obowiązku wykazania zamawiającemu przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa. W konsekwencji rolą zamawiającego w toku badania ofert jest ustalenie czy wykonawca temu obowiązkowi sprostał udowadniając, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Sąd zgadza się z poglądem KIO, że sformułowanie użyte przez ustawodawcę, w którym akcentuje się obowiązek "wykazania" oznacza coś więcej aniżeli wyjaśnienie (uzasadnienie) przyczyn co do objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa. Za wykazanie nie może być uznane ogólne uzasadnienie, sprowadzając się de facto do przytoczenia jedynie elementów definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa, wynikającej z przepisu art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, czy gołosłowne zapewnienie, że zastrzegana informacja ma walor tajemnicy przedsiębiorstwa". Transponując powyższe na grunt niniejszej sprawy, Odwołujący wskazuje, że w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa Lider Konsorcjum - EKOTRADE Sp. z o.o. wskazał, że tajemnicą przedsiębiorstwa mają być objęte m.in.:

1.źródła kalkulacji wyceny oferty i szczegółowych komponentów zamówienia,
2.poziom zysku,
3.poziom wynagrodzeń personelu,
4.szczegółowe informacje dotyczące organizacji i logistyki procesu wykonania usług.

Następnie Wykonawca stwierdza, że informacje te mają charakter techniczny, technologiczny i organizacyjny oraz posiadają „istotną wartość gospodarczą". Jednocześnie EKOTRADE Sp. z o.o. nie wyjaśnia jaka konkretnie wartość gospodarcza związana jest z każdą z tych informacji, dlaczego konkretne elementy kalkulacji mają charakter unikalny lub w czym przejawia się przewaga konkurencyjna wynikająca z zachowania tych informacji w poufności. Wykonawca nie wskazał w swych wyjaśnieniach w jaki konkretnie sposób konkurent mógłby wykorzystać poszczególne informacje, czy też jaką szkodę Wykonawca poniósłby w razie ich ujawnienia. Kolejno EKOTRADE Sp. z o.o. nie wykazał, aby zastosowana metodologia kalkulacji była jego szczególnym, unikalnym know-how, które posiada samoistną wartość gospodarczą, poza tym konkretnym postępowaniem. Nie wykazano również, aby np. sposób ustalenia kosztów pracy, kosztów bezpośrednich czy pośrednich był rozwiązaniem wyjątkowym, którego poznanie przez konkurentów pozwoliłoby im odtworzyć określoną przewagę gospodarczą. Jest to szczególnie istotne, ponieważ w orzecznictwie KIO wskazuje się, że wykonawca powołujący się na tajemnicę sposobu kalkulacji ceny powinien wykazać unikatowość i trwałość stosowanej metodologii. W analogicznym wyroku KIO 1711/26 oraz KIO 1736/26 Izba podkreśliła, że sama deklaracja wartości gospodarczej kalkulacji nie jest wystarczająca. Argumentacja przedstawiona przez Wykonawcę sprowadza się

w rzeczywistości do ogólnikowych stwierdzeń, bez podania konkretnych informacji, które potwierdzałyby spełnienie ustawowych wymogów zastrzeżenia informacji oraz do cytowania wyroków Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołujący podkreśla, że wszystkie podmioty, które złożyły oferty w przedmiotowym postępowaniu są profesjonalnymi Wykonawcami, od lat funkcjonującymi na rynku, także sam przedmiot postępowania nie ma jakiegoś wyjątkowego charakteru. Tym samym samo skalkulowanie ceny oferty (nawet w oparciu o oferty kontrahentów, co jest powszechną praktyką) nie świadczy o jakimś tajemnym know-how, dostępnym jedynie dla EKOTRADE Sp. z o.o. Nie powołano się na żadne wypracowane i niedostępne innym profesjonalnym podmiotom metody kalkulacji bądź organizacji. Odwołujący wskazuje w tym miejscu także na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 października 2021 roku sygn. akt XXIII Zs 53/21, w którym stwierdzono: „Kierując się tymi założeniami KIO, słusznie zdaniem Sądu, uznała, że nie wystarcza stwierdzenie, iż dana informacja ma charakter techniczny, handlowy czy technologiczny, ale musi ona także przedstawiać pewną wartość gospodarczą dla wykonawcy właśnie z tego powodu, że pozostanie poufna. Taka informacja może być dla wykonawcy źródłem jakichś zysków lub pozwalać mu na zaoszczędzenie określonych kosztów. Wartość tę należy omówić i wykazać w odniesieniu do każdej zastrzeganej informacji, a nie jedynie gołosłownie zapewnić, że zastrzegana informacja taką wartość posiada". Zdaniem Odwołującego wybrany Wykonawca nie sprostał obowiązkowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że informacje nie podlegają ujawnieniu, jeżeli Wykonawca „wykazał, iż zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa". Słowo „wykazał" z całą pewnością nie oznacza „oświadczenia", czy „deklarowania", ale w istocie oznacza obowiązek „udowodnienia". Tym samym, aby zastrzeżone przez Wykonawcę informacje mogły zostać nieujawnione, wykonawca musi „wykazać", czyli w istocie udowodnić, że w stosunku do tych informacji ziściły się wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 11ust. 2 uznk. Dalej Ekotrade Sp. z o.o. powołuje się na fakt, że informacje nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej oraz że stosowane są procedury bezpieczeństwa. Nie wskazuje jednak w sposób konkretny jaką szkodę poniesie Wykonawca wskutek ujawnienia poszczególnych informacji zawartych w wyjaśnieniach ceny. Tym samym, zdaniem Odwołującego się nie istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia jakiejkolwiek szkody w sytuacji, gdy Zamawiający ujawni odwołującemu kalkulację kosztów. Sam fakt, że przedsiębiorca chroni informację, nie oznacza jeszcze, że informacja ta jest tajemnicą przedsiębiorstwa. W dalszej kolejności Odwołujący podnosi, że bezpodstawne utajnienie kalkulacji kosztów zamówienia uniemożliwia pozostałym Wykonawcom analizę oferty pod kątem realności wykonania zamówienia, weryfikacji rażąco niskiej ceny. Podsumowując pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa jako wyjątek od fundamentalnej zasady jawności postępowania o zamówienie publiczne, powinno być interpretowane ściśle. Wskazać w tym miejscu należy, że przedsiębiorcy decydujący się działać na rynku zamówień publicznych, wkraczający w reżim oparty na zasadzie jawności, powinni mieć świadomość konsekwencji, jakie wiążą się z poddaniem się procedurom określonym przepisami o zamówieniach publicznych. Transparentność takich postępowań pociąga za sobą konieczność ujawnienia pewnych informacji o swojej działalności. Fakt, że mogą to być informacje, których Wykonawca ze względu na określoną politykę gospodarczą wolałby nie upubliczniać, nie daje jeszcze podstaw do twierdzenia, że każda z takich informacji stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. Podkreślić również należy, że nie jest właściwe traktowanie uprawnienia do zastrzeżenia określonych informacji, jako narzędzia służącego uniemożliwieniu Wykonawcom konkurencyjnym oceny ofert i dokumentów składanych w postępowaniu.

Stąd też tego rodzaju sytuacje winny być przez Wykonawców nie nadużywane i ograniczone do wypadków zaistnienia rzeczywistego zagrożenia uzasadnionych interesów i narażenia na szkodę w wyniku możliwości upowszechnienia określonych informacji, zaś z perspektywy zamawiającego - powinny być badane z wyjątkową starannością. Podkreślić należy, że Zamawiający przychylając się do wniosku danego Wykonawcy o zastrzeżeniu określonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa, winien dokonać weryfikacji prawdziwości stanowiska oferenta odnośnie charakteru (statusu) tych informacji. Weryfikacja prawdziwości stanowiska oferenta nie może odbyć się wyłącznie poprzez bezrefleksyjne zaaprobowanie wyjaśnień danego Wykonawcy, ale winna być oparta obiektywnymi przesłankami, gdyż tylko na ich podstawie można zweryfikować prawdziwość subiektywnych twierdzeń Wykonawcy.

Dla skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, konieczne jest zatem nie tylko oświadczenie, iż dane informacje spełniają przesłanki uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a więc nie wystarczy samo zadeklarowanie woli utrzymania przez zamawiającego w poufności określonych informacji, ale również wykazanie podstaw takiego oświadczenia. Brak złożenia prawidłowego uzasadnienia lub złożenie nieprzekonującego uzasadnienia, jak też niezłożenie dowodów potwierdzających podjęcie przez wykonawcę środków zmierzających do zachowania informacji w poufności powinno skutkować odtajnieniem przez zamawiającego zastrzeganych informacji. Nieprawidłowa ocena skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, a w konsekwencji nieudostępnienie informacji niezasadnie objętych tajemnicą, stanowi naruszenie przepisów PZP, które mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, albowiem uniemożliwiło Odwołującemu zweryfikowanie prawidłowości oceny wyjaśnień Wykonawcy dotyczących ceny. W konsekwencji konieczne jest unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie badania i oceny ofert.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie Zamawiającego w piśmie z 21.09.2026 r. zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie (Konsorcjum): EKOTRADE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (Lider Konsorcjum), AGOPOL-EKOTRADE Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku (Partner nr 1) oraz SILESIA SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą w Siemianowicach Śląskich (Partner nr 2).

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 1.10.2026 r.) podał: (…) Zamawiający składa niniejszą odpowiedź na odwołanie wniesione przez KM MANAGEMENT GROUP sp. z o.o. (dalej: Odwołujący) i z przyczyn uzasadnianych poniżej wnosi o:

I.odrzucenie odwołania na posiedzeniu niejawnym na podstawie § 13 pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (dalej: Rozporządzenie):

a)w zw. z art. 528 pkt 3 ustawy PZP (w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PZP), a to z uwagi na spóźniony charakter odwołania,

b)w zw. z art. 528 pkt 2 ustawy PZP jako wniesionego przez podmiot nieuprawniony (wykonawcę, który nie wykazał przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 ustawy PZP, od spełnienia których ustawodawca uzależnił możliwość korzystania ze środków ochrony prawnej),

II.z daleko idącej ostrożności i na wypadek niepodzielenia powyższych stanowisk Zamawiającego – wnoszę o oddalenie odwołania z uwagi na bezzasadność wszystkich sformułowanych zarzutów.

Zamawiający wnosi także o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zawartych w dokumentacji postępowania, którą przekazał na adres do doręczeń elektronicznych (wyodrębniając i opisując słowami „Tajemnica Przedsiębiorstwa" plik zawierający tajemnicę przedsiębiorstwa zastrzeżoną przez Przystępującego na etapie składania wyjaśnień rażąco niskiej ceny), a gdyby doszło do wyznaczenia terminu rozprawy w niniejszej sprawie – o jej przeprowadzenie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jej przeprowadzenie na odległość (zdalnie).

W uzasadnieniu wskazał: (…)

Stan faktyczny sprawy

(…) W dniu 21 lipca 2026 r. Zamawiający opublikował informację z otwarcia ofert we wszystkich czterech częściach, w tym w części I (WIELOFUNKCYJNA HALA SPORTOWA I HALA SPORTÓW WALKI), w której ofertę złożyło sześciu wykonawców, w tym Konsorcjum oraz Odwołujący. Ceny ofertowe brutto w złożonych (w części I) ofertach przedstawiały się następująco:

- 747 706,18 zł,
- 1 214 596,26 zł,
- 1 005 500,54 zł,
- 1 234 143,83 zł,
- 1 586 205,25 zł,
- 1 706 374,67 zł.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2026 r. Zamawiający wezwał Przystępującego – na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP – do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty złożonej w Części I. W dniu 7 sierpnia 2026 r. Przystępujący złożył wyjaśnienia wraz z dowodami. Wyjaśnienia zostały złożone w formie wyjaśnień jawnych wraz z uzasadnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa oraz załącznikami (dowodami) oraz w formie dokumentu oznaczonego klauzulą „TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA".

W dniu 4 września 2026 r. Zamawiający przekazał wykonawcom „Informację o rozstrzygnięciu postępowania", w której – działając na podstawie art. 253 ustawy Pzp – poinformował o wyborze w Części I oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej oraz przedstawił pełną punktację wszystkich ofert w każdym z kryteriów oceny ofert.

Odwołujący w dn. 4 września 2026 r. złożył wniosek o wgląd do oferty Konsorcjum wraz ze składanymi uzupełnieniami, wyjaśnieniami i korespondencją złożonymi przez Przystępującego i dokumenty te zostały Odwołującemu udostępnione przez Zamawiającego w dn. 7 września 2026 r. – w zakresie jawnym.

W dn. 16 września 2026 r. Odwołujący wniósł odwołanie, będące przedmiotem niniejszej odpowiedzi. Zamawiający przekazał wykonawcom biorącym udział w postępowaniu informację o wniesieniu odwołania wraz z jego kopią oraz wezwanie do przystąpienia do postępowania odwoławczego pismem z dnia 18 września 2026 r. Z możliwości przystąpienia skorzystało Konsorcjum wskazane w petitum niniejszej odpowiedzi na odwołanie.

Pismem z dn. 28 września 2026 r. Zamawiający udzielił informacji o postępowaniu, a w dn. 28 września 2026 r. doręczono Zamawiającemu wezwanie do niezwłocznego, jednak nie później niż w terminie 4 dni, złożenia:

I.odpowiedzi na odwołanie zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 521 ustawy PZP,

II.dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia, z wyjątkiem wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofert wykonawców, których nie dotyczą zarzuty zawarte w odwołaniu, w postaci elektronicznej.

Czyniąc zadość wezwaniu z pkt I powyżej, Zamawiający składa niniejszą odpowiedź na odwołanie.

Odwołanie (zarzuty i żądania)

Zdaniem Odwołującego niezgodne z przepisami pozostawały czynności:

1)dokonania wyboru oferty złożonej przez Konsorcjum,

2)zaniechania odtajnienia dokumentów, które stanowiły szczegółowe wyjaśnienie kosztów realizacji zamówienia wraz ze stosownymi kalkulacjami i dowodami, które stały się podstawą wyceny ofertowej, pomimo nieskutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Wykonawcę.

(…) Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że Odwołujący:

1.kwestionuje „dokonanie wyboru oferty" Przystępującego i domaga się unieważnienia czynności wyboru,

2.nie postawił zarzutu naruszenia art. 224 ust. 6 ustawy PZP (w tym: nie zakwestionował prawidłowości oceny wyjaśnień Przystępującego dokonanej przez Zamawiającego),

3.zaniechał także sformułowania zarzutu naruszenia np. art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, co ma pierwszorzędne znaczenie (w tym także w zakresie, w jakim zgodnie z art. 555 ustawy PZP Izba pozostaje związana zarzutami odwołania) dla formułowanego w pierwszej kolejności i uzasadnionego poniżej wniosku o odrzucenie odwołania jako oczywiście spóźnionego, ale także - jako złożonego przez podmiot nieuprawniony.

Odwołujący w wywiedzionym środku ochrony prawnej nie dostrzega, że kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa (zastrzeżonej na etapie składania wyjaśnień w przedmiocie podejrzenia rażąco niskiej ceny) miała charakter pierwotny wobec dalszych czynności Zamawiającego (których w wywiedzionym odwołaniu nie kwestionuje się). Zamawiający uznał tymczasem na podstawie złożonych wyjaśnień (w tym także w zakresie, w jakim zastrzeżono wobec nich częściowo tajemnicę przedsiębiorstwa), że uzasadniają one podaną w ofercie cenę i z tej przyczyny oferty Konsorcjum nie odrzucił, dokonując jej wyboru jako najkorzystniejszej. Odwołujący tymczasem kwestionuje „dokonanie wyboru", nie kwestionując jednak ani uznania przez Zamawiającego złożonych wyjaśnień za uzasadniające podaną w ofercie cenę (art. 224 ust. 6 ustawy PZP), ani tym bardziej zaniechania odrzucenia oferty (art. 224 ust. 6 ustawy PZP, art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP). Zdaniem Zamawiającego w takim stanie rzeczy nawet uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru, odtajnienia wyjaśnień oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert nie mogłoby doprowadzić do zmiany wyniku postępowania (skoro nie sformułowano w odwołaniu żadnego uchybienia co do treści oferty Konsorcjum jako takiej i jako niepodlegającej odrzuceniu).

Wniosek o odrzucenie odwołania

I.Spóźniony charakter odwołania (art. 528 pkt 3 ustawy PZP (w zw. z art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PZP).

Jak to zostało uwypuklone powyżej - odwołanie zostało wniesione wprost wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej – co Odwołujący sam przyznaje (kwestionując „dokonanie wyboru oferty", w tym także w sformułowanym przez siebie zarzucie). W zakresie terminu wniesienia odwołania Odwołujący wskazuje jako podstawę prawną swego odwołania przepis art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy PZP (pkt I na s. 2 odwołania), gdy tymczasem jest to stanowisko błędne - zarówno co podstawy prawnej, jak i co ustalonego przez Odwołującego początku biegu terminu na skorzystanie ze środka ochrony prawnej. Skoro bowiem odwołanie w niniejszej sprawie zostało wniesione wprost wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, to zastosowanie znajdował przepis art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PZP i termin na wniesienie odwołania rozpoczął swój bieg już w dacie 4 września 2026 r. (data przekazania informacji o rozstrzygnięciu postępowania przez Zamawiającego) i upłynął Odwołującemu w dn. 14 września 2026 r. (co czyni odwołanie spóźnionym o dwa dni).

Na potwierdzenie powyższego Zamawiający przywołuje postanowienie Izby z dn. 30 czerwca 2026 r. wydane pod sygn. akt KIO 2311/26 (odrzucające odwołanie), ale także postanowienie Izby z dn. 16 stycznia 2026 r. wydane pod sygn. akt KIO 5482/25 (również odrzucające odwołanie). Zdaniem Zamawiającego z obu przywołanych orzeczeń wynika wyraźna różnica między odwołaniem „na odmowę odtajnienia" a odwołaniem kwestionującym dokonany wybór oferty. Gdy dochodzi do tego ostatniego – z chwilą dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej „Zamawiający wyraża swoje ostateczne stanowisko co do wszystkich okoliczności podlegających ocenie na tym etapie postępowania, w tym zarówno co do zgodności ofert z warunkami zamówienia i istnienia podstaw ich odrzucenia, jak również co do skuteczności zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Innymi słowy, wybór oferty najkorzystniejszej oznacza zakończenie procesu badania ofert także w zakresie oceny zasadności utrzymania poufności informacji zawartych w ofertach wykonawców.". W dniu otrzymania informacji o rozstrzygnięciu postępowania (4 września 2026 r.) Odwołujący musiał mieć świadomość, że Zamawiający zakończył ocenę ofert, w tym oferty Konsorcjum i że tym samym Zamawiający uznał, że nie podlega ona odrzuceniu (uznał za uzasadnione złożone przez Konsorcjum wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny) i dlatego dokonał czynności jej wyboru. Przed datą 4 września 2026 r. Odwołujący nie podejmował skądinąd żadnych starań o uzyskanie informacji w przedmiocie złożonych wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Termin na wniesienie odwołania (dotyczącego czynności poprzedzających wybór oferty) rozpoczął zatem swój bieg w dn. 4 września 2026 r. (rozstrzygnięcia postępowania) i żadna późniejsza czynność nie mogła prowadzić „do otwarcia nowego terminu odwoławczego ani sanować uchybienia terminowi, który rozpoczął swój bieg" w dniu dokonania wyboru

oferty najkorzystniejszej (przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do obejścia art. 515 ustawy PZP, bowiem oznaczałoby, że wykonawca mógłby kreować nowy początek biegu terminu do wniesienia odwołania poprzez powiązanie go z późniejszymi czynnościami proceduralnymi Zamawiającego, mimo że wszystkie czynności badania i oceny ofert zostały już definitywnie zakończone wyborem oferty najkorzystniejszej). Stan faktyczny, który legł u podstaw ww. orzeczenia Izby wydanego pod sygn. akt KIO 5482/25 również wart jest przytoczenia, bowiem w tym właśnie stanie faktycznym:

a)zamawiający dokonał wyboru oferty w dn. 17.10.2025 r.,

b)odwołujący złożył wniosek o udostępnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny a wobec odmowy udostępnienia w dn. 22.10.2025 r. wniósł odwołanie „od czynności zaniechania ujawnienia i udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami", domagając się ich ujawnienia (stawiając zarzuty ograniczone do przepisów art. 18 ust. 1 i ust. 3 PZP, art. 74 ust. 1 i ust. 2 PZP w zw. z art. 11 ust. 2 UZNK),

c)wobec uwzględnienia zarzutów odwołania przez Zamawiającego Izba umorzyła postępowanie,

d)odwołujący błędnie uznał, że skoro wgląd do wyjaśnień uzyskał 3.12.2025 r., to właśnie w tym dniu rozpoczął się dla niego bieg do wniesienia odwołania skarżącego czynność wybory oferty najkorzystniejszej i wniósł odwołanie (zarzucając tym razem naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP w zw. z art. 224 ust. 6 PZP i domagając się unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i dokonania ponownej oceny i badania ofert, w tym odrzucenia oferty przeciwnika jako zawierającej rażąco niską cenę).

Również w przywołanym stanie faktycznym Izba nie miała wątpliwości, że odwołanie należało odrzucić na podstawie art. 528 pkt 3 PZP, jako wniesione po upływie terminu określonego w ustawie, dostrzegając, że zaskarżono czynność wyboru oferty najkorzystniejszej, a samo udostępnienie utajnionych dokumentów „nie przywraca terminu do wniesienia odwołania od czynności wyboru oferty najkorzystniejszej" ani „nie otwiera nowego terminu do zaskarżenia, dokonanej wcześniej, czynności wyboru oferty najkorzystniejszej". Tym bardziej zatem, skoro Odwołujący w niniejszej sprawie podważa „dokonanie wyboru oferty" – nie może samodzielnie decydować o początku biegu terminu na wniesienie środka ochrony prawnej (który rozpoczął się dla niego zgodnie z przepisem art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PZP w dn. 4 września 2026 r. i który upłynął w dn. 14 września 2026 r.) i „przesuwać go" na dzień uzyskania informacji, że wyjaśnienia Konsorcjum zostały przez to Konsorcjum częściowo utajnione jako tajemnica przedsiębiorca (co Zamawiający uwzględnił, dokonując oceny o której mowa w art. 18 ust. 3 ustawy PZP i o czym Odwołujący został poinformowany w dn. 7 września 2026 r.).

II.Odwołujący jako podmiot nieuprawniony (art. 528 pkt 2 ustawy PZP w zw. z art. 505 ust. 1 ustawy PZP).

Jak to zostało już wspomniane brak w wywiedzionym odwołaniu zarzutów naruszenia m.in. przepisu art. 224 ust. 6 ustawy PZP, czy art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP ma (musi mieć) znaczenie w kontekście oceny „interesu" Odwołującego w skorzystaniu ze środka ochrony prawnej – zarówno w kontekście brzmienia art. 555 ustawy PZP, zgodnie z którym Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu, jak i w kontekście brzmienia art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, zgodnie z którym do uwzględnienia odwołania (w całości lub w części) dochodzi wyłącznie wówczas, gdy stwierdzone (zarzucane w odwołaniu) naruszenie miało lub mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania. Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy PZP: „Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy.". Wskazanie w treści odwołania, że „odtajnienie kalkulacji kosztów przyjętych przez Wykonawcę daje Odwołującemu dostęp do informacji, których wcześniej nie znał, co potencjalnie może umożliwić mu dalsze kwestionowanie oferty Wykonawcy (w razie jej ponownego wyboru) z innych przyczyn niż wskazane w niniejszym odwołaniu – zatem potencjalnie może mu pozwolić uzyskać zamówienie" – stanowi zdaniem Zamawiającego najlepszy dowód tego, że na dzień wniesienia odwołania Odwołujący nie dysponuje żadnym zarzutem, który mógłby doprowadzić do wyeliminowania oferty Konsorcjum, co z kolei musi także oznaczać, że Odwołujący nie uprawdopodabnia szkody (sam nie wie, czy i jaką szkodę „może ponieść" w wyniku zarzucanych Zamawiającemu naruszeń i czy w ogóle uzyska argumenty, by kwestionować ponowny wybór oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej). Zdaniem Zamawiającego nie zwalniało to Odwołującego od postawienia w wywiedzionym środku odwoławczym zarzutów, kwestionujących wybór oferty Konsorcjum jako takiej (w miejsce jej odrzucenia, z powodu – jak domniemywa Odwołujący – rażąco niskiej ceny). Trudno nie zauważyć, że z przyczyn leżących po stronie Odwołującego (z braku właściwych zarzutów skierowanych przeciwko wybranej ofercie) nawet uwzględnienie odwołania z dn. 16 września 2026 r. w całości i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru, odtajnienia wyjaśnień i powtórzenia czynności badania oceny ofert – będzie musiało doprowadzić do tego samego wyniku (wyboru ofert Konsorcjum), co przecież per se oznacza, że w wywiedzeniu odwołania (w kształcie i w zakresie z dn. 16 września 2026 r.) Odwołujący nie ma interesu (i co czyni go podmiotem nieuprawnionym w rozumieniu przepisu art. 528 pkt 2 ustawy PZP).

Ustosunkowanie do każdego z podniesionych zarzutów

Z zachowaniem w pamięci powyższego Zamawiający za oczywiście bezzasadny uznaje zarzut nr 1 odwołania,

wskazując przy tej okazji, że w istocie w przypadku żadnego z zarzutów Odwołujący nie wykazał, aby zarzucane naruszenia miały lub mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania (jak tego wymaga art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP). Zarzut nr 1 nie spełnia także wymogów z art. 516 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy PZP, tj. zwięzłego przedstawienia zarzutów oraz wskazania okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania (zarzut sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że Zamawiający nie przeprowadził prawidłowo czynności oceny ofert, ale nie wskazuje w ogóle na czym miałaby ta nieprawidłowość oceny polegać). Gdy idzie o zarzuty nr 2 i 3 Zamawiający je także uznaje za bezzasadne, mając przy tym na względzie:

1)Po pierwsze – treść samego odwołania z dn. 16 września 2026 r., w którym pomija się najistotniejsze fragmenty jawnego (przekazanego Odwołującemu) uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i wskazanych wraz z nim (również jawnych) dowodów.

2)Po drugie – stanowisko Izby wyrażone m.in. w wyroku z dn. 20 lipca 2026 r. wydanym pod sygn. akt KIO 3078/26.

Ad 1 Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że Odwołujący dysponował (udostępniono mu w dn. 7 września 2026 r.) zarówno dziesięciostronicowym dokumentem z dn. 7 sierpnia 2026 r., jak i załączonymi do niego dowodami (w tym: fragmentem Polityki Bezpieczeństwa, zobowiązaniem do zachowania poufności członków zespołu powołanego do przygotowania i złożenia oferty, referencjami czy certyfikatem w zakresie usług porządkowych), o których istnieniu w treści odwołania w istocie nie wspomina się. W dokumencie tym (z odwołaniem do załączonych dowodów) wyjaśniono tymczasem obszernie (co Odwołujący także pomija), dlaczego zastrzeżone przez Konsorcjum informacje miały (mają) dla Przystępującego charakter ustawowo chronionej tajemnicy przedsiębiorstwa z odwołaniem m.in. do:

1)przyjętych zasad i procedur bezpieczeństwa informacji, w tym działań podjętych w celu zachowania ich poufności i zabezpieczenia informacji przed osobami zewnętrznymi (wewnątrz organizacji i co do obowiązków nałożonych na pracowników) – por. art. 11 ust. 2 in fine UZNK („o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności"),

2)charakteru zastrzeżonych informacji, w tym niejawnych informacji odnoszących się do poziomu zysku uzyskiwanego przez wykonawcę, źródeł kalkulacji i komponentów zamówienia oraz organizacji i logistyki procesu wykonania usług – por. art. 11 ust. 2 in principia UZNK.

W rzeczonym piśmie z dn. 7 sierpnia 2026 r. wyjaśniono także, dlaczego oferta Konsorcjum (choć różna od pozostałych) nie zawiera rażąco niskiej ceny (w tym także w kontekście generalnej różnicy pomiędzy wszystkimi złożonymi ofertami, dającej się stwierdzić już w dniu ich otwarcia, tj. w dn. 21 lipca 2026 r., o czym informowano na stronie prowadzonego postępowania), stąd zgodnie z zasadą minimalizacji – zastrzeżono jak najmniejszą możliwą objętość wyjaśnień (rażąco niskiej ceny) i tylko tej, której zastrzeżenie pozostawało zdaniem Przystępującego uzasadnione.

Wobec powyższego Zamawiający nie zgadza się z twierdzeniem odwołania, jakoby argumentacja przedstawiona przez Przystępującego „sprowadzała się w rzeczywistości do ogólnikowych stwierdzeń, bez podania konkretnych informacji, które potwierdzałyby spełnienie ustawowych wymogów zastrzeżenia informacji oraz do cytowania wyroków Krajowej Izby Odwoławczej" i ponownie wskazuje (z uzasadnieniem jak niżej), że zdaniem Zamawiającego Przystępujący sprostał obowiązkowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeżonych informacji (ich charakteru jako tajemnicy przedsiębiorstwa), a czynienie Zamawiającemu zarzutu naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy PZP nie znajduje uzasadnienia. Zdaniem Zamawiającego Odwołujący

– stawiając wyjaśnieniom Przystępującego zarzut ogólnikowości" – nie pozostaje tej „ogólnikowości" dłużny, oczekując - zdaje się - aby to Izba poszukiwała konkretnych argumentów za podważeniem złożonych przez Przystępującego (jawnych) wyjaśnień i dowodów. Tymczasem, to Odwołujący winien wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzi skutki prawne (art. 534 ust. 1 ustawy PZP) i obowiązkowi temu nie podołał w treści odwołania (w szczególności nie przedstawił żadnego dowodu na to, aby którakolwiek z zastrzeżonych kategorii informacji była powszechnie znana osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo łatwo dla nich dostępna).

Ad 2. W przywołanym orzeczeniu Izby wyjaśniono, zdaniem Zamawiającego w sposób kompleksowy, na czym polega kompromis pomiędzy zasadą jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 18 ust. 1 ustawy PZP) a prawem wykonawcy do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (i związanej z nim, a dokonywanej przez zamawiających, oceny skuteczności zastrzeżenia, że określona informacja stanowi tę tajemnicę). Po pierwsze, jak zwraca uwagę Izba: „nie jest tak, że wyłącznie pojedyncza informacja ma wartość gospodarczą, przeciwnie wartość gospodarcza pojawi się dopiero w momencie ujęcia szeregu informacji w określonym zbiorze i przez to ujęcie w zbiorze, każda z informacji, choćby osobno bez wartości gospodarczej, nabędzie ją. W ocenie KIO tak wygląda sytuacja z wyjaśnieniami w zakresie ceny rażąco niskiej. W ramach tych wyjaśnień nie są przedstawiane tylko informacje o nazwach dostawców czy podwykonawców, ale także informacje o wynegocjowanych cenach i warunkach współpracy, są to często informacje, które chcą chronić właśnie ci dostawcy, czy podwykonawcy, czemu dają wyraz, albo w zawieranych umowach ogólnych,

albo wręcz w każdej ofercie." Po drugie, jak zwraca uwagę Izba: „(...) wartość gospodarcza utajnianej informacji nie jest wielkością łatwo mierzalną i niezmienną w czasie. W ocenie KIO wartość gospodarczą utajnionej informacji można ocenić prawidłowo dopiero z chwilą jej nieuprawnionego ujawnienia. Dopiero wówczas można bowiem ustalić, jakie to ujawnienie wywołało straty - czy odeszli partnerzy biznesowi, czy są trudności w pozyskaniu nowych partnerów, czy jeśli takie trudności są to, czy jest to związane z wyciekiem danych, czy też zmieniają się warunki dotychczasowej współpracy i zbliżają się do tych, które dany partner oferuje szeroko na rynku, a nie jak dotychczas indywidualnie temu wykonawcy. W ocenie KIO, dopóki nie dojdzie do wycieku informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa możliwa jest jedynie estymacja kosztów, w postaci możliwości wystąpienia szkody lub utracenia korzyści. W przypadku korzyści jest to tym bardziej trudne do wyceny." W poszukiwaniu wspomnianego kompromisu w przywołanym orzeczeniu Izby da się odnaleźć swego rodzaju wytyczne dla zamawiających, mających decydować o skuteczności zastrzeżenia, że określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa (i że wykonawca fakt ten „wykazał", jak tego oczekuje ustawodawca w przepisie art. 18 ust. 3 ustawy PZP). I tak, dokonując swej oceny (z zachowaniem w pamięci legalnej definicji tajemnicy przedsiębiorstwa) zamawiający powinien odpowiedzieć na pytania:
1)czy określone informacje budują szczególną pozycję biznesową wykonawcy,
2)czy zastrzeżenie koreluje z zastrzeganą informacją,
3)czy wykonawca wykazał, że informacje, na które się powołuje, są przez niego samego zachowywane w poufności,
4)czy wykonawca przedstawił akty wewnętrze dotyczące obiegu informacji chronionych, w tym czy wykazał, że zawarł ze swoimi kontrahentami, współpracownikami lub pracownikami mającymi dostęp do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa umowy o zachowaniu poufności. (…)
Zamawiający podkreślił (…) że sama okoliczność, że Odwołujący jest zainteresowany poznaniem treści wyjaśnień konkurencyjnego wykonawcy, nie może uzasadniać nakazania Zamawiającemu ujawnienia informacji chronionych tajemnicą przedsiębiorstwa. Interes Odwołującego w weryfikacji oferty konkurenta nie uchyla bowiem ustawowej ochrony informacji poufnych, jeżeli zostały one skutecznie zastrzeżone zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy PZP. Jak zauważyła Izba:
a)„Nie można przyjąć, że każde wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny powinny być co do zasady ujawniane w całości. Każdorazowo konieczna jest ocena charakteru konkretnych informacji oraz skuteczności ich zastrzeżenia.".
b)„W konsekwencji nie jest tak, że wykonawca zawsze uzyska dostęp do wszystkich informacji, jakie pojawią się w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, ale aby z prawa do ochrony informacji wykonawca musi przekonać zamawiającego, że zastrzega informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, takie które posiadają wartość gospodarczą, jak i to, że są to informacje nieznane szerszemu gronu, ani łatwo dostępne, a wykonawca je zastrzegający dba o to, żeby pozostały chronione. Na zamawiającym zaś ciąży ocena, czy złożone wyjaśnienia wykazują przesłanki do objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa i czy prawidłowo wykonawca zidentyfikował informacje, które są poufne. KIO również nie zgadza się także z tym, że wykonawcy powinni dla każdej zastrzeganej informacji wykazać wartość gospodarczą."
Z zachowaniem powyższego w pamięci Zamawiający podkreśla, że na wszystkie ww. pytania udzielił odpowiedzi pozytywnej i w ten sposób doszedł do przekonania o skuteczności zastrzeżenia dokonanego przez Przystępującego. Jeżeli zaś wykonawca skutecznie zastrzega informacje oraz wykazuje, że posiadają one charakter tajemnicy przedsiębiorstwa, zamawiający nie tylko może, lecz ma obowiązek odmówić ich ujawnienia (jak to miało miejsce w niniejszej sprawie). (…)

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący, KM MANAGEMENT GROUP Sp. z o.o. z/s w Katowicach (wykonawca Management) w odwołaniu wniesionym do Prezesa Krajowej izby Odwoławczej 16 września 2026 r. kwestionuje czynność wyboru oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia (Konsorcjum): EKOTRADE Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (Lider Konsorcjum), AGOPOL-EKOTRADE Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej z siedzibą w Słupsku (Partner nr 1) oraz SILESIA SERVICES Sp. z o.o. z siedzibą w Siemianowicach Śląskich (Partner nr 2) [Konsorcjum EKOTRADE] podnosząc, że Zamawiający:
- w punkcie V.1 - nie przeprowadził prawidłowo czynności oceny ofert,
- w punkcie V.2 – zaniechał odtajnienia dokumentów, które stanowiły szczegółowe wyjaśnienie kosztów realizacji zamówienia wraz ze stosownymi kalkulacjami i dowodami, które stały się podstawą wyceny ofertowej, pomimo nieskutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez Wykonawcę.

Odwołujący w zakresie tych czynności wskazał na naruszenie przepisów prawa, które miało – zdaniem wykonawcy - wpływ na wynik postępowania:
1)Zarzut 1 (VI.1) - art. 239 ust. 1 Pzp z uwagi na wybór oferty Konsorcjum EKOTRADE;
2)Zarzut 2 (VI.2) - art. 74 ust. 1 i 2 w zw. z art. 18 ust. 1-3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z uwagi na zaniechanie udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień Wykonawcy w zakresie złożonej oferty, rażąco niskiej ceny, w części zawierającej kalkulację i dowody na potwierdzenie ich realności, które stały się podstawą

wyceny ofertowej;
3)Zarzut 3 (VI.3) - art. 18 ust. 1–3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp oraz art. 11 ust. 2 uznk z uwagi na uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa dokonanego przez EKOTRADE Sp. z o.o., pomimo niewykazania przez tego Wykonawcę spełnienia przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, a w konsekwencji zaniechanie udostępnienia Odwołującemu informacji zawartych w wyjaśnieniach dotyczących rażąco niskiej ceny, co uniemożliwiło Odwołującemu skuteczną weryfikację prawidłowości oceny oferty EKOTRADE Sp. z o.o. i doprowadziło do wadliwego wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej.

Izba stwierdziła, że odwołanie w zakresie Zarzutu 1 podlega odrzuceniu odpowiednio na podstawie art. 528 ust.1 pkt 3 ustawy Pzp. w zw. z jej art. 515 ust. 1 pkt 1 lit. a) z uwagi na spóźniony – jak podnosił Zamawiający - charakter odwołania w zakresie tego zarzutu. Wskazany Zarzut został podniesiony wprost wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, o której to czynności wykonawca został powiadomiony – jak przyznał w odwołaniu w dniu 4 września 2026 r. Odwołujący w zakresie terminu wniesienia odwołania jako podstawę prawną tego zarzutu wskazał na przepis art. 515 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp, podczas gdy w tej sprawie ma zastosowanie art. 515 ust.1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp. Zgodnie bowiem z art. 515 ust.1 pkt 1 lit. a): „*Odwołanie wnosi się: 1) w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie: a) 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,* (…)
Informacja o czynności wyboru najkorzystniejszej oferty została przekazana wykonawcy w dniu 4 września 2026 r. zatem termin na wniesienie odwołania w przypadku tej czynności już rozpoczął bieg w dacie 4 września 2026 r. (data przekazania informacji o rozstrzygnięciu postępowania przez Zamawiającego) i upłynął w dniu 14 września 2026 r., a nie w dniu 16 września 2026 r.

Natomiast drugi ze wskazanych przepisów – powoływany także przez Odwołującego art. 515 ust.3 pkt 1- ma w istocie zastosowanie wobec Zarzutu 2 i Zarzutu 3. W myśl bowiem art. 515 ust.3 pkt 1: „*3. Odwołanie w przypadkach innych niż określone w ust. 1 i 2 wnosi się w terminie: 1) 10 dni od dnia, w którym powzięto lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne*;(…). Wykonawca niewątpliwie o dokumentach zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa powziął wiadomość w dniu 7 września 2026 r., albowiem w tej dacie Zamawiający udostępnił wykonawcy dokumenty w ich jawnym zakresie. Termin zatem na wniesienie odwołania w zakresie tych zarzutów upływał w dniu 16 września 2026 r.

Izba odnośnie tych zarzutów (Zarzut 2 i Zarzut 3) nie uwzględniła wnioskowanej przez Zamawiającego jako podstawy odrzucenia odwołania przesłanki z art. 528 pkt 2 Pzp. W tym przypadku Zamawiający wskazując na ten przepis powiązał tę podstawę odrzucenia oferty z normą zawartą w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, argumentując, że wykonawca nie wykazał przesłanek regulowanych w tej normie od spełnienia których ustawodawca uzależnił możliwość korzystania ze środków ochrony prawnej. Wskazywany art. 528 pkt 2 ustawy Pzp odnosi się do następujących okoliczności: „*Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że: (…) 2) odwołanie zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony;* (…) Natomiast wskazywany art. 505 ust.1 Pzp reguluje inną materię, a mianowicie określa – co jest podkreślane w orzecznictwie i w literaturze z zakresu prawa zamówień publicznych - materialnoprawne przesłanki decydujące o zasadności wniesienia środka ochrony prawnej jakim jest odwołanie. Takimi materialnoprawnymi przesłankami są: (1) posiadanie interesu w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie, oraz (2) poniesieniem lub możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. W myśl bowiem art. 505 ust.1 Pzp: 1. *Środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy*”.

Izba, nawiązując do orzecznictwa i literatury przedmiotu, wskazuje, że na gruncie ustawy Pzp za podmiot nieuprawniony należałoby uznać taki podmiot, który nie jest wykonawcą w rozumieniu ustawy Pzp (art. 5 pkt 30), a mianowicie – w zależności od etapu postępowania – przykładowo nie złożył oferty. W tej sprawie wykonawca KM MANAGEMENT GROUP jest uczestnikiem postępowania o zamówienie publiczne, którego przedmiotem jest „Część I. WIELOFUNKCYJNA HALA SPORTOWA I HALA SPORTÓW WALKI” został wykluczony z postępowania, a jego oferta nie została odrzucona. Tym samym wykonawca wykazał związek z postępowaniem o zamówienie publiczne, w którym wnosi odwołanie.

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając zarzuty podnoszone w odwołaniu na rozprawie, w zakresie w jakim te zarzuty nie podlegają odrzuceniu, w pierwszej kolejności jest zobowiązana ustalić, czy wykonawca wnoszący odwołanie w zakresie rozpoznawanych przez Izbę zarzutów posiada wymaganą art. 505 ustawy Pzp legitymację procesową. Ustalenie bowiem braku nawet jednej ze wskazywanych wyżej przesłanek uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutów i skutkuje - nie odrzuceniem odwołania na podstawie wskazywanego we wniosku art. 528 pkt 2 Pzp - jego oddaleniem bez merytorycznego rozpatrywania zarzutów. Taka sytuacja dotyczy tego odwołania. Wykonawca KM

Management w odwołaniu z 16.09.2026 r. wskazał, że: (…) *posiada interes prawny w złożeniu niniejszego odwołania, gdyż wskutek wyboru oferty Wykonawcy – Lidera Konsorcjum EKOTRADE sp. z o.o. Odwołujący może ponieść szkodę z powodu braku możliwości realizacji zamówienia. Ponadto Odwołujący posiada interes prawny w wywiedzeniu odwołania w zakresie nieuprawnionego zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, gdyż odtajnienie kalkulacji kosztów przyjętych przez Wykonawcę daje Odwołującemu dostęp do informacji, których wcześniej nie znał, co potencjalnie może umożliwić mu dalsze kwestionowanie oferty Wykonawcy (w razie jej ponownego wyboru) z innych przyczyn niż wskazane w niniejszym odwołaniu - zatem potencjalnie może mu pozwolić uzyskać zamówienie. W związku z powyższym, interes prawny Odwołującego polega na konieczności ochrony jego praw wynikających z przepisów ustawy PZP, w tym prawa do równego traktowania i niedyskryminacji, oraz uzyskania zamówienia, co w konsekwencji pozwoli na realizację przewidzianego przez niego planu gospodarczego i celów przedsiębiorstwa".*

W tej sprawie kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa (zastrzeżonej na etapie składania wyjaśnień w przedmiocie podejrzenia rażąco niskiej ceny) miała charakter - jak podnosił Zamawiający - pierwotny wobec czynności Zamawiającego w wyniku których uznał, że złożone wyjaśnienia przez Konsorcjum EKOTRADE uzasadniają podaną w ofercie cenę. Te czynności podobnie jak cena łączna nie są w odwołaniu kwestionowane, a wynik oceny stanowił podstawę uznania, że w tym postępowaniu oferta uzyskała najwyższą liczbę punktów co prowadziło do wyboru oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej. Z kolei Zarzut 1 - wybór najkorzystniejszej oferty Konsorcjum z uwagi na jego spóźniony charakter nie podlegał rozpoznaniu przez Izbę. Izba ponownie zwraca uwagę, że Odwołujący kwestionując „*dokonanie wyboru*", nie kwestionuje ani uznania przez Zamawiającego wyjaśnień Konsorcjum za uzasadniające podaną w ofercie cenę (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp), ani tym bardziej zaniechania odrzucenia oferty (art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, czy art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp). Tym samym nawet w przypadku odtajnienia kalkulacji kosztów w wyjaśnieniach Konsorcjum nie pozwoli Odwołującemu na skuteczne kwestionowanie wyboru oferty najkorzystniejszej. Izba zwraca uwagę, że nawet jeżeli *interes Odwołującego – jak podnosił w odwołaniu - polega na konieczności ochrony jego praw wynikających z przepisów ustawy PZP, w tym prawa do równego traktowania i niedyskryminacji (…)* to w stanie faktycznym tej sprawy nie wykazuje szkody lub możliwości poniesienia szkody. Wykonawca nie ma bowiem możliwości w wyniku rozstrzygnięcia Izby – korzystnego dla wykonawcy - w zakresie rozpoznawanych zarzutów uzyskania zamówienia, gdyż to rozstrzygnięcie nie mogłoby powodować uchylenia wyboru najkorzystniejszej oferty, czy przywracać termin do kwestionowania badania oferty w zakresie jej ceny. Tym samym wykonawca nie może powoływać się na możliwość poniesienia szkody, co jest wymagane wskazanym art. 505 ust.1 Pzp. W stanie faktycznym tej sprawy tylko możliwość skutecznego kwestionowania wyboru konkurencyjnej oferty najkorzystniejszej mogłaby potencjalnie pozwolić na wybór oferty Odwołującego, co byłoby równoznaczne z uzyskaniem zamówienia przez tego wykonawcę.

Izba dodatkowo (na marginesie) zwraca uwagę na Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2022-05-30, XXIII Zs 43/22. W tym orzeczeniu Sąd Okręgowy (…) w zakresie rozpatrywanym powołując się na art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp zwrócił uwagę, że bez względu na zasadność zarzutu i przykładowo nakazanie ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa nie w każdym przypadku musi mieć to wpływ na tok dalszego postępowania, a w konsekwencji jego wynik. Izba dostrzega taką analogię w tej sprawie ze względu na okoliczności, o których mowa powyżej.

W konkluzji Izba stwierdza, że odwołanie podlega oddaleniu w związku z brakiem wykazania legitymacji procesowej wymaganej art. 505 ust.1 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

……