

**UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ
z dnia 7 listopada 2025 r.**

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 23 października 2025 r. zgłoszonych do Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przez Zamawiającego, którym jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ul. Targowa 74 03-734 Warszawa

dotyczących informacji o wyniku kontroli uprzedniej z dnia 6 października w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych na linii kolejowej nr 7 odcinek Warszawa Wawer – Otwock w ramach projektu pn.: „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin, etap IIb” (Warszawa Wawer – Otwock) (nr postępowania: DJ.271.16.2021)

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący:	Andrzej Niwicki
Członkowie:	Katarzyna Odrzywolska Izabela Niedziałek-Bujak

wyraża następującą opinię:

zastrzeżenia zgłoszone przez Zamawiającego dnia 13 października 2025 r. dotyczące naruszenia przepisów prawa przez odtajnienie zastrzeżonych przez wykonawców jako tajemnica przedsiębiorstwa informacji wskazanych w wyniku kontroli, zasługują na uwzględnienie w odniesieniu do informacji skutecznie zastrzeżonych przez wykonawców, którzy uzyskali pozytywne rozstrzygnięcie w tym zakresie wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, działając na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z art. 613 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, przeprowadził kontrolę uprzednią ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku której stwierdził naruszenie przez Zamawiającego:

- 1) art. 133 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie udostępnienia całości treści SWZ od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- 2) art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy Znk, poprzez odtajnienie prawidłowo zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa informacji (oferty cenowej podwykonawcy).

Zamawiający wniósł zastrzeżenia do stwierdzonego w Informacji o wyniku kontroli naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy Znk, w których wskazał m.in., że: „W dniu 2 kwietnia 2025 r. Zamawiający wystąpił do sześciu Wykonawców z wnioskiem o wyjaśnienie rażąco niskiej ceny wraz z przedstawieniem w tym zakresie stosownych dowodów. Wykonawcy tj.:

- Konsorcjum firm Budimex S.A. oraz Budimex Kolejnictwo S.A. („Konsorcjum Budimex”);
- TORPOL S.A. (dalej: „TORPOL”);
- Konsorcjum firm: Trakcja S.A., Intop S.A., Intop Warszawa sp. z o.o. („Konsorcjum Trakcja”);
- Konsorcjum firm: PORR S.A., Trakcja System sp. z o.o. (dalej: „Konsorcjum PORR”);
- Przedsiębiorstwo Usług Technicznych INTERCOR Sp. z o.o. (dalej: „INTRCOR”) zastrzegli jako tajemnicę przedsiębiorstwa część przedłożonych wyjaśnień wraz załącznikami.

Zamawiający po analizie treści złożonych wyjaśnień, mając na uwadze przekazane przez Wykonawców uzasadnienie zastrzeżenia jako tajemnica przedsiębiorstwa informacji zawartych w wyjaśnieniach oraz załączonych do wyjaśnień załączników, na podstawie wykładni Pzp, w tym bieżącego stanowiska, jakie w takich sprawach zajmowała Krajowa Izba Odwoławcza, uznał, że nie zaszyły przesłanki uzasadniające objęcie zastrzeżonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa i zdecydował o ich odtajnieniu.

12 maja 2025 r. Zamawiający skierował do Wykonawców pismo informując o odtajnieniu złożonych wyjaśnień w zakresie ceny wraz z załączonymi do nich załącznikami i zastrzegł, że dokumenty zostaną odtajnione po upływie terminu na wniesienie odwołania na ww. czynność. Zamawiający wskazywał, dlaczego w jego ocenie informacje powinny zostać odtajnione. Wykonawcy zastrzegli jako informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa wyjaśnienia (w

całości bądź w części) wraz z załącznikami, w tym ofertą (całą, bądź jej częścią) podwykonawcy, któremu zamierzają przekazać realizację zamówienia w zakresie opcji.

W ocenie Zamawiającego żaden z Wykonawców zastrzegających tajemnicę przedsiębiorstwa w analizowanych dokumentach nie wykazał, że zastrzeżone informacje, w tym w szczególności treść ofert podwykonawczych czy oparta na nich kalkulacja ceny, posiadały wartość gospodarczą. Wszyscy Wykonawcy wskazywali, że wartość gospodarcza dokumentów zastrzeżonych dokumentów polega na tym, że ich ujawnienie Zamawiającego pozwoliłoby pozostałym Wykonawcom w kolejnych postępowaniach zbudować nad nimi przewagę konkurencyjną.

W ocenie Zamawiającego żaden z Wykonawców nie wykazał rzeczowo, dlaczego w ramach niniejszego postępowania ujawnienie zastrzeżonych informacji może wyrządzić szkodę i w czym dokładnie ją upatruje, a zatem nie wykazane zostało, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Żaden z ww. Wykonawców nie wykazał, w jaki konkretnie sposób ujawnienie treści ofert podwykonawcy miałyby prowadzić do przewagi konkurencyjnej, a w konsekwencji uniemożliwić wykonawcy zastrzegającemu tajemnicę pozyskanie przyszłych ofert.

W sprawie odwołanie zostało złożone od czynności Zamawiającego odtajnienia wyjaśnień przez konsorcjum Budimex, TORPOL S.A. oraz konsorcjum firm Trakcja. Wyrok z dnia 27.06.2025 r. wydany na korzyść odwołujących (sygn. akt: KIO 2015/25, KIO 2019/25, KIO 2026/25, KIO 2219/25), zdaniem Zamawiającego nie odnosi się i nie jest wiążący w zakresie czynności Zamawiającego polegającej na odtajnieniu zaznaczonego fragmentu wyjaśnień konsorcjum PORR z dnia 09 kwietnia 2025 r. wraz z Załącznikiem nr 1 – ofertą HITACHI RAIL GTS Polska Sp. z o.o., a także Załącznika nr 1 do wyjaśnień INTERCOR z dnia 09.04.2025 r. - oferta Hitachi z dnia 26 marca 2025 r., gdyż od tych czynności Wykonawcy Konsorcjum PORR oraz INTERCOR się nie odwołali.

Istotna jest tu także okoliczność, że zasadność objęcia konkretnych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa oceniać należy przez analizę wykazania takiej konieczności przez konkretnych Wykonawców. Oceniając zasadność o odtajnienia wyjaśnień Konsorcjum PORR oraz wyjaśnień INTERCOR należy brać pod uwagę uzasadnienie do takich działań wskazane przez Konsorcjum PORR. Przedmiotem analizy stojącej za wyrokiem KIO z dnia 27.06.2025 nie była okoliczność czy Konsorcjum PORR oraz INTRCOR wykazali w świetle art. 18 ust. 3 Pzp, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Zamawiający podejmując decyzję ws. odtajnienia wyjaśnień Konsorcjum PORR oraz wyjaśnień INTRCOR kierował się własną oceną dotyczącą skuteczności i zasadności takiego zastrzeżenia, a także stanowiskiem jakie w analogicznych sprawach zajmowała Krajowa Izba Odwoławcza w

sprawach, których sygnatury przywołał.

Prezes Urzędu oceniając argumentację przedstawioną przez zamawiającego stwierdza, że stanowisko prezentowane przez Zamawiającego w odniesieniu do naruszenia art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy Znk, wskazanego w pkt 2) Informacji o wyniku kontroli nie zasługuje na uwzględnienie.

Jak stwierdza Prezes Urzędu, każde postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego należy traktować indywidualnie, ze względu na jego charakter, w szczególności opis przedmiotu danego zamówienia oraz specyfikę działania wykonawców na rynku w danej branży. Każdy z wykonawców składających swoją ofertę, odnosząc się do opisanych przez Zamawiających kryteriów oceny ofert, stara się uzyskać największą ilość punktów, która sprawi, że oferta wykonawcy zostanie uznana za najkorzystniejszą. Proces tworzenia przez wykonawców ofert, w szczególności sposób kalkulacji ceny, zależy niejednokrotnie od wynegocjowania przez tych wykonawców zasad współpracy z podwykonawcami.

Ponadto, (jak to zostało wskazane w Informacji o wyniku kontroli przedmiotowego postępowania) z powszechnie dostępnej wiedzy w zakresie działania podmiotów gospodarczych na rynku, wiadomo, że współpraca polegająca na udostępnianiu usług za określoną (wynegocjowaną wcześniej) cenę pozwala na utrzymaniu się poszczególnych firm w danej branży. Oferta cenowa podwykonawców jest kluczowym narzędziem do złożenia przez wykonawców ofert w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i skalkulowania ceny ofertowej, która umożliwi zdobycie danego zamówienia.

W przypadku zamówień na roboty budowlane, zdarza się, że jeden z podwykonawców przedstawia swoją ofertę kilku wykonawcom, którzy biorą udział w tym samym postępowaniu i zależnie od wynegocjowanych warunków współpracy - oferta ta ma różną cenę. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku przedmiotowego postępowania. Zarówno konsorcjum firm: PORR S.A., Trakcja System Sp. z o.o. jak i wykonawca Przedsiębiorstwo Usług Technicznych „INTERCOR” Sp. z o.o. otrzymali ofertę cenową od podwykonawcy Hitachi Rail GTS Polska Sp. z o.o.

Inny z wykonawców, który złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu, tj. konsorcjum firm: Budimex S.A., Budimex Kolejnictwo S.A. składając wyjaśnienia w zakresie wyliczenia istotnych części składowych ceny za realizację zakresu wynikającego z Prawa opcji, również zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa ofertę cenową podwykonawcy Hitachi Rail GTS Polska Sp. z o.o.

Podobnie jak w przypadku ww. wykonawców (konsorcjum firm: PORR S.A., Trakcja System Sp. z o.o. jak i wykonawcy Przedsiębiorstwo Usług Technicznych „INTERCOR” Sp. z o.o.) pismem z dnia 12.05.2025 r. Zamawiający, działając na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Pzp, poinformował konsorcjum firm: Budimex S.A., Budimex Kolejnictwo S.A. o odtajnieniu

wyjaśnień z dnia 09.04.2025 r. wraz z załącznikami: 1 – oferta w zakresie SRK; 2 – ustalenia zawarte z profesjonalnym wykonawcą SRK.

Dokumenty miały zostać odtajnione po upływie terminu na wniesienie odwołania.

W tym przypadku konsorcjum firm: Budimex S.A., Budimex Kolejnictwo S.A. r. wniosło odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności odtajnienia informacji, a 27.06.2025 r. Izba uwzględniła odwołanie i nakazała Zamawiającemu m.in.: unieważnienie czynności z 12 maja 2025 r., stanowiące decyzje Zamawiającego o odtajnieniu informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa – w zakresie w jakim Zamawiający zdecydował się odtajnić informacje zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa. Izba stwierdziła m.in, że: „(...) Nie ulega wątpliwości, że dokumenty, zastrzeżone przez odwołującego jako tajemnica przedsiębiorstwa, znajdujące się w piśmie z wyjaśnieniami z 9 kwietnia 2025 r., w Załączniku nr 1 do pisma – oferta w zakresie SRK, a także w Załączniku nr 2 – ustaleniach zawartych z profesjonalnym wykonawcą SRK, tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią”.

W związku z powyższym stwierdzono, że Zamawiający odtajnając zastrzeżone przez konsorcjum firm: PORR S.A., Trakcja System Sp. z o.o. oraz wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Technicznych „INTERCOR” Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa powyższe informacje (ofertę cenową podwykonawcy), naruszył treść art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.).

Zamawiający w zastrzeżeniach do wyniku kontroli uprzedniej prowadzonego przezeń postępowania zwrócił szczególną uwagę na ujętą w art. 18 ust. 1 ustawy Pzp zasadę jawności postępowania.

Organ kontroli stwierdził, że w przypadku dwóch wykonawców, wbrew twierdzeniom Zamawiającego, spełniona została przesłanka formalna i materialna zastrzeżenia jako tajemnica przedsiębiorstwa dokumentacji w postaci oferty cenowej podwykonawcy.

Zauważył także, że jak wynika z treści wniesionych zastrzeżeń, Zamawiający badając prawidłowość zastrzeżonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa pominął stanowisko z odwołania konsorcjum firm: Budimex S.A., Budimex Kolejnictwo S.A., w szczególności przytoczone orzecznictwo KIO, które bezpośrednio odnosi się do zastrzegania tajemnicą przedsiębiorstwa ofert podwykonawców.

Ponadto, niezłożenie odwołania nie musi świadczyć o tym, że wykonawcy zgadzają się ze stanowiskiem Zamawiającego w danej sprawie. Może to być spowodowane innym względami.

Mając na uwadze wyżej wymienione ustalenia, w szczególności stanowisko Krajowej Izby

Odwoławczej zawarte w wyroku z 27.06.2025 r. (KIO 2015/25, KIO 2019/25, KIO 2026/25, KIO 2219/25), w wyroku z 30.10.2024 r. (KIO 3400/24), w wyroku z 09.05.2022 r. (KIO 991/22) oraz stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych zawarte w wyroku z 28.04.2023 r. (sygn. akt XXIII Zs 24/23), Prezes Urzędu stwierdził, że Zamawiający odtajnając zastrzeżone przez konsorcjum firm: PORR S.A., Trakcja System Sp. z o.o. oraz wykonawcę Przedsiębiorstwo Usług Technicznych „INTERCOR” Sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa powyższe informacje (ofertę cenową podwykonawcy), naruszył treść art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy ZnK.

Z uwagi na powyższe podtrzymał stanowisko zaprezentowane w Informacji o wyniku kontroli, co oznacza nieuwzględnienie zastrzeżeń Zamawiającego.

Odnosząc się do podtrzymanego przez Prezesa UZP stanowiska Krajowa Izba Odwoławcza uznała, iż stanowiąca podstawę stwierdzonego naruszenia wykładnia art. 18 ust. 3 ustawy Pzp w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) jest w części niezasadna.

Skład opiniujący uznaje zastrzeżenia zamawiającego w części za zasadne zauważając, że w prowadzonym postępowaniu zamawiający zachował akty staranności w postaci umożliwienia wykonawcom skorzystania ze środków ochrony prawnej wyznaczając termin na zaskarżenie jego decyzji o odtajnieniu zastrzeżonych przez nich informacji jako zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa. Zatem, w stosunku do wykonawców, którzy nie kwestionowali decyzji zamawiającego, niezależnie od motywów takiego zachowania, decyzja zamawiającego była prawidłowa i zgodna, co jest istotne, z zasadą prawa zamówień publicznych, jaką jest zasada jawności wyrażona w art. 18 ust. 1 ustawy pzp.

W takim stanie rzeczy, wobec braku podjęcia czynnych działań w celu ochrony zastrzeżonych informacji jako zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa, należy stwierdzić brak zaistnienia przesłanki do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

Ponadto, z uwagi na podniesienie zarzutów wobec czynności odtajnienia wyjaśnień udzielanych przez wykonawców, ocena, w jaki sposób zapewnienie jawności postępowania miałoby mieć wpływ na jego wynik, byłaby nieoczywista, wszelako rozstrzygnięcie w tej mierze wykracza poza zakres opinii wydanej na podstawie art. 610 i art. 617 ustawy pzp.

Mając powyższe na uwadze, Izba wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący:

.....

.....