

POSTANOWIENIE
z dnia 10 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk
Członkowie: Luiza Łamejko
Emil Kuriata

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 lutego 2026 r. w Warszawie wniosku z dnia 5 lutego 2026 r. o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze zgłoszonego przez Zamawiającego: **Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. z/s w Warszawie (ul. Mszczonowska 4, 02 – 337 Warszawa)** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego - zamówienia sektorowego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na generalną realizację inwestycji pn. "Budowa Tłoczni Gazu Lwówek. Etap I" (znak ZP/2025/02/0005/POZ),

postanawia:

uchylić zakaz zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze.

Uzasadnienie

Zamawiający - Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. z/s w Warszawie we wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze podał: (...) wnoszę o uchylenie przez Izbę zakazu zawarcia umowy w Postępowaniu, jako że zaistniały obie, niezależne od siebie, przesłanki warunkujące uchylenie tego zakazu określone w art. 578 ust. 2 pkt 1 oraz 2 Pzp, tj.:
1. niezawarcie umowy w sprawie Zamówienia może 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 oraz

2. Odwołanie Odwołującego zostało wniesione wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy w sprawie Zamówienia. (...)

W uzasadnieniu wniosku wskazał na następujące okoliczności: (...)

1. Uwagi wstępne

1.1. Ostatnia czynność Zamawiającego w Postępowaniu miała miejsce 6 października 2025 r. i polegała na wyborze oferty najkorzystniejszej (dalej jako „Decyzja o Wyborze” lub „Wybór”), złożonej przez wykonawcę Budimex S.A. (dalej jako „Budimex”).

Dowód: Decyzja o Wyborze z dnia 6 października ub. r.

1.2. Wybór ten został zakwestionowany w drodze dwóch odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej, przy czym jedno z nich zostało złożone przez Konsorcjum. Oba odwołania zarzucały Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty Budimex z uwagi na znowę przetargową, jakiej Budimex dopuścił się w innym przetargu prowadzonym przez PSE S.A. Zdaniem odwołujących, w związku z ww. znową (potwierdzoną w tamtym czasie wyrokiem KIO) i rzekomo nieskuteczną procedurą samooczyszczenia zaprezentowaną Zamawiającemu w Postępowaniu, Budimex powinien zostać wykluczony z Postępowania na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 5 PZP .

1.3. Oba te odwołania zostały oddalone przez Izbę wyrokiem z dnia 12 stycznia br. w sprawach połączonych KIO 4450/25 oraz KIO 4465/25 (dalej jako „Wyrok dot. Wyboru Budimex” lub „Wyrok”). Wyrok potwierdził brak jakichkolwiek naruszeń zarzucanych Zamawiającemu w związku z wyborem oferty Budimex. W szczególności zaś KIO jednoznacznie uznała, że wobec Budimex nie zachodzi podstawa do wykluczenia, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 PZP, na którą CP ponownie powołuje się w Odwołaniu.

Dowód: Wyrok dot. Wyboru Budimex z dnia 12 stycznia br.

1.4. Jako że Wyrok potwierdzał, że Wybór oferty Budimex został dokonany przez Zamawiającego zgodnie z przepisami PZP, niezwłocznie po jego ogłoszeniu Zamawiający podjął działania zmierzające do podpisania umowy w sprawie Zamówienia z tym wykonawcą. W szczególności, działając w trybie art. 615 ust. 1 PZP przekazał Prezesowi UZP kopię dokumentacji Postępowania celem przeprowadzenia obowiązkowej kontroli uprzedniej, informując przy tym Prezesa UZP o treści Wyroku oraz przekazując również całą dokumentację postępowania odwoławczego. Uzyskany w dniu 19 stycznia br. wynik kontroli uprzedniej Prezesa UZP potwierdził brak wystąpienia naruszeń, które mogłyby mieć wpływ na jego wynik.

1.5. Odwołujący jednak w dniu 3 lutego br. – a więc niemalże 4 miesiące od wydania Decyzji o Wyborze oraz 3 tygodnie po ogłoszeniu przez KIO Wyroku dot. Wyboru Budimex – złożył Odwołanie, w którym po raz kolejny kwestionuje Wybór oferty Budimex, powołując się wyłącznie na te same okoliczności, które były już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie jego wcześniejszego odwołania, oddalonego Wyrokiem. W sumie jest to trzecie bezzasadne odwołanie Konsorcjum złożone w Postępowaniu wobec wyboru oferty Budimex, zmierzające w sposób oczywisty do przedłużenia Postępowania i uniemożliwienia Zamawiającemu zawarcia umowy w sprawie Zamówienia, powodując negatywne skutki dla interesu publicznego.

1.6. W tych okolicznościach Zamawiający – jako spółka strategiczna dla polskiej gospodarki, odpowiedzialna za bezpieczeństwo funkcjonowania systemu gazowego i realizację umów z użytkownikami tego systemu – zmuszony jest podjąć działania, aby uchylić wynikający z art. 577 PZP czasowy zakaz zawarcia umowy w sprawie Zamówienia wykreowany celowo przez złożenie Odwołania, gdyż:

- po pierwsze – z Zamówieniem związane są istotne interesy państwa, które wymagają, aby natychmiast rozpocząć jego realizację; dlatego też niezawarcie umowy w sprawie tego Zamówienia, jak również zawarcie jej dopiero za ok. kilka tygodni, a nawet miesięcy, kiedy Izba merytorycznie rozpozna Odwołanie Konsorcjum spowoduje 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 toku Postępowania – co wypełnia przesłankę uchylenia przez Izbę zakazu zawarcia umowy z art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP oraz
- po drugie, niezależnie od wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP wskazanych powyżej – całokształt sprawy pozwala stwierdzić, że Odwołanie zostało wniesione przez Konsorcjum w celu uniemożliwienia zawarcia umowy w sprawie Zamówienia, co wypełnia przesłankę z art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP.

1.7. W dalszej części niniejszego Wniosku Zamawiający szczegółowo odniesie się do powyższych twierdzeń i wykaże, że:

- 1) z Zamówieniem związany jest istotny interes publiczny (tj. interes bezpieczeństwa energetycznego państwa), który wymaga bezzwłocznego zawarcia oraz przystąpienia do realizacji umowy ws. tego Zamówienia – zob. pkt 2 Wniosku poniżej;
- 2) niezawarcie umowy w sprawie Zamówienia 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 – zob. pkt 3 Wniosku poniżej;

3) Postępowanie było prowadzone przez Zamawiającego zgodnie z przepisami PZP, w tym także z poszanowaniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a ponadto Zamawiający dokładał wszelkich starań, aby udzielić Zamówienia w terminie umożliwiającym jego realizację zgodnie z założonym harmonogramem – zob. pkt 4 Wniosku poniżej;

4) Decyzja dot. Wyboru ma już powagę rzeczy osądzonej/rozstrzygniętej (*res iudicata*) – jej prawidłowość była przedmiotem Wyroku Krajowej Izby Odwoławczej, która utrzymała tę decyzję w mocy. Odwołujący ma zresztą tego świadomość, gdyż Wyrok ten zapadł w związku z wniesionym przez niego odwołaniem, a Odwołujący został pouczony o przysługującym mu prawie do wniesienia skargi na ten wyrok. W tym stanie rzeczy w ocenie Zamawiającego nie powinno być wątpliwości, że Odwołanie zostało wniesione wyłącznie po to, aby – korzystając z dyspozycji art. 577 PZP – uniemożliwić Zamawiającemu zawarcie umowy z Budimex przed rozpoznaniem ew. skargi Konsorcjum na Wyrok dot. Wyboru Budimex, której zresztą złożenie Konsorcjum deklaruje – zob. pkt 5 Wniosku poniżej;

5) Odwołanie jest spóźnione, gdyż termin na kwestionowanie Decyzji o Wyborze upłynął z dniem 16 października ub.r. – w tym też terminie Konsorcjum złożyło z resztą odwołanie, które Wyrokiem zostało oddalone jako bezzasadne (o czym mowa powyżej w pkt 4); od tego też czasu nie wystąpiły żadne nowe okoliczności, które nie były (bądź przy dołożeniu należytej staranności nie mogły być) uwzględnione w postępowaniu odwoławczym zakończonym Wyrokiem, a które uzasadniałyby w jakimkolwiek sposób ponowną weryfikację tej decyzji przez KIO kreując jednocześnie po stronie Konsorcjum prawo do wniesienia nowego odwołania – zob. pkt 5 Wniosku poniżej;

6) Odwołujący nie ma interesu we wniesieniu Odwołania, gdyż w klasyfikacji ofert złożonych w Postępowaniu jego oferta zajęła 3 miejsce – zatem niezależnie od oceny Odwołania przez KIO, Konsorcjum nie będzie mogło uzyskać Zamówienia bezpośrednio w wyniku jego rozpoznania, co nie może pozostawać bez wpływu na ocenę intencji Odwołującego, które wskazują na złożenie dalece spóźnionego Odwołania w sprawie już osądzonej, wyłącznie w celu uniemożliwienia Zamawiającemu zawarcia umowy krytycznej dla interesu publicznego i co musi też prowadzić do uznania, że negatywne skutki niezawarcia umowy w sprawie Zamówienia dalece przewyższają ewentualne korzyści związane z koniecznością ochrony przyszłych i niepewnych interesów Odwołującego – zob. pkt 5 Wniosku poniżej;

7) Zarówno zarzuty Odwołania, jak i cała jego treść stanowią w istocie niedopuszczalną polemikę z Wyrokiem dot. Wyboru Budimex, tj. polemikę z Wyrokiem dot. Wyboru Budimex forsowaną poza formalnym trybem skargowym przewidzianym przepisami PZP, który to Wyrok – co istotne - potwierdził brak podstaw do unieważnienia Decyzji o Wyborze – z zob. pkt 5 Wniosku poniżej;

8) Przeprowadzona przez Prezesa UZP kontrola uprzednia Postępowania potwierdziła brak wystąpienia naruszeń, które mogłyby mieć wpływ na jego wynik – zob. pkt 4 Wniosku poniżej.

2. Przedmiot Zamówienia i jego znaczenie dla interesu publicznego

2.1. Uchylenie zakazu zawarcia umowy na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek:

- po pierwsze – niezawarcie umowy mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego oraz
- po drugie – te negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższają 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.

2.2. Dlatego też w niniejszym pkt 2 Wniosku Zamawiający szczegółowo opisze znaczenie Zamówienia dla interesu publicznego, natomiast w pkt 3 poniżej wykaże, że negatywne konsekwencje niemożliwości natychmiastowego udzielenia tego Zamówienia dla interesu publicznego będą znacząco przewyższać ewentualne korzyści wynikające z utrzymania okresu standstill w mocy.

2.3. Wyjaśnienia w tym zakresie należy rozpocząć od stwierdzenia, że GAZ-SYSTEM jest spółką strategiczną dla polskiej gospodarki – odpowiada za przesył gazu ziemnego, a także zarządza najważniejszymi gazociągami (gazociągami przesyłowymi) w Polsce oraz obiektami infrastruktury krytycznej, które stanowią przedmiot wzmożonej ochrony przewidzianej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W związku z przedmiotem prowadzonej działalności, Spółka posiada status operatora systemu przesyłowego w rozumieniu art. 3 pkt 24 Prawa Energetycznego oraz operatora usługi kluczowej w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

2.4. Jako operator systemu przesyłowego paliwa gazowego, GAZ-SYSTEM jest odpowiedzialny m.in. za bezpieczeństwo dostarczania paliw gazowych poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego (tak: art. 9c ust. 1 pkt 1 Prawa Energetycznego).

2.5. Działalność Spółki ukierunkowana jest więc przede wszystkim na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego – które art. 3 pkt 16 Prawa Energetycznego definiuje jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska – oraz bezpieczeństwa paliwowego państwa, rozumianego jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową i produkty naftowe, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym

prawidłowe funkcjonowanie gospodarki . Ponadto, samo bezpieczeństwo energetyczne powinno być zawsze rozpatrywane w trzech wymiarach, tj. jako stan zapewniający:

- nieprzerwane i stabilne dostawy energii (wymiar techniczny),
- przystępność cenową dla odbiorców (wymiar ekonomiczny) oraz
- minimalizowanie negatywnego wpływu sektora energetycznego na środowisko (wymiar środowiskowy).

2.6. Bezpieczeństwo energetyczne uznawane jest za jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli i z tego też względu w orzecznictwie jest zaliczane do wartości konstytucyjnych, a więc dóbr fundamentalnych, nadrzędnych, mających wpływ na funkcjonowanie państwa, przez co powinno podlegać szczególnej ochronie, podobnie zresztą jak bezpieczeństwo paliwowe państwa (które treściowo zawiera się w pojęciu bezpieczeństwa energetycznego)⁹. Z tego też względu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego RP uznane zostało za kluczowy cel strategiczny w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzonej 12 maja 2020 r. oraz nowym projekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2025 r. Oba dokumenty kładą szczególny nacisk na wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Państwa, w tym zwiększenie odporności na wykorzystywanie dostaw gazu jako instrumentu nacisku politycznego, a także zapewnienia skutecznych, niezakłóconych dostaw energii.

2.7. Realizacja Zamówienia bezpośrednio wpisuje się w te cele związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa.

2.8. Przedmiotem Zamówienia jest budowa Tłoczni Gazu we Lwówku oraz rozbudowa i przebudowa istniejącego węzła przesyłowego Lwówek (dalej jako: „Budowa Tłoczni Lwówek” lub „Inwestycja”).

2.9. Inwestycja ta została ujęta w Krajowym Dziesięcioletnim Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej Gazu (dalej jako „KDPR”), tj. w dokumencie, w którym GAZ-SYSTEM – jako operator systemu przesyłowego – przedstawia prognozy zapotrzebowania na usługi przesyłowe oraz możliwości ich pokrycia, w kontekście rozwoju systemu, dywersyfikacji dostaw gazu oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Na podstawie powyższych analiz identyfikowane są inwestycje o charakterze kluczowym i strategicznym dla zabezpieczenia dostaw paliw gazowych i funkcjonowania całego systemu gazowego, również w perspektywie wieloletniej. Należy więc ze szczególną mocą podkreślić, że Inwestycja będąca przedmiotem Postępowania nie jest motywowana względami ekonomicznymi (dążeniem Zamawiającego do generowania zysku), lecz jest realizowana w interesie publicznym, gdyż wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa związany z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Państwa.

2.10. Budowa Tłoczni Lwówek jest realizowana w ramach Programu SGT, który zakłada zwiększenie integracji Krajowego Systemu Przesyłowego gazu (KSP) z polskim odcinkiem Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał-Europa Zachodnia (SGT). Bezpośrednim celem Inwestycji jest stworzenie połączenia pomiędzy SGT a KSP w sąsiedztwie Węzła Lwówek, czyli miejsca, w którym kończy się przebieg gazociągu Baltic Pipe, a zaczyna bieg gazociągów Korytarza Północ-Południe, co ilustruje rycina poniżej:



2.11. Sama potrzeba rozbudowy infrastruktury gazowej w Polsce – co obejmuje również realizację Inwestycji – determinowana jest przede wszystkim koniecznością zapewnienia dywersyfikacji źródeł dostaw gazu do Polski oraz wielkością prognozowanego zapotrzebowania na gaz i popytu na usługę przesyłową. Krytyczność Inwestycji wynika przede wszystkim z jej strategicznego umiejscowienia na styku połączeń KSP i SGT. Tłocznia Gazu Lwówek będzie punktem stycznym, wewnątrz którego gaz wprowadzany do systemu przesyłowego z tych połączeń będzie sprężany i dzięki czemu jego ciśnienie będzie wystarczająco wysokie, aby umożliwić przesyłanie dużych strumieni nawet do bardzo oddalonych obiektów sieci przesyłowych – co jest niezbędne dla zachowania ciągłości i efektywności funkcjonowania systemu przesyłowego. W przypadku braku możliwości sprężania gazu nie byłoby możliwe skierowanie do sieci deklarowanych strumieni o wymaganych parametrach, co uniemożliwiłoby prawidłowe funkcjonowanie kolejnych obiektów infrastruktury przesyłowej, a w konsekwencji – świadczenie usług przesyłowych dla obecnych i przyszłych użytkowników sieci.

2.12. Realizacja Inwestycji ma również zasadnicze znaczenie dla działalności GS jako operatora systemu przesyłowego, w szczególności w zakresie współpracy z obiektami o znaczeniu strategicznym dla kraju, takimi jak Podziemne Magazyny Gazu (PMG) oraz podmioty sektora elektroenergetycznego i elektrociepłowniczego.

2.13. Ponadto, w KDPR wprost wskazano, że zakończenie realizacji Programu SGT – czego warunkiem jest realizacja Inwestycji będącej przedmiotem Postępowania – ma na celu również przystosowanie systemu przesyłowego do pracy w warunkach braku dostaw ze wschodu, co – od czasu pierwszych ataków agresji Rosji na Ukrainę – stanowi jedno z kluczowych wyzwań, z jakimi mierzy się Polska. Należy bowiem mieć na uwadze, że krajowe wydobycie gazu pokrywa jedynie około 20% zapotrzebowania i wykazuje tendencję spadkową, a niemal 80% gazu ziemnego zużywanego w Polsce pochodzi z importu (zaś prognozy wskazują na dalszy wzrost tego udziału).

2.14. Z uwagi na powyższe, realizacja Inwestycji jest również uzasadniona potrzebą zapewnienia ciągłości pracy KSP w sytuacjach awarii infrastruktury przesyłowej w innych lokalizacjach. Planowana tłocznia gazu umożliwi alternatywne zasilanie wybranych odcinków sieci przesyłowej, przejmując ich obsługę w przypadku wystąpienia awarii, co zwiększy elastyczność i bezpieczeństwo funkcjonowania systemu przesyłowego.

2.15. Ze względu na swój charakter, Inwestycja podlega szczególnej ochronie wynikającej z ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia – zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 tej ustawy, obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne.

2.16. Z powyższego wynika niezbicie, że realizacja Inwestycji leży w interesie publicznym, tj. w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa w perspektywie krótko- i długofalowej.

3. Negatywne skutki braku natychmiastowego udzielenia Zamówienia przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności Zamawiającego (spełniona jest przesłanka do uchylecia zakazu zawarcia umowy, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP).

3.1. Interes publiczny wymaga natychmiastowego udzielenia Zamówienia. Ze względów szczegółowo opisanych poniżej, niezawarcie umowy niezwłocznie, z wyłączeniem okresu standstill, o którym mowa w art. 577 PZP, spowoduje negatywne skutki dla tego interesu, które dalece przewyższają ewentualne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy.

3.2. GAZ-SYSTEM, jako operator systemu przesyłowego, jest zobowiązany do świadczenia usług przesyłowych w sposób ciągły, w nieprzekraczalnych terminach, wynikających zarówno z przepisów prawa, jak i z zawartych umów o przyłączenie do sieci przesyłowej, które przewidują gwarantowane, sparametryzowane wartości strumieni i ciśnień roboczych, które warunkują bezpieczną i stabilną pracę instalacji odbiorców.

3.3. Postanowienia umów o przyłączenie, jakimi związany jest obecnie GS, przewidują rozpoczęcie świadczenia usług dla szeregu podmiotów w terminach bezpośrednio powiązanych z oddaniem do eksploatacji Węzła Lwówek, pierwotnie wskazywanych na dzień 1 kwietnia 2028 r.

3.4. Opóźnienia w realizacji Węzła Lwówek uniemożliwią zasilanie podmiotów przyłączonych do sieci, w tym odbiorców chronionych i podmiotów strategicznych dla państwa, m.in. ORLEN S.A., PMG Wierzchowice, Cleveren, ENEA ELKOGAZ Sp. z o.o. oraz Elektrownia Kozienice.

3.5. Negatywne skutki opóźnień w oddaniu Inwestycji dotkną również podmioty, które uzyskały obowiązki mocowe w wyniku wygrania aukcji Rynku Mocy:

- Cleveren Ursus – umowa mocowa na rok 2029, termin przyłączenia: 15 kwietnia 2028 r.
- Elektrownia Kozienice – umowa mocowa na rok 2029, termin przyłączenia: 26 czerwca 2028 r.
-

Podmioty te zobowiązane są bowiem do zapewnienia dostępności zakontraktowanej mocy wytwórczej, co wymaga terminowego przyłączenia do sieci gazowej oraz stabilnych i nieprzerwanych dostaw paliwa o wymaganych parametrach. Nieoddanie Inwestycji w terminie uniemożliwiłby przeprowadzenie rozruchów technologicznych instalacji wytwórczych opartych na paliwie gazowym (w szczególności bloków gazowoparowych), co w konsekwencji stwarzałoby realne ryzyko niedotrzymania obowiązku mocowego przez ww. podmioty, na których spoczywa ten obowiązek. Opóźnienie Inwestycji rodzi więc wysokie ryzyko kierowania roszczeń odszkodowawczych przez ww. podmioty wobec GAZ-SYSTEM, z tytułu naruszenia zobowiązań GS wynikających z umów o przyłączenie do sieci i konieczności poniesienia przez te podmioty kar w związku z naruszeniem umów mocowych, jakie łączą je z PSE. Kary te mogą osiągać wielomilionowe wartości, co ilustrują przykładowe wyliczenia przedstawione poniżej:

Podmiot	Kary za umowę mocową z PSE za h niedostarczenia MW wynikające z projektu*
1	649 788,83

2	3 454 298,46
3	3 454 298,46

* Przyjęta stawka za 2025 r.: 6 576,81 zł/MWh; i założona maksymalna wysokość kary przy stawce na 2025. Stawka na 2029 będzie opublikowana do 15.12.2028

3.6. Niezależnie od powyższego należy również zwrócić uwagę, że Węzeł Lwówek w założeniu ma zapewniać redundancję dostaw gazu – w szczególności w scenariuszach ograniczonej dostępności dostaw z powstającego obecnie FSRU, umożliwiając zasilanie kolejnych jednostek wytwórczych, takich jak CCGT Grudziądz (termin z umowy o przyłączenie: 20 lutego 2029 r.) oraz CCGT Gdańsk (termin: 2 września 2028 r.) – przy czym należy uwzględnić konieczność przeprowadzania rozruchów instalacji Tłoczni Lwówek nawet z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem względem rozpoczęcia obowiązków mocowego.

3.7. Istotnym elementem zobowiązań Operatora Systemu Przesyłowego pozostaje również sektor magazynowania paliwa gazowego. Parametry pracy Podziemnych Magazynów Gazu, w tym PMG Wierzchowice, zostały zaprojektowane z uwzględnieniem funkcjonowania Tłoczni Gazu Lwówek, zarówno w zakresie zatłaczania, jak i odbioru zwiększonych ilości paliwa gazowego, przy dacie przyłączenia określonej na 31 marca 2026 r.

3.8. Należy również zwrócić uwagę, że przyjęcie do eksploatacji Tłoczni Gazu Lwówek wymaga nie tylko jej wybudowania – za co będzie odpowiedzialny wykonawca Zamówienia – lecz również zainstalowania w niej trzech agregatów sprężarkowych o łącznej mocy 24MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Dostawa agregatów zostanie zrealizowana przez niezależnego dostawcę, z którym Zamawiający zawarł już umowę. Wskazane terminy realizacji w umowie na dostawę agregatów będą mogły zostać dotrzymane w przypadku zrealizowania umowy na roboty budowlane. Dlatego też opóźnienia mogą spowodować poniesienie przez Zamawiającego dodatkowych kosztów zwianych z opóźnieniem realizacji umowy na dostawę agregatów.

3.9. Zamawiający zwraca uwagę, że projektowane postanowienia umowy w sprawie Zamówienia określają harmonogram prac włączeniowych, czyli działań niezbędnych do bezpiecznego podłączenia Węzła Lwówek do działającej sieci przesyłowej. Ze względu na brak możliwości przesunięcia ram czasowych dla wykonawcy, konieczne jest zachowanie odpowiednich buforów czasowych, które pozwalają na wykonanie wszystkich działań włączeniowych bez przerw w pracy sieci. Utrzymanie harmonogramu prac włączeniowych jest kluczowe dla zapewnienia ciągłości pracy krajowego systemu przesyłowego. Każde opóźnienie harmonogramu Inwestycji zwiększa ryzyko konieczności tymczasowego ograniczenia przepływu gazu lub przerw w dostawach do odbiorców końcowych, a ponadto

może skutkować wyższymi kosztami energii dla odbiorców końcowych, zakłóceniami w funkcjonowaniu przemysłu oraz ograniczeniami w dostępie do gazu oraz pośrednio, energii elektrycznej (wytwarzanej ze źródeł wykorzystujących paliwo gazowe), dla odbiorców indywidualnych i instytucji publicznych.

3.10. Konkludując, niemożność natychmiastowego zawarcia umowy w sprawie Zamówienia z wykonawcą, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą – a prawidłowość tego wyboru została potwierdzona Wyrokiem dot. Wyboru Budimex – rodzi znaczne ryzyka dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, wynikające przede wszystkim z niemożliwości realizowania dostaw paliwa gazowego przez GS do odbiorców końcowych i magazynów gazu.

3.11. Skutki te w sposób oczywisty i istotny przewyższają potencjalne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy w okresie standstill.

3.12. Zamawiający pragnie zastrzec, że ma on pełną świadomość, iż środki ochrony prawnej przewidziane w ustawie PZP odgrywają doniosłe znaczenie dla funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Umożliwiają one bowiem kontrolę legalności czynności podejmowanych przez zamawiających w toku postępowania o udzielenie zamówienia oraz służą urzeczywistnieniu podstawowych zasad prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady równego traktowania wykonawców oraz uczciwej konkurencji. Mechanizmy te sprzyjają również wyborowi oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, tj. takiej, która przy najlepszym stosunku jakości do ceny zapewnia należyte wykonanie zamówienia realizowanego w interesie publicznym.

3.13. Niemniej, odnosząc do okoliczności Postępowania tą część przepisu art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP, która każe wziąć pod uwagę konieczność ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego - należy jednak stwierdzić, że jedyny interes, jaki może doznać uszczerbku w wyniku uchylecia zakazu zawarcia umowy w sprawie Zamówienia, to partykularny interes Odwołującego upatrywany w wydłużeniu terminu zawarcia umowy z Budimex.

3.14. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że środki ochrony prawnej przewidziane w ustawie PZP nie stanowią celu samego w sobie, lecz są narzędziem służącym eliminowaniu naruszeń prawa oraz przywracaniu stanu zgodnego z przepisami. Potwierdza to pośrednio również treść samego art. 578 PZP, który dopuszcza możliwość ograniczenia efektywnego korzystania ze środków ochrony prawnej w sytuacji, w której przemawia za tym inny, istotniejszy interes wymagający ochrony (interes publiczny).

3.15. Tymczasem w realiach niniejszego Postępowania cel, jakiemu służą środki ochrony prawnej przewidziane w PZP, został już w pełni zrealizowany. Ostatnia decyzja Zamawiającego o wyborze oferty Budimex jako najkorzystniejszej została już bowiem

skutecznie zaskarżona m.in. przez Odwołującego i poddana merytorycznej kontroli Krajowej Izby Odwoławczej. W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego Izba, Wyrokiem dot. Wyboru Budimex, potwierdziła, że czynność Zamawiającego została dokonana zgodnie z przepisami prawa i nie naruszała zasad udzielania zamówień publicznych, w konsekwencji dopuszczając jej utrzymanie w mocy.

3.16. Podejmowanie przez Konsorcjum kolejnej próby unieważnienia tej samej czynności Zamawiającego, która została już uprzednio poddana kontroli Krajowej Izby Odwoławczej, a także ocenie UZP w ramach przeprowadzonej kontroli uprzedniej, i uznana za zgodną z prawem, przy jednoczesnym utrzymywaniu zakazu zawarcia umowy, prowadzi do instrumentalnego wykorzystywania środków ochrony prawnej w sposób sprzeczny z ich funkcją oraz godzi w istotny interes publiczny, z którym związana jest realizacja Zamówienia.

3.17. Zamawiający raz jeszcze pragnie podkreślić, że konsekwencją dalszego opóźniania realizacji Zamówienia mogą być realne zakłócenia w dostawach paliwa gazowego, w skrajnym przypadku prowadzące do przerw w zasilaniu tysięcy odbiorców końcowych – zarówno gospodarstw domowych, zakładów przemysłowych jak i podmiotów o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Po drugiej stronie tej szali znajduje się wyłącznie interes Odwołującego do przedłużania czynności zawarcia umowy z Budimex.

4. Przebieg Postępowania i brak wpływu Zamawiającego na opóźnienia w zawarciu umowy w sprawie Zamówienia

4.1. Jeszcze przed szczegółowym wykazaniem ziszczenia się również przesłanki uchylenia zakazu zawarcia umowy, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP, Zamawiający z ostrożności pragnie wyjaśnić, że konieczność natychmiastowego udzielenia Zamówienia – co wiąże się z potrzebą uchylenia zakazu zawarcia umowy, o którym mowa w art. 577 PZP – wynika z okoliczności, na które Zamawiający nie miał wpływu, zaś wszystkie czynności w Postępowaniu lub w związku z nim były podejmowane przez GS bez zbędnej zwłoki.

4.2. Ponieważ Harmonogram Inwestycji zakładał, że umowa w sprawie Zamówienia zawarta zostanie najpóźniej we wrześniu 2025 r., zaś w KDPR przyjęto, że Budowa Tłoczni Lwówek zakończy się w 2027 r., Zamawiający wszczął Postępowanie 7 lutego 2025 r.

4.3. Biorąc pod uwagę najbardziej aktualne statystyki dot. średniego czasu trwania postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi unijne opublikowanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) w 2023 r., Zamawiający miał prawo zakładać, że Postępowanie wszczęte 7 lutego 2025 r. zakończy się – zgodnie z założeniami – we wrześniu tego samego roku. Jak bowiem wynika ze wspomnianych statystyk, średni czas trwania przetargu nieograniczonego na roboty budowlane wynosi 125 dni (licząc od daty opublikowania ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym UE do dnia zawarcia umowy ws. zamówienia), podczas gdy GS, z ostrożności, przewidział na realizację w sumie 236 dni

(licząc od 7 lutego do 30 września 2025 r.). Za 2 dni minie więc równo rok, od kiedy prowadzone jest Postępowanie, a więc czas jego trwania wynosi niemalże trzykrotnie tyle, ile przewidują ww. statystyki Prezesa UZP (a w związku z wniesionym Odwołaniem podlega ono dalszemu przedłużaniu).

4.4. Tak istotne opóźnienie w prowadzonym Postępowaniu powstało całkowicie niezależnie od Zamawiającego, a wpływ na nie miały okoliczności zewnętrzne, niezwiązane w ogóle z tym Postępowaniem.

4.5. Należy bowiem wyjaśnić, że Zamawiający po raz pierwszy dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej (oferty Budimex) w tym Postępowaniu jeszcze 18 czerwca ub.r., tj. ponad 8 miesięcy temu.

Dowód: Decyzja o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 18.06.2025 r.

4.6. Jak już wspomniano, ww. decyzja o wyborze oferty najkorzystniejszej była przedmiotem odwołań do KIO, w tym odwołania wniesionego przez Konsorcjum. 18 sierpnia 2025 r. Krajowa Izba Odwoławcza wydała wyrok w sprawach połączonych: KIO 2695/25 i KIO 2699/25, oddalając zarzuty podniesione wobec ww. czynności wyboru oferty Budimex jako najkorzystniejszej a zarazem potwierdzając, że już pierwszy wybór oferty Budimex z dn. 17.06.2025 r. został dokonany zgodnie z przepisami PZP. W efekcie, 20 sierpnia 2025 r. Zamawiający – po raz pierwszy – przekazał Prezesowi UZP dokumentację Postępowania celem przeprowadzenia kontroli uprzedniej.

4.7. Wybór tej oferty został unieważniony w dniu 25.09.2025 r. , w celu dokonania ponownej weryfikacji sytuacji podmiotowej Budimex. Zamawiający w trakcie czynności prowadzących do zawarcia umowy powziął wiadomość od Budimex, że w innym postępowaniu prowadzonym przez PSE S.A., Budimex (wraz z dwoma innymi spółkami ze swojej grupy kapitałowej) dopuścił się zмовы przetargowej, co stwierdzone zostało wyrokiem KIO z dnia 18.08.2025 r. , sygn. akt: KIO 2678/25, KIO 2686/25 oraz KIO 2701/25 (dalej jako „Wyrok KIO ws. Zmowy”).

4.8. O fakcie tym poinformował go zarówno Budimex (składając zaktualizowany JEDZ oraz zaktualizowane oświadczenie o aktualności w zakresie przesłanki wykluczenia określonej w art. 108 ust. 1 pkt 5 PZP), jak i Konsorcjum, wskazując przy tym na konieczność unieważnienia wyboru oferty Budimex.

4.9. Zamawiający pragnie przy tym wyjaśnić, że unieważnienie pierwszej decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej zostało dokonane po wszechstronnej analizie zaistniałej sytuacji, kierując się przy tym względami poszanowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

4.10. Podejmując decyzję o unieważnieniu pierwszego wyboru oferty Budimex, Zamawiający kierował się przede wszystkim dążeniem do zapewnienia równego traktowania wykonawców i przejrzystości postępowania, a także poszanowaniem naczelnej zasady udzielania

zamówienia wynikającej z art. 17 ust. 2 PZP, w świetle której zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (a więc m.in. takiemu, który jest rzetelny i nie podlega wykluczeniu). Dodatkowym argumentem przemawiającym za unieważnieniem wyboru tej oferty była obserwowana wyraźna tendencja w orzecznictwie KIO, którą oddaje następujący pogląd: Zamawiający, uzyskując od wykonawcy stosowne informacje, niezależnie od etapu, na jakim je otrzymuje, ma obowiązek dokonać oceny tych informacji

4.11. Wyrok ws. Zmowy elektryzował wówczas cały rynek zamówień publicznych i był przyczyną do wniesienia wielu odwołań, w różnych postępowaniach, prowadzonych przez różnych zamawiających, na rzekome zaniechanie wykluczenia Budimex z postępowania. Oczywiście było to zrozumiałe, gdyż Budimex jest jednym z największych podmiotów działających na rynku budowlanym i infrastrukturalnym, który to rynek jest wysoce konkurencyjny. Zamawiający miał więc prawo zakładać, że – niezależnie od jego decyzji co do utrzymania wyboru oferty Budimex – i tak stanie się ona przedmiotem sporu przed KIO. Zamawiający brał również pod uwagę ewentualność, że nawet jeżeli nie unieważniłby decyzji o wyborze oferty Budimex – co, jak wynika z Wyroku dot. Wyboru Budimex Izba uznała nie tylko za dopuszczalne, ale też zasadne – Prezes UZP odmówiłby przeprowadzenia kontroli uprzedniej w przypadku zaniechania oceny JEDZ złożonego przez Budimex pod kątem podstaw do wykluczenia tego wykonawcy w oparciu o przesłankę z art. 108 ust. 1 pkt 5 PZP. Uwzględniając to ryzyko GS uznał, że z perspektywy harmonogramu realizacji Inwestycji bezpieczniejszym jest, aby jednak powrócić do etapu badania ofert celem ustalenia, czy Budimex podlega wykluczeniu w związku z zapadłym Wyrokiem KIO ws. Zmowy – i w związku z tym poinformował o unieważnieniu decyzji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dn.

18 czerwca 2025 r.

Dowód: Informacja o unieważnieniu decyzji o wyborze z dn. 25.09.2025 r.

4.12. Zamawiający dokonał więc ponownej weryfikacji podmiotowej Budimex, w szczególności wziął pod uwagę czynności naprawcze podjęte przez Budimex na podstawie procedury self-cleaning. W następstwie tego badania Zamawiający uznał, iż brak jest podstaw do wykluczenia Budimex z Postępowania i ponownie wybrał jego ofertę jako najkorzystniejszą – co było przedmiotem kolejnego odwołania Konsorcjum i które również zostało oddalone Wyrokiem.

4.13. Zamawiający nie podważał wtedy prawa Odwołującego do wniesienia tego odwołania; nie skierował również wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy w Postępowaniu. Wówczas dla GAZ-SYSTEM istotne było, aby Izba dokonała oceny Decyzji o Wyborze pod kątem jej legalności, gdyż zdawał sobie sprawę ze znaczenia tego Postępowania dla rynku wykonawców zamówień publicznych, a także z wagi tego Zamówienia z perspektywy interesów publicznych, a ponadto – z uwagi na znaczenie tego Zamówienia – zależało mu, aby realizował je podmiot wiarygodny, dający rękojmię jego należytego wykonania.

4.14. Prawidłowość Decyzji o Wyborze potwierdził Wyrok dot. Wyboru Budimex, wydany 12 stycznia br. (przeszło 3 miesiące po ponownym wyborze oferty Budimex jako najkorzystniejszej). Od tego czasu nie wystąpiły żadne nowe okoliczności, które nie były (bądź przy dołożeniu należytej staranności nie mogły być) uwzględnione w postępowaniu odwoławczym zakończonym Wyrokiem, a które jakkolwiek uzasadniałyby ponowną weryfikację tej decyzji przez KIO, kreując jednocześnie po stronie Konsorcjum prawo do wniesienia nowego odwołania.

4.15. Ponadto, w dniu 19 stycznia br. Prezes UZP przekazał Zamawiającemu informację o wyniku kontroli uprzedniej (sygn. DKZP.WKZ6.440.99.2025.JP; KU/99/25/DKZP), z której wynika, że w Postępowaniu nie stwierdzono naruszeń, które miałyby wpływ na jego wynik.

Dowód: Informacja o wyniku kontroli uprzedniej z dn. 19.01.2026 r.

4.16. Co przy tym istotne, Prezes UZP zakończył kontrolę uprzednią Postępowania po ogłoszeniu Wyroku jak i po ostatecznym prawomocnym potwierdzeniu zmowy przetargowej Budimex w wyroku SO z dnia 19 grudnia ub.r. Świadomy tych wszystkich okoliczności, Prezes UZP nie stwierdził w odniesieniu do Wyboru żadnych zastrzeżeń odnoszących się do oceny sytuacji podmiotowej Budimex.

4.17. Dlatego też - o ile na wcześniejszych etapach Postępowania interes publiczny wymagał, aby wybór oferty najkorzystniejszej został poddany rzetelnej analizie przez umocowany do tego, niezależny organ, gwarantując przy tym Odwołującemu (jak również innym wykonawcom), że ewentualne naruszenia Zamawiającego nie pozbawią go szans na realizację Zamówienia – tak w chwili obecnej, kiedy prawidłowość wyboru oferty najkorzystniejszej została już potwierdzona zarówno przez Izbę, jak i Prezesa UZP, a Odwołujący mimo to usiłuje korzystać z przysługujących mu uprawnień w sposób godzący w istotny interes publiczny ściśle wpisany w realizację Zamówienia, konieczne jest uchylenie przez Izbę zakazu, o którym mowa w art. 577 PZP ze względu na ziszczenie się przesłanki, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 1 PZP.

5. Odwołanie jest oczywiście bezzasadne i spóźnione, a jego celem jest wyłącznie uniemożliwienie zawarcia umowy o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa (spełniona jest przesłanka do uchylenia zakazu, o której mowa w art. 578 ust. 2 pkt 2 PZP).

5.1. Odwołanie złożone przez CP jest już trzecim z kolei odwołaniem złożonym przez tego Wykonawcę wobec wyboru oferty Budimex jako najkorzystniejszej w Postępowaniu i drugim z kolei, w którym CP domaga się wykluczenia Budimex z powodu zmowy przetargowej, jakiej Budimex dopuścił się w przetargu prowadzonym przez PSE S.A.

ub.r. KIO zawiesiła postępowanie odwoławcze do czasu rozstrzygnięcia ww. skarg spółek z grupy Budimex, a kolejną rozprawę poprzedzającą wydanie Wyroku wyznaczyła dopiero na dzień 7 stycznia br., po uzyskaniu od ROMGOS informacji, że w sprawie przedmiotowych skarg Sąd Zamówień zapowiedział wydanie wyroku w dniu 19 grudnia ub.r.

Dowód:

- wniosek ROMGOS z dnia 20 listopada ub.r. o zawieszenie postępowania odwoławczego poprzedzającego wydanie Wyroku;
- pismo ROMGOS z dnia 4 grudnia ub.r. informujące Izbę o planowanej dacie rozstrzygnięcia skarg spółek z grupy Budimex w postępowaniu PSE S.A.

5.8. Skoro zatem Wyrok zapadł 12 stycznia br., a wydająca go Izba miała pełną świadomość uprawomocnienia się w toku postępowania odwoławczego wyroku stwierdzającego znowę przetargową spółek z grupy Budimex w postępowaniu prowadzonym przez PSE S.A. i celowo wstrzymała wydanie Wyroku do czasu ww. uprawomocnienia, to nie ulega wątpliwości, że wydając Wyrok skład orzekający Izby wziął pod uwagę tę istotną okoliczność, a mimo to oddalił oba odwołania, potwierdzając tym samym brak podstaw do wykluczenia Budimex z Postępowania w efekcie stwierdzonej prawomocnie znowy. Wniosek taki wynika z przedstawionej powyżej chronologii działań Izby oraz faktu zawieszenia postępowania odwoławczego, a także znajduje oparcie w art. 552 ust. 1 PZP, zgodnie z którym wydając wyrok, Izba bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

5.9. Tym samym Wyrok uwzględnia już fakt uprawomocnienia się znowy przetargowej i traktowanie tej okoliczności w Odwołaniu jako „nowej” jest całkowicie chybione i pozbawione podstaw. Zresztą CP powziął wiadomość o tym fakcie już 19 grudnia ub.r., uczestnicząc w ogłoszeniu wyroku jako strona postępowania przed Sądem Zamówień.

5.10. W tym stanie rzeczy, Odwołanie złożone dopiero 3 lutego br. uznać należy za oczywiście spóźnione, nawet przy przyjęciu narracji CP opartej o sposób liczenia terminu przewidziany w art. 515 ust. 3 pkt 1 PZP.

5.11. Całkowicie niezrozumiałe i niczym nieuzasadnione jest więc forsowane przez Konsorcjum liczenie terminu 10-dniowego, o którym mowa w art. 515 ust. 3 pkt 1 PZP, dopiero od dnia 26 stycznia b.r. kiedy to Odwołujący odebrał pisemne uzasadnienie Wyroku.

5.12. Wszakże Wyrok podlegał w dniu 12 stycznia br. publicznemu ogłoszeniu, w trakcie którego Izba wyjaśniła w ustnych motywach, dlaczego w jej ocenie okres karencji określony w art. 111 pkt 4 PZP jeszcze nie zaczął swego biegu.

5.13. Tymczasem nie powinno być wątpliwości, że przepis art. 515 ust. 3 pkt 1 PZP w ogóle nie może mieć zastosowania do Odwołania wniesionego przez CP. W ślad za orzecznictwem Izby wskazać należy, że:

(...) przepis ten znajduje zastosowanie jedynie do takich czynności Zamawiającego zaskarżalnych odwołaniem, co do których nie ma on obowiązku informować wykonawców oraz do czynności objętych obowiązkiem informacyjnym Zamawiającego, gdy z jakichś względów Zamawiający nie realizuje tego obowiązku. (...) Izba wskazuje, że zezwolenie wykonawcom na dalsze kwestionowanie czynności instytucji zamawiających podjętych w przetargach wiele tygodni czy miesięcy po dacie wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, tylko z powodu ujawnienia się nowych faktów czy dowodów, prowadziłoby do blokowania zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranym wykonawcą a tym samym do paraliżu takich postępowań. Sytuację taką na gruncie polskiego prawa zamówień publicznych należy uznać za niedopuszczalną, albowiem umożliwienie przedsiębiorcom wnoszenia kolejnych odwołań na czynności Zamawiających na podstawie nowo pozyskanych dowodów byłoby tożsame ze wznowieniem postępowania, czyli z instytucją co prawda uregulowaną w różnych gałęziach prawa, ale nieznaną ustawie PZP.

5.14. Jak zatem jednoznacznie wykazał powyżej Zamawiający, nawet bez pogłębionych analiz stwierdzić można, że Odwołanie:

a) dotyczy sprawy już osądzonej Wyrokiem, natomiast CP powołuje się w Odwołaniu na te same okoliczności, które były już przedmiotem orzekania w sprawie wszczętej z wcześniejszego odwołania CP i rozstrzygniętej Wyrokiem – co spowodować powinno odrzucenie Odwołania na podstawie art. 528 pkt 4 PZP;

b) zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie PZP, nawet przy przyjęciu korzystnego dla CP sposobu liczenia tegoż terminu – co spowodować powinno odrzucenie Odwołania na podstawie art. 528 pkt 3 PZP.

5.15. Niezależnie od powyższego, wbrew sugestiom zawartym w Odwołaniu, Wyrok nie nakazywał Zamawiającemu, aby ten dokonał unieważnienia Wyboru w celu przeprowadzenia ponownej weryfikacji podmiotowej Budimex. Sugestia taka nie znajduje żadnego oparcia w treści Wyroku i Odwołujący jest tego w pełni świadomy, gdyż nie przytacza żadnego fragmentu sentencji tego Wyroku lub jego uzasadnienia, w którym KIO miałyby w jakikolwiek sposób nakazać lub choćby zalecić takie unieważnienie Zamawiającemu, a którego Zamawiający rzekomo zaniechał.

5.16. Nakazanie przez KIO czynności unieważnienia Wyboru byłoby po pierwsze nielogiczne (wszakże KIO uznała w Wyroku, że żadne z odwołań nie zasługuje na uwzględnienie, a Wybór jest prawidłowy), a po drugie nie znajdowałoby żadnego oparcia w przepisach PZP. Brak jest bowiem w PZP regulacji, która w związku z zapadłym Wyrokiem, nakazywałaby Zamawiającemu unieważnienie Wyboru w celu dokonania oceny czy wobec ww. Wykonawcy zachodzi podstawa wykluczenia z postępowania wskazana w art. 108 ust.1 pkt 5 w zw. z art. 110 ust. 1 i 2 w zw. z art. 111 pkt 4 Pzp. Jest to jedynie życzeniowe oczekiwanie Odwołującego,

pozbawione całkowicie podstaw prawnych, które w jego zamyśle miałyby doprowadzić prawdopodobnie do wykreowania kolejnej „nowej” czynności w postaci ponownego zbadania przez Zamawiającego zaprezentowanego już wcześniej przez Budimex self-cleaningu (ocenionego zresztą przez Zamawiającego pozytywnie), względnie zaktualizowanego przez Budimex na wezwanie wystosowane przez Zamawiającego, którego Odwołujący bezpodstawnie się domaga.

5.17. Treść Odwołania – począwszy od zarzutów, które odnoszą się wyłącznie do rzekomego zaniechania unieważnienia Wyboru po otrzymaniu pisemnego uzasadnienia Wyroku (choć jednocześnie brak w Odwołaniu wskazania przepisu PZP, który nakazywałby Zamawiającemu takie unieważnienie i nakaz taki nie wynika z treści Wyroku), poprzez zawarte w nim żądania wykonania pewnych „nowych” czynności, jakich życzyłby sobie Odwołujący, które nie zostały jednak odpowiednio uzasadnione w Odwołaniu (a z pewnością nie zostały zaniechane) – jednoznacznie potwierdza, że Odwołanie traktowane jest instrumentalnie. Jego celem jest wyłącznie uniemożliwienie Zamawiającemu zawarcia umowy w sprawie Zamówienia.

5.18. Działanie takie nie może zasługiwać na ochronę. Co więcej stanowi klasyczny przykład nadużycia prawa wykonawcy do korzystania ze środków ochrony prawnej. Jego akceptacja stanowiłaby jaskrawe naruszenie przepisów PZP regulujących termin na wniesienie odwołania do KIO, pozwalając wykonawcom takim jak Odwołujący, który nie jest zadowolony z Wyroku i ewidentnie z nim polemizuje, na wielokrotne kwestionowanie tych samych czynności zamawiającego przed różnymi składami orzekającymi pod pozorem pojawienia się w sprawie nowych okoliczności, które należałoby co najmniej sprawdzić celem ustalenia, czy przypadkiem wobec konkurenta nie zaktualizowała się przesłanka wykluczenia.

5.19. Głównym celem działania Odwołującego jest czasowe zablokowanie możliwości udzielenia Zamówienia. Na efekcie takim Odwołującemu zaś niezmiernie zależy, bowiem jak wynika z pisma CP przekazanego do Zamawiającego, CP składać będzie skargę na Wyrok i dążyć będzie do zabezpieczenia jego roszczeń w postaci uzyskania sądowego zakazu zawarcia przez Zamawiającego umowy z Budimex. W tym kontekście Odwołanie jawi się wyłącznie jako instrument służący zyskaniu przez CP na czasie do momentu rozstrzygnięcia planowanej skargi lub co najmniej do chwili uzyskania wyżej wskazanego zabezpieczenia.

5.20. Podsumowując powyższe, Zamawiający podkreśla, że po wniesieniu przez CP odwołania z dnia 16 października ub.r. rozstrzygniętego Wyrokiem nie ujawniły się żadne nowe okoliczności, które mogłyby mieć jakikolwiek wpływ na ocenę sytuacji podmiotowej Budimex w kontekście podstawy wykluczenia, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 5 PZP, w zw. ze zmkową przetargową wykrytą w przetargu PSE S.A., a które:

a) nie były znane CP w momencie wnoszenia odwołania z dnia 16 października ub.r.

lub

b) z którymi, przy zachowaniu należytej staranności, CP nie mógł się zapoznać w terminie przewidzianym na wnoszenie przez wykonawców odwołań od Wyboru

(a więc do dnia 16 października ub.r.), lub

c) które nie były, bądź nie mogły być uwzględnione przez KIO przy wydawaniu Wyroku.

5.21. Wreszcie, sytuacja podmiotowa Budimex nie uległa w powyższym obszarze zmianie w sposób, który nakazywałby jej ponowną weryfikację przez Zamawiającego pod kątem zaistnienia ww. przesłanki wykluczenia – a zmiany takiej nie wykazał, a nawet nie uprawdopodobnił Odwołujący.

5.22. Odwołujący próbuje natomiast nieudolnie wykreować rzekome nowe podstawy do kwestionowania Wyboru celem wykazania, że zachował termin przewidziany na korzystanie ze środków ochrony prawnej, pomimo iż opiera swe Odwołanie na tych samych okolicznościach, które były już przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w Wyroku i które Odwołującemu były znane. Działanie takie – jak już wskazano – nie może podlegać ochronie kosztem realizacji istotnych interesów publicznych, takich jak interes bezpieczeństwa energetycznego, immanentnie wpisany w realizację Inwestycji, której dotyczy niniejsze Postępowanie. (...)

Krajowa Izba Odwoławcza (KIO lub Izba) zważyła, co następuje:

Izba - zgodnie z art. 578 ust. 2 ustawy Pzp - może uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli:

- 1) nie zawarcie 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.

Przesłanki odpowiednio wskazane w punkcie 1 i punkcie 2 cytowanego artykułu mają charakter samodzielny, nie muszą być spełnione łącznie, są od siebie niezależne.

Mając na uwadze okoliczności wskazane przez Zamawiającego w treści wniosku, Izba uznała, że w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka z pkt 1 wskazanego przepisu uzasadniająca uchylenie zakazu zawarcia umowy w przedmiotowej sprawie.

Dla zastosowania tej przesłanki koniecznym jest, co najmniej uprawdopodobnienie istnienia powołanych przez zamawiającego we wniosku okoliczności. W ocenie Izby wskazane przez wnioskodawcę okoliczności uzasadniają w sposób dostateczny, że nie zawarcie 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 tym postępowaniu o udzielenie zamówienia. Przedmiot zamówienia - budowa Tłoczni Gazu we Lwówku oraz rozbudowa i przebudowa istniejącego węzła przesyłowego Lwówek - jak wskazano we wniosku - związany jest ze szczególnym charakterem zadania inwestycyjnego, a mianowicie jest realizowany w ramach Programu SGT, który zakłada zwiększenie integracji Krajowego Systemu Przesyłowego gazu (KSP) z polskim odcinkiem Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał-Europa Zachodnia (SGT). Z kolei bezpośrednim celem Inwestycji jest stworzenie połączenia pomiędzy SGT a KSP w sąsiedztwie Węzła Lwówek, czyli miejsca, w którym kończy się przebieg gazociągu Baltic Pipe, a zaczyna bieg gazociągów Korytarza Północ-Południe. Z wniosku wynika także, że GAZ-SYSTEM jest spółką strategiczną dla polskiej gospodarki – odpowiedzialną za przesył gazu ziemnego, a także zarządzanie najważniejszymi gazociągami (gazociągami przesyłowymi) w Polsce oraz obiektami infrastruktury krytycznej, które stanowią – jak wskazał we wniosku Zamawiający przedmiot wzmożonej ochrony przewidzianej ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W związku z przedmiotem prowadzonej działalności, Spółka posiada status operatora systemu przesyłowego w rozumieniu art. 3 pkt 24 Prawa Energetycznego oraz operatora usługi kluczowej w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Jako operator systemu przesyłowego paliwa gazowego, GAZ-SYSTEM jest odpowiedzialny m.in. za bezpieczeństwo dostarczania paliw gazowych poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego (tak: art. 9c ust. 1 pkt 1 Prawa Energetycznego).

We wniosku wskazano w szczególności, że:

- ✓ realizacja przedmiotowego zamówienia bezpośrednio wpisuje się w cele związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa.
- ✓ inwestycja została ujęta w Krajowym Dziesięcioletnim Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej Gazu (dalej jako „KDPR”), tj. w dokumencie, w którym GAZ-SYSTEM – jako operator systemu przesyłowego – przedstawia prognozy zapotrzebowania na usługi przesyłowe oraz możliwości ich pokrycia, w kontekście rozwoju systemu, dywersyfikacji dostaw gazu oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Na podstawie powyższych

analiz identyfikowane są inwestycje o charakterze kluczowym i strategicznym dla zabezpieczenia dostaw paliw gazowych i funkcjonowania całego systemu gazowego, również w perspektywie wieloletniej. Inwestycja jest realizowana w interesie publicznym, gdyż wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa związany z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Państwa.

- ✓ budowa Tłoczni Lwówek jest realizowana w ramach Programu SGT, który zakłada zwiększenie integracji Krajowego Systemu Przesyłowego gazu (KSP) z polskim odcinkiem Systemu Gazociągów Tranzytowych Jamał-Europa Zachodnia (SGT). Bezpośrednim celem Inwestycji jest stworzenie połączenia pomiędzy SGT a KSP w sąsiedztwie Węzła Lwówek, czyli miejsca, w którym kończy się przebieg gazociągu Baltic Pipe, a zaczyna bieg gazociągów Korytarza Północ-Południe, co ilustruje rycina poniżej:
- ✓ (...) potrzeba rozbudowy infrastruktury gazowej w Polsce – co obejmuje również realizację Inwestycji – determinowana jest przede wszystkim koniecznością zapewnienia dywersyfikacji źródeł dostaw gazu do Polski oraz wielkością prognozowanego zapotrzebowania na gaz i popytu na usługę przesyłową.
- ✓ krytyczność Inwestycji wynika przede wszystkim z jej strategicznego umiejscowienia na styku połączeń KSP i SGT. Tłocznia Gazu Lwówek będzie punktem stycznym, wewnątrz którego gaz wprowadzany do systemu przesyłowego z tych połączeń będzie sprężany i dzięki czemu jego ciśnienie będzie wystarczająco wysokie, aby umożliwić przesyłanie dużych strumieni nawet do bardzo oddalonych obiektów sieci przesyłowych – co jest niezbędne dla zachowania ciągłości i efektywności funkcjonowania systemu przesyłowego.
- ✓ realizacja Inwestycji ma również zasadnicze znaczenie dla działalności GS jako operatora systemu przesyłowego, w szczególności w zakresie współpracy z obiektami o znaczeniu strategicznym dla kraju, takimi jak Podziemne Magazyny Gazu (PMG) oraz podmioty sektora elektroenergetycznego i elektrociepłowniczego.
- ✓ (...) zakończenie realizacji Programu SGT – czego warunkiem jest realizacja Inwestycji będącej przedmiotem Postępowania – ma na celu również przystosowanie systemu przesyłowego do pracy w warunkach braku dostaw ze wschodu, co – od czasu pierwszych ataków agresji Rosji na Ukrainę – stanowi jedno z kluczowych wyzwań, z jakimi mierzy się Polska.
- ✓ (...) realizacja Inwestycji jest również uzasadniona potrzebą zapewnienia ciągłości pracy KSP w sytuacjach awarii infrastruktury przesyłowej w innych lokalizacjach. Planowana tłocznia gazu umożliwi alternatywne zasilanie wybranych odcinków sieci przesyłowej, przejmując ich obsługę w przypadku wystąpienia awarii, co zwiększy elastyczność i bezpieczeństwo funkcjonowania systemu przesyłowego.

- ✓ ze względu na swój charakter, Inwestycja podlega szczególnej ochronie wynikającej z ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia – zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 tej ustawy, obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne.

Wskazywane okoliczności uzasadniają twierdzenie Zamawiającego, że realizacja Inwestycji leży w interesie publicznym, związanym z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa w perspektywie krótko- i długofalowej. Także uzasadniają one twierdzenie, że negatywne skutki braku natychmiastowego udzielenia zamówienia przewyższają korzyści związane z koniecznością ochrony interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności Zamawiającego. Ze względów szczegółowo opisanych we wniosku niezawarcie umowy niezwłocznie, z wyłączeniem okresu standstill, o którym mowa w art. 577 Pzp spowoduje negatywne skutki dla tego interesu, które dalece przewyższają ewentualne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy. Spółka GAZ-SYSTEM, jako operator systemu przesyłowego, jest bowiem zobowiązana do świadczenia usług przesyłowych w sposób ciągły, w nieprzekraczalnych terminach, wynikających zarówno z przepisów prawa, jak i z zawartych umów o przyłączenie do sieci przesyłowej, które przewidują gwarantowane, sparametryzowane wartości strumieni i ciśnień roboczych, które warunkują bezpieczną i stabilną pracę instalacji odbiorców. Uwzględniając zawarte umowy negatywne skutki opóźnień w oddaniu Inwestycji mogą dotknąć także inne podmioty, m.in. ORLEN S.A., PMG Wierchowice, Cleveren, ENEA ELKOGAZ Sp. z o.o. oraz Elektrownia Kozienice, a także podmioty wskazane we wniosku, które uzyskały obowiązki mocowe w wyniku wygrania aukcji Rynku Mocy, co wiąże się z zapewnieniem przez te podmioty dostępności zakontraktowanej mocy wytwórczej, a co m.in. wymaga terminowego przyłączenia do sieci gazowej oraz stabilnych i nieprzerwanych dostaw paliwa o wymaganych parametrach. Ponadto Izba uwzględniła podnoszoną we wniosku okoliczność, że opóźnienie harmonogramu Inwestycji zwiększa ryzyko konieczności tymczasowego ograniczenia przepływu gazu lub przerw w dostawach do odbiorców końcowych, a ponadto może skutkować wyższymi kosztami energii dla odbiorców końcowych, zakłóceniami w funkcjonowaniu przemysłu oraz ograniczeniami w dostępie do gazu oraz pośrednio, energii elektrycznej (wytworzonej ze źródeł wykorzystujących paliwo gazowe), dla odbiorców indywidualnych i instytucji publicznych.

Reasumując Izba stwierdza, że powoływane przez Zamawiającego okoliczności wskazują, że niezwłoczne nie zawarcie umowy rodzi znaczne ryzyko dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, wynikające przede wszystkim z niemożności realizowania dostaw paliwa gazowego przez GS do odbiorców końcowych i magazynów gazu. Skutki negatywne, które powołano we wniosku w sposób istotny przewyższają potencjalne korzyści wynikające z utrzymania zakazu zawarcia umowy w okresie standstill. Tym samym nie zawarcie umowy może 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 przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia które to okoliczności są objęte przesłanką z pkt 1 art. 578 ust. 2 ustawy Pzp.

Odnosnie drugiej wskazywanej we wniosku przesłanki, Izba stwierdza, że zgodnie z pkt 2 przepisu ma ona zastosowanie o ile zamawiający uprawdopodobnił, że odwołanie wnoszone jest wyłącznie w celu uniemożliwienia zawarcia umowy. W tym przypadku wniosek Zamawiającego został oparty na następujących twierdzeniach: (1) odwołanie jest spóźnione; (2) odwołujący nie ma interesu we wniesieniu odwołania; (3) zarzuty odwołania, jak i jego treść stanowią w istocie niedopuszczalną polemikę z wyrokiem KIO poza formalnym trybem skargowym przewidzianym przepisami Pzp; (4) przeprowadzona przez Prezesa UZP kontrola uprzednia Postępowania potwierdziła brak wystąpienia naruszeń, które mogłyby mieć wpływ na jego wynik. Niewątpliwie zamiar uniemożliwienia zawarcia umowy powinien w świetle wskazanego przepisu być wyłącznym celem wykonawcy wnoszącego odwołanie i wynikać bezspornie z okoliczności danej sprawy. W konkretnie wskazywanych kwestiach na których oparty jest w tej części wniosek Zamawiającego, Izba wypowiedzieć się mogłaby po zbadaniu całokształtu okoliczności tej sprawy, jak też po zapoznaniu się z aktami sprawy i dokonaniu oceny wskazywanych we wniosku dokumentów. Natomiast Izba w ramach tego postępowania nie bada ani skuteczności wniesienia odwołania, ani nie analizuje jego zasadności, w tym nie bada także wystąpienia materialnoprawnej legitymacji procesowej podmiotu do wniesienia odwołania. Oznacza to, że w przypadku tego wniosku przesłanka z punktu 2 nie została bezspornie uprawdopodobniona.

Mając powyższe na uwadze, KIO postanowiła jak w sentencji, na podstawie art. 578 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp w związku z jej art. 578 ust. 4 zdanie pierwsze.

Stosownie do art. 578 ust. 4 zdanie drugie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych na niniejsze postanowienie nie przysługuje skarga.

.....

.....

.....