Sygn. akt: KIO 5366/25

WYROK

Warszawa, dnia 21 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:
Przewodnicząca: Elżbieta Dobrenko
Protokolant:Krzysztof Chmielewski
po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 grudnia 2025 r. przez wykonawcę M.K., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K. w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Brześć Kujawski

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Gminie Brześć Kujawski unieważnienie czynności unieważnienia postępowania.
2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego – Gminę Brześć Kujawski i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000,00 złotych (dziesięć tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez wykonawcę M.K., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K. tytułem wpisu od odwołania.
3. Zasądza od zamawiającego – Gminy Brześć Kujawski na rzecz wykonawcy M.K., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K. kwotę 10 000,00 złotych (dziesięć tysięcy złotych zero groszy).

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.

Przewodnicząca:……..

Sygn. akt: KIO 5366/25

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

Zamawiający Gmina Brześć Kujawski, dalej: „*zamawiający*" prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „*ustawa Pzp*" postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym pn.: „Budowa kotłowni miejskiej w Brześciu Kujawskim", dalej: „*postępowanie"*.
Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 19 sierpnia 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00380932.
1 grudnia 2025 r. wykonawca M.K., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe M.K, *dalej: „odwołujący"* wniósł odwołanie od czynności zamawiającego, podjętych postępowaniu, tj. unieważnienia postępowania ze wskazaniem uzasadnienia w sposób lakoniczny i wybiórczy, w szczególności zaniechanie przez zamawiającego wskazania uzasadnienia prawnego, a także brak okoliczności faktycznych uprawniających zamawiającego do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy.
Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy:

1. art. 255 pkt 5 ustawy Pzp w zw. z art. 260 ustawy Pzp poprzez unieważnienie niniejszego postępowania ze wskazaniem uzasadnienia w sposób lakoniczny i wybiórczy,
   a w konsekwencji zaniechanie obowiązku wskazania uzasadnienia faktycznego i prawnego czynności unieważnienia postępowania w sposób wyczerpujący i niebudzący wątpliwości, a także unieważnienia postępowania z powołaniem się na podstawę prawną, które
   to okoliczności faktyczne i prawne wyłączają możliwość jej zastosowania,
2. art. 16 ustawy Pzp poprzez naruszenie zasady przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz o:
1. nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności polegającej na unieważnieniu niniejszego postępowania,
2. obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z wykazem kosztów (przedstawionych na rozprawie),
3. przeprowadzenie dowodów z dokumentów przywołanych w treści uzasadnienia.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz stanowisk stron, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, a odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.
Izba ustaliła, że odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.
W odpowiedzi na odwołanie zamawiający – piśmie z 15 stycznia 2025 r. wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz zamawiającego zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.
Izba zaliczyła do materiału dowodowego sprawy dokumenty pochodzące z akt sprawy odwoławczej oraz wydruk mapy, obrazujący miejsce budowy nowej kotłowni oraz położenie budynków przy ul. Nowej 19 oraz Nowej 19a, złożony przez odwołującego w postępowaniu.
Izba ustaliła, że zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest budowa nowoczesnej, w pełni wyposażonej kotłowni gazowej o mocy 4,7 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i instalacjami w branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej. Inwestycja będzie zlokalizowana na działkach nr 224/7 i 223/14, obręb 0002, w miejscowości Brześć Kujawski i realizowana będzie zgodnie z dokumentacją projektowa, obowiązującymi przepisami prawa oraz wytycznymi technicznymi.
Zakres zamówienia obejmuje – zgodnie z pkt 4 SWZ: Opis przedmiotu zamówienia:
1.Branża budowlana
-Organizacja placu budowy, w tym zaplecza technicznego, ogrodzenia oraz zabezpieczeń BHP.
-Wykonanie robót ziemnych, fundamentowych oraz izolacji przeciwwilgociowych i termicznych.
- Budowa budynku kotłowni o konstrukcji murowanej lub stalowej, zgodnie z projektem wykonawczym.
- Realizacja elementów konstrukcyjnych: ściany wewnętrzne i zewnętrzne, stropy dach wraz z obróbkami blacharskimi.
-Montaż stolarki okiennej i drzwiowej, w tym drzwi technicznych.
-Wykonanie prac wykończeniowych: tynki, posadzki przemysłowe, powłoki malarskie i ochronne,
- Budowa zewnętrznych dojść i dojazdów technicznych, odwodnienia oraz utwardzenie terenu.
- Zagospodarowanie terenu działki nr 224/7 zgodnie z projektem.
2. Branża sanitarna.
-Wykonanie zewnętrznych sieci: wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, gazowej oraz ciepłowniczej,
- Montaż wewnętrznych instalacji sanitarnych: woda zimna i ciepła, kanalizacja sanitarna, wentylacja mechaniczna.
- Wykonanie instalacji technologicznej kotłowni, zgodnie z projektem technologicznym,
- Budowa stalowej konstrukcji wsporczej oraz montaż 5 kominów spalinowych.
- Modernizacja istniejącej instalacji technologicznej w budynku kotłowni przy ul. Królewskiej.
- Przeprowadzenie próby szczelności, badań ciśnieniowych, regulacji i rozruchu instalacji.
3. Branża elektryczna
- Demontaż istniejących instalacji kolidujących z inwestycją.
- Wykonanie zasilania podstawowego i instalacji wewnętrznych dla kotłowni.
-Instalacja tablicy rozdzielczej, zasilania urządzeń technologicznych, oświetlenia wewnętrznego i zewnętrznego oraz gniazd odbiorczych.
- Wykonanie instalacji bezpieczeństwa: system detekcji gazu, sygnalizacji włamania i napadu, wyłącznika ppoż.
- Montaż systemów ochrony przeciwpożarowej, odgromowej, przepięciowej oraz instalacji uziemiającej.
W Wyjaśnieniach treści SWZ z 18 września 2025 r. – pytanie nr 6, zamawiający w odpowiedzi na pytanie: Prosimy o podanie, jakie jest minimalne zapotrzebowanie mocy w sieci centralnego ogrzewania, wskazał:
„Zapotrzebowanie na moc obecnych odbiorców ciepła:
1. Włocławska Spółdzielnia Mieszkaniowa – 0,654 MW
2. Apteka – 0,58 MW
3. Brzeski Ośrodek Pomocy Społecznej – 0,52 MW
4. Szkoła – 1 MW
5. Nowe Osiedle ul. Nowa 23 – 0,90 MW.”
7 listopada 2025 r. zamawiający unieważnił postępowanie wskazując jako podstawę przepis 255 pkt 6 ustawy Pzp.
Po uwzględnieniu wniesionego przez odwołującego odwołania, zamawiający w dniu
26 listopada 2025 r. ponownie unieważnił postępowanie.
W uzasadnieniu powyższej czynności zamawiający wskazał:
„Zamawiający, **Gmina Brześć Kujawski**, działając na podstawie art. 260 ustawy z dnia
11 września 2019r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Pzp”, zawiadamia, że unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

Uzasadnienie prawne:

Art. 255 ust. 5 ustawy Pzp – wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Uzasadnienie faktyczne:

W trakcie procedury przetargowej do Zamawiającego wpłynęły dwa pisma, od Brzeskiego towarzystwa budownictwa Społecznego sp. z o.o. z siedziba przy ul. Nowej 19 w Brześciu Kujawskim oraz od Wspólnoty Mieszkaniowej budynku przy ul. Nowej 19A w Brześciu Kujawskim, zawierające wniosek o przyłączenie wskazanych budynków do planowanej kotłowni miejskiej.

Uwzględnienie tych wniosków wymaga rozszerzenia zakresu inwestycji o wykonanie odcinka sieci ciepłowniczej oraz dodatkowych przyłączy ciepłowniczych do ww. obiektów, a tym samym dokonania modyfikacji dokumentacji projektowej oraz opisu przedmiotu zamówienia. Zmiana ta wpływa w sposób istotny na charakter, wartość oraz zakres zamówienia i nie może być dokonana w ramach toczącego się postępowania bez naruszenia przepisów ustawy Pzp dotyczących równego traktowania wykonawców oraz zasady przejrzystości.

Z uwagi na powstałą istotną zmianę okoliczności i konieczność dostosowania zakresu zamówienia do nowych potrzeb, prowadzenie postępowania w dotychczasowym brzmieniu nie leży w interesie publicznym. Wobec powyższego Zamawiający był zobowiązany do jego unieważnienia."

Zgodnie z przepisem art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli:

5) wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Przepis art. 260 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zawiadamia równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub zostali zaproszeni do negocjacji - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Stosownie do art. 16 pkt 2 ustawy Pzp, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

2) przejrzysty.

Stosowanie do przepisu art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający jest uprawniony do unieważnienia postępowania w przypadku łącznego wystąpienia następujących przesłanek:

- wystąpiła istotna zmiana okoliczności,
- wystąpienie istotnej zmiany okoliczności musi powodować, że prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym,
- zmiany okoliczności nie można było wcześniej przewidzieć.

Zmiana okoliczności musi być obiektywnie nie do przewidzenia nie tylko przez zamawiającego, ale również przez każdy podmiot działający z zachowaniem należytej staranności w chwili wszczęcia postępowania oraz musi być trwała.

W wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z 3 marca 2025 r., sygn. akt KIO 199/25 podkreślono, że zmiana okoliczności nie musi być nadzwyczajna, a więc nie musi być spowodowana niezwykłymi okolicznościami, które rzadko się zdarzają, są wyjątkowe, niezwykłe. Wystarczy, aby była ona istotna, przy czym za istotną nie może być uznana każda zmiana okoliczności.

Ponadto skutkiem zmiany okoliczności musi być upadek potrzeby udzielenia zamówienia lub kontynuowania postępowania w świetle interesu publicznego.

Interes publiczny, o którym mowa w przepisie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp, to nade wszystko korzyści uzyskiwane w wyniku realizowanych przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań administracji rządowej i samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, związanych np. z ochroną zdrowia, zapewnieniem porządku publicznego.

Izba nie zgodziła się ze stanowiskiem odwołującego, że zamawiający w ogóle zaniechał obowiązku wskazania uzasadnienia faktycznego i prawnego czynności unieważnienia postępowania. Natomiast Izba stwierdziła, że uzasadnienie zamawiającego dotyczące podjętej przez niego czynności unieważnienia postępowania nie przedstawiało w sposób wyczerpujący wszystkich zasadniczych powodów decyzji.

Zamawiający w sposób ogólnikowy wskazał, że uwzględnienie wniosków o przyłączenie dwóch budynków wymaga rozszerzenia zakresu inwestycji o wykonanie odcinka sieci ciepłowniczej oraz dodatkowych przyłączy ciepłowniczych do ww. obiektów, a tym samym dokonania modyfikacji dokumentacji projektowej oraz opisu przedmiotu zamówienia, sama zmiana wpływa w sposób istotny na charakter, wartość oraz zakres zamówienia i nie może być dokonana w ramach toczącego się postępowania bez naruszenia przepisów ustawy Pzp dotyczących równego traktowania wykonawców

oraz zasady przejrzystości.
Zamawiający zaniechał wyjaśnienia, dlaczego uznał, że wykonanie dodatkowego odcinka sieci ciepłowniczej oraz dodatkowych przyłączy ciepłowniczych w związku z wnioskami
o przyłączenie do mającej powstać kotłowni stanowi istotną okoliczność,
z powodu której postępowanie nie może być kontynuowane.
Odwołujący podnosił w uzasadnieniu zarzutów odwołania, że wykonanie odcinka sieci ciepłowniczej oraz dodatkowych przyłączy ciepłowniczych do budynków, które miałyby być przyłączone do nowej kotłowni nie ma związku z wybudowaniem kotłowi, kotłownia może powstać niezależnie od tego, czy powstaną sieci ciepłownicze pozwalające na przyłączenie budynków. Nowa kotłownia jest w stanie „wyprodukować" taką ilość ciepła, która pozwoli na zaopatrzenie w/w budynków w ciepło, bez konieczności dokonywania jakichkolwiek zmian
w tym zakresie. Odwołujący przywołał Wyjaśnienia treści SWZ – pytanie nr 6 z 18 września 2025 r., w których zamawiający określił minimalne zapotrzebowanie sieci CO:
1. Włocławską Spółdzielnię Mieszkaniową – 0,654 MW,
2. Aptekę – 0,58 MW,
3. Brzeski Ośrodek Pomocy Społecznej – 0,52 MW,
4. Szkołę – 1 MW,
5. Nowe Osiedle ul. Nowa 23 – 0,90 MW. Łącznie ok. 3,65 MW.
Zdaniem odwołującego zamawiający zabezpieczył ok. 1 MW(1000 kW) na przyłączenie nowych odbiorców do kotłowi będącej przedmiotem postępowania, a to oznacza, że budynki położone przy ul. Nowej 19 i ul. Nowej 19a mogłyby być „obsłużone" przez nowo powstałą kotłownię.
Zdaniem Izby, przedstawione przez zamawiającego uzasadnienie nie zawierało należytego przedstawienia wszystkich okoliczności, leżących u podstaw podjętej przez zamawiającego decyzji o unieważnieniu postępowania.
Jest to o tyle istotne, że zamówienie nie obejmuje wykonania zarówno sieci ciepłowniczej, ani dodatkowych przyłączy ciepłowniczych.
Izba stwierdziła, że zamawiający w piśmie – odpowiedzi na odwołanie z 15 stycznia 2026 r. oraz podczas rozprawy wskazał na nową okoliczność, która jego zdaniem miała istotne znaczenie dla decyzji o unieważnieniu postępowania: konieczność modyfikacji zamówienia
w związku ze zwiększeniem mocy kotłowni oraz zapewnieniem zapasu mocy kotłowni.
Jednak powyższa okoliczność nie została wskazana w uzasadnieniu czynności unieważnienia postępowania z 26 listopada 2025 r., co oznacza, że zamawiający rozszerzył podstawę faktyczna decyzji o unieważnieniu postępowania oraz zaniechał przedstawienia i należytego uzasadnienia decyzji o unieważnieniu postępowania.
Wskazanie wszystkich powodów unieważnienia postępowania dopiero w odpowiedzi na odwołanie, a także w trakcie rozprawy jest spóźnione. Odwołujący nie może być zaskakiwany nowymi przyczynami unieważnienia postępowania w odpowiedzi na przedstawiony
w odwołaniu zarzut, ponieważ nie ma możliwości odniesienia się do okoliczności przywołanych przez zamawiającego już po wniesieniu odwołania
Unieważnienie postępowania ma charakter wyjątkowy w związku z zasadniczym celem postępowania, jakim jest udzielenie wykonawcy zamówienia. Jest również czynnością, od której przysługuje wykonawcom prawo do wniesienia odwołania. Z tego względu ważne
i konieczne jest, aby zamawiający przedstawił w uzasadnieniu swojej decyzji wszystkie przyczyny unieważnienia postępowania.
Wykonawca w oparciu o powody wskazane w uzasadnieniu decyzji o unieważnieniu postepowania podejmuje decyzję o skorzystaniu ze środków ochrony prawnej.
W konsekwencji Izba uznała, że zamawiający nie wykazał spełnienia wszystkich przesłanek określonych w przepisie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp z uwagi na niewykazanie spełnienia przesłanki wystąpienia istotnej zmiany okoliczności, z uwagi nie niepełne uzasadnienie decyzji o unieważnieniu postępowania zamawiający naruszył równie z zasadę przeprowadzenia postępowania w sposób przejrzysty.
W związku z powyższym, odwołanie podlegało uwzględnieniu.
O kosztach postępowania Izba orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 7 ust.
1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437) mając na uwadze wynik postępowania.
Wobec uwzględnienia odwołania w całości koszty postępowania odwoławczego ponosi zamawiający.
Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis uiszczony przez odwołującego. Natomiast odwołujący, pomimo że zawarł wniosek o obciążenie zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z wykazem kosztów

(przedstawionych na rozprawie), takiego wykazu nie złożył.
Zgodnie z § 5 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r., uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, a w okolicznościach, o których mowa odpowiednio w § 7 ust. 2 pkt 2 i 3, ust. 3 i 4, § 8 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b i pkt 4, koszty uczestnika postępowania odwoławczego, który przystąpił po stronie zamawiającego i wniósł sprzeciw,
w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy, obejmują:
a) koszty związane z dojazdem na wyznaczone posiedzenie lub rozprawę,
b) wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych,
c) wynagrodzenie biegłych oraz zwrot poniesionych przez nich wydatków, jeżeli dowód z opinii biegłego został dopuszczony przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego,
d) inne uzasadnione wydatki, w tym koszty przeprowadzenia innych dowodów w postępowaniu odwoławczym niż dowód z opinii biegłego, dopuszczonych przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego.
Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:……