Sygn. akt: KIO 4704/26

WYROK

Warszawa, 21 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Rozbiewski

Protokolantka:Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 16 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej21 września 2026 r. przez wykonawcę **Awima sp. j. B. Wiśniewski w Józefowie**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa – 26. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Zegrzu**

o r z e k a :

1.Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa wyjaśnień z 4 września 2026 r. w zakresie wyliczenia ceny wraz z załącznikami złożonych przez wykonawcę DC System sp. z o.o. w Warszawie oraz udostępnienie tych wyjaśnień wraz z załącznikami odwołującemu.

2.Kosztami postępowania obciąża zamawiającego.

2.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

2.2.Zasądza od zamawiającego Skarbu Państwa – 26. Wojskowego Oddziału Gospodarczego w Zegrzu na rzecz odwołującego Awima sp. j. B. Wiśniewski w Józefowie kwotę 18 600 zł (osiemnaście tysięcy sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego.

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

Przewodniczący:…….....

Sygn. akt: KIO 4704/26

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

Skarb Państwa – 26. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Zegrzu (zwany „Zamawiającym”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Sprzątanie i utrzymanie w czystości powierzchni wewnętrznych oraz zewnętrznych utwardzonych i nieutwardzonych, utrzymaniu pasów ochronnych i pasów p.poż. na terenie kompleksów wojskowych w Nowym Trzepowie”, nr referencyjny

postępowania: ZP/72/2026, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 9 lipca 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 473178-2026 (OJ S 130/2026). Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwotę wskazaną w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi.

21 września 2026 r. wykonawca Awima sp. j. B. Wiśniewski w Józefowie (zwany także „Odwołującym) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 18 ust. 1 i 3, art. 74 ust. 1 i 2 i art. 16 pkt 1 i 2 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2026 r. poz. 85, dalej jako: „uznk”), poprzez zaniechanie odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu pełnej treści wyjaśnień złożonych przez DC System sp. z o.o. w piśmie z 4 września 2026 r. (w tym także pełnej treści zastrzeżenia o utajnieniu – załączników nr 8-9), w wyniku błędnej oceny i nieuprawnionego uznania skuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, a tym samym zaniechanie udostępnienia Odwołującemu, na jego wniosek, pełnej treści załączników do protokołu Postępowania, pomimo że DC System sp. z o.o. nie wykazał spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek niezbędnych do objęcia informacji taką ochroną uznk.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty DC System sp. z o.o. oraz ponownego badania i oceny ofert, a w ramach powtórzonych czynności odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu całości wyjaśnień złożonych przez DC System sp. z o.o. w piśmie z 4 września 2026 r. (pełnego dokumentu wraz z wszystkimi załącznikami).

.

Odwołujący wskazał, że złożona przez niego oferta jest sklasyfikowana na drugiej pozycji w rankingu ofert, lecz niezgodne z przepisami ustawy czynności Zamawiającego pozbawiają go możliwości weryfikacji oferty konkurencyjnej, postawienia skutecznego zarzutu zaoferowania rażąco niskiej ceny, a w konsekwencji uzyskania zamówienia. Stwierdził, że wadliwe badanie oferty wybranej jako najkorzystniejsza pozbawia go możliwości ewentualnego uzyskania zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionego zarzutu.

24 września 2026 r. wykonawca DC System sp. z o.o. zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego.

7 października 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

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

Zgodnie z art. 525 ust. 1 Pzp wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii, wskazując stronę, do której przystępuje, interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje, oraz twierdzenia, a także dołączając dowody na poparcie swoich twierdzeń lub w celu odparcia twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie.

Stosownie do art. 525 ust. 2 Pzp zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego doręcza się Prezesowi Izby, a zgłoszenie przystąpienia albo jego kopię, jeżeli zostało wniesione w formie pisemnej, przesyła się zamawiającemu oraz wykonawcy wnoszącemu odwołanie. Do zgłoszenia przystąpienia dołącza się dokument potwierdzający umocowanie do reprezentowania wykonawcy, który przystąpił do postępowania odwoławczego.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego zostało zgłoszone przez wykonawcę DC System sp. z o.o. za pośrednictwem adresu poczty elektronicznej Izby, co zostało stwierdzone na podstawie znajdującego się w aktach sprawy wydruku wiadomości. W aktach postępowania odwoławczego przekazanych składowi orzekającemu Izby brak jest innego dokumentu stanowiącego przystąpienie do postępowania odwoławczego, który byłby wniesiony w inny sposób, w szczególności na adres do doręczeń elektronicznych (e-Doręczenia).

Do postępowania odwoławczego zastosowanie znajdują przepisy Pzp oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz.

2453, z późn. zm.) w brzmieniu uwzględniającym zmiany z 13 marca 2026 r. Tego dnia weszły w życie m.in. przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 marca 2026 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz.U. z 2026 r. poz. 329), co wynika z § 3 rozporządzenia zmieniającego.

Zgodnie z §4 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą pisma w postępowaniu odwoławczym wnoszone do Prezesa Izby lub Izby w postaci elektronicznej, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, przekazuje się na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3), zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych".

Zgodnie z §4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą 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.

Oznacza to, że prawidłową formą zgłoszenia przystąpienia do postępowania odwoławczego w postaci elektronicznej jest przekazanie go na adres do doręczeń elektronicznych (za pomocą usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, czyli e-Doręczeń), nie zaś na adres poczty elektronicznej Izby.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wykonawca DC System sp. z o.o. nie sprostał wymaganiom wynikającym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie zgłoszenia przystąpienia do postępowania odwoławczego, gdyż zgłoszenie przystąpienia z 24 września 2026 r. nie nastąpiło na adres do doręczeń elektronicznych.

Ze względu na fakt, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują możliwości uzupełnienia braków formalnych przystąpienia do postępowania odwoławczego w tym zakresie, czynność taka dotknięta brakami musi być uznana za bezskuteczną. W konsekwencji Izba odmówiła dopuszczenia wykonawcy DC System sp. z o.o. do postępowania odwoławczego jako uczestnika postępowania odwoławczego.

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

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

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego dokumentację zapisaną w postaci elektronicznej, przesłaną 7 października 2026 r. do akt sprawy przez Zamawiającego na adres poczty elektronicznej Izby, w tym w szczególności korespondencję prowadzoną przez Zamawiającego z wykonawcami po otwarciu ofert.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Odwołujący oraz wykonawca DC System sp. z o.o. złożyli oferty w Postępowaniu.

Pismem z 2 września 2026 r. Zamawiający wezwał wykonawcę DC System sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający wskazał, że niektóre pozycje oferty wykonawcy DC System sp. z o.o. wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości Zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach i opisie przedmiotu zamówienia w specyfikacji warunków zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

Pismem z 4 września 2026 r. wykonawca DC System sp. z o.o. przedłożył wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny. Stwierdził, że na podstawie art. 18 ust. 3 Pzp zastrzega jako tajemnicę przedsiębiorstwa część wyjaśnień, oznaczoną czcionką pogrubioną („wyboldowaną") lub wskazaną jako niepodlegająca ujawnieniu wraz z następującymi dokumentami, które stanowią załączniki do niniejszego pisma: dowód nr 1.1.: Kalkulacja ceny ofertowej, dowód nr 1.2.: Kalkulacja stawek za m2, dowód nr 2: informacja o przeciętnym zatrudnieniu osób niepełnosprawnym, dowód nr 3: procedury wewnętrzne Impel, dowód nr 4: oświadczenia firm współpracujących z wykonawcą odnośnie udzielanych rabatów oraz faktury za środki chemiczne i higieniczne, wystawiona przez naszego dostawcę, dowód nr 5: oświadczenie Impel Rental, dowód nr 6: oświadczenie Impel S.A. oraz dowody nr 7-8: dokumenty potwierdzające zasadność zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa.

Oświadczył, że powyższy komplet dokumentów jest informacją posiadającą wartość gospodarczą oraz technologiczną w rozumieniu art. 11 ust. 2 uznk i jako taki nie może być udostępniany innym podmiotom, w tym w szczególności podmiotom konkurencyjnym. Zaznaczył, że na wysokość zaoferowanej ceny miały wpływ następujące czynniki i elementy o mierzalnym i obiektywnym charakterze: 1) organizacja pracy, przyjęta do wykonania zamówienia; 2) będący w dyspozycji wykonawcy zamortyzowany sprzęt i wyposażenie, niezbędne do realizacji usługi; 3) upusty na zakup środków chemicznych – w związku z nabywaniem towarów w ramach wspólnych umów dla całej grupy zakupowej Impel; 4) korzystne ceny rentalu (wypożyczenia) odzieży służbowej – ze względu na powierzenie usługi spółce dedykowanej z grupy kapitałowej Impel; 5) zmniejszenie narzutu na koszty bezpośrednie i pośrednie; 6) realizacja zamówienia przy udziale podwykonawcy.

Wykonawca DC System sp. z o.o. wskazał w szczególności, że:

„W wyjaśnieniach składników kosztowych mamy do czynienia z informacjami gospodarczymi i organizacyjnymi, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, gdyż stanowią know-how naszego przedsiębiorstwa, a ich ujawnienie w sposób ewidentny zagraża naszym interesom, gdyż daje możliwość ich wykorzystania w celu zachwiania naszej pozycji rynkowej, co zdecydowało o podjęciu przez nas działań zmierzających do zachowania ich poufnego charakteru.

Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę dotyczą szczegółowej kalkulacji złożonej oferty, obejmującej wszystkie elementy przedmiotu zamówienia - zgodne z wymaganiami postawionymi przez Zamawiającego i z uwzględnieniem marży handlowej. Informacje te zawierają dane pozwalające na ujawnienie zastosowanej przez wykonawcę metody kalkulacji ceny, kosztorysy, jak i konkretne dane cenotwórcze, które zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa i mogą być przedmiotem ochrony przez ich utajnienie przed innymi podmiotami, również tymi uczestniczącymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia (por. wyrok KIO z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt KIO 908/13).

Informacje zawarte w wyjaśnieniach stanowią sumę doświadczenia i rozwiązań, którymi dysponuje wykonawca. W wyniku powyższego wypracowano indywidualny schemat, wpływający na koszty wykonania usługi, który to podlega ochronie jako tajemnica przedsiębiorstwa, gdyż zawiera zespół danych technicznych, technologicznych, organizacyjnych i finansowych na temat opracowanej przez wykonawcę usługi tj. informacje uwzględniające:

1) wyjątkowo korzystne warunki usługi, które pozwalają wykonawcy na złożenie konkurencyjnej oferty, które zostały ujęte w części wyjaśnień, obejmujących wydatki na środki chemiczne, sprzęt i urządzenia oraz na usługi wspierające realizację zamówienia (obsługa finansowa, administracyjna, informatyczna);

2) szczegółową kalkulację cenową, ze szczegółowymi wyliczeniami, która to obrazuje politykę cenową wykonawcy Informacje te zostały ujęte w Dowodzie nr 1 Informacje te zawierają m.in. dane o uwzględnianych przez wykonawcę ryzykach, stosowanych marżach i rezerwach kosztowych;

3) obszar i zasady współpracy z partnerami biznesowymi, a także wysokość udzielanych przez nich upustów i rabatów;

4) organizacja pracy, przyjęta do wykonania zamówienia, która została opisana w pkt 2 wyjaśnień oraz Dowodzie nr 1 i która polega m. in. na zatrudnianiu przez wykonawcę określonej liczby niepełnosprawnych, oddelegowanych do realizacji niniejszej usługi.

5) zmniejszenie narzutu na koszty bezpośrednie i pośrednie ujęte w końcowej części wyjaśnień, które przekładają się na rachunek ekonomiczny usługi, co pozwala na skalkulowanie konkurencyjnej, ale realnej ceny za wykonanie usługi.

Ponadto do wyjaśnień zostały załączone dokumenty zawierające zestawienia w zakresie kalkulacji cenowej i oferty dostawców wraz z wyceną poszczególnych elementów, wchodzących w skład przedmiotu zamówienia.

Jednocześnie złożenie wyjaśnień wiąże się z koniecznością przedstawienia przez wykonawcę składników cenowych oferty oraz wskazania struktury i strategii ustalania ceny. Sposób obliczenia ceny oferty zależy od metod wybranych przez wykonawcę w celu minimalizacji ryzyka oraz kosztów związanych z realizacją zamówienia, a także od sposobów wyceny ryzyka, które nie może zostać zredukowane. Do tego aspektu kalkulacji ceny ofertowej nawiązuje Sąd Okręgowy w Poznaniu w wyroku z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt X Ga 76/15, w którym zwrócono uwagę, że skoro celem prowadzenia działalności gospodarczej jest maksymalizowanie zysków i ograniczanie strat, to sposób postępowania, by do takiej minimalizacji kosztów doprowadzić, stanowi pakiet informacji praktycznych - know-how danego przedsiębiorcy i częstokroć jest pilnie przez niego strzeżoną tajemnicą.

Sposób kalkulacji ceny można zaliczyć do informacji, które stanowią niezwykle cenne źródło informacji dla konkurencji. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę mogą być więc uznane za stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, gdyż źródła dostaw, ceny materiałów, usług podwykonawczych, jakie są oferowane wykonawcy wysokość rabatów i zasady

otrzymywania tych rabatów są elementem organizacji przedsiębiorstwa, elementem prowadzonej działalności, wypracowanych kontaktów i posiadają wartość gospodarczą, jako informacje handlowe. Gdyby konkurenci mieli świadomość tego, od jakich podmiotów, za jakie ceny i na jakich warunkach dany wykonawca kupuje materiały i uzyskuje usługi, mogliby podejmować próby nawiązania kontaktu z tymi samymi dostawcami i uzyskania podobnych cen, co mogłoby wpłynąć negatywnie na konkurencyjność skarżonego konsorcjum. Niewątpliwie wyszukanie i nawiązanie korzystnych kontaktów handlowych, wypracowanie własnych procedur w toku realizacji zamówienia - wymagało zaangażowania czasowego i poniesienia nakładów po stronie wykonawcy, które jako wartości gospodarcze ma prawo chronić. (wyrok KIO z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt. KIO 149/16).

Dostęp do wyjaśnień złożonych przez wykonawcę, może pozwolić pozostałym wykonawcom pozyskać wiedzę o szczególnie korzystnych warunkach świadczenia usług, które pozwalają składać ofertę najkorzystniejszą, polityce cenowej wykonawcy i w ten sposób dać pozostałym wykonawcom przewagę konkurencyjną z tych samych powodów, dla których wykonawca taką przewagę posiada nad pozostałymi konkurentami w niniejszym postępowaniu. Zastosowane przez wykonawcę rozwiązania zostały wypracowane na skutek wieloletniego doświadczenia wykonawcy oraz długotrwałych negocjacji, w efekcie których wykonawca ma możliwość stosowania konkurencyjnych cen. Tym samym ujawnienie wyjaśnień cenowych złożonych przez wykonawcę może doprowadzić do osłabienia pozycji wykonawcy również w innych postępowaniach, w których wykonawca będzie brał udział w przyszłości.

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie ryzyko poniesienia znacznej starty materialnej wynika ze zdobycia przewagi konkurencyjnej innych podmiotów w następstwie ujawnienia zastrzeżonych informacji, a zatem odtajnienie informacji o kalkulacji cenowej oferty ma wpływ na zakłócenie konkurencji, jak i warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Co ważne, na tym tle straty wykonawcy będą wynikać z przegranych kolejnych postępowań, w których wykonawca nie będzie miał przewagi konkurencyjnej, w następstwie ewentualnego udostępnienia zastrzeżonych, jako poufne informacji (por. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 6.04.2023 r., XXIII Zs 19/23).

W efekcie powyższego Wykonawca określa wartość gospodarczą materiału podlegającego zastrzeżeniu na kwotę na poziomie 27 808 000,00 zł w perspektywie roku do dnia złożenia niniejszej oferty (powyższa kwota stanowi wartość potencjalnej szkody, którą spowodowałoby ujawnienie zastrzeżonych informacji i uwzględnia wartość netto średniej rocznej marży z wygranych przetargów publicznych, związanych z przedmiotem zamówienia). Na powyższą kwotę składa się zatem zarówno utrata zysku ze złożonej oferty, jak i osłabienie pozycji rynkowej wykonawcy oraz obniżenie możliwości konkurowania, a także potencjalna możliwość utraty niektórych kontraktów.

Pragniemy także zwrócić uwagę, że ewentualny argument o przedstawieniu w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny informacji, które w istocie stanowią powtórzenie wymagań postawionych w SWZ jest chybiony, co zostało potwierdzone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 6.04.2023 r., sygn. akt. XXIII Zs 19/23. Przedstawione dane, stanowiące istotną część dokumentów, są ściśle powiązane z poszczególnymi informacjami, dotyczącymi tego konkretnego zamówienia, co jest oczywiste, ponieważ dokumenty te mają na celu wyjaśnienie zaoferowanej ceny w danym postępowaniu. Wyjaśnienia cenowe muszą odnosić się bezpośrednio do przedmiotu zamówienia, a nie być ogólne. Taki sposób formułowania wyjaśnień w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest normą, a nie wyjątkiem. Trudno bowiem ocenić skuteczność wyjaśnień, jeśli nie odnoszą się one w ogóle do konkretnych informacji związanych z przedmiotem zamówienia.

Wykonawca wdrożył i nieustannie podejmuje działania mające na celu utrzymanie zastrzeżonych informacji w tajemnicy, czego potwierdzeniem jest niniejsze zastrzeżenie.

Wykonawca wskazuje, że w jego przedsiębiorstwach dostęp do zastrzeżonych informacji jest ograniczony do wąskiego grona osób, takich jak kadra zarządzająca, pracownik sporządzający ofertę i pracownik odpowiedzialny za zarządzanie kontraktem. Pozostali pracownicy oraz osoby trzecie nie mają możliwości uzyskania tych danych. Ochrona ta realizowana jest poprzez fizyczne i techniczne zabezpieczenia systemów informatycznych oraz wprowadzenie wymogu zachowania poufności przez uprawnione osoby.

Wobec pracowników, o których mowa powyżej, znajduje zastosowanie ustawowy obowiązek zachowania poufności wynikający wprost z art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy, który wskazuje, iż obowiązkiem pracownika jest zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Powyższy obowiązek zachowania poufności wynika wprost z przepisów obowiązującego prawa pracy i – co do zasady – wiąże pracownika od momentu zawarcia umowy o pracę. Obowiązek "przestrzegania tajemnicy" ma charakter bezwarunkowy w tym znaczeniu, że pracodawca nie musi podejmować określonych kroków w celu zachowania poufności informacji, których ujawnienie mogłoby narazić go na szkodę. Ze względu na okoliczność, że dla udowodnienia winy pracownika niezbędne jest jednak poinformowanie przez pracodawcę o zakresie poufności informacji (np. w regulaminie pracy, w umowie o pracę albo

indywidualnym pismem), w przedsiębiorstwach wykonawcy obowiązuje Regulamin nr GI/R/2025/05 w sprawie Tajemnicy Przedsiębiorstwa odnośnie do zasad zachowania poufności przez pracowników m. in. biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Ochrony poufnego charakteru ww. informacji jest realizowane przez wykonawcę również poprzez środki fizyczne polegające na zapewnieniu odpowiedniego obiegu dokumentacji obejmującej ww. informacje oraz wdrożenie technologii zapewniających bezpieczeństwo sieci informatycznych jego przedsiębiorstw. Środki te powodują, iż rzeczywisty wgląd do informacji, o których mowa, mają tylko pracownicy do tego upoważnieni. Wykonawca wdrożył procedury zmierzające do zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa i zapewnił realizację ww. celu ochrony poprzez organizację oraz środki techniczne takie jak:

1) funkcjonalność systemowa, umożliwiająca nadawanie dokumentom oraz wiadomościom elektronicznym oznaczeń, klasyfikujących ich zawartość jako tajemnicę przedsiębiorstwa (tzw. etykietowanie informacji);

2) szyfrowanie dokumentów i wiadomości e-mail w aplikacjach pakietu Office365 Grupy Impel;

3) hasłowanie przesyłanych plików lub udostępnianie plików na SharePoint/One Drive, w szczególności kalkulacji, kosztorysów, materiałów dot. zatwierdzenia ofert.

Wykonawca podjął również inne działania zmierzające do zachowania poufności ww. dokumentów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i w tym celu zapewnił między innymi:

1) kontrolę dostępu w tym system kontroli dostępu do pomieszczeń oraz urządzeń elektronicznych;

2) monitoring;

3) system alarmowy;

4) przechowywanie wiadomości na własnych serwerach plików z hasłem dostępu;

5) pełną identyfikację i rozliczalność (unikatowe loginy, uwierzytelnianie na podstawie bezpiecznego hasła, historia logowań);

6) ruch w sieci:

a) zapory sieciowe, firewall,

b) system antywirusowy,

c) do zasobów informacyjnych i danych dostęp jest limitowany, w zależności od zajmowanego stanowiska.

Zastrzeżony powyżej zbiór informacji jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów, nie jest powszechnie znany osobom, które zwykle zajmują się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób.

Wykonawca wskazuje, że z uwagi na fakt, że ww. zastrzeżone informacje związane są ze sposobem organizacji przedsiębiorstwa, nie są one częścią domeny publicznej, a dostęp do nich ma ograniczony krąg osób po stronie Wykonawcy. Informacje nigdy nie były ujawniane do wiadomości publicznej i nie są one dostępne drogą zwykłą i dozwoloną, a dostęp do nich mają jedynie podmioty, których te informacje dotyczą. Informacje te nie są udostępniane w jakikolwiek dostępnych publicznie materiałach, a system informatyczny, w których są przechowywane, został zabezpieczony, a fakt ochrony został zakomunikowany osobom biorącym udział w sporządzaniu oferty.

Dostęp do utajnionych informacji mają jedynie uprawnione osoby tj. ściśle zdefiniowana grupa pracowników wykonawcy, zobowiązana do zachowania informacji w poufności (poprzez odpowiednie klauzule zawarte w umowach o pracę, złożone oświadczenia – jak w załączeniu oraz zarządzenia organizacyjne wykonawcy).".

Wraz z wyjaśnieniami przedłożono dokumenty, które stanowiły załączniki do wyjaśnień.

11 września 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty wykonawcy DC System sp. z o.o. jako najkorzystniejszej w Postępowaniu. Oferty Odwołującego uplasowała się na drugim miejscu w rankingu ofert.

Odwołujący wystąpił do Zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie mu treści wyjaśnień wykonawcy DC System sp. z o.o. z 4 września 2026 r. Zamawiający udostępnił Odwołującemu treść wyjaśnień bez załączników.

Izba zważyła, co następuje.

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

Stosownie do treści art. 18 ust. 3 Pzp nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5 Pzp.

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

Zgodnie z art. 11 ust. 2 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.

Stosownie do art. 74 ust. 1 Pzp protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek.

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

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

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

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

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

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że samo dokonane przez wykonawcę zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa musi mieć charakter wyjątkowy wobec jawności postępowania o udzielenie zamówienia. W przeciwnym razie, przy szerokim zastosowaniu tej instytucji w zasadzie niemożliwa byłaby kontrola oferty przez konkurentów wykonawcy i idące za tym ewentualne skuteczne wniesienie przez nich środków ochrony prawnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2024 r., sygn. akt II CSKP 1808/22).

W ocenie Izby, wykonawca DC System sp. z o.o. nie wykazał, że informacje przedstawione w wyjaśnieniach złożonych 4 września 2026 r. spełniają przesłanki do uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa. Wynika to z faktu, że uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest ogólne, lakoniczne i nie odnosi się w sposób konkretny do wartości gospodarczej tych informacji.

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

Wskazanie „wartości gospodarczej" może przy tym przejawiać się zarówno poprzez podanie pewnej kwoty, ale może też zostać zrealizowane poprzez wskazanie, jakie zyski generuje dana informacja lub też jakie koszty zostaną

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

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

W konsekwencji przyjąć trzeba, że nie jest istotne czy omawiana wartość gospodarcza jest wysoka, czy niska. Ważne jest, aby ta wartość gospodarcza istniała i jako taka została wykazana w odniesieniu do każdej zastrzeganej informacji (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 1 października 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 53/21).

Takich informacji nie sposób dopatrzeć się w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa złożonym przez wykonawcę DC System sp. z o.o. Odwoływanie się przezeń do „danych pozwalających na ujawnienie zastosowanej przez wykonawcę metody kalkulacji ceny, kosztorysów, jak i konkretnych danych cenotwórczych" czy deklaracja wypracowania indywidualnego schematu, wpływającego na koszty wykonania usługi, który zawiera zespół danych technicznych, technologicznych, organizacyjnych i finansowych, nie stanowi wykazania wartości gospodarczej zastrzeżonych wyjaśnień. Są to hasła ogólne i niepoparte żadnymi konkretnymi danymi.

W niniejszej sprawie wykonawca DC System sp. z o.o. podał wartość gospodarczą „wartość gospodarczą materiału podlegającego zastrzeżeniu", którą ujął w konkretnej kwocie. Stwierdził, że składają się na nią utrata zysku ze złożonej oferty, osłabienie pozycji rynkowej wykonawcy, obniżenie możliwości konkurowania, a także potencjalna możliwość utraty niektórych kontraktów.

Próba wykazania wartości gospodarczej zastrzeganych informacji została uznana za bezskuteczną z kilku powodów. Pierwszy z nich dotyczy faktu, że zastrzeżeniu jako tajemnica przedsiębiorstwa mogą podlegać konkretne informacje, a nie całe „materiały". Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa musi mieć charakter wyjątkowy wobec jawności postępowania o udzielenie zamówienia. Nie jest zatem dopuszczalna taka wykładnia przepisów, która z możliwości zastrzeżenia konkretnych informacji prowadzi do wniosku o rozszerzeniu zastrzeżenia na całość materiałów.

Tymczasem wykonawca DC System sp. z o.o. nie podjął się wykazania wartości gospodarczej konkretnych informacji, a poprzestał na ogólnym omówieniu wartości „materiału".

Drugim powód związany jest z faktem, że wykonawca DC System sp. z o.o. zadeklarował objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa pogrubionego tekstu wyjaśnień. Zamawiający nie uznał zastrzeżenia w tym zakresie za skuteczne, gdyż udostępnił Odwołującemu tę część wyjaśnień. Z treści tej wynikały w szczególności liczba etatów przewidzianych do realizacji zamówienia, podział zadań, korzystanie z dofinansowań do wynagrodzeń osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, wykorzystanie istniejącego parku maszynowego, pozyskanie rabatów i upustów wynikających z efektu skali (średnio ok. 30 %) oraz współpraca z podmiotami z grupy kapitałowej i uzyskiwane rabaty oraz oszczędności (nie mniej niż 10% w zakresie wypożyczenia odzieży roboczej, 10 % w zakresie kosztów obsługi księgowej oraz kadrowo – płacowej, 5 % w zakresie kosztów obsługi informatycznej).

Odwołujący słusznie zwrócił uwagę w odwołaniu, że przeliczenie minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz standardowych powierzchni w oparciu o sztywne wymogi specyfikacji warunków zamówienia stanowi zwykłą operację rachunkową, a nie unikalną wiedzę technologiczną. Nie stanowi know-how wykonawcy także możliwość obniżenia kosztów pracowniczych poprzez pozyskanie dofinansowania do wynagrodzenia z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, gdyż zasady, warunki oraz stałe kwoty dofinansowań wynikają wprost z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Za unikalną wartość gospodarczą trudno uznać również wykorzystywanie zamortyzowanych maszyn, w tym w oparciu o wewnętrzne procedury regulujące ewidencję i gospodarkę środkami trwałymi. Nadto wykonawca DC System sp. z o.o. sam wskazał obszary i wysokość pozyskiwanych rabatów, przy czym trudno także uznać wynik wewnętrznych ustaleń korporacyjnych i rozliczeń cen w grupie kapitałowej za prowadzący do

powstania autonomicznej wartości gospodarczej. Podważa to wiarygodność twierdzeń wykonawcy DC System sp. z o.o. o istotności tych informacji jako stanowiących podstawę przewagi konkurencyjnej.

Trzeci powód dotyczy sposobu obliczenia „wartości gospodarczej materiału podlegającego zastrzeżeniu". Pomimo wskazania czynników, które miały prowadzić do końcowego wyniku, taki sposób prezentacji informacji nie pozwala na konkretne ustalenie, w jaki sposób podana kwota została wyliczona. Jest to *de facto* gołosłowna deklaracja wykonawcy, niepoparta żadnymi danymi, które mogłyby podlegać weryfikacji. Nie podano przy tym przekonujących argumentów przemawiających za faktem, że ujawnienie zastrzeżonych informacji będzie skutkowało zachwianiem pozycji rynkowej na rynku usług sprzątających i powstaniem szkody w wysokości niemal 28 milionów złotych. Brak jest adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy tymi okolicznościami.

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

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

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

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

W niniejszej sprawie Zamawiający dokonał błędnej oceny w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do dokumentów przedłożonych przez wykonawcę DC System sp. z o.o. w ramach wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Zamawiający naruszył tym samym zasady prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w szczególności zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz jawności.

W konsekwencji zarzut odwołania był uzasadniony.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców.

Wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

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

W takiej sytuacji uwzględnienie zarzutu winno skutkować nakazaniem zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej i nakazaniem odtajnienia zastrzeżonych dokumentów. Zasady jawności i przejrzystości postępowania, ale także zasada równego traktowania wykonawców, wymagają bowiem, aby wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia mieli pełny dostęp do dokumentów o jawnym charakterze i aby mogli skorzystać ze środków ochrony prawnej dysponując kompleksową wiedzą o tym, na podstawie jakich informacji zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, w tym m.in. na podstawie jakich informacji dokonał oceny, że wyjaśnienia złożone przez

wykonawcę wezwanego w trybie art. 224 ust. 1 lub 2 Pzp wykazują, iż cena oferty nie jest rażąco niska (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt KIO 679/23).

W konsekwencji Izba nakazała Zamawiającemuunieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert, w tym uznanie za bezskuteczne zastrzeżenia jako tajemnicy przedsiębiorstwa wyjaśnień z 4 września 2026 r. w zakresie wyliczenia ceny wraz z załącznikami złożonych przez wykonawcę DC System sp. z o.o., a także ich udostępnienie Odwołującemu.

Zgodnie z art. 575 Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Odwołanie zostało w całości uwzględnione, a zatem Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym. Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (15 000 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3 600 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:…….....