

Sygn. akt: KIO 5093/25

WYROK

Warszawa, dnia 16 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Robert Skrzyszewski

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 14 listopada 2025 r. przez wykonawcę FBSerwis Zielona Karpatia sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Wojnicz

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę FBSerwis Zielona Karpatia sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie 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. z siedzibą w Tarnowie tytułem wpisu od odwołania.

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 5093/25

Uzasadnienie

Zamawiający: Gmina Wojnicz wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Wojnicz w latach 2026-2028”, nr postępowania: FZP.271.2.12.2025.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 22 sierpnia 2025 r. nr 2025/S 160550317.

W dniu 14 listopada 2025 r. Odwołujący: FBSerwis Zielona Karpatia sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec czynności polegającej na „rozszerzeniu podstawy prawnej unieważnienia postępowania” (tj. na „unieważnieniu” postępowania z dodatkowej przyczyny, w stosunku do przyczyny, która była wskazana wraz z dokonaniem czynności unieważnienia postępowania), zarzucając Zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa: art. 255 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 wraz ze zm.), zwanej dalej ustawą Pzp w zw. z art. 222 ust. 4 w zw. z art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.; dalej: „k.c.”) w zw. art. 8 ust. 1 ustawy Pzp poprzez unieważnienie postępowania również z uwagi na to, że cena oferty najkorzystniejszej przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, w sytuacji, gdy jak sam przyznał Zamawiający w pierwotnej czynności unieważnienia postępowania dokonanej w dniu 8 października 2025 r. (połączonej z unieważnieniem wcześniejszej czynności unieważnienia Postępowania) oraz w samej czynności „rozszerzenia podstaw prawnych unieważnienia” z dnia 4 listopada 2025 r., podana przez niego przed otwarciem ofert kwota jako „przeznaczona na sfinansowanie zamówienia” była błędna (jako skalkulowana jedynie dla części zamówienia), a tym samym nie mogła ona stanowić podstawy do unieważnienia Postępowania na zasadzie art. 255 pkt 3 ustawy PZP, który to błąd w przygotowaniu postępowania i podaniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia stanowił zresztą pierwotną podstawę unieważnienia postępowania w dniu 8 października 2025 r. (jako niemożliwa do usunięcia wada Postępowania), zaskarżonej przez Odwołującego odwołaniem z dnia 20 października 2025 r., przy czym unieważnienie postępowania w oparciu o błędną – drastycznie zaniżoną – kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia jest nieważne jako sprzeczne z prawem lub co najmniej mające na celu obejście prawa, które ogranicza możliwość unieważnienia postępowania do przypadków enumeratywnie wskazanych w art. 255, a nadto również jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, które zakładają, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest wszczynane i prowadzone w celu wyboru oferty najkorzystniejszej, skalkulowanej uczciwie w oparciu o stawki rynkowe, a nie wyłącznie w celu jego unieważnienia, tym bardziej zaś nie jest możliwe unieważnienie postępowania z uwagi na to, że cena oferty najtańszej przekracza bliżej niustalone możliwości finansowe zamawiającego, które to

możliwości nie zostały wyjawione w ramach kwoty podanej przed otwarciem ofert, bowiem jest to sprzeczne z wyraźnym uregulowaniem art. 222 ust 4 ustawy PZP nakazującym ujawnienie przedmiotowej kwoty najpóźniej przed otwarciem ofert, a nadto takie rozwiązanie zapewniałoby możliwość „elastycznego” dostosowywania prognozy, którego przekroczenie przez złożone oferty umożliwiłoby unieważnienie postępowania już po otwarciu ofert i zapoznaniu się z ich warunkami, przez co takie unieważnienie postępowania mogłoby mieć charakter arbitralny i przez to sprzeczny z fundamentalnymi zasadami przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Podnosząc ww. zarzuty Odwołujący wnoszą o:

1. połączenie postępowania odwoławczego zainicjowanego niniejszym odwołaniem z postępowaniem odwoławczym toczącym się na skutek odwołania wniesionego w tym samym Postępowaniu przetargowym przez Odwołującego w dniu 20 października 2025 r.,

2. uwzględnienie odwołania w całości,

3. nakazanie Zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia Postępowania i dokonanie badania i oceny ofert.

Ponadto wnoszą o:

4. zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa według spisu (faktury), który przedłożony zostanie na rozprawie.

Odwołujący podał następującą motywację do przedmiotowego odwołania.

„(...) 1. Stan faktyczny

Przedmiotem zamówienia udzielanego w Postępowaniu 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 w tym zakresie kwotę 4 966 104,04 zł brutto.

Przed upływem terminu składania ofert wpłynęły dwie oferty:

1) oferta wykonawcy M.J. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Miki” w Krakowie (dalej: „M.”) 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 ustawy 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 ustawy PZP. Jego zdaniem, podanie nieprawidłowej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia stanowiło niemożliwą do usunięcia wadę, co według jego stanowiska stanowiło dostateczną podstawę do unieważnienia Postępowania. W samym uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu Zamawiający wskazał żadnych okoliczności świadczących o tym, aby umowa zawarta w wyniku Postępowania mogła podlegać unieważnieniu ani nawet nie wskazał jakiegokolwiek podstawy prawnej, z której ryzyko unieważnienia umowy miałyby wynikać.

W dniu 20 października 2025 r. Odwołujący wniósł kolejne odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, kwestionując wystąpienie powołanej przez Zamawiającego podstawy unieważnienia.

W dniu 22 października 2025 r., wobec braku substratu zaskarżenia, Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie odwoławcze zainicjowane odwołaniem wniesionym w dniu 15 września 2025 r. (sygn. akt KIO 3915/25).

W dniu 4 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował Odwołującego o „rozszerzeniu podstawy prawnej” czynności unieważnienia postępowania z dnia 8 października 2025 r. twierdząc, że unieważnia Postępowanie również na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy PZP, bowiem cena oferty najtańszej przekracza kwotę, jaką zamierzał on przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Wobec wskazania przez Zamawiającego nowej podstawy unieważnienia Postępowania, zasadne stało się również rozszerzenie zarzutów skierowanych wobec czynności unieważnienia Postępowania, odnoszących się do rozszerzonej przez Zamawiającego podstawy takiego unieważnienia.

2. Uzasadnienie zarzutu odwołania

W ocenie Odwołującego decyzja Zamawiającego o unieważnieniu Postępowania jest nieprawidłowa, bowiem w stanie faktycznym sprawy nie zostały spełnione przesłanki wskazane ani w art. 255 ust. 5 ustawy PZP (co wykazane zostało w odwołaniu wniesionym w dniu 20 października 2025 r., które nie zostało dotąd rozpoznane), ani w art. 255 pkt 3 ustawy PZP.

Już w pierwszym z odwołań złożonych w prowadzonym przez Zamawiającego Postępowaniu o udzielenie zamówienia Odwołujący wskazywał, że kwota podana przed otwarciem jako przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, została ustalona na poziomie rażąco zaniżonym, zupełnie nieodpowiadającym wartości nabywanego świadczenia, realiom gospodarczym oraz środkiem finansowym, którymi Zamawiający będzie dysponował na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem zadania własnego gminy związanego z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Okoliczność dotycząca zaniżenia tejże kwoty została przyznana przez Zamawiającego w informacji przekazanej wykonawcom w dniu 8 października br. dotyczącej unieważnienia czynności unieważnienia Postępowania oraz ponownego unieważnienia postępowania. Mianowicie Zamawiający przyznał, że przewidział na realizację zamówienia:

- w pierwszym roku kalendarzowym realizacji zamówienia (planowo od 1 maja do 31 grudnia 2026 r., tj. przez 8 miesięcy) – kwotę 599 285,05 zł,
- w drugim roku kalendarzowym (w całym roku 2027, przez 12 miesięcy - 4 366 819,00 zł),
- w ostatnim roku (planowo od stycznia do kwietnia, przez 4 miesiące – 0,00 zł).

Tym samym Zamawiający przyznał, że ustalając kwotę przeznaczoną na sfinansowanie Zamówienia nie uwzględnił środków, którymi będzie dysponował w celu sfinansowania przedmiotu zamówienia w całym okresie jego realizacji. Takie stanowisko Zamawiający zdaje się podtrzymywać w informacji dotyczącej „rozszerzenia podstaw unieważnienia postępowania” z dnia 4 listopada br. – powtarzając, że podaną przed otwarciem kwotę ustalił na podstawie zapisów Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wojnicz.

Pomimo wyraźnego przyznania błędu w tym zakresie Zamawiający zdaje się jednak nadal prezentować stanowisko, według którego nawet w sytuacji podania przed otwarciem ofert innej kwoty, aniżeli ta, którą faktycznie jest w stanie przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (uwzględniającej niepełny okres realizacji zamówienia), może on dokonać unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy PZP.

Przy czym, analizując treść informacji o „rozszerzeniu podstawy unieważnienia” Postępowania trudno jest ustalić, jaką wartość obecnie Zamawiający uznaje za referencyjną „kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia”. Z jednej bowiem strony odnosi się do „wyliczenia” tej kwoty dokonanego na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wojnicz – zakładającego m.in. przeznaczenie w pierwszych ośmiu miesiącach realizacji zamówienia zaledwie 599 285,05 zł, w kolejnych dwunastu miesiącach – ponad czterech milionów złotych, a w ostatnich czterech miesiącach realizacji zamówienia – 0 zł. Takie wyliczenie nie ma oczywiście nic wspólnego z rzetelnym ustaleniem środków przeznaczonych na realizację zamówienia – czemu zresztą dał wyraz sam Zamawiający, unieważniając dokonaną pierwotnie czynność unieważnienia Postępowania i powołując się na wadę postępowania, która jego zdaniem uzasadniała unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy PZP.

Z drugiej strony Zamawiający zdaje się upatrywać podstawy do unieważnienia Postępowania w porównaniu ceny najtańszej oferty nawet nie tyle z kwotą podaną wykonawcom przed otwarciem ofert, ale z zupełnie inną wartością, ustaloną przez siebie i przedstawioną wykonawcom następczo – już po dokonaniu otwarcia ofert i nawet po dokonaniu samej czynności unieważnienia (tj. w ramach „rozszerzenia podstawy prawnej” tej czynności). Kwota ta według stanowiska Zamawiającego kształtuje się bądź to na poziomie 8 801 568 zł, bądź też w granicach sumy 8 955 360 zł (Zamawiający nie wskazuje przy tym nawet, która z ww. kwot miałaby dokładnie odzwierciedlać jego realne możliwości finansowe w tym zakresie).

Jednocześnie Zamawiający pomija okoliczność, że sam oszacował wartość zamówienia na jeszcze inną kwotę, wyższą od wyżej przywołanych – zgodnie z przekazaną przez Zamawiającego dokumentacją, w tym protokołem Postępowania, wartość zamówienia została ustalona na kwotę 9 829 048,24 zł netto, zaś z uwzględnieniem prawa opcji (30%) na kwotę 12 777 762,70 zł.

Niezależnie jednak od tego, którą z przytoczonych wartości pieniężnych Zamawiający ostatecznie uznaje za „kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia” w rozumieniu art. 255 pkt 3 ustawy PZP (podaną przed otwarciem błędnie ustaloną kwotę 4 966 104,05 zł, czy też wywodzone dopiero na etapie „rozszerzenia podstawy unieważnienia” kwoty 8 801 568 zł albo 8 955 360 zł), czynność unieważnienia Postępowania w oparciu o „rozszerzoną podstawę” z art. 255 pkt 3 ustawy PZP musi być uznana za nieprawidłową, gdyż prowadzi do naruszenia podstawowej zasady przejrzystości i wynikających zeń zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oraz jest sprzeczna z celem regulacji art. 255 pkt 3 ustawy PZP.

Cel ten jak słusznie zauważyła Krajowa Izba Odwoławcza w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lipca 2023 r. sygn. akt KIO 1790/23, „należy interpretować z uwzględnieniem całokształtu przepisów ustawy Pzp, które do kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia referują wyłącznie w kontekście przesłanek unieważnienia postępowania - albo ze względu na fakt, że cena oferty jest wyższa niż ta kwota, albo z uwagi na nieprzyznanie zamierzonych środków na sfinansowanie zamówienia (por. ustawy Pzp). Poinformowanie przed otwarciem ofert o kwocie, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, służy zatem możliwości dokonania obiektywnej oceny czy zaoferowane przez wykonawców ceny nie przekraczają możliwości finansowych zamawiającego i czy uzasadnione jest dalsze prowadzenie postępowania. Jednocześnie instytucja ta chroni wykonawców przed arbitralnym unieważnieniem postępowania, wyznaczając górną granicę ceny oferty, dopiero po przekroczeniu której aktualizuje się uprawnienie zamawiającego do unieważnienia postępowania ze względu na brak dostatecznych środków.

Publikowana deklaracja Zamawiającego ma zatem istotne znaczenie dla realizacji zasady jawności i przejrzystości postępowania, a w dalszej kolejności także uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.”

Z całą pewnością nie mieści się w ramach uprawnień Zamawiającego wskazywanie przed otwarciem rażąco zaniżonej kwoty jako rzekomo przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia (co do której już z góry wiadomym jest, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że będzie ona niższa od najtańszej ze złożonych ofert), a następnie unieważnienie postępowania z uwagi na to, że cena oferty najtańszej tę kwotę rzeczywiście przekroczyła.

Przyjmując tak niską kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (z pełną świadomością jej zaniżenia), Zamawiający zapewnił sobie de facto prawo do arbitralnego podjęcia decyzji w przedmiocie unieważnienia, co jest nieprawidłowe mając na uwadze wyjątkowy charakter wskazanej instytucji oraz treść regulacji art. 255 ustawy PZP wprowadzającej enumeratywny katalog przesłanek unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia (a tym samym również, a contrario, zakaz unieważniania postępowań w przypadkach w tym przepisie niewymienionych). Celem regulacji art. 255 pkt 3 ustawy PZP z całą pewnością nie było zaś zapewnienie Zamawiającemu nieograniczonej możliwości unieważnienia Postępowania (co w istocie ma miejsce przy podaniu drastycznie zaniżonej kwoty przed otwarciem ofert), lecz ograniczenie jej do przypadków, gdy cena oferty najtańszej faktycznie przekracza możliwości finansowe Zamawiającego, jasno określone i podane do publicznej wiadomości w postaci określonej sumy pieniężnej bezpośrednio przed otwarciem ofert (wówczas, gdy nie jest jeszcze wiadome, jakie oferty do Zamawiającego wpłynęły).

W tych okolicznościach, wskazanie rażąco zaniżonej kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, nieodpowiadającej ani wartości zamówienia, ani rzeczywistym możliwościom finansowym Zamawiającego (i ustalonej błędnie), musi być uznane za niezgodne z prawem – bowiem podana w takim przypadku kwota nie jest rzeczywista (nie wyznacza rzeczywistego poziomu środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia), lecz pozorna (otwiera ona drogę do unieważnienia postępowania w dowolnym przypadku, wedle uznania Zamawiającego). Ewentualnie, na wypadek, gdyby uznać, że nie ma tu wprost zachodzącej niezgodności z prawem, to zachodzi co najmniej przypadek obejścia prawa – wyrażający się wykorzystaniem przez Zamawiającego instytucji kwoty podawanej przed otwarciem ofert do umożliwienia unieważnienia Postępowania dodatkowo również w innych przypadkach, niż wymienione enumeratywnie w art. 255 ustawy PZP).

W tych okolicznościach, podanie przez Zamawiającego jako kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia wartości pozornej, nieodzwierciedlającej rzeczywistych możliwości finansowych i drastycznie odbiegającej od wartości świadczenia stanowiącego przedmiot zamówienia, jako czynność niezgodna z prawem (art. 222 ust. 4 ustawy PZP) lub co najmniej mająca na celu obejście prawa (art. 255) i nadto niezgodna z zasadami współżycia społecznego, musi być oceniona jako nieważna zgodnie z art. 58 § 1 i 2 k.c.

Podobnie nie może być uznane za prawidłowe unieważnienie Postępowania z uwagi na to, że cena oferty najtańszej przekracza kwotę, jaką zamawiający rzekomo zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a której to kwoty nie podał wykonawcom bezpośrednio przed otwarciem ofert. Oznaczałoby to bowiem, że o tym, czy w danym

przypadku należy unieważnić Postępowanie, Zamawiający decydowałby de facto już po otwarciu ofert (i po zapoznaniu się ze złożonymi ofertami), narażając wykonawców na daleko posuniętą arbitralność w decyzjach zamawiającego.

Przyznanie Zamawiającemu uprawnienia do określania kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia dopiero na etapie badania ofert stwarzałoby możliwość „elastycznego” stosowania uprawnienia do unieważnienia postępowania na zasadach nie mających nic wspólnego z zachowaniem przejrzystości. Podważałoby to również całkowicie sens regulacji art. 222 ust. 4 ustawy PZP nakazującego ujawnienie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia najpóźniej przed otwarciem ofert.

Siłą rzeczy zatem, wskazanie takiej kwoty później, aniżeli „przed otwarciem ofert” jako czynność prawna sprzeczna z prawem musi być uznane za nieważne (art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy PZP).

Przypomnieć w tym zakresie należy, że unieważnienie postępowania winno być traktowane jako sytuacja wyjątkowa. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma bowiem na celu przede wszystkim doprowadzenie do zawarcia umowy z wykonawcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Decyzja o unieważnieniu skutkuje tym, że ustaje toczące się postępowanie i nie może dojść do wyboru najkorzystniejszej oferty z wykonawcą, z którym miałyby zostać podpisana umowa w sprawie zamówienia publicznego (tak m.in. w uzasadnieniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 stycznia 2020 r. sygn. akt KIO 99/20).

W konsekwencji, za nieprawidłową i nieważną musi być uznana również czynność unieważnienia postępowania w oparciu o przesłankę określoną w art. 255 pkt 3 ustawy PZP (skoro dowoluje się ona do kwoty pozornej, której przekazanie również jest nieważne, względnie do innych wartości kwotowych, które nie zostały ujawnione „najpóźniej przed otwarciem ofert”). Udostępniając przed otwarciem ofert nierzetelną informację o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia (zaniżonej i nierzeczywistej (pozornej), Zamawiający w istocie sam pozbawił się możliwości unieważnienia postępowania na wskazanej podstawie – bowiem na obecnym etapie nie ma już możliwości „poprawienia” czy „zaktualizowania” kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia (co zresztą zdaje się dostrzegać Zamawiający, skoro w dniu 8 października unieważnił pierwotną czynność unieważnienia Postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy PZP i dokonał jej unieważnienia z uwagi na wystąpienie niemożliwej do usunięcia wady postępowania).

Niezależnie od powyższego Odwołujący wskazuje, że nie są zgodne z rzeczywistością twierdzenia Zamawiającego, jakoby oferty złożone w niniejszym Postępowaniu były tak drogie, aby Zamawiający nie miał możliwości ich sfinansowania.

Obowiązek zapewnienia gospodarowania odpadami komunalnymi należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) i musi być realizowany na bieżąco w trosce o zdrowie mieszkańców (w szczególności mając na uwadze, że zalegające odpady stwarzają zagrożenie sanitarno-epidemiczne). Stosownie do postanowienia art. 6d ust. 1 ustawy z dnia o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, burmistrz miasta jest obowiązany do udzielenia zamówienia na odbieranie odpadów bądź odbieranie i zagospodarowanie odpadów – od tego obowiązku nie może tak po prostu odstąpić.

Udzielanie zamówień odbywa się zaś na warunkach rynkowych – umowy o zamówienie publiczne są umowami odpłatnymi, w ramach których wykonawcy są uprawnieni do otrzymania wynagrodzenia pokrywającego ponoszone przez nich koszty i zapewniającego im zysk pozwalający na dalsze prowadzenie działalności gospodarczej (działalności o charakterze zarobkowym). Realizacja zamówień publicznych w zamian za wynagrodzenie niepokrywające kosztów byłaby nie tylko sprzeczna z naturą tego stosunku prawnego, ale prowadziłaby wręcz do naruszenia przepisów o obowiązku odrzucania ofert z ceną rażąco niską.

Mając to na uwadze, nawet w sytuacji unieważnienia Postępowania Zamawiający będzie zmuszony do ogłoszenia kolejnego – w którym to postępowaniu będzie musiał wybrać ofertę na warunkach rynkowych.

Jednocześnie wskazać należy, że cena zaoferowana przez Odwołującego (najniższa spośród wszystkich ofert) z całą pewnością nie może być uznana za cenę zawyżoną – jest ona stosunkowo niska. Nie tylko jest ona najniższa spośród wszystkich złożonych ofert, ale też nie odbiega ona w żadnym zakresie od cen rynkowych oferowanych innym zamawiającym w prowadzonych przez te podmioty postępowaniach o udzielenie zamówienia. Cena ta jest zresztą zbliżona do ceny, w zamian za którą obecnie jest świadczona usługa odbioru i zagospodarowania odpadów z terenu Gminy Wojnicz.

Dostrzeżenie w tym zakresie wymaga, że przewidziane przez Zamawiającego wynagrodzenie ma charakter obmiarowy – jego rzeczywista wysokość będzie odpowiadała iloczynowi masy odebranych i zagospodarowanych

odpadów oraz cen jednostkowych podanych w ofercie dla poszczególnych frakcji (rodzajów) odpadów. Analogiczny model został przyjęty w ramach usługi obecnie realizowanej (zaplanowanej na okres od 1 maja 2025 r. do 30 kwietnia 2026 r.).

Jednocześnie w ramach zamówienia udzielanego w niniejszym Postępowaniu Zamawiający założył, że w okresie realizacji niniejszego zamówienia na terenie Gminy Wojnicz zostanie wytworzonych znacznie więcej odpadów, aniżeli w latach ubiegłych (blisko 25% więcej). Mianowicie:

- w ramach zamówienia realizowanego obecnie (M.J. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „M.” M.J.) przewidziany został odbiór i zagospodarowanie 4 461,49 Mg odpadów komunalnych przez 12 miesięcy,
- obecnie Zamawiający zakłada, że przedmiot zamówienia obejmie 11 093 Mg odpadów), co odpowiada 5 546,50 Mg odpadów rocznie (w ciągu 12 miesięcy).

Zaoferowana przez Odwołującego cena za realizację niniejszego zamówienia (11 070 796,80 zł netto) w przeliczeniu na masę odbieranych odpadów (11 093 Mg) odpowiada cenie jednostkowej na poziomie 998 zł netto/Mg.

Analogiczna cena za 1 Mg odbieranych odpadów przez wykonawcę obecnie realizującego usługę (M.) kształtuje się na poziomie 948,67 zł/Mg (4 232 493,00 zł / 4 461,49 Mg).

Tym samym cena zaoferowana przez Odwołującego dla okresu obejmującego kolejne dwa lata jest zaledwie o około 5% wyższa od ceny, za którą zamówienie jest realizowane obecnie (na którą to usługę Zamawiający miał przecież zabezpieczone środki finansowe) – co trudno jest uznać za wzrost znaczący, mając na uwadze rosnące z każdym rokiem koszty odbioru i zagospodarowania odpadów (wzrost wynagrodzeń za pracę, ogólny wzrost cen towarów i usług (inflacja), wzrost kosztów zagospodarowania odpadów, w tym kosztów składowania związanych z rosnącą stawką opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku oraz rosnące koszty i trudności w zagospodarowania odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych (odpadów o kodzie 19 12 12)).

W tej sytuacji nie sposób nie odnieść wrażenia, że unieważnienie Postępowania doprowadzi jedynie do tego, że zostaną złożone nowe oferty na zbliżonym poziomie cenowym (a najprawdopodobniej będą to oferty droższe, bowiem koszty odbioru i zagospodarowania odpadów stale rosną), zaś Zamawiający ostatecznie udzieli zamówienia za cenę wyższą, aniżeli cena zaproponowana w niniejszym Postępowaniu przez Odwołującego

Podobna sytuacja miała zresztą miejsce w przeszłości, gdy Zamawiający, prowadząc postępowanie na odbiór i zagospodarowanie odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w roku 2025 (przez 12 miesięcy od dnia 1 lutego 2025 r. do 31 stycznia 2026 r.) planował przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 3 533 374,87 zł, zaś najkorzystniejsza oferta (złożona przez M.) opiewała na kwotę 3 941 427,60 zł. W tym przypadku Zamawiający również unieważnił postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy PZP. Postępowanie to powtórzył w 2025 r. (zamówienie obejmowało okres 12 miesięcy od 1 maja 2025 r. do 30 kwietnia 2026 r.), w którym to postępowaniu, przeznaczając na sfinansowanie zamówienia kwotę 3 482 269,87 zł, udzielił zamówienia wykonawcy M. z ceną na poziomie 4 571 092,44 zł (a więc za cenę znacznie droższą od tej, która była zaoferowana w postępowaniu uprzednio unieważnionym).

Jest wysoce prawdopodobne, że również w przypadku powtórzenia niniejszego Postępowania uzyskane przez Zamawiającego ceny będą mniej korzystne – a tym samym decyzja

Zamawiającego o unieważnieniu niniejszego Postępowania jest nie tylko nieprawidłowa, ale też nieuzasadniona ekonomicznie.

W tych okolicznościach, odwołanie jako uzasadnione winno zostać uwzględnione.(...)”.

Pismem z dnia 15 grudnia 2025 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie wnosząc o:

- oddalenie odwołania jako całkowicie bezzasadnego,
- zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego kosztów postępowania, według norm przepisanych.

W swojej odpowiedzi na odwołanie Zamawiający podał następujące uzasadnienie.

„(...) Zamawiający Gmina Wojnicz prowadzi powyższe postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na lata 2026 – 2028. 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 dniu 4 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował wykonawców o rozszerzeniu podstawy prawnej czynności unieważnienia postępowania z dnia 8 października 2025 r. wskazując podstawę z art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, podając, że cena oferty najtańszej przekracza kwotę, jaką zamierzał on przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Od tej czynności zamawiającego wykonawca FB Serwis Zielona Karpatia sp. z o.o. ul. Odległa 8, 33-100 Tarnów –

dalej zwany „odwołującym” wniósł w dniu 14 listopada 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (KIO).

We wniesionym odwołaniu zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 3 w zw. z art. 222 ust. 4 w zw. z art. 16 pkt 1 - 3 ustawy PZzp w zw. z art. 58 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.; dalej: „k.c.”) w zw. art. 8 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez unieważnienie Postępowania z uwagi na to, że cena oferty najkorzystniejszej przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Odwołujący opiera podniesione zarzuty w odwołaniu w zasadzie na dwóch argumentach, tj. iż zamawiający ustalając kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia popełnił błąd nie obejmując wartością zamówienia kwoty na sfinansowanie wykonywania zamówienia w roku 2028, oraz przyjęcie założenia, że podanie tak niskiej kwoty było celowym działaniem zamawiającego, aby zapewnić sobie prawo do arbitralnego podjęcia decyzji w przedmiocie unieważnienia postępowania. Nadto odwołujący zarzuca zamawiającemu podawanie różnych kwot, które mają być przeznaczone na sfinansowanie zamówienia.

Przed odniesieniem się do powyższych zarzutów zamawiający zauważa, że odwołujący podnosząc powyższe zarzuty nie wykazuje, iż posiada interes w uzyskaniu zamówienia kwalifikowany możliwością poniesienia szkody materialnej. Podmiot korzystający ze środka ochrony musi wykazać spełnienie tzw. materialnoprawnych przesłanek do wniesienia środka ochrony prawnej, tj. wykazać, że: 1) ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie; 2) poniósł lub może ponieść szkodę; 3) poniesiona lub możliwa do poniesienia szkoda jest wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów Prawa zamówień publicznych. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie. Artykuł 505 ust. 1 Pzp określa materialnoprawne przesłanki korzystania ze środków ochrony prawnej, decydujące o zasadności ich wnoszenia. Brak wykazania przesłanek materialnoprawnych uzasadnia oddalenie odwołania bez potrzeby rozpoznawania zarzutów odwołania.

Zauważenia przy tym wymaga, że art. 505 ust. 1 Pzp wymaga wykazania, że wykonawca posiadał lub posiada interes w uzyskaniu zamówienia i to interes kwalifikowany poniesieniem lub możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. De facto dopiero tak rozumiany interes warunkuje zasadność wnoszonych środków ochrony prawnej i decyduje o potrzebie merytorycznego rozpoznania zarzutów odwołania. Komentowany przepis nie pozwala na alternatywne wykazanie tylko jednej przesłanki, tj. posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia albo poniesienia lub możliwości poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Bez takiego adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego nie jest spełniona materialnoprawna przesłanka dopuszczalności korzystania ze środków ochrony prawnej.

W wyroku KIO z 8.11.2024 r. (KIO 3875/24, Legalis) Izba wyjaśniła, że „nie sposób uznać, że badając legitymację wykonawcy do wniesienia odwołania należy brać pod uwagę również możliwość zaistnienia szkody hipotetycznej, niezwiązanej bezpośrednio z naruszeniem przez zamawiającego przepisów ustawy, zarzucanych odwołaniem. Szkoda, której ryzyko poniesienia wystąpi wyłącznie w razie ziszczenia pewnych warunków (przyszłych i niepewnych), które to nie występują na moment wniesienia odwołania, zdaniem Izby nie jest objęta hipotezą art. 505 ust. 1 zd. 2 Pzp. W przepisie tym mowa bowiem o szkodzie, która powstała lub może powstać „w wyniku”, czyli „w związku przyczynowo-skutkowym” z naruszeniem przepisów przez zamawiającego. Związek ten powinien być adekwatny, czyli normalny”.

Nawiązując do argumentacji odwołania FBService podkreślić należy, że odwołujący uzasadniając kwestie posiadania interesu i możliwość poniesienia szkody podał tylko ogólną formułę, że „Odwołujący wskazuje, iż posiada interes we wniesieniu odwołania, albowiem 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”. Odnosząc się do powyższego stanowiska, zamawiający kwestionuje posiadanie przez odwołującego interesu w uzyskaniu tego zamówienia, a w szczególności możliwości poniesienia szkody. Odwołujący w żaden sposób nie wykazał w nawiązaniu do stanu faktycznego postępowania, iż poprzez działania zamawiającego może ponieść szkodę majątkową, a nadto nie wykazał jakie czynności zamawiający winien podjąć, aby zrealizować to zamówienie.

Dodać należy, iż na realizację całości tego zamówienia zamawiający zamierza przeznaczyć kwotę 4 966 104,05 zł, która dotyczy roku 2026 i 2027, bez kwoty na realizację zamówienia w 2028 roku. Zakładając hipotetycznie, iż gdyby nawet przedmiotową kwotę podwoić i na rok część roku 2027 i 2028 przeznaczyć taką samą kwotę jak na rok 2026/2027 to i tak byłaby to kwota niższa o około 3 miliony złotych od ceny oferty odwołującego. Zamawiający nie ma takich środków

finansowych, aby podnieść kwotę na realizację zamówienia do kwoty podanej w ofercie odwołującego. Podawane powyżej rozważania hipotetyczne zamawiającego w zakresie obowiązującej stawki za odbiór i zagospodarowanie odpadów obecnie u zamawiającego i w gminach sąsiednich odwołujący przyjmuje jako podawanie przez zamawiającego różnych kwot, które przeznacza na sfinansowanie zamówienia. Stanowisko odwołującego nie polega na prawdzie i jest prezentowane tylko w celu poparcia zarzutu odwołania.

Zamawiający wskazując w swojej czynności z dnia 4 listopada 2025 roku, jako podstawę unieważnienia postępowania przepis art. 255 pkt 3 Pzp, tj. iż cena najkorzystniejszej oferty przekracza kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, uznał w wyniku dokonanych ustaleń i analiz, że brak jest możliwości finansowych do przeznaczenia na wywóz i zagospodarowanie odpadów kwoty wyższej, zbliżonej do oferty odwołującego

Podkreślić należy, że okres trwania umowy wynikającej z przedmiotowego postępowania ma trwać 24 miesiące i rozpocząć się od 1 maja 2026 roku. Niespornym jest, że zamawiający w kwocie podanej przed otwarciem ofert nie zawarł kwoty na sfinansowanie zamówienia przechodzącego na rok 2028. Jednakże ta kwestia w żaden sposób nie potwierdza, iż ujęcie kwoty na rok 2028 powodowałoby sytuację, iż kwota, którą zamawiający w takiej sytuacji przeznaczałby na sfinansowanie zamówienia umożliwiałaby przyjęcie oferty odwołującego. Tym samym należy podkreślić, że powyższa okoliczność nie wpływa w żaden sposób na prawidłowość czynności unieważnienia postępowania. Gdyby nawet Zamawiający podwoił kwotę zabezpieczoną w Wieloletnim planie finansowym na to zadanie na 2027 rok (4.366.819,00 zł x 2), co miałyby odzwierciedlać prognozowany plan finansowy na pełne 24 miesiące, to wciąż mógłby przeznaczyć na realizację zamówienia kwotę 8.733.638 zł. Powyższa kwota znacznie odbiega od kwoty podanej w najkorzystniejszej ofercie, to jest 11.956.460,54 zł.

Do analogicznych wniosków prowadzi przeprowadzenie kalkulacji polegającej na obliczeniu iloczynu aktualnej stawki ponoszonej przez mieszkańca Wojnicza na zagospodarowanie odpadów komunalnych

(36 zł) i liczby mieszkańców zgłoszonych do systemu według stanu na dzień 5 września 2025 roku (10.365 mieszkańców). Rzeczony iloczyn wynosi 373.140 zł miesięcznie, co pomnożone przez 24 miesiące trwania umowy, daje sumę 8.955.360,00 zł. Wszystkie powyższe metody obliczenia maksymalnego budżetu, którym Zamawiający może dysponować o okresie realizacji zamówienia, prowadzą do wniosku, iż Zamawiający nie może zwiększyć przeznaczonej do finansowania zamówienia kwoty do wysokości oferty najkorzystniejszej. Gdyby Zamawiający chciał i mógł podnieść kwotę, którą zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia, do kwoty wynikającej z najkorzystniejszej oferty, to musiałby podnieść opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi z 36,00 zł do około 52,00 zł, co byłoby niezwykle drastyczną, nieuzasadnioną podwyżką, niemożliwą do zaakceptowania przez odbiorców odpadów, gdyż wzrost wyniósłby przeszło 40% ceny płaconej obecnie. Nadto Gmina Wojnicz miałaby o kilkanaście złotych większą opłatę niż aktualne najwyższe opłaty stosowane w innych gminach w powiecie tarnowskim i brzeskim. Co więcej, wspólna komisja radnych Rady Miejskiej obradująca dnia 25 września 2025 roku, zajęła następujące stanowisko: Komisja stoi na stanowisku, że

Gmina nie powinna podejmować czynności prawnych i faktycznych, które mogłyby prowadzić do drastycznego podwyższenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonej przez mieszkańców. W szczególności Komisja wskazuje, że zawarcie umowy z podmiotem oferującym stawki znacznie przekraczające założenia budżetowe Gminy mogłoby skutkować nadmiernym obciążeniem mieszkańców kosztami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co należy uznać za rozwiązanie niecelowe. Z powyższego wynika, że radni Rady Miejskiej nie planują radykalnych podwyżek przedmiotowej opłaty, co uniemożliwia podwyższenie kwoty do ceny oferty najkorzystniejszej (Załącznik – stanowisko wspólnej komisji radnych Rady Miejskiej). Powyższe stanowisko jest także wyznacznikiem dla działań Burmistrza Wojnicza w zakresie możliwości wnioskowania do Rady Miejskiej o podwyższenie odpłatności za odbiór i zagospodarowanie odpadów od mieszkańców.

Tak więc zamawiający nie ma środków finansowych ani możliwości, aby zwiększyć kwotę na realizację tego zamówienia do kwoty wskazaniem w ofercie odwołującego, której cena jest najniższa.

Nadto podkreślić należy, że zwrot zawarty w przepisie art. 255 pkt 3 Pzp - "może" jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem zamawiającego. Dodatkowo podać należy, 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. Wskazać należy na stanowisko KIO wyrażone w wyroku sygn. akt KIO

68/24 z dnia 30 stycznia 2024 r., gdzie uznano, że "...Skoro decyzja o zwiększeniu kwoty jest suwerenną decyzją zamawiającego, a wykonawca nie może badać jego rzeczywistych możliwości finansowych, dla uzasadnienia dokonania czynności unieważnienia wystarczającym jest powołanie się na okoliczności, o którym mowa w przepisie art. 255 pkt 3 p.z.p., tj. na wysokość kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz kwoty, jaka została wskazana w ofercie wykonawcy najkorzystniejszego lub wykonawcy z najniższą ceną. Proste porównanie tych kwot jest wystarczającym uzasadnieniem dokonania tej czynności. "

Nadto w orzeczeniu KIO sygn. akt KIO 712/24 z dnia 20 marca 2024 r., uznano, że Zamawiający nie ma obowiązku poszukiwania źródeł finansowania ponad kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia i wskazał przy otwarciu ofert. Ustawa prawo zamówień publicznych nie wprowadza żadnego mechanizmu weryfikacji decyzji Zamawiającego co do zwiększenia lub braku zwiększenia kwoty na realizację zamówienia. W szczególności nie przewiduje wymogów uzasadnienia odmowy zwiększenia środków i komunikowania tej decyzji wykonawcom. Z żadnego artykułu nie wynika również obowiązek udowadniania, że możliwości finansowe Zamawiającego nie pozwalają na zwiększenie środków na realizację zamówienia."

Kolejnym stanowiskiem KIO, które można wprost zastosować w stosunku do roszczeń odwołującego o możliwościach finansowych zamawiającego i możliwości jej badania, jest stanowisko zawarte w orzeczeniu KIO z 30 maja 2025 roku, sygn. akt: KIO 1665/25, w którym stwierdzono, że „należy rozważyć, czy skoro decyzja o zwiększeniu środków finansowych na realizację zamówienia jest uprawnieniem zamawiającego to, czy w sytuacji, gdy nawet dojdzie "do celowego zaniżenia tej kwoty" ingerencja w gospodarkę finansową zamawiającego jest możliwa? Takiej możliwości nie ma. Dlatego też wystarczającym jest, aby w informacji o unieważnieniu postępowania zamawiający wskazał jedynie, że dokonał weryfikacji swoich możliwości w tym zakresie z negatywnym wynikiem."

Przepis art. 255 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych nie umożliwia wykonawcy badania rzeczywistych możliwości finansowych Zamawiającego. Jak stanowi wyrok KIO 68/24 z dnia 30 stycznia 2024 r. "Zatem możliwe będzie unieważnienie postępowania na ww. podstawie nawet w przypadku nieznacznego przekroczenia budżetu zamawiającego". Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie, w szczególności w wyroku sygn. akt. KIO 1040/24 z dnia 15 kwietnia 2024 r., w którym Izba przyjęła, iż "Zamawiający ma pełną autonomię co do podjęcia decyzji o poszukiwaniu dodatkowych środków na realizację zamówienia. Odmowa zwiększenia kwoty nie może stanowić podstawy jakichkolwiek roszczeń i nie stanowi uzasadnionej podstawy do kwestionowania czynności unieważnienia przedmiotowego postępowania (wyrok KIO z 22 stycznia 2019 r. sygn. akt KIO 2608/18). Wobec tak przyjętej interpretacji powyższego przepisu nie można również uznać, że na zamawiającym ciąży jakiś podwyższony rygor dowodowy uzasadnienia czynności unieważnienia postępowania na tej podstawie."

Należy nadto podkreślić, że zgodnie z treścią art. 255 Pzp cz. wstępną przepis ten nakazuje zamawiającemu unieważnienie postępowania w sytuacjach wymienionych w pkt od 1—6. Tak więc jeśli zamawiający nie może lub nie zamierza zwiększyć kwoty na sfinansowanie zamówienia to jest zobowiązany do unieważnienia takiego postępowania. Przepis ten ma zapobiegać stanom, iż zamawiający zawierając umowę o wykonanie zamówienia w sytuacji, kiedy nie posiada wystarczających środków na jego sfinansowanie, zgodnie ze złożoną ofertą, doprowadzałby do zaburzeń na rynku wykonawców, mogącą skutkować upadłością podmiotów gospodarczych. Dlatego też zgodnie z obowiązującymi w tej materii przepisami Pzp, zamawiający nie może być obligowany do podjęcia jakichkolwiek działań celem zwiększenia kwoty ponad kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia publicznego ponad swoje możliwości, które uzewnętrznili poprzez podanie kwoty jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Dlatego też zdaniem zamawiającego zasadnym jest uznanie, że zamawiający nie dopuścił się naruszenia przepisów z art. 255 pkt 3 Pzp oraz innych wskazanych w odwołaniu, gdyż zamawiający po dokonaniu analizy finansowej uznał, że nie może zwiększyć kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, a w szczególności do oferty cenowo najkorzystniejszej. Dlatego też był zobligowany w oparciu o przepis art. 255 pkt 3 Pzp, postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia unieważnić.(...)"

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności w oparciu o treść akt sprawy odwoławczej, w tym treść Specyfikacji Warunków Zamówienia, zwanej dalej SWZ, odwołanią na podstawie odpowiedzi Zamawiającego na odwołanie z dnia 15 grudnia 2025 r., pisma procesowego Odwołującego z dnia 15 grudnia 2025 r., stanowiska Zamawiającego z dnia 23 grudnia 2025 r., jak również na podstawie złożonych wyjaśnień Izba postanowiła odwołanie oddalić.

Odwołanie nie zawierało braków formalnych, wpis został przez Odwołującego uiszczony, zatem odwołanie podlegało rozpoznaniu. Izba nie stwierdziła przesłanek do jego odrzucenia.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Izba nie doszukała się w działaniach Zamawiającego naruszenia przepisów: art. 255 pkt 3 ustawy Pzp w zw. z art. 222 ust. 4 w zw. z art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.; dalej: „k.c.”) w zw. art. 8 ust. 1 ustawy Pzp.

Rozpoznając istotę sprawy należy wskazać, że zasadniczym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia była kwestia oceny czy Zamawiający dokonał unieważnienia przedmiotowego przetargu z pominięciem przesłanek określonych w art.255 pkt 3 ustawy Pzp.

W pierwszej kolejności wymaga wskazania, że istotne jest rozważenie i wzięcie pod uwagę treści przepisu art.255 pkt 3 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty.

Do przyjęcia bezskuteczności dokonanej przez Zamawiającego czynności unieważnienia przetargu na zasadzie art.255 pkt 3 ustawy Pzp konieczne jest wykazanie braku spełnienia wszystkich przesłanek prawnych określonych w tym przepisie.

W związku z tym Izba ustaliła, że Zamawiający w informacji z otwarcia ofert podał kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia w wysokości 4 966 104,05 PLN brutto.

Izba stwierdziła również, że Zamawiający poinformował wykonawców, że otwarto oferty złożone przez następujących Wykonawców:

a. Odwołującego, cena 11 956 460,54 PLN.

b. M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Miki”, ul. Nad Drwiną 33, 30-841 Kraków, cena: 13 851 878,26 PLN.

Powyższe okoliczności potwierdzają zatem, że Zamawiający nie naruszył przepisu art.222 ust. 4 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający, najpóźniej przed otwarciem ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Idąc dalej, wymaga wskazania, że z powyższego zestawienia cenowego wynika w sposób jednoznaczny, że Odwołujący złożył ofertę z najniższą ceną, której wartość ponad dwukrotnie przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W ocenie Izby – okoliczność wadliwego szacowania przez Zamawiającego kosztów realizacji zamówienia jest irrelevantna w stosunku do faktów uzasadniających unieważnienie przetargu mieszczących się w dyspozycji przepisu art.255 pkt 3 ustawy Pzp.

Jednocześnie z oświadczenia złożonego przez Zamawiającego, a także ze złożonych w sprawie dowodów trudno jest wywnioskować, że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

Według zapatrywania Izby - Zamawiający już w treści samego rozstrzygnięcia o unieważnieniu przetargu wyraził swoją wolę w postaci oświadczenia o braku możliwości zwiększenia kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do ceny oferty Odwołującego.

W związku z brzmieniem art.255 pkt 3 ustawy Pzp – zdaniem Izby – wystarczającym warunkiem do unieważnienia przetargu jest wykazanie przez Zamawiającego przesłanek opisanych w powyższym przepisie.

W ocenie Izby – ustawodawca nie określił na gruncie ustawy Pzp jakiegokolwiek procedury ustalającej zamiar danego zamawiającego w odniesieniu do faktu, czy może on zwiększyć kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty, a także w jaki sposób byłby on zobowiązany do analizy tej sytuacji.

Izba uznała, że informacja Zamawiającego o unieważnieniu przetargu skierowana do wykonawców zawierała wszelkie elementy konieczne opisane w przepisie, o którym wyżej mowa, do przyjęcia skuteczności jego oświadczenia o unieważnieniu postępowania o uzp.

Wystarczającym uzasadnieniem faktycznym do umotywowania unieważnienia przetargu w trybie art.255 pkt 3 ustawy Pzp jest – w opinii Izby - sama informacja Zamawiającego o przekroczeniu kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w stosunku do kwoty najkorzystniejszej oferty.

Dodatkowo, w tej materii Izba oparła swoje rozstrzygnięcie na poglądach doktryny wyrażonych między innymi w publikacji autorstwa Małgorzaty Rakowskiej wyrażonej w publikacji Prawo Zamówień Publicznych z 2023 r., Nr 4, str. 46-

55 pod tytułem „Unieważnienie przetargu z braku dostatecznego pokrycia finansowego”, gdzie przedstawiono następujące przekonanie nawiązujące do istoty sporu w rozpoznawanej sprawie:

„Sformułowanie, że zamawiający „może” zwiększyć kwotę przeznaczoną na realizację zamówienia nie odnosi się bowiem do woli zamawiającego (chcę - nie chcę), lecz do faktycznych możliwości w zakresie dobra, jakie chce pozyskać, udzielając zamówienia. Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość zwiększenia kwoty pokrycia finansowego w związku z wyborem oferty. Jednak decyzja o zwiększeniu tej kwoty jest oparta na swobodnym uznaniu zamawiającego. Wyrażenie „może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty” należy interpretować jako uprawnienie zamawiającego i to do jego decyzji należy kwestia możliwości zwiększenia środków finansowych na dany cel. Podkreślić przy tym należy, że Zamawiający, działając jako gospodarz postępowania, zawsze może dokonać korekt wydatków w swoim planie finansowym, może więc zwiększyć tę kwotę. Zwiększenie jest jednak uprawnieniem, a nie obowiązkiem zamawiającego. Zamawiający nie ma zatem obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W każdym przypadku powinien więc zweryfikować swoje możliwości finansowe, biorąc pod uwagę charakter i okoliczności udzielanego zamówienia oraz uwzględniając wiążące go przepisy i zasady dotyczące gospodarowania środkami finansowymi. A tym samym wykonawcy uczestniczący w postępowaniu nie mogą domagać się od zamawiającego, aby znalazł dodatkowe środki na sfinansowanie danego zamówienia. To zamawiający dokonuje bowiem oceny, jaką kwotę przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a kontrola gospodarowania środkami finansowymi przez zamawiającego nie należy do kompetencji uczestników postępowania.

Oznacza to więc, że nie można wymagać od zamawiającego, aby dokonywał przesunięć swoich środków finansowych, rezygnując z zadań, które ma zaplanowane do wykonania w ramach danego okresu budżetowego i przeznaczyć uzyskane stąd kwoty na jedne zakupy kosztem drugich albo też nakazywanie mu wydania na dane zamówienie kwoty, którą zamierzał wydać na coś innego lub którą zamierzał zaoszczędzić. Przepisy nie przyznają wykonawcom uprawnień do żądania ingerencji w budżet zamawiającego pod kątem wydatkowania przez niego środków budżetowych, a także kontroli tych wydatków w zakresie celowości i gospodarności. Kontrolę prawidłowości wydatków zamawiającego sprawują powołane w tym celu instytucje. Taką instytucją nie jest Krajowa Izba Odwoławcza, gdyż Izba nie jest uprawniona do ingerencji w gospodarkę finansową Zamawiającego i nie może też nakazać zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zadania.

Warto zwrócić uwagę na dwa orzeczenia, w których Izba, rozpoznając zasadność unieważnienia postępowania na podstawie prawnej będącej przedmiotem niniejszych rozważań odniosła się także do kwoty, którą zamawiający podał jako przeznaczoną na realizację przedmiotu zamówienia podkreślając, że kwota była nieadekwatna do jego wartości, o czym Zamawiający musiał wiedzieć. W konsekwencji - w ocenie Izby - doszło do unieważnienia postępowania na podstawie pozornego wypełnienia się przesłanek określonych w PrZamPubl, gdyż zamawiający bezprawnie unieważnił postępowanie, uznając, że nie może zwiększyć kwoty na realizację przedmiotu zamówienia, po tym, gdy zamawiający celowo zaniżył tę kwotę. O ile Izba nie jest uprawniona do ingerencji w gospodarkę finansową gminy, stąd nie może nakazać zwiększenia środków przeznaczonych na realizację tego zamówienia, o tyle może nakazać, aby Zamawiający rozważył zwiększenie kwoty środków, które zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie powyższego zamówienia, do ceny oferty Odwołującego, z uwzględnieniem ustalonych powyżej okoliczności.

Wobec tego należy rozważyć czy skoro decyzja o zwiększeniu środków finansowych na realizację zamówienia jest uprawnieniem zamawiającego to, czy w sytuacji gdy nawet dojdzie „do celowego zniżenia tej kwoty” ingerencja w gospodarkę finansową zamawiającego jest możliwa? Takiej możliwości nie ma. Dlatego też wystarczającym jest, aby w informacji o unieważnieniu postępowania zamawiający wskazał jedynie, że dokonał weryfikacji swoich możliwości w tym zakresie z negatywnym wynikiem.

Odnosząc się do decyzji zamawiającego o ewentualnym zwiększeniu kwoty jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty lub oferty z najniższą ceną, nie sposób nie odnieść się do sytuacji, w których postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone jest z podziałem na części. Jednak i w takim przypadku zamawiający nie ma obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w danej części zamówienia (wyodrębnionego zadania). Dla każdego zadania prowadzone było bowiem odrębne postępowanie przy wyborze oferty, w tym odrębnie szacowane były wartości, a także odrębnie ogłoszona została na tle składanych w danym zadaniu oferty przed ich otwarciem - kwota, jaką zamierzał zamawiający przeznaczyć w danym zadaniu na realizację

zamówienia. Takie procedowanie mieści się w kompetencjach zamawiającego, które dopuszczają możliwość unieważnienia postępowania przez zamawiającego, po samym tylko ustaleniu, że oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w danej części zamówienia (wyodrębnionego zadania). Oznacza to, że takie same zasady stosuje się do postępowań prowadzonych z podziałem na części, odnosząc je do każdej z tych części z osobna.”.

Izba zaaprobowała również stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Zamówień Publicznych z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 73/22, w którym przyjęto zapatrywanie, że decyzja co do możliwości zwiększenia kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia należy do zamawiającego, bowiem to zamawiający podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania i o budżecie na ten cel przeznaczony, a kwestia faktycznych zasobów finansowych zamawiającego nie ma w tej kwestii znaczenia. Ewentualne zmiany co do możliwości zwiększenia kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia są czynnościami leżącymi po stronie zamawiającego i w zależności od jego statusu prawnego podlegają decyzji własnej zamawiającego lub są uzależnione od innych podmiotów, w szczególności od dysponentów budżetowych określonego stopnia. Art. 93 ust. 1 pkt 4 dopuszcza wprost możliwość unieważnienia postępowania przez zamawiającego, po samym tylko ustaleniu, że oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Możliwość podwyższenia kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia stanowi jego uprawnienie, a nie obowiązek. To uprawnienie nie oznacza jednak nałożenia na zamawiającego obowiązku korygowania uprzednio ustalonych i ogłoszonych zamiarów co do kwoty przewidzianej do wydatkowania. Zatem zamawiający nie ma obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W związku z powyższym Izba uznała wszelkie dowody Odwołującego złożone w przedmiotowej sprawie za bezprzedmiotowe i wobec tego Izba postanowiła je oddalić jako nieprzydatne do wykazania przesłanek z art.255 pkt 3 ustawy Pzp.

W tym stanie rzeczy Izba na podstawie art. 553 ustawy Pzp postanowiła oddalić odwołanie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i art.576 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania .

Przewodniczący: