

**Informacja o działalności  
Krajowej Izby Odwoławczej  
w 2025 roku**

**Warszawa 2026 r.**

## **Spis treści**

<b>Spis treści</b> .....	<b>2</b>
<b>Wykaz skrótów i skrótowców</b> .....	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>6</b>
<b>CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r. .</b>	<b>7</b>
1. Podstawy prawne funkcjonowania Izby .....	7
2. Skład osobowy Izby .....	8
3. Organy Izby .....	8
4. Rzecznik dyscyplinarny .....	9
5. Rzecznik prasowy .....	9
<b>CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r. w ujęciu statystycznym</b> .....	<b>10</b>
1. Wpływ odwołań .....	10
2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania .....	11
3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych .....	12
4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby .....	12
5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań .....	12
6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania .....	13
7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań .....	13
8. Kary finansowe, skrócenie okresu obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego lub jej unieważnienie .....	14
9. Zdania odrębne .....	14
10. Powołanie biegłego .....	15
11. Prawomocność orzeczeń .....	15
12. Terminowość rozpoznawania odwołań .....	15
13. Ogłaszanie orzeczeń .....	17
14. Skargi do sądu okręgowego na orzeczenia Izby .....	17
15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy .....	18
16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP .....	19

<b>CZĘŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby.....</b>	<b>20</b>
1. Niedozwolone porozumienie wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej .....	20
2. Ocena doświadczenia nabytego w ramach konsorcjum z uwzględnieniem konsorcjum zintegrowanego .....	27
3. Dostęp wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w praktyce orzeczniczej .....	35
4. Zakaz rozszerzania zarzutów i podstaw odrzucenia oferty w postępowaniu odwoławczym przed Izbą. ....	45
5. Uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp .....	54
<b>Część IV: Inna działalność Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r. ....</b>	<b>57</b>
1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa.....	57
2. Szkolenia zbiorowe.....	58
3. Narady orzecznicze.....	58
4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna.....	58
5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa .....	59
6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej .....	59
7. Elektronizacja.....	60
8. Patronat.....	60
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>61</b>

## Wykaz skrótów i skrótowców

<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>Dz. Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dyrektywa klasyczna</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE. L Nr 94, str. 65 z późn.zm.)
<b>Dyrektywa sektorowa</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE. L 94, str. 243 z późn.zm.)
<b>Dyrektywa odwoławcza</b>	Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 335, str. 31)
<b>Izba lub KIO</b>	Krajowa Izba Odwoławcza
<b>jednolity europejski dokument zamówienia lub JEDZ</b>	Dokument, którego wzór określa Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2016/7 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiające standardy jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (Dz. Urz. UE L 3/16)
<b>k.c. lub KC</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.)
<b>k.p.c.</b>	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 468 ze zm.)
<b>Prezes Izby</b>	Prezes Krajowej Izby Odwoławczej
<b>Prezes Urzędu Prezes UZP</b>	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
<b>rozporządzenie w sprawie</b>	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2453 ze zm.)

**postępowania  
odwoławczego**

**rozporządzenie  
w sprawie  
podmiotowych  
środków  
dowodowych** rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. z 2020 r., poz. 2415 ze zm.)

**SN** Sąd Najwyższy

**SO** sąd okręgowy

**specyfikacja lub  
SWZ** specyfikacja warunków zamówienia

**TSUE lub Trybunał** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS)

**u.o.k.i.k.** ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1714)

**Urząd lub UZP** Urząd Zamówień Publicznych

**ustawa Pzp, PZP,  
Pzp, p.z.p.** ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2026 r., poz. 793 ze zm.)

## Wprowadzenie

Prezentowana Informacja przedstawia w sposób syntetyczny najistotniejsze zagadnienia związane z pracą Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r., w tym tematy będące przedmiotem orzecznictwa Izby.

Informacja została podzielona na cztery części.

W Części I opracowania omówione zostały podstawy prawne funkcjonowania Izby, jej struktura i organy.

Część II zawiera analizę podstawowych obszarów działalności Izby w ujęciu liczbowym i procentowym wraz z porównaniem z danymi dotyczącymi roku 2024, a w części również z lat poprzednich. Przedstawione dane pozwalają na analizę funkcjonowania systemu środków ochrony prawnej oraz zaangażowania członków Izby w wykonywanie ustawowych zadań. Wykorzystane dane statystyczne zebrane zostały przez Urząd Zamówień Publicznych.

Część III przedstawia wybrane zagadnienia merytoryczne, które w sposób szczególny zaznaczyły się w orzecznictwie Izby w 2025 r.

Tegoroczna Informacja roczna przedstawia problemy orzecznicze obejmujące zagadnienia związane z niedozwolonym porozumieniem wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, oceną doświadczenia nabytego w ramach konsorcjum z uwzględnieniem konsorcjum zintegrowanego, zakazem rozszerzania zarzutów i podstaw odrzucenia oferty w postępowaniu odwoławczym przed Izbą, czy też problematyką uchYLENIA zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp. Kontynuujemy również problematykę dostępu wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w świetle wyroku TSUE C-652/22, tzw. Kolin.

Sprawozdanie z pozaorzeczniczej działalności Izby zawarte zostało w Części IV Informacji.

Podstawowe źródła informacji to orzeczenia Izby i sądu okręgowego oraz dane statystyczne przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych.

Informacja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Krajowej Izby Odwoławczej uchwałą nr 1/2026 z dnia 22 czerwca 2026 r. w celu jej przedłożenia przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, na podstawie art. 479 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 poz. 793 ze zm.) Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

# **CZĘŚĆ I: Ogólna informacja o funkcjonowaniu Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r.**

## **1. Podstawy prawne funkcjonowania Izby**

Krajowa Izba Odwoławcza została powołana ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 82, poz. 560) jako stały organ wyłącznie właściwy do rozpoznawania w pierwszej instancji odwołań od niezgodnych z prawem czynności lub zaniechań zamawiających w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Izba ma charakter organu sądowego w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sprawa C-465/11 Forposta, ABC Direct Contact). Organizację Izby oraz status jej członków określają przepisy Działu VIII Rozdział 2 ustawy Pzp.

Postępowanie odwoławcze uregulowane zostało przepisami art. 505-578 ustawy Pzp. Obok przepisów ustawowych kwestie związane z postępowaniem odwoławczym regulują akty wykonawcze: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r. poz. 2453 ze zm.).

Kontrolę instancyjną orzeczeń Izby, na podstawie art. 579 i 580 ustawy Pzp, sprawuje Sąd Okręgowy w Warszawie, zwany „sądem zamówień publicznych”, a prawo wniesienia skargi przysługuje stronom i uczestnikom postępowania oraz Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych. Zgodnie z przepisem art. 590 ust. 2 ustawy Pzp, skargę kasacyjną może wnieść strona oraz Prezes Urzędu.

Obok orzekania w sprawach odwołań, Izba – zgodnie z art. 578 ustawy Pzp – rozpoznaje składane w toku postępowania odwoławczych wnioski zamawiających o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed wydaniem przez KIO orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze.

Z mocy art. 473 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp Izba jest także organem właściwym do rozpoznawania zastrzeżeń od wyników kontroli prowadzonych przez Prezesa Urzędu.

W Izbie obowiązują również akty wewnętrzne tj. Wewnętrzny Regulamin Organizacji Pracy Krajowej Izby Odwoławczej, a także zarządzenia Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Regulamin przyznawania patronatu honorowego Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej oraz udziału w Komitecie honorowym.

## **2. Skład osobowy Izby**

Krajową Izbę Odwoławczą tworzą członkowie Izby, powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Regulacje prawne dotyczące członków Izby zostały zawarte w art. 474-476, 478 oraz 483-486 ustawy Pzp.

Członkowie Izby przy orzekaniu są niezawisli i związani wyłącznie przepisami obowiązującego prawa (art. 475 ust. 2 ustawy Pzp). Za naruszenie swoich obowiązków i uchybienie godności zawodowej członkowie Izby podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 485 ust. 1 ustawy Pzp).

Zgodnie z art. 474 ust. 1 ustawy Pzp, w skład Izby może wchodzić do 100 członków. W roku sprawozdawczym skład Izby (na koniec tego roku) liczył 56 osób.

W dniu 31 stycznia 2025 r. Minister Rozwoju i Technologii ogłosił postępowanie kwalifikacyjne dla kandydatów na członków Krajowej Izby Odwoławczej, ustalając limit osób, które zostaną powołane w skład KIO na 13 osób. Postępowanie zostało zakończone 16 czerwca 2025 r., wyłoniono w nim 6 osób uprawnionych do powołania przez ministra właściwego do spraw gospodarki w skład KIO. Ślubowanie na członków KIO 6 osób odbyło się w dniu 9 lipca 2025 r.

## **3. Organy Izby**

Organizację KIO reguluje art. 479 ustawy Pzp. Zgodnie z powołanym przepisem organami Izby są:

- Prezes Izby,
- Zgromadzenie Ogólne Izby.

Prezes Izby wykonuje zadania przy pomocy Wiceprezesa Izby, który zastępuje Prezesa Izby w razie jego nieobecności (art. 479 ust. 3 ustawy Pzp). Prezes i Wiceprezes Izby powoływani są przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek Prezesa UZP na trzyletnią kadencję.

Funkcję Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w okresie objętym Informacją pełnił Jan Kuzawiński.

Funkcję Wiceprezesa Krajowej Izby Odwoławczej w okresie objętym Informacją pełniła Anna Kuszel - Kowalczyk.

Zgromadzenie Ogólne tworzą wszyscy członkowie Izby. W 2025 r. odbyły się dwa Zgromadzenia Ogólne Izby.

#### **4. Rzecznik dyscyplinarny**

Zgodnie z art. 485 ust. 5 i 6 ustawy Pzp, w Izbie działa rzecznik dyscyplinarny, który powoływany jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek Prezesa Urzędu na trzyletnią kadencję.

Funkcję rzecznika dyscyplinarnego Izby w okresie objętym Informacją pełnił Ryszard Tetzlaff.

Tryb wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zasady powoływania sądu dyscyplinarnego, procedurę postępowania w pierwszej i drugiej instancji oraz kwestie zatarcia kary określa Regulamin w sprawie szczegółowego trybu postępowania dyscyplinarnego oraz trybu wyboru składu orzekającego sądu dyscyplinarnego Krajowej Izby Odwoławczej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Izby uchwałą nr 8/2023 z dnia 23 listopada 2023 r.

W okresie sprawozdawczym, rzecznik dyscyplinarny nie prowadził żadnych postępowań.

#### **5. Rzecznik prasowy**

Zadaniem rzecznika prasowego jest zapewnienie stałej współpracy z mediami, w szczególności przekazywanie informacji o działalności KIO i postępowaniach odwoławczych.

Funkcję rzecznika prasowego Izby w okresie objętym Informacją pełniła Agnieszka Trojanowska.

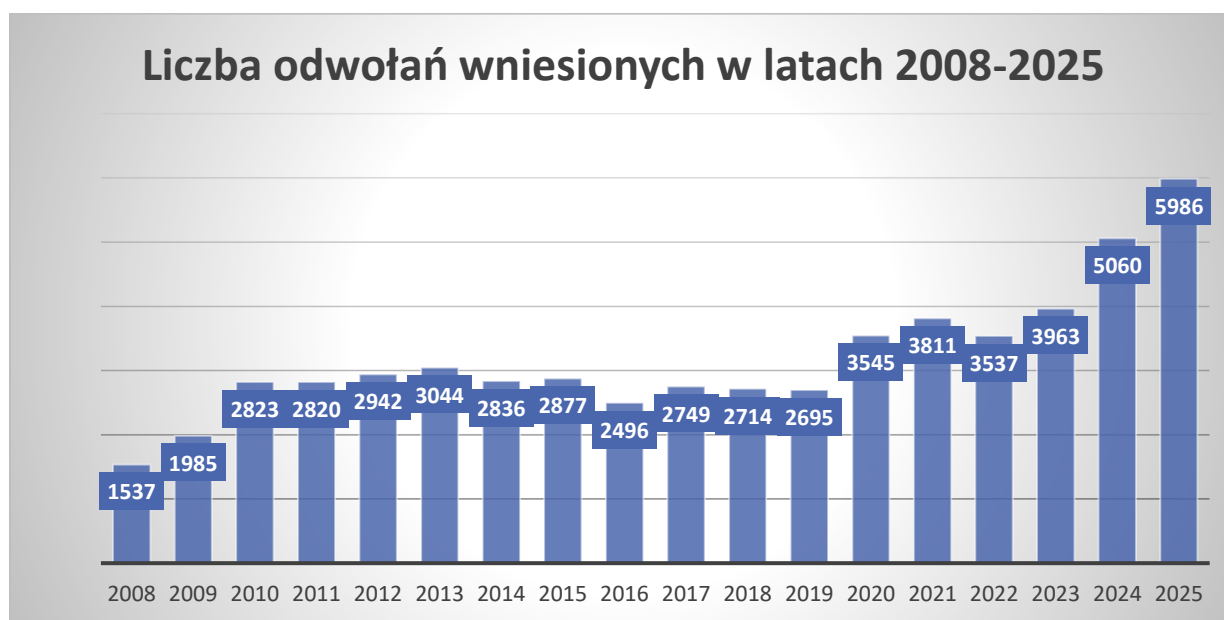
## CZĘŚĆ II: Działalność merytoryczna Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r. w ujęciu statystycznym

### 1. Wpływ odwołań

W 2025 r. do Prezesa Izby wpłynęło 5986 odwołań. Liczba odwołań rozpoznanych w tym okresie przez Izbę wyniosła 5526 (w tym 431 odwołań wniesionych w 2024 r.).

Spośród odwołań wniesionych w 2025 r. do rozpoznania w 2026 r. pozostało 890 odwołań.

W celu porównania, poniżej zaprezentowano wpływ odwołań w ciągu poszczególnych lat, przez cały dotychczasowy okres funkcjonowania Izby (z pominięciem danych z grudnia 2007 r.).



Jak wynika z powyższego wykresu, największy wpływ odwołań odnotowano w ostatnich sześciu latach: 2020 – 2025, a więc po wejściu w życie ustawy Pzp z 2019 r., przy czym wpływ odwołań w 2025 r. był kolejnym rekordowym, w ujęciu rok do roku, w całym okresie funkcjonowania Izby, a w ostatnich dwóch latach wzrost liczby wnoszonych odwołań uległ znacznemu przyspieszeniu.

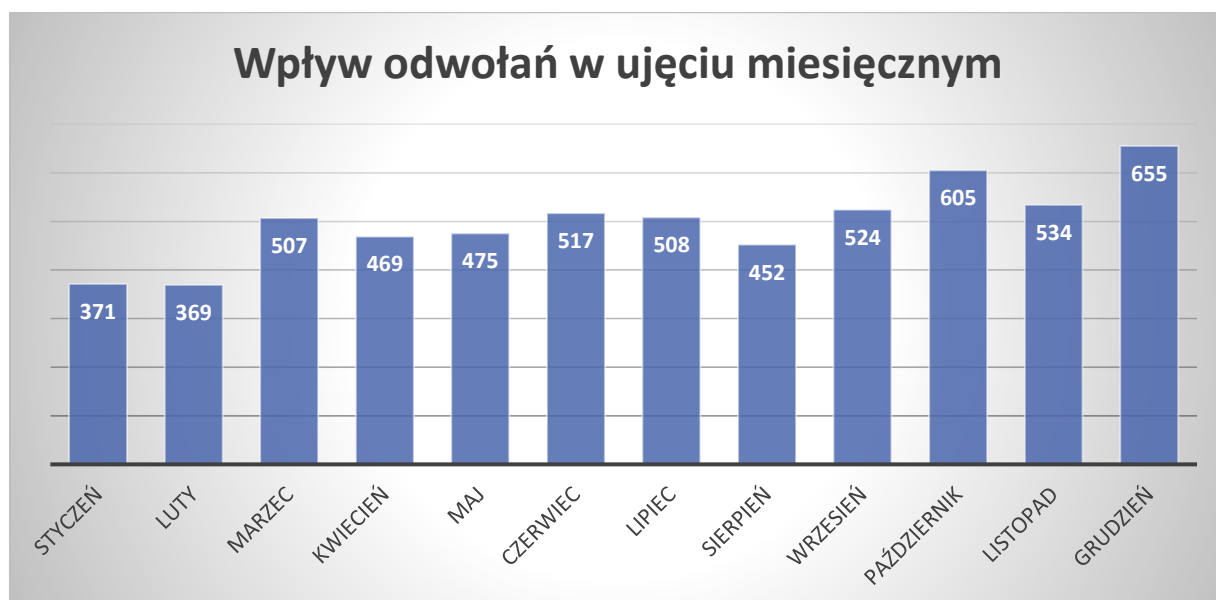
W 2025 r. przeważająca liczba odwołań była wnoszona w formie elektronicznej - 5647, co stanowiło 94% wszystkich odwołań – podobnie jak w roku 2024 r. (91%). W formie pisemnej wniesiono 339 odwołań (6%), a więc o ponad 100 mniej niż w roku 2024 r. - 472 (9%). Na przestrzeni lat można zaobserwować wyraźną tendencję wzrostową odwołań wnoszonych w

formie elektronicznej: 2010 r. – 4,5%, 2011 r. – 11%, 2012 r. – niespełna 15%, 2013 r. – 16%, 2014 r. – niemal 18%, 2015 r. – 9%, 2016 r. – 19%, 2017 r. – 22%, 2018 r. – 28%, 2019 r. - 46%, 2020 r. – 63,30%, 2021 r. – 76%, 2022 r. - 85%, 2023 r. - 87%, 2024 r. - 91%, 2025 r. – 94%. Obecnie znikoma ich liczba wnoszona jest w formie pisemnej.

W ujęciu kwartalnym największy wpływ odnotowano w IV kwartale 2025 r. – 1794 odwołania, a najmniejszy w I kwartale – 1247 odwołań, natomiast w II i III kwartale widoczna była tendencja wzrostowa – odpowiednio 1461 odwołań i 1484 odwołania.

W porównaniu do roku 2024 największy wpływ odnotowano podobnie jak w roku sprawozdawczym w IV kwartale 2024 r. – 1464 odwołania. W I kwartale była to liczba niższa – 1065 odwołań, natomiast w II i III kwartale wpływ odwołań był na podobnym poziomie – odpowiednio 1209 odwołań i 1322 odwołań.

W ujęciu miesięcznym natomiast wpływ odwołań w 2025 r. prezentuje poniższy wykres, zgodnie z którym rekordową liczbę wniesionych odwołań odnotowano w grudniu 2025 r.



## 2. Ogólna charakterystyka postępowań, w których wniesiono odwołania

Najwięcej odwołań wniesiono w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość przekracza tzw. progi unijne – 3855, czyli 64% ogółu wniesionych w 2025 r. odwołań (w 2024 r. ich udział był na podobnym poziomie i wynosił 63%). W postępowaniach o wartościach tzw. podprogowych wniesiono 2128 odwołania (36%), natomiast w odniesieniu do 3 odwołań brak jest danych w zakresie wartości zamówienia – odwołania podlegały zwrotowi (dwa z nich dotyczyły postępowań do których ustawa Pzp nie znajduje zastosowania).

Podobnie jak w roku 2024 r. pod względem rodzaju zamówień, spośród 5986 odwołań wniesionych w 2025 r. najwięcej dotyczyło usług - 45%. W zakresie dostaw wniesiono 28% odwołań, a w zakresie robót budowlanych – 27% odwołań (w 2024 r. taki podział odwołań przedstawiał się następująco: 45% - usługi, 29% - dostawy i 26% - roboty budowlane).

### **3. Statystyka przystąpień do postępowań odwoławczych**

Do toczących się w 2025 r. postępowań odwoławczych (dotyczy odwołań, które wniesiono w okresie sprawozdawczym) zgłoszono 5881 przystąpień, w tym 4282 po stronie zamawiającego (73%) oraz 1599 po stronie odwołującego (27%).

Dla porównania do toczących się w 2024 r. postępowań odwoławczych zgłoszono 4470 przystąpienia, w tym 3444 po stronie zamawiającego (77%) oraz 1026 po stronie odwołującego (23%).

Wzrost liczby zgłoszonych przystąpień wynika z ogólnego wzrostu liczby odwołań.

### **4. Czynności formalnoprawne podejmowane przez Prezesa Izby**

W 2025 r. braki formalne, o których mowa w art. 518 ust. 1 Pzp wystąpiły w 830 odwołaniach, co skutkowało koniecznością wezwania wykonawców do ich uzupełnienia (w 2024 r. miało to miejsce w stosunku do 640 odwołań).

Spośród 5526 odwołań rozpoznanych w 2025 r. zwróconych zostało 286 odwołań, czyli 5,18% (w 2024 r. zwrócono 231 odwołań, co stanowiło 4,77% wszystkich odwołań). Prezes Krajowej Izby Odwoławczej dokonał zwrotu odwołań z następujących powodów: nieuiszczenia wpisu – 114 odwołania, niezpełnienia innych braków formalnych – 108 odwołań, niezpełnienia zarówno wpisu, jak i braków formalnych – 46 odwołań. Ponadto, 18 zwrotów odwołań zostało dokonanych przez składy orzekające (1 w składzie 3 – osobowym, 17 w składzie 1 – osobowym) z powodu niezpełnienia braków formalnych – zwrócono 9 odwołań, z powodu nieuiszczenia wpisu – zwrócono 8 odwołań oraz z powodu niezpełnienia zarówno wpisu, jak i braków formalnych – zwrócono 1 odwołanie.

### **5. Wyznaczanie składów do rozpoznawania odwołań**

Stosownie do art. 487 ust. 1 Pzp, Izba rozpoznaje odwołanie w składzie trzyosobowym, w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne oraz jednoosobowym, w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne. Prezes Izby może zarządzić rozpoznanie odwołania w składzie jednoosobowym, w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, albo trzyosobowym, w przypadku

zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na stopień zawichości sprawy (art. 487 ust. 2 Pzp).

W 2025 r. Izba rozpoznała w składzie jednoosobowym (nie licząc zwrotów odwołań dokonanych przez Prezesa Izby) 4575 odwołań (87%), a w składzie trzyosobowym – 683 odwołań (13%).

## **6. Odwołania skierowane do łącznego rozpoznania**

Stosownie do art. 544 ust. 2 Pzp, Prezes Izby może zarządzić łączne rozpoznanie odwołań przez Izbę, jeżeli zostały one złożone w tym samym postępowaniu o udzielenie zamówienia lub dotyczą takich samych czynności lub zaniechań czynności zamawiającego.

Ogólna liczba odwołań skierowanych do łącznego rozpoznania w okresie sprawozdawczym wyniosła 1047 tj. ok. 20% ogólnej liczby 5258 odwołań skierowanych do rozpoznania przez składy orzekające. Spośród tej liczby 1002 odwołania zostały rozpoznane po terminie instrukcyjnym, o którym mowa w art. 544 ust. 1 Pzp.

W poprzednich latach do łącznego rozpoznania zostało skierowanych: 17% odwołań w 2024 r., 14% odwołań w roku 2023, 16% odwołań w roku 2022, 19% odwołań w roku 2021, 18% odwołań w roku 2020, 13% w roku 2019 oraz 18% w roku 2018.

Maksymalna liczba odwołań połączonych do łącznego rozpoznania w ramach jednego postępowania odwoławczego w 2025 r. wyniosła 19 odwołań. Dla porównania w 2024 r. było to 6 odwołań.

## **7. Rodzaje rozstrzygnięć odwołań**

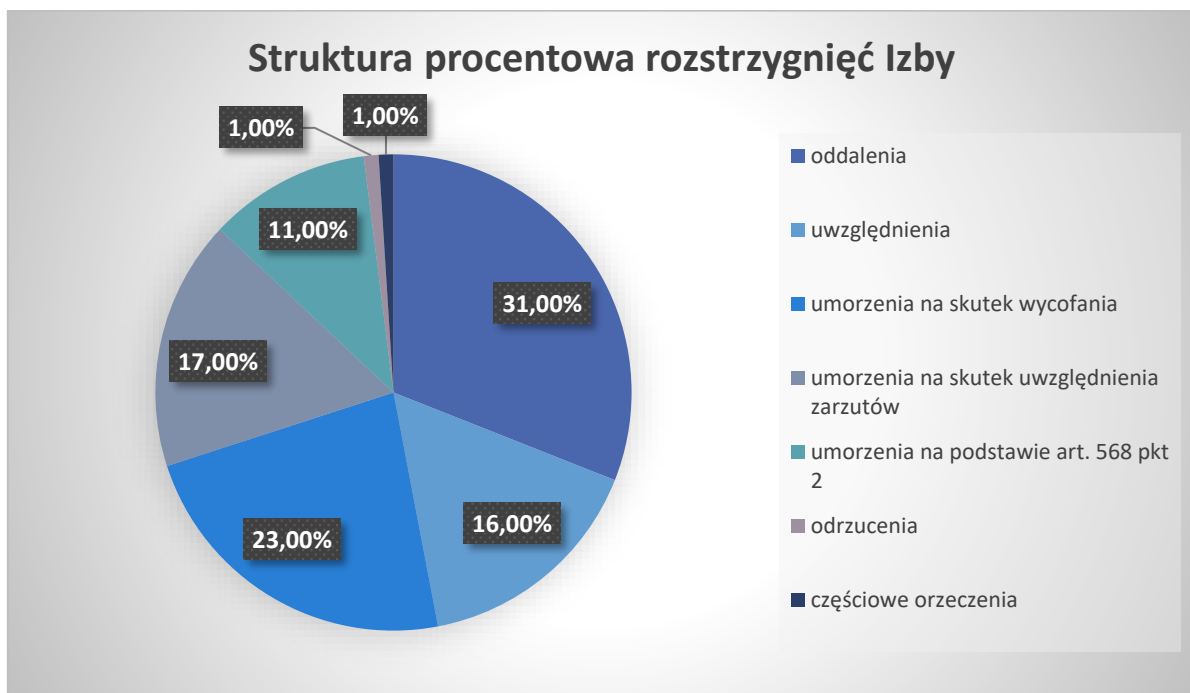
Rozpoznaniu przez składy orzekające Izby (nie wliczając odwołań zwróconych) w 2025 r. podlegało 5 240 odwołań, w wyniku czego:

1. 1619 odwołań zostało oddalonych (31%);
2. 814 odwołań zostało uwzględnionych (16%);
3. 1185 postępowań zostało umorzonych wskutek wycofania odwołania (23%);
4. 905 postępowań zostało umorzonych w wyniku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów odwołania (17%);
5. 566 postępowania zostały umorzone na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy Pzp (11%);
6. 78 odwołań zostało odrzuconych (1%);
7. w 73 odwołaniach zapadły tzw. „częściowe orzeczenia” (1%), tj.:
  - częściowo: oddalone, odrzucone – 3 odwołania;
  - częściowo: oddalone, umorzone – 28 odwołań;
  - częściowo: oddalone, uwzględnione – 17 odwołań;

- częściowo: oddalone, uwzględnione, odrzucone – 1 odwołanie;
- częściowo: oddalone, uwzględnione, umorzone – 17 odwołań;
- częściowo: uwzględnione, umorzone – 7 odwołań.

Możliwość raportowania o orzeczeniach obejmujących wiele rodzajów rozstrzygnięcia została wprowadzona w systemie je ewidencjonującym w końcówce okresu sprawozdawczego, w związku z tym wskazana powyżej liczba obejmuje okres ok. 1,5 miesiąca i nie dotyczy całego okresu sprawozdawczego.

Wartości procentowe zaokrąglono do liczb całkowitych.



## 8. Kary finansowe, skrócenie okresu obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego lub jej unieważnienie

W 2025 r. Izba orzekła o nałożeniu kary finansowej na zamawiającego w 4 sprawach (sygn. akt KIO 4203/25 – 15 547,34 zł; sygn. akt KIO 5106/25 – 26 445,00 zł; sygn. akt: KIO 5224/25 – 20 269,00 zł oraz w sprawie o sygn. akt KIO 3215/25 – 163 500 zł).

W okresie sprawozdawczym Izba w jednej sprawie orzekła o unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego (sygn. akt KIO 3215/25). W okresie sprawozdawczym Izba nie orzekła o skróceniu okresu obowiązywania umowy.

## 9. Zdania odrębne

Do wydanych w okresie sprawozdawczym wyroków członkowie składów orzekających zgłosili zdanie odrębne w 3 sprawach. Dla porównania w roku 2024 zgłoszono zdania odrębne

w 6 sprawach, w roku 2023 zgłoszono zdania odrębne w 5 sprawach, w 2022 nie zostały zgłoszone żadne zdania odrębne, a w roku 2021 zgłoszono 3 zdania odrębne.

## 10. Powołanie biegłego

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono dowód z opinii biegłego w jednym postępowaniu odwoławczym, sygn. akt KIO 3109/25 – biegły z zakresu drogownictwa z rozszerzoną specjalizacją w zakresie kosztorysowania i szacowania wartości robót budowlanych. Dla porównania w 2024 r. przeprowadzono taki dowód w pięciu sprawach, w 2023 r. przeprowadzono taki dowód w dwóch sprawach, w 2022 r. nie przeprowadzono takiego dowodu, a w roku 2021 dowód taki przeprowadzono w jednym postępowaniu odwoławczym.

## 11. Prawomocność orzeczeń

W 2025 r. w oparciu o regulację § 40 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. 2020, poz. 2453) Prezes Izby stwierdził prawomocność 107 orzeczeń (w 2024 r. było to 66 orzeczeń), w tym na wniosek odwołującego lub pełnomocnika odwołującego – 15 orzeczeń, na wniosek zamawiającego lub pełnomocnika zamawiającego 85 orzeczeń, na wniosek przystępującego lub jego pełnomocnika – 7.

## 12. Terminowość rozpoznawania odwołań

W 2025 r. rozpoznanie odwołania trwało średnio 34 dni. Dla porównania w roku 2024 r. odwołania były rozpoznawane średnio w terminie 20 dni.

Poniżej zaprezentowano średni czas trwania postępowania odwoławczego, czyli liczbę dni od wpływu odwołania do wydania orzeczenia, dla wszystkich spraw rozpoznanych w danym okresie sprawozdawczym, począwszy od 2009 r.



Średni czas rozpoznania odwołania liczony jest od dnia wpływu odwołania do Kancelarii UZP do daty wydania orzeczenia. W okresie sprawozdawczym w terminie tym, procedura postępowania z wniesionym odwołaniem obejmowała wykonanie zarówno czynności organizacyjno – technicznych realizowanych przez Biuro Odwołań UZP tj. np. wprowadzenie do systemu informatycznego UZP, sprawdzenie odwołania pod kątem formalnym i ewentualne wystosowanie wezwania o uzupełnienie braków oraz czynności merytoryczne wykonywane przez Prezesa KIO i skład orzekający tj. np. weryfikacja kompletności i braku podstaw do odrzucenia odwołania, analiza dokumentacji postępowania przez skład orzekający, analiza stanowisk pisemnych i dowodów przekazanych przez strony i uczestników, przeprowadzenie rozprawy, naradę składu orzekającego, przygotowanie i ogłoszenie orzeczenia w sprawie.

Poniżej zaprezentowano średni czas realizacji czynności organizacyjno - technicznych przez Biuro Odwołań UZP od wpływu odwołania do jego przekazania do Prezesa KIO w poszczególnych miesiącach 2025 r.:



Na terminowość rozpoznania odwołań w omawianym roku statystycznym istotny wpływ miał dalszy wzrost liczby wpływających odwołań w stosunku do lat poprzednich, przy niewystarczającym wzroście zasobów infrastrukturalnych i kadrowych Izby (w roku 2024 – 51 osób, w 2025 roku - 56) oraz Biura Odwołań Urzędu Zamówień Publicznych, czyli jednostki zajmującej się obsługą organizacyjno – techniczną Izby. Rok 2025 był kolejnym rokiem rekordowym pod względem liczby wniesionych odwołań w całym okresie funkcjonowania Izby. Z przedstawionych danych wynika, że terminowość rozpoznania odwołań jest również pochodną czasu realizacji czynności organizacyjno – technicznych – niemożliwe było dotrzymanie przez Izbę terminu 15 dni określonego w art. 544 ust. 1. Pzp w sytuacji, w której te czynności się wydłużały. Średni czas przekazania odwołania do Izby w 2025 r. wynosił 16

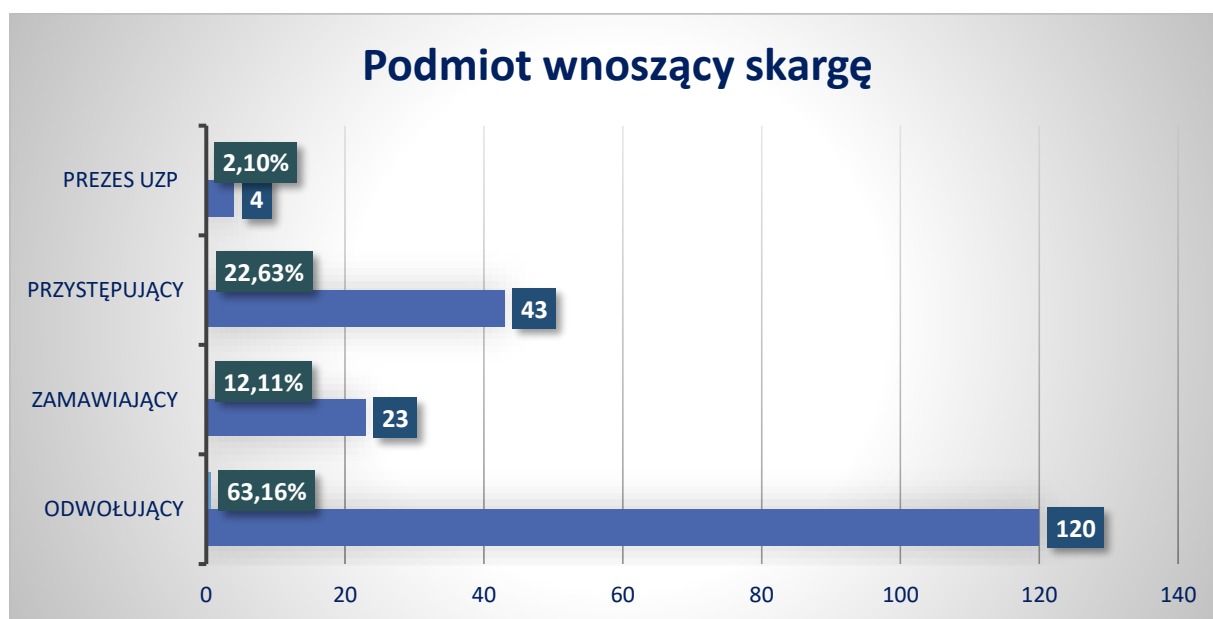
dni, przy czym w niektórych miesiącach czas ten był znacznie dłuższy – np. w sierpniu średni czas przekazania odwołania do Izby wynosił prawie 28 dni. Odwołania były więc przekazywane składom orzekającym ze znacznym opóźnieniem uniemożliwiającym rozpoznanie odwołania w terminie ustawowym.

### 13. Ogłaszanie orzeczeń

Zgodnie z art. 558 ust. 2 Pzp, Izba w sprawie zawilej Izba może odroczyć ogłoszenie orzeczenia na czas nie dłuższy niż 5 dni. Izba – z uwagi na zawłość sprawy – uznała w 2025 r. za konieczne skorzystanie z tego uprawnienia w 2361 przypadkach (co stanowiło 94% liczby wydanych wyroków), natomiast w 2024 r. było to 1936 spraw (90% z ogólnej liczby wydanych wyroków).

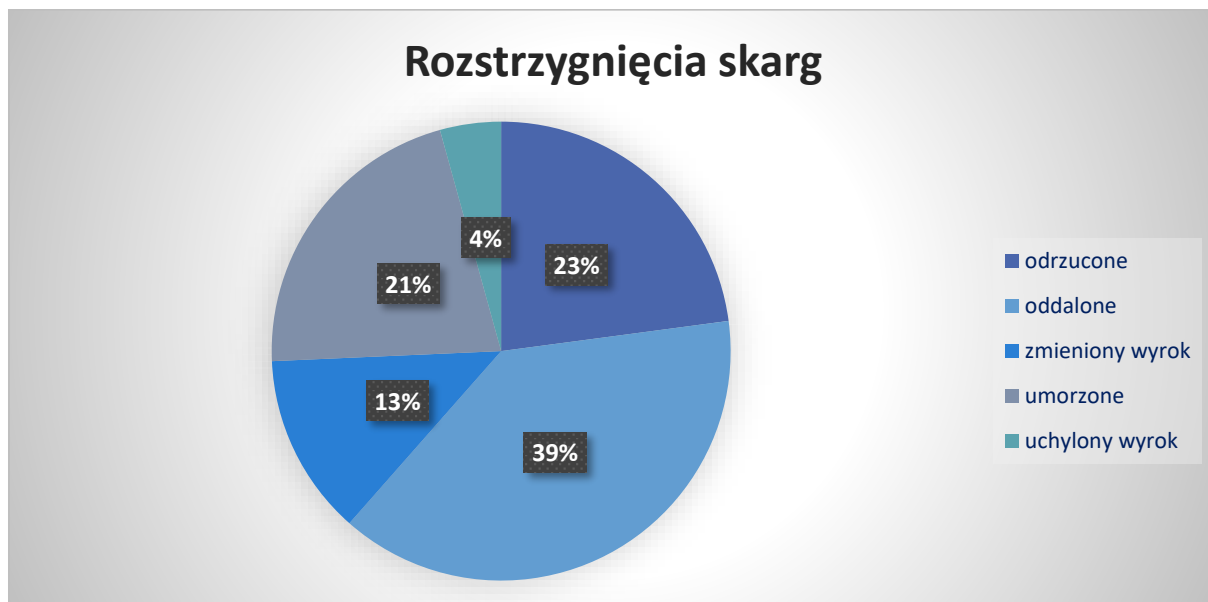
### 14. Skargi do sądu okręgowego na orzeczenia Izby

W 2025 r. wniesiono 190 skarg na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, co stanowi 3,4% w stosunku do liczby odwołań rozpoznanych przez Izbę. W poprzednich latach było to odpowiednio: 2024 r. – 190 (4%), 2023 r. - 130 (3,3%), 2022 r. – 155 (4,4%), 2021 r. – 165 (4,2%), 2020 r. – 122 (3,57%), 2019 r. – 126 (5,2%), 2018 r. – 166 (6,2%), 2017 r. – 159 (5,7%), 2016 r. – 130 (5,2%), 2015 r. – 179 (6,7%), 2014 r. – 133 (5,1%), 2013 r. – 144 (5,2%), 2012 r. – 152 (5,9%), a w 2011 r. – 148 (6%).



Na podstawie przekazanych Izbie orzeczeń sądu okręgowego ustalono (według stanu na dzień 28 lutego 2026 r.), że w 2025 r. rozpoznano 70 skarg na orzeczenia Izby, w tym: 27 skarg zostało oddalonych (38,6%), 16 skarg zostało odrzuconych (22,9%), w 15 sprawach umorzono postępowanie (21,4%), w 9 sprawach zmieniono wyrok Izby (12,8%), w 3 sprawach uchylono wyrok (4,3%). W toku jest 120 spraw.

Dla porównania w 2024 r. rozpoznano 141 skarg na orzeczenia Izby, w tym: 23 skargi zostały odrzucone (16,3%), 84 skarg zostało oddalonych (59,6%), w 21 sprawach zmieniono wyrok (14,9%), w 11 sprawach umorzono postępowanie skargowe (7,8%), w 2 sprawach uchylono wyrok (1,4%). W toku były 49 sprawy.



### 15. Rozpoznawanie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy

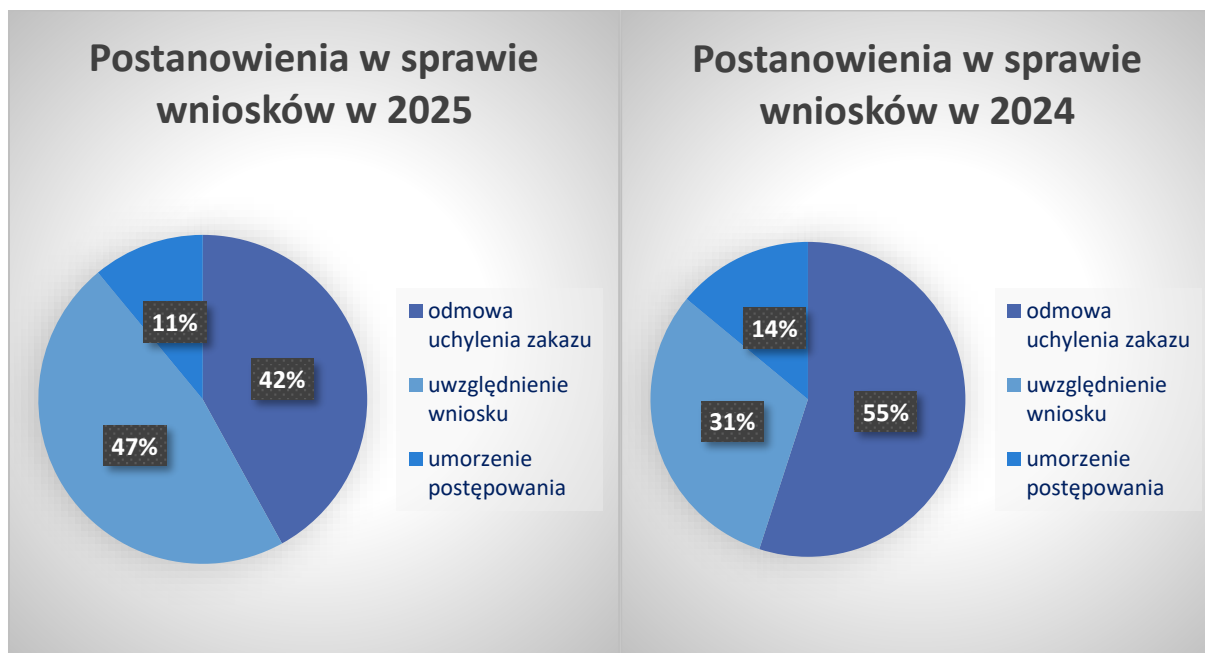
Do Izby wpłynęło w 2025 r. 131 wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, a wydano 126 postanowień w tym przedmiocie (5 wniosków rozpoznano w 2026 r.).

Krajowa Izba Odwoławcza w 2025 r. spośród spraw rozpoznanych wydała 53 postanowienia odmawiające uchylenia zakazu zawarcia umowy (42%), 59 postanowień uchylających zakaz zawarcia umowy (47%) oraz 14 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (11%).

Dla porównania w 2024 r. liczba wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy oraz wydanych postanowień była niższa: 52 wnioski oraz 51 postanowień (1 wniosek rozpoznano w 2025 r.). W 2024 r. spośród spraw rozpoznanych Izba wydała 28 postanowień odmawiających uchylenia zakazu zawarcia umowy (55%), 16 postanowień uchylających zakaz zawarcia umowy (31%) oraz 7 postanowień umarzających postępowanie w sprawie wniosku (14%).

Zwiększenie liczby wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy wiąże się z wydłużeniem czasu trwania postępowania odwoławczego i oczekiwania na orzeczenie Izby.

Procentowy udział poszczególnych rozstrzygnięć w sprawie wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy przedstawiał się następująco:



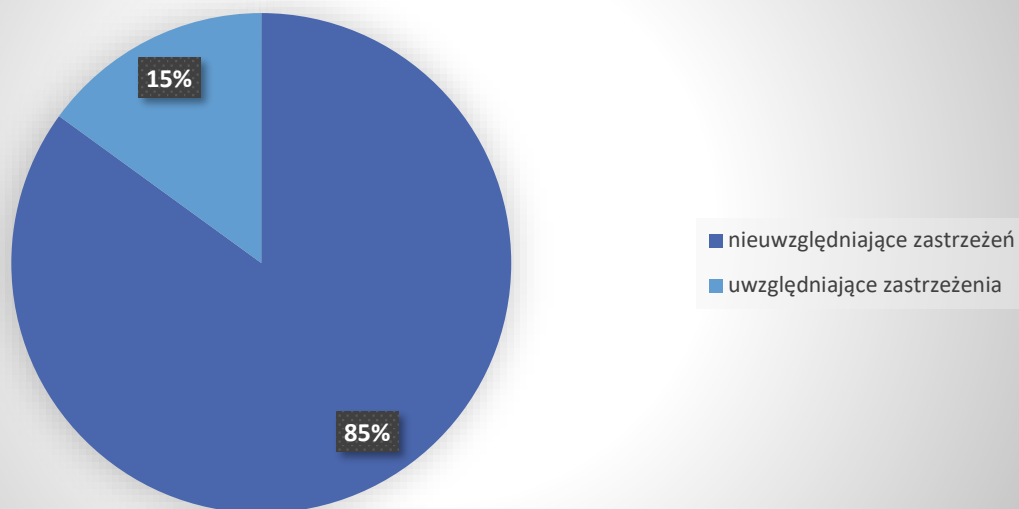
## 16. Rozpoznanie zastrzeżeń od wyników kontroli Prezesa UZP

Z art. 610 ust. 1 i art. 617 Pzp, wynika uprawnienie zamawiających do zgłaszania do Prezesa Urzędu zastrzeżeń od wyników kontroli doraźnej i uprzedniej. Opinię w przedmiocie tych zastrzeżeń Izba wyraża w formie uchwały podejmowanej w terminie 15 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń od wyników kontroli. W 2025 r. zastrzeżenia zostały rozpoznane w terminie określonym w art. 610 ust. 3 ustawy Pzp.

Izba w 2025 r. wydała 20 opinii (w tym 2 z 2024 r.), w tym: 17 opinii (85%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 3 opinie (15%) uwzględniające zastrzeżenia w całości.

W porównaniu do roku 2024 r. liczba wydanych opinii zmniejszyła się nieznacznie. W 2024 r. Izba wydała 27 opinii (w tym 1 z 2023 r.), w tym: 21 opinii (77%), w których nie uwzględniła zastrzeżeń, 5 opinii (19%) uwzględniających zastrzeżenia w całości oraz 1 opinię (4%) częściowo uwzględniającą zastrzeżenia.

## Rodzaje wydanych opinii



### CZEŚĆ III: Problemy wynikające z orzecznictwa Izby

#### 1. Niedozwolone porozumienie wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej

W Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w 2023 roku zostało przedstawione opracowanie dotyczące wykluczenia wykonawcy na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, które w sposób kompleksowy prezentowało wyzwania i zagadnienia związane ze stosowaniem ww. przepisu w oparciu o orzeczenia zapadłe w okresie obejmującym zakres czasowy tamtej Informacji. Jak pokazały doświadczenia z lat późniejszych stosowanie art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp niezmiennie stanowi wyzwanie dla uczestników rynku zamówień publicznych. Można było stwierdzić, że rok 2025 również wpisywał się w powyżej zasygnalizowaną tendencję. Przy czym w 2025 r. w jednej ze spraw Izba stanęła przed wyzwaniem dotyczącym bardzo ciekawego zagadnienia prawnego związanego z rozstrzygnięciem, sprowadzającym się w jednym z wątków, do ustalenia czy ww. przesłanka wykluczenia wykonawcy miała zastosowanie do wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej. Przedmiotowe zagadnienie dotyczyło wyroku z 18 sierpnia 2025 r. w sprawach o sygn. akt KIO 2678/25, KIO 2686/25 i KIO 2702/25.

Przechodząc do *meritum* należało wyjść od treści przepisów dotyczących omawianego w opracowaniu zagadnienia. Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp z postępowania o

udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie wiarygodnych przesłanek, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji, w szczególności jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie. Powyższy przepis stanowi implementację do krajowego porządku prawnego art. 57 ust. 4 lit d) dyrektywy 2014/24/UE, zgodnie z którym instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia każdego wykonawcy, jeżeli na podstawie wiarygodnych przesłanek mogą stwierdzić, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy treścią art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, a art. 57 ust. 4 lit d) dyrektywy 2014/24/UE. Różnica ta przejawia się w tym, że w przepisie ustawy Pzp został *de facto* opisany przykład zawarcia przez wykonawcę z innymi wykonawcami porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji. Tym przykładem jest sytuacja, w której wykonawcy 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. Przy czym konstrukcja art. 108 ust. 1 pkt 5 *in fine* ustawy Pzp wskazuje, że nie ma on charakteru bezwzględnie obowiązującego, ponieważ nawet jeśli wykonawcy należą do tej samej grupy kapitałowej i składają oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie podlegają automatycznemu wykluczeniu, jeśli wykażą, że przygotowali oferty niezależnie od siebie.

Wracając do wyroku stanowiącego kanwę przedmiotowego opracowania należało wskazać, że Izba w ww. orzeczeniu przede wszystkim doszła do przekonania, że oferty złożone przez wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej zostały złożone w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233, ze zm., zwanej dalej jako: „uznk”), tym samym oferty ww. wykonawców powinny zostać odrzucone na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. Czyn nieuczciwej konkurencji, który Izba stwierdziła wobec ofert ww. wykonawców polegał na utrudnianiu innym przedsiębiorcom dostępu do rynku (art. 15 ust. 1 uznk) oraz podjęciu działań sprzecznych z prawem i dobrymi obyczajami (art. 3 ust. 1 uznk). Jedną z form takiego utrudniania może być uzgadnianie przez przedsiębiorców warunków lub sposobu składania ofert. Działania polegające na składaniu ofert w sposób wcześniej skoordynowany stanowią klasyczny przykład zмовы przetargowej, która godzi w podstawowe zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz wypacza mechanizm rywalizacji rynkowej. W ocenie składu orzekającego w ww. sprawie zjawisko to może również wystąpić,

gdy do uzgodnień dochodzi w ramach jednej grupy kapitałowej. Struktura grupy umożliwia bowiem wewnętrzną koordynację działań oraz korzystanie z efektu skali, co może prowadzić do sztucznego kształtowania warunków rynkowych.

W konsekwencji tworzone są bariery ograniczające dostęp do rynku tym wykonawcom, którzy nie wykorzystują w ten sposób powiązań kapitałowych z innymi podmiotami. Co jednak najistotniejsze działania spółek należących do jednej grupy kapitałowej doprowadziły do ich uprzywilejowania kosztem innych wykonawców, działających w warunkach konkurencji, bez możliwości wykorzystania efektów skali i wewnętrznej koordynacji, które zapewnia funkcjonowanie w ramach grupy kapitałowej.

Izba stwierdziła, że z okoliczności przedmiotowej sprawy jednoznacznie wynikało, że spółki należące do tej samej grupy kapitałowej celowo i świadomie dokonały podziału zamówienia pomiędzy sobą, ustalając z góry, która z nich złoży ofertę na daną część. Tego rodzaju działania stanowiły klasyczny przykład koordynacji ofertowej – prowadzącej wprost do wyeliminowania konkurencji wewnątrz grupy kapitałowej oraz ograniczającej konkurencję w stosunku do pozostałych wykonawców składających oferty. W efekcie zamiast rywalizacji między podmiotami powiązаныmi kapitałowo, doszło do jej całkowitego wyłączenia oraz uzyskania nieuczciwej przewagi nad innymi wykonawcami. W konsekwencji Izba doszła do przekonania, że trzech wykonawcy działający w ramach jednej grupy kapitałowej zaplanowali, przyjęli i zrealizowali strategię, której celem było obejście ograniczenia wynikającego z SWZ i uzyskanie korzyści bardzo trudno osiągalnej przy samodzielnym działaniu każdego z tych wykonawców. Co więcej na potrzeby wykazania działania sprzecznego z prawem jak i z dobrymi obyczajami Izba przywołała okoliczność zastosowania w postępowaniu mechanizmu opisanego w SWZ. Zamawiający ustanawiając ograniczenie polegające na możliwości uzyskania zamówienia w maksymalnie jednej części przez jednego wykonawcę, działał w sposób zgodny z zasadami równego traktowania i uczciwej konkurencji, przewidzianymi w art. 16 pkt 1 Pzp. Mechanizm ten został oceniony przez skład orzekający jako sprzyjający zwiększeniu dostępu do rynku, ograniczeniu ryzyka nadmiernej koncentracji i dopuszczeniu do realizacji zamówienia możliwie największej liczby niezależnych wykonawców. Do wskazanego ograniczenia nie dostosowały się jednak spółki należące do tej samej grupy kapitałowej, które – przy koordynacji działań – sztucznie rozdzieliły swoje oferty, aby uniknąć zastosowania ograniczenia opisanego w SWZ. W ocenie składu orzekającego z okoliczności sprawy jednoznacznie wynikało, że w postępowaniu spółki należące do tej samej grupy kapitałowej koordynowały i współpracowały ze sobą w procesie ofertowania (co należało rozumieć szeroko). W swoich wyjaśnieniach nie wykazały niezależności w przygotowywaniu ofert, co więcej z szeregu okoliczności wynikał odmienny scenariusz postępowania tych wykonawców.

Izba w ww. orzeczeniu nie stwierdziła wyłącznie naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp. Skład orzekający uznał, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy zamawiający naruszył również art. 226 ust. 1 pkt 2 lit a w zw. z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp i stwierdził, że uzgodnione lub skoordynowane działania wykonawców, zmierzające do podziału zamówienia pomiędzy podmioty wchodzące w skład tej samej grupy kapitałowej, można było potraktować jako porozumienie ograniczające konkurencję, a tym samym wypełniające przesłankę wykluczenia zawartą w ww. przepisie.

Uzasadniając powyższe Izba zwróciła uwagę na stanowisko wynikające z komentarza Urzędu Zamówień Publicznych (red. H. Nowak, M. Winiarz, wydanie II), do art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, które wprost odnosiło się do mechanizmu obejścia warunków postępowania ustanowionych przez zamawiającego co do maksymalnej liczby składanych ofert przez spółki należące do tej samej grupy kapitałowej: *Ratio legis przepisu art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp jest przeciwdziałanie porozumieniom mającym na celu wyeliminowanie, ograniczenie lub w inny sposób naruszenie konkurencji. Przenosząc powyższe na grunt ofert częściowych, należy stwierdzić, że zakazane są więc tylko takie przypadki złożenia ofert częściowych przez członków grupy kapitałowej, które mogą zakłócić konkurencję. Wydaje się, że co do zasady możemy mieć do czynienia z dwoma takimi przypadkami. Pierwszy, gdy dochodzi do złożenia ofert przez członków grupy na tę samą część zamówienia. Drugi, gdy w przypadku ustanowienia przez zamawiającego limitu liczby ofert częściowych na podstawie art. 91 ust. 3 Pzp łączna liczba ofert częściowych złożonych przez członków grupy kapitałowej przewyższa ten limit. W tym drugim wypadku zachowania członków grupy kapitałowej wskazują na zawarcie porozumienia, którego celem jest obejście ustanowionego przez zamawiającego ograniczenia i zapewnienie sobie udziału w większej liczbie części zamówienia, niż to przewidział zamawiający. Takie zachowanie zaburza konkurencję i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji.*

W dalszej kolejności skład orzekający zgodził się z argumentacją podaną w wyroku z 23 kwietnia 2018 r. sygn. akt XXIII Ga 1921/17, w którym sąd okręgowy stwierdził: *W konsekwencji, nie można wykluczyć a priori (a tak czyni PUZP) również takiej sytuacji, kiedy podmioty należące do wspólnej grupy kapitałowej składając oferty na różne części w danym zamówieniu (jak w niniejszej sprawie), podejmują działania, które mogą prowadzić do zakłócenia konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Akceptacja stanowiska Prezesa UZP oznaczałoby przyzwolenie Sądu Okręgowego na obejście ograniczeń istniejących w art. 36aa ustawy Pzp. W celu unaocznienia zagrożeń jakie mogą powstać w takiej sytuacji, Sąd Okręgowy podaje hipotetyczny przykład: Wystarczyłoby, aby jeden podmiot powołał 14 spółek celowych (ten podmiot miałby 100% udziałów w każdej z nich), a spółki te ubiegałaby się - każda - na inną część zamówienia. Gdyby oferta każdej z tych spółek okazała się najkorzystniejsza to jedna grupa kapitałowa wykonywałaby de facto*

całość zamówienia, a podział na części z ograniczeniem do dwóch (jak w tym wypadku) byłby fikcją. Co prawda ww. wyrok zapadł we wcześniejszym stanie prawnym i dotyczył przepisów ustawy z 2004 r., jednakże w ocenie składu orzekającego argumentacja przedstawiona przez sąd pozostała nadal aktualna. Różnica pomiędzy aktualnie obowiązującą ustawą Pzp a ustawą z 2004 r. w materii dotyczącej przedmiotowej sprawy sprowadzała się do tego, że przesłanka wykluczenia wykonawcy określona obecnie w art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, w ustawie z 2004 r. funkcjonowała pod dwoma przepisami (ówczesny art. 24 ust. 1 pkt 20 i 23 Pzp z 2004 r.). Sąd w przedmiotowym orzeczeniu wyraźnie potwierdził, że nie można wykluczyć *a priori* takiej sytuacji, kiedy podmioty należące do wspólnej grupy kapitałowej składając oferty na różne części w danym zamówieniu, podejmują działania, które mogą prowadzić do zakłócenia konkurencji w postępowaniu. Izba doszła do przekonania, że stanowisko sądu pozostało aktualne również w obecnym stanie prawnym, tym samym nie można z góry założyć, że wykonawcy funkcjonujący w jednej grupie kapitałowej nie mogą podlegać wykluczeniu na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp, jeśli złożą oferty w różnych częściach tego samego zamówienia. Izba stwierdziła, że każdą tego typu sprawę należy oceniać indywidualnie mając na uwadze dokonane ustalenia, stanowiska stron i uczestników oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy. Mając na uwadze powyżej wskazane wytyczne Izba uznała, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy wystąpiły wiarygodne przesłanki wskazujące na zawarcie porozumienia pomiędzy wykonawcami należącymi do tej samej grupy kapitałowej, które pozwalały uznać, że wykonawcy ci złożyli oferty częściowe, a przy tym nie wykazali, że przygotowali te oferty niezależnie od siebie.

W dalszej kolejności należało zwrócić uwagę na to, że przystępujący, czyli wykonawcy należący do tej samej grupy kapitałowi podnosili w przyjętej argumentacji, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził w swoim orzecznictwie, że do wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej nie znajduje zastosowania przesłanka wykluczenia z art. 54 ust. 4 lit. d) dyrektywy 2014/24/UE, nie mogą oni bowiem zawrzeć porozumienia ograniczającego konkurencję, o którym mowa w tym przepisie. Tym samym, ich zdaniem zarzuty odwołującego, mogły być analizowane jedynie w kontekście naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, na co wskazuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku wydanym w sprawie C-416/21. Innymi słowy, zdaniem przystępujących, przepis art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp *in fine* należało badać wyłącznie z perspektywy ewentualnego naruszenia zasady równego traktowania wykonawców.

Jak wspomniano powyżej, ww. argumentacja opierała się głównie na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a przede wszystkim na wyroku TSUE z 15 września 2022 r. w sprawie *Landkreis Aichach-Friedberg*, C-416/21. W ocenie składu orzekającego przystępujący wyciągnęli zbyt daleko idące wnioski z ww. orzeczenia.

Jak wskazała Izba, zgodnie z pkt 50 uzasadnienia tego wyroku *W niniejszej sprawie należy zauważyć, jak wskazuje Komisja Europejska, że w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym nie można uznać, iż dwóch wykonawców, którzy co do zasady występują pod postacią jednej i tej samej osoby do celów podejmowania decyzji, mogło zawrzeć między sobą 'porozumienia', ponieważ nie wydaje się, aby istniały tu dwie odrębne wole, które mogłyby być zbieżne. Do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, czy z uwagi na związek pomiędzy J a K. Reisen jest możliwe, by zawierali oni takie porozumienia w celu zakłócenia konkurencji. Jeśli tak nie jest, fakultatywna podstawa wykluczenia przewidziana w art. 57 ust. 4 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2014/24 nie może mieć zastosowania do ich sytuacji.* Co prawda Trybunał w początkowym fragmencie powyżej cytowanego punktu stwierdza, że Komisja Europejska wskazuje, że nie można uznać, iż dwóch wykonawców, którzy co do zasady występują pod postacią jednej i tej samej osoby do celów podejmowania decyzji, mogło zawrzeć między sobą 'porozumienia', ponieważ nie wydaje się, aby istniały tu dwie odrębne wole, które mogłyby być zbieżne, jednakże nie można było poprzestać tylko na tym fragmencie. W dalszej części Trybunał wskazał, że to jednak sąd krajowy ma dokonać weryfikacji i oceny, czy rozpatrywane w postępowaniu oferty zostały złożone w sposób autonomiczny i niezależny. Jak wskazano powyżej Izba w okolicznościach przedmiotowej sprawy stwierdziła, że wykonawcy należący do tej samej grupy kapitałowej zawarli porozumienie w celu zakłócenia konkurencji w związku z tym miała wobec nich zastosowanie przesłanka wykluczenia.

Ponadto w pkt 51 Trybunał stwierdził, że *art. 57 ust. 4 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2014/24 w związku z art. 80 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że fakultatywna podstawa wykluczenia określona w art. 57 ust. 4 akapit pierwszy lit. d) dotyczy sytuacji, w których istnieją wystarczająco wiarygodne przesłanki pozwalające uznać, że wykonawcy zawarli porozumienie zakazane na mocy art. 101 TFUE, lecz nie jest ograniczona jedynie do porozumień, o których mowa w tym postanowieniu.* Tym samym Trybunał opowiedział się za koniecznością przyjęcia szerokiej wykładni art. 57 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE, który przecież odnosi się do przepisów z zakresu zamówień publicznych i obejmuje większą ilość przypadków niż te wynikające z art. 101 TFUE, który dotyczy prawa antymonopolowego, a jego celem jest zwalczanie zachowań antykonkurencyjnych. Zdaniem składu orzekającego przepis art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp nie sprzeciwia się wykładni zawartej w wyroku C-416/21, ponieważ „przywilej koncernowy”, wywodzony z art. 101 TFUE, nie jest zasadą nadrzędną względem zasad i celów wynikających z przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Dodatkowo Izba uznała, że Trybunał w pkt 61, 62 i 63 ww. wyroku w sposób niebudzący wątpliwości wskazał: *Stwierdzenie że powiązania między oferentami miały wpływ na treść złożonych przez nich w tym samym postępowaniu ofert, wystarczy bowiem do tego, by podmiot*

*zamawiający nie mógł brać tych ofert pod uwagę, ponieważ - jeżeli pochodzą od powiązanych oferentów - oferty muszą zostać złożone w pełni samodzielnie i niezależnie (pkt 61), Uwagi te mają tym bardziej zastosowanie w sytuacji, gdy oferenci nie są po prostu powiązani, lecz tworzą jednostkę gospodarczą (pkt 62) oraz Tym samym gdyby sąd odsyłający, po dokonaniu koniecznych weryfikacji i ocen, doszedł do wniosku, że rozpatrywane w postępowaniu głównym oferty nie zostały złożone w sposób autonomiczny i niezależny, art. 36 ust. 1 dyrektywy 2014/25 stoi na przeszkodzie udzieleniu spornego zamówienia oferentom, którzy złożyli takie oferty (pkt 63). Izba podkreśliła, że pomiędzy wykonawcami należącymi do tej samej grupy kapitałowej stwierdzone zostały powiązania, które miały wpływ na treść złożonych przez nich w postępowaniu ofert, a oferty te nie zostały złożone w pełni samodzielnie i niezależnie, stąd zamawiający nie mógł ich brać pod uwagę, czyli zobowiązany był je odrzucić w związku z przesłanką wykluczenia wykonawców.*

*Warto dodać, że wyrok z 18 sierpnia 2025 r. w sprawach o sygn. akt KIO 2678/25, KIO 2686/25 i KIO 2702/25 został zaskarżony przez przystępujących po stronie zamawiającego, którzy należeli do tej samej grupy kapitałowej. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 19 grudnia 2025 r. w sprawach Zs XXIII 130/25, 132/25 i 133/25 oddalił skargi przystępujących. Sąd w przedmiotowym orzeczeniu wskazał m.in., że skarżący to podmioty powiązane, należące do tej samej grupy kapitałowej stanowiąc jedną jednostkę gospodarczą (ang. single economic unit- SEU). Istotą SEU jest to, że podmioty ją tworzące nie wykazują w pełni autonomicznego zachowania rynkowego, lecz stosują się do instrukcji przekazywanych przez spółkę dominującą, biorąc pod uwagę w szczególności więzy ekonomiczne, organizacyjne i prawne je łączące. W ocenie Sądu Okręgowego zamawiający, stojąc na straży zasad określonych w art. 16 pkt 1 ustawy PZP, nie może zatem ograniczać się do bezkrytycznego przyjęcia formalnej odrębności prawnej wykonawców (posiadania osobnych numerów KRS czy NIP). W sytuacji, gdy wykonawcy sami deklarują przynależność do „jednej jednostki gospodarczej”, na zamawiającym spoczywa szczególny obowiązek weryfikacji, czy złożone oferty są wynikiem niezależnych procesów decyzyjnych, czy też skoordynowanym działaniem mającym na celu manipulację wynikiem postępowania. Skarżący zapomnieli natomiast, iż działając jako jedna grupa kapitałowa – nawet, jako jeden podmiot mający wspólną wolę, nie mogący zatem w ramach tej „wspólnej woli” zawrzeć niedopuszczalnych porozumień – i tak naruszyli zasady uczciwej konkurencji, skoro ich celem – zresztą osiągniętym, było uzyskanie jako jedna grupa kapitałowa wszystkich trzech części zamówienia. Osiągnęli oni bowiem nieuzasadnione korzyści w stosunku do innych oferentów (pkt 59 TSUE C 416/21). Ich działanie naruszało też art. 101 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiący, że niezgodne i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, jak i wszelkie uzgodnione praktyki, których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego, co poprzez zawarte porozumienie miało właśnie*

*miejsce. Należy bowiem podkreślić, że osiągnięcie tego celu nastąpiło kosztem innych wykonawców w ramach niedozwolonej zmywy naruszającej też zasady uczciwej konkurencji, o czym stanowi Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (art. 3, Dz.U. 1993, nr 47 poz. 211 ze zm.). Działanie skarżących wprost wpisywało się bowiem w normę art. 3 tej ustawy stanowiącego, iż czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub z dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy, co niewątpliwie miało miejsce. Zmowa skutkowała bowiem nieuprawnionym uprzywilejowaniem tych przedsiębiorców.*

W konkluzji należy wskazać, że w ustawie Pzp kwestia możliwości zaistnienia zmywy pomiędzy wykonawcami należącymi do tej samej grupy kapitałowej doznaje jednak pewnego obostrzenia względem przepisów wynikających z regulacji unijnych. Na gruncie prawodawstwa unijnego oraz przede wszystkim orzecznictwa ustanowione zostały normy, które wpisują się w koncepcję jednego organizmu gospodarczego (ang. Single Economic Unit). Normy te coraz powszechniej znajdują przełożenie na polskim rynku jak również w krajowym porządku prawnym. W tym kontekście przepisu art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp nie można interpretować jako wyrazu sprzeczności z ww. koncepcją, ponieważ w zakresie jego interpretacji nie może być mowy ani o automatyzmie wykluczenia, ani o wprowadzeniu domniemania istnienia zmywy przetargowej w przypadku złożenia przez wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej ofert, ofert częściowych lub wniosków. Jednakże druga część przepisu art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, która wykracza poza treść art. 57 ust. 4 lit d) dyrektywy 2014/24/UE wymienia jako przykład zmywy sytuację, w której wykonawcy 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. W konsekwencji przykład ten należy traktować jako istotną wskazówkę dla wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych, która powinna uzmysławiać, że funkcjonowanie w tej samej grupie kapitałowej nie zwalnia wykonawców z obligatoryjnej przesłanki wykluczenia wynikającej z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Ponadto w dalszym ciągu niezmiennie, istotne znaczenie w tego typu sprawach ma aspekt dowodowy, związany z wykazaniem zaistnienia wiarygodnych przesłanek potwierdzających zawarcie porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji.

## **2. Ocena doświadczenia nabytego w ramach konsorcjum z uwzględnieniem konsorcjum zintegrowanego**

Wśród uczestników rynku zamówień publicznych nie budzi wątpliwości okoliczność, że wykonawcy mogą wspólnie ubiegać się o zamówienie łącząc swoje potencjały. Zagadnienie to nie stanowi *novum* w orzecznictwie, a mimo to poszczególne aspekty wspólnego udziału wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nadal zasługują na

szczególną uwagę i wymagają oceny przez Krajową Izbę Odwoławczą. W orzeczeniach z 2025 r. analizy przez Izbę wymagały zagadnienia należytego wykazania przez wykonawcę, że doświadczenie zdobyte w ramach realizacji poprzednich zamówień w konsorcjum z innym wykonawcą jest tego rodzaju, że uprawnia wykonawcę do samodzielnego ubiegania się o przyszłe zamówienia. W okresie objętym przedmiotową Informacją oceny przez Izbę wymagało także niezwykle ciekawe zagadnienie doświadczenia pozyskanego w ramach „konsorcjum zintegrowanego” oraz sposobu wykazania takiego doświadczenia przez wykonawcę.

W orzeczeniu z dnia 9 maja 2025 r., sygn. akt KIO 1400/25 analizie przez Izbę poddana została korelacja pomiędzy oświadczeniem złożonym przez wykonawcę w trybie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp oraz podmiotowymi środkami dowodowymi wykazującymi spełnienie warunków udziału w postępowaniu. W przedmiotowej sprawie konsorcjum składające się z trzech wykonawców w złożonym na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp oświadczeniu zadeklarowało, że spełnienie warunku (posiadanie zdolności technicznej lub zawodowej w zakresie realizacji robót budowlanych) wykazują wszyscy członkowie konsorcjum, a każdy z nich wykona prace budowlano – montażowe. Ze złożonych w toku postępowania podmiotowych środków dowodowych zamawiający wywiódł jednak, że spełnienie warunku udziału w postępowaniu potwierdza jedynie doświadczenie jednego z członków konsorcjum. Zamawiający dokonując badania złożonej oferty wzywał ww. konsorcjum do złożenia wyjaśnień wskazując na zbyt duży poziom ogólności oświadczenia złożonego w trybie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp w świetle faktu, że jedynie doświadczenie jednego z członków konsorcjum potwierdza spełnienie warunku udziału w postępowaniu. Zamawiający zwracał wykonawcom uwagę na dyspozycję art. 117 ust. 3 ustawy Pzp domagając się wskazania konkretnego zakresu rzeczowego zamówienia, jaki zamierzają wykonać poszczególni członkowie konsorcjum. Zamawiający podkreślił, że w kontekście wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu przez wykonawców występujących w konsorcjum chodzi o realne i rzeczywiste udostępnienie w toku realizacji zamówienia zasobów odpowiadających wykazywanemu doświadczeniu, o ochronę podmiotów publicznych przed fikcyjnym angażowaniem podmiotów na etapie ubiegania się o realizację zamówienia tylko w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. W toku postępowania konsorcjum podejmowało próby doprecyzowania oświadczenia złożonego na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp. Po analizie złożonych przez konsorcjum dokumentów zamawiający podjął decyzję o odrzuceniu oferty konsorcjum wskazując, że konsorcjum nie przedstawiło dokumentów i oświadczeń, które wykazałyby realność polegania na zdolnościach jednego ze współkonsorcjantów w postaci rzeczywistej realizacji przez tego członka konsorcjum zamówienia w zakresie, do realizacji którego wymagane jest konkretne doświadczenie opisane w warunku udziału w postępowaniu.

Dokonując oceny czynności zamawiającego Izba przypomniała, że w świetle art. 117 ust. 3 ustawy Pzp możliwość powołania się na wykształcenie, kwalifikacje zawodowe lub doświadczenie jednego z wykonawców z grona wspólnie ubiegających się o zamówienie warunkowana jest wykonaniem przez tego wykonawcę tej części zamówienia, do realizacji której dane doświadczenie, wykształcenie czy kwalifikacje są wymagane. Istotne znaczenie dla dokonywanej przez zamawiającego w tym zakresie oceny ma treść oświadczenia, o którym mowa w art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, zawierającego deklaracje o podziale zadań pomiędzy poszczególnych członków konsorcjum. Jak Izba zauważyła, pomiędzy oświadczeniem z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp oraz podmiotowymi środkami dowodowymi wykazującymi spełnienie warunków udziału w postępowaniu musi zachodzić korelacja pozwalająca na właściwe przyporządkowanie określonych elementów zamówienia temu wykonawcy, który legitymuje się wymaganymi zdolnościami. Izba podkreśliła, że to na wykonawcach wspólnie ubiegających się o zamówienie spoczywa ciężar wykazania, że to właśnie konkretni wykonawcy, na których zdolności powołano się celem wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, wykonają zamówienie w zakresie, w jakim dane zdolności są wymagane dla jego realizacji. Jak zaznaczyła Izba w omawianym orzeczeniu, *„udział wykonawcy, na którego doświadczenie powołano się w celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu nie może mieć charakteru fikcyjnego - wykonawca taki powinien czynnie uczestniczyć w realizacji robót budowlanych, objętych zakresem określonym w warunku udziału w postępowaniu, to na jego doświadczenie powołano się bowiem w celu wykazania, że konsorcjum daje rękojmię należytego wykonania zamówienia, spełniając określone jako warunki udziału w postępowaniu minimalne poziomy zdolności.”*

Izba potwierdziła również prawo zamawiającego do żądania wyjaśnień od wykonawcy wskazując, że prowadzenie wyjaśnień było przejawem należytej staranności po stronie zamawiającego i nacelowane było na minimalizację ryzyka związanego z ewentualnym nienależytym wykonaniem zamówienia przez podmiot, który nie posiada wymaganego doświadczenia. Ostatecznie Izba uznała, że sama formalna korelacja oświadczenia o podziale zadań pomiędzy członków konsorcjum z zakresem warunku, nie może być uznana za wystarczającą, w sytuacji, gdy wyjaśnienia złożone przez wykonawcę nie wykazywały, że udział w realizacji zamówienia członka konsorcjum jako jedyne posiadającego doświadczenie odpowiadające warunkowi, nie będzie miał charakteru fikcyjnego.

W innym postępowaniu analizowanym w wyroku Izby z dnia 14 maja 2025 r., sygn. akt KIO 1429/25, którego przedmiotem była usługa przygotowywania i dostarczania posiłków wykonawca X ubiegający się o udzielenie zamówienia powołał się na doświadczenie pozyskane w ramach realizacji dwóch usług, przy czym obie powołane usługi wykonawca ten realizował w konsorcjum z innym podmiotem. W toku postępowania ustalono, że ubiegając się o ww. usługi wykonawcy występujący w konsorcjum w celu wykazania spełnienia warunków

udziału w ww. postępowaniach w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej powołali się na doświadczenie partnera konsorcjum. W oświadczeniach z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp o podziale zadań pomiędzy członków konsorcjum złożonych w powołanych postępowaniach konsorcjum wskazało, że lider konsorcjum (wykonawca X) wykona „*odpowiednie zarządzanie wykonywaną usługą, nadzór nad dostawami produktów i towarów do produkcji posiłków, organizacja całości usługi i pracy na poszczególnych stanowiskach, potencjał osobowy*”, a partner konsorcjum wykona „*zakres odpowiadający warunkowi udziału w postępowaniu, w szczególności potencjał gastronomiczny, zaplecze kuchenne, dostarczanie posiłków, transport/logistyka.*”

Pomimo ww. okoliczności faktycznych, ubiegając się o zamówienie wykonawca X dowodził, że w praktyce wykonał powołane usługi w całości, a powstała sytuacja była „*wynikiem niezależnej i autonomicznej decyzji Konsorcjum*”.

Mając na uwadze treść dokumentów, jak i obowiązek wynikający z art. 117 ust. 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym możliwość powołania się na wykształcenie, kwalifikacje zawodowe lub doświadczenie jednego z wykonawców z grona wspólnie ubiegających się o zamówienie warunkowana jest wykonaniem przez tego wykonawcę tej części zamówienia, do realizacji której dane doświadczenie, wykształcenie, czy kwalifikacje są wymagane, Izba stwierdziła, że nie może być uznane za zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy twierdzenie wykonawcy X, że to on zrealizował usługi referencyjne podane w wykazie usług.

Izba wskazała, że w świetle złożonych w postępowaniach referencyjnych oświadczeń o podziale zadań pomiędzy członków konsorcjum, obowiązkiem członków konsorcjum było to, aby zakres odpowiadający warunkowi udziału w postępowaniu – a więc kluczowy zakres w tego typu postępowaniach, obejmujący potencjał gastronomiczny, przygotowanie i dostarczenie posiłków, wykonał – a przynajmniej w znacznej mierze czynnie wykonywał partner konsorcjum. Za niewiarygodne w takim stanie rzeczy Izba uznała złożone przez wykonawcę X wyjaśnienie, że to właśnie wykonawca X odpowiadał w całości za przygotowywanie posiłków oraz w pozostałym zakresie w całości realizował usługę, bowiem zgodnie z przedstawionymi oświadczeniami, wykonawca X co do zasady miał tylko zarządzać usługą, czuwać nad organizacją i nadzorować dostawy towarów.

Izba podkreśliła, że nie po to w postępowaniu o udzielenie zamówienia składa się oświadczenia o podziale zadań pomiędzy członków konsorcjum mające wykazać, że podmiot posiadający wymagane doświadczenie, przesądzające o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, weźmie czynny udział w realizacji zamówienia, aby następnie, po zawarciu umowy, „autonomiczną decyzją konsorcjum” od podziału tego odstąpić i doprowadzić do sytuacji, w której faktycznie w całości wykonuje zamówienie pomiot, który nie legitymuje się minimalnym poziomem zdolności wymaganym w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Takie działanie, w ocenie Izby, stanowiłoby naruszenie podstawowych zasad systemu zamówień publicznych i zasad uczciwej konkurencji.

Jak wskazała Izba w orzeczeniu, w przedmiotowej sprawie zaistniała sytuacja, w której w celu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu, a zatem również w celu uzyskania zamówienia, wykonawca X powołał się na doświadczenie w wykonaniu dwóch usług referencyjnych, które w praktyce – w świetle deklaracji składanych w postępowaniach referencyjnych – w kluczowym zakresie obejmującym przygotowanie i dostarczenie posiłków, potencjał gastronomiczny świadczyć miał partner konsorcjum. Mimo tego wykonawca X w przedmiotowym postępowaniu wykazał się usługami kompleksowego, całodobowego żywienia pacjentów – jako zrealizowanymi faktycznie przez niego – podczas gdy nie odpowiadał on za przygotowanie i dostarczanie posiłków, lecz za nadzór nad dostawami produktów i towarów do produkcji posiłków oraz kwestie organizacyjne.

Ponadto, Izba wskazała, że nawet gdyby uznać za prawdziwe stanowisko wykonawcy X, że wykonawca ten faktycznie wykonywał niemal w całości usługi referencyjne, to doświadczenie takie wykonawca X nabyłby w sposób ewidentnie sprzeczny z deklaracjami składanymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia o podziale zadań pomiędzy członków konsorcjum, które to deklaracje miały bardzo istotne znaczenie z perspektywy oceny, czy konsorcjum spełnia warunki udziału określone w tych postępowaniach, a zatem miały bezpośrednie przełożenie na uzyskanie przez konsorcjum tych zamówień. Takie działanie nie mogłoby zasługiwać na pozytywną ocenę, świadczyłoby o nierzetelności oświadczeń składanych w postępowaniach referencyjnych, oświadczeń o istotnym znaczeniu, wpływających na ocenę oferty i uzyskanie zamówienia. Izba stwierdziła, że nie do pogodzenia z zasadami uczciwego obrotu jest składanie nieprawdziwych informacji zamawiającemu co do zakresu zamówienia, które poszczególni wykonawcy wykonają w ramach konsorcjum, a następnie wykonanie zamówienia przez wykonawcę nie spełniającego warunku tak, aby ten wykonawca mógł się samodzielnie wylegitymować wykonaniem tego zamówienia w kolejnym postępowaniu. Tego rodzaju praktyka naruszałaby, zdaniem Izby, przepisy prawa, dobre obyczaje i zagrażała interesom innych wykonawców, którzy uczciwie konkurują na rynku zamówień publicznych, jak i interesom instytucji zamawiających.

W wyroku z dnia 21 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2020/25, KIO 2030/25, KIO 2037/25 Izba przypomniała, że weryfikacja warunków udziału winna nastąpić przede wszystkim przy uwzględnieniu stopnia rzeczywistej realizacji przez poszczególnych konsorcjantów danego zamówienia w przypadku, gdy wykonawcy powołują się na doświadczenie nabyte w ramach konsorcjum. Zatem brak jest możliwości bezrefleksyjnego sumowania potencjałów. Obowiązkiem zamawiającego jest indywidualna analiza doświadczenia nabytego przez wykonawcę w ramach konsorcjum, zgodnie ze stanem faktycznym oraz badanie realnego udziału podmiotu podczas realizacji zadania.

Izba zwróciła uwagę, że jak wynika z orzecznictwa TSUE, Trybunał widzi doświadczenie konsorcjanta w postaci czynnego udziału w sprawach konsorcjum będących określonym przedsięwzięciem. Ów czynny udział może być rozumiany jako czynny udział w zarządzaniu sprawami konsorcjum (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Grecji, sygn. C-399/05, podobnie wyrok TSUE z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-387/14 *Esaprojekt*). Tego rodzaju podejście Izba uznała za racjonalne i mające głębokie praktyczne uzasadnienie, bowiem eliminuje ono wykonawców próbujących powoływać się na doświadczenie całego konsorcjum w sytuacji, gdy ich rola nie była znacząca dla inwestycji. Wobec takich podmiotów trudno bowiem stwierdzić, iż mają one faktycznie doświadczenie w realizacji przedsięwzięć o określonej skali. Izba stwierdziła, że każdy przypadek i każda sprawa, w tym ocena spełniania warunków udziału przez konsorcjum, jako całość oraz jako poszczególni jego członkowie, wymagają indywidualnej analizy.

W przedmiotowej sprawie ubiegając się o udzielenie zamówienia wykonawca powołał się na roboty wykonywane w konsorcjum. Jako swój zakres robót na kontraktach wskazał: „koordynacja robót na całym odcinku oraz zarządzanie kontraktem (w tym decyzyjność przy jego realizacji w pełnym zakresie)”. Ustalono jednak, że wykonawca ten pełnił w ramach konsorcjum funkcję partnera, a nie lidera, nie jest zaś sytuacją typową, by partner konsorcjum wykonywał zadania lidera, jak w treści swojego wykazu robót twierdził wykonawca. W toku postępowania dowiedzione zostało, że procentowy udział wykonawcy w realizacji zamówień wynosił 30%.

Izba stanęła na stanowisku, że sam podział procentowy zadania nie oznacza, że wykonywany przez wykonawcę zakres zadań miał znaczenie minimalne dla całego przedsięwzięcia, jednak w obliczu opisu wykonywanych obowiązków przedstawionego przez wykonawcę w wykazie, zamawiający powinien zbadać kwestię spełnienia warunku przez wykonawcę i zweryfikować, czy był on uprawniony do wskazania na potwierdzenie spełnienia warunku całkowitej wartości robót dla zadania referencyjnego.

Izba stwierdziła, że wykonawca polegający na doświadczeniu zdobytym w ramach udziału w konsorcjum nie musi wykonywać wszystkich obowiązków w danym zamówieniu. Konieczne jest jednak wykazanie, że wykonywany zakres obowiązków był na tyle istotny, że zdobyte doświadczenie ma realny charakter. Izba podkreśliła, że do oceny doświadczenia zdobytego w ramach konsorcjum należy każdorazowo podchodzić indywidualnie, biorąc pod uwagę przede wszystkim treść warunku udziału w postępowaniu, konkretne działania wykonawców podejmowane podczas realizacji wskazanej na potwierdzenie spełnienia tego warunku inwestycji oraz faktyczną możliwość wyodrębnienia i podziału zadań pomiędzy poszczególnych członków konsorcjum. Istotne jest również, w jaki sposób wykonawca powołujący się na doświadczenie i wiedzę zdobyte w ramach zadania wykonywanego przez grupę wykonawców te okoliczności wykazuje, czy to przez złożenie wymaganych wykazów,

referencji, dodatkowe wyjaśnienia, umowy konsorcjum, faktury za wykonanie poszczególnych elementów zamówienia, ustalenia wewnętrzne między konsorcjantami, inne ustalenia. W ocenie Izby, dla rozstrzygnięcia zagadnienia, czy dany wykonawca jako członek konsorcjum, może powoływać się na doświadczenie zdobyte w ramach takiej grupy najistotniejsze znaczenie będzie miał przedstawiony zamawiającemu materiał dowodowy potwierdzający rzeczywisty zakres czynności wykonywanych przez dany podmiot i istotność tych czynności dla całego przedmiotu danego zamówienia.

Na podstawie orzecznictwa z pewnością można stwierdzić, że współpraca między wykonawcami w ramach konsorcjum co do zasady przybiera formę przejrzystego podziału zadań pomiędzy członków konsorcjum, każdy z wykonawców wykonuje umówiony zakres zadań, ponosi z tego tytułu koszty oraz uzyskuje przychody. Rzadko spotykane na polskim rynku zamówień publicznych jest tzw. „konsorcjum zintegrowane” jako forma przyjęta do realizacji zamówienia. Nie istnieją określone standardy współpracy pomiędzy wykonawcami biorącymi udział w postępowaniu w tego rodzaju konsorcjum, które powinni oni spełnić, aby zdobyte w ten sposób doświadczenie mogło służyć w kolejnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Doświadczenie pozyskane w ramach udziału wykonawcy w realizacji zamówienia w konsorcjum, musi być oceniane indywidualnie, w zależności od okoliczności zaistniałych w określonym stanie faktycznym.

Doświadczenia pozyskanego przy realizacji zamówienia w ramach konsorcjum zintegrowanego dotyczyła sprawa o sygn. akt KIO 1388/25 (wyrok KIO z dnia 7 maja 2025 r.). W przedmiotowej sprawie w toku badania spełniania warunku udziału w postępowaniu wykonawca wyjaśnił, że zamówienie referencyjne wykonywane było przez dwóch członków konsorcjum zintegrowanego, a prace wykonywane były przez samych konsorcjantów lub przez zaangażowanych podwykonawców. Wykonawca twierdził, że nie doszło do podziału przedmiotu prac na wybrane zakresy, w ramach których każdy konsorcjant wykonywałby dane prace na własny koszt i odpowiadał w stosunku wewnętrznym za zobowiązania wynikające z tego zakresu, partnerzy konsorcjum wspólnie decydowali o wyborze podwykonawców do realizacji określonych robót czy dostaw, jak również wspólnie sprawowali nad nimi nadzór i kontrolę oraz wspólnie koordynowali ich prace. Wykonawcy wspólnie dokonywali zakupów kluczowych materiałów, wspólnie dokonywali odbioru wszystkich prac. Ponadto, jak podał wykonawca, partnerzy uzgodnili, że wszystkie decyzje będą podejmowali jednomyślnie. Wykonawca podkreślił, że pełnił rolę lidera, uczestniczył w realizacji wszystkich przedmiotowych prac ujętych w wykazie oraz współzarządzał realizacją zamówienia w pełnym zakresie. Wykonawca zadeklarował ponadto, że cała kadra kierownicza, tj. kierownik budowy, jak i zatrudnieni kierownicy robót była zatrudniona przez wykonawcę.

Rozpoznając przedmiotową sprawę Izba zważyła, że w świetle art. 117 ust. 3 ustawy Pzp możliwość powołania się na wykształcenie, kwalifikacje zawodowe lub doświadczenie jednego

z wykonawców z grona wspólnie ubiegających się o zamówienie warunkowana jest wykonaniem przez tego wykonawcę tej części zamówienia, do realizacji której dane doświadczenie, wykształcenie czy kwalifikacje są wymagane. Art. 117 ust. 3 ustawy Pzp to narzędzie, które ustawodawca wprowadził do ustawy Pzp w celu eliminowania patologicznych sytuacji związanych z fikcyjnym udostępnieniem zasobów pomiędzy konsorcjantami, które miały miejsce na gruncie uprzednio obowiązującej ustawy Pzp, przed wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-387/14 *Esaprojekt*.

Izba zwróciła uwagę, że wzmocnieniem powyższej regulacji jest §9 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, który stanowi, że jeżeli wykonawca powołuje się na doświadczenie w realizacji robót budowlanych wykonywanych wspólnie z innymi wykonawcami, składany wykaz robót budowlanych powinien dotyczyć robót, w których wykonaniu wykonawca ten bezpośrednio uczestniczył.

Izba zważyła, że konsorcjum zintegrowane nie jest instytucją sformalizowaną, warunki współpracy układają sami członkowie konsorcjum według swego uznania (zgodnie z art. 353<sup>1</sup> KC). Rozpoznając spór Izba stwierdziła, że wykonawca nie wykazał, że stosunki między członkami konsorcjum oraz sposób realizacji powołanego zamówienia były tego rodzaju, że uzasadniają powołanie się przez jednego z członków konsorcjum na realizację całości zamówienia.

Izba miała na uwadze, że złożona w postępowaniu umowa konsorcjum nie potwierdza zawarcia przez wymienione w niej podmioty konsorcjum o charakterze zintegrowanym. Izba miała również na względzie okoliczność, że powołany przedmiot zamówienia umożliwiał wyodrębnienie poszczególnych elementów zamówienia i rozdzielenie określonych zadań pomiędzy członkami konsorcjum, co jest najczęstszą praktyką przy tego rodzaju zamówieniach. Ponadto, z treści umowy konsorcjum wynikał zamiar poczynienia ustaleń pomiędzy członkami konsorcjum co do współpracy stron umowy konsorcjum: „Szczegółowe zasady finansowej współpracy Stron, udziałów Stron oraz rozliczeń pomiędzy Stronami, zostaną uzgodnione przez Strony odrębnie”. Podział ten nie został jednak przez wykonawcę ujawniony.

Izba uznała, że żaden ze złożonych dokumentów nie potwierdzał realnego, faktycznego wykonania przez jednego z członków konsorcjum wszystkich prac składających się na powołane jako doświadczenie zamówienie, nie potwierdzał też realizacji zamówienia przez obu konsorcjantów w tak ścisłej współpracy, że uzasadnia to możliwość legitymowania się realizacją powołanego zamówienia niezależnie przez obu z nich.

Izba miała na względzie, że to wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia zobowiązany jest wykazać zamawiającemu spełnianie warunku udziału w postępowaniu w sposób nie budzący wątpliwości. W ocenie Izby, nie może być tak, że potwierdzeniem

realizacji zamówienia w ramach konsorcjum zintegrowanego będzie wyłącznie oświadczenie wykonawcy. Przyjęcie takiej praktyki mogłoby w prosty sposób prowadzić do naruszenia przepisów ustawy Pzp, w tym podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych.

Omówione orzecznictwo potwierdza, że przepisy ustawy Pzp, rozporządzenia wykonawczego, orzecznictwo i doktryna ustanawiają jasne wytyczne co do sposobu polegania na doświadczeniu pozyskanym wspólnie przez kilku wykonawców. Istotne jest tu zbadanie faktycznego doświadczenia danego wykonawcy i jego przełożenie na warunek udziału w postępowaniu. Wielość stanów faktycznych, jakie mogą zaistnieć zobowiązuje jednak do badania każdej sprawy indywidualnie, z uwzględnieniem właściwych dla niej okoliczności. Należy jednak przy tym pamiętać, że wybór wykonawcy posiadającego potencjał do należytego wykonania zamówienia jest jednym z najistotniejszych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z tego względu, zaniechanie badania realnego udziału danego podmiotu w wykonaniu zamówienia mogłoby skutkować nie tylko naruszeniem zasad równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, ale przede wszystkim brakiem wykonania zamówienia i nienależytym wydatkowaniem środków publicznych.

### **3. Dostęp wykonawców z państw trzecich do unijnego rynku zamówień publicznych w praktyce orzeczniczej**

W roku sprawozdawczym aktualna pozostawała dyskusja w przedmiocie dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły z Unią Europejską umów międzynarodowych gwarantujących dostęp do zamówień publicznych na zasadzie wzajemności i równości. Temat ten częściej zaczął pojawiać się w odwołaniach wnoszonych przez wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej.

Prezentując orzeczenia dotyczące tej problematyki należy mieć na uwadze, że zapadały one w różnym stanie prawnym. W 2025 r. trwały prace legislacyjne mające na celu dostosowanie porządku prawnego do wytycznych wynikających z orzeczeń TSUE w sprawach C-652/22, Kolin i C-266/22, Qingdao, zakończone uchwaleniem ustawy z dnia 9 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1165), która weszła w życie 9 września 2025 r. Nowelizacja ta wprowadziła do ustawy Pzp m.in. art. 16a, z którego wynika obowiązek zapewnienia przez zamawiającego na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych tylko tym wykonawcom, którzy pochodzą z państw trzecich będących stronami wskazanego w przepisie porozumienia lub umów międzynarodowych oraz tylko tym robotom budowlanym, dostawom i usługom, które pochodzą z tych państw. Zapewnienie dostępu do zamówienia innym wykonawcom pozostawiono w gestii zamawiających – art. 16b ustawy Pzp reguluje zasady z tym związane. W ustawie wprowadzono także nową podstawę odrzucenia ofert właściwą dla tego rodzaju sytuacji – art. 226 ust. 1 pkt 5a. Dodano również istotny z

perspektywy dostępu do środków ochrony prawnej przepis art. 505 ust. 1a, zgodnie z którym środki te nie przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu ani innemu podmiotowi, o którym mowa w ust. 1, pochodzącym z państw trzecich niebędących stronami umów międzynarodowych.

Na dalsze kształtowanie się orzecznictwa Izby wpływ miał niewątpliwie wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych wydany 23 czerwca 2025 r. w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 26/25, zmieniający wyrok Izby z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt: KIO 4763/24 i odrzucający odwołanie wykonawcy z siedzibą w Turcji na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy Pzp.

Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał w szczególności, że *„orzeczenie prejudycjalne (...) wiąże z chwilą ogłoszenia ze skutkiem ex tunc czyli z mocą wsteczną. Wynika to z faktu, iż wykładnia prawa unijnego zawarta w wyroku prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej formalnie nie stanowi nowego aktu prawotwórczego, toteż wykładnia ta jest skuteczna właśnie z mocą wsteczną (ex tunc). Zgodnie z wyżej już wspomnianą doktryną acte éclairé wykładnię tę powinny wykorzystywać wszystkie inne sądy krajowe, także sądy innych państw członkowskich.”* Sąd podkreślił, że dotyczy to także Krajowej Izby Odwoławczej, która *„jest organem ustanowionym na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, mającym wyłączną właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów wykonawców z instytucjami zamawiającymi, jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, gdy wykonuje swoje kompetencje objęte zakresem przepisów owej ustawy.”* Sąd stwierdził, że *„obowiązkiem sądu krajowego w tym Izby jest dokonywanie prounijnej wykładni prawa krajowego w każdej sprawie i ewentualna – jeżeli jest taka potrzeba - zmiana dotychczasowej praktyki orzeczniczej oraz rozstrzygnięcie w sposób zgodny z wiążącą wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nawet jeśli została ona dokonana w trakcie trwania postępowania.”* Zdaniem Sądu TSUE w wyroku C - 652/22, Kolin *„kategorycznie stwierdził, że tureccy wykonawcy nie mogą powoływać się na zasady wynikające z unijnych dyrektyw, co prowadzi jednoznacznie do wniosku, że [odwołujący – przyp. red.] nie mógł powołać się w odwołaniu na art. 16 ustawy PZP i domagać się wynikających z niego uprawnień.”* Sąd wskazał, że *„o ile prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by wykonawcy ci byli, w braku pozbawiających ich tego prawa środków przyjętych przez Unię, dopuszczeni do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego regulowanym dyrektywą 2014/25, o tyle stoi ono na przeszkodzie temu, by wspomniani wykonawcy mogli w związku ze swoim udziałem w takim postępowaniu powoływać się na tę dyrektywę i w ten sposób domagać się równego traktowania swoich ofert z ofertami złożonymi przez oferentów z państw członkowskich i oferentów z państw trzecich, o których mowa w art. 43 omawianej dyrektywy. Objęcie wykonawców z państw trzecich zakresem stosowania dyrektywy 2024/25 skutkowałoby przyznaniem im prawa do „nie mniej korzystnego traktowania” z naruszeniem art. 43 tej dyrektywy. (...) Wobec powyższego*

*wykonawcy nieobjęci stosownymi umowami nie mogą polegać na przepisach Prawa zamówień publicznych stanowiących implementację dyrektyw unijnych i wywodzić z nich jakiegokolwiek praw, co nie oznacza, że nie przysługują im jakiegokolwiek środki ochrony prawnej. Przysługują im środki prawne na zasadach ogólnych, a zatem te które na gruncie prawa polskiego wynikają z Kodeksu postępowania cywilnego czy też Kodeksu cywilnego, które to nie transponują prawa U.E.” Sąd uznał, że „Artykuł 528 pkt 2 ustawy PZP oraz inne przepisy Prawa zamówień publicznych odnoszące się do postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą są przepisami prawa krajowego transponującymi do polskiego porządku prawnego dyrektywę odwoławczą. Izba zatem powinna odrzucić odwołanie podmiotu (...) jako pochodzące od podmiotu nieuprawnionego.”*

Stanowisko zaprezentowane w ww. wyroku Sądu zasadniczo podzielane było w późniejszym orzecznictwie Izby, również w odniesieniu do sytuacji, kiedy wykonawca pochodzący z państwa nieobjętego stosownymi umowami ubiegał się o udzielenie zamówienia w konsorcjum z podmiotami pochodzącymi z państw, które takie umowy posiadają.

W wyroku z dnia 2 lipca 2025 r. w sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania o sygn. akt: KIO 2093/25, KIO 2125/25, Izba odrzuciła odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia tworzących polsko-chińskie konsorcjum (sygn. akt: KIO 2125/25) na podstawie art. 528 pkt 2 ustawy Pzp. Izba ustaliła, że dwóch z trzech członków konsorcjum ma siedzibę w Chińskiej Republice Ludowej, w państwie które nie zawarło z Unią Europejską umowy międzynarodowej gwarantującej dostęp do zamówień publicznych na zasadzie wzajemności i równości. Izba kierując się tezami wynikającymi z orzeczeń TSUE z dnia 22 października 2024 r. w sprawie C-652/22, Kolin oraz z dnia 13 marca 2025 r., w sprawie C-266/22, Qingdao, a także wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 23 czerwca 2025 r., w sprawie o sygn. akt: XXIII Zs 26/25 uznała, że odwołanie zostało wniesione przez wykonawców z państw trzecich, którym nie przysługują środki ochrony prawnej przewidziane w ustawie Pzp, zaimplementowane z dyrektywy odwoławczej. Izba wskazała, że „skoro polskie przepisy dopuszczające wniesienie środka ochrony prawnej stanowią implementację dyrektywy odwoławczej to odwołanie wniesione przez podmiot z państwa trzeciego, które nie zawarło z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych jest niedopuszczalne i zasadnym jest uznanie, że zostało wniesione przez podmiot nieuprawniony. (...) Niezależnie zatem, czy udział podmiotów z takich państw został przewidziany w dokumentach zamówienia czy też nie to odwołanie w świetle polskich przepisów ustawy pzp, w tym przepisów dotyczących wnoszenia środków ochrony prawnej, transponujących unijne dyrektywy takim wykonawcom nie przysługuje.” Izba podkreśliła, że odrzucając odwołanie „miała na względzie, że orzeczenia TSUE wydane w trybie prejudycjalnym stanowią wykładnię prawa unijnego, są wiążące i mają skutek ex tunc, co

*oznacza, że niezależnie od obecnych uregulowań dotyczących środków ochrony prawnej w ustawie pzp, odwołanie wykonawcom z państw trzecich, które nie zawarły z Unią Europejską umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych nie przysługuje i nie przysługiwało również przed wydaniem ww. orzeczeń TSUE.”* Izba odniosła się także do kwestii wniesienia odwołania przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia wskazując, że *„na konieczność odrzucenia odwołania nie ma również wpływu okoliczność, że odwołanie zostało wniesione przez Konsorcjum firm, z których jeden podmiot ma siedzibę w Polsce a dwa podmioty w państwie trzecim. Skoro wykonawcy wspólnie ubiegają się o udzielenie zamówienia, złożyli jeden wniosek o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym to wnieśli wspólnie odwołanie. Uznanie w takiej sytuacji, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot uprawniony, gdy dwóm z nich jako pochodzącym z państw nieobjętych dyrektywą nie przysługuje prawo do odwołania na mocy przepisów krajowych transponujących prawodawstwo UE stanowiłoby zdaniem Izby obejście przepisów unijnych w zakresie dopuszczalności wniesienia środka ochrony prawnej. Dlatego też Izba stwierdziła, że całemu Konsorcjum należy odmówić prawa do odwołania jako podmiotowi nieuprawnionemu do jego wniesienia.”*

Postanowieniem z dnia 28 sierpnia 2025 r., sygn. akt: KIO 3024/25, Izba na podstawie art. 528 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odrzuciła odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, z których jeden miał siedzibę w Republice Turcji.

W zakresie podstawy odrzucenia z art. 528 pkt 2 ustawy Pzp Izba przyjęła i uznała za zasadne stanowisko wyrażone w wyroku z 2 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. akt KIO: 2125/25. Natomiast w odniesieniu do podstawy odrzucenia z art. 528 pkt 1 ustawy Pzp Izba podkreśliła, że *„wykonawcy z państw trzecich, które nie zawarły z Unią Europejską umowy międzynarodowej gwarantującej dostęp do zamówień publicznych na zasadzie wzajemności i równości, nie mogą powoływać się na przepisy dyrektyw z dziedziny zamówień publicznych, które zostały ustanowione przez prawodawcę Unii Europejskiej. W sposób jednoznaczny przesądził to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (...) m.in. w wyroku w sprawie C-652/22 Kolin, który – co podkreślił sąd okręgowy w wyroku z 23 czerwca 2025 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 26/25 – jest wiążący dla wszystkich organów państw członkowskich, w tym Krajowej Izby Odwoławczej. (...) sama decyzja zamawiającego o dopuszczeniu wykonawców państw trzecich bez umowy do udziału w postępowaniu nie zmienia niczego w zakresie braku możliwości powoływania się na dyrektywy zamówieniowe”.* Izba zwróciła ponadto uwagę, że *„analogiczne podejście znajdzie zastosowanie do konsorcjum, w skład którego wchodzi wykonawca z państwa trzeciego bez umowy, co potwierdził z kolei TSUE w wyroku w sprawie C-266/22 Qingdao. W orzeczeniu tym, które dotyczyło konsorcjum, w skład którego wchodził chiński wykonawca, TSUE powtórzył zasadnicze tezy wyroku w sprawie Kolin, w tym m.in. w tezie 64 tego wyroku wskazał, że - właśnie z uwagi na brak wprowadzenia przez UE*

*przepisów regulujących udział w przetargach w UE wykonawców z państw trzecich bez umowy, w tym zapewniających ich równe traktowanie, a tym samym stosowanie dyrektyw zamówieniowych – to do instytucji zamawiającej należało podjęcie decyzji, na warunkach określonych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, czy konsorcjum należy dopuścić, czy wykluczyć.” Izba wskazała, że „jeśli przepisy Pzp w ogóle nie znajdują zastosowania, bo wykonawca z państwa trzeciego bez umowy, nie może się na nie powoływać, Izba – mówiąc najprościej – nie ma w zakresie czego orzekać. Nie może stwierdzić naruszenia tych przepisów, bo nie znajdują one zastosowania. Co szczególnie ważne, jak się podkreśla w kontekście omawianej przesłanki odrzucenia odwołania, niestosowanie Pzp może mieć miejsce na mocy szczególnego przepisu. W tym przypadku takim przepisem był art. 43 dyrektywy sektorowej, który mówi o braku zapewnienia równego traktowania w postępowaniu wykonawcom z państw trzecich bez umowy, co – jak już wskazano powyżej – oznacza brak stosowania względem tego wykonawcy przepisów dyrektywy i krajowych przepisów transponujących te regulacje (Pzp). Przyjęcie odmiennego zapatrywania i udzielenie ochrony prawnej z możliwością powołania się na przepisy Pzp (dyrektywy) faktycznie oznaczałoby, że przepisy dyrektywy (a w dalszej kolejności Pzp) stosuje się do wykonawców z państw trzecich bez umowy, co jest wprost sprzeczne – jak już powyżej wskazano – z orzecznictwem TSUE.”*

*W roku sprawozdawczym Izba zaczęła także rozstrzygać już spory powstałe na gruncie znowelizowanych przepisów ustawy Pzp.*

*W wyroku z dnia 29 października 2025 r., sygn. akt: KIO 3917/25, Izba rozstrzygnęła problem, czy zamawiający sektorowy ma prawo zawęzić dostęp do zamówienia innym podmiotom niż określone w art. 16a i b ustawy. Izba przedstawiła analizę orzeczeń TSUE z uwzględnieniem wytycznych Komisji UE, stwierdzając, że „wbrew stanowisku odwołującego nie musi być wydany przepis prawa czy to unijnego, czy krajowego, aby wykonawcy z państw trzecich mogli być pozbawieni dostępu do zamówienia unijnego, jest to zależne od decyzji zamawiającego. Odwołujący podnosił, że sankcja wykluczenia wykonawcy z państwa trzeciego nie może być rozciągnięta na wykonawcę posiadającego siedzibę i prowadzącego działalność na terenie państwa członkowskiego. Jednak w ocenie KIO ujęcie przez krajowego ustawodawcę w art. 16b pochodzenia wykonawcy wyłącznie przez pryzmat siedziby i miejsca prowadzenia działalności, jest ujęciem węższym niż wynika to z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1031 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie dostępu wykonawców, towarów i usług z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych i koncesji oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych wykonawców, towarów i usług do rynków zamówień publicznych i koncesji państw trzecich (Instrument Zamówień Międzynarodowych – IZM) (...). KIO oczywiście dostrzega, że rozporządzenie IZM nie ma w tej sprawie zastosowania, jednak przyjęta w nim definicja pochodzenia wykonawców przeczy tezie odwołującego, że wykonawca posiadający siedzibę i miejsce prowadzenia*

działalności w państwie członkowskim nie może być uznany na gruncie prawa unijnego za podmiot pochodzący z państwa trzeciego. To w ocenie KIO oznacza, że zamawiający sektorowy, jak w tej sprawie mając możliwość szerszego zastosowania przesłanek wykluczenia niż zamawiający klasyczny, mógł odnieść się do definicji pochodzenia wykonawcy wiążącej to pochodzenie nie tylko z siedzibą i prowadzeniem działalności, ale także z powiązaniem kapitałowymi, właścicielskim i innymi działaniami kontrolnymi wskazującymi na rzeczywiste pochodzenie wykonawcy." Izba zwróciła uwagę, że „art. 3 ust. 3 cyt. rozporządzenia IZM przewiduje sankcję wykluczenia już tylko za nieuzasadnioną odmowę przedłożenia, rozszerzenia, wyjaśnienia lub uzupełnienia w odpowiednim terminie informacji lub dokumentów związanych z weryfikacją pochodzenia wykonawcy. Tym samym ponownie nie jest tak jak podniósł to odwołujący, że wykluczenie ze względu na pochodzenie nie jest możliwe na gruncie prawa unijnego. Co do obiektywnej przesłanki, o której mowa w art. 393 ust. 1 pkt 2 ustawy, to w ocenie KIO przesłanki wykluczenia tak określone w art. 108 i 109 jak i wprowadzone przez zamawiających sektorowych mają służyć eliminacji wykonawców nierzetelnych. W ocenie KIO wykonawca nierzetelny, to taki, który nie daje gwarancji zachowania w postępowaniu uczciwej konkurencji. W sytuacji, gdy wobec wykonawcy utworzonego według przepisów prawa unijnego jedynie w celu zapewnienia takiemu wykonawcy równego dostępu do zamówienia, z obejściem zasad niestosowania przepisów dyrektyw zamówieniowych do podmiotów pochodzących z państw trzecich, należałoby uznać, że nie jest to wykonawca gwarantujący odpowiedni poziom wiarygodności. W ocenie KIO wykonawca pochodzący w rozumieniu art. 3 rozporządzenia IZM z państwa trzeciego i mogący korzystać z zasobów udostępnianych przez to państwo trzecie, może prowadzić do zaburzenia uczciwej konkurencji w ramach unijnego rynku zamówień, choćby z uwagi na niedostępne innym wykonawcom źródła finansowania, czy zasoby udostępniane przez państwo trzecie. W tym znaczeniu w ocenie KIO przesłanka zastosowana przez zamawiającego ma charakter obiektywny i jej wprowadzenie było dopuszczalne na gruncie art. 393 ust. pkt. 2 ustawy. (...) W ocenie KIO odwołujący powołał się wyłącznie na zasady traktatowe, pomijając przepisy unijne oraz wykładnię stosowaną przez TSUE, z których wynika, że nawet wykonawca utworzony na terenie Unii i prowadzący na jej terenie działalność może być uznany za wykonawcę pochodzącego z państwa trzeciego. Nadzrędnym celem dyrektyw zamówieniowych jak i ustawy jest zachowanie zasady uczciwej konkurencji, a jak wynika z rezolucji Parlamentu Europejskiego, na którą powoływał się zamawiający, udział wykonawców powiązanych osobowo lub kapitałowo z państwem trzecim może w tym przypadku zaburzać uczciwą konkurencję.”

Izba w omawianym orzeczeniu odniosła się także do kwestii dostępu wykonawców do środków ochrony prawnej. Izba wskazała, że „nie mogła odrzucić odwołania na podstawie 505 ust. 1a w związku z art. 528 ustawy, bowiem art. 16a ustawy zakreśla zastosowanie ustawy, w tym

*przepisów odwoławczych, a art. 16b ust. 1 pkt 1 ustawy wskazuje na węższą niż w przypadku tego postępowania definicję wykonawcy z państwa trzeciego. W ocenie KIO zatem nie było podstaw prawnych do odmowy odwołującemu prawa do wniesienia odwołania na gruncie przepisów prawa krajowego, którymi KIO rozpoznaje odwołania od czynności zamawiających dokonanych niezgodnie z przepisami ustawy lub zaniechań czynności, do których zamawiający był zobowiązany przepisami ustawy. Zatem zakres kognicji KIO każdorazowo wyznacza przepis ustawy, który nie może być zmieniony przez zamawiających dokumentami zamówienia.”*

W wyroku z 9 lutego 2026 r., sygn. akt: KIO 5619/25, KIO 5621/25, Izba negatywnie rozpoznała wniosek o odrzucenie odwołania jako wniesionego przez podmiot nieposiadający statusu wykonawcy i nie mogący tym samym korzystać ze środków ochrony prawnej. Odwołanie wniósł wykonawca mający siedzibę (miejsce rejestracji) w Izraelu.

Izba omówiła orzeczenia TSUE w sprawach C-652/22, Kolin i C-266/22, Qingdao, podkreślając, że „niezależnie od tego, czy udział podmiotów z takich państw został przewidziany w dokumentach zamówienia czy też nie, to odwołanie w świetle polskich przepisów ustawy pzp, w tym przepisów dotyczących wnoszenia środków ochrony prawnej, transponujących unijne dyrektywy takim wykonawcom nie przysługuje.” Izba odniosła się następnie do regulacji wynikających z art. 505 ust. 1a ustawy pzp oraz art. 16a i 16b ustawy Pzp, właściwym przepisów dyrektywy 2014/24/UE oraz rozporządzenia IZM, stwierdzając, że „z powyższych regulacji wynika jednoznacznie, że „pochodzenie wykonawcy” w przypadku osoby prawnej należy ustalać według miejsca prowadzenia przez niego działalności i siedziby. Regulacje unijne, w tym Rozporządzenie IZM, które co prawda nie ma w niniejszej sprawie zastosowania ale może służyć pomocą w ustalaniu pochodzenia wykonawcy wskazują na kwestię prowadzenia „istotnej działalności gospodarczej” na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej czy państwa będącego stroną Porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie zamówień rządowych lub stroną innych umów międzynarodowych gwarantujących na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych, których stroną jest Unia Europejska. Unijne regulacje wskazują, że w celu uniknięcia obchodzenia wprowadzanych ograniczeń dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych badanie pochodzenia wykonawcy powinno zostać przeprowadzone w pierwszej kolejności z uwzględnieniem ustalenia: rodzaju działalności gospodarczej, wielkości, intensywności odsetek działalności gospodarczej w tym państwie, inwestycji kapitałowych w tym państwie, liczby pracowników w tym państwie, informacji na temat konsumentów, klientów w tym państwie, okresu istnienia przedsiębiorstwa w tym państwie, adresu służbowego lub korespondencyjnego w tym państwie, płacenia podatków w tym państwie, co nie stanowi katalogu zamkniętego. Należy więc zbadać różne aspekty prowadzonej działalności gospodarczej wskazujące na powiązania z gospodarką danego państwa członkowskiego Unii

*Europejskiej lub państwa, z którym Unia Europejska jest związana umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych. Wynik takiego badania ma więc odpowiadać na pytanie, czy prowadzona działalność gospodarcza: „nie jest fikcyjną strukturą utworzoną głównie do celów podatkowych lub w celu obejścia środka IZM.”, a kryterium „istotnej działalności gospodarczej”: „służy uniknięciu ewentualnego obchodzenia środków IZM przyjętych na podstawie omawianego rozporządzenia poprzez otwieranie przez osoby fizyczne lub prawne pochodzące z państwa objętego środkiem IZM przedsiębiorstw fasadowych lub przedsiębiorstw „skrzynka pocztowa” na terytorium państwa innego niż państwo objęte środkiem IZM.” Dopiero w sytuacji ustalenia, że osoba prawna nie prowadzi istotnej działalności gospodarczej, w celu zagwarantowania, że ograniczenie w dostępie do unijnego rynku zamówień publicznych nie będzie obchodzone wymagane może być uwzględnienie przy badaniu pochodzenia wykonawcy: pochodzenia właścicieli lub osób, które mają dominujący wpływ na wykonawcę (...).”*

W rozpoznawanej sprawie Izba ustaliła, że odwołujący ma siedzibę (miejsce rejestracji) w Izraelu, który jest stroną Porozumienia WTO w sprawie zamówień rządowych (GPA), a Unia Europejska – na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE – jest związana tym porozumieniem w sposób bezpośredni i wiążący. Ustaliła ponadto, że odwołujący prowadzi na terenie państwa Izrael „istotną działalność gospodarczą” w rozumieniu Ustawodawcy unijnego, która przesądza, że Spółka nie została utworzona wyłącznie w celu obchodzenia ograniczeń w dostępie do unijnego rynku zamówień publicznych wykonawcom z państw trzecich. W takiej sytuacji zdaniem Izby nie można było uznać, że odwołujący jest podmiotem nieuprawnionym – wykonawcą z państwa trzeciego, któremu nie przysługuje uprawnienie do kwestionowania czynności i zaniechań Zamawiającego w postępowaniu w drodze środka ochrony prawnej.

W dalszej części uzasadnienia Izba odniosła się do czynności odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 16a ustawy Pzp. Izba podzieliła stanowisko odwołującego, że zamawiający niezasadnie uznał wykonawcę za wykonawcę pochodzącego z państwa trzeciego, z którym Unia Europejska nie jest związana żadną umową międzynarodową gwarantującą na zasadzie wzajemności i równości dostęp do rynku zamówień publicznych. Izba w tym zakresie podtrzymała argumentację przedstawioną w uzasadnieniu oddalenia wniosku o odrzucenie odwołania. Izba dodatkowo zauważyła, że „Zamawiający nie dokonał badania pochodzenia wykonawcy w myśl regulacji krajowych i unijnych. Jak wynika z decyzji o odrzuceniu oferty Odwołującego Zamawiający pominął ustalenie miejsca prowadzenia działalności i siedziby Odwołującego, a przyjął natomiast, że kwestia powiązań osobowych, kapitałowych z państwem trzecim, dominujących wpływów i kontroli politycznej powoduje, że Odwołującego należy uznać za pochodzącego z państwa trzeciego. Słusznie więc Odwołujący podnosił, że takie postrzeganie „pochodzenia wykonawcy” nie wynika z obecnie obowiązujących przepisów krajowych czy unijnych i wbrew

*twierdzeniom Zamawiającego, nie można go również wyprowadzić z orzeczeń TSUE czy dyrektyw unijnych. Zgodnie z ustawą pzp za miejsce pochodzenia wykonawcy uznaje się siedzibę, miejsce prowadzenia działalności. Izba dostrzega przy tym, a co podnosił Zamawiający, że powoływane w sprawie Rozporządzenie IZM w kontekście sposobu rozumienia „pochodzenia wykonawcy” nie ma bezpośredniego zastosowania i nadaje uprawnienie Komisji Europejskiej do przyjęcia środka IZM to jednak sam środek IZM dotyczy właśnie ograniczenia dostępu wykonawców, towarów i usług z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych, stąd pomocnicze wykorzystanie tej regulacji dla ustalenia pochodzenia wykonawcy jest zdaniem Izby uzasadnione, a co zostało wprost zaznaczone w uzasadnieniu nowelizacji ustawy pzp. Zamawiający nie przedstawił przy tym konkretnych regulacji wyrażających odmienny kierunek interpretacyjny. Zgodnie więc z przepisami krajowymi i przyjmując nawet szersze rozumienie tego pochodzenia wynikające z Rozporządzenia IZM: ustalenie miejsca prowadzenia działalności i siedziby oraz ustalenie, że wykonawca prowadzi istotną działalność gospodarczą na terenie państwa członkowskiego UE lub państwa, z którym Unia jest związana umową międzynarodową następuje przed badaniem struktury własnościowej, dominujących wpływów i kontroli. Zdaniem Izby, co już zostało podniesione w kontekście oddalenia wniosku o odrzucenie odwołania, Odwołujący nie jest przedsiębiorstwem fasadowym z uwagi na powiązania z państwem chińskim o czym przekonywał Zamawiający. Odwołujący nie tylko formalnie ma siedzibę na terenie Izraela, ale prowadzi w Izraelu istotną działalność gospodarczą. Zamawiający nieprawidłowo uznał więc Odwołującego za wykonawcę z państwa trzeciego i niezasadnie odrzucił ofertę Odwołującego.”*

Z kolei w wyroku z dnia 25 lutego 2026 r., sygn. akt: KIO 4921/25, KIO 4924/25, Izba dokonała oceny stanu faktycznego, do którego zastosowanie znajdował przepis intertemporalny art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, zgodnie z którym do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z tym, że: 1) do tych postępowań stosuje się przepis art. 16a ustawy zmienianej w art. 1; 2) zamawiający do zakończenia tych postępowań może odrzucić ofertę na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5a ustawy zmienianej w art. 1, również w przypadku ponownej oceny ofert.

Izba w pierwszej kolejności uznała, że wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia w ramach konsorcjum z udziałem podmiotu z siedzibą w Turcji nie posiadają legitymacji do skorzystania ze środka ochrony prawnej, jakim jest możliwość przystąpienia do postępowania odwoławczego po jednej z jego stron i odmówiła im statusu uczestnika postępowania.

Następnie Izba rozpoznała zarzut zaniechania odrzucenia oferty złożonej przez ww. konsorcjum jako złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia z udziałem podmiotu, który nie jest podmiotem, o którym mowa w art. 16a ustawy Pzp i w art. 25 Dyrektywy 2014/24/UE, uznając go za niezasadny. Izba wskazała, że „TSUE w wyroku Kolin wskazał, że w braku przyjętych przez Unię aktów to do podmiotu zamawiającego należy dokonanie oceny, czy należy dopuścić do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców z państwa trzeciego, które nie zawarło z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych, oraz, w przypadku gdy zdecyduje się on ich dopuścić, czy należy przewidzieć korektę wyniku porównania ofert złożonych przez tych wykonawców z ofertami złożonymi przez innych wykonawców (punkt 63 uzasadnienia). W uzasadnieniu wyroku Qingdao TSUE wskazał, że Dyrektywę 2014/24 należy rozumieć w ten sposób, że dostęp wykonawców z państw trzecich, do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w Unii nie jest zagwarantowany. Oznacza to, że wykonawcy ci mogą albo zostać wykluczeni z tych procedur, albo zostać do nich dopuszczeni, przy czym nie mogą oni się powoływać na tę dyrektywę i domagać się równego traktowania ich ofert w stosunku do ofert złożonych przez oferentów z państw członkowskich i oferentów z państw trzecich, o których mowa w art. 25 wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2024 r., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, pkt 45, 47). W obu tych wyrokach próżno szukać stwierdzenia TSUE, że odrzucenie ofert wykonawców pochodzących z państw trzecich jest zasadą w postępowaniach bądź obowiązkiem zamawiających wynikającym z przepisów Dyrektywy. Trybunał wprost przyznał zamawiającym uprawnienie do samodzielnego decydowania o dopuszczeniu takich wykonawców do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W świetle obu wyroków Zamawiający miał więc prawo dopuścić do udziału w postępowaniu Konsorcjum (...).” Izba wskazała na art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, stwierdzając, że z ww. przepisu „jasno wynika, że Zamawiający miał obowiązek stosować przepisy dotychczasowe z wyjątkiem art. 16a Pzp. Z tego przepisu nie wynika jednak żaden obowiązek odrzucenia ofert wykonawców pochodzących z państw spoza UE. Skoro zatem nie istniał prawny obowiązek odrzucenia oferty Konsorcjum z udziałem podmiotu tureckiego, to Zamawiający nie naruszył żadnego przepisu pozostawiając ofertę w postępowaniu. Z wyroków Kolin i Qingdao wprost wynika, że decyzja o dopuszczeniu do udziału takiego podmiotu leży w gestii zamawiającego.”

Powyższa analiza orzecznictwa Izby w sprawach obejmujących odwołania wniesione w 2025 r. ukazuje szereg wątpliwości, jakie pojawiły się wśród uczestników rynku zamówień publicznych po wydaniu wyroków TSUE w sprawach C-652/22, Kolin i C-266/22, Qingdao. Wątpliwości te stały się przedmiotem licznych dyskusji w doktrynie, a co za tym idzie także

sporów w orzecznictwie. Część tych wątpliwości wyeliminowała zmiana przepisów ustawy Pzp, niemniej zagadnienie to pomimo zmiany przepisów pozostało problematyczne, co pokazują przywołane przykłady. W 2026 r. Izba stanie zatem przed kolejnym wyzwaniem zmierzania się z tym istotnym dla systemu zamówień publicznych zagadnieniem, w różnorodnych i niejednokrotnie zawiłych stanach faktycznych.

#### **4. Zakaz roszczenia zarzutów i podstaw odrzucenia oferty w postępowaniu odwoławczym przed Izbą.**

Przepisy ustawy Pzp regulujące zasady prowadzenia postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą określają też m.in. zakres kognicji Izby, tj. zakres spraw podlegających rozpoznaniu przez Izbę. Przede wszystkim art. 473 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp stanowi, że Krajowa Izba Odwoławcza jest organem właściwym do rozpoznawania odwołań w przypadkach, o których mowa w art. 513, a w myśl art. 513 pkt 1 i 2 ustawy Pzp odwołanie przysługuje na:

- 1) niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;
- 2) zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy.

Jednocześnie w art. 555 ustawy Pzp ustawodawca wskazał, że Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że po wniesieniu odwołania odwołujący nie mogą podnosić argumentacji rozszerzającej zarzuty zawarte w odwołaniu, jak też zamawiający lub uczestnicy przystępujący po ich stronie nie mogą podnosić argumentacji wykraczającej poza podstawy odrzucenia oferty wskazane w piśmie informującym o jej odrzuceniu, gdyż każdorazowo skutkiem takiego działania jest pominięcie tej argumentacji przez Izbę. Niemniej jednak próby ominięcia ww. zakazów dość często mają miejsce, a źródłem takiego zachowania stron i uczestników jest najczęściej brak rozeznania, jak należy rozumieć pojęcia: „zarzut” i „czynność” w postępowaniu odwoławczym przed Izbą.

W szczególności w zakresie dotyczącym zakazu roszczenia zarzutów należy wyjaśnić, że zarzut to nie tylko podstawa prawna i dodany do niej krótki opis zawarte w petitum odwołania, ale także okoliczności faktyczne i argumentacja wskazane w uzasadnieniu tego odwołania. Tym samym podnoszenie przez odwołującego nowych argumentów opartych na nowych okolicznościach faktycznych niezawartych w odwołaniu jest w istocie podnoszeniem nowych zarzutów, których Izba nie może rozpoznać w myśl art. 555 ustawy Pzp. Szczegółowo zostało

to wyjaśnione m.in. w wyroku z dnia 26 marca 2025 r. o sygn. akt KIO 885/25, w którym Izba stwierdziła: „należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Ponadto art. 516 ust. 1 pkt 7 - 10 ustawy Pzp stanowi, że odwołanie powinno wskazywać czynność lub zaniechanie zamawiającego, którym zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, określać żądanie oraz wskazywać okoliczności faktyczne i prawne uzasadniające wniesienie odwołania. Zarzut jest zatem substratem okoliczności faktycznych i prawnych, które powinny być wskazane w odwołaniu i to właśnie one określają granice rozpoznania odwołania. Innymi słowy: podane w odwołaniu okoliczności faktyczne będące podstawą postawienia zarzutu (w tym argumentacja zawarta w uzasadnieniu odwołania), jak też wskazane podstawy prawne tego zarzutu określają jego granice (choć w przypadkach oczywistych przy prawidłowo opisanych okolicznościach faktycznych Izba może samodzielnie dokonać subsumpcji). Oznacza to, że argumentacja (okoliczności faktyczne lub prawne) niezawarta w odwołaniu, a podnoszona przez odwołującego na dalszym etapie postępowania odwoławczego np. w kolejnych pismach procesowych lub na rozprawie, nie może być wzięta przez Izbę pod uwagę, gdyż stanowi już nowe zarzuty. Po wniesieniu odwołania odwołujący może jedynie składać dowody na poparcie zarzutów zawartych w odwołaniu (do zamknięcia rozprawy – art. 535 ustawy Pzp) i odnosić się do stanowiska zamawiającego lub przystępującego po stronie zamawiającego. Nie może natomiast rozszerzać swojej argumentacji faktycznej i prawnej zawartej w odwołaniu, np. z tego powodu że dopiero po wniesieniu odwołania zorientował się, że dobrze byłoby podnieść kolejny argument lub dobrze byłoby zmienić coś w dotychczasowej argumentacji. Takie nowe lub zmienione argumenty stanowią w istocie nowe zarzuty, które zgodnie z art. 555 ustawy Pzp nie mogą być przez Izbę rozpoznane. Dlatego niezwykle istotne jest, aby odwołujący pisząc odwołanie ujął w nim wszystkie argumenty faktyczne i prawne w sposób przemyślany, ponieważ na dalszych etapach postępowania odwoławczego nie będą one mogły być już zmieniane czy rozszerzane. Argumenty te, rozumiane jako zarzuty, stają się bowiem wiążące zarówno dla odwołującego, jak i dla Izby. Dopuszczenie rozszerzania przez odwołujących zakresu pierwotnych zarzutów lub ich modyfikacji na rozprawie prowadziłoby też w istocie do przedłużenia ustawowego terminu na wnoszenie odwołań. Ponadto w razie rozpoznania przez Izbę nowych zarzutów rozszerzonych o okoliczności faktyczne lub prawne niepodniesione w odwołaniu, doszłoby do zachwiania zasady równości stron cechującej kontradyktoryjne postępowanie odwoławcze. W szczególności bowiem zamawiający o tym, jakie konkretnie zarzuty kierowane są pod jego adresem, dowiadywałby się np. dopiero na rozprawie, co uniemożliwiłoby mu przygotowanie argumentacji i zgromadzenie ewentualnych dowodów przemawiających na jego korzyść. Analogiczne zaburzenie zasady równości dotykałoby również przystępującego, którego oferta byłaby kwestionowana w odwołaniu. Dlatego zakaz rozpoznawania przez Izbę zarzutów

*niezawartych w odwołaniu ma charakter nie tylko formalny, ale służy też respektowaniu zasady równości stron w postępowaniu odwoławczym przed Izbą. Powyższe znajduje potwierdzenie w konsekwentnym orzecznictwie Izby, w tym w wyroku z dnia 27.06.2023 r. o sygn. akt KIO 1678/23 z 27.06.2023 r. (...). Również orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie potwierdza sposób rozumienia zarzutu w postępowaniu odwoławczym i zakaz rozpoznawania przez Izbę zarzutów niezawartych w odwołaniu, w tym np. wyrok z dnia 09.05.2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 16/24 (...). Reasumując, w świetle art. 555 ustawy Pzp Izba rozpoznaje tylko zarzuty zawarte w odwołaniu, co należy rozumieć jako rozpoznanie odwołania tylko w granicach okoliczności faktycznych i prawnych podniesionych w tym odwołaniu. Tym samym okoliczności faktyczne i prawne podnoszone przez odwołującego już po złożeniu odwołania, jako nowe zarzuty, nie mogą zostać przez Izbę rozpoznane”.*

Skoro zakres „zarzutu” określają okoliczności faktyczne i prawne zawarte w odwołaniu, w tym również w jego uzasadnieniu, to skutkiem powoływania się przez odwołującego dopiero w piśmie procesowym złożonym po wniesieniu odwołania lub na rozprawie na nowe okoliczności jest uznanie ich za nowe zarzuty i nierozpoznanie przez Izbę, zgodnie z art. 555 ustawy Pzp. Tak też Izba wskazała m.in. w następujących wyrokach:

- 1) w powołanym już wyżej wyroku z dnia 26 marca 2025 r. o sygn. akt KIO 885/25: *„Nigdzie w żadnym miejscu odwołania Odwołujący nie wskazał, że chodzi o kryteria oceny ofert, nie powołał się na rozdział XXI SWZ opisujący te kryteria czy na art. 239 ustawy Pzp lub inne przepisy odnoszące się do kryteriów oceny ofert, jak też nie wskazał, że skutkiem wpisania przez Przystępującego do oferty kwestionowanych w odwołaniu projektów powinno być przyznanie jej mniejszej ilości punktów w kryterium dotyczącym doświadczenia osób skierowanych do realizacji zamówienia. Innymi słowy: w odwołaniu nie ma słowa mogącego świadczyć o tym, że Odwołującemu chodziło o wadliwą ocenę oferty Przystępującego w ramach kryteriów oceny ofert. W tym miejscu należy wrócić do cytowanego już przez Izbę art. 555 ustawy Pzp i wynikającego z niego zakazu rozpoznawania przez Izbę zarzutów niezawartych w odwołaniu. Skoro Odwołujący nie zawarł w odwołaniu zarzutu dotyczącego kryteriów oceny ofert, to zarzut taki nie może być przez Izbę rozpoznany. W szczególności nie może być rozpoznany zarzut niezasadnego przyznania ofercie Przystępującego punktów w kryterium oceny ofert podniesiony przez Odwołującego dopiero na rozprawie, czyli już po wniesieniu odwołania. Nie mogą być też rozpoznane inne zarzuty podniesione dopiero na rozprawie, w tym odnoszące się do Podręcznika adaptacji do zmian klimatu czy do przepisów dotyczących ochrony środowiska, skoro również nie zostały zawarte w odwołaniu”;*
- 2) w wyroku z dnia 9 czerwca 2025 r. o sygn. akt KIO 1788/25: *„W konsekwencji Izba uznała, że wykonawca nie wykazał spełnienia powyższego warunku udziału w postępowaniu. Jednakże, Izba w tym zakresie odwołanie oddaliła z uwagi na konstrukcję zarzutów*

odwołania determinującą powyższy zakres rozstrzygnięcia Izby. Odwołujący we wniesionym odwołaniu podniósł daleko idący zarzut polegający na zaniechaniu odrzucenia oferty Przystępującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) Pzp oraz skorelowane z nim żądanie odrzucenia oferty wykonawcy E(...) na ww. podstawie. Oczywistym jest i nie wymaga szerszego komentarza, iż obowiązek odrzucenia oferty danego wykonawcy powstaje w sytuacji, gdy uprzednio wyczerpana zostanie procedura określona ustawą Pzp, o której mowa m.in. w art. 128 ust. 1 Pzp. Tym samym w przypadku, gdy złożone przez wykonawcę podmiotowe środki dowodowe nie dają się ocenić pozytywnie, po stronie Zamawiającego co do zasady powstaje obowiązek wezwania wykonawcy do uzupełnienia oświadczeń lub dokumentów zgodnie z art. 128 ust. 1 Pzp. Odwołujący w okolicznościach rozpoznawanej sprawy pominął, że Zamawiający dotychczas nie wezwał ww. wykonawcy do uzupełnienia bądź poprawienia podmiotowych środków dowodowych niezbędnych do wykazania warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej i nie postawił zarzutu naruszenia art. 128 ust. 1 Pzp. W wyniku powyższego wniesione odwołanie podlegało oddaleniu w powyższym zakresie, ponieważ Odwołujący błędnie sformułował zarzuty odwołania stawiając zarzut dalej idący (zaniechania odrzucenia oferty), podczas gdy w rozpoznawanym przypadku nie została wyczerpana określona Pzp procedura, o której mowa w art. 128 ust. 1 Pzp, a brak było zarzutu w tym zakresie. Przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 555 Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Tym samym ewentualne uznanie za zasadną argumentacji Odwołującego dotyczącej niewykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania określonych uprawnień, wobec błędnej konstrukcji zarzutów odwołania, nie dawało Izbie podstaw do jego uwzględniania”;

- 3) w wyroku z dnia 23 października 2025 r. o sygn. akt KIO 3913/25: „Odwołujący nie wykazał, że wykonawcy E(...), E(...) oraz L(...) podlegają wykluczeniu z Postępowania, nie spełniają warunku udziału w Postępowaniu lub złożone przez nich oferty powinny zostać odrzucone. (...) Treść odwołania nie zawierała szczegółowego uzasadnienia w zakresie podstaw wykluczenia tych wykonawców lub niespełniania przez tychże wykonawców warunków udziału w Postępowaniu. Odwołujący poprzestał na wskazaniu, że wykonawca L(...) udostępnił swoje zasoby wykonawcy E(...), a następnie obaj wykonawcy złożyli oferty w Postępowaniu, co zostanie omówione w uzasadnieniu do zarzutu nr 6. Odwołujący rozwinął swoje stanowisko na rozprawie, w trakcie której przedłożył załączniki nr 4 do ofert złożonych przez E(...) i L(...). Wskazał, że wykonawcy ci popełnili identyczny błąd w treści dokumentu, co miałyby świadczyć o zawarciu przez nich porozumienia, które miałyby na celu ograniczenie konkurencji w Postępowaniu. (...) Okoliczności faktyczne, z których odwołujący chce wywodzić skutki prawne, musi uprzednio przedstawić precyzyjnie w

odwołaniu. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, na zarzut składają się podstawa prawna, jak i okoliczności faktyczne, uzasadniające naruszenie wskazanych w odwołaniu przepisów. Zatem zarzut odwołania zawarty w jego wstępnej części należy odczytywać wraz z uzasadnieniem odwołania wskazującym na okoliczności faktyczne, w których odwołujący upatruje niezgodność działania zamawiającego z ustawą (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 9 października 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 82/24). (...) W odwołaniu w żaden sposób nie zarzucono, aby wykonawcy E(...) i L(...) zawarli porozumienie ograniczające konkurencję, ani nie przedstawiono jakiegokolwiek argumentacji lub dowodów w tym zakresie. W konsekwencji Izba zmuszona była w ramach tego zarzutu pominąć nowe twierdzenia przedstawione na rozprawie jako spóźnione. W ocenie Izby stanowią one nowy zarzut, który nie był objęty zakresem odwołania”;

- 4) w wyroku z dnia 16 grudnia 2025 r. o sygn. akt KIO 4762/25: „Tak szeroko sporządzone uzasadnienie jednego tylko elementu uzasadnienia zostało skomentowane przez Odwołującego, że jest lakoniczne i gołosłowne. Odwołujący w żaden sposób nie dążył do wykazania, że upatrywanie przez A(...) wartości gospodarczej w samej formule zamówienia tj. zaprojektuj i wybuduj nie może być przyczyną do objęcia takich informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, nie wykazał, że ilość jednostek przedmiarowych musi być taka sama dla wszystkich wykonawców, że brak jest możliwości zróżnicowania ich przy projektowaniu. Argumenty te wybrzmiały dopiero na rozprawie, jednak Izba uznała je za spóźnione. Podkreślić bowiem należy, że zgodnie z art. 555 Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu”;
- 5) w wyroku z dnia 15 grudnia 2025 r. o sygn. akt KIO 4870/25: „dowody złożone przez Odwołującego wskazują na niemożność zaoferowania dysku z pojemnością 256 GB przy jednoczesnym zastosowaniu procesora innego niż procesor 12 generacji. Również na rozprawie Odwołujący podkreślał, że w załączniku 1.2. Przystępujący wskazał procesor Intel Core i5-14500T, czyli procesor 14 generacji, co wyklucza możliwość zainstalowania dysku z pojemnością 256 GB. Należy jednak zwrócić uwagę, że w odwołaniu Odwołujący nie powoływał się na kwestię procesora. Innymi słowy: w odwołaniu Odwołujący nie twierdził, że dysk o pojemności 256 GB może być zastosowany wyłącznie z procesorem 12 generacji, zatem zaoferowanie przez Przystępującego procesora 14 generacji świadczy o zaoferowaniu przez niego produktu nieistniejącego. (...) Skoro zatem Odwołujący nie wskazywał w odwołaniu na generację procesora, przy której może być zainstalowany dysk z pojemnością 256 GB, to podnoszenie tej kwestii dopiero na rozprawie i w dowodach (składanych po wniesieniu odwołania - w dniu rozprawy) jest już działaniem spóźnionym, gdyż kwestia ta stanowi w istocie nowy zarzut, który nie podlega rozpoznaniu przez Izbę w myśl art. 555 ustawy Pzp”.

Przytoczone wyżej fragmenty wyroków zapadłych w 2025 r. wskazują na stałość orzecznictwa Izby co do tego, jak należy rozumieć „zarzut”. Izba konsekwentnie stwierdza, że nowe, niezawarte w odwołaniu okoliczności faktyczne lub prawne, podnoszone przez odwołujących dopiero w kolejnych pismach procesowych lub na rozprawie są w istocie nowymi zarzutami, które nie podlegają rozpoznaniu. Dotyczy to także nowych okoliczności podnoszonych po wniesieniu odwołania pod pozorem składania wniosków dowodowych. Wprawdzie z art. 535 ustawy Pzp (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 21.05.2025 r. - Dz.U. z 2025 r. poz. 769) wynikało, że dowody można składać do zamknięcia rozprawy, ale nie oznacza to, że dowody te mogły dotyczyć okoliczności faktycznych lub prawnych niezawartych w odwołaniu. Analogiczna zasada obowiązuje mimo zmiany art. 535 ustawy Pzp, w myśl której termin składania dowodów upływa obecnie co do zasady wraz ze złożeniem odwołania, odpowiedzi na odwołanie, zgłoszenia przystąpienia lub wraz z innym pismem wniesionym najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień rozprawy lub posiedzenia. Zatem bez względu na przewidziany przez ustawodawcę termin składania dowodów nie mogą być one przedstawiane na potwierdzenie okoliczności wcześniej w ogóle niepodniesionej w odwołaniu, gdyż w istocie stanowiłoby to wprowadzenie tą drogą przez odwołującego nowego zarzutu, a w efekcie – stanowiłoby obejście art. 555 ustawy Pzp. Jak wskazano także w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 09.05.2024 r. o sygn. akt XXIII Zs 16/24: *„Rozgraniczenia wymagają bowiem okoliczności faktyczne konstytuujące zarzut, czyli określone twierdzenia o faktach, z których wywodzone są skutki prawne, od dowodów na ich poparcie. W pierwszej kolejności w postępowaniu odwoławczym muszą zostać wskazane fakty, z których wywodzone są przez odwołującego skutki prawne”*. Powyższe prowadzi do wniosku, że poprawne sformułowanie zarzutów w odwołaniu, w tym w jego uzasadnieniu, jest niezwykle istotne, ponieważ ich późniejsze uzupełnienie bądź zmiana (nie mylić ze zmianą żądania) nie będzie już możliwe, gdyż w takiej rozszerzonej lub zmienionej wersji nie będą one rozpoznane przez Izbę.

Jednocześnie istotne jest, aby odróżnić stawianie przez odwołującego nowych zarzutów od sytuacji, w której przedstawia on określoną argumentację lub dowody w celu odparcia argumentacji lub dowodów drugiej strony. Odwołujący z jednej strony nie może bowiem rozszerzać zarzutów zawartych w odwołaniu, ale z drugiej strony ma prawo bronić swoich interesów poprzez kwestionowanie stanowisk i dowodów swoich przeciwników procesowych. Ocena tych dwóch sytuacji zależy od tego, czy odwołujący podnosi nową argumentację (nowe zarzuty) z własnej inicjatywy, bez związku z argumentacją zamawiającego lub przystępującego po jego stronie, czy też podnosi tę nową argumentację odnosząc się do argumentacji lub dowodów drugiej strony. W pierwszej z opisanych sytuacji nowo podniesione zarzuty nie podlegają rozpoznaniu Izby w myśl art. 555 ustawy Pzp, w drugiej z nich – są dopuszczalne jako forma realizacji prawa odwołującego do obrony jego interesów.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zakaz rozszerzania zarzutów przez odwołującego ma swoje odzwierciedlenie po drugiej stronie procesowej, tj. w postaci zakazu rozszerzania podstaw odrzucenia oferty przez zamawiającego lub uczestnika przystępującego po jego stronie. Chodzi o sytuacje, gdy dopiero w odpowiedzi na odwołanie lub na rozprawie zamawiający lub przystępujący po jego stronie powołują okoliczności mające ich zdaniem skutkować odrzuceniem oferty odwołującego, które to okoliczności nie były uprzednio wskazane w piśmie informującym o odrzuceniu tej oferty. Jak wskazała Izba w wyroku z dnia 20 listopada 2025 r. o sygn. akt KIO 4536/25: *„Izba rozpoznaje odwołanie w przypadkach, o których mowa w art. 513 ustawy Pzp, a zgodnie z tym przepisem (pkt 1 i 2) odwołanie przysługuje na czynność bądź zaniechanie zamawiającego. Zakres czynności odrzucenia oferty jest określony poprzez wskazanie przez zamawiającego podstawy prawnej i faktycznej odrzucenia. Zatem tylko w takim zakresie, w jakim czynność ta została dokonana Izba może dokonać oceny zgodności tejże czynności z przepisami ustawy Pzp. Powyższe potwierdza konsekwentne orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej i sądów wydane zarówno na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy Pzp z 2004 r. (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15.07.2011 r. sygn. akt XXIII Ga 416/11), jak i na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Przykładowo w wyroku z dnia 16.11.2021 r. o sygn. akt XXIII Zs 108/21 Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził: „Sąd w całości podziela pogląd prawny KIO co do tego, że przedmiotem rozważań KIO, a w konsekwencji także Sądu mogą być jedynie te decyzje zamawiającego (i ich uzasadnienie), które zamawiający podjął i przekazał uczestnikom postępowania przetargowego. To treść i forma tych ówczesnych decyzji zamawiającego wyznaczają granice rozpoznania odwołania przez KIO, a skargi przez Sąd. (...) Dlatego nie może być akceptowane dążenie przez Zamawiającego do rozszerzenia uzasadnienia faktycznego ww. czynności, tj. odrzucenia oferty Odwołujących na podstawie złożonej do akt odpowiedzi na odwołanie. Słusznie wskazała KIO, że takie działanie zamawianego było spóźnione i jako takie pozostawało bez wpływu na ocenę niniejszej sprawy (...)”. Ww. wyrok wskazuje na niedopuszczalność rozszerzania podstaw odrzucenia oferty w toku postępowania odwoławczego przez zamawiającego, ale ta sama zasada (zakaz takiego rozszerzania) odnosi się także do uczestnika przystępującego po stronie zamawiającego. Jeśli zamawiający lub uczestnik zgłaszający przystąpienie po jego stronie będzie się powoływał na nowe podstawy faktyczne lub prawne odrzucenia oferty, które nie zostały wskazane w piśmie informującym o odrzuceniu, Izba nie uwzględni ich przy rozpoznaniu odwołania, gdyż nie wchodziły one w zakres „czynności” zamawiającego będącej przedmiotem zarzutów, a ponadto prowadziłyby to do naruszenia zasady równości stron w kontradyktoryjnym postępowaniu odwoławczym przed Izbą”. Dalej Izba wymieniła okoliczności wskazywane przez przystępującego, niezwiązane z powodami odrzucenia przez zamawiającego oferty odwołującego i stwierdziła: „Tymczasem w niniejszej sprawie argumentacja Przystępującego nie odnosi się do zarzutów*

(argumentacji) Odwołującego, a w efekcie – nie odnosi się do podstaw odrzucenia oferty Odwołującego wskazanych w piśmie z 12.09.2025 r. informującym o odrzuceniu. W konsekwencji argumentacja Przystępującego nie obala argumentacji Odwołującego, a w dodatku w ogóle nie może być wzięta przez Izbę pod uwagę, bo wykracza poza okoliczności będące podstawą odrzucenia oferty Odwołującego”. Zatem Izba pominęła podnoszone przez przystępującego w piśmie procesowym i na rozprawie nowe okoliczności faktyczne, wykraczające poza podstawy odrzucenia oferty odwołującego przekazane przez zamawiającego wykonawcom, jako wykraczające poza „czynność” zamawiającego ocenianą przez Izbę w postępowaniu odwoławczym.

Podobne stanowisko zajęła Izba w wyroku z dnia 20 października 2025 r. o sygn. akt KIO 3909/25, w którym stwierdzono: „W ramach uwag wstępnych należy podkreślić, że uzasadnienie faktyczne i prawne odrzucenia oferty Odwołującego zakomunikowane wykonawcy przez Zamawiającego określa ramy postępowania odwoławczego. Zasadność zarzutów odwołania kwestionujących czynność odrzucenia oferty może być oceniana wyłącznie w zakresie tych okoliczności, które zostały przez Zamawiającego przedstawione jako uzasadniające odrzucenie oferty, tylko o tych okolicznościach wykonawca miał bowiem wiedzę w chwili wnoszenia środka ochrony prawnej i tylko w tym zakresie mógł wdać się w spór. Kontrola dokonywana przez Izbę nie może wykraczać poza podstawy faktyczne odrzucenia oferty, w szczególności nie może polegać na badaniu istnienia powodów do odrzucenia oferty w szerszym aspekcie. Dlatego też Izba rozstrzygając zarzuty nie mogła wziąć pod uwagę okoliczności podnoszonych przez Zamawiającego i Przystępujących w toku postępowania odwoławczego, mających wskazywać na niezgodność oferty z warunkami zamówienia innych niż podane w zawiadomieniu z dnia 5 września 2025 r., tj. w szczególności twierdzeń o niespełnieniu wymagań przez oferowane przez Odwołującego produkty w zakresie efektywności energetycznej (BTU), zastosowanej technologii (diody), oprogramowania do centralnego sterowania monitorami czy wymiarów ekranów. Izba pominęła także złożony w tym zakresie przez Odwołującego dowód - wydruk artykułu internetowego dotyczącego mocy szczytowej, ponieważ odnosił się on do okoliczności nieobjętych przedmiotem sporu”. W tej sprawie Izba również pominęła argumentację i dowód dotyczące okoliczności niewskazanych przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia uznając, że skoro wykraczają one poza podstawy odrzucenia oferty zawarte w piśmie informującym o odrzuceniu, to wykraczają także poza zakres kognicji Izby.

Analogicznie Izba nie wzięta pod uwagę argumentacji podnoszonej przez zamawiających lub przystępujących m.in. w następujących wyrokach:

- 1) w wyroku z dnia 10 grudnia 2025 r. o sygn. akt KIO 4634/25: „Izba pominęła argumentację Zamawiającego odnoszącą się do rzekomego przekroczenia przez Odwołującego granic umocowania przy składaniu dokumentów w imieniu podmiotu udostępniającego zasoby. Z

przedłożonej dokumentacji Postępowania oraz innych dowodów nie wynikało, że Zamawiający na tej podstawie oparł odrzucenie oferty Odwołującego. Argumentacja ta została przedstawiona dopiero na rozprawie, a zatem nie mogła zostać uwzględniona w niniejszym postępowaniu odwoławczym. Odwołujący nie mógł postawić zarzutu wobec czynności lub zaniechania Zamawiającego, które Zamawiający ujawnił dopiero na rozprawie w toku postępowania odwoławczego. Ocenie podlega czynność Zamawiającego objęta zaskarżeniem, w tym w szczególności jej uzasadnienie. Jeśli Zamawiający określonej okoliczności nie wskazał w informacji o odrzuceniu oferty, to nie może powoływać się na jej istnienie w toku postępowania odwoławczego dotyczącego czynności odrzucenia oferty”;

- 2) w wyroku z dnia 25 września 2025 r. o sygn. akt KIO 3435/25: „dopiero w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający wskazał, że Odwołujący złożył poprawiony JEDZ tylko w zakresie sytuacji zaistniałej w Urzędzie Gminy w Sadlinkach, że dopiero w odwołaniu opisał szczegółowo sytuację w Szkole Podstawowej nr 23 w Gdańsku, że zapłacił kary umowne nałożone przez tę Szkołę, że nie pozostaje w sporze z żadnym z ww. zamawiających oraz że dokumenty złożone przez niego na potwierdzenie podjęcia działań naprawczych w ramach samooczyszczenia nie są wystarczające. Pomijając to, że informacje zawarte w odpowiedzi na odwołanie w dalszym ciągu nie odnoszą się do wszystkich przesłanek z art. 109 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 ustawy Pzp, przede wszystkim należy podkreślić, że wykraczają one w znacznej mierze ponad to, co było zawarte w piśmie z dnia 04.08.2025 r. informującym o odrzuceniu oferty. (...) Skoro zatem Zamawiający w niniejszej sprawie w uzasadnieniu odrzucenia oferty nie przywoływał argumentów podniesionych dopiero w odpowiedzi na odwołanie, Izba nie ma podstaw, by odnieść się do nich wydając rozstrzygnięcie w tej sprawie”;
- 3) w wyroku z dnia 22 września 2025 r. o sygn. akt KIO 3494/25: „w trakcie rozprawy Przystępujący przedstawił szeroką analizę budowy strzykawek z zerowym refluksem wraz z argumentacją dotyczącą ich zastosowania i dowodami opisującymi takie produkty. W wyniku dokonanej analizy Przystępujący doszedł do wniosku, że fragment z karty katalogowej złożonej przez Odwołującego: „tłok z płynnym ruchem dozowania zabezpieczający przed napływem krwi do cewnika” nie potwierdza spełnienia wymogu zerowego refluksu. Do tak sformułowanych zarzutów Przystępującego Izba nie może się jednak odnieść z uwagi na to, że wykraczają one poza uzasadnienie odrzucenia oferty zawarte w piśmie Zamawiającego z 05.08.2025 r. Jak wskazano już wyżej, Zamawiający w ww. piśmie poza zdawkowym stwierdzeniem, że złożone dokumenty nie potwierdzają posiadania zerowego refluksu, nie podał żadnego uzasadnienia. W szczególności nie wskazał ani na żadne fragmenty dokumentów złożonych przez Odwołującego, z których wynikałby brak spełnienia ww. wymogu ani na żadne cechy konstrukcyjne strzykawki, które

*przeczyłyby informacjom zawartym w tych dokumentach i potwierdzałyby brak zerowego refluksu. Wobec zatem takiego a nie innego uzasadnienia czynności odrzucenia oferty Izba nie może się odnieść do argumentacji Przystępującego, która poza to uzasadnienie całkowicie wykracza”.*

Stanowisko Izby co do rozszerzania dopiero w postępowaniu odwoławczym podstaw faktycznych lub prawnych odrzucenia oferty jest więc jasne i konsekwentne: Izba pomija takie nowe - w stosunku do treści pisma informującego o odrzuceniu oferty - argumenty.

Reasumując, strony i uczestnicy powinni mieć świadomość, że zakres przedstawianej w postępowaniu odwoławczych argumentacji (i dowodów) nie jest nieskończony. Odwołującego ograniczają bowiem zarzuty, które zawarł w odwołaniu i których nie może następnie z własnej inicjatywy rozszerzać, zamawiającego i przystępującego po jego stronie ogranicza zaś uzasadnienie odrzucenia oferty podane w toku postępowania o udzielenie zamówienia, które również nie podlega rozszerzeniu w toku postępowania przed Izbą. Przekroczenie ww. granic przez strony lub uczestników skutkuje pominięciem przez Izbę nowo podniesionych okoliczności i potwierdzających je dowodów, co powinno skłonić szczególnie odwołujących i zamawiających do starannego i przemyślanego formułowania odpowiednio odwołania i uzasadnienia odrzucenia oferty.

## **5. Uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp**

W toku postępowań odwoławczych zainicjowanych w roku 2025 odnotowano wzrost wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy. Co do zasady, zgodnie z art. 577 Pzp, zamawiający po wniesieniu odwołania nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze (klauzula *standstill*). Od powyższej zasady ustawodawca przewidział wyjątek, który umożliwia zamawiającemu złożenie do Izby wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy (art. 578 ust. 1 i 2 Pzp). Wniosek taki Izba może uwzględnić, jeżeli:

- 1) niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- 2) zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy.

Druga ze wskazanych przesłanek dotyczy sytuacji, w której wykonawca wnosząc odwołanie nie zmierza do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia o jej prawach i obowiązkach, lecz pod pozorem skorzystania z przysługującego mu prawa wniesienia środka ochrony prawnej chce doprowadzić do zablokowania udzielenia zamówienia (postanowienie Izby z dnia 10

grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 97/25). Analiza orzecznictwa Izby wskazuje, że nie jest to przesłanka często stosowana, co może być uzasadnione trudnościami dowodowymi. Wymaga ona bowiem od zamawiającego uprawdopodobnienia okoliczności dotyczących celu odwołującego, jaki mu towarzyszy przy składaniu odwołania. Innymi słowy, zamawiający nie może opierać wniosku wyłącznie na subiektywnym przekonaniu o bezzasadności zarzutów odwołania dotyczących odrzucenia oferty odwołującego (postanowienie Izby z dnia 4 sierpnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 27/25).

W orzecznictwie Izby akcentuje się, iż skład orzekający rozpoznając wniosek o uchylenie zawarcia umowy nie dokonuje pogłębionej oceny wniesionego odwołania tożsamej z jego rozpoznaniem, lecz bezzasadność odwołania powinna być widoczna *prima facie* (tak: postanowienie Izby z dnia 8 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 91/25). Izba w innym z orzeczeń uznała ponadto, że zamawiający nie może skutecznie twierdzić, że o celu odwołującego świadczy fakt, iż składa on odwołanie na każdym etapie postępowania, jeśli odwołania te były przez zamawiającego uwzględniane i wykonywał on czynności zgodnie z żądaniami (tak: postanowienie Izby z dnia 8 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 91/25). Izba nie uwzględniła także wniosku zamawiającego powołującego okoliczność, że podmioty zmierzające do obrony swoich praw w postępowaniach odwoławczych mają siedziby oddalone od miejsca świadczenia usługi (tak: postanowienie Izby z dnia 29 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 120/25), jak również okoliczność, że wykonawca wniósł odwołanie od czynności ujawnienia informacji przez zamawiającego w ostatnim dniu na jego wniesienie (tak: postanowienie Izby z dnia 27 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO/W 4/25).

Jak wskazano powyżej, uchylenie zakazu zawarcia umowy może nastąpić, jeśli celem wykonawcy jest obstrukcja postępowania o udzielenie zamówienia. I tak do zastosowania omawianej przesłanki doszło w sprawie, w której wydano postanowienie z dnia 25 sierpnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 35/25. Rozstrzygnięcie Izby opierało się na okoliczności, że odwołanie złożył wykonawca dopiero z 4 miejsca w rankingu ofert, a dodatkowo jego oferta przekraczała budżet zamawiającego na sfinansowanie zamówienia. W omawianym postanowieniu zakaz zawarcia umowy został uchylony na podstawie obu przesłanek, w tym także tej opisanej w art. 568 ust. 1 pkt 1 Pzp. Co istotne, sama okoliczność przekroczenia budżetu zamawiającego nie stanowiła podstawy dla uchylenia zakazu: zdaniem Izby możliwość ewentualnego unieważnienia postępowania z uwagi na brak środków na jego sfinansowanie jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym i nie uzasadnia pozbawienia wykonawcy realnej ochrony prawnej (tak: postanowienie z dnia 7 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO/W 1/25).

Podobny stan faktyczny – tj. związany z konstrukcją zarzutów – był podstawą rozstrzygnięcia w postanowieniu z dnia 30 lipca 2025 r., sygn. akt KIO/W 26/25. Izba podkreśliła, że zarzuty podniesione w odwołaniu nie korespondowały z zaskarżonymi czynnościami oraz

zaniechaniem zamawiającego: odwołujący będąc trzeci w rankingu ofert nie postawił zarzutu dotyczącego jednego z wykonawców, który uplasował się wyżej. Powyższe orzeczenia wskazują, że w granicach wynikających z przepisów, Izba dokonuje wstępnej analizy złożonego odwołania.

Izba uznała także argumentację zamawiającego i uchyliła zakaz zawarcia umowy postanowieniem z dnia 26 sierpnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 37/25, poczytując następujące działania odwołującego za nakierowane na uniemożliwienie zawarcia umowy: odwołujący kwestionował zastosowanie przez zamawiającego trybu z wolnej ręki, podczas gdy w uprzednio prowadzonym konkurencyjnym trybie, mimo wybrania jego oferty jako najkorzystniejszej - odmówił zawarcia umowy na warunkach z niej wynikających. Działanie odwołującego było podyktowane kwestiami finansowymi – w ofercie tej wynagrodzenie było znacznie niższe niż stawki, na jakich dotychczas realizował umowę na rzecz zamawiającego. Postanowieniem z dnia 29 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 121/25, Izba za podstawę uchylenia omawianego zakazu uznała dwie kwestie: odmowę wyrażenia przez odwołującego zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, jak również wykazane wyciągiem z CEiDG zawieszenie prowadzenia przez odwołującego działalności gospodarczej.

Podstawą uwzględnienia wniosku może być także przewidywane odrzucenie odwołania, tj. przykładowo odwołanie wniesione po terminie (tak: postanowienie z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO/W 2/25). Z kolei w postanowieniu z dnia 25 listopada 2025 r., sygn. akt KIO/W 74/25 Izba uznała, że odwołujący wnosząc odwołanie na wybór oferty najkorzystniejszej domagał się unieważnienia postępowania, kwestionując nieważny jego zdaniem warunek udziału w postępowaniu. Tym samym jego odwołanie podlegało odrzuceniu jako spóźnione. Podstawą przedmiotowego rozstrzygnięcia była także okoliczność, że odwołujący nie złożył oferty w postępowaniu, a tym samym utracił status wykonawcy w rozumieniu art. 7 pkt 30 Pzp, w myśl którego przez wykonawcę należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Jak wskazała Izba, posiadanie statusu „wykonawcy” nie może być bowiem oceniane w oderwaniu od etapu, na jakim znajduje się dane postępowanie. Gdy postępowanie wejdzie w fazę badania i oceny ofert, wówczas dla posiadania statusu „wykonawcy” konieczne jest złożenie oferty.

Omawiany zakaz został także uchylony postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 30/25, gdzie odwołujący nie uiszczył wymaganego wpisu od odwołania. Co istotne, do odwołania dołączył „Wniosek o zwolnienie z obowiązku uiszczenia wpłaty za wniesienie odwołania”. Izba uznała, iż nieuiszczenie wpisu od odwołania najpóźniej w dniu terminu na jego wniesienie z uwagi na brak instytucji zwolnienia z obowiązku uiszczenia wpisu na gruncie

Pzp, wskazuje, że przedmiotowe odwołanie było wnoszone w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, a nie faktyczne rozpoznanie zarzutów odwołującego do czynności zamawiającego. Z kolei w postanowieniu z dnia 29 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 122/25, odwołujący kwestionował czynności zamawiającego wykonane zgodnie z innym wyrokiem Izby, co Izba poczytała jako uzasadniające zastosowanie omawianej przesłanki z art. 578 ust. 2 pkt 2 Pzp. Izba uznała także za działanie podejmowane wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy, kiedy to odwołujący w uprzednim postępowaniu odwoławczym nie złożył sprzeciwu wobec uwzględnienia w całości zarzutów odwołania, zaś obecnie wnoszonym odwołaniem – kwestionuje czynności zamawiającego wykonane w związku z tym uwzględnieniem (postanowienie z dnia 31 grudnia 2025 r., sygn. akt KIO/W 124/25).

Podsumowując, wskazać należy, że uchylenie zakazu zawarcia umowy jest wyjątkiem od ogólnej reguły, zgodnie z którą umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się dopiero po ogłoszeniu orzeczenia kończącego postępowanie odwoławcze. Możliwość uchylenia zakazu zawarcia umowy stanowi instytucję wyjątkową, która nie może być nadużywana, zaś omawiana przesłanka dotyczy sytuacji, w której wykonawca jedynie pozornie korzysta ze środków ochrony prawnej, nie mając na celu ochrony własnych słuszych interesów, a niekiedy także faktycznych możliwości uzyskania zamówienia w danym postępowaniu. Końcowo warto podkreślić, że zawarcie umowy nie powoduje braku możliwości rozpoznania odwołania, lecz ma wpływ na sposób rozstrzygnięcia: w przypadku uwzględnienia odwołania, Izba na podstawie art. 554 ust. 3 pkt 3 Pzp stwierdza naruszenie przepisów ustawy.

## **Część IV: Inna działalność Krajowej Izby Odwoławczej w 2025 r.**

### **1. Działania na rzecz podnoszenia jakości orzecznictwa**

W roku sprawozdawczym Krajowa Izba Odwoławcza kontynuowała wcześniejsze działania mające na celu podnoszenie jakości orzecznictwa. Działania te prowadzone były w trzech zasadniczych obszarach. Pierwszy z nich dotyczył poszerzania wiedzy, przede wszystkim z zakresu zamówień publicznych oraz dziedzin prawa związanych z rozstrzygnięciem sporów odwoławczych i był realizowany w formie szkoleń grupowych oraz uczestnictwa w konferencjach. Drugi, wynikał z konieczności usystematyzowania wykładni regulacji Pzp oraz utrwalenia wypracowanych kierunków interpretacji, obejmował opracowanie zeszytów orzeczniczych, narady orzecznicze oraz wymianę poglądów na forum Izby. Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej podnosili również indywidualnie swoje kwalifikacje zawodowe przydatne w toku rozstrzygnięcia sporów w zamówieniach publicznych w ramach:

- indywidualnych szkoleń specjalistycznych,
- innych form szkoleniowych takich jak:

- studia podyplomowe, studia doktoranckie,
- nauka języków obcych.

## **2. Szkolenia zbiorowe**

W okresie sprawozdawczym tematyka szkoleń organizowanych dla członków Krajowej Izby Odwoławczej objęła następujące zagadnienia:

- „Organizacja pracy i zarządzanie sobą w czasie”;
- „Przedmiar robót i kosztorysy w zamówieniach publicznych”;
- „Certyfikacja wykonawców zamówień publicznych - omówienie projektowanych regulacji”;
- „Zasady etyki członków Krajowej Izby Odwoławczej”;
- „Najnowsze tendencje w orzecznictwie TSUE w kontekście ustawy PZP”.

Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej uczestniczyli również przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w szkoleniu organizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych, pt.: „Praktyka udzielania zamówień publicznych”.

## **3. Narady orzecznicze**

W okresie sprawozdawczym wymiana poglądów oraz dyskusowanie o bieżących problemach prawnych odbywała się w ramach narad orzeczniczych zorganizowanych stacjonarnie oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a także poprzez wykorzystanie korespondencji elektronicznej pocztą służbową.

## **4. Konferencje naukowe i działalność edukacyjna**

W 2025 r. Prezes, Wiceprezes oraz Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej brali udział w konferencjach:

- Międzynarodowa konferencja naukowa „Kierunki niezbędnych usprawnień w Prawie zamówień publicznych”;
- XII Ogólnopolska Konferencja PZP: „Udzielanie i wykonywanie zamówień publicznych trudności, wątpliwości i błędy praktyki”;
- „Spotkanie Sieci Krajowych Organów Odwoławczych”; „16<sup>th</sup> Meeting of the Network of first instance public procurement review bodies”;
- Międzynarodowa konferencja „Access of Contractors From So-Called Third Countries to EU Public Procurement Market. Impact Of ECJ Kolin Case (C-652/22) on National Procurement Regulations And Practice”

- Konferencja UZP pt. „Zabezpieczenie finansowe kontraktów w zamówieniach publicznych”;
- Międzynarodowa konferencja organizowana przez UZP, pn. „Ewolucja przepisów UE dotyczących zamówień publicznych: od dyrektyw z 2014 r. do podejścia sektorowego”;
- Konferencja „Dowodzenie w zamówieniach publicznych”;
- Międzynarodowa konferencja "Koncepcja "Local Content" w zamówieniach publicznych - trendy, prawo i praktyka”;
- Konferencja POZAP;
- Kształtowanie umów w procesie zakupowym, Rozwiązywanie sporów w zamówieniach publicznych.

## **5. Współpraca z organami Unii Europejskiej i współpraca międzynarodowa**

13 maja 2025 r. w Warszawie w ramach Prezydencji Polski w Radzie UE odbyło się 16te Spotkanie Sieci Organów Odwoławczych Pierwszej Instancji w zamówieniach publicznych przy Komisji Europejskiej. Współorganizatorem spotkania była Krajowa Izba Odwoławcza. Spotkanie otworzył Prezes Izby, który także zaprezentował uczestnikom polski system odwoławczy. Temat spotkał się z zainteresowaniem, prowokując liczne pytania. Ponadto uczestnicy wymienili swoje poglądy w zakresie ewaluacji dyrektyw i kierunku zmian. Przedstawiciele Komisji Europejskiej omówili najnowsze orzecznictwo TSUE oraz przedstawili dane dotyczące ewaluacji dyrektyw. Odbyła się również dyskusja dotycząca spraw C-652/22 Kolin i C-266/22 Qingdao. Spotkanie zgromadziło rekordową liczbę uczestników, tym samym tworząc szerokie forum wymiany spostrzeżeń, doświadczeń oraz pomysłów.

Prezes Izby wziął udział w panelu dotyczącym orzeczeń TSUE Kolin i Quingdao na Konferencji z okazji 30-lecia Urzędu Zamówień Publicznych Węgier w Budapeszcie (wrzesień 2025 r.), oraz w symposium Recent Challenges in Public Procurement organizowanym przez słowacki Urząd Zamówień Publicznych w Voderadach na Słowacji, a także w spotkaniu Sieci Organów Odwoławczych Pierwszej Instancji w zamówieniach publicznych przy Komisji Europejskiej w Kopenhadze (październik 2025). Ponadto Prezes Izby wystąpił na spotkaniu Sieci Organów Europy Środkowo-Południowej w Zagrzebiu (grudzień 2025), gdzie prezentował polski system środków ochrony prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem rozpraw przed KIO.

## **6. Publikacje Krajowej Izby Odwoławczej**

W roku sprawozdawczym ukazały się dwa zeszyty orzecznicze zawierające wybrane tezy z orzeczeń Izby obejmujące okres styczeń– grudzień 2024 oraz orzeczenia z pierwszej połowy 2025 r. Publikacja „Orzecznictwo – zamówienia publiczne” Nr 8 2025 i Nr 9 2025 rok zawiera

usystematyzowany zbiór orzeczeń KIO wydanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, które prowadzone były w oparciu o ustawę Pzp.

## **7. Elektronizacja**

Po wprowadzeniu w 2024 r. protokołu elektronicznego, który w 2025 r. stał się codziennością na salach rozpraw, nadszedł czas na wprowadzenie dalszych usprawnień.

Kolejnym etapem elektronizacji postępowania odwoławczego jest wprowadzenie tzw. rozpraw zdalnych tj. rozpraw, które mogą być przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzenie na odległość. Możliwość taką od 13 marca 2026 r. przewidują przepisy wprowadzone ustawą z dn. 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r. poz. 769). Dlatego też końcówka roku sprawozdawczego ubiegła na intensywnych przygotowaniach, do realizacji tego wyzwania, zarówno w obszarze kadrowym jak i technicznym.

Należy wskazać, że procesy realizowane w Izbie w zakresie elektronizacji wciąż mają znaczący potencjał rozwoju, a usprawnienia czy automatyzacja powinny być wprowadzane również w innych obszarach postępowania odwoławczego.

## **8. Patronat**

W roku 2025 r. Prezes Izby, na podstawie Regulaminu przyznawania patronatu honorowego Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej oraz udziału w Komitecie Honorowym, przyznał patronat honorowy nad wydarzeniem pn. „Turniej Moot Court „Zastępstwo procesowe przed Krajową Izbą Odwoławczą – V edycja””. Konkurs został zorganizowany przez Stowarzyszenie Prawa Zamówień Publicznych. Prezes Izby zasiadał w jury konkursu. Finał konkursu odbył się 8 grudnia 2025 r. w sali rozpraw w Krajowej Izbie Odwoławczej.

## Podsumowanie

Istotnym dla Izby wydarzeniem w roku 2025 było 16te Spotkanie Sieci Organów Odwoławczych Pierwszej Instancji w zamówieniach publicznych przy Komisji Europejskiej organizowane w ramach Prezydencji Polski w Radzie UE. W czasie tego spotkania miało miejsce omówienie najistotniejszych bieżących zagadnień z obszaru europejskich zamówień publicznych oraz perspektyw na przyszłość, w kontekście przewidywanych zmian dyrektyw „zamówieniowych”. Przedstawiciele Izby mieli również możliwość wymiany poglądów w obszarze różnych rozwiązań systemowych przewidzianych przez kraje członkowskie dla podmiotów rozstrzygających spory w zamówieniach publicznych w I instancji.

W roku 2025 r., Izba po raz kolejny zmierzyła się z rekordową liczbą wniesionych odwołań w stosunku rok do roku. Jest to trend, który się utrzymuje w ostatnich latach. Świadczy on o większej świadomości uczestników rynku w zakresie środków odwoławczych, co pozwala na zwiększenie konkurencyjności na rynku zamówień publicznych. Wszystkie te okoliczności niosą ze sobą zagrożenie wydłużenia postępowania przed Izbą z uwagi na niewystarczającą, dla wzrastającej liczby odwołań, liczbę członków KIO oraz osób zapewniających obsługę organizacyjną Izby. Analogiczne problemy wskazywane były już w Informacji z działalności Izby za 2024 r., jednakże nie zostały one wówczas rozwiązane, a w 2025 r. ich oddziaływanie na proces odwoławczy jeszcze się zwiększyło. Jak pokazały ostatnie lata w okresach, gdy występują braki kadrowe, w zasadzie nie jest możliwym rozpoznanie odwołania oraz ogłoszenie orzeczenia w terminie 15 dni – w roku 2025 jest to już 34 dni. Jak już wskazano, jednym ze skutków wydłużającego się postępowania odwoławczego jest wzrost liczby wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, co prowadzi do dodatkowego obciążenia członków Izby.

Aby ograniczyć ryzyko przedłużania postępowań odwoławczych oraz zapewnienie najwyższego poziomu orzecznictwa niezbędne jest zwiększenie zasobów niezbędnych dla rozpoznania odwołania, w szczególności zwiększenie zatrudnienia zarówno wśród członków Izby, jak i wśród osób zapewniających jej obsługę organizacyjną. Od postępowania kwalifikacyjnego w 2017 r., kiedy zgłosiło się ponad 4 kandydatów na miejsce, liczba kandydatów w naborach do Izby nie pozwoliła na wypełnienie oferowanych miejsc, a prowadzone postępowania kwalifikacyjne są nieefektywne. W toku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego w okresie sprawozdawczym na 13 miejsc do egzaminu podeszło jedynie 8 osób, a ostatecznie wyłoniono 6 nowych członków Izby. W związku z tym, konieczne jest, wobec zwiększenia wymagań dla kandydatów na członków KIO w ustawie Pzp z 2019 r., również pilne podniesienie wielokrotności kwoty bazowej, według którego ustalane

jest wynagrodzenie członków KIO, a następnie wprowadzenie mechanizmu waloryzacji wynagrodzenia i uzależnienia jego wysokości od średniego wynagrodzenia krajowego, na wzór wynagrodzenia sędziów. Powyżej wskazany brak zainteresowania pracą w Izbie oraz obecne obciążenie pracą członków Izby wyraźnie wskazuje na małą atrakcyjność pracy w Izbie. Zwiększenie wynagrodzenia i wprowadzenie jego stałej waloryzacji jest jedyną gwarancją utrzymania wydolności i odpowiedniego poziomu merytorycznego polskiego systemu odwoławczego w zamówieniach publicznych.