Sygn. akt: KIO 4097/26

WYROK

Warszawa, 22 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Bartosz Stankiewicz
Robert Skrzeszewski
Krzysztof Sroczyński
Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie 18 września 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej18 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę Sandfield spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie przy ul. Puławskiej 111A lok. 86 (02-707 Warszawa) w postępowaniu prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi z siedzibą w Łodzi przy ul. Irysowej 2 (91-857 Łódź)

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy Przedsiębiorstwa Robót Drogowo Mostowych spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim przy ul. Południowej 17/19 (97-300 Piotrków Trybunalski)

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu z 13 sierpnia 2026 r.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi i:

2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty tego wykonawcy poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty zamawiającego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2. zasądza od zamawiającego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi na rzecz wykonawcy Sandfield spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, kwotę w wysokości 18 600 zł 00 gr (osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty strony poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz 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 4097/26

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

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi zwana dalej „zamawiającym”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „Pzp”, w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: *Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-203(*, o numerze O/ŁO.D-3.2421.19.2025,zwane dalej: „postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 28 kwietnia 2025 r. pod numerem publikacji: 273356-2025 (numer wydania Dz.U. S: 82 /2025).

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są usługi jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

18 sierpnia 2026 r. wykonawca Sandfield Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie, w którym podniósł niezgodność z Pzp czynności zamawiającego polegającej na unieważnieniu czynności wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:
1) art. 139 ust.1, 3 i 4 Pzp przez ponowne badanie i ocenę oferty odwołującego oraz jego kwalifikację podmiotową już po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty w sytuacji, gdy przy braku wystąpienia jakichkolwiek nowych okoliczności uzasadniających przeprowadzenie tych czynności, ich ewentualna realizacja może być uznana za dopuszczalną jedynie do momentu wyboru najkorzystniejszej oferty;
2) art. 110 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 i 3 Pzp i w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp przez uznanie, że możliwość wykluczenia wykonawcy na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia stanowi podstawę unieważnienia wyboru oferty najkorzystniejszej przy braku wystąpienia jakichkolwiek nowych okoliczności uzasadniających to wykluczenie,
w szczególności w oparciu o art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp;
3) art. 7 pkt 18 Pzp przez prowadzenie postępowania w sposób sprzeczny z obowiązkiem jego prowadzenia jako uporządkowany ciąg czynności i unieważnienie wyboru oferty najkorzystniejszej po wezwaniu wykonawcy do zawarcia umowy pomimo braku jakichkolwiek nowych okoliczności i podstaw do kwestionowania jego sytuacji podmiotowej;
4) art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 Pzp przez zaniechanie zastosowania i unieważnienie wyboru oferty, pomimo że była najkorzystniejsza i została złożona przez wykonawcę nie podlegającego wykluczeniu;
5) art. 16 pkt 1-3 Pzp przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, jak i niezapewniający dostatecznej przejrzystości postępowania oraz nieproporcjonalny.
Z uwagi na powyższe zarzuty odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej
w postępowaniu.

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego interesu we wniesieniu odwołania odwołujący wyjaśnił, że powyższe uchybienia doprowadziły do naruszenia jego interesu
w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia (oferta odwołującego została sklasyfikowana na pierwszej pozycji i dokonano jej wyboru) i narażenia go przy tym na szkodę bezpośrednią związaną z kosztami uzyskania zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz wielu innych kosztów poniesionych w związku z ekspektatywą zawarcia umowy, a także utratą spodziewanego zysku z tytułu jego realizacji.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

W ramach postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Przedsiębiorstwo Robót Drogowo Mostowych Sp. z o.o. z siedzibą
w Piotrkowie Trybunalskim.

17 września 2026 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie,
w której przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

17 września 2026 r. wykonawca zgłaszający przystąpienie złożył do akt sprawy pismo procesowe, w którym przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

18 września 2026 r. odwołujący złożył do akt sprawy pismo procesowe wraz z załącznikami, w którym podtrzymał stanowisko o zasadności odwołania.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Robót Drogowo Mostowych Sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim (zwanego dalej: „przystępującym”), do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego. W związku z tym ww. wykonawca stał się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:
1) dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną na płycie DVD, przesłaną do akt sprawy przez zamawiającego 9 września 2026 r., w tym w szczególności:
- ogłoszenie o zamówieniu;
- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej nadal: „SWZ") wraz z załącznikami;
- pismo z 21 maja 2026 r. skierowane do odwołującego;
- odpowiedź z 25 maja 2026 r. odwołującego na powyżej wskazane wezwanie;
- zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu z 29 maja 2026 r.;
- wezwania do zawarcia umowy z 11 i 12 sierpnia 2026 r. skierowane przez odwołującego do zamawiającego;
- unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty z 13 sierpnia 2026 r.;
2) dokumenty załączone do odpowiedzi na odwołanie:
- zawiadomienie o możliwości zakłócenia przetargu publicznego z 10 kwietnia 2026 r.;
- pismo zamawiającego z 21 maja 2026 r. skierowane do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej jako: „UOKIK");
- pismo Prezesa UOKiK z 17 lipca 2026 r.;
3) dokumenty załączone do pisma odwołującego z 18 września 2026 r.:
- zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty z 10 czerwca 2026 r. w postępowaniu pn.: *Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na drogach krajowych nr 12, 83, 72/71 na odcinkach administrowanych przez Rejon w Sieradzu*, prowadzonym przez zamawiającego;
- dokumenty złożone 24 listopada 2025 r. przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A.
w ww. postępowaniu przy okazji wyjaśnień rażąco niskiej ceny;
- cztery odwołania wniesione 23 lutego 2026 r. w ramach ww. postępowania;
- unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty z 1 kwietnia 2026 r. w ww. postępowaniu;
- pismo zamawiającego z 24 sierpnia 2026 r. skierowane do odwołującego;
4) złożone na rozprawie przez odwołującego pismo z 10 sierpnia 2026 r. skierowane przez zamawiającego do wykonawcy dotychczas realizującego zamówienie na przedmiotowy zakres w ramach opcji.

Izba ustaliła co następuje:

10 kwietnia 2026 r. zamawiający otrzymał anonimowe zawiadomienie o możliwości zakłócenia przetargu publicznego w postępowaniu.
Pismem z 21 maja 2026 r. zamawiający zawiadomił Prezesa UOKIK o możliwości zawarcia niedozwolonego porozumienia w toku postępowania. W treści pisma zamawiający wskazał:
działając w imieniu Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad,
w związku z właściwością Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Łodzi, w załączeniu przekazuję pismo – datowane na dzień 10 kwietnia 2026 r. - jakie wpłynęło do Oddziału w związku z prowadzonym przez Oddział postępowaniem o zamówienie publiczne pn. „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030". Zgodnie ze wspomnianym pismem, w związku z prowadzonym przez Oddział postępowaniem, miało dojść do zawarcia pomiędzy Wykonawcami Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Spółka Akcyjna (PRD) oraz Sandfield sp. z o.o. niedozwolonego porozumienia (tzw. zmowy przetargowej).
Precyzując opis stanu faktycznego zaprezentowany we wspomnianym piśmie, a związany
z przebiegiem tego postępowania wskazuję, że:
1) Oddział (Zamawiający) dokonał wyboru oferty PRD jako najkorzystniejszej, po uprzednim wezwaniu tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień ceny oferty, na które PRD odpowiedział, deklarując, że jego oferta została skalkulowana w prawidłowy sposób i przedstawiając stosowne wyjaśnienia;
2) Odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (sprawa o sygn. akt KIO 250/26) złożył Sandfield sp. z o.o., kwestionując prawidłowość wyboru oferty PRD i zarzucając, że PRD zaoferował cenę rażąco niską;
3) Oddział (pismem z dnia 4 marca 2026 r.) złożył odpowiedź na odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej w której wniósł o oddalenie odwołania wskazując – na podstawie złożonych przez PRD wyjaśnień – że oferta PRD nie zawiera ceny rażąco niskiej, a wyjaśnienia PRD odpowiadają treści wezwania do złożenia wyjaśnień ceny oferty;
4) pismem skierowanym do Izby i stron postepowania KIO 250/26 z dnia 11 marca 2026 r., PRD oświadczył, że jego oferta zawiera cenę rażąco niską;
5) Zamawiający, w wyniku takiego oświadczenia Wykonawcy, uwzględnił odwołanie, a PRD nie złożył sprzeciwu, wobec

czego:
a) Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie KIO 250/26;
b) Zamawiający unieważnił czynność wyboru oferty PRD i przystąpił do badania i oceny pozostałych ofert (kolejną w rankingu ofert jest oferta Sandfield sp. z o.o.). Na ten moment, Zamawiający nie ogłosił jeszcze wyników postępowania.
Oddział wskazuje, że opisany wyżej sposób postępowania PRD jest faktycznie w praktyce niespotykanym i mogącym rodzić wątpliwości wyrażone w treści przesyłanego w załączeniu pisma z 10 kwietnia 2026 r. Jednocześnie, Oddział, jako prowadzący postępowanie, nie może stwierdzić, że powyższe okoliczności faktyczne, jednoznacznie wskazują na zaistnienie tzw. zmowy przetargowej (nie można wyeliminować innych racjonalnych przyczyn, niewskazujących na zmowę, które determinowały zachowanie PRD) oraz nie ma ustawowych możliwości zbadania dalszych twierdzeń podnoszonych w tym piśmie.
Mając jednak na względzie dbałość o urzeczywistnienie zasady zapewnienia uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, Oddział przekazuje tę sprawę Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z jego właściwością, celem umożliwienia podjęcia właściwych czynności.
21 maja 2026 r. zamawiający zwrócił się do odwołującego z pismem o następującej treści:
Zamawiający Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, wobec pozyskania informacji, jakoby Wykonawcy Sandfield sp. z o.o. ul. Puławska 111A/86, 02-707 Warszawa (dalej: Sandfield) oraz Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. ul. Łódzka 108, 99-200 Poddębice (dalej: PRD) mogli zawrzeć niedozwolone porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji, prosi o złożenie wyjaśnień czy Wykonawca Sandfield złożył
w niniejszym postępowaniu ofertę samodzielnie, niezależnie od Wykonawcy PRD, a także czy ww. Wykonawcy uzgadniali wzajemne działania w postępowaniu, w tym postępowanie związane z reakcją na składane środki odwoławcze.
Odwołujący odpowiedział na powyższe wezwanie pismem z 25 maja 2026 r., w którym wyjaśnił:
W imieniu Sandfield sp. z o.o. (dalej „Sandfield" lub „Wykonawca"), w odpowiedzi na wezwanie z dnia 21.05.2026 r. do wyjaśnienia, czy Wykonawca złożył w niniejszym postępowaniu ofertę samodzielnie, niezależnie od Przedsiębiorstwa Robót Drogowych S.A., ul. Łódzka 108, 99-200 Poddębice (dalej „PRD"), a także czy uzgadniał z PRD wzajemne działania
w postępowaniu, w tym postępowanie związane z reakcją na składane środki odwoławcze uprzejmie podaję co następuje.
1. Sandfield złożył w niniejszym postępowaniu ofertę samodzielnie, niezależnie od PRD. Zauważyć jednocześnie należy, że w żadnym z odwołań na wybór oferty PRD
(w szczególności spółki FBSerwis) nie zarzucano aby w postępowaniu doszło do jakiegokolwiek porozumienia między wykonawcami.
2. Sandfield nie uzgadniał z PRD jakichkolwiek działań w postępowaniu, w tym reakcji na składane środki odwoławcze. Nie znając treści „pozyskanych informacji" i nie wiedząc co stanowi przedmiot „podejrzeń" Wykonawca pragnie przedstawić jedynie kilka faktów związanych z procedurą odwoławczą, o których dowiadywał się sukcesywnie,
z korespondencji procesowej i przebiegu rozprawy w Krajowej Izbie Odwoławczej (dalej „KIO").
Odwołanie na wybór PRD złożyli Sandfield i FBSerwis S.A. Obydwaj wykonawcy zarzucili zaniechanie odrzucenia oferty PRD, pomimo że zawierała rażąco niską cenę. PRD przystąpiła do odwołania Sandfield po stronie Zamawiającego. W trakcie rozprawy przed KIO okazało się (wówczas powziął o tym wiedzę Wykonawca), że PRD nie przystąpiła do odwołania FBSerwis S.A. Zamawiający finalnie uwzględnił w całości odwołanie Sandfield oraz w części odwołanie FBSerwis S.A. (dotyczącej zarzutów wobec PRD). W takich okolicznościach PRD nie przysługiwał sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania FBSerwis S.A., a tym samym kwestia uwzględnienia odwołania Sandfield pozostawała wtórna. Znamienne jest również, że
w postępowaniach odwoławczych różnie rozkładał się ciężar dowodu. W sprawie FBSerwis spoczywał na Zamawiającym, a w sprawie Sandfield na PRD. Jednocześnie Sandfield aktywnie dochodził swoich praw i niezależnie od czynności, które ostatecznie zaistniały ze strony PRD i Zamawiającego był przygotowany z obszernym stanowiskiem procesowym (repliką).
Podsumowując, Sandfield nie podejmował żadnych ustaleń z PRD i konsekwentnie uważa, że oferta tego wykonawcy zasługiwała na odrzucenie, czego był gotowy dowieść w KIO, a co ostatecznie nastąpiło. Jedynie na marginesie Wykonawca dodaje, że pismem z 01.04.2026 r. został powiadomiony przez Zamawiającego o uwzględnieniu odwołań i unieważnieniu wyboru PRD w postępowaniu na „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na drogach krajowych nr 12, 83, 72/71 na odcinkach administrowanych przez Rejon w Sieradzu", co również pozostaje bez jakiegokolwiek związku z Sandfield.
29 maja 2026 r. zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty
w postępowaniu. Jako najkorzystniejsza została wybrana oferta odwołującego. Oferta przystępującego została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu.

17 lipca 2026 r. Prezes UOKIK odpowiedział zamawiającemu na pismo z 21 maja 2026 r. Odpowiedź była następująca:
w odpowiedzi na Państwa zawiadomienie z dnia 21 maja 2026 r., dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez wykonawców biorących udział
w postępowaniu o zamówieniu publicznym pn. „Całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030", dziękujemy za przekazane informacje.
W zawiadomieniu wskazują Państwo na możliwość naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1714, dalej jako: „Ustawa" lub „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów") przez wykonawców: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych S.A. z siedzibą w Poddębicach oraz Sandfield sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.
W tym miejscu informujemy, że dla dokonania pełnej analizy przedstawionego stanu faktycznego pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji
i konsumentów konieczne jest uzupełnienie zawiadomienia o dodatkowe informacje.
W związku z powyższym, zwracamy się o udzielenie oraz przekazanie następujących informacji lub dokumentów:
1) pełnej dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na całoroczne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wraz ze wszystkimi elementami na autostradzie A2 na odcinku od km 303+145 do km 362+700 – Rejon Autostradowy w Łowiczu w latach 2026-2030, w szczególności:
a) kompletnej treści wszystkich złożonych przez nich ofert,
b) protokołów postępowań i załączników do tych protokołów,
c) informacji o wszystkich pozostałych ofertach i wykonawcach uczestniczących w tym postępowaniu.
2) korespondencji prowadzonej z ww. wykonawcami, w tym:
a) wezwań do złożenia wyjaśnień dotyczących rażąco niskich cen,
b) treści odpowiedzi udzielonych przez wykonawców,
c) wszelkiej pozostałej korespondencji pisemnej i mailowej, w szczególności dotyczącej ofert, wyjaśnień, negocjacji lub realizacji umowy.
3) informacji dotyczących wszystkich pozostałych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których w okresie ostatnich 3 lat uczestniczyli wskazani przedsiębiorcy,
w szczególności:
a) wykazu tych postępowań wraz z oznaczeniem przedmiotu zamówienia oraz daty ich przeprowadzenia,
b) informacji, czy wskazani przedsiębiorcy składali oferty samodzielnie, czy wspólnie w ramach konsorcjum,
c) informacji o wyniku tych postępowań, w szczególności czy oferta została wybrana, odrzucona lub czy postępowanie zostało unieważnione.
13 sierpnia 2026 r. zamawiający unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu z 29 maja 2026 r. W uzasadnieniu tej czynności zamawiający wskazał:
Zamawiający, w dniu 10 kwietnia 2026 r. otrzymał pismo z informacją o możliwym zakłóceniu postępowania przez zawarcie zmowy cenowej z udziałem Wykonawcy Sandfield sp. z o.o. oraz innego wykonawcy ubiegającego się o zamówienie.
Zamawiający przekazał wspomniane pismo do Prezesa UOKiK, a przed wyborem oferty Wykonawcy Sandfield sp. z o.o. jako najkorzystniejszej, pozyskał dodatkowe wyjaśnienia Wykonawcy Sandfield sp. z o.o., zgodnie z którymi Wykonawca Sandfield sp. z o. o., przygotowywał ofertę samodzielnie. W dniu 29 maja 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty Wykonawcy Sandfield sp. z o.o., jako najkorzystniejszej, jednak umowa z tym wykonawcą nie została jeszcze zawarta.
Po wspomnianym wyborze oferty najkorzystniejszej, Zamawiający w dniu 17 lipca 2026 r. otrzymał od Prezesa UOKiK informację o prowadzonych czynnościach analitycznych oraz wezwanie do złożenia dodatkowych dokumentów w sprawie.
W świetle powyższego, prowadzone przez Prezesa UOKiK działania, mogą potencjalnie doprowadzić do ustaleń istotnych dla oceny podmiotowej Wykonawcy Sanfield sp. z o.o., w tym do stwierdzenia konieczności wykluczenia tego Wykonawcy z postępowania.
Zgodnie z przepisem art. 7 pkt 18 ustawy Pzp, przez postępowanie o udzielenie zamówienia (w przypadku przetargu nieograniczonego) należy rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy
w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu.
Zgodnie więc z tym przepisem, postępowanie o zamówienie publiczne kończy się dopiero z momentem zawarcia umowy,

a jak z kolei stanowi przepis art. 110 ustawy Pzp, wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Korelacja tych dwóch przepisów wskazuje, że do zawarcia umowy (zakończenia postępowania), Zamawiający uprawniony jest do weryfikacji podmiotowej wykonawców, a co za tym idzie, jeśli zajdzie potrzeba oceny wykonawcy pod kątem podstaw wykluczenia już po wyborze oferty najkorzystniejszej, Zamawiający powinien unieważnić czynność wyboru oferty najkorzystniejszej w celu umożliwienia dokonania tej oceny (stanowisko takiej potwierdza m.in. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 czerwca 2026 r. w sprawie o sygn. akt KIO 2082/26).
W świetle powyższego, zasadnym stało się unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy Sanfield sp. z o.o jako najkorzystniejszej. Toczą się bowiem czynności, których ustalenia mogą być potencjalnie istotne dla oceny podmiotowej wykonawcy Sanfield sp. z o.o. Niniejsze unieważnienie czynności wyboru oferty Sanfield sp. z o.o nie stanowi jednoznacznego przesądzenia o jego wykluczeniu, a wyłącznie czynność, umożliwiającą dodatkowe zbadanie tej podstawy.

Treść przepisów dotyczących zarzutów:
- art. 139 ust. 1, 3 i 4 Pzp – *1. Zamawiający może najpierw dokonać badania i oceny ofert,*
a następnie dokonać kwalifikacji podmiotowej wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, w zakresie braku podstaw wykluczenia oraz spełniania warunków udziału
w postępowaniu, o ile taka możliwość została przewidziana w SWZ lub w ogłoszeniu
o zamówieniu.
(…)
3. Jeżeli wobec wykonawcy, o którym mowa w ust. 1, zachodzą podstawy wykluczenia, wykonawca ten nie spełnia warunków udziału w postępowaniu, nie składa podmiotowych środków dowodowych lub oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, potwierdzających brak podstaw wykluczenia lub spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zamawiający dokonuje ponownego badania i oceny ofert pozostałych wykonawców, a następnie dokonuje kwalifikacji podmiotowej wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, w zakresie braku podstaw wykluczenia oraz spełniania warunków udziału w postępowaniu.
4. Zamawiający kontynuuje procedurę ponownego badania i oceny ofert, o której mowa w ust. 3, w odniesieniu do ofert wykonawców pozostałych w postępowaniu, a następnie dokonuje kwalifikacji podmiotowej wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, w zakresie braku podstaw wykluczenia oraz spełniania warunków udziału w postępowaniu, do momentu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia.;
- art. 110 ust. 1 Pzp – *Wykonawca może zostać wykluczony przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia.*;
- art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp – *1. Z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę:*
(…)
5) jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie wiarygodnych przesłanek, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji,
w szczególności jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie;
- art. 16 Pzp – *Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:*
1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2) przejrzysty;
3) proporcjonalny.
- art. 239 ust. 1 Pzp –*Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia*.;
- art. 7 pkt 18 Pzp – *Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o:*
(…)
18) postępowaniu o udzielenie zamówienia – należy przez to rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy
w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu.

Izba zważyła co następuje.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba uznała, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie rozważań, skład orzekający zdecydował się po raz kolejny, zwrócić uwagę na sekwencję zdarzeń składającą się na stan faktyczny przedmiotowej sprawy. Pierwszym ważnym zdarzeniem w tym kontekście było anonimowe pismo z 10 kwietnia 2026 r., które zawierało *zawiadomienie o możliwości zakłócenia przetargu publicznego*. W tym miejscu skład orzekający zdecydował się podkreślić, że zamawiający podjął czynności związane z ww. zawiadomieniem po 41 dniach. Jak wynikało z akt sprawy zamawiający zareagował na powyżej wskazane zawiadomienie dwutorowo, czego efektem były dwa pisma z 21 maja 2026 r. W pierwszym piśmie z 21 maja 2026 r. zamawiający zwrócił się do odwołującego z prośbą o złożenie wyjaśnień czy złożył w postępowaniu ofertę samodzielnie, niezależnie od wykonawcy Przedsiębiorstwa Robót Drogowych S.A. z siedzibą w Poddębicach (zwanego dalej jako: „PRD"), a także czy razem z tym wykonawcą uzgadniał wzajemne działania
w postępowaniu, w tym postępowanie związane z reakcją na składane środki odwoławcze.
W odpowiedzi na powyższe wezwanie odwołujący złożył wyjaśnienia pismem z 25 maja 2026 r., w którym wskazał, że złożył w postępowaniu ofertę samodzielnie, niezależnie od PRD oraz nie uzgadniał z PRD jakichkolwiek działań w postępowaniu, w tym reakcji na składane środki odwoławcze. W drugim piśmie z 21 maja 2026 r. zamawiający poinformował Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej nadal: „Prezesem UOKIK")
o okolicznościach przedmiotowej sprawy przekazując ją zgodnie z właściwością, celem umożliwienia podjęcia właściwych czynności. Co istotne w treści tego pisma zamawiający wskazał, że *opisany wyżej sposób postępowania PRD jest faktycznie w praktyce niespotykanym i mogącym rodzić wątpliwości wyrażone w treści przesyłanego w załączeniu pisma z 10 kwietnia 2026 r. Jednocześnie, Oddział, jako prowadzący postępowanie, nie może stwierdzić, że powyższe okoliczności faktyczne, jednoznacznie wskazują na zaistnienie tzw. zmowy przetargowej (nie można wyeliminować innych racjonalnych przyczyn, niewskazujących na zmowę, które determinowały zachowanie PRD) oraz nie ma ustawowych możliwości zbadania dalszych twierdzeń podnoszonych w tym piśmie*. Przy czym należało podkreślić, że zamawiający w tamtym momencie nie czekał na odpowiedź Prezesa UOKIK
w związku z podjęciem przez niego „właściwych czynności", tj. nie wstrzymał wykonywania czynności w postępowaniu, ponieważ 29 maja 2026 r., czyli osiem dni po poinformowaniu Prezesa UOKIK, dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu. Jako najkorzystniejsza oferta została wybrana oferta odwołującego i co warte było podkreślenia – od tej czynności nie zostały wniesione odwołania. Po dokonanym wyborze odwołujący
i zamawiający podejmowali działania zmierzające do podpisania umowy, takie jak parafowanie umowy przez zamawiającego, przesłanie zamawiającemu podpisanej przez odwołującego umowy oraz zabezpieczenia jej należytego wykonania (gwarancja ubezpieczeniowa) i umowy RODO. Pismem z 17 lipca 2026 r. Prezes UOKIK odpowiedział na pismo z 21 maja 2026 r.,
i poinformował zamawiającego, że *dla dokonania pełnej analizy przedstawionego stanu faktycznego pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji
i konsumentów konieczne jest uzupełnienie zawiadomienia o dodatkowe informacje*. Tym samym Prezes UOKIK zwrócił się do zamawiającego o udzielenie oraz przekazanie wskazanych w ww. piśmie informacji lub dokumentów. 13 sierpnia 2026 r. zamawiający unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej oferty z 29 maja 2026 r., a w uzasadnieniu tej czynności wskazał m. in., że *zasadnym stało się unieważnienie czynności wyboru oferty wykonawcy Sanfield sp. z o.o jako najkorzystniejszej. Toczą się bowiem czynności, których ustalenia mogą być potencjalnie istotne dla oceny podmiotowej wykonawcy Sanfield sp. z o.o. Niniejsze unieważnienie czynności wyboru oferty Sanfield sp. z o.o nie stanowi jednoznacznego przesądzenia o jego wykluczeniu, a wyłącznie czynność, umożliwiającą dodatkowe zbadanie tej podstawy*.

Odnosząc się do powyżej zaprezentowanych okoliczności Izba uznała za zasadne wskazać, że to zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego
i podejmuje w nim czynności. Tym samym to zamawiający zobowiązany jest do samodzielnego dokonania oceny sytuacji podmiotowej wykonawców, w tym pod kątem przesłanek wykluczenia z postępowania. Wskazana powyżej samodzielność nie oznacza ignorowania orzeczeń lub decyzji innych organów, zamawiający powinien je uwzględnić, jeśli takowe zostały wydane i wpływają na proces badania i oceny ofert w postępowaniu. Przy czym to zamawiający jest zobowiązany do oceny znaczenia ewentualnego orzeczenia lub decyzji właściwego organu dla procesu badania ofert. Izba przeanalizowała działania zamawiającego podjęte po otrzymaniu zawiadomienia z 10 kwietnia 2026 r. i stwierdziła zasadność podniesionych w odwołaniu zarzutów, w tym przede wszystkim naruszenie przez zamawiającego zasad systemu zamówień publicznych określonych w art. 16 Pzp. Warto podkreślić, że zamawiający dopiero po 41 dniach zdecydował się formalnie zareagować na zawiadomienie z 10 kwietnia 2026 r., przez przekazanie pism z 21 maja 2026 r. do odwołującego i Prezesa UOKIK. Przy czym w piśmie z 21 maja 2026 r. skierowanym do Prezesa UOKIK zamawiający wskazał, że jako prowadzący postępowanie, nie stwierdził zaistnienia tzw. zmowy przetargowej oraz nie

miał ustawowych możliwości zbadania dalszych twierdzeń podnoszonych w tym piśmie. W krótkim czasie po tym, tj. 29 maja 2026 r., zamawiający zdecydował się wybrać najkorzystniejszą ofertę w postępowaniu. Następnie zamawiający po prawie dwóch miesiącach (17 lipca 2026 r.) otrzymał pismo od Prezesa UOKIK, stanowiące*de facto* prośbę o przekazanie informacji lub dokumentów (nie można było stwierdzić, że stanowiło ono informację o wszczęciu postępowania wyjaśniającego), które po kolejnym niespełna miesiącu, doprowadziło do unieważnienia 13 sierpnia 2026 r. czynności wyboru najkorzystniejsze oferty.

Izba uznała, że okolicznościach przedmiotowej sprawy zamawiający nie zapewnił zachowania zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, ponieważ nie mając przesłanek do wykluczenia odwołującego z postępowania – co przyznał w piśmie
z 21 maja 2026 r. skierowanym do Prezesa UOKIK – unieważnił wybór najkorzystniejszej oferty w postępowaniu i zamierzał czekać na zakończenie czynności prowadzonych przez Prezesa UOKIK, które pozostawały na bardzo wczesnym etapie i nie można było stwierdzić jak długo mogą one jeszcze potrwać jak również jaki charakter przyjmą, gdyż organ nie wyraził oceny w zakresie dokonanego przez zamawiającego zawiadomienia. Jednocześnie zamawiający doprowadził do sytuacji, w której odwołujący podpisał z swojej strony umowę będącą efektem zamówienia publicznego i poniósł koszty zabezpieczenia jej należytego wykonania w formie gwarancji ubezpieczeniowej ważnej do 2035 r.

Zamawiający naruszył również zasadę przejrzystości. Jak słusznie zauważył odwołujący z unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty z 13 sierpnia 2026 r. wynikało, że zamawiający dokonując tej czynności kierował się pismem Prezesa UOKIK z 17 lipca 2026 r., podczas gdy w tamtym czasie wezwał odwołującego do podpisania umowy i wniesienia zabezpieczenia, a 28 lipca 2026 r. uzyskał te dokumenty. Przez kolejne ponad dwa tygodnie zamawiający utrzymywał odwołującego w przekonaniu, że ta umowa dojdzie do skutku. Odwołujący dokonał zakupów inwestycyjnych w celu rozpoczęcia usługi od 1 września 2026 r. Gdyby zamawiający rzeczywiście uważał podejrzenia zmowy za choćby uprawdopodobnione, to nie powinien był dokonywać wyboru oferty odwołującego, a już na pewno nie powinien był wzywać go do zawarcia umowy. Co więcej inna zasada określona
w art. 16 Pzp, tj. zasada proporcjonalności powinna wpłynąć na zamawiającego w taki sposób, aby podejmował działania odpowiednie do skutków, bez narażania wykonawców na wydatki, które zamiast zysku mogą prowadzić do straty finansowej. Tym samym w przedmiotowej sprawie zamawiający naruszył także tą zasadę.

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało uwzględnieniu
i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji. Zgodnie bowiem
z treścią art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, Izba uwzględnia odwołanie w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Potwierdzenie zarzutów wskazanych w odwołaniu spowodowało, że w przedmiotowym stanie faktycznym została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie, ponieważ zamawiający w sposób naruszający zasady systemu zamówień publicznych dokonał unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku,
na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając na poczet kosztów postępowania odwoławczego: koszt wpisu od odwołania oraz koszty stron poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie Izba zasądziła od zamawiającego na rzecz odwołującego koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania (15 000,00 zł) oraz wynagrodzenia pełnomocnika (3 600,00 zł – zgodnie rachunkiem złożonym na rozprawie).

Przewodniczący:…….....

…….....

…….....