

WYROK

Warszawa, dnia 2 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Członkowie: Mateusz Paczkowski

Beata Pakulska-Banach

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 kwietnia 2026 r. przez:

- wykonawcę SAFEGE S.A.S. z siedzibą w Nanterre (sygn. akt KIO 1797/26)

- wykonawcę BBF Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu (sygn. akt KIO 1836/26)

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w sprawach o sygn. akt KIO 1797/26 oraz KIO 1836/26 – wykonawcy INKO Consulting Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego w sprawie o sygn. akt 1836/26 – wykonawcy SAFEGE S.A.S. z siedzibą w Nanterre

orzeka:

1.Uwzględnia odwołanie o sygn. akt KIO 1797/26 w zakresie zarzutu naruszenia art. 110 ust. 2 i 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty złożonej przez INKO Consulting Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Prawo zamówień publicznych.

2.Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

3.Kosztami postępowania w sprawie o sygn. akt KIO 1797/26 obciąża Zamawiającego i:

3.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania,

3.2.zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

4.Oddala odwołanie o sygn. akt KIO 1836/26.

5.Kosztami postępowania w sprawie o sygn. akt KIO 1836/26 obciąża Odwołującego i:

5.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania,

5.2.zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 665 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset sześćdziesiąt pięć złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów strony poniesionych w związku z wynagrodzeniem pełnomocnika w kwocie 3600 zł, opłaty skarbowej w kwocie 17 zł oraz dojazdu na rozprawę w kwocie 48 zł.

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:

.....

Uzasadnienie

PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. *Zarządzanie i sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań inwestycyjnych: Odcinek 2 - roboty budowlane na linii kolejowej nr 201 odc. Maksymilianowo - Wierzhucin oraz Odcinek 3 – roboty budowlane na linii kolejowej nr 201 odc. Wierzhucin – Lipowa Tucholska w ramach projektu „Prace na odcinku Maksymilianowo – Kościerzyna”*. Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19 grudnia 2025 r. pod numerem 846761-2025.

W dniu 20 kwietnia 2026 r. wykonawca SAFEGE S.A.S. z siedzibą w Nanterre, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie (sygn. akt KIO 1797/26), zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

- 1)art. 109 ust. 1 pkt 8 oraz pkt 10 w zw. z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia INKO Consulting Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie, dalej „INKO” z postępowania, pomimo że wykonawca ten, składając ofertę, nie ujawnił Zamawiającemu wszystkich okoliczności istotnych dla oceny podstaw wykluczenia, w szczególności faktu wcześniejszego wykluczenia oraz toczącego się w tym zakresie postępowania sądowego, a nadto nie przedstawił wraz z ofertą informacji i dowodów potwierdzających spełnienie przesłanek samooczyszczenia, podczas gdy zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp wykonawca może nie podlegać wykluczeniu wyłącznie wtedy, gdy udowodni zamawiającemu, że podjął określone środki naprawcze, co wymaga ich ujawnienia i wykazania najpóźniej na etapie składania oświadczeń o braku podstaw wykluczenia;
- 2)art. 109 ust. 1 pkt 8 oraz pkt 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia INKO z postępowania, pomimo że wykonawca ten w złożonym JEDZ przedstawił niepełny i wprowadzający w błąd obraz swojej sytuacji podmiotowej, polegający na pominięciu informacji o zdarzeniach mogących stanowić podstawę wykluczenia, podczas gdy przepis ten obejmuje przypadki wprowadzenia Zamawiającego w błąd przez przedstawienie informacji nieprawdziwych lub zaniechanie ujawnienia informacji wymaganych do weryfikacji braku podstaw wykluczenia, mających lub mogących mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane w postępowaniu;
- 3)art. 110 ust. 2 i 3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia INKO z postępowania w związku z niezasadnym przyjęciem, że środki przedstawione przez INKO stanowią skuteczne samooczyszczenie i potwierdzają jego rzetelność, podczas gdy zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp wykonawca zobowiązany jest wykazać, że podjęte środki są wystarczające do zapobieżenia dalszym naruszeniom, a stosownie do art. 110 ust. 3 ustawy Pzp ocena ta powinna uwzględniać wagę i szczególne okoliczności czynu, tymczasem przedstawione działania mają charakter częściowo wcześniejszy względem zdarzenia stanowiącego podstawę wykluczenia, nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowo - skutkowym z tym zdarzeniem oraz nie dowodzą rzeczywistego i skutecznego przywrócenia rzetelności wykonawcy.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości, nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej; dokonanie ponownego badania i oceny ofert; wykluczenie INKO z postępowania oraz uznania jej oferty za odrzuconą na podstawie przepisów wskazanych w *petitum* odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie przystąpił wykonawca INKO.

Pismem z dnia 18 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o jego oddalenie. Pismo procesowe złożyło również INKO.

W dniu 20 kwietnia 2026 r. wykonawca BBF Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu, dalej „Odwołujący II” lub „BBF”, wniósł odwołanie (sygn. akt KIO 1836/26), zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

- 1.art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) ustawy Pzp poprzez bezzasadne odrzucenie oferty Odwołującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia ze względu na przekroczenie ustanowionych w Formularzu cenowym procentowych limitów cenowych, czym Zamawiający naruszył jednocześnie zasadę równego traktowania wykonawców, zachowania uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz zasadę przejrzystości; a w konsekwencji:
- 2.art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez dokonanie wadliwego wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez INKO w sytuacji, w której przy prawidłowym procedowaniu postępowania to oferta Odwołującego powinna być uznana za najkorzystniejszą;
- 3.ewentualnie względem pkt 1 powyżej, art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia jako obciążonego niemożliwą do usunięcia wadą

uniemożliwiająca zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego

Odwolujący II wniósł o uwzględnienie odwołania w całości, nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i dokonania ponownej oceny i badania ofert – z uwzględnieniem oferty Odwołującego; ewentualnie unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 w zw. z art. 457 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp jako obciążonego niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego w ustawowym terminie przystąpił wykonawca INKO oraz wykonawca SAFEGE S.A.S. z siedzibą w Nanterre.

Pismem z dnia 12 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o jego oddalenie. Przystępujący Safège również złożył pismo procesowe, wnosząc o oddalenie odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie o sygn. akt KIO 1797/26 podlega uwzględnieniu w części, a odwołanie o sygn. akt KIO 1836/26 podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: ogłoszenie o zamówieniu, specyfikację warunków zamówienia, oferty wykonawców, informację o wyborze najkorzystniejszej oferty. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniach, odpowiedziach na odwołania, pismach procesowych przystępujących, a także oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 28 maja 2026 r.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołań.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującym przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniach czynności.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniach, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie o sygn. akt KIO 1797/26 podlega uwzględnieniu w części, natomiast odwołanie o sygn. akt KIO 1836/26 podlega oddaleniu.

KIO 1797/26

Za zasadny należało uznać zarzut zaniechania wykluczenia INKO z postępowania w związku z naruszeniem art. 110 ust. 2 i 3 ustawy Pzp.

Odwolujący podnosił, że środki przedstawione przez INKO nie stanowią skutecznego samooczyszczenia i nie potwierdzają jego rzetelności, przedstawione przez INKO działania mają charakter częściowo wcześniejszy względem zdarzenia stanowiącego podstawę wykluczenia, nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowo - skutkowym z tym zdarzeniem oraz nie dowodzą rzeczywistego i skutecznego przywrócenia rzetelności wykonawcy.

Izba ustaliła, że Zamawiający przewidział fakultatywne podstawy wykluczenia wykonawcy z postępowania. Zgodnie z pkt 8.1 lit. b SWZ, „O udzielenie Zamówienia mogą ubiegać się Wykonawcy, wobec których brak jest podstaw do wykluczenia z Postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt. 4, 8, 9, 10 Ustawy (podstawy wykluczenia fakultatywne).”

Termin składania ofert został wyznaczony na 30 stycznia 2026 r.

W postępowaniu oferty złożyło 9 (dziewięciu) wykonawców, w tym Odwołujący oraz INKO, które wraz z ofertą złożyło JEDZ, w którym udzieliło pozytywnej odpowiedzi („TAK”) na pytanie: „Czy wykonawca może potwierdzić, że: a) nie jest winny poważnego wprowadzenia w błąd przy dostarczaniu informacji wymaganych do weryfikacji braku podstaw wykluczenia lub do weryfikacji spełnienia kryteriów kwalifikacji; b) nie zataił tych informacji; c) jest w stanie niezwłocznie przedstawić dokumenty potwierdzające wymagane przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający; oraz d) nie przedsięwziął kroków, aby w bezprawny sposób wpłynąć na proces podejmowania decyzji przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający, pozyskać informacje poufne, które mogą dać mu nienależną przewagę w postępowaniu o

udzielenie zamówienia, lub wskutek zaniedbania przedstawić wprowadzające w błąd informacje, które mogą mieć istotny wpływ na decyzje w sprawie wykluczenia, kwalifikacji lub udzielenia zamówienia?”.

Zamawiający w dniu 19 lutego 2026 r. wezwał INKO, na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy Pzp, do przedłożenia podmiotowych środków dowodowych. INKO przedstawiło Zamawiającemu w określonym terminie podmiotowe środki dowodowe, w tym oświadczenie o dokonanym samooczyszczeniu.

Z dokumentu wynika, że INKO zostało w dniu 8 sierpnia 2025 r. wykluczone z postępowań prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie pn.: „Budowa drogi ekspresowej nr 52 na odcinku Bulowice (bez węzła) – Choczni (bez węzła)” (ogłoszenie o zamówieniu nr 239530-2025 Dz.U. S: 73/2025 z dnia 14.04.2025 r.) oraz postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn.: „Budowa drogi ekspresowej nr 52 na odcinku Kalwaria Wschód (bez węzła) – Głogoców (z węzłem)” (ogłoszenie o zamówieniu nr 238954-2025 Dz.U. S: 73/2025 z dnia 14.04.2025 r.) (dalej „postępowania S52”) na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8) i 10) ustawy Pzp. Zamawiający stwierdził, że informacje przekazane w przedmiotowym postępowaniu na Formularzu „Kryteria pozacenowe” odnoszące się do doświadczenia osoby wskazanej na stanowisko Eksperta ds. geotechnicznych tj. Pani Urszuli Tomczak w opracowaniu dokumentacji nr 3 o nazwie „Projekt wykonawczy ścian szczelinowych z tymczasowym rozparciem i kotwieniem w ramach zadania: „Budowa bezkolizyjnego węzła drogowego w rejonie ulicy Turyńskiej i Oświęcimskiej w Tychach” - nie są zgodne z prawdą a zadanie to nie spełnia wymagań postawionych przez zamawiającego w SWZ.

Zamawiający przywołał przesłanki określone w przepisie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp oraz wskazał, że w świetle wyżej przytoczonych okoliczności w niniejszym postępowaniu doszło do wypełnienia wskazanych przesłanek, stąd zamawiający ma obowiązek zastosować sankcję w postaci eliminacji wykonawcy z postępowania. Zamawiający wskazał, że w jego ocenie INKO lekkomyślnie podał nieprawdziwe informacje, które mogły mieć wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego a tym samym wypełniły się przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Ponadto zamawiający wskazał, że omawiana sytuacja wskazuje jednoznacznie, że za nieprzekonujące należałoby uznać samooczyszczenie wykonawcy złożone w zakresie braku podstaw wykluczenia z postępowania na podstawie art. 109 ust 1 pkt 8) oraz 10) ustawy p.z.p. z uwagi na zdarzenia jakie miały miejsce w okresie ostatnich dwóch lat a podjęte przez wykonawcę środki zaradcze, których wprowadzenie deklaruje wykonawca w złożonym wraz z Ofertą dokumencie samooczyszczenia wraz z załącznikami - okazują się nieskuteczne.

W dniu 18 sierpnia 2025 r. INKO wniosło odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej od czynności zamawiającego obejmujących wybór oferty najkorzystniejszej, wykluczenie INKO i odrzucenie jego oferty w obu postępowaniach. Postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą toczyło się pod sygn. akt KIO 3492/25 i 3493/25 i zostało połączone do łącznego rozpoznania z odwołaniami innych wykonawców: Voeessing Polska sp. z o.o., Autostrada II sp. z o.o. i Multiconsult Polska sp. z o.o. Wyrokiem z dnia 24 października 2025 roku wydanym w sprawach o sygn. akt sygn. akt: KIO 3454/25, KIO 3492/25, KIO 3493/25, KIO 3496/25, KIO 3506/25, KIO 3509/25 Krajowa Izba Odwoławcza oddaliła od odwołania wniesione przez INKO.

Od wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 października 2025 roku, sygn. akt: KIO 3454/25, KIO 3492/25, KIO 3493/25, KIO 3496/25, KIO 3506/25, KIO 3509/25 Wykonawca wniósł w dniu 21 listopada 2025 roku skargę do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydziału XXIII Gospodarczego i Zamówień Publicznych.

Wyrokiem z dnia 26 lutego 2026 roku Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 160/25 oddalił skargę w całości, prawomocnie potwierdzając zasadność wykluczenia oraz ocenę, że wykonawca dopuścił się nieprawidłowego działania w toku postępowań.

INKO wskazywało, że dopiero po wydaniu tego wyroku wykonawca, uznając ostatecznie stwierdzone naruszenia i ich skutki, uiścił zasądzone koszty postępowań oraz wdrożył procedurę samooczyszczenia w trybie art. 110 ust. 2 ustawy Pzp, mającą wykazać odzyskanie rzetelności po prawomocnym zakończeniu sporu co do legalności wykluczenia.

W dokumencie opisano następujące działania zaradcze celem samooczyszczenia:

- a. Zerwanie współpracy z osobą, której doświadczenie było podstawą zakwestionowanych informacji ofertowych.
- b. Formalne wdrożenie nowej procedury weryfikacji zdolności technicznej i zawodowej:
- c. Wprowadzenie systemowych mechanizmów kontroli i odpowiedzialności w procesie ofertowania.
- d. Wdrożenie zasady ostrożności i analizy ryzyka wykluczenia.
- e. Uruchomienie audytu wewnętrznego nad stosowaniem procedury.

f. Podnoszenie kwalifikacji personelu odpowiedzialnego za przygotowanie ofert.

g. Oparcie działań zaradczych na funkcjonującym systemie zarządzania jakością.

Do dokumentu samooczystczenia załączono m.in. oświadczenie dotyczące współpracy z Panią U.T., Uchwałę nr 1/12/2025 Zarządu INKO Consulting sp. z o.o. z dnia 1 grudnia 2025 roku w sprawie weryfikacji informacji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej na potrzeby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, Zarządzenie Nr 1/03/2026 Prezesa Zarządu INKO Consulting sp. z o.o. z dnia 1.03.2026 r., Certyfikat nr J-2777/1/2023, certyfikaty ISO dla trzech osób oraz certyfikaty szkoleń dla trzech osób.

Ostatecznie Zamawiający ocenił pozytywnie zdolność podmiotową INKO i dokonał wyboru oferty INKO jako oferty najkorzystniejszej w dniu 9 kwietnia 2026 r.

W pierwszej kolejności Izba przytoczy przepisy ustawy Pzp, których naruszenie zarzucał odwołujący, a które były podstawą orzekania w niniejszej sprawie.

Art. 109 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę: (8) 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; 10) 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.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp, 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.

Stosownie do art. 110 ust. 3 ustawy Pzp, 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.

Nie budzi wątpliwości, że w niniejszym stanie faktycznym INKO zdecydowało się skorzystać z procedury „samooczystczenia”, w odpowiedzi na wezwanie do przedłożenia podmiotowych środków dowodowych. INKO zdecydowało się zatem na skorzystanie z możliwości, jaką daje art. 110 ustawy Pzp. Instytucja przewidziana w tym przepisie polega z kolei na tym, że wykonawca, wiedząc, że zaistniały wobec niego podstawy wykluczenia określone w art. 108 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lub art. 109 ust. 1 pkt 2-5 i 7-10 korzysta z przysługującego mu uprawnienia do udowodnienia zamawiającemu, że podjął on starania w celu wykazania swojej rzetelności. Inicjatywa w zakresie wszczęcia procedury samooczystczenia należy do wykonawcy.

Procedura samooczystczenia daje możliwość wykazania przez wykonawcę w toczącym się postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego swojej rzetelności, mimo zaistnienia wobec niego podstaw wykluczenia określonych w art. 108 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lub art. 109 ust. 1 pkt 2-5 i 7-10 ustawy Pzp, jeżeli udowodni zamawiającemu, że spełnił

łącznie przesłanki określone w art. 110 ust. 2 ustawy Pzp (tak. J. E. Nowicki (w:) P. Wiśniewski, J. E. Nowicki, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2023, art. 110).

Wykonawca, w ramach procedury samooczyszczenia powinien wykazać, że podjął środki odpowiednie do zapobieżenia występowaniu zdarzeń niepożądanych w przyszłości. Środki te mają być konkretne, a więc takie, które mają przełożenie na rzeczywistą sytuację wykonawcy. Powinny one dotyczyć działania w zakresie technicznym, organizacyjnym oraz kadrowym. Pomimo, że w przepisie zastosowano koniunkcję, wykładnia funkcjonalna nakazywałaby, aby za wystarczające uznać działania w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do wyeliminowania przyszłych naruszeń. Jak również wskazuje się w literaturze, środki podejmowane w ramach samooczyszczenia powinny być następcze w stosunku do negatywnego zdarzenia oraz uprzednie w stosunku do kolejnego uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto powinny charakteryzować się wiarygodnością oraz tym, że są odpowiednie do rodzaju naruszenia. W każdym przypadku ocena, czy środki są wystarczające i odpowiednie, wymaga dogłębnej analizy stanu faktycznego oraz wzięcia pod uwagę wszelkich okoliczności (tak. M. Stachowiak (w:) W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz Warszawa 2021, art. 110).

Ciężar dowodu w zakresie udowodnienia skuteczności procedury samooczyszczenia spoczywa na wykonawcy, który decyduje się na jej przeprowadzenie. Przy tym procedura taka, oceniana przez zamawiającego, nie powinna budzić żadnych wątpliwości co do jej rzetelności. Musi wyczerpująco i jednoznacznie dawać zamawiającemu podstawy do oceny, że została skutecznie przeprowadzona i wdrożona w przedsiębiorstwie wykonawcy.

Co także istotne, instytucja samooczyszczenia, jako wyjątek od reguły, powinna być interpretowana wąsko. Regułą jest bowiem wykluczenie wykonawcy, zaś wyjątkiem odstępianie od tego wykluczenia. Powyższe stanowisko zostało wypracowane w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, tak np. w wyroku KIO z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie sygn. akt KIO 2302/20 Izba trafnie wskazała: „wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia powinien bowiem dawać gwarancję prawidłowego wykonania umowy. Wykonawcy, którzy w przeszłości nie wykazali się odpowiednią rzetelnością, mogą nie zostać dopuszczeni do udziału w postępowaniu, ponieważ ustawodawca uznał, że stanowią oni realne zagrożenia dla prawidłowości wydatkowania środków publicznych i zasadnym jest ich wykluczenie”.

Tym samym to na wykonawcy spoczywa ciężar wykazania wszystkich przesłanek opisanych w art. 110 ust. 2 ustawy Pzp, rolą zamawiającego jest zaś ocena czy podjęte przez wykonawcę czynności, o których w tym przepisie mowa, są wystarczające do wykazania jego rzetelności. Jeśli z kolei podjęte czynności nie są wystarczające - zamawiający wyklucza takiego wykonawcę z postępowania o udzielenie zamówienia.

W niniejszej sprawie, w ocenie Izby, przeprowadzona przez INKO procedura nie może zostać uznana za skutecznie przeprowadzoną. Przypomnieć bowiem należy, że aby za taką mogła zostać uznana - muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki opisane w art. 110 ust. 2 ustawy Pzp.

Izba nie podziela zapatrywania Odwołującego, że przesłanka wskazana w art. 110 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, a więc naprawienie szkody wyrządzonej czynem wykonawcy lub zobowiązania się do jej naprawienia nie została przez INKO spełniona. Odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów i informacji, które wskazywałyby, że zamawiający — GDDKiA Oddział w Krakowie poniósł szkodę w postępowaniach S52 spowodowaną nieprawidłowym działaniem INKO i szkoda ta nie została naprawiona. Należy podkreślić, że zamówienie nie zostało INKO udzielone, a oferta została odrzucona już na etapie badania i oceny ofert.

Jednak już w zakresie przesłanki określonej w art. 110 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, obejmującej wyczerpujące wyjaśnienie faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym postępowaniem, stanowisko INKO nie może zostać ocenione pozytywnie.

Rolą wykonawcy jest przekonanie zamawiającego, że przeprowadzona procedura samooczyszczenia przyniesie określone rezultaty na przyszłość, a kluczem do tego jest wskazanie i opisanie przez wykonawcę w sposób szczegółowy jakie to zdarzenia miały miejsce w przeszłości, które spowodowały następnie konieczność przeprowadzenia takiej procedury. INKO zaś nie wskazało na jakim etapie procesu przygotowania oferty doszło do powstania informacji uznanych następnie za wprowadzające w błąd. Nie wyjaśniło, kto był odpowiedzialny za kwalifikację tych informacji. Nie wykazało, jakie dane źródłowe posiadał w dacie składania oferty i dlaczego uznał je za wystarczające do złożenia deklaracji w formularzu ofertowym. Nie przedstawiło żadnych dokumentów wewnętrznych obrazujących przebieg procesu decyzyjnego, obieg informacji ani mechanizmy kontroli, które miały wówczas funkcjonować.

Ponadto, Izba uznała, że INKO nie wykazało spełnienia trzeciej przesłanki skutecznego samooczyszczenia, określonej w art. 110 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, tj. podjęcia konkretnych środków technicznych, organizacyjnych lub

kadrowych zapobiegających powtórzeniu się nieprawidłowemu postępowaniu.

Ustawodawca wskazał w art. 110 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, że aby samooczyszczenie mogło być uznane za skuteczne wykonawca musi wykazać, że podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszym przestępstwom, wykroczeniom lub nieprawidłowemu postępowaniu. W tym zakresie wymienione zostały przykładowe środki, jakie może podjąć wykonawca. Zależą one wprawdzie od rodzaju i wagi stwierdzonych naruszeń, ale co nie ulega wątpliwości muszą być realne na tyle, aby możliwe było uznanie, że wykonawca w stopniu wystarczającym zminimalizował ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na przyszłość, a więc że daje gwarancję rzetelnego wykonania zamówienia publicznego.

W ocenie składu orzekającego w samooczyszczeniu INKO brak jest przekonującego wykazania, w jaki sposób nowe procedury faktycznie zmieniają sposób kwalifikowania doświadczenia personelu, skoro to właśnie w tym obszarze doszło do stwierdzonego naruszenia, a także jakie konkretne mechanizmy kontrolne zostały wprowadzone w miejsce wcześniej funkcjonujących, które okazały się nieskuteczne.

W odniesieniu do twierdzenia INKO o zerwaniu współpracy z osobą, której doświadczenie było podstawą zakwestionowanych informacji ofertowych należy wskazać, że twierdzenia wykonawcy, że to właśnie wskazana osoba przekazała wykonawcy informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd pozostają gołosłowne i nieudowodnione. W szczególności brak jest jakiegokolwiek korespondencji, notatki, maila, pisma, oświadczenia tej osoby lub innego dokumentu źródłowego, z którego wynikałoby, jakie konkretnie informacje zostały przekazane, w jakiej dacie, w jakim kontekście i w jakiej formie, a także czy miały one charakter jednoznaczny czy też wymagały interpretacji po stronie INKO. Ponadto, INKO nie wykazało rzeczywistego i definitywnego zerwania współpracy z tą osobą. Do samooczyszczenia zostało załączone oświadczenie sporządzone przez pracownika INKO, w którym wskazano, że dana osoba „nie pozostaje w relacji współpracy” oraz że spółka „nie planuje” jej wskazywania w przyszłych postępowaniach. Próżno natomiast znaleźć jakiegokolwiek dowód w postaci wypowiedzenia umowy, rozwiązania kontraktu, aneksu, oświadczenia drugiej strony, bądź choćby potwierdzenia doręczenia informacji o zakończeniu współpracy. Dlatego Izba uznała, że ww. środek zaradczy po pierwsze nie został udowodniony, po drugie, co istotne, wykonawca nie wykazał, że odnosi się do rzeczywistej podstawy wykluczenia i usuwa przyczyny naruszenia.

W zakresie wprowadzonych procedur oraz załączonych dowodów o charakterze organizacyjnym w postaci uchwały zarządu dotyczącej procedury weryfikacji informacji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej oraz zarządzenia prezesa zarządu w sprawie przeprowadzenia pierwszego audytu wykonania tejże procedury, należy wskazać, iż pełnią one funkcję korporacyjną, natomiast nie potwierdzają, aby zostały faktycznie przedstawione osobom przygotowującym oferty, że pracownicy zostali przeszkoleni i zobowiązani do ich stosowania. Wprawdzie pod uchwałą zarządu wprowadzającą nową procedurę weryfikacji informacji ofertowych znajdują się podpisy 3 osób, lecz jedynie w zakresie przyjęcia przedmiotowej uchwały do wiadomości. Ponadto, przedłożona procedura jest dość ogólna i nie została poparta żadnym dowodem jej zastosowania w praktyce. INKO nie wykazało, że po jej przyjęciu sporządzono jakiegokolwiek karty kwalifikacji doświadczenia, arkusze oceny ryzyka, protokoły weryfikacyjne. Warto zauważyć, że uchwała zarządu została podjęta 1 grudnia 2025 r., czyli przed prawomocnym potwierdzeniem podstaw wykluczenia. Dlatego też Izba uznała, że przedstawione wraz z samooczyszczeniem procedury mają charakter wewnętrzny, formalny, nie potwierdzają, aby zostały skutecznie wdrożone przez pracowników, aby były stosowane w praktyce i nie odnoszą się do realnej przyczyny wykluczenia wykonawcy. W związku z powyższym nie są wystarczające do wykazania jego rzetelności.

Równocześnie, w ramach samooczyszczenia INKO oświadczyło, że w dalszym ciągu aktywnie doszkała pracowników, którzy uczestniczą w szeregu szkoleń z zamówień publicznych, na dowód czego przedłożyło certyfikaty ukończenia szkoleń z zakresu zamówień publicznych wystawione na osoby fizyczne uczestniczące w działalności wykonawcy. Niemniej większość z przedstawionych dokumentów wskazuje, że szkolenia zostały przeprowadzone na początku 2024 r., a więc przed zaistnieniem naruszenia, które doprowadziło do wykluczenia INKO na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Dodatkowo, certyfikaty te zostały wystawione na indywidualne osoby fizyczne, a nie na wykonawcę jako podmiot ubiegający się o zamówienie publiczne. Z certyfikatów nie wynika, aby osoby te były odpowiedzialne za przygotowanie oferty zawierającej informacje wprowadzające w błąd, ani aby ich udział w szkoleniach przełożył się na zmianę sposobu działania wykonawcy w zakresie weryfikacji informacji ofertowych. Ponadto, zakres przedmiotowy szkoleń pozostaje bez bezpośredniego związku z podstawą wykluczenia wykonawcy, które nastąpiło z uwagi na przedstawienie informacji wprowadzających w błąd. Nie dowodzą one wprowadzenia przez wykonawcę mechanizmów kontroli wewnętrznej, procedur weryfikacji danych ani systemowego nadzoru nad treścią składanych oświadczeń. W konsekwencji przedłożone certyfikaty szkoleniowe nie odnoszą się do przyczyn naruszenia, które legło u podstaw wykluczenia INKO.

Podobnie w przypadku załączenia do samooczystczenia certyfikatów ukończenia przez osoby szkoleń z zakresu systemu zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001:2015-10, należy wskazać, że szkolenia te zostały przeprowadzone w marcu 2023 r., a zatem przed zaistnieniem naruszenia oraz przed powstaniem podstawy wykluczenia. Oznacza to, że nie mogą one zostać uznane za działania podjęte w reakcji na stwierdzone naruszenie ani za środki zaradcze zmierzające do przywrócenia rzetelności wykonawcy. Podobnie również, jak w odniesieniu do certyfikatów ukończenia szkoleń z zakresu zamówień publicznych, certyfikaty zostały wystawione na konkretne osoby fizyczne, a nie na wykonawcę jako podmiot ubiegający się o zamówienie. Stanowią wyłącznie dowód odbycia szkolenia przez konkretne osoby, potwierdzają więc wyłącznie ogólne kompetencje osobiste, co nie może być utożsamiane z realną zmianą sposobu działania wykonawcy ani z usunięciem przyczyn stwierdzonego naruszenia. Co również istotne, zakres merytoryczny szkoleń ISO 9001 pozostaje oderwany od podstawy wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Rację należy przyznać Odwołującemu, że nie istnieje związek materialny pomiędzy treścią certyfikatów a przesłanką wykluczenia zastosowaną wobec INKO, bowiem szkolenia z systemu zarządzania jakością nie odnoszą się do problematyki prawa zamówień publicznych, zasad kwalifikacji doświadczenia, sposobu wypełniania formularzy ofertowych ani oceny ryzyk wykluczenia.

Należy także podkreślić, o czym była już mowa, że część środków, na które powołuje się INKO, została wdrożona jeszcze przed zaistnieniem zdarzenia stanowiącego podstawę wykluczenia. Skoro określone mechanizmy istniały już w czasie, gdy doszło do zdarzenia będącego podstawą wykluczenia, to nie mogą zostać uznane za środki naprawcze w rozumieniu art. 110 ust. 2 ustawy Pzp. W konsekwencji przedłożone certyfikaty oraz przeprowadzone szkolenia nie odnoszą się czasowo do zdarzeń stanowiących podstawę wykluczenia, nie wykazują podjęcia przez INKO działań naprawczych ani zapobiegawczych w rozumieniu art. 110 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Pzp, a tym samym nie mogą zostać uznane za dowody skutecznego samooczystczenia.

Dlatego też Izba uznała, że Zamawiający naruszył art. 110 ust. 2 i 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i nakazała Zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty złożonej przez INKO na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy Prawo zamówień publicznych, jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania stosownie do art. 110 ust. 2 i 3 ustawy Pzp.

Nie potwierdził się natomiast zarzut naruszenia art. 109 ust. 1 pkt 8 oraz pkt 10 w zw. z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia INKO z postępowania, pomimo że wykonawca ten, składając ofertę, nie ujawnił Zamawiającemu wszystkich okoliczności istotnych dla oceny podstaw wykluczenia, w szczególności faktu wcześniejszego wykluczenia oraz toczącego się w tym zakresie postępowania sądowego, a nadto nie przedstawił wraz z ofertą informacji i dowodów potwierdzających spełnienie przesłanek samooczystczenia, podczas gdy zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp wykonawca może nie podlegać wykluczeniu wyłącznie wtedy, gdy udowodni zamawiającemu, że podjął określone środki naprawcze, co wymaga ich ujawnienia i wykazania najpóźniej na etapie składania oświadczeń o braku podstaw wykluczenia.

Wskazania wymaga, że wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Co do zasady z inicjatywą samooczystczenia powinien wystąpić sam wykonawca, wskazując w oświadczeniu wstępnym, że znajduje się w sytuacji uzasadniającej wykluczenie. Niemniej niewykluczone są sytuacje, kiedy samooczystczenie następuje na dalszym etapie postępowania, co jest zależne i powinno być oceniane indywidualnie w kontekście zaistniałych okoliczności i konkretnych stanów faktycznych (wyrok KIO z dnia 28 lutego 2022 r., sygn. akt: KIO 315/22). Dotyczy to przede wszystkim sytuacji spornych i niejednoznacznych co do okoliczności powodujących wykluczenie wykonawcy. Kwestia terminu, w jakim wykonawca powinien podjąć działania naprawcze również pozostaje zależna od okoliczności faktycznych danej sprawy. (wyrok KIO z dnia 24 lutego 2023 r., sygn. akt: KIO 373/23).

Zdaniem Odwołującego, INKO w dacie składania oferty (30 stycznia 2026 r.) był już podmiotem obciążonym podstawą wykluczenia, zatem obowiązek samooczystczenia zaktualizował się w dacie 8 sierpnia 2025 roku, tj. od nieprawomocnego wykluczenia INKO z postępowań S52.

W ocenie składu orzekającego, INKO nie było zobowiązane do ujawnienia okoliczności będących przedmiotem sporu prawnego, który nie został jeszcze prawomocnie rozstrzygnięty (w dacie składania ofert w niniejszym postępowaniu). INKO pozostając w dobrej wierze co do niesłusznego wykluczenia go z postępowań objętych skargą, nie mogło przeprowadzić rzetelnego samooczystczenia przed prawomocnym zakończeniem postępowania sądowego. Aby wykonawca mógł skorzystać z dobrodziejstwa instytucji samooczystczenia musi przyznać, że zachodzą w stosunku do niego podstawy wykluczenia. Nie ma możliwości dokonania samooczystczenia „z ostrożności” przy jednoczesnym kwestionowaniu istnienia podstaw wykluczenia. Inaczej mówiąc, instytucja samooczystczenia nie polega na

kwestionowaniu istnienia określonej przesłanki wykluczenia wobec wykonawcy, lecz na wykazaniu wiarygodności wykonawcy pomimo zaistnienia tej przesłanki. Nie da się bowiem „z ostrożności” zidentyfikować pewnych nieprawidłowości i im przeciwdziałać, jednocześnie twierdząc, że żadne nieprawidłowości nie wystąpiły przyznania się do popełnienia błędu, a to obiektywnie i w ocenie wykonawcy, stało się możliwe dopiero po wyroku SO z 26 lutego 2026 r. Dopiero po wydaniu wyroku SO z dnia 26 lutego 2026 r. INKO uzyskało pewność co do ostatecznej oceny prawnej zdarzenia i mogło przeprowadzić procedurę samooczyszczenia w sposób rzetelny, co uczyniono niezwłocznie, tj. w dniu 5 marca 2026 r.

Orzecznictwo KIO wskazuje, że wykluczenie wykonawcy może być traktowane jako ostateczne dopiero po jego prawomocnym potwierdzeniu. Do tego momentu ma ono charakter sporny i nie może być uznawane za okoliczność definitywną, determinującą obowiązki informacyjne wykonawcy. Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 24 stycznia 2022 r. sygn. akt KIO 49/22, „(...) wykonawcom służy prawo korzystania ze środków ochrony prawnej wynikające z ustawy i odnoszące się do każdej czynności lub zaniechania zamawiającego, co więcej kontrola ta jest dwuinstancyjna i wyrok Izby wprawdzie podlega wykonaniu po jego wydaniu, w tym wydanie orzeczenia przez Izbę znosi zakaz zawarcia umowy, jednak wyrok ten do upływu terminu na wniesienie skargi lub do momentu wydania orzeczenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie nie posiada waloru wyroku prawomocnego.” Jak wskazała Izba w wyroku z dnia 6 listopada 2025 r. sygn. akt KIO 3897/25, „Żaden przepis nie nakłada na wykonawców obowiązku informowania zamawiających o tym, że w ich sprawach - nawet mających związek z postępowaniem - zapadły nieprawomocne wyroki.” Podobnie w wyroku KIO z dnia 17 lutego 2025 r., sygn. akt KIO 5797/253 stwierdzono, że brak prawomocnego wyroku wykluczającego wykonawcę eliminuje obowiązek przeprowadzania procedury samooczyszczenia.

Zatem, okoliczność, że INKO czekało z aktualizacją JEDZ aż do wydania wyroku przez SO nie jest nieprawidłowa, skoro było przekonane o swojej racji. Stąd też w tym zakresie odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba uznała również za niezasadny zarzut naruszenia art. 109 ust. 1 pkt 8 oraz pkt 10 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wykluczenia INKO z postępowania, pomimo że wykonawca ten w złożonym JEDZ przedstawił niepełny i wprowadzający w błąd obraz swojej sytuacji podmiotowej, polegający na pominięciu informacji o zdarzeniach mogących stanowić podstawę wykluczenia, podczas gdy przepis ten obejmuje przypadki wprowadzenia Zamawiającego w błąd przez przedstawienie informacji nieprawdziwych lub zaniechanie ujawnienia informacji wymaganych do weryfikacji braku podstaw wykluczenia, mających lub mogących mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane w postępowaniu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że dla wskazanych wyżej przez Odwołującego przesłanek wykluczenia z postępowania zachodzą osobne przesłanki konieczne określone w przepisach i obowiązkiem Odwołującego było przedstawienie jakie okoliczności stanowią spełnienie tych przesłanek.

By Zamawiający mógł zastosować art. 109 ust. 1 pkt ustawy Pzp konieczne jest ustalenie, czy: 1) INKO wprowadziło Zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji, że nie podlega wykluczeniu lub zataiło te informacje, 2) mogło to mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, 3) wprowadzenie w błąd było wynikiem zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa. Natomiast żeby Zamawiający mógł zastosować art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp konieczne jest ustalenie, czy: 1) INKO przedstawił informacje wprowadzające w błąd Zamawiającego, 2) informacje te mogły mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, 3) przedstawienie tych informacji było wynikiem lekkomyślności lub niedbalstwa.

W ocenie, Izby Odwołujący nie wykazał ani kwalifikowanej winy INKO, ani realnego wpływu kwestionowanego oświadczenia na decyzje Zamawiającego. Sama okoliczność, że wykonawca nie ujawnił w JEDZ wykluczeń, które na dzień składania oferty nie miały charakteru prawomocnego, nie stanowi dowodu zamierzonego działania ani rażącego niedbalstwa, w szczególności w świetle korelacji czasowej pomiędzy zapadłym orzeczeniem SO a złożonym samooczyszczeniem, w odpowiedzi na przedłożenie podmiotowych środków dowodowych. W szczególności Odwołujący nie wykazał, aby działanie INKO miało charakter zamierzony, było wynikiem rażącego niedbalstwa, lekkomyślności czy niedbalstwa. Należy zgodzić się z INKO, że z całokształtu jego działań wynika, że nie podejmował on jakichkolwiek czynności zmierzających do ukrycia informacji czy przedstawienia swojej sytuacji w sposób niezgodny z rzeczywistością.

Sam fakt nieujawnienia okoliczności będących przedmiotem wcześniejszego wykluczenia wykonawcy na etapie złożenia JEDZ nie może być utożsamiany z działaniem zawinionym ani z próbą wprowadzenia Zamawiającego w błąd. Nie sposób pominąć, że JEDZ został złożony wraz z ofertą, a więc przed zakończeniem postępowania sądowego dotyczącego wcześniejszych rozstrzygnięć wobec INKO. Zamawiający nie dokonał wyboru oferty w stanie niewiedzy czy w oparciu o niezaweryfikowane oświadczenie JEDZ, bowiem przed podjęciem decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty

disponował samooczyszczeniem INKO. Należy przypomnieć, że JEDZ pełni funkcję oświadczenia wstępnego, potwierdzającego warunki udziału jedynie wstępnie. Ostateczna kwalifikacja podmiotowa wykonawcy następuje w oparciu o całokształt dokumentów i wyjaśnień dostępnych zamawiającemu na etapie badania i oceny ofert, a Zamawiający w niniejszym stanie faktycznym znał okoliczności dotyczące INKO, badał je, zatem nie sposób mówić o wprowadzeniu w błąd w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 ustawy Pzp.

Dodatkowo Izba wskazuje, że pominęła argumentację Odwołującego dotyczącą wykluczenia INKO w innym, odrębnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie. Postępowanie to dotyczyło zamówienia pn. „Pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie Kontraktem pn. Projekt i budowa obwodnicy Zwolenia w ciągu drogi krajowej nr 79”. INKO zostało wykluczone z ww. postępowania decyzją z dnia 17 kwietnia 2026 r., co potwierdziło w piśmie procesowym, czyli już po czynności wyboru kwestionowanej w niniejszej sprawie.

Niemniej, decyzja ta została przez INKO zaskarżona odwołaniem wniesionym w dniu 27 kwietnia 2026 r. Nie jest zatem rozstrzygnięciem prawomocnym, co czyni ją irrelevantną dla oceny sytuacji INKO w przedmiotowym postępowaniu. Ponadto, została podjęta w odrębnym postępowaniu, przez innego zamawiającego, na podstawie innej dokumentacji i innych okoliczności faktycznych. Dodatkowo, nie stanowi ona orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej ani sądu powszechnego przesądzającego o braku rzetelności INKO. Zresztą nawet gdyby Izba uznała ją za okoliczność wymagającą rozważenia, to nie może ona automatycznie przekreślać indywidualnej oceny dokonanej przez Zamawiającego w niniejszym postępowaniu.

Zgodzić należy się z Zamawiającym, że wbrew stanowisku Odwołującego, decyzje lub czynności innych zamawiających nie mają charakteru prejudykalnego dla niniejszego postępowania. Mogą one stanowić element materiału podlegającego rozważeniu, ale nie zastępują oceny wymaganej od Zamawiającego na podstawie art. 110 ust. 3 ustawy Pzp. Zamawiający był zobowiązany do dokonania własnej, indywidualnej oceny rzetelności INKO. Powyższe potwierdza wyrok KIO z dnia 1 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO 4489/25, gdzie Izba wskazała, że ocena podstaw wykluczenia ma każdorazowo charakter indywidualny, zależny od materiału dowodowego, którym dysponuje dany zamawiający, a zamawiający nie są związani czynnościami innych zamawiających podjętymi w innych postępowaniach. Izba odrzuciła również koncepcję automatyzmu wykluczenia wykonawcy z kolejnego postępowania wyłącznie z uwagi na czynności podjęte wobec niego przez innego zamawiającego. Tym samym czynność GDDKiA Oddział w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2026 r. nie zastępuje samodzielnej oceny dokonanej przez Zamawiającego w niniejszym postępowaniu.

KIO 1836/26

Za niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5) w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp poprzez bezzasadne odrzucenie oferty BBF jako niezgodnej z warunkami zamówienia ze względu na przekroczenie ustanowionych w Formularzu cenowym procentowych limitów cenowych.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Stosownie do art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty.

Odwołujący II podnosił w ramach uzasadnienia powyższego zarzutu, że Zamawiający w żadnym miejscu dokumentacji zamówienia nie wskazał, że „Koszty ogólne dla projektu” zawierają się w sumie pozycji F + G Formularza cenowego i że limit 25% „Kosztów ogólnych projektu” to *de facto* limit 25% sumy pozycji F + G Formularza cenowego. Informacja o tym, że Zamawiający odnosi Koszty ogólne projektu do sumy pozycji F + G pojawia się po raz pierwszy w uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego II. Przy czym sam fakt, że Zamawiający dokonuje wykładni tego pojęcia i wskazuje, co składa się na jego zakres, dopiero na etapie informacji o wyborze i odrzuceniu ofert potwierdza, że okoliczność ta nie wynika wprost z dokumentacji przetargowej. Ponadto, BBF podkreślał, że nawet gdyby „Koszty ogólne projektu” miały się odnosić do sumy pozycji F i G (jak chce Zamawiający), nie zaś do pozycji „F” (jak uważa Odwołujący II) – to należy stwierdzić co najmniej niejasność Formularza cenowego w zakresie tego, do jakich konkretnie pozycji odnosi się wprowadzony limit 25%.

Izba ustaliła, że zgodnie z pkt 12.2-12.5 IDW: „12.2 Cena ofertowa oraz sposób jej przedstawienia w ofercie określony jest w Formularzu Ofertowym oraz w Formularzu Cenowym dla zakresu podstawowego i prawa opcji terminowej – Załącznik nr 2 do OPZ. Brak złożenia Formularza Cenowego dla zakresu podstawowego oraz prawa opcji terminowej do Formularza Ofertowego powodował będzie niezgodność treści oferty ze Specyfikacją i będzie oznaczać odrzucenie oferty 12.3 W przypadku rozbieżności pomiędzy ceną podaną w Formularzu Ofertowym a podaną w

Formularzach Cenowych, Zamawiający za wiążącą uzna cenę zawartą w Formularzach Cenowych i na ich podstawie dokona przeliczenia ceny całkowitej oferty. 12.4 Wykonawca obliczając cenę oferty musi uwzględniać wszystkie pozycje opisane w Formularzach Cenowych. Wykonawca nie może samodzielnie wprowadzić żadnych zmian do Formularzy Cenowych. 12.5 Przekroczenie któregośkolwiek z ustanowionych w Formularzach Cenowych procentowych limitów spowoduje odrzucenie oferty jako niezgodnej z treścią SWZ."

Formularz cenowy - w odniesieniu do Kosztów Ogólnych dla Projektu (zarówno dla Okresu Podstawowego, jak i Okresu Prawa Opcji terminowej) - zawierał limity procentowe rozbieżności cenowej:

Odwołujący II zaoferował zarówno dla Okresu Podstawowego, jak i Okresu Prawa Opcji terminowej: Wynagrodzenie łączne (J): 323 417,09 zł, Koszty ogólne (F + G): 84 350,00 zł, w tym F = 52 350,00 zł, G = 32 000,00 zł.

Zamawiający pismem z dnia 9 kwietnia 2026 r. odrzucił ofertę Odwołującego II wskazując, że „Z udostępnionego w ramach niniejszego postępowania Rozdziału 12 ust. 1 IDW wynika, że podana w ofercie cena ofertowa brutto musi uwzględniać wszystkie wymagania SWZ oraz obejmować wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie, jakie poniesie Wykonawca z tytułu terminowego i prawidłowego wykonania całości przedmiotu Zamówienia oraz podatek od towarów i usług (nie dotyczy Wykonawców zagranicznych, którzy nie są płatnikami podatku VAT w Polsce).

Ponadto zgodnie z postanowieniami Rozdziału 12 ust. 5 IDW przekroczenie któregośkolwiek z ustanowionych w Formularzach Cenowych procentowych limitów spowoduje odrzucenie oferty jako niezgodnej z treścią SWZ. Postanowienie to ma charakter jednoznaczny i nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych co do skutków przekroczenia ustanowionych limitów procentowych.

Analiza przeprowadzona przez Zamawiającego ujawniła niezgodności ofert wykonawców ECM oraz BBF z treścią SWZ uzasadniające odrzucenie ofert nr 2 i 9 w oparciu o przepis art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy.

W nawiązaniu do powyższego, Zamawiający wskazuje, że z treści Formularza Cenowego wynikają dwa kluczowe limity procentowe: • Koszty ogólne dla projektu zdefiniowane jako „KOSZTY OGÓLNE DLA PROJEKTU – N WIĘCEJ NIŻ 25% WYNAGRODZENIA ŁĄCZNEGO (POZ. J)”. Limit ten dotyczy pozycji F + G, liczonych w relacji wynagrodzenia łącznego – pozycja J • Koszty pośrednie + zysk zdefiniowane jako „KOSZTY POŚREDNIE, ZYSK – N WIĘCEJ NIŻ 25% WYNAGRODZENIA ŁĄCZNEGO (POZ. J)” Limit ten dotyczy pozycji I, również odnoszonej do pozycji (...)

W przypadku Formularza Cenowego BBF Wykonawca ten zaoferował: 1. dla Okresu Podstawowego i Okresu Prawa Opcji terminowej

a. Wynagrodzenie łączne (J): 323 417,09 zł

b. Koszty ogólne (F + G):

o F = 52 350,00 zł

o G = 32 000,00 zł

o Razem: 84 350,00 zł

Tym samym suma kosztów ogólnych (F+G) stanowi 26,08% wynagrodzenia łącznego wskazanego w wierszu J Formularza Cenowego i jest niezgodna z treścią SWZ.

Zamawiający podkreśla, że w obu przypadkach doszło do przekroczenia dopuszczalnego limitu kosztów ogólnych dla projektu, określonego jako nieprzekraczający 25% wynagrodzenia łącznego (pozycja J Formularza Cenowego). Zamawiający wskazuje, że przekroczenie to ma charakter obiektywny, arytmetycznie weryfikowalny i wynika bezpośrednio z danych wskazanych w Formularzach Cenowych, a jednocześnie okoliczność ta nie podlega poprawie w trybie art. 223 ust. 2 ustawy p.z.p."

Istota sporu sprowadza się *de facto* do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy limit 25% odnosił się wyłącznie do pozycji F, jak twierdzi Odwołujący II (ewentualnie do części pozycji F, którą BBF określa mianem „czystych kosztów ogólnych” - suma kosztów niezwiązanych z prowadzeniem Biura), czy do pozycji H, tj. sumy pozycji F i G, jak przyjął Zamawiający.

W ocenie składu orzekającego, konstrukcja Formularza cenowego jest jednoznaczna. W obu arkuszach, zarówno dla okresu podstawowego, jak i dla prawa opcji terminowej, Zamawiający posłużył się tym samym układem sekcji oraz pozycji kalkulacyjnych. W części dotyczącej kosztów ogólnych przewidziano najpierw nagłówek sekcji „Koszty ogólne dla projektu (nie więcej niż 25% wynagrodzenia łącznego – poz. J)”, pod którym umieszczono pozycję F – „Biuro i koszty ogólne – suma”, następnie pozycję G – „Gwarancja należytego wykonania – suma”, a dalej pozycję H –

„Suma kosztów ogólnych (F+G)”. Dopiero po tej pozycji rozpoczyna się kolejna sekcja dotycząca „Kosztów pośrednich, zysku”. Zatem, zarówno pozycja F, jak i pozycja G zostały przez Zamawiającego umieszczone w obrębie jednej sekcji nadrzędnej, a pozycja H stanowi agregat tej sekcji, tj. wynik sumowania obydwu jej składników.

Jak słusznie zauważył Zamawiający, kluczowe znaczenie ma fakt, że pozycja G nie została umieszczona poza sekcją „Koszty ogólne dla projektu”. Znajduje się ona wewnątrz tej sekcji, przed pozycją H, która wprost sumuje F i G. Dopiero po tej pozycji zbiorczej rozpoczyna się kolejna, odrębna sekcja dotycząca kosztów pośrednich i zysku. Odczytanie pozycji G jako całkowicie wyłączonej z limitu wymagałoby pominięcia pozycji H, a więc pominięcia podstawowej pozycji zbiorczej Formularza cenowego.

Równocześnie nie sposób zgodzić się z BBF, że skoro w opisie pozycji H użyto sformułowania „suma kosztów ogólnych”, a nie „suma kosztów ogólnych dla projektu”, to nie można utożsamiać tej pozycji z sekcją objętą limitem 25%. Rację ma Zamawiający, że z układu Formularza Cenowego, jego nagłówków, kolorystyki, położenia wierszy, formuł sumujących oraz pozycji zbiorczych wynika, że sekcja „Koszty ogólne dla projektu” obejmuje zarówno pozycję F („Biuro i koszty ogólne”), jak i pozycję G („Gwarancja należytego wykonania”), a ich suma została ujęta w pozycji H jako „Suma kosztów ogólnych (F+G)”. Zakres sekcji nie jest wyznaczany wyłącznie przez treść jednostkowego opisu jednej z pozycji częściowych, lecz przez całą strukturę bloku kalkulacyjnego. Próba wykazania, że pozycja G rzekomo nie należy do „Kosztów ogólnych dla projektu”, mimo że została umieszczona pod tym właśnie nagłówkiem i ujęta w pozycji sumarycznej H, jest nieuprawniona.

Nie sposób także zgodzić się z Odwołującym II, że Zamawiający dopiero na etapie odrzucenia oferty „doprecyzował” treść SWZ poprzez przyjęcie, że limit procentowy dotyczy pozycji F+G. Zamawiający nie wprowadził żadnego nowego wymogu, nie zmodyfikował dokumentacji, nie stworzył nowej zasady oceny ofert po ich złożeniu czy sposobu obliczenia ceny, nie zastosował innego wzoru niż ten, który wynika z Formularza cenowego. Przeciwnie, w informacji o odrzuceniu oferty, a następnie w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający zastosował istniejące od początku postanowienia dokumentacji do konkretnych danych liczbowych wpisanych przez Odwołującego II. Zamawiający dokonał jedynie matematycznej weryfikacji złożonego przez BBF Formularza cenowego.

Izba, wbrew twierdzeniom Odwołującego II, nie stwierdziła także, aby postanowienia SWZ (IDW) mogły budzić w tym zakresie jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne i być podstawą do zastosowania takiej wykładni, która w tym przypadku byłaby korzystna dla niego. W świetle jasnych dyrektyw Zamawiający nie miał innej możliwości niż odrzucenie oferty, która była niezgodna z jasno i precyzyjnie wyartykułowanymi wymaganiami. Odwołujący II jako profesjonalista powinien dochować należytej staranności wyliczając ceny ofertowe w taki sposób, aby te mieściły się limitach procentowych, które Zamawiający określił w sposób precyzyjny.

Skład orzekający stoi na stanowisku, że wystąpienie o wyjaśnienie treści SWZ pozostaje uprawnieniem wykonawców, a nie ich obowiązkiem, jednak brak takiego wystąpienia wiąże się z ryzykiem sporządzenia oferty, która zostanie przez zamawiającego zakwestionowana. Wykonawca nie może przenosić oceny jasności czy też niejasności dla niego danego pojęcia użytego w SWZ, kluczowego dla skuteczności jego oferty, na etap oceny ofert, opierając się na stanowisku, iż każde sformułowanie uznane przez niego za niejasne zamawiający musi zinterpretować bez negatywnych dla wykonawcy konsekwencji.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy jest także wskazywana przez Odwołującego II na rozprawie okoliczność, że jeszcze jeden wykonawca nie dostosował się do wymagań SWZ i w konsekwencji jego oferta również została odrzucona z tożsamyh powodów. Zasady udzielania zamówień publicznych, w tym zasada przejrzystości i równego traktowania wymagają, aby wprowadzone do SWZ postanowienia wiązały wszystkie podmioty ubiegające się o zamówienie. Wykonawców obowiązuje należyta staranność wymagana od profesjonalistów. Zamawiający nie może porównywać ofert przygotowanych dokładnie, rzetelnie, w które wykonawca włożył odpowiedni wysiłek, aby zachować wymagane relacje i pozostać konkurencyjnym, z ofertami w których nie respektowano postanowień SWZ, opracowanymi niestannie, w których przekroczono dopuszczalne procentowe limity cenowe twierdząc następnie, że postanowienia SWZ były co najmniej we wskazywanym zakresie niejednoznaczne.

Równocześnie Izba pominęła argumentację Odwołującego II z rozprawy, że w innym postępowaniu prowadzonym przez tego samego Zamawiającego procentowe limity cenowe były ostatecznie liczone w inny sposób. Należy przypomnieć, że każde z postępowań jest odrębnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, które wprawdzie są prowadzone przez tego samego Zamawiającego, ale każdorazowo Zamawiający kształtuje SWZ w sposób uwzględniający jednostkowe wymagania Zamawiającego w odniesieniu do nadzoru inwestorskiego robót drogowych objętego postępowaniem. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej utrwalony jest pogląd, że nie dokonuje się oceny postanowień danej dokumentacji zamówienia przez pryzmat postanowień innej dokumentacji w innym postępowaniu o zamówienie, skoro to na podstawie danej konkretnej dokumentacji wykonawca składa ofertę i na

podstawie tej konkretnej dokumentacji Zamawiający prowadzi postępowanie i ocenia oferty.

Reasumując, w niniejszym stanie faktycznym w ofercie BBF wartość pozycji F wyniosła 52 350,00 zł, wartość pozycji G wyniosła 32 000,00 zł, a wartość pozycji H – jako suma F+G – 84 350,00 zł. Wartość pozycji J wyniosła 323 417,09 zł. Oznacza to, że relacja pozycji H do pozycji J wyniosła 26,08%, a zatem przekroczyła ustanowiony limit 25%. W związku z powyższym Zamawiający prawidłowo odrzucił ofertę Odwołującego II, która jest niezgodna z warunkami zamówienia, biorąc pod uwagę, że niezgodność oferty z warunkami zamówienia została stwierdzona w sposób mierzalny, skonkretyzowany, wynikający bezpośrednio z wartości wpisanych przez BBF - zawartość merytoryczna oferty nie odpowiada ukształtowanym przez Zamawiającego i zawartym w dokumentach zamówienia wymaganiom, które są jasne i precyzyjne.

Izba uznała, że zarzut ewentualny polegający na zaniechaniu unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia jako obciążonego niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego również podlegał oddaleniu.

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy Pzp, Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obciążone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Przesłanki unieważnienia postępowania mają charakter wyjątkowy i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W niniejszym stanie faktycznym nie zachodzi żadna wada postępowania o charakterze nieusuwalnym, która uniemożliwiałaby zawarcie ważnej umowy. Dokumentacja postępowania pozwalała na złożenie ofert porównywalnych i zgodnych z warunkami zamówienia. Okoliczność, że jeden z wykonawców przyjął błędny sposób kalkulacji i aktualnie próbuje uzasadniać go rzekomą niejednoznacznością Formularza cenowego, nie oznacza jeszcze, że całe postępowanie zostało dotknięte wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Sam spór co do interpretacji jednego elementu Formularza cenowego, wywołany dopiero po odrzuceniu oferty Odwołującego II, nie stanowi jeszcze niemożliwej do usunięcia wady postępowania. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do wniosku, jak słusznie zauważył Przystępujący Safege, że każda sporna interpretacja podnoszona po odrzuceniu oferty wykonawcy mogłaby sama przez się destabilizować całe postępowanie i otwierać drogę do jego unieważnienia, co pozostaje w sprzeczności z zasadą trwałości i efektywności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Reasumując, skład orzekający doszedł do przekonania, że nie naruszono przepisów wskazanych przez Odwołującego II w odwołaniu, a odrzucenie oferty BBF było prawidłowe.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....

Członkowie:

.....