Wykluczenie wykonawcy i samooczyszczenie – najnowsze spory i kierunki orzecznictwa

Katowice, 17 listopada 2026 r.

r. pr. Aldona Kowalczyk

Zagadnienia

- Sankcyjny charakter wykluczenia i granice jego stosowania
- Wykluczenie vs zasada proporcjonalności
- Kazus przetargu Rail Baltica – dylematy praktyczne
- Wprowadzenie w błąd jako czyn nieuczciwej konkurencji – czy rozpoczyna okres „karencji”?
- Samooczyszczenie – czy trzeba przyznać się do deliktu?
- Pytanie prejudycjalne sądu zamówień publicznych

Wykluczenie jako instrument ochrony interesu publicznego



Motywy 101–102 dyrektywy 2014/24/UE | TSUE: Meca, Delta Antrepriză, Rad Service

Przesłanki wykluczenia – sankcyjny charakter (1)

- Sankcja wykluczenia jest dalej idącą sankcją niż zwykłe odrzucenie oferty - wykluczenie rozciąga się na przyszłe postępowania o udzielanie zamówień publicznych – tej przyczyny **jej zastosowanie stanowi środek ostateczny** (wyrok KIO z 22.04. 2025 r., KIO 1195/25, KIO 1199/25)

- Przesłanki wykluczenia z art. 108 i 109 ustawy Pzp powinny być **interpretowane wąsko** z uwagi na swój eliminacyjny charakter.” (wyrok SO w Warszawie z 30.10. 2024 r., XXIII Zs 64/24)

Przesłanki wykluczenia – sankcyjny charakter (2)

- Wykładnia podstaw wykluczenia nie może prowadzić do rozszerzenia zakresu ich zastosowania; w myśl zasady ***nullum crimen sine lege*** podstawowa dyrektywa wykładni przepisów prawa karnego to nakaz ścisłej interpretacji przepisów prawa (wyrok KIO z 18.03. 2022 r., KIO 566/22; wyrok KIO z 13.11. 2024 r., KIO 3794/24)

- Z uwagi na sankcyjny charakter przepisów stanowiących podstawę wykluczenia ich treść należy wykładać w sposób ścisły, a spełnienie przesłanek skutkujących wykluczeniem **musi zostać potwierdzone w sposób niebudzący wątpliwości** (wyrok KIO z dnia 30.01. 2026 r., KIO 5379/25)

Wykluczenie vs zasada proporcjonalności (1)

- *Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia **w sposób proporcjonalny*** (art. 16 pkt 3 Pzp)

- *W przypadkach, o których mowa w **art. 109 ust. 1 pkt 1-5 lub 7**, zamawiający może nie wykluczać wykonawcy, jeżeli wykluczenie byłoby **w sposób oczywisty nieproporcjony*** (art. 109 ust. 3 Pzp)

art. 109 ust. 3 Pzp nie uwzględnia m.in. art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp

Wykluczenie vs zasada proporcjonalności (2)

- *Stosując fakultatywne podstawy wykluczenia, instytucje zamawiające powinny zwracać **szczególną uwagę na zasadę proporcjonalności*** (Dyrektywa 2014/24/UE - motyw 101 preambuły)

- *Ma to jeszcze większą wagę, jeżeli wykluczenie dotyczy wykonawcy, który złożył ofertę, z powodu naruszenia popełnionego nie bezpośrednio przez niego, lecz przez podmiot, na którego zdolności zamierza on polegać i wobec którego nie dysponuje żadnym środkiem kontroli* (wyrok TSUE z 3.06. 2021 r., C-210/20, Rad Service i in.)

Wprowadzenie w błąd – czy stosuje się zasadę proporcjonalności? (1)

Wyrok KIO z 24.02 2026 r., KIO 5849/25:

W przypadku ziszczenia się przesłanek z art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp nie stosuje się art. 109 ust. 3 Pzp. *Wprowadzenie Zamawiającego w błąd (poprzez np. niepodanie w JEDZ informacji dot. ukarania wykonawcy karą grzywny za naruszenie praw pracowniczych) wyklucza zastosowanie art. 109 ust. 3 Pzp.*

Wyrok KIO z 23.03.2026 r., KIO 572/26:

Pomimo, że art. 109 ust. 3 Pzp nie znajduje zastosowania w przypadku przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp, ***zamawiający jest zobowiązany przestrzegać określonej w art. 16 pkt 3 Pzp zasady proporcjonalności****, w szczególności, w wypadku, gdy chodzi o czynności o charakterze sankcyjnym dla wykonawcy.*

Wprowadzenie w błąd – czy stosuje się zasadę proporcjonalności? (2)

Wykonawca zataił w JEDZ kary umowne stanowiące 4% wartości umowy.

- **Wyrok KIO z 25.09.2026 r., KIO 3914/26:**

*Zgodnie z **motywem 101 dyrektywy 2014/24/UE** "Stosując fakultatywne podstawy wykluczenia, instytucje zamawiające powinny zwracać **szczególną uwagę na zasadę proporcjonalności**. Drobne nieprawidłowości powinny jedynie w wyjątkowych okolicznościach prowadzić do wykluczenia wykonawcy." (...)*

***Kierując się zatem wykładnią prounijną** Izba uznała, że **wykluczenie** z postępowania z powodu wprowadzenia Zamawiającego w błąd, **byłoby działaniem nieproporcjonalnym**.*

Rail Baltica – skutki zatajenia kary pieniężnej (1)

- Na wykonawcę nałożono karę pieniężną 15 tys. zł za naruszenie warunków decyzji środowiskowej – w odpowiedzi na pyt. w JEDZ: "Czy wykonawca, wedle własnej wiedzy, naruszył swoje obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska?, wykonawca wskazał NIE
- KIO nakazała wykluczyć konsorcjum z udziałem tego wykonawcy, uznając, że zatajając karę wykonawca przedstawił informację wprowadzającą zamawiającego w błąd (art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp)
- wg KIO **z art. 109 ust. 3 ustawy Pzp wynika, iż zasada proporcjonalności wykluczenia nie dotyczy przypadku, o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 10) ustawy Pzp**

(wyrok KIO z 19.01.2026 r., KIO 5144/25;

wyrok SO w Warszawie z 4.09.2026 r., XXIII Zs 36/26)

Rail Baltica – skutki zatajenia kary pieniężnej (2)

Kara środowiskowa 15 000 zł

Różnica cen ofert 650 mln zł



Kara stanowiła zaledwie 0,000328% wartości oferty Torpol–Mirbud.

Czyn nieuczciwej konkurencji a wykluczenie (1)

- Czy wprowadzenie w błąd skutkujące odrzuceniem oferty jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji (art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp) może być podstawą wykluczenia w kolejnym postępowaniu?
- Czy to zdarzenie (wprowadzenie w błąd) rozpoczyna okres karencji z art. 111 pkt 5 / pkt 6 Pzp?

CzNK **?** **WYKLUCZENIE**

Czyn nieuczciwej konkurencji a wykluczenie (2)

- **Wyrok KIO z 20.04.2026 r., KIO 927/26**: *Inne metody oceny stanu faktycznego i skutki z nich wynikające stosuje się przy czynie nieuczciwej konkurencji, a inne przy podstawach wykluczenia z art. 109 ust.1 pkt 8 i 10 Pzp.*

- **Wyrok KIO z 24.02.2026 r., KIO 142/26**: *Zamawiający nie ma uprawnień śledczych – nie ma ani kompetencji, ani faktycznych możliwości do pełnego zbadania okoliczności, które miały mieć miejsce w innych postępowaniach. Odwołujący* ***błędnie więc założył, że wcześniejsze zdarzenia, które nie doprowadziły do wykluczenia*** *Przystępującego z postępowań z 2025 r.,* ***powinny skutkować jego wykluczeniem w obecnym postępowaniu****.*

Czyn nieuczciwej konkurencji a wykluczenie (3)

Wyrok KIO z 19.10.2026 r., KIO 4378/26, 4381/26

- „… **aby można było mówić o skutkach wykluczenia**, które rozciągają się na kolejne postępowania, **niezbędne jest stwierdzenie, że do wykluczenia wykonawcy w danym postępowaniu doszło**."

- „w przypadku, **gdy nie doszło do wykluczenia, bezcelowe jest wykazywanie w bieżącym postępowaniu okoliczności, które winny skutkować wykluczeniem w innym postępowaniu**.”

Katalog środków naprawczych (1)

Art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp

- Wykonawca nie podlega wykluczeniu (...), jeżeli udowodni, że (...) podjął konkretne środki techniczne, organizacyjne i kadrowe (...), w szczególności:

  a) zerwał wszelkie powiązania z osobami lub podmiotami odpowiedzialnymi za nieprawidłowe postępowanie wykonawcy,

  b) zreorganizował personel,

  c) wdrożył system sprawozdawczości i kontroli,

  d) utworzył struktury audytu wewnętrznego (...),

  e) wprowadził wewnętrzne regulacje dotyczące odpowiedzialności i odszkodowań (...).

Katalog środków naprawczych (2)

Wyrok KIO z 16.03.2026, 664/26:

Rodzaj zastosowanych środków ma być związany z konkretnym naruszeniem

Wyrok KIO z 22.12.2025 r., KIO 4831/25:

- **katalog środków** zapobiegawczych (art. 110 ust. 2 pkt 3 Pzp) **jest przykładowy i otwarty**, a więc **nie wszystkie** wymienione środki **są konieczne lub wystarczające** do wykazania rzetelności
- katalog środków technicznych, organizacyjnych i kadrowych stanowi **wyliczenie przykładowe**, **wykonawca może wykazać się inicjatywą i przedstawić inne** niż wymienione w przepisie **środki**.

Zapłata kary umownej z zastrzeżeniem zwrotu a skuteczność samooczyszczenia

Wyrok KIO z 12.02.2024 r., 205/24:

- spory nie są czymś nadzwyczajnym; nie sposób oczekiwać od wykonawców, aby chcąc ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego rezygnowali z prawa do sądu
- → **sam fakt zastrzeżenia zwrotu kary umownej i pozwanie zamawiającego nie stanowi o pozorności naprawienia szkody**
- zgodnie z art. 411 KC *Nie można żądać zwrotu świadczenia: 1) jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do świadczenia zobowiązany, chyba że spełnienie świadczenia nastąpiło z zastrzeżeniem zwrotu (...)*
- aby wykonawca mógł poddać spór pod rozstrzygnięcie sądu, zapłata kary umownej musiała nastąpić z zastrzeżeniem zwrotu

Czy przyznanie się do winy jest warunkiem skuteczności samooczyszczenia? (1)

Wyrok KIO z 17.01.2025 r., 4931/24:

- **warunkiem *sine qua non*** procedury samooczyszczenia jest **przyznanie przez wykonawcę faktu, że popełnił delikt**, którego ma dotyczyć samooczyszczenie

- wykonawca nie może w samooczyszczeniu kwestionować swojej odpowiedzialności za niewykonanie albo nienależyte wykonanie zamówienia, gdyż podważa to cel i sens składania samooczyszczenia i czyni je nieskutecznym

Czy przyznanie się do winy jest warunkiem skuteczności samooczyszczenia? (2)

Wyrok KIO z 22.12.2025 r., KIO 4831/25:

- wyrokiem KIO 2678/25, KIO 2686/25, KIO 2701/25 stwierdzono zmowę przetargową z udziałem m.in. Budimex S.A. w postępowaniu prowadzonym przez PSE (art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp)
- wyrok zaskarżony do sądu zamówień publicznych
- w kolejnym postępowaniu konkurent zakwestionował wybór Budimex S.A., który w JEDZ na pytania: "*Czy wykonawca zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji*?" oraz "*Czy wykonawca przedsięwziął środki w celu samooczyszczenia?*" udzielił odpowiedzi "TAK" i załączył informacje wraz z opisem wdrożonej procedury self-cleaning

Czy przyznanie się do winy jest warunkiem skuteczności samooczyszczenia? (3)

Wyrok KIO z 22.12.2025 r., KIO 4831/25 (cd.):

KIO oddaliła odwołanie, wskazując m.in., że:

- poddania sporu pod rozstrzygnięcie sądu nie można utożsamiać z niewykazaniem samooczyszczenia
- traktowanie obu sytuacji na zasadzie rozłączności, a więc z jednej strony wniesienia skargi do sądu, a z drugiej - wdrożenia samooczyszczenia, **powodowałoby podjęcie nieracjonalnego wniosku, że wdrożenie procedur autonaprawczych pozbawia wykonawców prawa do sądu**
- **spór sądowy (wniesienie skargi na wyrok KIO) nie wyklucza jednoczesnego samooczyszczenia**

Pytanie prejudycjalne sądu zamówień publicznych (1)

Wyrok KIO z 4.03.2026 r., KIO 116/26, KIO 131/26:

- Wykonawca powiadomił Zamawiającego – Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach o swoim wykluczeniu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp (wprowadzenie w błąd) w dwóch innych postępowaniach PKP PLK
- Wykonawca wskazał, że oba wykluczenia nie są prawomocne, gdyż odwołał się do KIO, a sprawy nie zostały jeszcze rozpoznane
- Zamawiający wykluczył wykonawcę i odrzucił jego ofertę, uznając, że znajduje się on w 2-letnim okresie wykluczenia (art. 111 pkt 5 Pzp) z uwagi na jego wykluczenie w ww. postępowaniach

Pytanie prejudycjalne sądu zamówień publicznych (2)

- KIO uznała, że **aby *skorzystać z procedury self-cleaningu wykonawca musi przede wszystkim przyznać się do określonego deliktu***, *a jeśli temu zaprzecza, to jego oświadczenie o samooczyszczeniu jest niewiarygodne*
- w tej sprawie samooczyszczenia nie złożono, *niemniej jednak w informacji o podstawach wykluczenia* ***negowano fakt wykluczenia***, *czy szerzej* ***nie przyznawano się do winy***, *a* ***wskazywano na podjęcie sprawy odwoławczej, będącej "w toku"*** *(...) takie podejście, nawet jakby w tym kontekście zostało zainicjowane jakiekolwiek samooczyszczenie, to byłoby nieskuteczne*

Wyrok KIO oddalający odwołanie wykluczonego wykonawcy został zaskarżony do sądu

Pytanie prejudycjalne sądu zamówień publicznych (3)

Postanowienie SO w Warszawie z 7.09.2026 r., sygn. akt XXIII Zs 85/26:

- **Początek okresu wykluczenia (art. 111 pkt 5 Pzp) vs zaskarżenie wykluczenia**

Czy prawo UE stoi na przeszkodzie takiej wykładni Pzp, zgodnie z którą **okres wykluczenia** wykonawcy ze wszystkich postępowań rozpoczyna się z chwilą podjęcia przez jednego z zamawiających decyzji o wykluczeniu wykonawcy / odrzuceniu jego oferty z przyczyn określonych w art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 Pzp, **pomimo skutecznego zaskarżenia** tej decyzji do organu odwoławczego lub sądu?

Pytanie prejudycjalne sądu zamówień publicznych (4)

- **Samooczyszczenie a prawo do obrony (art. 110 ust. 2 pkt 2 Pzp)**

Czy prawo UE stoi na przeszkodzie takiej wykładni Pzp, która pozbawia wykonawcę **możliwości samooczyszczenia** w innych postępowaniach, **jeżeli decyzja zamawiającego o jego wykluczeniu** została skutecznie zaskarżona i **nie jest prawomocna**?

Dziękuję za uwagę

Aldona Kowalczyk

radca prawny | 4K Legal