

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska
Maria Kacprzyk
Martyna Mieszkowska

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 03 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę: **Agencja Promocji Inwestycji Sp. z o.o., ul. Berensona 32 F, 03-287 Warszawa** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna, ul. Warszawska 165, 05-520 Konstancin-Jeziorna**, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **Budimex Budownictwo sp. z o.o. ul. Siedmiogrodzka 9, 01-204 Warszawa**, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 1512/26 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, ujawnienie informacji zawartych w wyjaśnieniach ceny oferty zastrzeżonych przez wykonawcę Budimex Budownictwo sp. z o.o. jako tajemnica przedsiębiorstwa oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenie oferty złożonej przez wykonawcę Budimex Budownictwo sp. z o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz powtórzenie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;
2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego: **Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna, ul. Warszawska 165, 05-520 Konstancin-Jeziorna**, i:
 - 2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: **Agencja Promocji Inwestycji Sp. z o.o., ul. Berensona 32 F, 03-287 Warszawa** tytułem wpisu od odwołania;
 - 2.2 zasądza kwotę **18 600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) od zamawiającego: **Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna, ul. Warszawska 165, 05-520 Konstancin-Jeziorna** na rzecz wykonawcy: **Agencja Promocji Inwestycji Sp. z o.o., ul. Berensona 32 F, 03-287 Warszawa** stanowiącą koszty poniesione z tytułu 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.

Przewodniczący:

.....

.....

Sygn. akt: KIO 1512/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Konstancinie-Jeziornej prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego sektorowego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ((tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 793)) zwanej dalej „Pzp” w przedmiocie: *„Opracowanie dokumentacji środowiskowej i projektów budowlanych oraz pozyskanie ostatecznych i prawomocnych decyzji administracyjnych dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa linii 400 kV Grudziądz – Płock”*. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 18.06.2025 r. pod numerem 393311-2025 20 września 2024 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

W dniu 24.03.2026 r. Zamawiający przekazał wykonawcom informację o wyborze oferty najkorzystniejszej złożonej przez wykonawcę Budimex Budownictwo sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Wykonawca Agencja Promocji Inwestycji sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego polegających na

-wadliwym badaniu i ocenie ofert, w tym zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Budimex Budownictwo sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Budimex Budownictwo”) w oparciu o przepis art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp, w związku z wadliwym uznaniem, że wykonawca ten nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4) Pzp oraz w zw. z art. 110 ust. 3 Pzp

-zaniechaniu odtajnienia złożonych przez Budimex Budownictwo wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny z dnia 15.10.2025 r. i z dnia 12.11.2025 r.;

a w konsekwencji - dokonaniu przez Zamawiającego wadliwego wyboru najkorzystniejszej oferty Budimex Budownictwo, pomimo że oferta tego wykonawcy podlegała odrzuceniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

1) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp w zw. z art. 108 ust. pkt 5) Pzp i w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp oraz w zw. z art. 110 ust. 2 i 3 Pzp, poprzez:

a) błędne uznanie, że złożone przez Budimex Budownictwo oświadczenie z dnia 9.09.2025 r. oraz jego aktualizacja z dnia 10.10.2025 r. i aktualizacja z dnia 21.01.2026 r. dalej łącznie: „Samooczyszczenie”, o którym mowa w art. 110 ust. 2 Pzp jest wystarczające do wykazania jego rzetelności i brak jest podstaw do zastosowania wobec tego wykonawcy art. 110 ust. 3 zdanie drugie Pzp w zw. z art. 111 ust. 4 Pzp,

b) w konsekwencji powyższego, błędne uznanie, że Budimex Budownictwo nie podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz w zw. z art. 110 ust. 3 Pzp i art. 111 ust. 4 Pzp wskutek tego, iż wykonawca ten zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji,

c) w konsekwencji powyższego, błędne uznanie, że oferta Budimex Budownictwo nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt lit.a Pzp, jako złożona przez wykonawcę podlegającego odrzuceniu

2) art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: „uznk”), poprzez zaniechanie odtajnienia złożonych przez Budimex Budownictwo „wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny” datowanych na 15.10.2025 r. i na dzień 12.11.2025 r.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności oceny ofert, w tym unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. oferty Budimex Budownictwo,

2) dokonania ponownej oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty,

3) odrzucenia oferty Budimex Budownictwo na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2) lit. a) Pzp, z uwagi na to, że wykonawca ten podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5) Pzp w zw. z art. 111 ust. 4 Pzp i w zw. z art. 110 ust. 3 Pzp,

4) odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu złożonych przez Budimex Budownictwo wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny z dnia 15.10.2025 r. i 12.11.2025 r.

Odwołujący wniósł także o zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, w tym kosztów reprezentacji, kosztów dojazdu na rozprawę wg przedstawionych na rozprawie rachunków.

Odwołujący wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentów:

-wyrok KIO ws. Choczewo (załącznik nr 6),

-wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXIII zs 130/25 (załącznik nr 7),

- wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXIII zs 132/25 (załącznik nr 8),

- wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXIII zs 133/25 (załącznik nr 9),

- pismo PSE z dnia 10.02.2026 r. (dot. postępowania Choczewo) (załącznik nr 10),

-pismo PSE z dnia 10.02.2026 r. (załącznik nr 11)

-pismo Aldesa z dnia 13.03.2025 r. (załącznik nr 12),

-pismo Zamawiającego z dnia 22.04.2025 r. (załącznik nr 13),

-pismo Budimex Budownictwo z dnia 5.05.2025 r. wraz z załącznikami (w tym dwoma opiniami prawnymi (załącznik nr 14),

-odwołanie Romgos ws. KIO 2686/25 (załącznik nr 15),

-prezentacja złożona przez Romgos na rozprawie przed KIO ws. KIO 2686/25 (załącznik nr 16),

-pismo Budimex Budownictwo z dnia 7.10.2025 r. (pt. Stanowisko przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego) (załącznik nr 17),

-skarga Budimex Budownictwo z dnia 18.09.2025 r. na Wyrok KIO (załącznik nr 18),

- sprawozdanie z audytu z dnia 28 sierpnia 2025 r. (dla Budimex S.A.) (załącznik nr 19); wszystkie na okoliczność ustalenia:

-zaistnieniu wobec Budimex Budownictwo przesłanek wykluczenia z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp,

-rzeczywistych okoliczności zawarcia przez Budimex Budownictwo, Budimex S.A. oraz Mostostal Kraków S.A.

porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, które miało miejsce w toku postępowania Choczewo oraz zachowania (w tym składanych oświadczeń) Budimex Budownictwo po wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu PSE,

-ustalenia sposobu przeprowadzenia czynności naprawczych przez Budimex Budownictwo.

Odwołujący wyjaśnił, że oferta Odwołującego plasuje się w klasyfikacji ofert na drugim miejscu, po ofercie złożonej przez Budimex Budownictwo. W konsekwencji odrzucenie oferty Budimex Budownictwo to oferta API będzie ofertą najkorzystniejszą, i po wykazaniu, że wykonawca nie podlega wykluczeniu i spełnia warunki ubiegania się o zamówienie, powinna zostać wybrana przez Zamawiającego jako najkorzystniejsza. Prawidłowa ocena ofert skutkować będzie zatem wyborem oferty Odwołującego. Odwołujący ma interes w uzyskaniu dostępu do wyjaśnień ws. ceny, albowiem ich analiza może doprowadzić do skutecznego zakwestionowania oferty Budimex Budownictwo jako zawierającej rażąco niską cenę. Zaniechanie odrzucenia oferty Budimex Budownictwo i zaniechanie wyboru oferty Odwołującego powoduje poniesienie przez API szkody, tj. utraty możliwości uzyskania pozytywnego dla niego rozstrzygnięcia postępowania poprzez wybór jego oferty jako najkorzystniejszej, a tym samym osiągnięcia przychodu i zysku z realizacji zamówienia.

(zarzut 1)

Odwołujący podniósł, że kwestia podstawy wykluczenia Budimex Budownictwo z postępowania, w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp, nie budzi wątpliwości, albowiem:

-ustalenie zaistnienia zmowy przetargowej w postępowaniu Choczewo zostało stwierdzone wyrokiem KIO z dnia 18.08.2025 r. (KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25, dalej: „Wyrok KIO ws. Choczewo”),
-skargi na wyrok KIO ws. Choczewo (w zakresie relewantnym dla tej sprawy) zostały oddalone wyrokiem SO z dnia 19.12.2025 r. (Zs 130/25, XXIII zs 132/25 i XXIII zs 133/25) (dalej: „Wyrok SZP ws. Choczewo”),
-Budimex Budownictwo sam uznaje się za podmiot podlegający wykluczeniu z postępowania (co do zasady), albowiem składa JEDZ potwierdzający tę okoliczność i Samooczyszczenie,
-oferta Budimex Budownictwo w dniu 10.02.2026 r. została odrzucona przez PSE w postępowaniu Choczewo, jako złożona przez podmiot podlegający wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp,

Odwołujący podał, że przywołany zostanie i opisany stan faktyczny dotyczący Postępowania PSE, w toku którego doszło do zawarcia pomiędzy spółkami z grupy Budimex (Budimex S.A., Budimex Budownictwo S.A. i Mostostal Kraków S.A. niedozwolonego porozumienia zakłócającego konkurencję.

Odwołujący podniósł, że Budimex Budownictwo nie naprawił ani nie zobowiązał się do naprawienia pełnej szkody wyrządzonej niedozwolonym porozumieniem, nie wyjaśnił wyczerpująco faktów i okoliczności zawarcia niedozwolonego porozumienia, w tym m.in.:

-nie opisał rzeczywistego charakteru niedozwolonego porozumienia, albowiem jako przyczynę jego zawarcia podaje rzekome błędne rozumienie treści SWZ dla postępowania Choczewo i przepisów prawa (art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp),
-okoliczności zawarcia niedozwolonego porozumienia były całkowicie odmienne niż podaje to Budimex Budownictwo, albowiem zмова ta nie wynikała z nieprawidłowego rozumienia prawa, tylko była wspólnie ustaloną i konsekwentnie realizowaną strategią zmierzającą do obejścia postanowień SWZ PSE i zmierzała do uzyskania nieuczciwej przewagi konkurencyjnej przez Spółki Grupy Budimex nad pozostałymi wykonawcami, przy jednoczesnym całkowitym zlekceważeniu posiadanych opinii prawnych,
-nie opisał rzeczywistego przebiegu postępowania Choczewo, szczególnie w zakresie w jakim dotyczyło to oświadczeń i twierdzeń Budimex Budownictwo składanych w tamtym postępowaniu (wzajemnie sprzecznych).

Budimex Budownictwo nie wykazał, że podjął wystarczające działania zapobiegające dalszym podobnym wykroczeniom, w szczególności:

-podjęte przez niego działania w zakresie wyciągnięcia konsekwencji wobec osób zaangażowanych i odpowiedzialnych za zawarcie niedozwolonego porozumienia były nieadekwatne do okoliczności sprawy oraz pozorne, a w szczególności:

- a)nałożona „kara” jest pozorna, albowiem przepisy prawa (w tym przede wszystkim Kodeks pracy) nie przewidują tego rodzaju kary,
- b)„kara pouczenia” została nałożona za korzystanie z e-maila prywatnego, a nie za udział w zмовie przetargowej, a więc jest całkowicie nieadekwatna i oderwana od rzeczywistych przewin,
- c)„kara pouczenia” została najprawdopodobniej nałożona jedynie na szeregowych pracowników Budimex S.A., a brak jest jakiegokolwiek wzmianki o środkach dyscyplinarnych podjętych wobec rzeczywistych decydentów w sprawie,
- d)nie zostało wykazane, aby zostały wyciągnięte jakiegokolwiek konsekwencje służbowe wobec pracowników względnie wobec kadry zarządzającej Budimex Budownictwo za ich udział w sprawie, w której stwierdzono zaistnienie zmowy przetargowej,

-przeprowadzony przez Budimex Budownictwo audyt (z dnia 1.09.2025 r.) jest pozorny o czym świadczy to, że:

- a) jest on zasadniczo kopią audytu sporządzonego dla Budimex S.A. przez inną osobą i w innym terminie,
- b) jego treść jest skrajnie lakoniczna (ledwie nieco ponad stronę) i nieadekwatna do tego co powinno być jego przedmiotem i tego, aby zapobiegał on innym podobnym zdarzeniom,
- c) jego treść nie pozwala na ustalenie metodyki jego sporządzenia i podstaw do jego przeprowadzenia,
- audyt został przeprowadzony przez osobę, które nie jest niezależna i której działania też powinny być przedmiotem badania i oceny takiego audytu (innymi słowy audytor jest jednocześnie audytowanym),
- ustalenia audytu, co do przyczyn naruszenia prawa są oczywiście sprzeczne ze stanem faktycznym sprawy,
- raport z kontroli czynności wdrożonych przez Biuro Handlowe Budimex S.A. (...) z dnia 30.09.2025 r. nie dotyczy Budimex Budownictwo sp. z o.o. a Budimex S.A.,
- raport dotyczy okoliczności, które nie mają związku z naruszeniem prawa przez Budimex Budownictwo, a tym samym nie zawiera zaleceń, które zapobiegają takim działaniom na przyszłość,
- dokument pn. zalecenia dotyczące sposobu przygotowania ofert przez Budimex nie ma związku z naruszeniem jakiego dopuścił się Budimex,
- szkolenia dla pracowników Budimex Budownictwo (wg planu szkoleń z 28.08.2025 r.) nie są wystarczające do zapobieżenia występowaniu podobnych naruszeń,
- szkolenia dla pracowników Spółek Grupy Budimex były przeprowadzane przez radców prawnych z Pionu Prawno-Organizacyjnego oraz Dyrektora Biura Handlowego, co dziwi w kontekście twierdzenia Budimex Budownictwo, że czyn jakiego się dopuścił był (wg Budimex) błędem w rozumieniu warunków SWZ, a błąd ten z dużym prawdopodobieństwem powstał właśnie w Biurze Handlowym i Pionie Prawno-Organizacyjnym, a dodatkowo Dyrektor Biura Handlowego musiał wiedzieć i najpewniej aprobować działania niezgodne z prawem (znowę przetargową),
- nie wykazano, aby tematyka szkoleń i materiały szkoleniowe zawierały właściwe wytyczne dla zapobiegania podobnym zdarzeniom w przyszłości, wytyczne opublikowane w intracie Budinet, a skierowane dla pracowników Spółek Grupy Budimex, zawierają niepełny i wprowadzający w błąd opis stanu faktycznego (znowu sprowadzający się do rzekomej błędnej interpretacji SWZ), w szczególności poprzez brak opisu metodyki zawartej umowy, wskutek tego nie mogą one zapobiegać tego rodzaju zdarzeniom na przyszłość.

Budimex Budownictwo przeczy zawarciu umowy przetargowej (w formie jaka była opisane w wyrokach KIO ws. Choczewo, co uniemożliwia skuteczne samooczyszczenie. Izba dwukrotnie oceniła merytorycznie i kompleksowo samooczyszczenia składane przez Spółki Grupy Budimex (które w swej treści są prawie identyczne, poza danymi identyfikującymi daną spółkę) i dwukrotnie uznała, że środki podjęte przez te spółki są niewystarczające dla zapobieżenia występowania podobnym sytuacjom w przyszłości (sprawa KIO 1/26 dotycząca samooczyszczenia Budimex Budownictwo i sprawa KIO 664/26 dotycząca samooczyszczenia Budimex S.A.).

(zarzut 2)

Odwołujący wskazał, że zasadnicze argumenty, jakimi posługuje się Budimex Budownictwo, zastrzegając tajemnicę przedsiębiorstwa względem informacji zawartych w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny polegają na tym, że:

- wyjaśnienia rnc wynikają z bogatych doświadczeń tego wykonawcy w realizacji podobnych zamówień i są efektem tego doświadczenia i posiadanego know-how,
- dobór podwykonawców stanowi wyjątkowe know-how i jest efektem, długotrwałego i kosztownego procesu starannego ich selekcjonowania,
- ujawnienie informacji o podwykonawcach mogłoby spowodować utratę przewagi konkurencyjnej budowanej przez lata, bowiem konkurenci mogliby nawiązać współpracę z tymi samym podmiotami.

tymczasem:

- doświadczenie Budimex Budownictwo w branży, w której ubiega się o zamówienie jest tak ogromne i wieloletnie, że wykonawca ten nie był w stanie samodzielnie spełnić ani jednego (z 4) warunków posiadania doświadczenia i musiał w pełnym zakresie skorzystać z udostępnień podmiotów trzecich,
- w rzeczywistości Budimex Budownictwo nie ma praktycznie żadnego doświadczenia w realizacji podobnych zamówień, a więc jego twierdzenia o jego know-how są nieprawdziwe,
- jego podwykonawcy i partnerzy zostali ujawnieni przez Budimex Budownictwo w samym formularzu oferty oraz szeregu innych dokumentów (wykaz usług, wykaz osób, dokumenty podmiotowe tych podwykonawców, itp.); ponadto firmy podwykonawców są ujawnione w nazwach dokumentów (plików) zamieszczonych na platformie Zamawiającego - to pokazuje, że zastrzeżenie tajemnicy nie ma nic wspólnego z faktami,
- jego podwykonawcy są powszechnie znanymi uczestnikami rynku, w tym pracującymi bezpośrednio na rzecz Zamawiającego lub innych wykonawców, a ich pozyskanie nie jest żadnym efektem kosztownego i długotrwałego procesu,

Zastrzeżenie tajemnicy wyjaśnień rnc w ogóle nie ma związku z przedmiotem zamówienia, a referuje w rzeczywistości do robót budowlanych (które nie są przedmiotem zamówienia) - o czym świadczy np. powoływanie się

przez Budimex Budownictwo na jakieś szczególne rozwiązania sprzętowe czy materiałowe.

[wypełnienie przesłanki z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp względem Budimex Budownictwo]

Poza jakimkolwiek sporem powinna być okoliczność, że względem Budimex Budownictwo zachodzi przesłanka a art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp. Powyższa konstatacja wynika z faktów, które miały miejsce zarówno w toku zamówienia, jak i w toku innych zamówień oraz spraw, jakie toczyły się przed KIO i Sądem Zamówień Publicznych. Przede wszystkim w dniu 18.08.2025 r. KIO wyrokiem wydanym w sprawach: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25 (dalej: „Wyrok KIO ws. Choczewo”) nakazała odrzucenie ofert złożonych przez Budimex S.A., Budimex Budownictwo oraz Mostostal Kraków S.A. ze względu na to, że oferty tych wykonawców zostały złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji oraz wykonawcy ci zawarli porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji. Powyższe miało miejsce w postępowaniu prowadzonych przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. pn. „Budowa linii 400 kV Choczewo - nacięcie linii Gdańsk Błonia Grudziądz Węgrowo”. Dodatkowo dnia 19.12.2025 r. SZP wyrokiem ws. XXIII zs 130/25, XXIII zs 132/25 i XXIII Zs 133/25, oddalił skargi złożone przez Spółki Grupy Budimex na wyrok KIO w Choczewo.

Niezależnie od powyższego, Budimex Budownictwo w postępowaniu złożył JEDZ, w którym potwierdził, że „zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji” oraz przedłożył w załączeniu wyjaśnienia opisując środki, jakie przedsięwziął w celu wykazania rzetelności („samooczyszczenie”). Budimex Budownictwo z własnej inicjatywy złożył tzw. samooczyszczenie (w trzech wersjach). Ponadto, dnia 23.02.2026 r. Budimex Budownictwo oświadczył, że dane dotyczące podstaw do wykluczenia wskazane z dokumencie JEDZ są aktualne. W konsekwencji, oczywiste jest, że Budimex Budownictwo sam uznał, że co do zasady podlega wykluczeniu z postępowania.

Dodatkowo, w dniu 10.02.2026 r. PSE dokonało w toku postępowania Choczewo czynności odrzucenia oferty Budimex Budownictwo jako złożonej przez podmiot podlegający wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp.

W świetle powyższego nie ma wątpliwości, że co do zasady względem Budimex Budownictwo biegnie okres wykluczenia w oparciu o art. 111 pkt 4 Pzp.

[zarzut niewystarczającego i nieprawidłowego „samooczyszczenia”]

W postępowaniu Budimex Budownictwo wraz z ofertą złożył dokument JEDZ, w którym wskazał, że podlega wykluczeniu w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp. Jednocześnie w celu wykazania swej rzetelności złożył pismo datowane na dzień 9.09.2025 r. zatytułowane „Wyjaśnienia wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: „Samooczyszczenie nr 1”).

W dniu 3.10.2025 r. Zamawiający wezwał Budimex Budownictwo do złożenia wyjaśnień, których przedmiotem miały być informacje dotyczące środków podjętych przez Budimex Budownictwo w związku z procedurą samooczyszczenia.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Budimex Budownictwo złożył aktualizację Samooczyszczenia nr 1 datowaną na 10.10.2025 r. (dokument pn. „Środki podjęte w ramach grupy kapitałowej Budimex na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: „Samooczyszczenie nr 2”).

W dniu 14.01.2026 r. Zamawiający ponownie skierował do Budimex Budownictwo wezwanie do złożenia dalszych wyjaśnień, których przedmiotem miały być informacje dotyczące środków podjętych przez Budimex Budownictwo w związku z procedurą samooczyszczenia. W ocenie Zamawiającego, w aktualnym stanie faktycznym i prawnym, uwzględniając 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 pozwolił Zamawiającemu na jednoznaczne stwierdzenie o skutecznym przeprowadzeniu postępowania naprawczego przewidzianego w art 110 ustawy.

W odpowiedzi na powyższe Budimex Budownictwo złożył kolejną aktualizację Samooczyszczenia nr 1 i 2, datowaną na dzień 21.01.2026 r. (dalej: „Samooczyszczenie nr 3”), które jest ostatnią wersją, która będzie w głównej mierze przedmiotem analizy Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że warunki konieczne skutecznego samooczyszczenia zostały wskazane w treści art. 110 ust. 2 Pzp i są nimi: naprawienie lub zobowiązanie się do naprawienia szkody wyrządzonej wykroczeniem, wyczerpujące wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych z wykroczeniem oraz podjęcie konkretnych środków w celu zapobieżenia dalszym wykroczeniom. Co istotne, podejmowane czynności muszą uwzględniać wagę i okoliczności czynu wykonawcy i być adekwatne do nich, co wprost wynika z art. 110 ust. 3 Pzp.

Odwołujący podkreślił, że niedozwolone porozumienie zakłócające konkurencję jest jednym z najcięższych naruszeń przepisów dotyczących konkurencji, co wynika z ugruntowanego stanowiska orzecznictwa i doktryny. W konsekwencji, także działania mające na celu przeprowadzenie skutecznego samooczyszczenia muszą być adekwatne do tego rażącego naruszenia, a przede wszystkim, aby zapobiec podobnym naruszeniom w przyszłości. M.in. A.

Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz [w:] A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, wyd. 1, 2025, art. 6. Tymczasem takich działań nie sposób dostrzec w samooczyszczeniu Budimex. W samooczyszczeniu nr 3 Budimex Budownictwo wskazuje, że nie stwierdzono wystąpienia szkody związanej z jego działaniami, czy też szerzej - działaniami Spółek Grupy Budimex i tym samym nie zaistniała konieczność jej naprawienia. Wykonawca wyjaśnia, że w zakresie ocenionych przez Krajową Izbę Odwoławczą, jako nieprawidłowe działań wykonawcy, czy szerzej — wszystkich trzech wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej - nie stwierdzono wstąpienia szkody, a zatem nie zaistniała konieczność jej naprawienia. Wykonawca zapewnia, że w przypadku stwierdzenia takiej szkody, zobowiązuje się do jej naprawienia. W dalszej części Samooczyszczenia wykonawca wykazał, że pokrył zasądzone wyrokiem SZP ws. Choczewa koszty zastępstwa prawnego.

Zdaniem Odwołującego, brak dostrzegania jakiegokolwiek szkody (poza zasądzonymi kosztami zastępstwa prawnego) wynikającej z działań Budimex Budownictwo, pośrednio poświadcza o pobieżnie dokonanym samooczyszczeniu. Działanie Spółek Grupy Budimex wywarło oczywisty wpływ na postępowanie PSE, a podmiotami dotkniętymi działaniami tych spółek są z pewnością: PSE i inni wykonawcy, którym zawarcie niedozwolonego postanowienia uniemożliwiło (przynajmniej tymczasowo) pozyskanie takiego zamówienia (np. Konsorcjum Aldesa, Enprom, Konsorcjum SPIE). Oczywistą szkodą są chociażby koszty, które ponieśli ww. wykonawcy w związku z koniecznością składania odwołań do KIO. Zasądzone przez KIO koszty zastępstwa procesowego w oczywisty sposób nie rekompensują kosztów pomocy prawnej w sprawie wymagającej takiego nakładu pracy zarówno prawników jak i pracowników tych wykonawców. W przypadku PSE warto zauważyć, że koszty postępowań na etapie rozpatrywania odwołań (ws. zakończonej Wyrokiem KIO ws. Choczewa) poniosło PSE, w ramach obrony ofert ww. wykonawców. Poza tym, przesunięcie inwestycji w czasie także wiąże się z wyliczalnymi stratami dla wykonawców (np. utrata wartości pieniądza w czasie, tylko częściowo rekompensowana klauzulą waloryzacyjną, dłuższe utrzymywanie gwarancji wadialnych, itp.) oraz dla PSE (np. późniejsza możliwość korzystania z przedmiotu inwestycji i tym samym utrata przychodów w przesuniętym czasie).

Na tego rodzaju koszty zwracała uwagę rzecznik prasowy Grupy Budimex (Dyrektor Biura Komunikacji i Public Relations) p. Martyna Wróbel w wypowiedzi opublikowanej na portalu www.wysokienapięcie.pl.

Odwołujący wskazał, że to wykonawca, który dopuścił się naruszenia winien w aktywny sposób próbować zrekompensować powstałą szkodę. Tymczasem Budimex nie zwrócił się do poszkodowanych podmiotów w tej sprawie, nie zaproponował naprawienia szkody. Zamiast tego Budimex Budownictwo sam autorytatywnie stwierdza, że „nie stwierdzono wystąpienia szkody”, podczas gdy nie poczynił w tym zakresie żadnych rzeczywistych ustaleń. Co więcej, zapewnienie ze strony Budimex Budownictwo, że jak wystąpi szkoda, to ją pokryje, powinno nastąpić nie w samooczyszczeniu, tylko w oświadczeniach kierowanych do podmiotów poszkodowanych (potencjalnie poszkodowanych). Nie jest rolą poszkodowanych dowiadywanie się o takich (zresztą pustych) deklaracjach z dokumentów składanych innym podmiotom. Oświadczenie Budimex Budownictwo jest jedynie pustą, nic nieznaczącą deklaracją. Zresztą po wydaniu wyroku SZP ws. Choczewo nie było przeszkód w ustaleniu i naprawieniu wyrządzonych szkód. W związku z tym należy uznać, że nie została spełniona pierwsza z przesłanek skutecznego samooczyszczenia wskazana w art. 110 ust. 2 Pzp.

Z art. 110 ust. 2 pkt 2) Pzp wynika obowiązek wykonawcy składającego self-cleaning do wyczerpującego wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych ze swoim nieprawidłowym postępowaniem. Obowiązek ten dotyczy nie tylko zamawiającego, który prowadzi / prowadził postępowanie, w którym doszło do określonej nieprawidłowości (tu PSE), ale także tego zamawiającego, któremu składane jest samooczyszczenie. Bez znaczenia przy tym jest to, czy dane postępowanie jest składane temu samemu zamawiającemu, u którego nastąpiło dane zdarzenie źródłowe czy innemu. Tylko bowiem wyczerpujące i rzetelne wyjaśnienia wszystkich faktów i okoliczności związanych z wykroczeniem pozwala na ocenę, czy opisane w samooczyszczeniu środki są odpowiednie do zapobiegnięcia dalszym naruszeniom. Oczywiście jest, że rodzaj zastosowanych środków nie ma charakteru abstrakcyjnego, tylko związany jest z konkretnym naruszeniem (wyrok KIO z dnia 21.02.2025 r. KIO 357/25).

W niniejszej sprawie Budimex Budownictwo nie tylko nie opisał w sposób wyczerpujący faktów i okoliczności związanych z zawiązanymi z zawartą zumą przetargową, ale wręcz zataił i przeinaczył informacje, które miały miejsce w toku postępowania PSE.

[podanie nieprawdziwej przyczyny naruszenia]

Głównym motywem Samooczyszczenia jest twierdzenie, że zakwestionowane wyrokiem KIO ws. Choczewo postępowanie Spółek Grupy Budimex w postaci zawarcia z umowy przetargowej była „błędna ocena zapisów SWZ i niewłaściwa interpretacja przepisów prawa” przez te spółki (w tym Budimex). Wykonawca uznał, że skoro działa w ramach grupy kapitałowej i stanowi wraz z innymi podmiotami należącymi do grupy tzw. jedną jednostkę gospodarczą, to nie jest możliwe zawarcie między nim, a innymi podmiotami z grupy porozumienia mającego na celu zakłócenie

konkurencji. Wykonawca pozostawał w przeświadczeniu, że uzgodnienia prowadzone w ramach grupy kapitałowej stanowiącej SEU nie mają charakteru porozumień, podmioty te nie dysponują bowiem niezależnymi wolami, które w danym przypadku mogłyby być zbieżne, co warunkuje możliwość zawarcia jakiegokolwiek porozumienia. Ponadto, takie uzgodnienie nie miało na celu zakłócenia konkurencji (poszczególne spółki z grupy miały bowiem ubiegać się o zamówienie w innych częściach). W tych okolicznościach wykonawca uznał, że nie ma znaczenia konfiguracja, w jakiej spółki z grupy kapitałowej Budimex złożą oferty w poszczególnych częściach postępowania, bowiem Zamawiający dopuścił złożenie ofert przez wykonawców we wszystkich częściach, a jedyne zastrzeżenie, które zostało zawarte w dokumentacji dotyczyło udzielenia zamówienia w ramach jednej części jednemu wykonawcy. Zamawiający nie weryfikował ofert złożonych w każdej części z ofertami złożonymi w innych częściach, na które podzielone było postępowanie, tylko oceniał je odrębnie w każdej części. W przedstawionym stanie faktycznym i prawnym, w ocenie wykonawcy dokonanej na moment składania ofert, każda ze spółek z grupy kapitałowej Budimex miała podstawy sądzić, że jej działanie w postępowaniu wyrażające się przede wszystkim złożeniem ofert/ w każdej z części odrębnie, tj. w sposób niezakłócający konkurencji w poszczególnych częściach, jest działaniem dopuszczonym w ramach przepisów ustawy Pzp i postanowień dokumentacji postępowania. Wykonawca działał bowiem w przekonaniu, że przesłanka wykluczenia z art. 108 ust. 1 pkt 5) ustawy PZzp nie znajduje w tym przypadku zastosowania. Wykonawca uznawał przy tym, że w przedstawionym stanie faktycznym i prawnym, sposób przygotowania ofert składanych przez poszczególne spółki z grupy kapitałowej Budimex w odrębnych częściach postępowania nie ma znaczenia.

Tymczasem zebrany w toku sprawy KIO 2678/25, 2686/25 i 2701/25 materiał dowodowy oraz ustalenia wyroku KIO ws. Choczewo wskazują na to, że Spółki Grupy Budimex wspólnie ustaliły, wdrożyły i konsekwentnie realizowały plan zmierzający do obejścia postanowień SWZ Choczewo i pozyskania przez te Spółki zamówienia w 3 częściach postępowania. Co ważne, zarówno plan jak i realizacja dotyczyły nie tylko samego etapu „rozdzielenia” części zamówienia pomiędzy Spółki, ale i etapu przygotowania ofert. Plan ten w sposób oczywisty zmierzał do tego, aby pozbawić pozostałych wykonawców możliwości pozyskania zamówienia. To na czym polegało zawarcie przez Spółki Grupy Budimex zmowy przetargowej doskonale ilustruje uzasadnienie wyroku KIO ws. Choczewo. Powyższe wynika także z dokumentów jakie były składane w toku postępowania PSE oraz przed KIO: pismo Aldesa z dnia 13.03.2025 r., pismo Zamawiającego z dnia 22.04.2025 r., pismo Budimex z dnia 5.05.2025 r. wraz z załącznikami (w tym dwoma opiniami prawnymi, odwołanie Romgos ws. KIO 2686/25, prezentacja złożona przez Romgos na rozprawie przed KIO ws. KIO 2686/25, pismo Budimex z dnia 7.10.2025 r., wyrok KIO ws. PSE, skarga Budimex z dnia 18.09.2025 r. na wyrok KIO.

Tymczasem, Budimex Budownictwo sprowadza całą sprawę do rzekomego błędu w rozumieniu treści SWZ i przepisów prawa. Takie postawienie sprawy budzi zdumienie, bo w sposób oczywisty przeczą temu fakty, zgromadzone dowody oraz wyrok KIO ws. Choczewo, potwierdzony wyrokiem SZP.

Inną kwestią jest to, że Budimex Budownictwo w ten sposób próbuje się niejako „wybielić” z winy, albowiem czym innym jest błąd w rozumieniu prawa, a czym innym z góry przyjęta i ustalona strategia postępowania. Różnica jest oczywista w tych wersjach w zakresie choćby stopnia winy. Ten pierwszy podawany przez Budimex Budownictwo scenariusz oznaczałby wystąpienie niedbalstwa, względnie rażącego niedbalstwa. Drugi scenariusz (ustalony wyrokiem KIO ws. PSE) oznacza winę umyślną. To wyjaśnia skąd sprzeczna z faktami próba lansowania wersji o błędzie w rozumieniu prawa.

O tym, że rzeczywiste powody postępowania Spółek Grupy Budimex były inne niż deklaruje Budimex Budownictwo w samooczyszczeniu świadczy także treść opinii prawnej z dnia 5.02.2025 r. (załączona do pisma Budimex Budownictwo z dnia 5.05.2025 r. - zał. 12), która nie zawiera takiego stanowiska jakie prezentuje teraz Budimex Budownictwo, a wręcz przeciwnie. Wnioski tej opinii zostały całkowicie zlekceważone przez Spółki Grupy Budimex i ich pracowników, co Budimex Budownictwo całkowicie pomija w samooczyszczeniu.

[brak opisanie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności oświadczeń składanych przez Budimex Budownictwo w toku lub w związku z Zamówieniem Choczewo]

Dla pełnego opisu wszystkich okoliczności sprawy, w jakich doszło do naruszenia prawa przez Spółki Grupy Budimex, konieczne było także opisanie całokształtu sprawy. Tylko wtedy bowiem widać pełną skalę naruszenia przepisów prawa i tylko wtedy możliwe jest odpowiednie ocenienie środków, jakie podejmuje Budimex Budownictwo, aby do takich sytuacji nie dochodziło w przyszłości. Budimex Budownictwo w samooczyszczeniu całkowicie pomija to, że nie działał w sposób transparentny i składał w toku postępowania PSE oraz przed KIO nieprawdziwe wyjaśnienia (o rzekomym niezależnym przygotowywaniu ofert przez odrębnie działające Spółki), wielokrotnie przeczył samemu sobie, zmieniał wersję i kluczył, co zresztą czyni do dziś. W toku postępowania Choczewo na etapie przed udzieleniem zamówienia Budimex Budownictwo konsekwentnie twierdził, że Spółki Grupy Budimex złożyły niezależne, samodzielnie przygotowane oferty, a ponadto, że Spółki te podejmowały autonomiczne decyzje; brak było jakiegokolwiek wzmianki o działaniu jako jedna jednostka gospodarcza (Single Economic Unit, dalej: „SEU”), W toku postępowania Choczewo na

etapie przed udzieleniem zamówienia oraz bezpośrednio po, Spółki Grupy Budimex zmierzały do pozyskania zamówienia na wszystkich częściach zamówienia Choczewo (wbrew treści SWZ Choczewo). Po otrzymaniu m.in. odwołania Romgos ws. KIO 2686/25, w którym zawarto jednoznaczne dowody wskazujące na pełną koordynację działań Spółek Grupy Budimex, Budimex Budownictwo dalej podtrzymywał, że nie było żadnej koordynacji działań; wtedy też pojawiła się ledwie lekko zamaskowana kwestia koncepcja SEU (polegająca na tym, że spółki powiązane kapitałowe tworzą tzw. SEU i dlatego nie mogą zawrzeć porozumienia ograniczającego konkurencję). Po tym, jak na rozprawie złożono kolejne dowody (prezentacja Romgos - zał. 11) jednoznacznie przesądzające, że Spółki Grupy Budimex koordynowały swoje działania oraz po wyroku KIO, Budimex Budownictwo na etapie skargi powołał się to, że to właśnie spółki zależne (Budimex Budownictwo i Mostostal Kraków S.A.) realizowały wolę Budimex S.A. takiego postępowania, co miało być potwierdzeniem koncepcji SEU; co ciekawe to był pierwszy raz, gdy Budimex Budownictwo złożył takie jednoznaczne oświadczenie.

Nie da się zatem nie zauważyć, że postępowanie Budimex Budownictwo jest dalekie od transparentności, która jest warunkiem koniecznym dla skutecznego samooczyszczenia. Nie można się przy tym oprzeć się wrażeniu, że strategia Budimex Budownictwo „oszczędnego gospodarowania faktami” ma na celu wybielenie się i umniejszenie swojej winy. W praktyce jednak prowadzi do zlekceważenia tak poważnego naruszenia jakim jest zawarcie zмовы przetargowej.

[stanowisko Budimex Budownictwo a przywołanie też wyroku KIO ws. Choczewo]

Uprzedzając argumentację Budimex Budownictwo, że w samooczyszczeniu przywołał podstawowe tezy wyroku KIO ws. Choczewo oraz wyroku SZP ws. Choczewo i to stanowi wypełnienie obowiązku właściwego wyjaśnienia okoliczności zdarzenia, wskazać należy, że nie jest to prawidłowe stanowisko.

W wyjaśnieniu okoliczności danego zdarzenia (tu zмовы przetargowej) nie chodzi tylko o sferę wiedzy po stronie zamawiającego (tu PSE), która umożliwia mu weryfikację podjętych środków zaradczych. Chodzi także o pewien stan świadomości wykonawcy, który właściwie identyfikując zdarzenie źródłowe, może podjąć takie działania zaradcze, które pomogą zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości. Jeżeli natomiast wykonawca błędnie i nieprawdźliwie identyfikuje problem to nie może podjąć właściwych środków zaradczych. Stąd dla oceny prawidłowości samooczyszczenia istotny jest nie tylko rzeczywisty stan faktyczny sprawy, ale i jego postrzeganie przez wykonawcę. Wykonawca, który w praktyce zaprzecza faktom, umniejsza swą winę, albo ją w ogóle odrzuca nie może zapobiec takim zdarzeniom w przyszłości. W swej istocie Budimex Budownictwo w rzeczywistości całkowicie kontestuje i lekceważy treść Wyroku KIO i SZP ws. Choczewo. Tymczasem oczywiste jest, że doszło do działania z góry zaplanowanego, koordynowanego i konsekwentnie realizowanego. Co więcej, opinia prawna Budimex z 5.02.2025 r. wskazywała w jaki sposób należy złożyć i przygotować oferty (m.in. niezależnie, z zachowaniem zasady „chińskich murów”) i została ona całkowicie zlekceważona. Tak więc problemem nie było rzekomo złe rozumienie prawa, tylko jego całkowite zlekceważenie.

[brak podjęcia właściwych środków dla zapobieżenia dalszym wykroczeniom]

Na wstępie wyraźnego podkreślenia wymaga, że chociaż Budimex Budownictwo opisał w samooczyszczeniu pewne czynności podjęte celem zapobieżenia dalszym naruszeniom, to jednak w żaden sposób nie wykazał, że działania te są wystarczające dla osiągnięcia tego celu. Jest wręcz przeciwnie - działania te są niewystarczające, co dyskwalifikuje self-cleaning. Środki podejmowane przez Budimex Budownictwo muszą być adekwatne do stopnia naruszenia, poziomu winy i całych okoliczności sprawy. W tej sprawie zastosowane środki są nieadekwatne choćby z tego powodu, że z wszystkich oświadczeń Budimex Budownictwo wynika zła (najpewniej celowo) identyfikacja źródła problemu. Już z tego powodu podjęte środki są niewystarczające i to powinno być podstawą do odrzucenia jego oferty.

Przed wszystkim podjęte środki muszą być adekwatne do tego, aby w przyszłości tego typu nie miały miejsca, tymczasem pozorność podjętych środków, nie zniechęca w przyszłości przed podobnymi próbami.

[kwestia ukarania osób odpowiedzialnych za czyn]

Najwyraźniejszym przykładem są opisane podjęte działania w zakresie konsekwencji wobec osób zaangażowanych i odpowiedzialnych za zawarcie niedozwolonego porozumienia, które są zupełnie nieadekwatne do okoliczności sprawy oraz pozorne. Budimex Budownictwo w tym zakresie powołuje się na rzekomo wymierzone kary porządkowe pouczenia. Zdaniem Odwołującego, jest to kara pozorna, gdyż przepisy prawa, w tym w szczególności Kodeks pracy, nie przewidują takiej kary. W Kodeksie wymieniono karę upomnienia, nagany czy pieniężną, jednak nie karę pouczenia. Dodatkowo, owo pouczenie nie zawiera opisu naruszonych obowiązków, wyciągniętych z tego powodu konsekwencji ani informacji o prawie do wniesienia sprzeciwu i terminie jego wniesienia, co stanowi obowiązkowe elementy kary, zgodnie z treścią art. 110 KP. Z „kary” wynika jedynie polecenie stosowania się do „Zaleceń dotyczących sposobu opracowywania ofert w Budimex S.A.”. Polecenie stosowania się do zaleceń nie może być w żadnym stopniu uznane za karę. Jednocześnie „kara” ta nie może być traktowana jako rzeczywisty i skuteczny środek podjęty w celu zapobieżenia dalszym wykroczeniom. Wyrok KIO ws. PSE doprowadził do wykluczenia Spółek Grupy Budimex z postępowania ze względu na zawarcie niedozwolonego porozumienia, które było elementem z góry obranej i

realizowanej strategii. Jak widać z ustalonego przez KIO stanu faktycznego działanie to nie było przypadkowe, a celowe i miało na celu osiągnięcie określonego efektu utrudnienia innym dostępu do rynku. Zatem „ciężar gatunkowy” tego naruszenia był bardzo wysoki. W tym kontekście sprawy, kuriozalne jest nakładanie „kary”, za wykorzystywanie w procesie przygotowywania ofert prywatnej skrzynki mailowej. Nałożona „kara” jest zupełnie nieadekwatna do czynu.

Odwołujący podkreślił, że zupełnie nieprawdopodobnym jest, że trzy osoby - będące w istocie co najwyżej średnim szczeblem kierowniczym - samodzielnie podjęły działania stanowiące niedozwolone porozumienie, w które zaangażowane były trzy Spółki Grupy Budimex. Decyzja o zawarciu takiego porozumienia i koordynacji składania ofert musiała być podjęta na wyższym szczeblu zarządczym. Wniosek taki można wysnuć choćby z takich okoliczności jak:

- decyzja ta dotyczyła przetargu, w którym trzy oferty Spółek Grupy Budimex przekraczały w sumie wartość 560 mln zł,
- decyzja ta wymagała ze strony Spółek Grupy Budimex udzielenia pełnomocnictwa,
- w każdej korporacji (szczególnie tak dużej jak Grupa Budimex) wszystkie decyzje o ubieganiu się o takie znaczne zamówienia wymaga weryfikacji przez większy krąg osób i akceptacji pionu handlowego na poziomie dyrektorskim (pion ofert w praktyce realizuje zadania zlecone przez pion handlowy).

Natomiast w samooczyszczeniu brak jest śladu podjęcia jakichkolwiek środków wobec osób decyzyjnych w tej sytuacji. Innymi słowy „ukarano” (o ile w ogóle można mówić o karze) trzech średniego szczebla pracowników, a nie ma żadnego śladu ukarania, tych którzy byli rzeczywistymi decydentami w tej sprawie.

Dodatkowo, owe rzekome kary porządkowe nie zostały nałożone na żadnego pracownika Budimex Budownictwo, ani żadną osobę zarządzającą tą spółką, czy choćby jakimś działem tej spółki. Wszystkie „ukarane” osoby są pracownikami Budimex S.A., a przecież ktoś z Budimex Budownictwo musiał podejmować jakieś czynności decyzyjne w tej sprawie. Nie jest tak, że pracownicy Budimex S.A. bez wiedzy i zgody decydentów z Budimex Budownictwo podejmowali samoczynnie czynności w imieniu tej spółki.

Zdaniem Odwołującego, środki te nie bronią się nie tylko wobec wykazanego i potwierdzonego wyrokiem KIO ws. Choczewo niedozwolonego porozumienia, ale nawet w świetle scenariusza lansowanego przez Budimex Budownictwo, wedle którego doszło do „błędного zrozumienia dokumentacji postępowania”. Skoro według Budimex Budownictwo całe naruszenie było spowodowane błędną interpretacją dokumentacji, to winien on przedstawić środki podjęte wobec osób, które takiej interpretacji dokonały. Tymczasem próżno szukać takich działań. Nałożona „kara” nie pozostaje w żadnym związku z wykazywaną przez Budimex Budownictwo rzekomo błędną interpretacją dokumentacji postępowania, i jest zupełnie nieadekwatna do wykazanej zмовы przetargowej.

Odwołujący podniósł, że kwestia właściwego ukarania winnych zмовы przetargowej ma ogromne znaczenie na przyszłość i zapobiegania kolejnych takich sytuacji. Kara bowiem ma różne funkcje. Z punktu widzenia samooczyszczenia i zapobieganiu występowania podobnych działań w przyszłości, najważniejsze funkcje kary to: prewencyjna i wychowawcza. Brak rzeczywistego ukarania winnych i odpowiedniego wskazania negatywnego zachowania, nie tylko nie kształtuje prawidłowej postawy na przyszłość (funkcja wychowawcza) i nie zniechęca do takich działań (funkcja prewencyjna), ale wręcz stanowi przyzwolenie do nich. Powyższe dotyczy szczególnie osób zarządzających, z których nie ukarano nikogo.

[audyt, raport]

[błędne ustalenia audytu]

Przedłożone sprawozdanie z audytu (załącznik nr 3 do samooczyszczenia nr 3) oraz raport z kontroli (załącznik nr 4 do samooczyszczenia nr 3) dzielą powody, dla których nie mogą zostać uznane skutecznymi i rzeczywistymi środkami zapobiegającymi kolejnym wykroczeniom. Zarówno w audycie, jak i raporcie opisane zostały błędne wnioski co do przyczyn popełnienia naruszenia (zawarcia niedozwolonego porozumienia). W praktyce zarówno audyt jak i raport, podobnie jak samooczyszczenie, lansują tezę o błędach w rozumieniu treści SWZ Choczewo i przepisów prawa, jako o przyczynie wykluczenia Budimex Budownictwo w postępowaniu Choczewo. Tymczasem, jak wykazano i opisano to powyżej, to nie błędy w rozumieniu prawa były powodem wykluczenia Wyrokiem KIO ws. Choczewo Spółek Grupy Budimex z postępowania.

Skoro stan faktyczny opisany w audycie i raporcie jest sprzeczny z ustaleniami dokonanyymi w tym wyroku, to w konsekwencji i rekomendacje też są błędne, albowiem nie dotyczą istoty problemu (ściślej koordynacji w celu ominięcia ograniczeń zawartych w SWZ Choczewo i całkowitego zlekceważenia treści własnej opinii prawnej z dnia 5.02.2025 r.).

Audyt i raport należy więc traktować nie jako środki mające na celu zapobiegać dalszym naruszeniom w Budimex Budownictwo, ale jako kolejne elementy próby wybielenia Spółek Grupy Budimex.

[pozorność audytu — kopia audytu w Budimex S.A.]

Zdaniem Odwołującego, istnieją bardzo poważne wątpliwości co do tego czy audyt w ogóle został przeprowadzony w Budimex Budownictwo i to przez członka zarządu p. J.D.. Audyt z dnia 1.09.2025 r. przeprowadzany w Budimex Budownictwo rzekomo przez p. J.D. jest identyczny w swej treści i formie jak raport składany przez Budimex S.A. i przeprowadzany w Budimex S.A., podpisany przez Dyrektora Biura Handlowego Budimex S.A. p. C.S.. Raport dla

Budimex S.A. jest datowany na 28.08.2025 r. Jakim sposobem audyty przeprowadzane rzekomo przez różne osoby (p. C.S. dla Budimex S.A. i p. J.D. dla Budimex Budownictwo) w różnych datach (20.08-29.08.2025 dla Budimex Budownictwo i 20.08-26.08.2025 r. dla Budimex S.A.) są identyczne w swej treści i formie? Zdaniem Odwołującego, odpowiedź narzuca się sama: Audyt dla Budimex Budownictwo jest pozorny i jest kopią audytu w Budimex S.A.

Tymczasem, role obu spółek w zмовie przetargowej były różne. To przecież przede wszystkim główne zaangażowanie w tę zмовę było po stronie Budimex S.A. (oczywiście musiało to być za zgodą i wiedzą zarządu Budimex Budownictwo), który delegował do przygotowania trzech rzekomo niezależnych ofert swoich pracowników (p. Z.W.-K., p. K.S. i p. A. J.), także dział prawny Budimex S.A. był zaangażowany w sprawę. Stąd audyt powinien być przygotowywany dla każdej ze spółek osobno i uwzględniać ich specyficzną rolę. Zamiast przygotowania rzetelnego audytu w Budimex Budownictwo spółka ta skopiowała wcześniejszy audyt w Budimex S.A. i podpisała jako swój, wykonywany rzekomo w innych datach przez innego audytora.

[pozorność audytu — lakoniczność treści]

Za pozornością audytu przemawia jego skrajnie uboga treść (ledwie trochę ponad strona tekstu, w stosunku do wagi zdarzenia. Oczywiście jest to, że gdyby audyt miał być rzeczywisty i należycie przeprowadzony, przy tak skomplikowanej sprawie to nie wyglądałby w ten sposób. Ciekawy i nader lakoniczny jest też opis metodyki tego audytu, co całkowicie dezawuuje jego wartość.

[autor audytu, brak niezależności audytora, połączenie audytora z audytowanym]

Odwołujący zwrócił uwagę na osobę audytora (przyjmując za wątpliwe założenie, że to faktycznie autorem jest p. J.D.). Audyt taki musi odzwierciedlać rzeczywistość, prawidłowo ustalać przyczyny naruszeń, osoby odpowiedzialne. W oparciu o prawidłowe ustalenia, audyt powinien zawierać odpowiednie rekomendacje, aby zapobiec dalszym naruszeniom. Podstawą audytu jest to, aby audytor był niezależny od osób audytowanych, tylko wtedy bowiem zapewniona jest rzetelność i wiarygodność audytu. W sytuacji, gdy audytor w jakikolwiek sposób podlega osobom, których działalność ma audytować, albo audytor jest jednocześnie audytowanym, walor poznawczy audytu jest w praktyce żaden. Oczywiście jest bowiem, że zależnemu audytorowi (tym bardziej gdy jest on przedmiotem i podmiotem audytu jednocześnie) niekoniecznie będzie zależało na wyjaśnieniu istoty naruszeń i wskazaniu winnych, skoro możliwe, że musiałby on wskazać samego siebie. Niewątpliwie, zważywszy na charakter sprawy o bardzo dużym ciężarze gatunkowym, przedmiotem audytu powinno być zbadanie całokształtu działań wszystkich potencjalnie zaangażowanych osób, w tym na szczeblu zarządczym. Jak już wyżej wskazano nieprawdopodobnym jest to, że przy przetargu o tak znacznej wartości (łącznie blisko 600 mln) zł, zaangażowanie było ograniczone do osób przygotowujących oferty (p. K.S., p. Z.K.-W., p. A. J.). Siłą rzeczy narzuca się wniosek, że musiały być tam zaangażowane osoby na wyższych stanowiskach, nie wyłączając z tego członków zarządu. W tym kontekście zdziwienie budzi osoba audytora p. J.D., który jest aktualnym członkiem zarządu Budimex Budownictwo, był członkiem zarządu w okresie, gdy doszło do zмовy przetargowej z udziałem Budimex Budownictwo, udzielił pełnomocnictwa p. Z.K.-W., którym posługiwała się w postępowaniu Choczewo, a które było udzielone na krótko tuż przed składaniem ofert w postępowaniu Choczewo. Oczywiście jest więc to, że jego rola (nie przesądzając jej charakteru) w postępowaniu Choczewo i zмовie przetargowej też powinna być zbadana. Nie powinien być on audytorem w tej sprawie. Audyt nie został przeprowadzony przez zewnętrznego, niezależnego audytora, tym samym walor audytu, na który powołuje się Budimex Budownictwo jest dosłownie żaden.

[raport z kontroli]

Raport z kontroli z dnia 30.09.2025 r. jest raportem dotyczącym Budimex S.A., a nie Budimex Budownictwo sp. z o.o. Znaczna część rekomendacji odnosi się do Budimex S.A., ale nie Budimex Budownictwo.

Dodatkowo, istotą zaleceń z tego raportu jest położenie nacisku na politykę wzajemnego informowania się przez Spółki Grupy Budimex o postępowaniach, w którym zamierzają brać udział. Tyle, że zмова przetargowa jak miała miejsce w postępowaniu Choczewo nie dotyczyła tego, że Spółki Grupy Budimex, nie poinformowały się wzajemnie o chęci uczestniczenia w tym samym postępowaniu i doszło do przypadkowego ich „spotkania”. Istotą tej zмовy było z góry zaplanowane, koordynowane działanie w celu sprzecznym z prawem, przy zlekceważeniu własnych rekomendacji prawnych.

[zalecenia dotyczące sposobu opracowywania ofert]

Przedstawiony dokument będący zaleceniami dotyczącymi sposobu opracowywania ofert przez Budimex Budownictwo (załącznik 5 do samooczystczenia) nie ma związku z naruszeniem jakiego dopuścił się ten wykonawca. Naruszeniem było zawarcie niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję i tego ten dokument nie dotyczy (dotyczy on w znacznej mierze kwestii poufności). Dokument ten w żaden sposób nie określa, jakie są zasady współpracy przy przygotowaniu ofert z innymi Spółkami Grupy Budimex, w szczególności wymiany informacji i korzystania z pracowników np. Budimex S.A. Tymczasem w postępowaniu Choczewo kwestia zaangażowania pracowników Budimex S.A. (co zresztą próbowali oni ukryć) w przygotowanie rzekomo trzech niezależnych ofert (w tym

oferty Budimex Budownictwo) była jedną z kluczowych dla sprawy okoliczności. Pomimo tego z zaleceń nie sposób się dowiedzieć czy taka współpraca jest możliwa i na jakich zasadach. Z powyższym koreluje także uchwała zarządu Budimex Budownictwo z 18.12.2025 r. (załącznik nr 7 do samooczczenia nr 3) w sprawie: zaleceń w zakresie przygotowania ofert lub wniosków w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przez spółki Grupy Budimex, której treść nie odpowiada na te kwestie, którym należy zapobiegać w przyszłości, w tym przygotowanie koordynowanych ofert.

[szkolenia]

W ocenie Odwołującego, za skuteczny środek nie mogą zostać uznane także przeprowadzane i planowane szkolenia. Zwłaszcza mając na uwadze ciężar naruszenia oraz wielkość podmiotu jakim jest Grupa Budimex, należy uznać, że szkolenia są niewystarczającymi środkami. Koniecznym jest wprowadzenie i przestrzeganie odpowiednich procedur. Szkolenia mogą być ewentualnie dodatkiem do skutecznych, rzeczywiście przestrzeganych procedur.

Odwołujący podkreślił konieczność rzeczywistego przestrzegania procedur, ponieważ to nie kwestia świadomości prawnej (a tego dotyczą szkolenia wykazywane przez Budimex) stanowiły problem w postępowaniu PSE. Przecież Budimex przedłożył opinię prawną, zgodnie z którą wszystkie trzy oferty miały być przygotowywane zupełnie niezależnie, z wykorzystaniem procedury „chińskich murów”. Problemem było jej zlekceważenie, niedostosowanie się do niej i wspólne, skoordynowane przygotowywanie ofert z góry ustalonym zamiarem niedozwolonego porozumienia. W tym kontekście szkolenia są zupełnie nieadekwatne do tego postępowania.

Zwrócić należy uwagę, że prowadzącymi te szkolenia byli radca prawny z Pionu Prawno-Organizacyjnego oraz Dyrektor Biura Handlowego (oboje z Budimex S.A.). Gdyby faktycznie czyn jakiego dopuścił się Budimex miał być błędem w rozumieniu dokumentacji postępowania, to błąd ten powstałby nie wśród szeregowych pracowników, ale właśnie w Pionie Prawno-Organizacyjnym i Biurze Handlowym. To osoby z tych działów są odpowiedzialne za analizę SWZ, a Dyrektor Handlowy za właściwy nadzór nad składaniem ofert. Oznacza to, że osobami prowadzącymi szkolenia miałyby być osoby prawdopodobnie odpowiedzialne za naruszenie, w wyniku którego powstała konieczność przeprowadzenia szkoleń. Działanie to jest zupełnie sprzeczne z wyjaśnieniami Budimex Budownictwo. Poważne wątpliwości budzi osoba Dyrektora Biura Handlowego Budimex S.A., który miał być jednym ze szkółących. Osobą tą jest p. C.S.. Trudno uwierzyć, że cała koncepcja i realizacja skoordynowanych i bardzo konsekwentnych działań składających się na sprawę zmywy przetargowej w Postępowaniu Choczewo odbywała się poza jego wolą i świadomością. Wybór takiej osoby na prowadzącego szkolenie jak zapobiec w przyszłości takim naruszeniami jest co najmniej wysoce kontrowersyjny.

Odwołujący wskazał także, że Budimex Budownictwo nie wykazał co było przedmiotem szkoleń i jakie materiały otrzymali z tego szkolenia pracownicy Grupy Spółek Budimex. Z załącznika nr 12 do samooczczenia wynika, że jest to plik pdf pt. „warsztaty Choczewo_Prezentacja_M.Maksimiuk_2.09.2025”, ale brak jego treści uniemożliwia ocenę czy treść tych szkoleń faktycznie zapobiega podobnym naruszeniom w przyszłości.

[wytyczne dostępne w intranecie Budinet]

Końcowym środkiem zapobiegającym dalszym naruszeniom opisanym przez Budimex Budownictwo jest zamieszczenie wytycznych w wewnętrznym systemie informatycznym Grupy Budimex, w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi przez wszystkich pracowników. Jest to dokument forsujący tezę Budimex Budownictwo, według której popełnione naruszenie dotyczyło nieprawidłowej interpretacji dokumentacji zamówienia (co stoi w całkowitej sprzeczności z ustaleniami Wyroku KIO ws. Choczewo). Dokument ten nie zawiera opisu rzeczywistego naruszenia, zawiera niepełny i wprowadzający w błąd opis stanu faktycznego, w szczególności poprzez brak opisu metodyki zawartej zmywy. Tym samym, nie może on w żaden sposób zapobiegać takim naruszeniom w przyszłości. Skoro bowiem bazuje on na błędnym stanie faktycznym, wyprowadza nieadekwatne wnioski to nie może pełnić funkcji zapobiegającej przed takimi naruszeniami. Materiał ten całkowicie pomija kwestię ścisłego koordynowania ofert różnych spółek, pomija to, że celem tego działania było obejście postanowień SWZ Choczewo, że doszło do zlekceważenia wniosków opinii prawnej z 5.02.2025 r. Zdaniem Odwołującego, z całą pewnością materiały publikowane w Budinet nie mają żadnego waloru poznawczego, wychowawczego czy prewencyjnego. Cały ten materiał jest próbą wytłumaczenia się organizacji przed pracownikami ze zdarzenia, które z pewnością nie przynosi chwały Grupie Budimex. Świadczy o tym choćby to, że tłumaczenie sytuacji jest dominującym elementem tego materiału, a trudno tam znaleźć rzeczywiste zalecenia czy też zakazy.

[nieskuteczność samooczczenia bez przyznania się do zawinienia]

Budimex Budownictwo w samooczczeniu podaje nieprawdziwą i sprzeczną z ustaleniami KIO wersję zdarzeń co do rzeczywistych okoliczności zawarcia niedozwolonego porozumienia, co implikuje jeszcze jedną okolicznością. Jak trafnie wskazuje KIO w swym orzecznictwie, brak przyznania się do winy i kwestionowanie swojej odpowiedzialności za zdarzenie podważa sens jego samooczczenia. Absolutnym minimum powinno być to, że Budimex Budownictwo przyzna, iż doszło do okoliczności ustalenia i wdrożenia planu ścisłej koordynacji składania ofert

między Spółkami Grupy Budimex w celu obejścia postanowień SWZ Choczewo. Innymi słowy, że prawidłowo identyfikuje źródło sprawy. Tymczasem Budimex Budownictwo składając samooczystczenie nie przyjmował i nie przyjmuje do wiadomości oczywistych faktów, a mianowicie takich, że to nie błąd w rozumieniu prawa spowodował zawarcie niedozwolonego porozumienia, tylko chęć i plan ominięcia ograniczeń SWZ Choczewo oraz oczywiste zlekceważenie przez swój personel własnej opinii prawnej (opinia z 5.02.2025 r.). Postępowanie Budimex Budownictwo pokazuje, że nie tylko nie przyznaje się on do zawarcia niedozwolonego porozumienia, ale wręcz wypiera oczywiste i ustalone fakty (pełnej koordynacji działań w postępowaniu Choczewo), co tym bardziej uzasadnia, że brak przyznania tych okoliczności i uznania ich za źródło i przyczynę całej sprawy, uniemożliwia uznanie samooczystczenia za skuteczne.

[dotychczasowe wyroki KIO w analogicznych sprawach]

Odwolujący wskazał ubocznie, że wg stanu na dzień złożenia odwołania, wg najlepszej wiedzy Odwołującego, zostały rozpoznane dwa odwołania, w których Izba kompleksowo i merytorycznie rozpoznała odwołania w zakresie zarzutów skierowanych względem samooczystczeń podejmowanych przez Spółki Grupy Budimex. Samooczystczenia te są praktycznie identyczne w swej treści. Wszystkie środki podejmowane przez te spółki są takie same. W obu tych sprawach Izba dwukrotnie uznała, że środki podjęte przez te spółki są niewystarczające dla zapobieżenia występowania podobnym sytuacjom w przyszłości. Pierwsza z tych spraw (KIO 1/26) dotyczyła samooczystczenia Budimex Budownictwo, a druga (KIO 664/26) samooczystczenia Budimex S.A.

[zarzut nr 2]

[złożone zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i ich główne tezy]

Budimex Budownictwo złożył dwukrotnie wyjaśnienia rnc (datowane na 15.10.2025 r. i 12.11.2025 r.). W odniesieniu do obu zastrzeżeń ich tajemnicę składając zasadniczo identyczne uzasadnienie. Podstawowym argumentem na jaki powołuje się Budimex Budownictwo zastrzegając tajemnicę przedsiębiorstwa wyjaśnien rnc jest jego rzekome ogromne doświadczenie w realizacji tego rodzaju zamówień. Jak twierdzi ten wykonawca jego wieloletnie doświadczenie pozwoliło mu na wypracowanie know-how wyceny, które ma unikalny charakter.

Zasadniczo dość zbieżna argumentacja dotyczy wartości gospodarczej zastrzeganych informacji. W tym przypadku Budimex Budownictwo także powołuje się na to, że latami zbierał te informacje i poniósł w tym celu bliżej nie określone nakłady.

Także strategia budowania cen ofertowych jest wytworzona na bazie doświadczeń z realizacji innych zamówień, analiz bieżących kosztów wykonawcy i oceny co do tego, w jaki sposób dane koszty będą zachowywały się w kolejnych miesiącach i latach. Zebranie tego typu informacji i ich analiza to godziny pracy zespołów kosztorysowych i osób zarządzających spółką. Swobodny dostęp konkurencji do informacji zawartych w zastrzeganych dokumentach mógłby prowadzić do kopiowania rozwiązań i założeń Wykonawcy do własnych ofert i wykorzystywania ich w innych przetargach, co z kolei niwelowałoby przewagę konkurencyjną wykonawcy, którą wypracował sobie przez lata. Ujawnienie informacji zastrzeganych mogłoby więc spowodować powstanie po stronie Wykonawcy szkody równej co najmniej zyskom, jakie wykonawca mógłby uzyskać, realizując podobne zamówienia.

Odwolujący podkreślił, że w zastrzeżeniu tajemnicy nie znajduje się wskazanie choćby jednego przykładu rzekomego ogromnego doświadczenia Budimex Budownictwo w zakresie „realizacji podobnych zamówień” i to budowanego „przez lata”. Dość podobny motyw pojawia się w odniesieniu do informacji „wynikających z ofert podwykonawców”.

[kwestia rzekomego doświadczenia Budimex Budownictwo]

Budimex Budownictwo nie wykazał w uzasadnieniu zastrzeżenia tajemnicy, że posiada jakiekolwiek doświadczenie, na które się wielokrotnie powołuje. Konstrukcja oferty Budimex Budownictwo wprost i w sposób jednoznaczny przeczy twierdzeniom tego wykonawcy. Zamawiający w pkt VII.2.4.a-d SWZ postawił warunek ubiegania się o zamówienie w zakresie doświadczenia. Budimex Budownictwo nie był w stanie samodzielnie spełnić choćby jednego z czterech składowych warunków doświadczenia, w całości posługując się udostępnionym zasobem. To jednoznacznie pokazuje, że twierdzenia wykonawcy są niezgodne z prawdą.

Odwolujący wskazał, że jest wiedzą powszechną w tej branży, że Budimex Budownictwo nie ma doświadczenia w zamówieniach podobnych, a jego udział w tym zamówieniu oparty jest na podwykonawcach udostępniających mu zasób.

[tajemnica przedsiębiorstwa, a podwykonawcy]

Budimex Budownictwo opiera swe zastrzeżenie w zakresie podwykonawców i ofert na twierdzeniu, że to jakaś szczególnie wyselekcjonowana grupa. Jednocześnie jej odtworzenie z wyjaśnień grozi temu wykonawcy utratą przewagi konkurencyjnej budowanej przez lata, bo konkurencji mogłoby nawiązać współpracę z tymi podwykonawcami. Jest to stwierdzenie zdumiewające w kontekście oświadczenia złożonego przez Budimex Budownictwo w ofercie o zamiarze korzystania z podwykonawców (FPP Enviro sp. z o.o. oraz EMCA VOLT sp. z o.o.), których nazwy zostały przez

Budimex Budownictwo ujawnione. Innych wykonawców, tak rzekomo wyselekcjonowanych i sprawdzonych, Budimex Budownictwo nie wskazał.

W konsekwencji cała argumentacja w zakresie podwykonawców i informacjach wynikających z ich ofert jest oczywiście sprzeczna ze sposobem postępowania Budimex Budownictwo w tym postępowaniu. Obie ujawnione przez Budimex Budownictwo firmy, to podmioty wiele lat działające na tym rynku, z ugruntowaną pozycją. Obie te spółki wielokrotnie były podwykonawcami różnych wykonawców, w tym takich jak: Aldesa, SPIE, Elfeko, a niekiedy EMCA zawierała umowy z PSE. Także z tego powodu twierdzenia Budimex Budownictwa są nieprawdziwe.

[brak związku pomiędzy treścią zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa a przedmiotem postępowania]

Jak wynika z zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nie odnosi się ono do przedmiotu zamówienia. Przedmiotem zamówienia jest usługa, przede wszystkim projektowania oraz powiązanych z tym czynności. Nie są przedmiotem zamówienia roboty budowlane wymagające użycia specjalistycznego sprzętu, czy też materiałów. Tymczasem analizując zastrzeżenie tajemnicy widać, że odnosi się ono do robót budowlanych.

Skoro zasadnicze argumenty przemawiające za zastrzeżeniem tajemnicy nie tylko nie zostały wykazane przez Budimex Budownictwo, ale są nieprawdziwe, to zastrzeżenie to należy uznać za całkowicie bezskuteczne.

W dniu 21 kwietnia 2026 r. Odwołujący złożył do akt sprawy pismo procesowe, wnosząc o reasumpcję stanowiska przez Zamawiającego i uwzględnienie odwołania.

W dniu 12 maja 2026 r. Odwołujący złożył do akt sprawy pismo procesowe, w którym wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentu: *Środki podjęte w ramach Grupy Kapitałowej Budimex na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych [Procedura samooczyszczenia]* z dnia 1.04.2026 r. na fakt zmiany treści samooczyszczenia, w tym zmiany opisu okoliczności związanych z dokonaniem przewinienia oraz podjętych środków naprawczych, w szczególności na fakt:

- przyznania przez Spółki z Grupy Budimex jakie są rzeczywiste okoliczności zawartej umowy przetargowej,
- określenia kręgu osób zaangażowanych w złożenie ofert w ramach umowy przetargowej w postępowaniu ws. Choczewa oraz konsekwencji wyciągniętych wobec tych osób;
- przeprowadzenia nowego audytu, wykonanego przez podmiot zewnętrzny oraz wniosków z tego audytu;
- nowych reguł organizacyjnych i składania ofert.

W ocenie Odwołującego, złożenie nowego samooczyszczenia z tak licznymi zmianami wobec samooczyszczenia, które było oceniane w toku niniejszego postępowania, potwierdza niewystarczający i nieprawidłowy charakter samooczyszczenia ocenianego przez zamawiającego w toku spornego postępowania. W konsekwencji potwierdza to zasadność odwołania, które kwestionuje pozytywną jego ocenę. Ponadto potwierdza to bezzasadność stanowiska Zamawiającego, który w odpowiedzi na odwołanie broni jako wystarczającego i prawidłowego charakteru samooczyszczenia, które zostało diametralnie przeformułowane przez Budimex.

Zdaniem Odwołującego, zmiana stanowiska co do opisanie okoliczności faktycznych czynu w nowym samooczyszczeniu Budimex potwierdza twierdzenia dotyczące braku wypełnienia drugiej z przesłanek określonych w art. 110 ust. 2 Pzp tj. wyczerpujące wyjaśnienia okoliczności związanych z popełnionym wykroczeniem. Dokonanie tak diametralnej zmiany potwierdza, że wcześniej Budimex nie wyjaśnił tych okoliczności, a kluczył, starając się umniejszyć swoje przewiny, co dyskwalifikowało samooczyszczenie. Dodatkowo, pierwotnie prezentowane przez Budimex stanowisko determinowało podjęcie niewłaściwych środków w celu wykazania swojej rzetelności na przyszłość. W nowym samooczyszczeniu Budimex dokonał gruntownej zmiany w tym zakresie. Budimex nie powołuje się już na kary „pouczenia”, ale oświadcza, że:

–zakończono współpracę z członkiem zarządu Budimex S.A., który był jednocześnie Dyrektorem Operacyjnym ds. Budownictwa:

- zawarto porozumienia zmieniające umowy o pracę z Dyrektorem ds. Ofertowania oraz Ekspertem ds. Ofertowania, które zostały przeniesione na inne stanowiska do innych spółek z Grupy Budimex, niezwiązane z procesem ofertowania
- została zakończona współpraca z radcą prawnym, świadczącym wewnętrzne usługi w ramach Postępowania ws. Choczewa.

Wyciągnięcie konsekwencji wobec powyższego grona osób potwierdza, że pierwotne „zrzucenie odpowiedzialności” na trzech pracowników średniego szczebla kierowniczego i ukaranie ich „pouczeniem” było zupełnie nieadekwatnym i niewystarczającym środkiem naprawczym. W konsekwencji Budimex niejako potwierdza, że wcześniejsze środki podjęto wobec osób zaangażowanych w sprawę umowy przetargowej nie były wystarczające. Co ważne, te wcześniejsze środki nie gwarantowały, że takie sytuacje jak w postępowaniu PSE się nie powtórzą.

Wykonany przez niezależny podmiot audyt i podjęte w jego wyniku nowe środki naprawcze potwierdziły rolę i uchybienia m.in. członka zarządu Budimex S.A. oraz Radcy Prawnej, która świadczyła usługi doradztwa wewnętrznego. Do tej pory ta rola oraz konsekwencje działań tych osób nie były ujmowane w samooczyszczeniu, co powodowało

niewystarczający charakter tego oświadczenia.

Końcowo Odwołujący wskazał, że z informacji z nowego samoocyszczenia wynika także, że Budimex wprowadził nowe reguły organizacyjne oraz reguły składania ofert, co w świetle braku takich reguł we wcześniejszym samoocyszczeniu potwierdza niewystarczający charakter tamtego dokumentu.

W dniu 11 czerwca 2026 r. Odwołujący wniósł o reasumpcję stanowiska przez Zamawiającego i uwzględnienie odwołania.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2026 r. wykonawca Budimex Budownictwo sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Wniósł o oddalenie odwołania. Przystępujący przedstawił swoje stanowisko w sprawie w piśmie procesowym z dnia 18 maja 2026 r. Wskazał, że zarówno opis stanu faktycznego jak uwagi i zastrzeżenia wobec samoocyszczenia przedstawione przez Odwołującego stanowią wyraz jego subiektywnej oceny – co zrozumiałe oceny negatywnej, co wynika z roli procesowej Odwołującego jako oponenta i konkurenta Przystępującego, który próbuje przekonać Izbę do tego, że Przystępujący powinien podlegać wykluczeniu, jego oferta odrzuceniu.

Przystępujący zauważył, że w pkt II.1 samoocyszczenia Przystępujący wyraźnie oświadczył, że: nie stwierdzono wystąpienia szkody, a zatem nie zaistniała konieczność jej naprawienia. Wykonawca zapewnia, że w przypadku stwierdzenia takiej szkody, zobowiązuje się do jej naprawienia. Oświadczenie Przystępującego jest w pełni zgodne z wymaganiami wynikającymi z art. 110 ust. 2 pkt 1) Pzp. W powyższym kontekście „naprawienie szkody” oznacza zapłatę odszkodowania albo ekwiwalentu odszkodowania (kary umownej) albo kary lub odszkodowania wynikającego z decyzji administracyjnej stwierdzającej naruszenie, które może stanowić podstawę wykluczenia. W sprawie dotyczącej postępowania Choczewo żadna z powyższych okoliczności nie miała miejsca. Jak wynika z dokumentów załączonych do samoocyszczenia (z uwzględnieniem aktualizacji z 21.01.2026 r.) Budimex S.A. uiścił koszty zastępstwa prawnego na rzecz zamawiającego PSE oraz wystąpił do odwołujących o wskazanie numerów rachunków bankowych, na które winien uiścić kwoty kosztów zasądzonych Wyrokiem Choczewo na rzecz odwołujących. Budimex S.A. zobowiązał się również do uiszczenia kosztów zastępstwa prawnego w zw. z postępowaniem skargowym.

Przystępujący przedstawił wszystkie istotne okoliczności sprawy, w tym sposób oceny wymagań PSE oraz interpretacji przepisów Pzp przez Przystępującego na moment złożenia oferty, które miały wpływ na sposób złożenia oferty przez Przystępującego w Postępowaniu Choczewo, ale również ustalenia Izby, wynikające z pisemnego uzasadnienia orzeczenia oraz ustalenia Sądu wynikające z ustnych motywów orzeczenia. Pisemne uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego z 19 grudnia 2026 r. zostało doręczone Przystępującemu w marcu 2026 r. Jednocześnie, określona kwalifikacja prawna zachowania wykonawców, dokona przez Izbę, nie jest równoznaczną z tym, że wykonawcy (tutaj: spółki z grupy kapitałowej Budimex) zdawały sobie sprawę z tego, że ich działania może zostać uznane za bezprawne. Z przepisu art. 110 ust. 2 PZP wynika obowiązek przedstawienia „faktów i okoliczności” związanych z naruszeniem, to taki opis nie obejmuje wyłącznie stwierdzanych naruszeń (w tym przypadku ustaleń Krajowej Izby Odwoławczej), ale również przedstawienie Zamawiającemu okoliczności faktycznych i prawnych towarzyszących złożeniu oferty, w tym wymagań wynikających z warunków zamówienia w postępowaniu Choczewo oraz to, jak te wymagania interpretował, w kontekście przepisów PZP, na moment złożenia oferty, ale również przedstawił okoliczności ustalone przez Izbę, uznane za stanowiące podstawę naruszenia odnośnych przepisów PZP i to te ostatnie stanowią podstawę podjętych działań naprawczych.

Przystępujący zaprezentował zatem w samoocyszczeniu opis okoliczności i faktów w najszerszym możliwym zakresie, tj. przedstawiając:

- 1) szczegółowe wymagania wynikające z dokumentacji Postępowania PSE;
- 2) interpretację tych wymagań oraz wykładni przepisów prawa dokonaną przez Przystępującego przed złożeniem oferty w postępowaniu PSE;
- 3) ustalenia faktyczne i prawne poczynione przez Izbę w Wyroku Choczewo stwierdzającym naruszenie.

Przystępujący zauważył, że samoocyszczenie ma charakter kroczący i jest procesem rozłożonym w czasie. Przystępujący dokonuje aktualizacji Samoocyszczenia i działań naprawczych. Świadczy o tym fakt, że w Postępowaniu zostały złożone samoocyszczenie z 3 września 2025 r., jego aktualizacja z 2 października 2025 r. oraz kolejna aktualizacja z 21 stycznia 2026 r. Przystępujący wprowadził kolejne działania naprawcze, opisane w najnowszej aktualizacji samoocyszczenia z maja 2026 r., która również została przekazana Zamawiającemu.

W ramach podjętych działań naprawczych, które zostały opisane w aktualizacji samoocyszczenia z 1 kwietnia 2026 r. Przystępujący zlecił niezależny audyt, którego celem było ustalenie okoliczności faktycznych związanych z procesem przygotowania, zatwierdzenia i złożenia ofert w Postępowaniu Choczewo. Z ustaleń audytora wynika zatem, że pracownicy Przystępującego, przygotowując oferty nie byli świadomi ryzyka prawnego, związanego z tym, że działanie polegające na złożeniu 3 ofert w jednym postępowaniu podzielonym na części może być uznane za zмовę

przetargową w rozumieniu art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp. Jednocześnie, na etapie przygotowania i złożenia ofert pracownicy opierali się na korespondencji z Radcą Prawnym, który nie wskazywał na ryzyko naruszenia art. 108 ust. 1 pkt. 5 Pzp ani też nie dysponowali wówczas żadną sformalizowaną poradą prawną w postaci opinii prawnej. Nie jest zatem prawdziwe ani trafne stwierdzenie Odwołującego, że Budimex doskonale rozumiał wymagania PSE (o czym świadczą działania Budimex podejmowane w toku postępowania, chociażby pozyskiwanie opinii prawnych).

Przystępujący wskazał, że często brak znajomości przepisów prawa lub ich niewłaściwa interpretacja prowadzą do ich naruszenia. Nie usprawiedliwia to oczywiście samego naruszenia, może jednak stanowić jego przyczynę lub jedną z przyczyn. Na marginesie należy wskazać, że wskazuje to również na spójność i prawidłowość działań podjętych przez Przystępującego w ramach Samooczyszczenia, które w istotnej mierze polegają na szkoleniu i podnoszeniu świadomości prawnej pracowników GK Budimex (

Celem, jaki przyświeca procedurze samooczyszczenia jest zapewnienie, że wykonawca nie dopuści się w przyszłości podobnych naruszeń jak te, z których się oczyszcza. Innymi słowy, chodzi de facto o zastosowanie skutecznych narzędzi compliance, czyli odpowiednich procedur zgodności, na przyszłość. Samoistnym celem procedury samooczyszczenia nie jest natomiast penalizacja (karanie) osób fizycznych (pracowników) wykonawcy, którzy w jakiś sposób uczestniczyli w naruszeniu, jeśli inne środki naprawcze realizują cel samooczyszczenia, a stosowanie takich kar nie jest konieczne i zasadne. zastosowania wobec pracowników sankcji wynikających z Kodeksu Pracy, po dacie stwierdzenia zmowy, tj. po 18.08.2025 r., stanowiłoby naruszenie przepisów Kodeksu Pracy. Z powyższych względów Budimex S.A. zastosował środek w postaci „pouczenia”, a jego zasadniczym celem nie jest również, jak sugeruje Odwołujący „oczyszczenie się z wykorzystania prywatnych skrzynek mailowych”, ale bezwzględne zobowiązanie pracowników do stosowania nowych procedur dotyczących poufności przygotowywania ofert. Co więcej, osoby wobec których zastosowano pouczenia, to nie „szeregowi pracownicy”, ale osoby zajmujące stanowiska w randze dyrektorów w Biurze Handlowym. Jak wynika z samooczyszczenia, działania pracowników, do których skierowano pouczenia oraz zalecenia dotyczące przygotowania ofert będą podlegały bieżącemu monitoringowi, a naruszenie tych procedur będzie podlegało sankcjom, włącznie z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 52 Kodeksu Pracy). Jest to środek proporcjonalny zarówno do wagi naruszeń, jak i celu samooczyszczenia – tj. zapewnienia, że podobne uchybienia nie wystąpią w przyszłości. Działania kadrowe, związane również z reorganizacją personelu spółek wynikają również z Zaleceń i Wytocznych dotyczących przygotowania ofert. obejmują nie tylko pouczenia, ale też szkolenia (zarówno te przeprowadzone jak i planowane), w których uczestniczyli zarówno pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie ofert, pracownicy średniego jak i wyższego szczebla, łącznie z członkami zarządów spółek, ale również reorganizacja personelu opisana w Zaleceniach, co do tworzenia zespołów przygotowujących oferty oraz zachowania poufności tego procesu. nowe procedury wdrożone w spółce mają na celu zagwarantowanie pełnej niezależności (w ramach spółek) i poufności przygotowania ofert, czyli zapobieżenia przypadkom koordynacji działań związanych z przygotowaniem ofert pomiędzy poszczególnymi spółkami z grupy kapitałowej, które były podstawą stwierdzenia przez Izbę naruszeń w Wyroku Choczewo.

Działania i czynności podjęte przez Przystępującego w ramach samooczyszczenia podlegały również kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej spółki, które podlega bezpośrednio prezesowi spółki, a samooczyszczenie zostało również poddane ocenie zewnętrznej kancelarii prawnej.

Z uwagi na przyczynę stwierdzonych naruszeń, tj. wspólne przygotowanie ofert przez pracowników spółki – szkolenia są istotnym elementem budowania wśród pracowników świadomości i pogłębiania wiedzy na temat regulacji prawa zamówień publicznych na styku z prawem konkurencji. Z uwagi na zakres i tematykę szkoleń powyższe dotyczy nie tylko samego faktu istnienia regulacji prawnych z zakresu PZP i prawa konkurencji, ale przede wszystkim praktycznego wymiaru tych przepisów, ich stosowania, a przede wszystkim uświadamiania ciężaru konsekwencji w przypadku naruszenia ww. regulacji. szkoleniach uczestniczyli zarówno pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie ofert, pracownicy średniego jak i wyższego szczebla, łącznie z członkami zarządu Przystępującego. Szkolenia dotyczyły przesłanek wykluczenia, ale z uwzględnieniem przepisów prawa konkurencji oraz porozumień zakłócających konkurencję, w tym zmów przetargowych z uwzględnieniem zasad działania grup kapitałowych oraz szkoleń dla kadry zarządzającej i członków zarządu. Tym samym tematyka szkoleń była adekwatna do naruszeń stwierdzonych w Wyroku Choczewo.

Art. 110 ust. 2 pkt 3) Pzp zawiera otwarty i przykładowy katalog czynności, jakie wykonawca może podjąć, przy czym oczywiste i nie budzący w orzecznictwie i doktrynie wątpliwości jest fakt, że wykonawca podejmuje środki adekwatne do przesłanki objętej wykluczeniem, które pozwolą mu zapobiec powtórzeniu się sytuacji, która stała się podstawą jego wykluczenia. art. 110 ust. 2 Pzp nie mówi o obowiązku wykazania przez wykonawcę, w kontekście danego naruszenia, „wszystkich możliwych, nawet wyłącznie teoretycznie, działań”, ale odnosi się do „działań wystarczających”, „adekwatnych”. Powyższe jest również przejawem stosowania zasady proporcjonalności (działań adekwatnych i wystarczających do osiągnięcia celu) w kontekście oceny podstaw wykluczenia i związanych z nimi

środków naprawczych (samooczyszczenia). W tym kontekście Przystępujący przedstawił opinię prawną prof. ucz. dr hab. P.B. (Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego) z dnia 13 marca 2026 r. dotyczącą wykładni przepisów ustawy - *Prawo zamówień publicznych oraz dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych w kontekście zakresu samooczyszczenia*, która dotyczy interpretacji unijnych i polskich przepisów prawa w kontekście zakresu samooczyszczenia.

Przystępujący wskazał dodatkowo, że ocena skuteczności samooczyszczenia należy do zamawiającego i jest oparta na jego zindywidualizowanej ocenie tego, czy działania podjęte przez wykonawcę dają gwarancję jego rzetelności w kontekście zamówienia. Ocena samooczyszczenia dokonywana przez konkurentów wykonawcy (tutaj: Odwołującego) nie powinna mieć znaczenia dla ogólnej oceny środków gwarantujących przywrócenie rzetelności wykonawcy, ponieważ z obiektywnych względów taka ocena konkurenta zawsze będzie miała wydźwięk negatywny – w jego interesie leży bowiem to, aby wyeliminować z postępowania wykonawcę, wobec którego zachodzą podstawy wykluczenia, a który wykazuje swoją rzetelność w ramach procedury samooczyszczenia.

W odniesieniu do drugiego zarzutu Przystępujący wyjaśnił, że dokonując wyceny prac korzysta nie tylko z własnego know-how, ale również know-how grupy kapitałowej czy kontrahentów. Fakt, że Przystępujący, w celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu korzysta z potencjału podmiotów udostępniających potencjał nie oznacza, że samo uzasadnienie zastrzeżenia Wyjaśnień RNC nie spełnia wymagań skuteczności zastrzeżenia określonych w art. 18 ust. 3 PZP w zw. z art. 11 ust. 4 UZNK. Każde zamówienie (postępowanie) ma swoją specyfikę i konkretne wymagania stawiane przez zamawiającego. Przez to udział w takim postępowaniu może wymagać posiłkowania się doświadczeniem podmiotów trzecich oraz zaangażowania ich w realizację zamówienia. W zakresie ochrony informacji o podwykonawcach – jak powszechnie wiadomo, wykonawcy, w szczególności w tak specjalistycznych obszarach jak przedmiot zamówienia, chronią swoje kontakty i relacje handlowe, bo one warunkują przewagę konkurencyjną na rynku właściwym dla danego przedmiotu zamówienia – zarówno tych, których wykonawca wskazuje jako podwykonawców czy podmioty udostępniające potencjał, ale również inne podmioty, których wiedza pozwala na konkurencyjną wycenę oferty.

W dniu 07 maja 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Ad. Zarzut nr 1

Zamawiający wskazał, że Budimex Budownictwo podkreślił, iż „Wykonawca zapewnia, że w przypadku stwierdzenia takiej szkody, zobowiązuje się do jej naprawienia”. W ocenie Zamawiającego, wykonawca odnosi się w sposób ogólny do naprawienia szkody, bez jakiegokolwiek ograniczenia. Zamawiający wskazał, iż szkoda wymagająca naprawienia musi być realna, skonkretyzowana i wykazana. Twierdzenia Odwołującego o „opóźnieniu inwestycji” lub „utracie wartości pieniądza” są co najwyżej potencjalne. Odwołujący nie wykazał konkretnej kwoty, rzeczywistego wzrostu kosztów, czy choćby tego, że wzrost wynika właśnie z działań Budimex Budownictwo. Zamawiający prawidłowo zatem uznał środki samooczyszczenia przedstawione przez Budimex Budownictwo za wystarczające. Odwołujący nie wykazał, aby istniała skonkretyzowana, nienaprawiona szkoda pozostająca w adekwatnym związku przyczynowym. Wskazywane koszty postępowania odwoławczego podlegały rozliczeniu w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego pn. „Budowa linii 400 kV Choczewo – nacięcie linii Gdańsk Błonia – Grudziądz Węgrowb, natomiast twierdzenia dotyczące opóźnienia inwestycji i utraty wartości pieniądza mają charakter hipotetyczny i pośredni. Celem art. 110 Pzp jest przywrócenie wiarygodności wykonawcy poprzez realne środki naprawcze, a nie sankcyjne eliminowanie wykonawcy mimo skutecznego samooczyszczenia.

W ocenie Zamawiającego, wykonawca w sposób precyzyjny identyfikuje nieprawidłowości, których się dopuścił i nie kwestionuje okoliczności stanowiących przyczynę podjęcia działań naprawczych wskazanych w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18.08.2025 r. wydanym w sprawach: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25. W ocenie Zamawiającego, wykonawca nie podważał podstaw wykluczenia oraz - co warte wyeksponowania - nie negował treści rozstrzygnięcia, nie polemizował i oświadczył, że respektuje orzeczenie KIO i Sądu Zamówień Publicznych, i w konsekwencji, podjął działania zaradcze mające na celu wykazanie jego rzetelności.

Wyjaśnienia nie mają jedynie charakteru informacyjnego. Zamawiający ocenił, że wykonawca starał się wykazać, że rozumie przyczyny nieprawidłowości, przedstawił motywy i następstwa czynu oraz przedstawił podjęte działania zaradcze zaznaczając, że wdrożenie procedury „samooczyszczenia” nie jest czynnością jednorazową, tylko długotrwałą i rozłożoną w czasie i na tym tle nie tylko wdrożył działania natychmiastowe (i według Zamawiającego wystarczające), ale też kontynuuje te działania poprzez wprowadzenie i monitorowanie działań korygujących. Budimex Budownictwo w sposób jednoznaczny potwierdził, że ustalenia dokonane przez KIO i Sąd są prawidłowe, czynności dokonane przez podmioty, które dokonały zмовы miały miejsce. Nie jest zatem prawdą twierdzenie Odwołującego, iż Budimex Budownictwo sprowadza całą sprawę do błędu w rozumieniu treści SWZ i przepisów prawa. Zamawiający podkreślił, że przesłanka z art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp nie wymaga od wykonawcy „powtórzenia” ustaleń organu orzekającego ani użycia identycznej kwalifikacji językowej zdarzeń, lecz wystarczającego wyjaśnienia okoliczności i przyczyn nieprawidłowego

zachowania, tak aby zamawiający mógł ocenić rzetelność wykonawcy oraz skuteczność podjętych działań naprawczych. W tym ujęciu Budimex Budownictwo spełnił wymagania przepisu. Przepis art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp koncentruje się na tym, czy wykonawca aktywnie współpracuje i wyjaśnia stan faktyczny, a nie na tym, czy używa sformułowań oczekiwanych przez Odwołującego. Skoro Budimex Budownictwo wskazał, że respektuje w pełni uzasadnienie wyroku KIO, a także uznaje rozstrzygnięcie Sądu, przedstawi ponadto swoją własną analizę źródeł naruszenia, to oznacza, że podjął wysiłek merytorycznego wyjaśnienia przyczyn zdarzenia, co odpowiada celowi przepisu. W ocenie Zamawiającego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie ma sprzeczności między stwierdzeniem przez Budimex Budownictwo, że respektuje ustalenia KIO i Sądu, a źródłem problemu, jakim jest błędne zrozumienie zasad postępowania. Pierwsze dotyczy uznania stanu faktycznego i skutków prawnych, drugie – diagnozy organizacyjnej przyczyn zdarzenia. W ocenie Zamawiającego, Budimex Budownictwo spełniło cel wynikający z art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp nawet, jeśli Odwołujący oczekiwał bardziej kategorycznego przyznania się do zmywy. Zaznaczyć należy, iż nie można wyrwać jednego sformułowania „*błędna interpretacja SWZ*” i twierdzić, że wyczerpuje ono całe stanowisko Budimex Budownictwo. Ocena powinna obejmować cały materiał samooczystczenia. Wykonawca może formułować wyjaśnienia według własnego schematu, przy spełnieniu tego, aby były one: konkretne, wiarygodne, odnoszące się do zdarzenia i umożliwiające ocenę odzyskanej rzetelności.

W ocenie Zamawiającego, gdyby uznać, że pełne powielenie uzasadnienia wyroku KIO spełnia obowiązek wynikający z art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp, instytucja samooczystczenia zostałaby sprowadzona do formalnego aktu skruchy, zamiast realnej oceny naprawy przedsiębiorcy – to byłoby sprzeczne z funkcją tego mechanizmu.

Nieprawidłowe są również rozważania Odwołującego w zakresie stanowisk przedstawianych przez Budimex Budownictwo na różnych etapach postępowań w sprawie zamówienia pn. „Budowa linii 400 kV Choczewo – nacięcie linii Gdańsk Błonia – Grudziądz Węgrowo”. Sam fakt, że stanowisko Budimex Budownictwo ewoluowało w toku różnych etapów postępowania, nie oznacza automatycznie braku transparentności ani nieskuteczności samooczystczenia. Postępowanie przed KIO i postępowanie sądowe mają charakter sporny. Strony przedstawiają argumenty prawne adekwatne do danego etapu sprawy. To, że Budimex Budownictwo początkowo akcentowało samodzielność ofert, a następnie powołało się także na koncepcję single economic unit (SEU), nie oznacza zatajenia faktów, lecz rozwinięcie lub zmianę linii argumentacyjnej.

Zdaniem Zamawiającego, Odwołującemu umknęło to, że samooczystczenie ocenia się według stanu aktualnego, a nie dawnych strategii procesowych. Zamawiający badał, czy na moment składania wyjaśnień Budimex Budownictwo wyjaśnił okoliczności naruszenia, a nie badał spójności wszystkich historycznych pism procesowych. Samooczystczenie ma charakter naprawczy i przyszłościowy, a nie sankcyjny. Kluczowe jest, czy wykonawca obecnie jest wiarygodny.

Ponadto, ocena samooczystczenia nie może opierać się na selektywnie dobranych cytatach z dawnych pism procesowych (co eksponuje Odwołujący). Z całości dokumentacji wynika odzyskanie rzetelności, a więc pozytywna ocena była dopuszczalna. Zamawiający prawidłowo ocenił samooczystczenie Budimex Budownictwo, ponieważ zbadał aktualne wyjaśnienia w zakresie ustalenia faktów i okoliczności związanych ze zmywą. Sam fakt ewolucji argumentacji procesowej Budimex Budownictwo w toku wcześniejszych postępowań nie stanowi dowodu braku transparentności, ani nie przekreśla skuteczności samooczystczenia, zwłaszcza, że stanowiska te dotyczyły odmiennych aspektów prawnych i były formułowane na różnych etapach sporu.

Przepis art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp nie nakłada obowiązku zastosowania określonego rodzaju sankcji personalnych ani „ukarania” pracowników w rozumieniu represyjnym. Wymaga natomiast wykazania, że wykonawca podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie do zapobieżenia dalszym naruszeniom. Ustawodawca posługuje się pojęciem środków odpowiednich. Zamawiający w przedłożonej dokumentacji dopatrzył się, iż wykonawca:

- 1) poszerzył katalog zaimplementowanych działań obejmujących rozwiązania techniczne, organizacyjne oraz kadrowe;
- 2) w przeważającej mierze odnosi środki zaradcze do konkretnych czynów i konkretnego postępowania;
- 3) zapewnia, że przyjęte środki mają służyć „krzyżowej” weryfikacji potencjalnych ryzyk i zagrożeń pod kątem zgodności z podstawowymi zasadami prowadzenia postępowania o udzielenia publicznego, tj. zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności;
- 4) wdrożył i wdraża działania o szerokim spektrum to jest zarówno techniczne jak i organizacyjne a także kadrowe;
- 5) wykazuje powiązanie działań z konkretnymi naruszeniami stwierdzonymi w Wyroku KIO;
- 6) oświadcza, że przeanalizował konsekwencje naruszeń i podjął działania, które mają zmierzać do uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości zobowiązując się do dalszego ich monitorowania.

Powyższe oznacza, że wykonawca starał się dostosować działania do specyfiki analizowanej sprawy, wykazując, że jego działania mają charakter zindywidualizowany i odnoszą się bezpośrednio do okoliczności stanowiących podstawę zarzucanego przewinienia. Wykonawca przedstawił pełną narrację przyczynowo-skutkową, obejmującą

przyznanie się do błędu oraz wdrożenie działań prewencyjnych potwierdzonych dowodami, co pozwala na uznanie, że wyjaśnienia spełniają przesłankę wynikającą z omawianego przepisu. Zdaniem Zamawiającego wykonawca podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie dla zapobiegania dalszemu nieprawidłowemu postępowaniu, w szczególności:

- 1) zreorganizował personel;
- 2) sformułował nowe obowiązki wewnętrznych jednostek organizacyjnych;
- 3) wydał wytyczne i zalecenia;
- 4) wdrożył system raportowania i kontroli;
- 5) utworzył struktury audytu wewnętrznego do monitorowania przestrzegania przepisów, wewnętrznych regulacji;
- 6) wprowadził wewnętrzne regulacje dotyczące odpowiedzialności za nieprzestrzeganie przepisów;
- 7) pociągnął do odpowiedzialności osoby bezpośrednio zaangażowane w nieprawidłowe postępowanie wykonawcy.

Samooczyszczenie nie jest instrumentem karania pracowników, lecz mechanizmem odbudowy wiarygodności wykonawcy. Pouczenie może być odpowiednim środkiem kadrowym. Zamawiający podkreślił, że w sprawach dotyczących naruszeń konkurencyjnych problem ma charakter systemowy, wynika m.in. z braku procedur, niewłaściwego nadzoru, kultury organizacyjnej czy niejasnego podziału kompetencji. W takiej sytuacji najbardziej adekwatne są działania systemowe, a nie wyłącznie personalne. Zamawiający słusznie uznał, że Budimex Budownictwo skoncentrowało się na naprawie organizacji.

Nietrafne są również rozważania Odwołującego odnośnie przeprowadzonego audytu, wskazać bowiem należy, że podobieństwo audytów spółek z tej samej grupy kapitałowej nie świadczy o pozorności, lecz o racjonalnym zastosowaniu wspólnych standardów zarządczych w grupie kapitałowej. Odwołujący wywodzi pozorność audytu wyłącznie z podobieństwa treści dokumentów. Taki wniosek jest nieuprawniony. W grupach kapitałowych naturalne i powszechne jest stosowanie wspólnych standardów compliance, jednolitych procedur audytowych, tych samych metod oceny ryzyka, czy wreszcie analogicznych wzorców raportowania. Jeśli spółki funkcjonują w tej samej grupie kapitałowej, prowadzą zbliżoną działalność i podlegają tym samym ryzykom regulacyjnym, to podobieństwo audytów jest racjonalne i oczekiwane, a nie podejrzane. Na tym tle oczekiwania Odwołującego, aby audyt był unikalną autorską konstrukcją są nieuprawnione. Nawet, jeśli część struktury raportu lub zaleceń jest analogiczna do raportu spółki matki, nie oznacza to automatycznie braku realnej analizy sytuacji Budimex Budownictwo. Co więcej, art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp nie stanowi, że audyt musi zostać przeprowadzony wyłącznie przez niezależny podmiot zewnętrzny. Wykonawca może korzystać z zasobów wewnętrznych, o ile przedstawione działania są rzeczywiste, merytoryczne i pozwalają ocenić odzyskanie rzetelności. Sam fakt, że audyt prowadził członek Zarządu Budimex Budownictwo nie przesądza o jego wadliwości. Wręcz przeciwnie, świadczy o zaangażowaniu najwyższego szczebla zarządzania, realnej wadze przypisanej problemowi, czy osobistej odpowiedzialności kierownictwa za wdrożenie zmian. Odwołujący utożsamia niezależność audytu wyłączenie z podmiotem zewnętrznym, czego przepisy nie wymagają. Samo twierdzenie, że dokument jest podobny do innego raportu nie dowodzi fikcyjności. Odwołujący nie wykazał braku analizy danych przez Budimex Budownictwo, braku odniesienia do procesów Budimex Budownictwo, fikcyjnego charakteru ustaleń czy nieprawdziwości raportu. Zarzut ma charakter jedynie polemiczny.

Rozważania Odwołującego akcentujące, iż Budimex Budownictwo przedłożył raport z kontroli Budimex S.A. również nie zasługuje na uwzględnienie. Raport dotyczący kontroli spółki matki jest relewantny dla oceny Budimex Budownictwo. Skoro bowiem Budimex Budownictwo funkcjonuje w grupie kapitałowej, a wcześniejsze zdarzenia miały związek z relacjami wewnątrzgrupowymi, to dokument dotyczący spółki matki ma znaczenie dla ustalenia choćby sposobu zarządzania grupą, relacjami właścicielskimi i decyzyjnymi, czy źródeł wcześniejszych nieprawidłowości. W takim układzie raport nie jest cudzym dokumentem, lecz materiałem dotyczącym środowiska operacyjnego, w którym działa Budimex Budownictwo.

Ad. Zarzut nr 2

Zarzut dotyczy zaniechania odtajnienia przez Zamawiającego złożonych przez Budimex Budownictwo „wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny” datowanych na 15.10.2025 r. i datowanych na dzień 12.11.2025 r. Budimex Budownictwo w w/w pismach wskazało, że aby mogło dojść do skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, muszą być spełnione następujące przesłanki, dotyczące zastrzeżonych informacji: (1) informacja powinna posiadać wartość gospodarczą; (2) informacja powinna być poufna, tj. niedostępna łatwo nawet dla osób z danej branży; (3) informacja powinna być poddana odpowiednim (rozsądnym) działaniom w celu zachowania stanu poufności.

Zamawiający wyjaśnił, że dokonał analizy przedstawionego uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i uznał, że w/w przesłanki zostały spełnione. Informacje wymienione i załączone do wyjaśnień RNC stanowią wymierną wartość gospodarczą i ich ujawnienie może wywołać konkretną szkodę dla Budimex Budownictwo, z uwagi na fakt, że mogłyby zostać wykorzystane w walce konkurencyjnej, przez podmioty działające w tej samej branży,

co Budimex Budownictwo (projektowanie linii NN). Informacje zastrzeżone nie zostały udostępnione podmiotom trzecim. Z analizy tych informacji możliwe jest uzyskanie wiedzy o charakterze technologicznym, informacji cenowych oraz odnoszących się do organizacji przedsiębiorstwa. Wobec powyższego, oraz wobec faktu, że liczba i rodzaj opisanych środków, umożliwia Budimex Budownictwo przewagę konkurencyjną na rynku projektowania linii energetycznych, niewątpliwym jest, że informacja na ich temat stanowi dla Budimex Budownictwo wartość gospodarczą i jako taka podlega utajnieniu. Ponadto, informacje zastrzeżone zna wyłącznie wąskie grono pracowników Budimex Budownictwo uprawnionych do dostępu do informacji poufnych, zobowiązanych jednocześnie do zachowania ich w tajemnicy (dowody na powyższą okoliczność przedstawione są w przedmiotowym piśmie). „Polityka Bezpieczeństwa Informacji” zawierająca opis sposobu nadawania uprawnień dostępowych z print screenami, stanowi tajemnicę jego przedsiębiorstwa, ponieważ zawiera opis wewnętrznych mechanizmów ochrony informacji poufnych, środki techniczne i organizacyjne ochrony takich informacji, jest elementem polityki bezpieczeństwa informacji, który jest ujawniany jedynie pracownikom Budimex Budownictwo. Budimex Budownictwo podjął niezbędne działania w celu zachowania poufnego charakteru informacji zastrzeżonych, poprzez zawarcie stosownych umów z pracownikami, współpracownikami oraz kontrahentami. Powyższe wyjaśnienia Zamawiający uznał za konkretne, rzeczowe i pozwalające na uznanie, że Budimex Budownictwo wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 18 ust. 3 Pzp.

Zamawiający wskazał, że Budimex Budownictwo przedłożył ten dokument, jako dowód na to, że podjęło działania w celu zachowania stanu poufności, więc ten dokument sam w sobie nie musiał posiadać wartości gospodarczej.

Ochrona informacji zastrzeżonych w przedsiębiorstwie, w tym co do ceny oferty, wymaga właśnie ustalenia, wdrożenia, przestrzegania rutyny, czyli powtarzalnej procedury postępowania pracowników i systemu przedsiębiorcy. Tak więc zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa i jej uzasadnienie, w tym wypadku co do ochrony przed konkurencją sposobu i okoliczności towarzyszących ustaleniu ceny, nie wymaga każdorazowego dostosowania ochrony do konkretnego postępowania. Gdyby przyjąć oczekiwanie w tym zakresie Odwołującego to oznaczałoby, że informacje nie mają charakteru tajemnicy przedsiębiorstwa, ponieważ nie objęte są trwałym systemem ich ochrony przed dostępem konkurentów rynkowych. Bowiem cechą fundamentalną systemu ochrony informacji powinna być powtarzalność i trwałość jego funkcjonowania, a nie tworzenie każdorazowo systemu do konkretnego postępowania przetargowego.

W ocenie Zamawiającego, argumentacja przedstawiona przez Odwołującego w uzasadnieniu odwołania jest ogólnikowa i w żaden sposób nie dowodzi, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa nie zostało zweryfikowane przez Zamawiającego. Nie dowodzi również, że dokonanie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa nastąpiło w sposób nieprawidłowy. Zamawiający podkreślił, że jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zasadą, niemniej nie jest prawem bezwzględnie obowiązującym. Każdy wykonawca jest uprawniony do podjęcia działań mających na celu ochronę jego tajemnicy przedsiębiorstwa, więcej ma prawo domagać się utrzymania tej ochrony. Natomiast podmiot - jak w tym wypadku Odwołujący - obowiązany jest do wykazania, że w ramach poczynionych wyjaśnień wykonawca nie sprostał przesłankom uzasadniającym podjęcie ochrony.

W zakresie kalkulacji ceny oferty - tabeli jaka została złożona przez wykonawcę w wyniku odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień RNC, Odwołujący podał, że Budimex Budownictwo nie przedstawił żadnych argumentów przemawiających za zastrzeżeniem, z czym Zamawiający się nie zgadza, bowiem poczynszy od strony 3 do 5 pisma z dnia 15.10.2025 r. Budimex Budownictwo przedstawia argumentację w powyższym zakresie.

W odniesieniu do utajnienia ofert podwykonawców Budimex Budownictwo wykazał indywidualne podejście i rozwiązania odnoszące się także do pozyskanych do współpracy podwykonawców, czy potencjalnych podwykonawców (wynikające m.in. z zawartych umów), a także w ofertach cenowych i techniczno-cenowych kontrahentów. Informacje te dotyczą indywidualnych warunków cenowych współpracy z partnerami, podwykonawcami, zaproponowanych opcji różnicowania cen w zależności od przyjętych rozwiązań technologicznych i przeprowadzonych analiz co do sposobu wykonania przedmiotu zamówienia. Samo ujawnienie w formularzu ofertowym nazw podwykonawców nie skutkuje koniecznością odtajnienia przedstawionych w ramach wyjaśnień szczegółowych ofert tych podwykonawców, przyjętych do kalkulacji ceny ofertowej.

Zamawiający podkreślił, że wskazany w pkt 37 i 38 zakres zastrzeżonej tajemnicy przedsiębiorstwa był przedmiotem badania przez Izbę zarówno w 2021 r., 2023 r. i 2024 r. W każdym z odwołań (sygn. KIO 2821/21, KIO 2901/23 oraz KIO 52/24) Izba uznała zarzuty odwołań dotyczące nieskutecznego zastrzeżenia tajemnicy przez wybranego wykonawcę za niezasadne i oddaliła wskazane odwołania.

Zamawiający w sposób uczciwy i konkretny wykazał, że nie doszło do określonych przez Odwołującego naruszeń, a tym samym zarzuty Odwołującego są nieuzasadnione i nie zasługują na uwzględnienie.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestnika postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:
Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Wykonawca Budimex Budownictwo sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp, stając się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba ustaliła, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest „Opracowanie dokumentacji środowiskowej i projektów budowlanych oraz pozyskanie ostatecznych i prawomocnych decyzji administracyjnych dla zadania inwestycyjnego pn. „Budowa linii 400 kV Grudziądz – Płock”.

W przedmiotowym postępowaniu wykonawca Budimex Budownictwo wraz z ofertą złożył dokument JEDZ, w którym wskazał, że podlega wykluczeniu w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp. Jednocześnie w celu wykazania swej rzetelności złożył samooczystczenie - pismo z dnia 9 września 2025 r. stanowiące „Wyjaśnienia wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych”, w którym przedstawił informacje w związku z orzeczeniem KIOz dnia 18 sierpnia 2025 r. (sygn. akt KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25) w postępowaniu, którego przedmiotem była „Budowa linii 400 kV Choczewo - nacięcie linii Gdańsk Błonia - Grudziądz Węgrowo”, w którym Izba uwzględniła częściowo wniesione odwołania. Wykonawca Budimex Budownictwo wskazał m.in., że „Krajowa Izba Odwoławcza, uwzględniając zarzuty dotyczące naruszenia art. 108 ust. 1 pkt 5) ustawy PZP oraz 226 ust. 1 pkt 7) ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 uznk w konsekwencji nakazała unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty we wszystkich trzech częściach i nakazała zamawiającemu ponowienie badania i oceny ofert oraz odrzucenie ofert złożonych przez wykonawców Mostostal Kraków S.A., Budimex S.A. oraz Budimex Budownictwo sp. z o.o. W szczególności, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że Wykonawca i pozostałe podmioty z grupy kapitałowej Budimex nie wykazały, że przygotowały swoje oferty (złożone w poszczególnych, odrębnych Częściach postępowania) niezależnie.” „Jednocześnie, ponieważ w świetle wyroku Izby, źródłem naruszeń stwierdzonych przez Krajową Izbę Odwoławczą była błędna ocena zapisów SWZ i niewłaściwa interpretacja przepisów prawa w tym konkretnym stanie faktycznym (podziału zamówienia na części), podjęte działania koncentrują się na wdrożeniu odpowiednich procedur wewnętrznych gwarantujących zgodność działania Wykonawcy z przepisami Pzp w kolejnych postępowaniach oraz unikanie zachowań, które nawet hipotetycznie mogłyby nosić znamiona naruszeń.” Wykonawca Budimex Budownictwo załączył do złożonych wyjaśnień dowody w postaci: Wyniki kontroli Prezesa UZP dot. postępowania „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa — Dorohusk na odcinku Warszawa — Otwock — Dęblin — Lublin, odcinek OMock — Lublin w km 26,050 - 175,850”, Sprawozdanie z audytu, Zalecenia dotyczące sposobu opracowywania ofert.

W dniu 03 października 2025 r. Zamawiający wezwał wykonawcę Budimex Budownictwo do złożenia dodatkowych wyjaśnień w zakresie środków podjętych przez ww. wykonawcę w związku z procedurą samooczystczenia. Zamawiający podkreślił, że „Składając dokument JEDZ Wykonawca potwierdził, że zawarł porozumienie z innymi wykonawcami mające na celu zakłócenie konkurencji, jednocześnie w dodatkowym wyjaśnieniu Wykonawca ograniczył się do opisanie treści dokumentacji postępowania, które było przedmiotem rozprawy przed KIO, w tym swojej interpretacji zapisów SWZ, nie przedstawiając szeroko stanu faktycznego oraz swoich uchybień.” Zamawiający uznał, że „Działania opisane przez Wykonawcę mają charakter ogólny i nie wskazują w sposób precyzyjny, jak Wykonawca zamierza zapobiec podobnej sytuacji w przyszłości.”

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca Budimex Budownictwo przedłożył dalsze wyjaśnienia dotyczące samooczystczenia w dniu 10 października 2025 r. - „Środki podjęte w ramach grupy kapitałowej Budimex na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych” zawierające stanowisko wykonawcy co do opisu zdarzenia zbliżone merytorycznie do wcześniej złożonych wyjaśnień. Wykonawca załączył do tego pisma:

- Wyniki kontroli Prezesa UZP dot. postępowania „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa — Dorohusk na odcinku Warszawa — Otwock — Dęblin — Lublin, odcinek Otwock — Lublin w km 26,050 — 175,850”
- Sprawozdanie z audytu
- Raport z kontroli czynności wdrożonych w ramach procesu self-cleaningu
- Zalecenia dotyczące sposobu opracowywania ofert
- Dowód wymierzenia kary porządkowej pouczenia
- Plan szkoleń
- Raport uczestnictwa w szkoleniu na Teams w dniu 2 września 2025 r. (zanonimizowany)
- Certyfikat dotyczący przeprowadzenia szkolenia dla Członków Zarządów Spółek z Grupy Kapitałowej Budimex pn. „Porozumienia zakłócające konkurencję, w tym z umowy przetargowej, a zasady działania grup kapitałowych stanowiących jedną jednostkę gospodarczą (SEU)” wraz z planem szkolenia
- Zrzut ekranu ze wspólnego SharePoint

- Zrzut ekranu z wewnętrznego systemu informatycznego Budimex — Budinet z dnia 2 września 2025 r., strona startowa oraz treść wpisu
- Plansza z przypomnieniem o konieczności zapoznania się z zasadami związanymi z procesem składania ofert wyświetlana na monitorach wszystkich pracowników Budimex
- Memorandum dotyczące przeprowadzenia weryfikacji skuteczności procedury samooczyszczania (self-cleaning) w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W dniu 14 stycznia 2026 r. Zamawiający ponownie skierował do wykonawcy Budimex Budownictwo wezwanie do złożenia dalszych wyjaśnień w zakresie środków podjętych przez ww. wykonawcę w związku z procedurą samooczyszczania. Zamawiający wskazał w wezwaniu m.in., że „W ocenie Zamawiającego, 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. W związku z powyższym, w celu potwierdzenia braku podstaw do wykluczenia z postępowania, Zamawiający wzywa do złożenia dodatkowych wyjaśnień referujących do okoliczności wskazanych w art. 110 ust. 2 ustawy, w celu potwierdzenia, że Wykonawca nie podlega wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy.”

W odpowiedzi na powyższe wezwanie wykonawca Budimex Budownictwo złożył kolejne wyjaśnienia dotyczące samooczyszczania w dniu 21 stycznia 2026 r. Wykonawca podtrzymał stanowisko przedstawione we wcześniejszych wyjaśnieniach dotyczących samooczyszczania i wskazał, że „Aktualizacja dokumentu nie zmienia istoty ani kierunku przyjętej procedury self-cleaningu, lecz stanowi jej rozwinięcie i potwierdzenie praktycznej realizacji założeń, zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pzp.”

W dniu 01 kwietnia 2026 r. Odwołujący złożył do Zamawiającego z własnej inicjatywy kolejny dokument zawierający informacje dotyczące samooczyszczania pn. „Środki podjęte w ramach Grupy Kapitałowej Budimex na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych [Procedura samooczyszczania]” wraz z załącznikami.

Uwzględniając stan faktyczny w sprawie, Izba zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że zasadny jest zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp w zw. z art. 108 ust. pkt 5) Pzp i w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp oraz w zw. z art. 110 ust. 2 i 3 Pzp, poprzez:

a) błędne uznanie, że złożone przez wykonawcę Budimex Budownictwo oświadczenie z dnia 9.09.2025 r. oraz jego aktualizacja z dnia 10.10.2025 r. i aktualizacja z dnia 21.01.2026 r. stanowiące „Samooczyszczanie”, o którym mowa w art. 110 ust. 2 Pzp jest wystarczające do wykazania jego rzetelności i braku podstaw do zastosowania wobec tego wykonawcy art. 110 ust. 3 zdanie drugie Pzp w zw. z art. 111 ust. 4 Pzp,

i w konsekwencji powyższego:

b) błędne uznanie, że wykonawca Budimex Budownictwo nie podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz w zw. z art. 110 ust. 3 Pzp i art. 111 ust. 4 Pzp wskutek tego, iż wykonawca ten zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji,

c) błędne uznanie, że oferta Budimex Budownictwo nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt lit.a Pzp, jako złożona przez wykonawcę podlegającego odrzuceniu

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego złożone przez Odwołującego dokumenty w załączeniu do odwołania oraz przy piśmie procesowym z dnia 12 maja 2026 r., tj.:

-wyrok KIO ws. Choczewo, wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXIII zs 130/25, wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXI zs 132/25, wyrok SZP z dnia 19.12.2025 r. ws. XXIII zs 133/25, pismo PSE z dnia 10.02.2026 r. (dot. postępowania Choczewo), pismo PSE z dnia 10.02.2026 r., pismo Aldesa z dnia 13.03.2025 r., pismo Zamawiającego z dnia 22.04.2025 r., pismo Budimex Budownictwo z dnia 5.05.2025 r. wraz z załącznikami (w tym dwoma opiniami prawnymi, odwołanie Romgos ws. KIO 2686/25, prezentacja złożona przez Romgos na rozprawie przed KIO ws. KIO 2686/25, pismo Budimex Budownictwo z dnia 7.10.2025 r. (pt. stanowisko przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego), skarga Budimex Budownictwo z dnia 18.09.2025 r. na wyrok KIO, sprawozdanie z audytu z dnia 28 sierpnia 2025 r. (dla Budimex S.A.) - na okoliczność ustalenia:

a) zaistnieniu wobec Budimex Budownictwo przesłanek wykluczenia z postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp,

b) rzeczywistych okoliczności zawarcia przez Budimex Budownictwo, Budimex S.A. oraz Mostostal Kraków S.A. porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, które miało miejsce w toku Postępowania Choczewo oraz zachowania (w tym składanych oświadczeń) Budimex Budownictwo po wyborze oferty najkorzystniejszej w Postępowaniu PSE,

c) ustalenia sposobu przeprowadzenia czynności naprawczych przez Budimex Budownictwo.

- dokument: *Środki podjęte w ramach Grupy Kapitałowej Budimex na podstawie art. 110 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych [Procedura samooczyszczania]* z dnia 1.04.2026 r. na okoliczność zmiany przez Budimex Budownictwo treści samooczyszczania, w tym zmiany opisu okoliczności związanych z dokonaniem przewinienia oraz podjętych środków naprawczych, w szczególności na fakt:

- przyznania przez Spółki z Grupy Budimex jakie są rzeczywiste okoliczności zawartej umowy przetargowej,
- określenia kręgu osób zaangażowanych w złożenie ofert w ramach umowy przetargowej w postępowaniu ws. Choczewa oraz konsekwencji wyciągniętych wobec tych osób;
- przeprowadzenia nowego audytu, wykonanego przez podmiot zewnętrzny oraz wniosków z tego audytu;
- nowych reguł organizacyjnych i składania ofert.

Izba zaliczyła w poczet materiału dowodowego złożone przez Przystępującego dokumenty w załączeniu do pisma procesowego z dnia 18 maja 2026 r.:

- 1) Informację od audytora zewnętrznego z dnia 13 kwietnia 2026 r. na okoliczność ustalenia okoliczności faktycznych związanych z procesem przygotowania, zatwierdzenia i złożenia ofert w postępowaniu Choczewo,
- 2) Opinię prawną prof. ucz. dr hab. P.B., Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, z dnia 13 marca 2026 r. dotycząca wykładni przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych w kontekście zakresu samooczyszczania z dnia 13 marca 2026 r. na okoliczność interpretacji unijnych i polskich przepisów prawa w kontekście zakresu samooczyszczania.

Izba zważyła, co następuje:

Zamawiający jest zobowiązany odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a) Pzp, jeżeli została złożona przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu z postępowania.

Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 5) 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.

Przepis art. 110 ust. 2 Pzp stanowi, 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.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że nie budzi wątpliwości w niniejszej sprawie kwestia wykluczenia Budimex Budownictwo z postępowania, w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp, wobec ustalenia zaistnienia umowy przetargowej w postępowaniu Choczewo z udziałem tego wykonawcy, co zostało stwierdzone wyrokiem KIO z dnia 18.08.2025 r. – sygn. akt KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25 oraz wyrokiem SZP - SO v Warszawie z dnia 19.12.2025 r. (Zs 130/25, XXIII Zs 132/25 i XXIII Zs 133/25). Jak wynika z dokumentacji postępowania wykonawca Budimex Budownictwo również sam uznał się za podmiot podlegający wykluczeniu z postępowania, zgodnie z oświadczeniem złożonym w JEDZ oraz oświadczeniem o wdrożeniu procedury samooczyszczania. Oferta Budimex Budownictwo w postępowaniu tzw. Choczewo w dniu 10 lutego 2026 r. została odrzucona przez Zamawiającego (PSE), jako złożona przez podmiot podlegający wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp. W świetle wydanych ww. orzeczeń w sprawie tzw. Choczewo nie ma wątpliwości co do stwierdzenia, że w ww. postępowaniu doszło do zawarcia pomiędzy Spółkami z Grupy Budimex (Budimex S.A., Budimex Budownictwo S.A. i Mostostal Kraków S.A.

niedozwolonego porozumienia zakłócającego konkurencję.

Warunki konieczne skutecznego samooczyszczenia zostały wskazane w treści art. 110 ust. 2 Pzp: - naprawienie lub zobowiązanie się do naprawienia szkody wyrządzonej wykroczeniem, - wyczerpujące wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych z wykroczeniem oraz - podjęcie konkretnych środków w celu zapobieżenia dalszym wykroczeniom. Podejmowane przez wykonawcę w ramach samooczyszczenia czynności muszą uwzględniać wagę i okoliczności czynu wykonawcy i być adekwatne do nich, co wprost wynika z art. 110 ust. 3 Pzp.

Izba podzieliła stanowisko Odwołującego prezentowane w niniejszej sprawie, że „*niedozwolone porozumienie zakłócające konkurencję jest jednym z najcięższych naruszeń przepisów dotyczących konkurencji [...]. W konsekwencji także działania mające na celu przeprowadzenie skutecznego samooczyszczenia muszą być adekwatne do tego rażącego naruszenia, a przede wszystkim adekwatne do tego, aby tego, aby zapobiec podobnym naruszeniom w przyszłości.*”

Zgodnie z art. 110 ust. 3 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.

Przechodząc do oceny przez Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu czynności samooczyszczenia dokonanych przez wykonawcę Budimex Budownictwo, która nastąpiła przez pryzmat przesłanek wymienionych w art. 110 ust. 2 pkt 1) – 3) Pzp, Izba uznała, że Budimex Budownictwo wykazał spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 110 ust. 2 pkt 1) Pzp, lecz nie wykazał spełnienia pozostałych przesłanek, o których mowa w art. 110 ust. 2 pkt 2) i 3) Pzp. Izba oceniła działania podjęte przez Budimex Budownictwo jako niewystarczające do wykazania rzetelności ww. wykonawcy w kontekście zawarcia porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, a zatem należało uznać, że dokonana przez Zamawiającego pozytywna ocena skuteczności samooczyszczenia złożonego przez wykonawcę Budimex Budownictwo jest nieprawidłowa w świetle okoliczności sprawy i obowiązujących ww. przepisów.

Ostatnia aktualizacja wyjaśnień w zakresie środków podjętych na podstawie art. 110 ust. 2 Pzp z dnia 01 kwietnia 2026 r. została złożona przez Budimex Budownictwo po dokonaniu czynności oceny ofert, a tym samym nie była oceniana przez Zamawiającego w ramach czynności badania i oceny ofert, zakwestionowanych w rozpoznawanym odwołaniu, zatem Izba nie dokonywała oceny ww. aktualizacji samooczyszczenia w kontekście czynności Zamawiającego. Izba oceniła ww. wyjaśnienia jedynie jako dowód na zmianę dotychczasowego stanowiska Budimex Budownictwo, ukazującą nowe podejście ww. wykonawcy do zdarzenia, które było podstawą wykluczenia w postępowaniu tzw. Choczewo, tj. zawarcia niedozwolonego porozumienia zakłócającego konkurencję.

Na podstawie wyjaśnień wykonawcy Budimex Budownictwo złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w zakresie „samooczyszczenia”, będących podstawą oceny dokonanej przez Zamawiającego w postępowaniu, Izba stwierdziła, że wykonawca Budimex Budownictwo wykazał spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 110 ust. 2 pkt 1) Pzp. W ocenie Izby, Budimex Budownictwo spełnił przesłankę odnośnie naprawienia szkody lub zobowiązanie się do jej naprawienia. Z treści oświadczenia złożonego przez Budimex Budownictwo w wyjaśnieniach - samooczyszczenia wynika, że w zakresie ocenionym przez Izbę oraz Sąd Zamówień Publicznych, dotyczącym nieprawidłowego działania Budimex Budownictwo nie stwierdzono wystąpienia szkody, a zatem nie zaistniała również konieczność jej naprawienia. Przy czym, wykonawca złożył jednoznaczne zapewnienie, że w przypadku, gdyby taka szkoda została jednak stwierdzona, zobowiązuje się do jej naprawienia. Wykonawca wykazał także że uiszczył wszystkie koszty zasadzone od niego w ramach toczących się postępowań, zarówno przez KIO jak i przed Sądem Zamówień Publicznych Sądem Okręgowym w Warszawie. Izba nie podzieliła zatem stanowiska Odwołującego, że Budimex Budownictwo nie naprawił ani nie zobowiązał się do naprawienia pełnej szkody wyrządzonej niedozwolonym porozumieniem. Wykonawca Budimex Budownictwo jednoznacznie oświadczył, że „*Wykonawca zapewnia, że w przypadku stwierdzenia takiej szkody, zobowiązuje się do jej naprawienia.*” W ocenie Izby, wykonawca odniósł się w sposób szeroki w zakresie zobowiązania się do naprawienia szkody, bez jakiegokolwiek ograniczenia co do zakresu szkody lub podmiotów uprawnionych do roszczeń odszkodowawczych. Odwołujący jednocześnie nie wykazał w niniejszym postępowaniu, aby zaistniała skonkretyzowana, nienaprawiona przez wykonawcę szkoda, pozostająca w adekwatnym związku przyczynowym z zaistniałym zdarzeniem.

Izba stwierdziła, że wykonawca Budimex Budownictwo nie wykazał spełnienia przesłanki wymienionej w art. 110 ust. 2 pkt 2) Pzp, tj. wyczerpującego wyjaśnienia faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym działaniem wykonawcy, skutkującym wykluczeniem z postępowania. Izba podkreśla, że po stronie wykonawcy leży obowiązek wyczerpującego i rzetelnego wyjaśnienia wszystkich faktów i okoliczności związanych z nieprawidłowym zachowaniem, co ma umożliwić zamawiającemu dokonanie oceny czy środki wskazane i opisane w samooczyszczeniu są odpowiednie, aby zapobiec takim naruszeniom w przyszłości. Skuteczność podjętych środków naprawczych należy

odnosić do wagi i charakteru czynu, ale także do rzetelnie zdiagnozowanego mechanizmu, który doprowadził do podjęcia przez wykonawcę niedozwolonych działań.

W złożonym samooczyszczeniu, pomimo oświadczenia wykonawcy, że respektuje wyrok Izby z dnia 18 sierpnia 2025 r. i Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2025 r. wykonawca Budimex Budownictwo wyjaśnił, że postępowanie Spółek z Grupy Kapitałowej Budimex w postaci zawarcia porozumienia mającego na celu naruszenie konkurencji było wynikiem błędnego rozumienia dokumentacji zamówienia i niewłaściwej interpretacji przepisów prawa, w szczególności art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp. Wykonawca opisał szeroko dokumentację postępowania, która była przedmiotem oceny przez Izbę i Sąd Okręgowy w tamtej sprawie, ale nie przyznał wprost, że z jego udziałem doszło dooskordynowanego działania, którego celem było osiągnięcie przewagi na skutek ograniczenia konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, poprzez podzielenie zamówienia pomiędzy poszczególne Spółki oraz osiągnięcie z tego tytułu korzyści biznesowych, co wykonawca dopiero jasno potwierdził w wyjaśnieniach z dnia 01 kwietnia 2026 r. Wykonawca w pierwszych i kolejnych wyjaśnieniach powołał się natomiast jedynie na błąd w rozumieniu SWZ i przepisów prawa, jako przyczynę zdarzenia, a tym samym *de facto* nie przyjął ustaleń dokonanych przez Izbę i Sąd Okręgowy w tej sprawie, co oznacza, że nie wykazał rzetelnego rozumienia istoty sprawy. W ocenie Izby, Odwołujący słusznie podkreślał w odwołaniu powyższe okoliczności jako kluczowe dla oceny podjętych środków naprawczych.

Izba jednocześnie nie podzieliła stanowiska Zamawiającego w powyższym zakresie. W ocenie Izby, Zamawiający miał istotne i uzasadnione wątpliwości co do oceny stanu faktycznego w sprawie wykluczenia wykonawcy Budimex Budownictwo, który został przedstawiony przez ww. wykonawcę w samooczyszczeniu, co jednoznacznie potwierdzają kierowane przez Zamawiającego do ww. wykonawcy kolejne wezwania do wyjaśnień. Wbrew tym wezwaniom, wykonawca Budimex Budownictwo nie wyjaśnił w sposób rzetelny i obiektywny istoty zaistniałego zdarzenia, tj. okoliczności, które doprowadziły do zawarcia zмовы przetargowej stwierdzonej bezspornie przez Izbę i Sąd Okręgowy. Izba nie podzieliła stanowiska Zamawiającego, że wykonawca w sposób precyzyjny identyfikuje nieprawidłowości, których się dopuścił i nie kwestionuje okoliczności stanowiących przyczynę podjęcia działań naprawczych wskazanych w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18.08.2025 r. wydanym w sprawach: KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25. Z treści złożonych wyjaśnień dotyczących samooczyszczenia wynika, że wykonawca Budimex Budownictwo, choć wprost nie podważył w wyjaśnieniach podstaw wykluczenia oraz treści orzeczeń KIO i SZP - SO w Warszawie, to zaprezentował jednak stanowisko, które nie odzwierciedla rzetelnej i prawidłowej oceny zdarzenia w postaci zawarcia z innymi wykonawcami w ramach Grupy Budimex niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję. W konsekwencji Izba uznała, na podstawie przedłożonych przez Budimex Budownictwo dokumentów i wyjaśnień, że ww. wykonawca nie przedstawił Zamawiającemu w sposób rzetelny pełnego i wyczerpującego opisu faktów oraz okoliczności związanych z niedozwolonym czynem nieuczciwej konkurencji, polegającym na zawarciu zмовы przetargowej. Izba j podkreśla, że rzetelne, szczegółowe i kompletne przedstawienie stanu faktycznego stanowiącego podstawę naruszenia prawa przez wykonawcę jest niezbędne do określenia oraz wdrożenia działań naprawczych mających zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości oraz ma kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności procedury samooczyszczenia przez Zamawiającego. W świetle art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp wykonawca Budimex Budownictwo niewystarczająco wyjaśnił okoliczności i przyczyny nieprawidłowego zachowania, aby Zamawiający mógł ocenić rzetelność wykonawcy oraz stwierdzić skuteczność podjętych działań naprawczych. Wykonawca powinien rzetelnie wyjaśnić stan faktyczny w sprawie zawartej zмовы przetargowej, co wprost leży w interesie wykonawcy, który przez samooczyszczenie musi odbudować swoją wiarygodność. Samo stwierdzenie przez Budimex Budownictwo, że respektuje w pełni wyrok KIO, a także uznanie rozstrzygnięcia Sądu, nie jest wystarczające, jeśli wykonawca ten jednocześnie podaje inne motywacje swojego działania niż stwierdzone w wydanych w tej sprawie orzeczeniach. W takim stanie rzeczy nie można uznać w konsekwencji, że wykonawca podejmuje prawidłowe i rzetelne działania merytorycznego wyjaśnienia przyczyn zdarzenia. W ocenie Izby, wykonawca Budimex Budownictwo nie wyjaśnił wyczerpująco faktów i okoliczności zawarcia niedozwolonego porozumienia - nie opisał rzeczywistego charakteru niedozwolonego porozumienia, wskazując na źródło zwarcia porozumienia w postaci błędnego rozumienia treści SWZ w postępowaniu Choczewo oraz błędnej interpretacji przepisów prawa (art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp). Jak wynika z treści orzeczeń w tamtej sprawie, okoliczności zawarcia niedozwolonego porozumienia były całkowicie odmienne niż podaje to Budimex Budownictwo, albowiem zмова wykonawców nie wynikała z nieprawidłowego rozumienia SWZ lub przepisów prawa, ale była efektem wspólnie ustalonej i konsekwentnie zrealizowanej strategii zmierzającej do obejścia postanowień SWZ oraz uzyskania korzyści w ramach pozyskania poszczególnych zamówień częściowych przez Spółki działające w porozumieniu, a tym samym do zdobycia nieuczciwej przewagi konkurencyjnej przez Spółki Grupy Budimex nad pozostałymi wykonawcami uczestniczącymi w postępowaniu. Wykonawca nie wyjaśnił w jaki sposób powstał mechanizm zawarcia niedozwolonego porozumienia, nie zidentyfikował przyczyn, które pozwoliły na podjęcie niedozwolonego czynu. Dopiero na tej podstawie można opracować konkretne i wycelowane w dany słaby punkt organizacji działania zmierzające do zapewnienia, że podobne sytuacje nie powtórzą się w przyszłości.

Naturalną konsekwencją braku należytego zidentyfikowania popełnionego czynu przez wykonawcę, jego przyczyn, mechanizmów i zachowań jest podjęcie przez wykonawcę nieadekwatnych i nieproporcjonalnych środków zmierzających do zapobieżenia wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. Izba stwierdziła, że wykonawca Budimex Budownictwo nie wykazał, że podjął wystarczające działania zapobiegające dalszym podobnym wykroczeniom, co było w istotnym stopniu konsekwencją oceny przez wykonawcę zaistniałego zdarzenia, jako powstałego na skutek błędu w interpretacji SWZ i przepisów prawa, a nie jako zawarcia niedozwolonego porozumienia mającego na celu uzyskanie korzyści kosztem naruszenia uczciwej konkurencji. Izba uznała, że wykonawca Budimex Budownictwo nie wykazał spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 110 ust. 2 pkt 3) Pzp. Dla skuteczności procedury samooczyszczenia niezbędne jest wykazanie przez wykonawcę, że podjął on konkretne adekwatne i wystarczające środki naprawcze w celu zapobieżenia wystąpienia podobnych naruszeń w przyszłości.

Odnosząc się do poszczególnych dowodów i oświadczeń opisujących podjęte środki naprawcze, Izba zważyła, że w zakresie zastosowanych konsekwencji wobec osób zaangażowanych i odpowiedzialnych za zawarcie niedozwolonego porozumienia należy je ocenić jako nieadekwatne do okoliczności sprawy. Wykonawca w samooczyszczeniu nie wyjaśnił, czy i jakie środki zostały podjęte wobec konkretnych osób, które zdecydowały o danym działaniu lub nie dopełniły swoich obowiązków kontrolnych, dopuszczając do niezgodnego z prawem czynu. Wykonawca Budimex Budownictwo nie wykazał, że zostały wyciągnięte jakiekolwiek konsekwencje służbowe wobec pracowników lub kadry zarządzającej w związku udziałem wykonawcy w niedozwolonym porozumieniu. Budimex w części opisowej wskazał, że w ramach środków kadrowych wobec pracowników spółki z Grupy Kapitałowej Budimex zaangażowanym bezpośrednio w przygotowanie ofert złożonych w „postępowaniu Choczewo”, została wymierzona kara porządkowa pouczenia, a jednocześnie brak jest jakiejkolwiek informacji jaki był udział poszczególnych osób w zdarzeniu.

Izba, oceniając w powyższym zakresie adekwatność podjętego środka, zgodziła się w pełni z przedłożoną przez Przystępującego opinią prawną prof. ucz. dr hab. P.B. (Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego) z dnia 13 marca 2026 r., która dotyczy interpretacji unijnych i polskich przepisów prawa w kontekście zakresu samooczyszczenia, tj. że wybór działań, które podejmuje wykonawca zależy od okoliczności konkretnego przypadku i nie musi oznaczać konieczności podjęcia wszystkich, które wymienione zostały w przepisie. W ocenie Izby, nie budzi wątpliwości fakt, że przepis art. 110 ust. 2 pkt 3) Pzp zawiera jedynie przykładowy katalog środków technicznych, organizacyjnych i kadrowych, co oznacza, że wykonawca dokonujący procedury samooczyszczenia nie jest ograniczony w środkach, które może podjąć w swojej konkretnej sprawie.

Odnosząc jednak powyższe do okoliczności tej sprawy i jednoznacznie stwierdzonego przewinienia o wysokim stopniu szkodliwości, tj. zawarcia porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji, którego dopuścił się wykonawca Budimex Budownictwo, kara „pouczenia” pracowników za korzystanie z prywatnej skrzynki mailowej, jest środkiem niewspółmiernym i nieadekwatnym do wagi czynu. Kara powyższa nie wykazuje istotnego związku z popełnionym przez wykonawcę czynem, a tym samym nie jest możliwe ustalenie jakiegokolwiek jej znaczenia prewencyjnego w kontekście możliwości wystąpienia podobnych naruszeń w przyszłości. W ocenie Izby, nie ma wątpliwości, że podjęte przez wykonawcę działania naprawcze w zakresie prawidłowego zidentyfikowania osób zaangażowanych i odpowiedzialnych za zawarcie niedozwolonego porozumienia oraz wyciągnięcia konsekwencji wobec tych osób były nieadekwatne do okoliczności sprawy, charakteru niedozwolonego działania oraz w znacznym stopniu pozorne.

Wskazany przez Budimex Budownictwo środek naprawczy - przeprowadzony przez Budimex Budownictwo audyt (z dnia 1 września 2025 r.) nie jest w pełni wiarygodny. Zawiera on treść identyczną jak audyt sporządzony dla spółki Budimex S.A. przez inną osobą i w innym terminie. Treść tego dokumentu jest lakoniczna i nie odnosi się do kluczowych elementów istotnych w sprawie zawarcia porozumienia i kwestii zapobieżenia podobnym zdarzeniom w przyszłości. Podobnie jak stanowisko wykonawcy przedstawione w wyjaśnieniach, nie zawiera on nawiązania do rzeczywistych ustaleń poczynionych przez Izbę w wyroku z dnia 18 sierpnia 2025 r. oraz wyroku Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2025 r., a tym samym jego wartość dla wykazania samooczyszczenia jest znikoma. Co istotne z punktu widzenia zarówno wiarygodności jak i wartości merytorycznej audytu, należy uznać, że nie jest wiarygodny audyt przeprowadzony przez osobę, której działania, jak słusznie zauważył Odwołujący, powinny być przedmiotem badania i oceny w ramach audytu, a ustalenia audytu w zakresie przyczyn naruszenia prawa są sprzeczne ze stanem faktycznym sprawy dotyczącej zawarcia zмовы.

Załączony do wyjaśnień Budimex Budownictwo w ramach samooczyszczenia Raport z kontroli czynności wdrożonych przez Biuro Handlowe Budimex S.A. z dnia 30.09.2025 r. nie dotyczy wprost spółki Budimex Budownictwo i istotnego naruszenia prawa przez tego wykonawcę, a tym samym ma niewystarczające znaczenie dla stwierdzenia, że zalecenia w nim zawarte są adekwatne do popełnionego przez ww. wykonawcę czynu. Zalecenia dotyczące sposobu przygotowania ofert przez Budimex mają charakter ogólny i nie odnoszą się do konkretnego naruszenia, jakiego dopuścił się Budimex Budownictwo.

Przeprowadzone szkolenia dla pracowników Budimex Budownictwo (wg planu szkoleń z 28.08.2025 r.) również nie są wystarczające do zapobieżenia występowaniu podobnych naruszeń – wykonawca nie wykazał, że tematyka szkoleń i materiały szkoleniowe zawierały właściwe wytyczne w kontekście zapobiegania nieprawidłowym działaniom wykonawcy w przyszłości. Podobną ocenę należy odnosić do wytycznych opublikowanych w Budinet, skierowanych dla pracowników Spółek Grupy Budimex, które zawierają niepełny opis stanu faktycznego zdarzenia, metodyki i mechanizmów zawartej z umowy, co przesądza o tym, że nie są one realnie nakierowane na zapobieganie podobnym zdarzeniom, a jedynie mają na celu wykazanie, że działania zostały w ogóle w Spółce podjęte w związku z daną sprawą.

Przepis art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp wymaga wykazania, że wykonawca podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe, odpowiednie do zapobieżenia dalszym naruszeniom, podczas gdy wykonawca Budimex Budownictwo wdrożył działania o charakterze ogólnym, zarówno techniczne jak i organizacyjne a także kadrowe, jednak nie wykazał powiązania tych działań z konkretnymi rzeczywistymi naruszeniami stwierdzonymi w wyroku KIO. Z przedłożonych wyjaśnień samooczyszczenia nie wynika, że wykonawca Budimex Budownictwo rzetelnie przeanalizował przyczyny i konsekwencje rzeczywistych działań skutkujących naruszeniem prawa i podjął ukierunkowane w tym zakresie konkretne działania, które zmierzałyby do zapobieżenia takim zdarzeniom w przyszłości. W kontekście złożonych wyjaśnień należało stwierdzić, że rzeczywiste powody działania Spółek Grupy Budimex były inne niż deklaruje wykonawca Budimex Budownictwo w samooczyszczeniu. Jak trafnie wskazał Odwołujący, *„W wyjaśnieniu okoliczności danego zdarzenia (tu umowy przetargowej) nie chodzi tylko o sferę wiedzy po stronie zamawiającego (tu PSE), która umożliwia mu weryfikację podjętych środków zaradczych. Chodzi tu także o pewien stan świadomości tego wykonawcy, który właściwie identyfikując zdarzenie źródłowe, może podjąć takie działania zaradcze, które pomogą zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości. Jeżeli natomiast wykonawca błędnie i nieprawdziwie identyfikuje problem to nie może podjąć właściwych środków zaradczych.”*

Wykonawca Budimex Budownictwo nie wykazał w samooczyszczeniu, że podjęte przez niego działania naprawcze są wystarczające dla osiągnięcia tego celu. Izba nie miała wątpliwości co do tego, że skoro wykonawca Budimex Budownictwo *de facto* pomija i kontestuje okoliczności zawarcia umowy przetargowej, jako celowego działania nakierowanego na uzyskanie nieuczciwej przewagi konkurencyjnej w postępowaniu ws. Choczeby, to nie jest możliwe przeprowadzenie przez tego wykonawcę skutecznego samooczyszczenia, gdyż środki naprawcze nie będą odpowiednie do rzeczywistego charakteru zdarzenia, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Zarzut nr 2

Zarzut naruszenia art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: „uznk”), poprzez zaniechanie przez Zamawiającego odtajnienia złożonych przez Budimex Budownictwo „wyjaśnień dotyczących zaoferowanej ceny” datowanych na 15.10.2025 r. i na dzień 12.11.2025 r.

Zarzut zasługuje na uwzględnienie.

Izba ustaliła, że wykonawca Budimex Budownictwo złożył dwukrotnie wyjaśnienia dotyczące podejrzenia rażąco niskiej ceny oferty, tj. wyjaśnienia z dnia 15 października 2025 r. i z dnia 12 listopada 2025 r. wraz z załącznikami. Wyjaśnienia niemalże w całości zostały zastrzeżone przez ww., wykonawcę jako tajemnica przedsiębiorstwa. Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę w obu przypadkach ma charakter niemalże identyczny, zawiera treści ogólne, niewystarczające do wykazania, że dane konkretne informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa tego wykonawcy.

Przez tajemnicę przedsiębiorstwa należy rozumieć tylko takie informacje, które objęte są zakresem podanym w definicji zawartej w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W przypadku zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa wykonawca zobowiązany jest do wykazania, że zastrzeżone informacje stanowią taką tajemnicę. W świetle art. 11 ust. 2 uznk, aby mogło dojść do skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, muszą być spełnione następujące przesłanki, dotyczące zastrzeżonych informacji:

- (1) informacja powinna posiadać wartość gospodarczą;
- (2) informacja powinna być poufna, tj. niedostępna łatwo nawet dla osób z danej branży;
- (3) informacja powinna być poddana odpowiednim (rozsądnym) działaniom w celu zachowania stanu poufności.

W ocenie Izby, Zamawiający nieprawidłowo uznał, że ww. przesłanki zostały spełnione w odniesieniu do zastrzeżenia przez wykonawcę Budimex Budownictwo informacji w zakresie wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Znaczna część informacji zastrzeżonych w ramach dwukrotnych wyjaśnień nie ma charakteru technicznego, technologicznego lub organizacyjnego. Wartość gospodarcza tych informacji nie została w żaden sposób przez ww. wykonawcę wykazana - Izba nie podzieliła oceny Zamawiającego, że *„Informacje wymienione i załączone do wyjaśnień RNC stanowią wymierną wartość gospodarczą i ich ujawnienie może wywołać konkretną szkodę dla Budimex Budownictwo, z uwagi na fakt, że mogłyby zostać wykorzystane w walce konkurencyjnej, przez podmioty działające w tej samej branży, co Budimex Budownictwo (projektowanie linii NN)”*. Ocena taka byłaby dopuszczalna jedynie wówczas,

gdyby wykonawca wykazał powyższe okoliczności, uzasadniając zastrzeżenie danych informacji. Dla skutecznego zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa konieczne jest wykazanie, że dane (konkretne) informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, zgodnie z definicją zawartą w art. 11 ust. 2 uznk.. Nie jest wystarczające samo ogólne oświadczenie wykonawcy, co do charakteru informacji, ich wartości gospodarczej oraz podjęcia środków zmierzających do zachowania danych informacji w poufności. Wykonawca Budimex Budownictwo przedstawił Zamawiającemu uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa zawierające jedynie ogólne oświadczenia, nie odnoszące się do konkretnych informacji, ale generalnie do niemalże całego dokumentu wyjaśnień i do załączników zawierających kalkulację ceny, dwie oferty oraz Politykę Bezpieczeństwa Informacji, zanonimizowaną umowę o pracę oraz printsceen'y ograniczenia uprawnień. Wykonawca Budimex Budownictwo, zastrzegając tajemnicę przedsiębiorstwa przedstawił zatem uzasadnienie o charakterze ogólnej jedynie deklaracji do obu dwukrotnie składanych wyjaśnień, podczas gdy treść obu dokumentów jest różna. Wskazane przez wykonawcę Budimex Budownictwo okoliczności typu doświadczenie, wypracowane kontakty z podwykonawcami, wypracowane strategie cenowe itp. nie zostały poparte dowodami ani jakimikolwiek konkretnymi danymi, które mogłyby podlegać weryfikacji i co najmniej uprawdopodobnić twierdzenia wykonawcy.

Jak słusznie zauważył Odwołujący, uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest oderwane od okoliczności tego konkretnego postępowania, w szczególności nie uwzględniają charakteru przedmiotu zamówienia, który nie obejmuje robót budowlanych.

Jak twierdził wykonawca Budimex Budownictwo, dzięki jego wieloletniemu doświadczeniu wypracował on know-how przedsiębiorstwa w zakresie wyceny ofert, które ma unikalny charakter. Podobną argumentację przedstawił wykonawca w odniesieniu do wartości gospodarczej zastrzeganych informacji. W wyniku doświadczeń wykonawca posiadał także wiedzę i strategię budowania cen ofertowych. Tymczasem wykonawca nie wykazał tych okoliczności – nie przedstawił swojego doświadczenia, nie przedstawił na czym polega zawarta w przedłożonej do wyjaśnień tabeli strategii budowania ceny oferty, gdyż tabela obejmująca kalkulację ceny załączona do wyjaśnień została przedstawiona formie opracowanej przez Zamawiającego – tabela ta została przekazana przez Zamawiającego wykonawcy Budimex Budownictwo wraz z wezwaniem do wyjaśnień.

W zakresie listy kontrahentów/podwykonawców Przystępujący, opisując wysiłek organizacyjny i finansowy związany z ich pozyskaniem nie wykazał, że załączone do wyjaśnień oferty dwóch podwykonawców zostały objęte klauzulą poufności, czy też zostały złożone w oparciu o konkretne umowy zawierające stosowne klauzule. Wykonawca uzasadnił konieczność zastrzeżenia informacji o podwykonawcach, podczas gdy w przedmiotowym postępowaniu, „Ujawnienie informacji o podwykonawcach” nastąpiło w ofercie wykonawcy Budimex oraz w złożonych w postępowaniu dokumentach, poprzez wskazanie podwykonawców, a zatem informacja ta jest ogólnie dostępna – jej ujawnienie w wyjaśnieniach nie może spowodować jakiegokolwiek szkody po stronie wykonawcy. W ofercie wykonawca Budimex Budownictwo złożył oświadczenie, że *„Zakres prac, jaki zamierzamy zlecić podwykonawcom oraz nazwy firm podwykonawców*”: - Część zakresu projektowego inwentaryzacji przyrodniczych, oceny oddziaływania na środowisko — FPP Enviro Sp. z o.o.*

- Część zakresu projektowego w zakresie obiektów stacyjnych i liniowych- EMCA VOLT Sp. z o.o., - Pozostałe nazwy firm podwykonawczych nie są znane na etapie składania oferty

**Jeżeli ma zastosowanie”, a zatem nazwy dwóch podmiotów - FPP Enviro sp. z o.o. oraz EMCA VOLT sp. z o.o. zostały przez Budimex Budownictwo ujawnione.*

Reasumując, Izba stwierdziła, że zasadnicze przesłanki przemawiające za zastrzeżeniem wyjaśnień jako tajemnicy przedsiębiorstwa nie zostały wykazane przez wykonawcę Budimex Budownictwo. Tym samym zastrzeżenie to należało uznać za całkowicie bezskuteczne. Nie ma jakichkolwiek podstaw, aby stwierdzić, że uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest konkretne, rzeczowe i pozwalające na uznanie, że wykonawca Budimex Budownictwo wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa zgodnie z art. 18 ust. 3 Pzp w zw. Z art. 11 ust. 2 uznk.

Izba stwierdziła wobec powyższego, że zarzuty przedstawione w odwołaniu są uzasadnione i zasługują na uwzględnienie.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 i ust. 2 oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący:

.....
.....