



Tajemnica przedsiębiorstwa w orzecznictwie KIO oraz w wynikach kontroli Prezesa UZP

Białystok, 05.12.2025 r.

Piotr Sołowiej

Tajemnica przedsiębiorstwa

□ Art. 18 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

Tajemnica przedsiębiorstwa

□ 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.

Dla skuteczności zastrzeżenia określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wszystkie przesłanki z art. 11 ust. 2 UZNK muszą być spełnione łącznie.

Wartość gospodarcza

„Wartość gospodarcza to wartość informacji w obrocie, pozwalająca wycenić informację i ująć ją w postaci danych o wymiarze finansowym, co nie zawsze należy utożsamiać z koniecznością podania określonej wartości liczbowej. Istotne jest, by Wykonawca w uzasadnieniu zastrzeżenia informacji wyjaśnić w jakich elementach składanych zamawiającemu wyjaśnień ją upatruje, do jakich wymiernych elementów należy tę wartość odnosić. (...) Co do zasady takie informacje jak kalkulacje cenowe zawierające jednostkowe, szczegółowe dane finansowe mogą być skutecznie chronione jako tajemnica przedsiębiorstwa. W praktyce prawa zamówień publicznych powszechnie przyjmuje się, że wypracowany sposób wyceny oferty stanowi istotną dla wykonawcy wartość gospodarczą, albowiem pozwala mu na uzyskanie przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami, działającymi w tej samej branży. W szczególności może to dotyczyć kalkulacji ceny sporządzonej metodą szczegółową, przy użyciu specjalistycznych programów do kosztorysowania.

Wyrok KIO z 1 kwietnia 2025 r. (sygn. akt: KIO 978/25)

Wartość gospodarcza – cd.

„Zastrzeżone informację zawierają unikalną wiedzę Wykonawcy o organizacji procesu budowlanego i strategii cenowej, dzięki której może skutecznie konkurować z innymi wykonawcami i że informacje te są pośrednio źródłem zysku oraz pozwalają Wykonawcy na zaoszczędzenie kosztów (...) Wykonawca wykazał indywidulane podejście i rozwiązania odnoszące się także do pozyskanych do współpracy podwykonawców, czy potencjalnych podwykonawców (wynikające m.in. z zawartych umów), a także w ofertach cenowych i techniczno-cenowych kontrahentów. Informacje te dotyczą indywidualnych warunków cenowych współpracy Wykonawcy z partnerami, podwykonawcami, zaproponowanych opcji różnicowania cen w zależności od przyjętych rozwiązań technologicznych i przeprowadzonych analiz Wykonawcy co do sposobu wykonania przedmiotu zamówienia. (...) Zastrzeżone informacje te stanowią określony zbiór danych i mają wartość gospodarczą, nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem działalności oraz nie są łatwo dostępne dla takich osób (...).”

Wyrok KIO z 30 października 2023 r. (sygn. akt: KIO 2901/23)

Kontrola KU/4/25/DKZP (informacje techniczne)

„Odnosząc się do uzasadnienia wykonawcy należy zauważyć, że zastrzeżone dokumenty (...) stanowią wypełnione formularze/wzory sporządzone przez zamawiającego. Wymagały one zasadniczo jedynie potwierdzenia spełnienia poszczególnych parametrów opisanych przez zamawiającego, stanowiących opis przedmiotu zamówienia. Dane te nie pochodziły zatem od wykonawców i nie stanowiły ich unikalnego know-how. Były to podstawowe parametry (...) oczekiwane przez zamawiającego, dlatego samo potwierdzenie ich spełnienia nie stanowi ujawnienia informacji technicznej wykonawcy, które mogłoby spowodować szkodę dla wykonawcy (...) ponieważ w żadnym z ww. dokumentów nie jest opisany ani wyjaśniony proces konstrukcji pojazdu, nie przedstawiono również technologii produkcji autobusu, czy też jego kluczowych części. Dokumenty te zawierają wyłącznie oświadczenie co do posiadania lub nie posiadania danego parametru, ewentualnie wskazanie konkretnych danych liczbowych, bądź też wskazanie nazwy dokumentu, w którym znajduje się specyfikacja pojazdu (...)”.

Kontrola KU/33/25/DKZP (ogólna dostępność informacji)

„Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że część informacji zawartych w ww. załączniku, to dane dostępne w Internecie i publikowane nawet przez samego wykonawcę na jego stronie internetowej. Nie potwierdziło się zatem wskazanie wykonawcy, że informacje te nie są jawne. Tym samym, zastrzeżenie informacji, w zakresie w którym są to dane powszechnie dostępne w Internecie, nie znajduje uzasadnienia na gruncie UZNK oraz ustawy Pzp. Wobec tego faktu należy stwierdzić, że nie została spełniona przesłanka pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa zakładająca, że tajemnicą może być tylko informacja, która nie jest powszechnie znana lub łatwo dostępna osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji”.

Kontrola KU/25/DKZP (zachowanie poufności informacji)

„(...) brak jest jakichkolwiek dowodów na to, że powyższe zabezpieczenia czy środki ostrożności, są w ogóle stosowane (...) w przypadku gdy wykonawca powołuje się na dane okoliczności, takie jak np. że zawiera stosowne umowy z pracownikami i kontrahentami, które zobowiązują ich do zachowania w poufności przekazywanych informacji, powinien ten fakt wykazać. Może w takim przypadku przedłożyć wyciągi z tych dokumentów, zawierające postanowienia o zachowaniu określonych okoliczności w poufności, czy też podpisane przez pracowników oświadczenia o zachowaniu w poufności tych danych i informacji, które wykonawca w danym postępowaniu zastrzega. Jeśli, jak w tym przypadku, powyższego zabrakło, to wszelkie twierdzenia o tym jak (...) chroni informacje w swoim przedsiębiorstwie - należy uznać za gołosłowne, gdyż nie poparte żadnymi dowodami (...) Skoro wykonawca deklaruje, że stosuje w swoim przedsiębiorstwie szereg środków służących ochronie poufności informacji, to nie ulega wątpliwości, że mógł i powinien je przedstawić w toku postępowania (...)”.

Ciężar dowodu

„(...) nie jest rolą Zamawiającego dochodzenie, które informacje z szeregu przedstawionych wykonawca uważa za przedstawiające rzeczywistą wartość gospodarczą i jak należy identyfikować tę wartość. To na Wykonawcy spoczywa obowiązek, zgodnie z którym ma on w uzasadnieniu zastrzeżenia dokonać wykazania przesłanek umożliwiających uznanie informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa, by Zamawiający bez większych problemów mógł te dane zidentyfikować. Wykazanie przesłanki wartości gospodarczej nie musi oznaczać podania konkretnej wartości. Może ono polegać na rzeczowym uzasadnieniu, złożeniu wyjaśnień, w zależności od charakteru informacji bazowych. Wartość tę można omówić i wykazać w odniesieniu do każdej z zastrzeganych informacji”.

Wyrok KIO z 14 listopada 2023 r. (sygn. akt: KIO 3248/23)

Kontrola KU/109/25/DKZP (potencjalna szkoda)

„Wykonawca winien wykazać zamawiającemu, dlaczego w ramach konkretnego postępowania przetargowego ujawnienie zastrzeżonych informacji może wyrządzić wykonawcy szkodę i w czym upatruje on szkody. Wykonawca winien wykazać związek przyczynowo - skutkowy między ujawnieniem informacji a ewentualną szkodą, a możliwość poniesienia szkody musi być co najmniej uprawdopodobniona. Określenie konkretnych informacji oraz ciężar dowodu wykazania zasadności zastrzeżenia spoczywa na wykonawcy i to nie później niż z dniem składania ofert. Aby określona informacja mogła być uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa, przesłanki określone w tym przepisie (wartość gospodarcza informacji, nieujawnienie jej do wiadomości publicznej, działania zmierzające do zachowania poufności) muszą być spełnione łącznie. Brak któregokolwiek z tych elementów powoduje brak możliwości objęcia danej informacji w postępowaniu ochroną właściwą dla informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa (...)”.

Wyrok KIO z 31 stycznia 2024 r. (sygn. akt: KIO 101/24)

„Złożenie wyjaśnień ogólnikowych w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa jest traktowane jako rezygnacja z przewidzianej przepisem art. 18 ust. 3 ustawy Pzp ochrony, co aktualizuje po stronie Zamawiającego obowiązek ujawnienia nieskutecznie zastrzeżonych przez wykonawcę informacji. Odtajnienie treści wyjaśnień jest istotną okolicznością faktyczną w procesie oceny prawidłowości wyboru najkorzystniejszej oferty, może to mieć wpływ na ostateczny wynik postępowania.

Wyrok KIO z 30 października 2024 r. (sygn. akt: KIO 3400/24)

„Trudno bowiem uznać, że wykonawca, który składa ogólne, uniwersalne uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy może wykazać spełnienie przesłanki wartości gospodarczej. Z zasady każda informacja dotycząca przedsiębiorcy może mieć taką wartość, ale to samo w sobie nie daje podstawy do utajnienia tej informacji. Musi być to więc wartość istotna, dająca podstawę do zastosowania wyjątku od zasady jawności”.

Zastrzeżenie treści dokumentów

„(...) zastrzeganie treści całych dokumentów jest dopuszczalne w bardzo wyjątkowych sytuacjach. Nie sposób się w związku z tym zgodzić ze stanowiskiem Zamawiającego, który podczas rozprawy wskazał, że jego działania były prawidłowe, ponieważ wykonawcy zastrzegli dokumenty w najszerszym możliwym zakresie, a on tę tajemnicę szanował. Zarówno w zakresie załączników do oferty, jak i przedłożonych podmiotowych środków dowodowych wykonawca zastrzegł całe dokumenty. Zamawiający uznając takie zastrzeżenie za skuteczne pozbawił wykonawcę chociażby możliwości zweryfikowania ich prawidłowości. (...) Zdaniem Izby (...) zastrzeżenie (...) treści całych dokumentów miało na celu uniemożliwienie innym wykonawcom dokonanie kontroli złożonej przez niego oferty (...) W przedmiotowej sprawie Zamawiający zdaniem Izby bezrefleksyjnie utajnił wszystkie dokumenty złożone przez (...) nie podejmując nawet próby analizy i ewentualnie objęcia tajemnicą jedynie wybranych informacji, które jego zdaniem zasługiwałyby na ochronę (...)”.

Wyrok KIO z 4 marca 2025 r. (sygn. akt: KIO 394/25)

Wyrok KIO z 31 stycznia 2024 r. (sygn. akt: KIO 101/24)

„Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Izby, uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie może być zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, bowiem służy ono weryfikacji prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa przekazywanych informacji”.

Wyrok KIO z 2 września 2022 r. (sygn. akt: KIO 2194/22)

„Samo uzasadnienie jest elementem jawnym, ma ono służyć weryfikacji prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa składnych dokumentów. Z tych względów objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa samego uzasadnienia nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a zatem jako takie należy je uznać za bezskuteczne”.

Kontrola KU/30/25/DKZP (kalkulacja ceny oferty)

„(...) wbrew twierdzeniu wykonawcy, kalkulacja nie zawiera informacji „na temat stosowanych metod, narzędzi i oprogramowania”. Kalkulacja zawiera listę czynności koniecznych do wykonania w celu realizacji zamówienia, koszt netto tych czynności i ilość roboczodni. Charakter wymienionych czynności jest standardowy i opiera się na opisie przedmiotu zamówienia. Nie zawiera żadnych niestandardowych rozwiązań wytworzonych przez wykonawcę w ramach swojej działalności, które byłyby nieznane, czy niedostępne innym wykonawcom. W treści uzasadnienia zastrzeżenia wykonawca nie wykazał w sposób wystarczający i zindywidualizowany, że zastrzeżone dane posiadają określoną wartość gospodarczą oraz zawierają szczególne informacje, które należy chronić. Z treści kalkulacji nie wynikają konkretne dane związane z polityką cenową wykonawcy, których ujawnienie mogłoby spowodować szkodę”.

Kalkulacja ceny oferty – cd.

„(...) to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania przesłanek zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, natomiast Zamawiający ma obowiązek ustalenia, czy zastrzeżenie skuteczności tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę było skuteczne (...) Przystępujący poprzestał jedynie na oświadczeniu, że metoda kalkulacji ceny, jak i konkretne dane cenotwórcze (...), stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawcy i są przedmiotem ochrony, wobec czego wykonawca wniósł o ich utajnienie przed innymi podmiotami, również tymi uczestniczącymi w przetargu. Izba nie neguje faktu, że metoda kalkulacji ceny, jak i konkretne dane cenotwórcze mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, jednakże Przystępujący nie odniósł się do przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, określonych w art. 11 ust. 2 UZNK (...)”.

Wyrok KIO z 4 października 2024 r. (sygn. akt: KIO/348/24)

Wyrok KIO z 24 marca 2023 r. (sygn. akt: KIO 679/23)

„Oczywistym jest, że podmioty konkurujące ze sobą na danym rynku zbierają i analizują informacje na temat cen, kontrahentów czy metod realizacji zamówienia przez swoich konkurentów. Brak jest jednak podstaw do stwierdzenia, że określone dane zawarte w wyjaśnieniach (...) faktycznie dawałyby innym wykonawcom możliwość ustalenia, jaką potencjalną cenę mógłby on zaoferować w innych postępowaniach, czy też oferować realizację zamówień z pominięciem własnych kosztów i dostępnych im rabatów, upustów (...) Izba stwierdziła, iż stanowisko (...) zostało oparte na ogólnych, subiektywnych stwierdzeniach, bez wskazania żadnych danych pozwalających na obiektywne zweryfikowanie jego przypuszczeń. **Wykonawca powinien rzeczowo wyjaśnić, w jaki sposób informacje dotyczące wyliczenia kosztów w tym postępowaniu miałyby ujawniać pewne kluczowe informacje dotyczące przyjętej przez niego polityki cenowej**, tym bardziej, że w wyjaśnieniach wskazywał, iż jest to kalkulacja „jednostkowo stworzona”. (...) Co istotne, te newralgiczne dane, nie zostały przez niego nawet skonkretyzowane, nie jest bowiem wystarczające do ich zidentyfikowania posługiwanie się hasłowymi stwierdzeniami np. „sposób kształtowania polityki cenowej”.

Kontrola KU/83/23/DKZP (potencjał kadrowy)

„Wykonawca wywiódł, iż dane osobowe potencjału kadrowego mają charakter organizacyjny i wartość gospodarczą przedsiębiorstwa. Powyższe argumentowano tym, iż wskazywanie danych zasobów kadrowych wykonawcy może doprowadzić do prób ich przejęcia (...) Dostrzeżenia wymaga, że w Wykazie osób wykonawcy zobowiązani byli ujawnić ograniczoną ilość informacji, tj. imię i nazwisko, informacje na temat kwalifikacji zawodowych i posiadane uprawnienia (...) Argumentacja wykonawcy odnośnie wartości gospodarczej ww. informacji jest bardzo ogólna. Wykonawca powołuje się jedynie ogólnikowo na obawę „podkupienia” personelu o specjalistycznych kwalifikacjach i wykształceniu. Nie wskazano natomiast, czy i jak, jeżeli tak to kiedy, wykonawca zetknął się z praktyką podkupywania osób, jakiej liczby osób w jego firmie taka praktyka dotknęła. Na tę okoliczność nie przedstawiono też Zamawiającemu żadnego dowodu. Nie zostało również wykazane, aby wymagania co do konkretnych osób miały charakter wyjątkowo specjalistyczny, który uzasadniałby przypuszczenie, że na rynku może istnieć praktyka pozyskiwania takich osób”.

Wyrok KIO z 23 marca 2025 r. (sygn. akt: KIO 824/25)

„(...) Tymczasem w ocenie Izby tajemnica przedsiębiorstwa nie jest narzędziem, którego celem i rolą jest zapobieganie przepływowi kadry między przedsiębiorstwami, ponieważ istnieją inne narzędzia pozwalające osiągnąć ten cel, np. zakazy konkurencji. (...) W okolicznościach tej sprawy, Odwołujący zdaje się upatrywać wartości gospodarczej w zespole specjalistów, jakim dysponuje w powiązaniu ze stawkami, za jakie wycenia ich pracę. Zabrakło jednak argumentacji, jak np. ta okoliczność przekłada się na funkcjonowanie przedsiębiorstwa na rynku, czy i jaką daje mu przewagę konkurencyjną. Czy normą jest dla Odwołującego wygrywanie postępowań właśnie ze względu na zasoby kadrowe jakimi dysponuje, w tym na specjalistów oddelegowanych do tego zamówienia, z uwagi na sposób wyceny ich pracy w tym ze względu na warunki finansowe, na jakich ci specjaliści pracują. Zasadnie też podniósł Zamawiający, że w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa Odwołujący ograniczył się tylko jednym zdaniem do argumentu na temat specyfiki tego rynku usług i dostępności specjalistów. Stanowisko to zostało następnie rozwinięte na rozprawie, jednak jest to zabieg spóźniony (...)”.

Udostępnianie odtajnionych dokumentów i wyjaśnień

□ Art. 74 ust. 1 ustawy Pzp

Protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek.

□ Art. 74 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp

Załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu postępowania, z tym że oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie.

Kiedy należy udostępnić wnioskującemu odtajnione wyjaśnienia ws. rażąco niskiej ceny? Przed wyborem najkorzystniejszej oferty, czy po wyborze?

Kontrola KU/77/25/DKZP (odtajnienie wyjaśnień)

„(...) wykonawca nie może zastrzec całych wyjaśnień jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgodnie z przepisami, tajemnicą przedsiębiorstwa mogą być objęte tylko konkretne informacje, a nie cały dokument. Oznacza to, że wykonawca może zastrzec tylko te informacje, które spełniają przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie całe wyjaśnienia, które mogą zawierać również informacje jawne (jak np. informacje o zrealizowanych zamówieniach na rzecz podmiotów publicznych). (...) wnioski, jak i wyjaśnienia w przedmiocie rażąco niskiej ceny wraz z dowodami stanowią jeden z elementów sensu largo oferty, a więc podlegają na mocy ustawy Pzp, udostępnieniu jak oferta, w zakresie, który nie został objęty skutecznie tajemnicą przedsiębiorstwa (...) Zamawiający winien tego rodzaju wyjaśnienia traktować jako część oferty i stosować te same zasady jawności postępowania jak dla udostępniania oferty, o których stanowi art. 74 ust. 2 ustawy Pzp”.

Konsekwencje odtajnienia dokumentów i wyjaśnień

Wyrok KIO z 27 czerwca 2025 r. (sygn. akt KIO 2015/25)

„(...) tematy związane z urządzeniami automatyki kolejowej są jednymi z najbardziej „kontrowersyjnych” (...) ze względu na konieczność zaangażowania w charakterze podwykonawców wysoko wyspecjalizowanych podmiotów, które składają oferty wykonawcom. Są to zazwyczaj te same podmioty, składające oferty tym samym wykonawcom. (...) Ujawnienie tej oferty wraz z cenami jednostkowymi (...) spowoduje utratę przewagi konkurencyjnej w taki sposób, że zobrazuje pozostałym wykonawcom możliwy poziom cen jednostkowy kosztów bezpośrednich dostępny na rynku podwykonawczym (...) niwecząc tym samym przewagę konkurencyjną odwołującego wypracowaną w wyniku wieloletniej współpracy ze swoim kontrahentem. (...) **W konsekwencji, ich ujawnienie (...) może naruszyć interes gospodarczy wykonawcy, umożliwiając odtworzenie struktury kosztowej oferty bądź przejęcie sprawdzonych metod negocjacyjnych** (...) Relacja między zamawiającym a wykonawcami powinna opierać się na wzajemnym zaufaniu do instytucji publicznej. W tym przypadku została ona zachwiana, bowiem zamawiający zdecydował o odtajnieniu krytycznie ważnych danych, które zostały przekazane zamawiającemu w dobrej wierze – tj. w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia elementów ceny (...)”.



Dziękuję za uwagę