Sygn. akt: KIO 4541/25

WYROK

Warszawa, dnia 05 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Jolanta Markowska

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. przez wykonawcę: **FBSerwis Zielona Karpatia Sp. z o.o., ul. Odległa 8, 33-100 Tarnów**w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Gmina Wojnicz, ul. Rynek 1, 32-830 Wojnicz,**
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **M.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI" M.J., ul. Nad Drwiną 33, 30 841 Kraków** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 4541/25 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. **uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp;**
2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego: **Gmina Wojnicz, ul. Rynek 1, 32-830 Wojnicz,** i:
   - **2.1** zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: **FBSerwis Zielona Karpatia Sp. z o.o., ul. Odległa 8, 33-100 Tarnów** tytułem wpisu od odwołania,
   - **2.2** zasądza kwotę: **18 600 zł 00 gr** (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) od zamawiającego: **Gmina Wojnicz, ul. Rynek 1, 32-830 Wojnicz** na rzecz wykonawcy: **FBSerwis Zielona Karpatia Sp. z o.o., ul. Odległa 8, 33-100 Tarnów** stanowiącą koszty poniesione z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący: ……

Sygn. akt: KIO 4541/25

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

Zamawiający – Gmina Wojnicz - prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „Pzp", w przedmiocie „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Wojnicz w latach 2026-2028". Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2025/S 149-516338 w dniu 06.08.2025r.

Wykonawca FBSerwis Zielona Karpatia Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 20 października 2025 r. odwołanie wobec czynności Zamawiającego, polegającej na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp.

W związku z powyższym, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

1. art. 255 pkt 6 Pzp w zw. z art. 260 Pzp, poprzez unieważnienie postępowania z uwagi na to, że postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą, tj. z uwagi na to, że bezpośrednio przed otwarciem ofert podał niewłaściwą (zaniżoną) kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia, ustaloną jedynie dla części okresu, w którym zamówienie miałoby być realizowane, co zdaniem Zamawiającego na obecnym etapie nie jest możliwe do naprawienia (usunięcia) i przez to uzasadnia unieważnienie postępowania, podczas gdy wskazana przez Zamawiającego podstawa unieważnienia może być zastosowana nie w przypadku zaistnienia jakiejkolwiek wady postępowania, a jedynie takiej, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia, zaś Zamawiający w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postępowania nawet nie podjął próby wykazania, z jakich to powodów umowa, która zostałaby zawarta w wyniku rozstrzygnięcia postępowania mogłaby zostać unieważniona, nie wskazując w decyzji o unieważnieniu postępowania ani podstawy prawnej, ani też podstawy faktycznej takiego unieważnienia umowy, przy czym w ocenie Odwołującego błędy towarzyszące

podaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w ogóle nie mogą prowadzić do unieważnienia umowy w sprawie zamówienia, bowiem nie mieszczą się w żadnej z ustawowych przesłanek unieważnienia umowy, w tym w szczególności określonych w art. 457 ust. 1 pkt 1 – 5 Pzp czy art. 705 ustawy;

ewentualnie

2. art. 260 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 Pzp, poprzez zaniechanie podania wraz z informacją o unieważnieniu postępowania wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego w zakresie podstawy unieważnienia, tj. w szczególności w zakresie wyjaśnienia, dlaczego stwierdzona przez Zamawiającego wada związana z niewłaściwym oszacowaniem kwoty podanej bezpośrednio przed otwarciem ofert jako przeznaczona na sfinansowanie zamówienia miałaby uniemożliwiać zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, a ponadto o zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa według spisu (faktury), który przedłożony zostanie na rozprawie.

Odwołujący wyjaśnił, złożył w postępowaniu ofertę najtańszą, która powinna zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza. Nieprawidłowa decyzja Zamawiającego w zakresie unieważnienia postępowania zamyka Odwołującemu drogę do uzyskania zamówienia, narażając go na szkodę w postaci utraty przychodu z realizacji zamówienia – a tym samym podważenie tej decyzji pozostaje w granicach interesu Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że przedmiotem zamówienia jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Wojnicz. Okres realizacji przedmiotowego zamówienia obejmuje 24 miesiące – planowo od 1 maja 2026 r. do 30 kwietnia 2028 r. Termin składania ofert w postępowaniu został wyznaczony na dzień 5 września br. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający poinformował wykonawców o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia – wskazując kwotę 4 966 104,04 zł brutto. Przed upływem terminu składani ofert wpłynęły dwie oferty:

1) oferta wykonawcy M.J. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Miki" w Krakowie (dalej: „MIKI") z ceną 13 851 878,26 zł

2) oferta Odwołującego z ceną 11 956 460,54 zł.

W dniu 9 września 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców, że unieważnia postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp, bowiem cena oferty z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia i nie może on zwiększyć tej kwoty. W dniu 15 września br. Odwołujący wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, zarzucając Zamawiającemu dokonanie unieważnienia w sposób nieprawidłowy – z uwagi na to, że kwota podana bezpośrednio przed otwarciem ofert została rażąco zaniżona, stąd jej przekroczenie przez najtańszą ofertę nie mogło stanowić podstawy do unieważnienia postępowania. W dniu 8 października 2025 r. Zamawiający unieważnił decyzję o unieważnieniu postępowaniu (przyznając, że przed otwarciem omyłkowo podał zbyt niską kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia), ale jednocześnie ponownie unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp, wskazując, że podanie nieprawidłowej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia stanowiło niemożliwą do usunięcia wadę, co stanowiło dostateczną podstawę do unieważnienia postępowania. W uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu Zamawiający nie wskazał żadnych okoliczności świadczących o tym, aby umowa zawarta w wyniku postępowania mogła podlegać unieważnieniu ani nawet nie wskazał jakiejkolwiek podstawy prawnej, z której ryzyko unieważnienia umowy miałoby wynikać. Tę właśnie czynność ponownego unieważnienia postępowania Odwołujący kwestionuje niniejszym odwołaniem.

Odwołujący podniósł, że zastosowana przez Zamawiającego przesłanka unieważnienia postępowania dotyczy przypadku, gdy postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wskazana podstawa unieważnienia składa się w istocie z trzech elementów składowych (przesłanek), które muszą być spełnione kumulatywnie:

- wystąpienie wady postępowania,

- która jest niemożliwa do usunięcia,

- i która uniemożliwia zawarcia takiej umowy, która nie będzie podlegała unieważnieniu. Oznacza to, że prawidłowe unieważnienie postępowania wymagało od Zamawiającego wykazania, nie tylko tego, że (1) wada wystąpiła i (2) jest niemożliwa do usunięcia, ale nadto również i tego że (3) z uwagi na tę wadę umowa zawarta w wyniku postępowania mogłaby zostać skutecznie unieważniona. Odwołujący przywołał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2022 r. sygn. akt XXIII Zs 39/22 i podkreślił, że w stanie faktycznym sprawy Zamawiający, uzasadniając decyzję o odrzuceniu, skoncentrował się jedynie na dwóch pierwszych przesłankach przewidzianych w art. 255 pkt 6 Pzp, całkowicie pomijając trzecią z nich. Mianowicie wyjaśnił, że w postępowaniu wystąpiła wada polegająca na podaniu niewłaściwej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, która to wada na obecnym etapie już nie może być

usunięta – z uwagi na upływ terminu związania ofertą. W stanowisku Zamawiającego brak jest wyjaśnienia, dlaczego uważa, że podanie niewłaściwej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia mogłoby rzutować na ważność zawartej umowy, w szczególności nie wyjaśnił, na jakiej podstawie i dlaczego zawarta umowa mogłaby zostać unieważniona. Zdaniem Odwołującego, w sytuacji, gdy Zamawiający nie wskazał w decyzji o unieważnieniu postępowania, aby w związku z wadliwością informacji o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia zachodziły jakiekolwiek podstawy do unieważnienia przyszłej umowy, to na obecnym etapie (w ramach rozpoznawania środka odwoławczego) dalsze poszukiwanie takich podstaw nie jest już dopuszczalne. W szczególności takich podstaw nie musi obecnie poszukiwać i kolejno podważać Odwołujący, zaś Krajowa Izba Odwoławcza do samodzielnego ich identyfikowania nie jest wręcz uprawniona. Po wniesieniu odwołania nie może już również „uzupełniać" brakującej argumentacji sam Zamawiający. Treść informacji o unieważnieniu, wskazująca podstawy faktyczne i prawne decyzji o unieważnieniu postępowaniu, zakreśla bowiem granice rozpoznania sprawy przez Krajową Izbę Odwoławczą. Odwołujący przywołał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 lipca 2011 r. sygn. akt XXIII Ga 416/11 i z dnia 11 sierpnia 2022 r. sygn. akt XXIII Zs 27/22 oraz wyrok KIO z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie KIO 1964/25.

Odwołujący podniósł, że skoro Zamawiający nie wykazał tego, aby stwierdzona przez niego wada postępowania uniemożliwiała zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego przyjąć należy, że nieprawidłowo zastosował przesłankę unieważnienia postępowania uznając, że do unieważnienia postępowania wystarczy zaistnienie jakiejkolwiek wady postępowania, która byłaby niemożliwa do usunięcia. Takie stanowisko jest oczywiście nieprawidłowe, bowiem pozostaje w sprzeczności z literalną treścią art. 255 pkt 6 Pzp, który uzależnia możliwość unieważnienia postępowania od wystąpienia wady o charakterze kwalifikowanym (szczególnym), tj. takiej, która będzie prowadziła do unieważnienia umowy.

Alternatywnie, zaniechanie podania w informacji o unieważnieniu okoliczności skutkujących unieważnialnością umowy w sprawie zamówienia w sytuacji, gdyby Zamawiający takie okoliczności identyfikował (co jednak w dokumentacji postępowania żadnego odzwierciedlenia nie znajduje) świadczyłoby o naruszeniu art. 260 Pzp wobec przedstawienia niepełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego. Tego rodzaju wada również prowadzi do konieczności unieważnienia czynności unieważnienia postępowania – z uwagi na wskazywany wcześniej brak możliwości późniejszego „uzupełnienia" argumentacji w przedmiocie zasadności decyzji o unieważnieniu.

Tym samym, czynność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp, jako nieprawidłowa winna zostać unieważniona.

Niezależnie od powyższego, z ostrożności, Odwołujący podniósł, że tego rodzaju „wada" postępowania nie skutkuje wypełnieniem żadnej przesłanek unieważnienia umowy. W szczególności taka możliwość nie mogłaby być uzasadniona treścią art. 457 ust. 1 pkt 1 – 5 Pzp. W stanie faktycznym sprawy nie sposób jest też doszukiwać się możliwości zaistnienia którychkolwiek z okoliczności wskazanych w art. 457 ust. 1 pkt 2 – 5 Pzp. Zestawienie stanu faktycznego sprawy z przywołanymi regulacjami prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż opisana przez Zamawiającego sytuacja dotycząca wadliwego ustalenia kwoty przeznaczonej sfinansowanie zamówienia nie może być uznana za uzasadniającą unieważnienie postępowania. Nie mieści się ona bowiem w hipotezie żadnej z norm prawnych, które w przywołanych przepisach prawa zostały zapisane. Nie doszło w tym przypadku do jakiegokolwiek uniemożliwienia wydania wyroku Izby przed zawarciem umowy, naruszenia minimalnego terminu zawarcia umowy (tzw. okresu „standstill"), zaś postępowanie nie jest udzielane ani w ramach umowy ramowej, ani też dynamicznego systemu zakupów.

Okoliczności faktyczne sprawy nie dają też podstaw do stwierdzenia możliwości unieważnienia umowy na podstawie innych przepisów kodeksu cywilnego, np. przy zastosowaniu instytucji „wyzysku" (art. 388 k.c.). Nie sposób również uznać, aby niewłaściwe oszacowanie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia i podanie jej przed otwarciem ofert na poziomie zaniżonym stanowiło okoliczność uzasadniającą unieważnienie umowy na podstawie art. 705 k.c., zgodnie z którym, organizator oraz uczestnik aukcji albo przetargu może żądać unieważnienia zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami.

Nie kwestionując generalnej możliwości unieważnia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przedmiotowej regulacji Odwołujący wskazał, że jej zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym jest uzależnione od tego, czy spełnione zostały określone przesłanki, tj. od tego, czy w danym przypadku strona umowy (potencjalna strona umowy), uczestnik postępowania (lub podmiot działający z nim w porozumieniu) rzeczywiście wpłynęła na wynik postępowania (a przy tym w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami). Jak bowiem słusznie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2005 r. sygn. akt III CK 73/05 przepis ten (art. 705 k.c.) wymaga dla jego zastosowania udowodnienia określonych w jego hipotezie okoliczności, które

pozwalają na uwzględnienie żądania unieważnienia zawartej już umowy. W stanie faktycznym sprawy Zamawiający takiego wpływu na wynik postępowania nie wykazał.

W tych okolicznościach, zdaniem Odwołującego, postępowanie nie mogło zostać unieważnione również na podstawie art. 255 ust. 1 pkt 6 Pzp w zw. z art. 705 § 1 k.c., a zatem nakazanie Zamawiającemu unieważnienia decyzji o ponownym unieważnieniu postępowania jest konieczne i uzasadnione.

Wykonawca: M.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI" M.J., z siedzibą w Krakowie zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania.

W dniu 24 listopada 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający wyjaśnił, że w postępowaniu zostały złożone dwie oferty na kwoty z ceną: 1)z ceną 13 851 878,26 zł, 2) z ceną 11 956 460,54 zł. Zamawiający na otwarciu ofert podał, że zamierza przeznaczyć na sfinansowanie Zamówienia kwotę 4 966 104,05 zł brutto.

W związku z powyższym, Zamawiający w dniu 9 września 2025 r. poinformował wykonawców o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp, bowiem cena oferty z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia i nie może on zwiększyć tej kwoty. Zamawiający, po unieważnieniu postępowania w dniu 9 września 2025, dokonał ponownej analizy stanu prawnego i faktycznego prowadzonego postępowania, w wyniku której ustalił, że w sprawie wystąpiła nieprawidłowość o zasadniczym znaczeniu dla tego postępowania, gdyż został naruszony przepis art. 28 oraz 31 ust. 2 Pzp, ponieważ pominięto dokonanie oszacowanie wartości zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów na rok 2028, co powodowało stan, że w kwocie, którą podał Zamawiający, jako kwotę którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, na rok 2028 nie została przeznaczona jakakolwiek kwota. Nadto, z powodu braku oszacowania wartości zamówienia na 2028 rok brak jest możliwości, aby Rada Miejska w Wojniczu uchwaliła kwotę wynagrodzenia za wykonanie zamówienia na ten rok, ponieważ z powodu braku oszacowania wartości, brak jest określonych ram finansowych, w jakich Rada Miejska w Wojniczu może się poruszać ustalając kwotę wynagrodzenia za odbiór i zagospodarowanie odpadów za 2028 rok. Wobec tej sytuacji, Zamawiający uznał, że oprócz urealnienia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia o kwotę na rok 2028, niezbędne jest dokonanie oszacowania całości zamówienia z uwzględnieniem 2028 roku. Tym samym, aby można było mówić o prawidłowości kwoty podanej przed otwarciem ofert, niezbędne jest oszacowanie wartości całego zamówienia, zgodnie z regułą określoną w art. 31 ust. 2 Pzp. Dopiero tak ustalona kwota, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, będzie mogła być poddana ocenie przez wykonawców. Dlatego też Zamawiający unieważnił czynność unieważnienia postępowania z art. 255 pkt 3 Pzp i równocześnie unieważnił postępowanie w oparciu o przepis art. 255 pkt 6 Pzp.

Zamawiający zwrócił uwagę na stanowisko KIO wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia z dnia z dnia 13 marca 2023 roku sygn. akt: KIO 512/23 w którym KIO uznała, że „między innymi nie podanie prawidłowej kwoty jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia jest wadą godząca w fundamentalne zasady zamówień publicznych – stanowi wadę kwalifikowaną, o której mowa w art. 255 ust. 6 ustawy Pzp".

Zamawiający podniósł w pierwszej kolejności, że Odwołujący, uzasadniając kwestie posiadania interesu i możliwość poniesienia szkody nie wykazał w szczególności możliwości poniesienia szkody. Samo przywołanie regułki o posiadaniu interesu, bez jego wykazania w aktualnym stanie faktycznym i prawnym nie daje podstaw do uznania jego istnienia. Odwołujący ma możliwość uzyskania zamówienia, ale dopiero po unieważnieniu przedmiotowego postępowania i przeprowadzeniu przez zamawiającego zgodnie z przepisem art. 28, art. 31 ust.2 oraz 36 ust.1 i 2 Pzp szacowania przedmiotowego zamówienia.

Zamawiający podkreślił, że gdyby KIO dokonała uwzględnienia odwołania w świetle żądań odwołującego to kolejnym krokiem zamawiającego będzie czynność unieważnienia postępowania w oparciu o przepis art. 255 pkt 3 Pzp, tj. z powodu tego, że kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia przekracza kwotę, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na jego sfinansowanie. Zamawiający podkreślił, że nie może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwoty oscylującej wokół ceny oferty Odwołującego, gdyż powodowałoby to, że cena za odbiór i zagospodarowanie odpadów byłaby u Zamawiającego wyższa o około 15 zł od osoby, niż cena, jaka została uzyskana w trybie przetargowym na odbiór i zagospodarowanie odpadów w sąsiednich gminach. W tej sytuacji Zamawiający uznał, że działania Odwołującego mają na celu nie uzyskanie zamówienie, lecz tylko (z nieznanych Zamawiającemu powodów) opóźnienie rozstrzygnięcia przedmiotowego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Zamawiający podniósł także argument, iż za oddaleniem odwołania przemawia przepis art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, w świetle którego, warunkiem uwzględnienia odwołania, obok potwierdzenia zasadności samych zarzutów wobec czynności lub zaniechań zamawiającego, jest stwierdzenie, że naruszenie to ma lub miało istotny wpływ na wynik postępowania. Według stanu faktycznego sprawy, żaden z wykonawców, który obecnie złożył ofertę nie uzyska

zamówienia w tym postępowaniu, przy czym wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia tego postępowania zdefiniowanego, tj. jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Zamawiający podkreślił, że bez unieważnienia tego postępowania i usunięcia braku oszacowania całej wartości zamówienia, nie jest możliwe przyznanie przez Radę Miejską dodatkowych środków finansowych, a to skutkuje brakiem możliwości zawarcia ważnej umowy, gdyż zawierając umowę na treści obecnych dokumentów postępowania, a w szczególności na bazie kwoty, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia, to umowa o wykonanie zamówienia w 2028 roku byłaby umową bezpłatną. Zamawiający podkreślił, że zgodnie z przepisem art. 31 ust. 2 Pzp, dla prawidłowości oszacowania wartości zamówienia niezbędne jest ustalenie wartości zamówienia przy przyjęciu największego możliwego jego zakresu, co przekłada się w tym postępowaniu na konieczność wykonania szacunku z uwzględnieniem zakresu usług określonych na 2028 rok.

Zamawiający wyjaśnił, że dokonując czynność unieważnienia postępowania miał także na względzie, że przesłanki do unieważnienia postępowania powinny być interpretowane możliwie wąsko, jednak jakakolwiek interpretacja musi uwzględniać sens i cel przepisu, a także umożliwiać Zamawiającemu wyjście z sytuacji w której brak unieważnienia powoduje brak możliwości dalszego procedowania wyboru wykonawcy i zawarcia z nim ważnej umowy.

Odnosząc się do treści zarzutów podniesionych w odwołaniu, Zamawiający zauważył, że Odwołujący neguje prawidłowość unieważnienia postępowania w oparciu o przepis art. 255 ust.6 Pzp, nie odnosząc się do stanu faktycznego sprawy, lecz w oparciu w zdecydowanej większości o tezy z orzeczeń sądów i KIO lub ich fragmenty wyrwane z kontekstu innych orzeczeń, które dotyczą innych stanów faktycznych.

Zamawiający wyjaśnił, że stara się doprowadzić do jak najszybszego rozstrzygnięcia postępowania na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Wojnicz w latach 2026-2028, natomiast, jak widać z przedstawionej powyżej sytuacji, Odwołujący swoim niezasadnym działaniem proces ten wydłuża, gdyż aby postępowanie w tym przedmiocie mogło być procedowane najpierw musi być unieważnione. Zamawiający przywołał wyrok KIO z dnia 30 sierpnia 2024 r. KIO 2832/24 i stwierdził, że doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp regulującej udzielenie zamówienia, gdyż w sposób nieprawidłowy, tj. niezgodnie z przepisami z art. 28, art 31 ust.2 oraz art. 99 ust.1 Pzp, Zamawiający oszacował wartość zamówienia. Wada ta jest niemożliwa do usunięcia , gdyż zgodnie z przepisem art. 31 ust.2 Pzp szacowania wartości zamówienia dokonuje się przed wszczęciem postępowania (por. ww. wyrok KIO 405/23). Na etapie każdego prowadzonego postępowania zamawiający może zwiększyć kwotę na sfinansowanie zamówienia, jednakże zwiększenie nie jest możliwe i dopuszczalne w sytuacji, kiedy część zamówienia nie została w ogóle oszacowana i przyjęta do wartości zamówienia. Powyższa wada będzie uniemożliwiała zawarcie ważnej umowy, gdyż kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia podana przed otwarciem ofert nie obejmuje całości zamówienia, nie obejmuje roku 2028. W takiej sytuacji zawarta umowa obejmująca 2028 rok byłaby umową nieodpłatną, a ponadto wątpliwym jest, by jakikolwiek wykonawca chciał zawrzeć umowę na taką kwotę.

Odnosząc się do drugiego zarzutu odwołania, Zamawiający podniósł, że zarzut ten jest niezasadny, gdyż w uzasadnieniu drugiego unieważnienia postępowania prawie cała strona uzasadnienia odnosi się do tej kwestii.

Równocześnie Zamawiający poinformował, że w dniu 4 listopada 2025 r. dokonał rozszerzenia podstawy prawnej unieważnienia postępowania, rozszerzając podstawę o pkt 3 art. 255 Pzp, tj. z powodu iż cena oferty najtańszej przekracza kwotę, jaką zamierzał on przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Uzasadnieniem dodania kolejnej przesłanki do unieważnienia postępowania są kolejne analizy i ustalenia zamawiającego w zakresie możliwości zwiększenie kwoty na jego realizację do ceny oferty Odwołującego. W wyniku ustaleń i analiz ustalono, że brak jest możliwości finansowych do przeznaczenia na wywóz i zagospodarowanie odpadów kwoty oscylującej wokół ceny najtańszej oferty, oferty Odwołującego. Podwyżka dotychczasowej kwoty za wywóz i zagospodarowanie odpadów o około 15 zł miesięcznie na mieszkańca jest nie do przyjęcia, zarówno przez mieszkańców Gminy jak i zamawiającego. O możliwości unieważnienia postępowania z tego powodu zamawiający już informował w unieważnieniu czynności unieważnienia postępowania z dnia 08.10.2025 roku podając, że „*Odnosząc się do unieważnienia czynności unieważnienia postępowania z dnia 09.09.2025 Zamawiający stwierdza, że prawidłowo została wskazana podstawa unieważnienia tj. przepis art. 255 pkt 3 Pzp, jednakże czynność ta była w części oparta na nieprawidłowym przyjęciu kwoty, jaką zamawiający przeznacza na sfinansowanie zamówienia w latach 2026 – 2028, gdyż w kwocie tej nie została ujęta kwota na sfinansowanie zamówienia za 2028 rok”.*

Dodatkowo Zamawiający podniósł, że w myśl dotychczasowego orzecznictwa w sprawie możliwości unieważnienia postępowania w oparciu o przepis art. 255 pkt 3 Pzp wykonawca nie ma podstaw do kontroli budżetu zamawiającego, czy ten posiada zdolności do przeznaczenia na sfinansowanie zamówienia większej kwoty niż ta, która została podana przed otwarciem ofert (por. wyrok KIO z dnia 30 stycznia 2024 r. sygn. akt KIO 68/24, wyrok KIO z dnia 20 marca 2024 r. sygn. akt KIO 712/24, wyrok KIO z 30 maja 2025 roku, sygn. akt: KIO 1665/25).

Zdaniem Zamawiającego, zasadnym jest stwierdzenie, że Zamawiający nie dopuścił się naruszenia przepisów

zarówno art. 255 pkt 3 i 6 Pzp oraz innych wskazanych w odwołaniu, gdyż zamawiający po dokonaniu analizy finansowej wskazał, że nie może zwiększyć kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do ceny oferty najkorzystniejszej.

Biorąc powyższe pod uwagę Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania (obu odwołań w przypadku połączenia ich do wspólnego rozpoznania) z powodu niespełniania przesłanek merytorycznych do ich wniesienia, gdyż Odwołujący w żadnym miejscu odwołania nie podniósł ani nie wykazał, jak w tym stanie faktycznym sprawy może ponieść szkodę majątkową z powodu unieważnienia postępowania, nie zostało wykazane i zdaniem Zamawiającego nie istnieje okoliczność, aby unieważnienie postępowania przez KIO miało istotny wpływ na jego wynik, tj. brak jest wykazania, że prowadząc to postępowanie w tym stanie faktycznym i prawnym, Odwołujący jest w stanie pozyskać to zamówienia oraz z powodu braku zasadności zarzutów obu odwołań.

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

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp. Odwołujący wyjaśnił, że złożył w postępowaniu ofertę najtańszą, która powinna zostać wybrana jako oferta najkorzystniejsza. Nieprawidłowa decyzja Zamawiającego w zakresie unieważnienia postępowania zamyka Odwołującemu drogę do uzyskania zamówienia, narażając go na szkodę w postaci utraty przychodu z realizacji zamówienia – a tym samym podważenie tej decyzji pozostaje w granicach interesu Odwołującego.

Zgodnie z art. 505 ust. 1 Pzp, wykonawca, aby skorzystać ze środka ochrony prawnej musi wykazać spełnienie tzw. materialnoprawnych przesłanek do wniesienia środka ochrony prawnej, tj. musi wykazać, że ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę, która jest wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Odwołujący, uzasadniając posiadania interesu oraz możliwość poniesienia szkody wskazał, że złożona przez niego oferta w świetle kryteriów oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza, natomiast unieważnienie postępowania zamyka Odwołującemu drogę do uzyskania zamówienia i tym samym powoduje szkodę w postaci nieuzyskania zamówienia i utraty tym samym możliwego przychodu z realizacji zamówienia. Zapowiedź Zamawiającego, że w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę Zamawiający unieważni postępowanie w oparciu o przepis art. 255 pkt 3 Pzp, nie jest wystarczająca do stwierdzenia, że Odwołujący nie wykazał przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp w niniejszym postepowaniu. Każda nowa czynność w postępowaniu może podlegać bowiem zakwestionowaniu przez wykonawcę w trybie odwołania. Dokonane przez Zamawiającego w dniu 4 listopada 2025 r. rozszerzenie podstawy prawnej unieważnienia postępowania o przepis art. 255 pkt 3 Pzp, jako nowa czynność zostało zaskarżone przez Odwołującego wniesionym odwołaniem na te czynność, wobec czego nie można wykluczyć potencjalnej możliwości uzyskania zamówienia przez Odwołującego.

Zamawiający nie wykazał zasadności twierdzenia, że wniesienie odwołania przez Odwołującego ma na celu jedynie opóźnienie rozstrzygnięcia przedmiotowego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, a nie uzyskanie zamówienia. Żadnego uzasadnienia Zamawiający nie przedstawił na poparcie tego twierdzenia.

Wykonawca, M.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI" M.J. z siedzibą w Krakowie, przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do przepisów art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp.

Zgodnie z art. 555 Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Nie podlegały zatem rozpoznaniu w niniejszej sprawie kwestie dotyczące czynności Zamawiającego z dnia 4 listopada 2025 r. polegającej na unieważnieniu przedmiotowego postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp. Argumentacja Zamawiającego zawarta w tym zakresie w odpowiedzi na odwołanie została przez Izbę pominięta, jako niedotycząca rozpoznawanej sprawy.

Izba ustaliła stan faktyczny w sprawie, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Wojnicz. Okres realizacji przedmiotowego zamówienia obejmuje 24 miesiące – od 1 maja 2026 r. do 30 kwietnia 2028 r. Termin składania ofert w postępowaniu został wyznaczony na dzień 5 września br. Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający poinformował wykonawców o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia – wskazując kwotę 4 966 104,04 zł brutto. Przed upływem terminu składani ofert wpłynęły dwie oferty:

1) oferta wykonawcy M.J. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Miki" w Krakowie z ceną 13 851 878,26 zł;

2) oferta Odwołującego z ceną 11 956 460,54 zł.

W dniu 9 września 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o unieważnieniu prowadzonego postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp, z uwagi na fakt, że cena oferty z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą

Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia i Zamawiający nie może zwiększyć tej kwoty.

W dniu 15 września 2025 r. Odwołujący wobec powyższej czynności wniósł odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, zarzucając Zamawiającemu dokonanie unieważnienia w sposób nieprawidłowy – z uwagi na to, że kwota podana bezpośrednio przed otwarciem ofert została rażąco zaniżona, stąd jej przekroczenie przez najtańszą ofertę nie mogło stanowić podstawy do unieważnienia postępowania.

W dniu 8 października 2025 r. Zamawiający unieważnił decyzję o unieważnieniu postępowaniu (przyznając, że przed otwarciem omyłkowo podał zbyt niską kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia), ale jednocześnie ponownie unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp, wskazując, że podanie nieprawidłowej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia stanowiło niemożliwą do usunięcia wadę postępowania, co stanowiło dostateczną podstawę do unieważnienia postępowania. W uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postępowania Zamawiający nie wskazał żadnych okoliczności świadczących o tym, że umowa zawarta w wyniku prowadzonego postępowania mogłaby podlegać unieważnieniu oraz nie wskazał podstawy prawnej, z której mogłoby wynikać ryzyko unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 255 pkt 6 Pzp w zw. z art. 260 Pzp, poprzez unieważnienie postępowania z uwagi na to, że postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą, gdyż bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał niewłaściwą (zaniżoną) kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia, ustaloną jedynie dla części okresu, w którym zamówienie miałoby być realizowane.

Zarzut powyższy zasługuje na uwzględnienie.

Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma doniosły charakter, gdyż jest odstępstwem od zasady, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego powinno prowadzić do wyboru oferty najkorzystniejszej oraz do zawarcia umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma bowiem na celu przede wszystkim doprowadzenie do zawarcia umowy z wykonawcą. Decyzja o unieważnieniu postępowania powoduje natomiast ustanie prowadzonego postępowania, a tym samym nie może dojść do podpisania z wykonawcą umowy w sprawie zamówienia publicznego. Unieważnienie postępowania powinno być zatem traktowane jako sytuacja wyjątkowa, a w związku z tym, przesłanki warunkujące unieważnienie postępowania powinny podlegać interpretacji ścisłej. Jednocześnie należy w tym miejscu podkreślić, że ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanek unieważnienia postępowania, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym.

Zastosowana przez Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu podstawa unieważnienia postępowania (przepis art. 255 pkt 6 Pzp) dotyczy przypadku, gdy postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wskazana podstawa unieważnienia wymaga wykazania zaistnienia przesłanek, które muszą być spełnione łącznie, tj.: wystąpienie wady postępowania, która jest niemożliwa do usunięcia oraz która uniemożliwia zawarcia umowy, która nie będzie podlegała unieważnieniu. Wskazana podstawa unieważnienia postępowania może być zatem zastosowana wyłącznie w przypadku zaistnienia wady postępowania, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zamawiający w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postępowania z dnia 8 października 2025 r. na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp nie wykazał, że umowa, która zostałaby zawarta w wyniku rozstrzygnięcia przedmiotowego postępowania podlegałaby unieważnieniu. Zamawiający nie wskazał w decyzji o unieważnieniu postępowania w powyższym zakresie podstawy prawnej ani podstawy faktycznej do stwierdzenia, że w okolicznościach tej sprawy zawarta w przedmiotowym postępowaniu umowa podlegałaby unieważnieniu. W ocenie Izby, słuszne jest stanowisko Odwołującego, że błędy przy podaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia nie mogą prowadzić do unieważnienia umowy w sprawie zamówienia, bowiem nie mieszczą się w żadnej z ustawowych przesłanek unieważnienia umowy, w tym w szczególności określonych w art. 457 ust. 1 pkt 1 – 5 Pzp lub w art. 70^5 §1 k.c.

Zamawiający, uzasadniając decyzję o unieważnieniu postępowania, wyjaśnił okoliczności dotyczące jedynie części przesłanek przewidzianych w art. 255 pkt 6 Pzp. Zamawiający wyjaśnił, że w postępowaniu wystąpiła wada polegająca na podaniu niewłaściwej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, która to wada na obecnym etapie już nie może być usunięta – z uwagi na upływ terminu związania ofertą. W stanowisku Zamawiającego brak jest wyjaśnienia, dlaczego Zamawiający uważa, że podanie niewłaściwej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia mogłoby powodować nieważność zawartej umowy, w szczególności nie wyjaśnił, na jakiej podstawie i dlaczego zawarta umowa mogłaby zostać unieważniona. Zamawiający stwierdził jedynie ze w tych okolicznościach umowa nie mogłaby być zawarta lub podlegałaby unieważnieniu.

Izba wskazuje, że treść informacji o unieważnieniu postępowania, zawierająca uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji Zamawiającego o unieważnieniu postępowania, jako czynności podlegającej ocenie w ramach podniesionych w

odwołaniu zarzutów, nakreśla granice rozpoznania sprawy, poza które Izba nie może wykroczyć, badając daną czynność w postępowaniu odwoławczym.

W danym stanie faktycznym, biorąc pod uwagę treść decyzji Zamawiającego o unieważnieniu postępowania z dnia 8 października 2025 r., należy stwierdzić, że Zamawiający nie wykazał, że wada postępowania polegająca na błędnym oszacowaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia oraz podaniu przed otwarciem ofert kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia na poziomie zaniżonym, uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. W konsekwencji przyjąć należy, że Zamawiający nieprawidłowo zastosował przesłankę unieważnienia postępowania. Do unieważnienia postępowania na tej podstawie nie wystarczy bowiem zaistnienie wady postępowania, która byłaby niemożliwa do usunięcia. Treść art. 255 pkt 6 Pzp, uzależnia wprost możliwość unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego od wystąpienia w danym postepowaniu wady, która będzie mogła skutkować w postaci unieważnienia umowy. W stanie faktycznym niniejszej sprawy Zamawiający nie wykazał zaistnienia którejkolwiek z okoliczności wskazanych w art. 457 ust. 1 pkt 2 – 5 Pzp lub w art. 70^5 §1 k.c., zgodnie z którym, organizator oraz uczestnik aukcji albo przetargu może żądać unieważnienia zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Jeżeli umowa została zawarta na cudzy rachunek, jej unieważnienia może żądać także ten, na czyj rachunek umowa została zawarta, lub dający zlecenie. Zamawiający powyższych okoliczności nie wykazał.

Brak podania w informacji o unieważnieniu postępowania pełnego uzasadnienia prawnego i faktycznego, w tym okoliczności stanowiących podstawę do stwierdzenia, że umowa w sprawie zamówienia publicznego podlegałaby w danych okolicznościach unieważnieniu świadczy również o naruszeniu art. 260 ust. 1 Pzp. Odnosząc się do stanowiska Zamawiającego w zakresie tego zarzutu, należy podkreślić, że nie ma tu znaczenia sama ilość stron uzasadnienia, lecz kluczowe powinno być jasne i pełne merytoryczne odniesienie się przez Zamawiającego do wskazanych w przepisach ustawy przesłanek wymaganych dla podjęcia decyzji o unieważnieniu postępowania. Za zasadny, zatem, należało uznać zarzut naruszenia art. 260 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 Pzp, poprzez zaniechanie podania wraz z informacją o unieważnieniu postępowania wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego w zakresie pełnej podstawy unieważnienia, zgodnie z brzmieniem art. 255 pkt 6 Pzp.

Wobec powyższego, w ocenie Izby, czynność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp z dnia 8 października 2025 r., podlega unieważnieniu, jako dokonana przez Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu w sposób nieprawidłowy.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła,
jak w sentencji, na podstawie art. 553, art. 554 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 lit. b Pzp.

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

Przewodniczący: ……