Sygn. akt: KIO 1327/26

WYROK

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Irmina Pawlik
Członkowie: Katarzyna Poprawa
Maksym Smorczewski
Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 23 marca 2026 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia SPIE Energy Poland S.A. z siedzibą w Gdańsku i Elfeko S.A. z siedzibą w Gdyni
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Konstancinie - Jeziornej
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy Budimex S.A. z siedzibą w Warszawie

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. z siedzibą w Konstancinie - Jeziornej unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty wykonawcy Budimex S.A. z siedzibą w Warszawiena podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Prawo zamówień publicznych jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 oraz na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych;

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Konstancinie - Jeziornej i:
   2.1. zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
   2.2. zasądza od zamawiającego Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. z siedzibą w Konstancinie - Jeziornej na rzecz odwołującego - wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia SPIE Energy Poland S.A. z siedzibą w Gdańsku i Elfeko S.A. z siedzibą w Gdynkwotę 23 600 zł 00 gr (dwadzieścia trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodnicząca:……..……

Członkowie: ……..……

……..……

Sygn. akt: KIO 1327/26

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

Zamawiający Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Konstancinie - Jeziornej (dalej jako „Zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane pn. „Rozbudowa stacji 400/110 kV Gdańsk Błonia wraz z instalacją urządzeń do kompensacji mocy biernej" (nr ref. 2025/WNP-0083). Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 6 maja 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej S: 87/2025 pod numerem 290252/2025. Do ww. postępowania o udzielenie zamówienia zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej „ustawa Pzp"). Wartość szacunkowa zamówienia przekracza progi unijne, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

W dniu 23 marca 2026 r. wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia SPIE Energy Poland S.A. z siedzibą w Gdańsku i Elfeko S.A. z siedzibą w Gdyni(dalej jako „Odwołujący") wnieśli odwołanie wobec niezgodnych z ustawą czynności i zaniechań Zamawiającego podjętych w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia polegających na dokonaniu nieprawidłowej oceny procedury samooczyszczenia przeprowadzonej przez wykonawcę Budimex S.A (dalej jako „Przystępujący") i uznaniu tej procedury za skuteczną, a w konsekwencji na zaniechaniu wykluczenia Przystępującego ze względu na zawarcie zmowy przetargowej, a także na zaniechaniu wykluczenia Przystępującego z powodu wprowadzenia Zamawiającego w błąd oraz - w skutek powyższych naruszeń - na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego jako wykonawcy podlegającego wykluczeniu i na wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Odwołujący zarzucił naruszenie przez Zamawiającego:

1. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy Pzp w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 110 ust. 3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia Przystępującego z postępowania oraz w konsekwencji zaniechanie odrzucenia jego oferty w sytuacji, w której Przystępujący najpierw zawarł porozumienie z innymi wykonawcami tj. Mostostal Kraków S.A. z siedzibą w Krakowie i Budimex Budownictwo Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, mające na celu zakłócenie konkurencji w innym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym w ciągu ostatnich 3 lat, tj. postępowaniu pn. „Budowa linii 400 kV Choczewo - nacięcie linii Gdańsk Błonia - Grudziądz Węgrowo", co zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Zamówień Publicznych i skutkowało wykluczeniem Przystępującego z tego postępowania, a następnie Przystępujący nie wykazał, że podjął czynności wystarczające w świetle wymogów art. 110 ust. 2 ustawy Pzp dla ustalenia jego rzetelności na potrzeby postępowania, czyli nie wykazał, że dokonał skutecznego „samooczyszczenia", a zatem powinien zostać wykluczony z postępowania, a jego oferta powinna zostać odrzucona;
2. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia Przystępującego z postępowania oraz w konsekwencji odrzucenia jego oferty w sytuacji, w której w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa, a co najmniej lekkomyślności lub niedbalstwa, przedstawił informacje wprowadzające Zamawiającego w błąd w składanym w postępowaniu załączniku do JEDZ, ponieważ:
   a) zataił informację na temat dochodzenia przez MPWiK odszkodowania od Budimex w kwocie 55 253 509,84 zł wskazanej w wezwaniu do zapłaty z dnia 20 września 2024 r. w związku z nieprawidłowym wykonywaniem umowy, ograniczając informację zawartą w załączniku do JEDZ jedynie do wskazania równolegle dochodzonej od Budimex przez MPWiK w tym samym kontrakcie kary umownej,
   b) zataił informację o wykluczeniu go z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Budowa obwodnicy miejscowości Szczekociny i Goleniowy w ciągu drogi krajowej nr 78 ze względu na zatajenie informacji, o której mowa w ww. punkcie a), podczas gdy Przystępujący był zobowiązany poinformować w JEDZ o wszystkich zdarzeniach kontraktowych stanowiących podstawy ewentualnego wykluczenia z postępowania wypełniającymi przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp oraz wymagania JEDZ, a w przypadku zatajenia takich informacji powinien zostać wykluczony z postępowania, a jego oferta powinna zostać odrzucona; a w konsekwencji powyższych zarzutów
3. art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty wykonawcy Budimex, jako oferty najkorzystniejszej, w sytuacji gdy wykonawca ten podlega wykluczeniu z postępowania a jego oferta powinna zostać odrzucona;
4. art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp poprzez dokonanie czynności i zaniechań stojących w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasadą przejrzystości i zasadą proporcjonalności, podczas gdy postępowanie o udzielenie zamówienia powinno było zostać przeprowadzone za zachowaniem tych zasad

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej; odrzucenia oferty Przystępującego jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu, wykluczenia Przystępującego oraz powtórzenia przez Zamawiającego czynności badania i oceny ofert.

Zamawiający w dniu 30 kwietnia 2026 r. złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Stanowisko pisemne w sprawie przed rozprawą złożył także Przystępujący wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron i Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, uwzględniając akta sprawy odwoławczej, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszone po stronie zamawiającego przez wykonawcę Budimex S.A. z

siedzibą w Warszawie.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania w całości na podstawie art. 528 ustawy Pzp.

Izba uznała, że Odwołujący jako podmiot, który wnosząc odwołanie dąży do unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz odrzucenia oferty wybranego wykonawcy posiada interes w uzyskaniu zamówienia oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba rozstrzygając sprawę uwzględniła dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia przekazaną przez Zamawiającego, a ponadto dopuściła i przeprowadziła dowody z dokumentów:
1.złożonych przez Odwołującego (załączonych do odwołania i złożonych na rozprawie):
–opinia prawna Budimex z 5 lutego 2025 r. odnośnie złożenia ofert w postępowaniu Choczewo;
–pismo sygnalizujące Konsorcjum Aldesa Construcciones Polska sp. z o.o., Aldesa Construcciones S.A.i Aldesa Nowa Energia sp. z o.o.;
–wezwanie Zamawiającego z 22 kwietnia 2025 r. do złożenia wyjaśnień przez Budimex w sprawie podejrzenia zawarcia zmowy przetargowej;
–wyjaśnienia Budimex z 5 maja 2025 r. złożonych Zamawiającemu Polskie SieciElektroenergetyczne S.A. w postępowaniu Choczewo;
–opracowanie pn. „dwa poziomy zmowy przetargowej" autorstwa Konsorcjum Romgos sp. z o.o. Engineering sp. k. i Romgos Gwiazdowscy sp. z o.o.;
–stanowisko procesowe Konsorcjum SPIE i Elbud w sprawie odwołań Konsorcjum Aldesa,Konsorcjum Romgos i Enprom sp. z o.o.;
–wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 sierpnia 2025 r. o sygn. KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25;
–odpis skargi Budimex z 18 września 2025 r. na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18sierpnia 2025 r. o sygn. KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25;
–wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2025 r. o sygn. XXIII Zs 130/25, XXIII Zs132/25, XXIII Zs 133/25;
–informacja z 10 lutego 2026 r. o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty Budimex i wykluczeniu tego wykonawcy z postępowania Choczewo;
–dokument samooczyszczenia złożony przez Przystępującego w innym postępowaniu o udzielenie zamówienia;
2.załączone do pisma Przystępującego:
–informacja od audytora zewnętrznego z 13 kwietnia 2026 r.,
–opinia prawna prof. Piotra Bogdanowicza z 13 marca 2026 r.
na okoliczności wynikające z treści tych dokumentów, wskazane przez Stronę i Uczestnika w pismach i do protokołu rozprawy.

Izba ustaliła, co następuje:

Przedmiotem zamówienia jest rozbudowa stacji 400/110 kV Gdańsk Błonia wraz z instalacją urządzeń do kompensacji mocy biernej.

Zamawiający przewidział w SWZ m.in. podstawy wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 7, 8 i 10 ustawy Pzp (Rozdział VI SWZ).

W postępowaniu wpłynęło pięć ofert, w tym oferta Odwołującego i Przystępującego.

Przystępujący w JEDZ złożonym wraz z ofertą, na pytanie „Czy wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji?" udzielił odpowiedzi „Nie". Na pytanie „Czy wykonawca znajdował się w sytuacji, w której wcześniejsza umowa w sprawie zamówienia publicznego, wcześniejsza umowa z podmiotem zamawiającym lub wcześniejsza umowa w sprawie koncesji została rozwiązana przed czasem, lub w której nałożone zostało odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje w związku z tą wcześniejszą umową?" udzielił odpowiedzi „Tak" oraz załączył pismo wy jaśniejące: „01.2 JEDZ załącznik BUDIMEX_Wyjaśnienia art. 109 ust. 1 pkt 7)_30.04.2025". W piśmie tym przedstawił przypadki naliczenia kar umownych, w tym wskazał na fakt obciążenia Przystępującego i Cadagua S.A. przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawa S.A. w dniu 29 maja 2024 r. karą umową w wysokości 7 683 594,75 zł z tytułu zwłoki w usuwaniu wad i usterek w okresie rękojmi za wady i gwarancji na podstawie umowy na realizację zadania pn. „Modernizacja Zakładu Północnego – etap II. Modernizacja filtrów pospiesznych piaskowych." Przystępujący wskazał w szczególności, że umowa została wykonana prawidłowo i nie ponosi on odpowiedzialności za zidentyfikowane w części zmodernizowanych filtrów wady. Przedstawił okoliczności dotyczące realizacji tego przedsięwzięcia podnosząc, że nie ma podstaw dla przyjęcia, że występujące awarie filtrów

były następstwem wad montażowych oraz wskazał, że fakt i podstawy naliczenia kar umownych są obecnie przedmiotem rozmów stron.

Następnie Przystępujący 3 września 2025 r. złożył z własnej inicjatywy zaktualizowany JEDZ, w którym w odpowiedzi na pytanie „Czy wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji?" udzielił odpowiedzi „Tak". Przedstawił ponadto dokument zawierający dodatkowe wyjaśnienia wykonawcy, uzupełniający dokument złożony wraz z ofertą, w zakresie przesłanki z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Wyjaśnienia złożone zostały w związku z wydaniem przez Izbę wyroku z dnia 18 sierpnia 2025 r. w sprawie o sygn. akt: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25. Wykonawca przedstawił wdrożone środki naprawcze.

Zamawiający 3 października 2025 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 128 ust. 4 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie przedstawionych dodatkowych wyjaśnień w stosunku do informacji zamieszczonych w oświadczeniu referującym do przesłanki wykluczenia zdefiniowanej w art. 110 ust. 2 ustawy (w kontekście art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp). Zamawiający zwrócił uwagę m.in., że składając zaktualizowany JEDZ wykonawca potwierdził, że zawarł porozumienie z innymi wykonawcami mające na celu zakłócenie konkurencji, jednocześnie w dodatkowym wyjaśnieniu wykonawca ograniczył się do opisania treści dokumentacji postępowania, które było przedmiotem rozprawy przed KIO, w tym swojej interpretacji zapisów SWZ, nie przedstawiając szeroko stanu faktycznego oraz swoich uchybień.

Przystępujący pismem z 10 października 2025 r. przekazał zaktualizowany dokument samooczyszczenia związany z przesłanką wykluczenia z art. 108 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp.

Zamawiający pismem z 20 października 2025 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 128 ust. 4 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie JEDZ, a konkretnie złożonych wyjaśnień dotyczących podstawy wykluczenia z art. 109 ust 1 pkt 7 ustawy Pzp w kontekście zadania „Modernizacja Zakładu Północnego – etap II. Modernizacja filtrów pospiesznych piaskowych" realizowanego na rzecz MPWiK S.A. Zamawiający wskazał m.in., że oprócz wskazanej kary umownej MPWiK S.A. dochodzi od konsorcjum, w którego skład wchodzi Przystępujący odszkodowania w kwocie 55 253 509,84 zł tytułem poniesionej przez MPWiK S.A. szkody oraz świadczenia nienależnego w postaci kosztów przyszłych, które obciążają MPWiK S.A. z tytułu przywrócenia pełnej funkcjonalności filtrów pospiesznych o numerach F1 - F24 modernizowanych przez wykonawcę w ramach realizacji umowy nr 1068/US/PW/PRO-JRP-T1/B/16 z dnia 1 września 2016 roku.

W odpowiedzi Przystępujący złożył wyjaśnienia (pismo z 24 października 2025 r.), w których m.in. wskazał, że w dniu 21 października 2025 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała wyrok (sygn. akt KIO 3994/25) oddalający odwołanie, w którym wykonawca zarzucał Budimex brak uwzględnienia informacji na temat dochodzonej przez MPWiK S.A. kwoty 55.253.509,84 zł w treści pisma z wyjaśnieniami stanowiącymi załącznik do formularza JEDZ. Przystępujący wskazał też, że Zamawiający wraz z ofertą otrzymał komplet niezbędnych informacji umożliwiających weryfikację opisywanego przypadku na podstawie przesłanek określonych w ramach art. 109 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp. Ponadto wskazał, że kwota, na którą wskazuje Zamawiający w ramach wezwania do złożenia wyjaśnień, tj. kwota 55.253.509,84 zł wykraczająca poza 7.683.594,75 zł, o której Budimex informował Zamawiającego, stanowi roszczenia MPWIK, które są aktualnie przedmiotem sporu i będą dopiero rozpoznawane przez Sąd Okręgowy w Warszawie.

Przystępujący przedstawił ponadto pismo informujące o wydaniu w listopadzie 2025 r. przez Izbę dwóch rozbieżnych orzeczeń w sprawach z udziałem Budimex, odnoszących się do tego samego stanu faktycznego i prawnego dotyczącego wystąpienia fakultatywnej przesłanki wykluczenia opisanej w art. 109 ust. 1 pkt 8) ustawy Pzp w zakresie dotyczącym zadania realizowanego dla MPWiK (w dokumentacji przekazanej przez Zamawiającego znajdują się trzy wersje tego pisma – z datami podpisu 27 listopada 2025 r., 28 listopada 2025 r. i 10 grudnia 2025 r.).

Zamawiający pismem z 14 stycznia 2026 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 128 ust. 4 ustawy Pzp do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie przedstawionych w dniu 10 października 2025 r. wyjaśnień referujących do okoliczności wskazanych w art. 110 ust. 2 ustawy, w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2025 r. sygn. akt XXIII Zs 132/25. Zamawiający wskazał m.in., że w jego ocenie w aktualnym stanie faktycznym i prawnym uwzględniającym prawomocne orzeczenie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2025 r. sygn. akt XXIII Zs 132/25, Wykonawca powinien wyczerpująco przedstawić fakty i okoliczności, a także podjęte środki dostosowawcze i prewencyjne, które wyczerpują procedury tzw. „self-cleaningu", a tym samym pozwolą Zamawiającemu na jednoznaczne stwierdzenie o skutecznym przeprowadzeniu postępowania naprawczego przewidzianego w art. 110 ustawy.

Przystępujący wraz z pismem z 21 stycznia 2026 r. przedstawił zaktualizowany dokument samooczyszczenia w zakresie przedstawionych przez Wykonawcę w dniu 10 października 2025 r. wyjaśnień referujących do okoliczności wskazanych w art. 110 ust. 2 ustawy - związany z przesłanką wykluczenia z art. 108 ust. 1 pkt 5) ustawy Pzp.

Następnie Przystępujący pismem z 3 marca 2026 r. przekazał aktualizację załącznika do złożonego wraz z ofertą dokumentu JEDZ w zakresie wyjaśnień dot. art. 109 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp. W piśmie tym zawarto m.in. informację, że 29 stycznia 2025 r. Przystępujący otrzymał odpis pozwu MPWiK S.A. z dnia 20 września 2024 r. obejmującego poza roszczeniem o zapłatę sygnalizowanej wcześniej kary umownej również dalszą część jego roszczeń (dodatkowe 107% całkowitej wartości zamówienia).

Zamawiający 13 marca 2026 r. zawiadomił wykonawców o wyborze oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej. Oferta Odwołującego zajęła drugie miejsce w rankingu ofert. Pozostałe trzy oferty zostały odrzucone.

Po wyborze oferty najkorzystniejszej Przystępujący wraz z pismem z 4 kwietnia 2026 r. przedstawił informacje i dowody dotyczące wdrożenia dodatkowych środków naprawczych w ramach procedury samooczyszczenia (art. 110 ust. 2 ustawy Pzp), w związku z występowaniem wobec spółki podstawy wykluczenia, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp oraz aktualizację treści wyjaśnień do dokumentu JEDZ w związku z przesłanką wykluczenia, o której mowa w art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp, nawiązującą do zdarzeń, które wystąpiły po dacie wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

Następnie Przystępujący złożył kolejne pismo odnoszące się do informacji i dokumentów przedstawionych już wcześniej (datowane na 21 kwietnia 2026 r.), a także pismo informacyjne dotyczące modernizacji filtrów pospiesznych, w którym wskazano na okoliczność wydania wyroku w sprawach KIO 1075/26, KIO 1084/26 (data podpisu 22 kwietnia 2026 r.).

Izba zważyła, co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie podlega uwzględnieniu.

Izba za zasadny uznała zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy Pzp w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 110 ust. 3 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania. Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie wiarygodnych przesłanek, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji, w szczególności jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie. Art. 111 pkt ustawy Pzp wskazuje, że Wykluczenie wykonawcy następuje w przypadkach, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5, art. 109 ust. 1 pkt 4, 5, 7 i 9, na okres 3 lat od zaistnienia zdarzenia będącego podstawą wykluczenia.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Ust. 2 tego przepisu wskazuje, że wykonawca nie podlega wykluczeniu w okolicznościach określonych w art. 108 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lub art. 109 ust. 1 pkt 2-5 i 7-10, jeżeli udowodni zamawiającemu, że spełnił łącznie następujące przesłanki: 1) naprawił lub zobowiązał się do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem, w tym poprzez zadośćuczynienie pieniężne; 2) wyczerpująco wyjaśnił fakty i okoliczności związane z przestępstwem, wykroczeniem lub swoim nieprawidłowym postępowaniem oraz spowodowanymi przez nie szkodami, aktywnie współpracując odpowiednio z właściwymi organami, w tym organami ścigania, lub zamawiającym; 3) podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszym przestępstwom, wykroczeniom lub nieprawidłowemu postępowaniu, w szczególności: a) zerwał wszelkie powiązania z osobami lub podmiotami odpowiedzialnymi za nieprawidłowe postępowanie wykonawcy, b) zreorganizował personel, c) wdrożył system sprawozdawczości i kontroli, d) utworzył struktury audytu wewnętrznego do monitorowania przestrzegania przepisów, wewnętrznych regulacji lub standardów, e) wprowadził wewnętrzne regulacje dotyczące odpowiedzialności i odszkodowań za nieprzestrzeganie przepisów, wewnętrznych regulacji lub standardów. Zgodnie z art. 110 ust. 3 Zamawiający ocenia, czy podjęte przez wykonawcę czynności, o których mowa w ust. 2, są wystarczające do wykazania jego rzetelności, uwzględniając wagę i szczególne okoliczności czynu wykonawcy. Jeżeli podjęte przez wykonawcę czynności, o których mowa w ust. 2, nie są wystarczające do wykazania jego rzetelności, zamawiający wyklucza wykonawcę.

W rozpoznawanej sprawie bezsporne było, że:

- wyrokiem z dnia 18 sierpnia 2026 r., sygn. akt: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25, Krajowa Izba Odwoławcza nakazała zamawiającemu Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. w postępowaniu pn.: Budowa linii 400 kV

Choczewo - nacięcie linii Gdańsk Błonia - Grudziądz Węgrowo (2024/WNP-0391) odrzucenie ofert złożonych przez wykonawców: Mostostal Kraków S.A. z siedzibą w Krakowie (w ramach części 1 zamówienia), Budimex S.A.z siedzibą w Warszawie (w ramach części 2 zamówienia) oraz Budimex Budownictwo sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (w ramach części 3 zamówienia) na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp stwierdzając, że ww. podmioty zawarły porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji;

- Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych (dalej jako „Sąc Zamówień Publicznych") wyrokiem z dnia 19 grudnia 2025 r., sygn. akt: XXIII Zs 130/25, XXIII Zs 132/25, XXIII Z 133/25, oddalił skargi na powyższy wyrok Izby;
- zamawiający w postępowaniu pn.: Budowa linii 400 kV Choczewo - nacięcie linii Gdańsk Błonia - Grudziądz Węgrowo (2024/WNP-0391) w dniu 10 lutego 2026 r. wykluczył Budimex S.A. z postepowania i odrzucił ofertę tego wykonawcy.

Nie było także sporne to, że Przystępujący w dacie wyboru oferty najkorzystniejszej znajdował się już w okresie karencji wynikającym z art. 111 pkt 4 ustawy Pzp (kwestia związana ze sposobem liczenia okresu karencji wykluczenia ma tu irrelewantne znaczenie). Względem Przystępującego zachodziła zatem podstawa wykluczenia z art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 ustawy Pzp. Odstąpienie przez Zamawiającego od wykluczenia Przystępującego z postępowania w takiej sytuacji warunkowane było udowodnieniem Zamawiającemu, że wykonawca spełnia przesłanki samooczyszczenia opisane w art. 110 ust. 2 ustawy Pzp. Ciężar wykazania, że pomimo zaistniałego deliktu wykonawca daje gwarancję rzetelności, spoczywa na wykonawcy, co wynika literalnie z ww. przepisu („wykonawca nie podlega wykluczeniu (…), jeżeli udowodni").

Izba zgodziła się z Odwołującym, że Przystępujący nie wykazał, że podjął czynności wystarczające w świetle wymogów art. 110 ust. 2 ustawy Pzp dla ustalenia jego rzetelności, a zatem powinien zostać wykluczony z postępowania, a jego oferta powinna zostać odrzucona.

Dla porządku należy w tym miejscu wskazać, że Izba podczas oceny pominęła dokumenty przedstawione przez Przystępującego w postępowaniu o udzielenie zamówienia po wyborze oferty najkorzystniejszej, który miał miejsce 13 marca 2026 r. Zamawiający dokonał oceny skuteczności samooczyszczenia w oparciu o dokumenty złożone przed tą datą. W konsekwencji późniejsze aktualizacje oświadczeń Przystępującego nie mogą mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia. Bez znaczenia pozostawała w takiej sytuacji także złożona przez Przystępującego jako dowód informacja od audytora zewnętrznego z dnia 13 kwietnia 2026 r.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego, że Przystępujący nie wyjaśnił faktów i okoliczności związanych ze swoim nieprawidłowym postępowaniem w sposób wyczerpujący, jak wymaga tego art. 110 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Jak wskazano w wyroku Izby z 16 marca 2026 r., sygn. akt: KIO 664/26, *„Z istoty oraz konstrukcji prawnej samooczyszczenia w jednoznaczny sposób wynika, że jej skuteczność opiera się na dobrowolności, samodzielności oraz autentycznej refleksji wykonawcy nad popełnionym naruszeniem. Samooczyszczenie ma stanowić przejaw wewnętrznej inicjatywy podmiotu, który w wyniku zrozumienia skutków własnego zachowania podejmuje działania naprawcze i prewencyjne, aby odzyskać utracone zaufanie uczestników rynku zamówień publicznych. Instytucja samooczyszczenia w swej naturze nie ma charakteru reaktywnego, bowiem jest wyrazem proaktywnej postawy wykonawcy, który sam dostrzega konieczność naprawy, zanim zostanie do tego zobligowany brzmieniem przepisów prawa."*

Tej autentycznej refleksji, zrozumienia skutków własnego zachowania, w ocenie Izby w podejściu Przystępującego zabrakło. Sposób przedstawienia przez Przystępującego informacji w dokumencie samooczyszczenia z 3 września 2026 r., złożonym po wydaniu przez Izbę wyroku z dnia 18 sierpnia 2026 r., sygn. akt: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25 stwierdzającego, że wykonawca dopuścił się czynu nieuczciwej konkurencji i zawarł niedozwolone porozumienie ograniczające konkurencję (zmowa przetargowa), nie przystaje do realiów stwierdzonego przez Izbę naruszenia. Przystępujący wyjaśniając okoliczności związane ze swoim nieprawidłowym postępowaniem jedynie przedstawił własną interpretację postanowień SWZ, które zdaniem wykonawcy nie stały na przeszkodzie możliwości złożenia przez członków grupy kapitałowej ofert w więcej niż jednej części zamówienia. Przystępujący podjął polemikę z wykładnią art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp dokonaną przez Izbę, prezentując własną ocenę i twierdząc, że działał w przekonaniu, że każdy z wykonawców mógł złożyć ofertę na wszystkie części zamówienia w dowolnej konfiguracji. Jednocześnie powoływał się na ówczesny brak znajomości treści uzasadnienia wyroku Izby. Powyższe nie stanowi wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym postępowaniem w sposób wyczerpujący. Przystępujący wiedział, że Izba stwierdziła istnienie podstawy wykluczenia go z postępowania określonej w art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp i podstaw odrzucenia jego oferty wskazanych w art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) oraz art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. Przystępujący był uczestnikiem postępowania odwoławczego i miał pełną wiedzę, jakie okoliczności faktyczne były podnoszone przez odwołujących w ramach uzasadnienia naruszenia ww. przepisów. W dokumencie samooczyszczenia w zasadzie w ogóle nie wyjaśnił okoliczności towarzyszących zawarciu porozumienia przez spółki z

grupy kapitałowej Budimex. Fakt koordynacji procesu składania ofert był zaś niezaprzeczalny (oferty zawierały szereg elementów świadczących o braku autonomii i niezależności w ich przygotowaniu, jak powiązania dotyczące osób składających podpisy pod ofertami, tożsame błędy językowe w ofertach, niemal identyczny sposób uporządkowania załączników do oferty, ich nazewnictwo, korzystanie z tych samych podmiotów udostępniających zasoby i w takim samym zakresie, etc.). Przystępujący nie tylko uzgodnił z innymi spółkami, na jakie części będą składane oferty, ale doszło także do bezpośredniej ingerencji w treść ofert, na co wskazują podobieństwa w ich przygotowaniu i tożsame błędy. W takiej sytuacji wykonawca powinien był rzetelnie wyjaśnić przyczyny, które spowodowały, że w ogóle doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia, przepływu informacji i koordynacji działań pomiędzy spółkami, niezastosowania się do opinii prawnej, jak i powinien wyjaśnić kto ponosił odpowiedzialność za te decyzje.

Kompletnych i wyczerpujących informacji w powyższym zakresie nie przedstawiono także w dokumencie samooczyszczenia zaktualizowanym 10 października 2025 r. Przystępujący – w kontekście wyczerpującego wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych z zawarciem zmowy przetargowej - jedynie dodał wówczas, że wniósł skargę na orzeczenie Izby oraz podjął niezwłoczne działania mające na celu wykazanie jego rzetelności. Z kolei w aktualizacji dokumentu samooczyszczenia z 21 stycznia 2026 r. Przystępujący poinformował tylko dodatkowo o treści wyroku Sądu Zamówień Publicznych z dnia 19 grudnia 2025 r., sygn. akt: XXIII Zs 130/25, XXIII Zs 132/25, XXIII Zs 133/25. Ja spostrzeżono w wyroku Izby z dnia 17 kwietnia 2026 r., sygn. akt: KIO 1075/26, KIO 1084/26, wydanym w analogicznych okolicznościach stanu faktycznego jak obecnie rozpoznawana sprawa, „*Poddając lekturze składane przez Przystępującego w postępowaniu kolejno samooczyszczenia, próżno szukać w nich informacji w zakresie przyczyn, które spowodowały, że do takiej zmowy doszło, w korelacji do ustaleń poczynionych przez Izbę w ww. wyroku. Konsekwencją tego jest brak opisania w sposób wyczerpujący faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym działaniem Przystępującego. To właśnie rzetelne, wyczerpujące i szczegółowe opisanie stanu faktycznego, który legł u podstaw nieprawidłowego działania wykonawcy jest po pierwsze, warunkiem koniecznym do zidentyfikowania i wskazania działań naprawczych, które należy wykonać, aby uniknąć w przyszłości podobnych zdarzeń, a po drugie wpływa w sposób istotny na podjęcie decyzji przez Zamawiającego, który dokonując oceny samooczyszczenia stwierdza, że jest ono skuteczne i w takim przypadku wykonawca nie podlega wykluczeniu lub też uznaje je za niewłaściwe, co skutkuje wykluczeniem takiego wykonawcy z postępowania. Przystępujący pomimo dokonania analizy wydanego przez Izbę wyroku z dnia 18 sierpnia 2025 r., co zawarł zarówno w samooczyszczeniu złożonym w dniu 10 października 2025 r. jak i w tym złożonym w dniu 21 stycznia 2026 r. dalej twierdzi, że: „zrozumiał postanowienia dokumentacji tak, że złożenie ofert na trzy osobne części przez trzy osobne spółki należące do jednej grupy kapitałowej nie stanowi naruszenia przepisów ani działania niezgodnego z tą dokumentacją. (…) Innymi słowy Przystępujący stoi na stanowisku, że działanie w postaci zawarcia zmowy przetargowej tj. porozumienia mającego na celu naruszenie konkurencji było wynikiem jego błędnego rozumienia dokumentacji zamówienia i niewłaściwej interpretacji przepisów prawa, a nie skoordynowanym działaniem spółek z grupy kapitałowej Budimex, którego celem było ograniczenie konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego poprzez podział zamówienia pomiędzy spółki z grupy kapitałowej Budimex.”* Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela powyższe rozważania. Przystępujący mimo stwierdzenia przez Izbę i Sąd, że świadomie i celowo zawarł porozumienie mające na celu ograniczenie konkurencji, w istocie okoliczność tą dalej kwestionuje, zasłaniając się rzekomo błędnym rozumieniem treści dokumentów zamówienia. Istotą procedury samooczyszczenia jest przyznanie się przez wykonawcę do nieprawidłowego zachowania i rzetelne poinformowanie o okolicznościach zdarzenia. Przedstawianie niepełnych, niewyczerpujących i niekorelujących z okolicznościami stwierdzonymi prawomocnym wyrokiem informacji, umniejszających wagę naruszenia, samooczyszczenia nie stanowi.

Nie bez znaczenia pozostaje tu fakt, że stanowisko przedstawiane w dokumentach samooczyszczenia ewoluowało, począwszy od deklaracji o niezależnym przygotowaniu ofert przez zespoły, które ze sobą nie współpracują, skończywszy na stwierdzeniu istnienia jednej jednostki gospodarczej. Podobnie było w postępowaniu odwoławczym i skargowym dotyczącym zmowy przetargowej. Jak zwrócił uwagę Sąd Zamówień Publicznych w wyroku z dnia 19 grudnia 2025 r., sygn. akt: XXIII Zs 130/25, XXIII Zs 132/25, XXIII Zs 133/25, *jeszcze na etapie postępowania odwoławczego członkowie konsorcjum twierdzili, że występowali w przedmiotowym postępowaniu jako niezależne podmioty gospodarcze i nie naruszali zasad uczciwej konkurencji. Na etapie postępowania skargowego żaden z tych skarżących nie kwestionował już jednak w istocie ustaleń Krajowej Izby Odwoławczej co do mających miejsce uzgodnień, które prowadzić miały do osiągnięcia z góry zaplanowanego celu w postaci uzyskania przez każdego z tych umawiających się wykonawców jednej z trzech części zamówienia. Podstawą ich skarg było już bowiem w istocie – wobec pominięcia kwestii związanych z zarzutem zmowy – przyznanie wspólnego działania w ramach grupy kapitałowej poprzez powołanie się na wyrok TSUE C 416/21.*”

Niezależnie od tego w każdej z wersji samooczyszczenia (3.09.2025 r., 10.10.2025 r., 21.01.2025 r.) Przystępujący podtrzymywał stanowisko o nieprawidłowej interpretacji postanowień dokumentów zamówienia i nie odniósł się do kwestii

dokonania uzgodnień i związanych z tym szczegółów. Prawidłowo spostrzegł Odwołujący, że Przystępujący umniejszał swojemu naruszeniu, nie przyznał się otwarcie do zawarcia porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji i nie wyjaśnił nieprawidłowości, jakie zaistniały w toku prac nad przygotowaniem oferty. Jak wynika z dokumentacji postępowania oraz z dowodu przedstawionego przez Odwołującego na rozprawie (dokumentu samooczyszczenia złożony przez Przystępującego w innym postępowaniu) dopiero w ramach kolejnego samooczyszczenia datowanego na 1 kwietnia 2026 r. Przystępujący przyznał, że *„przyczynami, które doprowadziły do naruszeń stwierdzonych przez Krajową Izbę Odwoławczą i Sąd Okręgowy, była chęć maksymalizacji wyniku biznesowego poprzez uzyskanie zamówień we wszystkich Częściach Postępowania PSE. Środkami prowadzącymi do tego celu miały być udział trzech różnych podmiotów z GK Budimex w poszczególnych Częściach postępowania, mający prowadzić do ominięcia ograniczenia zawartego w tym zakresie w SWZ, przy jednoczesnej próbie wykazania, że oferty złożone w poszczególnych Częściach przez spółki należące do GK Budimex zostały przygotowane niezależnie, pomimo iż w rzeczywistości powiązania w ramach grupy są na tyle silne, że zasadniczo nie jest to możliwe (spółki należące do GK Budimex nie działają w sposób autonomiczny).”* To samooczyszczenie nie było jednak przedmiotem oceny Zamawiającego na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej i nie może być także przedmiotem oceny Izby w tej sprawie.

W dalszej kolejności Izba stwierdziła, że Przystępujący nie wykazał, aby podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszemu nieprawidłowemu postępowaniu. Po pierwsze już sam brak rzetelnego, wyczerpującego i szczegółowego opisania stanu faktycznego, który legł u podstaw nieprawidłowego działania wykonawcy, czyni trudnym do zidentyfikowania i wskazania działań naprawczych, które wykonawca powinien podjąć, aby uniknąć w przyszłości podobnych zdarzeń. Jak można bowiem pozytywnie przesądzić o adekwatności podjętych działań naprawczych, jeżeli nie wyjaśniono okoliczności towarzyszących czynowi nieuczciwej konkurencji, w tym przyczyn koordynacji procesu składania ofert, szczegółów tego procesu ani osób decyzyjnych w nim uczestniczących.

Po drugie Izba podkreśla, że środki zaradcze podejmowane przez wykonawców mają być takimi środkami, które prowadzą do przywrócenia wykonawcy rzetelności gwarantującej należytą realizację zamówienia. Muszą to być środki, które zapobiegną powtórzeniu się naruszeń, adekwatne do wagi stwierdzonych nieprawidłowości. Waga czynu nieuczciwej konkurencji, jakiego dopuścił się Przystępujący niewątpliwie była istotna. Okoliczność ta wynika zarówno z wyroku Izby z dnia 18 sierpnia 2025 r., sygn. akt: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25 , jak i z wyroku Sądu Zamówień Publicznych z dnia 19 grudnia 2025 r., sygn. akt: XXIII Zs 130/25, XXIII Zs 132/25, XXIII Zs 133/25. Izba w uzasadnien ww. orzeczenia wprost wskazała, że *„z okoliczności przedmiotowej sprawy jednoznacznie wynikało, że spółki z grupy celowo i świadomie dokonały podziału zamówienia pomiędzy sobą, ustalając z góry, która z nich złoży ofertę, na którą część. Tego rodzaju działania stanowią klasyczny przykład koordynacji ofertowej - prowadzącej wprost do wyeliminowania konkurencji wewnątrz grupy kapitałowej oraz ograniczającej konkurencję w stosunku do pozostałych wykonawców składających oferty. W efekcie zamiast rywalizacji między podmiotami powiązanymi kapitałowo, doszło do jej całkowitego wyłączenia oraz uzyskania nieuczciwej przewagi nad innymi wykonawcami. W konsekwencji Izba doszła do przekonania, że trzej wykonawcy działający w ramach jednej grupy kapitałowej zaplanowali, przyjęli i zrealizowali strategię, której celem było obejście ograniczenia wynikającego z rozdziału XVIII SWZ i uzyskanie korzyści bardzo trudno osiągalnej przy samodzielnym działaniu każdego z tych wykonawców*". Z kolei Sąd Zamówień Publicznych wskazał w tym przypadku wręcz na rażące naruszenie zasady uczciwej konkurencji przez Przystępującego i spółki, z którymi zawarł on porozumienie. Sąd stwierdził w szczególności, że: *„Działanie wykonawców, będących członkami tej samej grupy kapitałowej (…) którzy złożyli oferty na trzy odrębne części, stanowiło klasyczny przykład obejścia prawa oraz naruszenia zasady uczciwej konkurencji (art. 16 pkt 1 ustawy PZP). Poprzez skoordynowane działanie i wewnętrzny podział ról, podmioty te doprowadziły do sytuacji, w której limit „jedna część dla jednego wykonawcy” stał się całkowicie iluzoryczny. Choć formalnie oferty pochodziły od różnych podmiotów, to w aspekcie ekonomicznym i faktycznym cały przedmiot zamówienia został „opanowany” przez jeden interes gospodarczy. (…) W niniejszej sprawie naruszenie jest ewidentne: przepływ informacji poufnych oraz brak autonomii w przygotowaniu ofert pozwoliły grupie na takie rozstawienie podmiotów zależnych, by wyeliminować ryzyko konkurowania ze sobą nawzajem i zagwarantować grupie cały zakresu zamówienia. Dopuszczenie do takiej praktyki oznaczałoby przyzwolenie na tworzenie sztucznych struktur ofertowych, których jedynym celem jest ominięcie limitów (ilościowych) nakładanych przez zamawiającego. Prowadzi to do rażącego naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania, tym samym stawiając w dyskryminującej pozycji wykonawców niezależnych, którzy – w przeciwieństwie do członków grupy – realnie stosowali się do restrykcji wynikających ze SWZ, nie mając możliwości uzyskania wszystkich części zamówienia poprzez podmioty powiązane.*”

Skoro zatem Przystępujący dopuścił się rażącego naruszenia zasady uczciwej konkurencji i zawarł niedozwolone porozumienie tę konkurencję ograniczające, to środki organizacyjne, techniczne, kadrowe czy inne podjęte przez niego w celu zapobieżenia powstaniu takiej sytuacji w przyszłości powinny być rzeczywiste a nie pozorne, powinny być

wiarygodne, stanowcze i odpowiednie do wagi popełnionego czynu nieuczciwej konkurencji.

Skład orzekający podzielił stanowiska wyrażone w wyroku z dnia 16 marca 2026 r., sygn. akt: KIO 664/26 oraz w wyroku z dnia 17 kwietnia 2026 r., sygn. akt: KIO 1075/26, KIO 1084/26, które odnosiły się do dokumentów samooczyszczenia o tej samej treści, co złożone w postępowaniu o udzielenie zamówienia, którego dotyczy odwołanie rozpoznawane obecnie. Środki zaradcze podjęte przez Budimex Izba uznała za nieodpowiadające wadze stwierdzonego deliktu. W szczególności za niedostateczne uznać należy poprzestanie na pouczeniu pracownika o obowiązku stosowania się do zaleceń dotyczących sposobu opracowywania ofert oraz o obowiązku korzystania z służbowych skrzynek pocztowych i szyfrowaniu dokumentów. Pomijając okoliczność, że tego rodzaju kary porządkowej nie przewiduje Kodeks pracy, to nie budzi żadnych wątpliwości, że nie jest to środek adekwatny do ciężkiego naruszenia przepisów konkurencyjnych polegającego na zawarciu zmowy przetargowej. Art. 110 ust. 2 pkt 3 lit. a) ustawy Pzp jako przykład działania wskazuje wprost na zerwanie wszelkich powiązań z osobami lub podmiotami odpowiedzialnymi za nieprawidłowe postępowanie wykonawcy. Jakkolwiek nie w każdej sytuacji takie działanie będzie niezbędne, to niewątpliwie w sytuacji zawarcia zmowy przetargowej wykonawca powinien wyciągnąć poważne konsekwencje wobec osób za takie działanie odpowiedzialnych i wdrożyć zmiany organizacyjne. Tymczasem Przystępujący poprzestał tylko na prostym pouczeniu osób, które przygotowały oferty (które to pouczenie nie zawiera nawet opisu, jakich dana osoba dopuściła się naruszeń w zakresie pełnionych obowiązków i jakie zostały z tego tytułu wyciągnięte konsekwencje), nie ujawnił osób faktycznie za zawarcie porozumienia odpowiedzialnych i w nim uczestniczących, nie zerwał z nimi powiązań ani nie podjął wobec tych osób innych właściwych środków. Jak już wskazano powyżej, nie można w sposób jasny i precyzyjny ustalić, w jaki sposób doszło do zaplanowania, przyjęcia i zrealizowania strategii, której celem był podział zamówienia pomiędzy spółki z grupy kapitałowej Budimex, w tym nie wiadomo na jakim szczeblu taka decyzja została podjęta. Niewątpliwie jednak poprzestanie na prostym pouczeniu pracownika, niebędącym w praktyce jakąkolwiek karą porządkową, nie stanowi wystarczającego działania.

Inne środki podjęte przez wykonawcę Budimex Budownictwo sp. z o.o. (np. przeprowadzenie wewnętrznego audytu, wprowadzenie nowych regulacji wewnętrznych, zaleceń i wytycznych mających zapewnić konkurencyjność i przejrzystość w zakresie przygotowania ofert, monitorowanie postępów w zakresie wdrożenia procedur, przeprowadzenie szkoleń i warsztatów dla pracowników i kadry kierowniczej, krzyżowa weryfikacja ryzyk i zagrożeń, etc.) mogą stanowić co najwyżej czynności sprzyjające odbudowywaniu wiarygodności wykonawcy, niemniej w swoim całokształcie nie mogą być uznane za adekwatne do wagi naruszenia i wystarczające do przywrócenia Przystępującemu rzetelności. Nie budzi wątpliwości Izby, że na datę wyboru oferty najkorzystniejszej proces ten nie był zakończony i brak jest podstaw do uznania, że wdrożone działania przyniosły zamierzony efekt. Fakt, że działania sanacyjne były w toku pośrednio potwierdza okoliczność, że po wyborze oferty podjęte zostały przez Przystępującego dalsze, już bardziej rygorystyczne i stanowcze, działania zaradcze, jak chociażby zlecenie audytu zewnętrznego, faktycznie zmiany w strukturze organizacyjnej, zerwanie powiązań i przesunięcia kadrowe. Wynika to z dokumentacji postępowania, jak i z dowodu przedstawionego przez Odwołującego na rozprawie - dokument samooczyszczenia (wersja 4.0) złożony przez Przystępującego w innym postępowaniu. Ponadto należy wskazać, że podejmowane przez Przystępującego działania zakomunikowane w dokumencie samooczyszczenia z 21 stycznia 2026 r. i wcześniejszych, mają charakter ogólny – ich celem jest raczej usprawnienie procesu ofertowania i nadzór nad nim, profesjonalizacja kadr w dziedzinie prawa zamówień publicznych, a nie reakcja na zaistniałą zmowę przetargową. Przykładowo planowanie ogólnego szkolenia z zakresu podstaw wykluczenia nie może przesądzać o tym, że Przystępujący podjął działania nakierowane na uniknięcie w przyszłości zachowań wpisujących się w znamiona porozumienia ograniczającego konkurencję. Obowiązki związane z raportowaniem czy monitorowaniem procesu ofertowania również nie wydają się wystarczające. Niewątpliwie Przystępujący jako spółka giełdowa, posiadał wdrożone procedury i obowiązki informacyjne, co jednak nie ustrzegło go przed udziałem w zmowie przetargowej. Jak wskazał Odwołujący, ktoś decyzję o koordynacji działań musiał podjąć i była to prawdopodobnie osoba na wyższym szczeblu menadżerskim. Przedstawione przez Przystępującego informacje i dokumenty nie wskazują na zidentyfikowanie osób odpowiedzialnych za naruszenia, wyciągnięcie z tego tytułu konsekwencji i wprowadzenie remediów, a co najwyżej na podjęcie ogólnych starań w celu monitoringu i krzyżowej weryfikacji procesu ofertowania. Przystępujący, przeprowadzając audyt wewnętrzny, nie ustalił nawet dlaczego doszło do złamania zaleceń wynikających z opinii prawnej wskazującej na zasadę tzw. chińskiego muru, skoordynowania składania ofert i uzgodnienia podziału zamówienia pomiędzy spółki z grupy Budimex. Sprawozdanie z audytu wewnętrznego nie zostało ponadto zaktualizowane mimo wydania prawomocnego orzeczenia Sądu Zamówień Publicznych w dniu 19

grudnia 2025 r. Referuje ono do przyjętej interpretacji wymagań SWZ dotyczących ograniczenia liczby części zamówień, w której wykonawcy mogą złożyć ofertę oraz oceny prawnej możliwości wystąpienia podstawy wykluczenia opisanej w przepisie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp i całkowicie nie przystaje do ustaleń poczynionych przez Izbę i Sąd. Nie stanowi ponadto jakiegokolwiek środka zaradczego załączona w procesie samooczyszczenia prywatna opinia zewnętrznej kancelarii (Memorandum dotyczące weryfikacji skuteczności procedury samooczyszczenia), która po pierwsze została sporządzona na zlecenie Przystępującego w oparciu o przekazane przez niego informacje, a po drugie stanowi wyłącznie niewiążącą ocenę prawną podmiotu, który opinię opracował. Opinia ta, podobnie jak inne dokumenty, również jest niekatulana, została opracowana 2 października 2025 r. i nie uwzględnia ani faktu potwierdzenia przez Sąd Zamówień Publicznych zawarcia zmowy przetargowej, ani informacji i dokumentów składanych przez Przystępującego na dalszym toku postępowania o udzielenie zamówienia.

W takiej sytuacji nie można mówić, że Przystępujący dochował należytej staranności w procesie samooczyszczenia dążąc do wprowadzenia wiarygodnych i stanowczych środków zaradczych w odpowiedzi na przypisany mu delikt. Tym bardziej nie sposób uznać, aby udowodnił on Zamawiającemu, że podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszym naruszeniom. Stanowiska Izby w tym zakresie nie zmienia złożona przez Przystępującego jako dowód opinia prawna dotycząca wykładni przepisów ustawy Pzp i dyrektywy klasycznej w zakresie samooczyszczenia, która jako opinia sporządzona na zlecenie wykonawcy stanowi jedynie uzupełnienie jego stanowiska w sprawie, a ponadto zawiera głównie rozważania o charakterze teoretycznym, nieodnoszące się do całokształtu okoliczności stanu faktycznego sprawy.

W konsekwencji Izba stwierdziła, że oferta Przystępującego powinna podlegać odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp jako złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 ustawy Pzp.

Za zasadny Izba uznała także drugi z podniesionych zarzutów, tj. zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy Pzp w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy.

Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa wprowadził zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji, że nie podlega wykluczeniu, spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, lub który zataił te informacje lub nie jest w stanie przedstawić wymaganych podmiotowych środków dowodowych. Zgodnie zaś z art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

W ramach omawianego zarzutu Odwołujący podnosił, że Przystępujący składając JEDZ zataił informację na temat dochodzenia przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawa S.A.odszkodowania od Przystępującego w kwocie 55 253 509,84 zł w związku z nieprawidłowym wykonywaniem umowy na zadanie „Modernizacja Zakładu Północnego – etap II. Modernizacja filtrów pośpiesznych piaskowych."

W rozpoznawanej sprawie bezsporna była okoliczność, że w dokumencie złożonym wraz z JEDZ Przystępujący poinformował Zamawiającego wyłącznie o facie obciążenia konsorcjum z udziałem Przystępującego przez MPWiKw dniu 29 maja 2024 r. karą umową w wysokości 7 683 594,75 zł z tytułu zwłoki w usuwaniu wad i usterek w okresie rękojmi za wady i gwarancji na podstawie umowy na realizację ww. zadania. Nie było także przedmiotem sporu to, że w dacie składania JEDZ Przystępujący miał wiedzę, że MPWiK złożyło przeciwko niemu pozew o zapłatę kwoty55 253 509,84 zł obejmujący poza roszczeniem o zapłatę sygnalizowanej wcześniej kary umownej również dodatkowe odszkodowanie. Przystępujący otrzymał odpis pozwu 29 stycznia 2025 r., co przyznał aktualizując dokument JEDZ w dniu 3 marca 2026 r.

Powyższe działanie w ocenie Izby wpisuje się w fakultatywną przesłankę wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. Podkreślić należy, że przesłanka wykluczenia wykonawcy z postępowania z powodu złożenia informacji wprowadzających w błąd odnosi się do informacji dotyczących sytuacji podmiotowej wykonawcy, których ocena decyduje o udziale wykonawcy w postępowaniu. Przepis ten ma o tyle istotne znaczenie, że właśnie ten zakres informacji badany jest w postępowaniu na podstawie oświadczeń. Z tej perspektywy bardzo istotne jest nałożenie na wykonawców odpowiedniej sankcji za złożenie nieprawdziwych oświadczeń na podstawie których zamawiający dokonuje weryfikacji podmiotowej wykonawców (tak J. Jarnicka [w:] M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych.

Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2024, s. 354). Przystępujący zataił informację mająca wpływ na ocenę, czy wobec wykonawcy spełnione zostały wszystkie przesłanki określone w art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, mając pełną świadomość, że został przeciwko niemu złożony pozew o odszkodowanie. Pytanie zawarte w JEDZ odnosi się w swoim opisie do sytuacji „nałożenia odszkodowania bądź innych porównywalnych sankcji", art 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp zaś do sytuacji, w której niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy doprowadziło m.in. do odszkodowania. Nie jest zrozumiałe dlaczego Przystępujący uznał, że informacje na temat nałożonej na niego kary umownej (której nie zapłacił i którą kwestionuje) musi zaraportować, zaś informacji o dochodzeniu odszkodowania uzupełniającego ponad wysokość zastrzeżonej kary umownej już nie. Wykonawca składając zestawienie zdarzeń podlegających ocenie na gruncie art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, zobowiązany jest do przedstawienia kompletnych informacji mających wpływ na ustalenie przesłanek wskazanych w tym przepisie, w tym stopnia i zakresu naruszenia oraz poziomu istotności nienależycie wykonanych obowiązków umownych. Obowiązek notyfikacji zdarzeń nie jest uzależniony od zasądzenia odszkodowania prawomocnym wyrokiem sądu czy zawarcia ugody. Wykonawca zataił przed Zamawiającym istotne informacje związane z realizacją zamówienia na rzecz MPWiK, które mogły mieć wpływ na ocenę czy wobec Przystępującego zachodzi podstawa wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, a zatem mogły mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Nawet jeśli Przystępujący kwestionuje roszczenia MPWiK, to nie zmienia to faktu, że powinien poinformować Zamawiającego rzetelnie o wszystkich newralgicznych z perspektywy podstaw wykluczenia okolicznościach.

Jak wskazano w wyroku z 17 kwietnia 2026 r., sygn. akt: KIO 1075/26, KIO 1084/26, *„każdy wykonawca działający na rynku zamówień publicznych, powinien mieć świadomość, że prawidłowym i powszechnie przyjętym w obrocie sposobem wypełniania JEDZ jest transparentne i wiarygodne podanie okoliczności dotyczących nałożenia kar bądź innych porównywalnych sankcji, które mogą zostać kwalifikowane przez art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp. Postępując w ten sposób wykonawca, który nawet nie zgadza się z naliczoną karą czy inną tego typu sankcją i kwestionuje jej zasadność, ma możliwość opisania swojego stanowiska w tym zakresie, co JEDZ umożliwia. Wówczas Zamawiający mając ogląd całej sytuacji, ma możliwość na tej podstawie sprawdzić i ocenić czy taki wykonawca w toku realizacji innych zamówień publicznych natknął się na problemy, jeśli tak to jakiego rodzaju i czy były one na tyle istotne, że powinien Zamawiający takiego wykonawcę wykluczyć z przetargu."* Przystępujący złożył wyjaśnia w odniesieniu do tego zdarzenia dopiero na wezwanie Zamawiającego, który powziął w tym zakresie informacje z innych źródeł, czyli dopiero wtedy, gdy został „złapany za rękę." Gdyby nie ta okoliczność, Zamawiający pozostawałby w mylnym przekonaniu co do istotnych okoliczności związanych z realizacją zadania „Modernizacja Zakładu Północnego – etap II. Modernizacja filtrów pośpiesznych piaskowych." Zachowaniu Przystępującego należy zatem przypisać co najmniej rażące niedbalstwo, nie odpowiada ono bowiem wymaganemu od profesjonalisty standardowi należytego działania.

Mając powyższe na względzie, w ocenie składu orzekającego, Przystępujący powinien zostać wykluczony z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a jego oferta odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp.

Natomiast Izba nie podzieliła stanowiska Odwołującego, jakoby Przystępujący miał zataić informację o wykluczeniu go z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Budowa obwodnicy miejscowości Szczekociny i Goleniowy w ciągu drogi krajowej nr 78". Odwołujący – poza wyłącznie hasłowym powołaniem się na tę okoliczność - nie przedstawił dowodów, że do takiego wykluczenia doszło. Fakt wydania przez Izbę wyroku z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie 4225/25, w którym Izba nakazała odrzucenie oferty Przystępującego jako ofertę wykonawcy podlegającego wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, nie jest równoznaczny z podjęciem przez zamawiającego czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W ww. sprawie został wydany wyrok Sadu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 24 kwietnia 2026 r., sygn. akt: XXIII Zs 3/26 i XXIII Zs 4/26, utrzymujący wyrol Izby w sprawie 4225/25. Dopiero po uprawomocnieniu się ww. orzeczenia zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu pn. „Budowa obwodnicy miejscowości Szczekociny i Goleniowy w ciągu drogi krajowej nr 78."

Okoliczność ta pozostaje jednak bez wpływu na stwierdzenie, że oferta Przystępującego podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp jako złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Za zasadne Izba uznała w konsekwencji pozostałe zarzuty odwołania, które stanowiły zarzuty wynikowe, oparte na tożsamych podstawach faktycznych co zarzuty wyżej omówione, tj. zarzut nr 3 - naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp wiązany z dokonaniem wyboru oferty Przystępującego jako oferty najkorzystniejszej, w sytuacji gdy wykonawca ten podlega wykluczeniu z postępowania, a jego oferta powinna zostać odrzucona oraz zarzut nr 4 - naruszenia art. 16

ustawy Pzp przez dokonanie czynności i zaniechań stojących w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, zasadą przejrzystości i zasadą proporcjonalności, podczas gdy postępowanie o udzielenie zamówienia powinno było zostać przeprowadzone za zachowaniem tych zasad.

Biorąc pod uwagę wszystko powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie podlega uwzględnieniu i nakazała Zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Pzp jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 111 pkt 4 oraz na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. b) Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego. Art. 575 ustawy Pzp stanowi, że strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. § 7 ust. 1 pkt 1 ww. Rozporządzenia stanowi, że w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi: zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2. Kosztami, o którym mowa w § 5 pkt 2, są uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy obejmujące m.in: b) wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych. Do kosztów postepowania odwoławczego zgodnie z § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia zalicza się także wpis od odwołania. Wobec uwzględnienia odwołania w całości

Izba kosztami postępowania obciążyła Zamawiającego, zasądzając od niego na rzecz Odwołującego kwotę 23 600 zł stanowiącą uzasadnione i udokumentowane koszty postępowania poniesione przez Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..……

Członkowie: ……..……

……..……