

WYROK

Warszawa, dnia 11 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 grudnia 2025 r. przez wykonawcę **Zduńskowolskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Zduńskiej Woli** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Urząd Miasta Łodzi**

przy udziale uczestnika po stronie odwołującego – wykonawcy **Fundacja D.T. Sport z siedzibą w Lesznie**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy **Fundacja Wodna Służba Ratownicza z siedzibą we Wrocławiu**

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża **Odwołującego** i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy)** uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania,

2.2. zasądza od **Odwołującego** na rzecz **Zamawiającego** kwotę **3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy)** tytułem zwrotu kosztów strony poniesionych w związku z wynagrodzeniem 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**.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt KIO 5663/25

Uzasadnienie

Urząd Miasta Łodzi dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi na podstawie art. 359 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) zwanej dalej „ustawą Pzp”, w związku z art. 275 pkt 2 ustawy, w którym w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy, a następnie Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę z możliwością przeprowadzenia negocjacji o wartości nie przekraczającej 750 000,00 euro na „Świadczenie usług przez ratowników wodnych na terenie obiektów MOSiR w Łodzi w 2026 r.” Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 listopada 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00517827.

W dniu 16 grudnia 2025 r. wykonawca Zduńskowolskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Zduńskiej Woli, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 275 pkt 2 ustawy Pzp w związku z art. 17 ust. 1 ustawy Pzp (niewykorzystanie negocjacji):

a) polegające na dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty bez przeprowadzenia negocjacji z wykonawcami, mimo że wszystkie złożone oferty przekraczały kwotę, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a tryb postępowania oraz Specyfikacja Warunków Zamówienia przewidywały możliwość przeprowadzenia negocjacji;

b) poprzez zaniechanie działań zmierzających do uzyskania najlepszego stosunku jakości do ceny oraz efektywnego wydatkowania środków publicznych, polegające na podwyższeniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia i wyborze oferty bez przeprowadzenia negocjacji, które mogły doprowadzić do obniżenia cen ofert i uzyskania korzystniejszych warunków realizacji zamówienia.

2. art. 275 pkt 2 ustawy Pzp w zw. z art. 239 ustawy Pzp polegające na dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert, mimo że Zamawiający nie przeprowadził przewidzianego w dokumentach zamówienia etapu negocjacji, który miał bezpośredni wpływ na treść ofert podlegających ocenie, w szczególności w zakresie

kryterium ceny.

3. art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz zasadę przejrzystości, polegające na zaniechaniu przeprowadzenia negocjacji przewidzianych w SWZ i art. 275 pkt 2 ustawy Pzp, przy jednoczesnym podwyższeniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia i dokonaniu wyboru oferty nr 3 bez umożliwienia wszystkim wykonawcom dostosowania złożonych ofert do zmienionych warunków finansowych Zamawiającego.

4. pkt. 4.4 w rozdziale 4 SWZ (INFORMACJA, CZY ZAMAWIAJĄCY PRZEWIDUJE WYBÓR NAJKORZYSTNIE OFERTY Z MOŻLIWOŚCIĄ PROWADZENIA NEGOCJACJI) poprzez niezastosowanie przewidzianej w postanowieniu procedury negocjacyjnej w sytuacji, gdy ceny wszystkich złożonych ofert przekraczały kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (samozwiązanie Zamawiającego procedurą negocjacyjną).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności Zamawiającego polegającej na wyborze najkorzystniejszej oferty, powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem obowiązku przeprowadzenia negocjacji z wykonawcami, zgodnie z art. 275 pkt 2 ustawy Pzp oraz pkt 4.4 Specyfikacji Warunków Zamówienia, a następnie dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej po zakończeniu negocjacji.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpił po stronie Zamawiającego wykonawca Fundacja Wodna Służba Ratownicza z siedzibą we Wrocławiu, dalej „Przystępujący”, a po stronie Odwołującego wykonawca Fundacja D.T. Sport z siedzibą w Lesznie.

Zamawiający pismem z dnia 29 stycznia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega oddaleniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: specyfikację warunków zamówienia, informację o wyborze oferty najkorzystniejszej. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, stanowisku procesowym Przystępującego, a także oświadczenia i stanowiska stron oraz uczestników postępowania odwoławczego wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 10 lutego 2026 r.

Uwzględniając powyższe, Izba ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług przez ratowników wodnych na terenie obiektów MOSiR w Łodzi w 2026 r.

Zgodnie z pkt 4.1-4.6 specyfikacji warunków zamówienia, dalej „SWZ”:

4.1 Zamawiający przewiduje wybór najkorzystniejszej oferty z możliwością prowadzenia negocjacji.

4.2 Zamawiający nie przewiduje ograniczenia liczby wykonawców, których zaprosi do negocjacji. Zamawiający dopuszcza możliwość prowadzenia negocjacji przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

4.3 W przypadku skorzystania przez Zamawiającego z możliwości negocjowania treści ofert, negocjacje dotyczyć będą wyłącznie tych elementów treści ofert, które podlegają ocenie w ramach kryteriów oceny ofert, o których mowa w pkt. 24 niniejszego SWZ.

4.4 Zamawiający podejmie decyzję o prowadzeniu negocjacji w szczególności w sytuacji, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przekroczy kwotę na sfinansowanie zamówienia.

4.5 W przypadku podjęcia decyzji o prowadzeniu negocjacji w pierwszym kroku Zamawiający poinformuje równocześnie wszystkich Wykonawców, którzy złożyli oferty, o Wykonawcach:

4.5.1 których oferty nie zostały odrzucone, oraz punktacji przyznanej ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji,

4.5.2 których oferty zostały odrzucone, - podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

4.6 Zamawiający zaprosi równocześnie Wykonawców, których oferty nie zostały odrzucone, do negocjacji ofert złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu. Zamawiający w zaproszeniu do negocjacji wskaże miejsce, termin i sposób prowadzenia negocjacji oraz kryteria oceny ofert, w ramach których będą prowadzone negocjacje w celu ulepszenia treści

ofert.

Izba ustaliła, że wartość szacunkowa zamówienia, zgodnie z protokołem postępowania, została ustalona w dniu 3 października 2025 r. na kwotę 1 270 875,50 zł. Zamawiający wskazał, iż przeznaczy na sfinansowanie przedmiotu zamówienia kwotę 1 200 000 zł brutto.

W postępowaniu zostały złożone trzy oferty:

- FUNDACJA D.T. SPORT – cena 1 270 958,94 zł brutto,
- ZDUŃSKOWOLSKIE WODNE OCHOTNICZE POGOTOWIE RATUNKOWE – cena 1 269 925,92 zł brutto,
- Fundacja Wodna Służba Ratownicza – cena 1 234 803,24 zł brutto.

W dniu 11 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Przystępującego.

Izba ustaliła, że wybór ten nastąpił bez przeprowadzenia negocjacji z wykonawcami, a jednocześnie przy faktycznym podwyższeniu kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia.

Uwzględniając powyższe, Izba zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Dalej, Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu nie doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlegało oddaleniu.

W pierwszej kolejności Izba przytoczy treść przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 275 ustawy Pzp, Zamawiający udziela zamówienia w trybie podstawowym, w którym w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy, a następnie zamawiający:

- 1) wybiera najkorzystniejszą ofertę bez przeprowadzenia negocjacji albo
- 2) może prowadzić negocjacje w celu ulepszenia treści ofert, które podlegają ocenie w ramach kryteriów oceny ofert, o ile przewidział taką możliwość, a po zakończeniu negocjacji zamawiający zaprasza wykonawców do składania ofert dodatkowych, albo
- 3) prowadzi negocjacje w celu ulepszenia treści ofert, a po zakończeniu negocjacji zamawiający zaprasza wykonawców do składania ofert ostatecznych.

Jak stanowi art. 239 ustawy Pzp, 1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. 2. Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

W myśl art. 16 ustawy Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 17 ustawy Pzp 1. Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: 1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. 2. Zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Izba uznała za nieuzasadnione zarzuty podnoszone w odwołaniu.

Izba wskazuje, że z art. 275 pkt 2 ustawy Pzp wynika, że prowadzenie negocjacji na jego podstawie jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem zamawiającego. Ustawodawca posłużył się tu sformułowaniem „zamawiający (...) może prowadzić negocjacje”, nie zaś „zamawiający prowadzi negocjacje”, co świadczy o fakultatywnym charakterze negocjacji.

Zgodnie z postanowieniami SWZ, postępowanie jest prowadzone zgodnie z art. 275 pkt 2 ustawy Pzp, czyli w trybie, w którym możliwe jest przeprowadzenie przed wyborem oferty najkorzystniejszej negocjacji z wykonawcami i zaproszenie do złożenia ofert dodatkowych w celu ich ulepszenia. Odwołujący formułuje zarzut zaniechania zastosowania negocjacji i ofert dodatkowych, pomimo że przepisy Pzp takiego obowiązku na Zamawiającego nie nakładają. Zarzut odwołania byłby zasadny jedynie w odniesieniu do innego trybu, tj. trybu o którym mowa w art. 275 pkt 3 ustawy Pzp, w przypadku którego etap negocjacji jest obligatoryjny.

Jak wskazuje Komentarz UZP do ustawy Prawo zamówień publicznych w odniesieniu do trybu art. 275 pkt 2 Pzp, (...) wskazanie przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu możliwości przeprowadzenia negocjacji nie oznacza, że zamawiający jest zobowiązany do ich przeprowadzenia. Przewidzenie możliwości przeprowadzenia negocjacji w świetle art. 275 pkt 2 Pzp jest warunkiem dopuszczalności negocjacji. O tym, czy do negocjacji dojdzie, zdecyduje zamawiający po ocenie ofert złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie, a przed zaproszeniem do negocjacji. (...) Jeżeli zamawiający zdecyduje się na przeprowadzenie negocjacji, zaprasza do negocjacji wykonawców, których oferty nie podlegały odrzuceniu. Zamawiający prowadzi z wykonawcami negocjacje, które mają charakter poufny, a następnie zaprasza ich do złożenia ofert dodatkowych. W dalszym toku postępowania zamawiający dokonuje oceny ofert i wybiera najkorzystniejszą ofertę. Jeżeli zamawiający nie zdecyduje się na przeprowadzenie negocjacji, przebieg postępowania ostatecznie będzie wyglądał tak jak w wariantcie pierwszym. Postępowanie w wariantcie drugim (art. 275 pkt 2 Pzp) stwarza w stosunku do wariantu pierwszego (art. 275 pkt 1 Pzp) dodatkową możliwość w postaci negocjacji treści oferty, w zakresie określonym w art. 278 Pzp, z której zamawiający może, ale nie musi skorzystać.

W szczególności obowiązek przeprowadzenia negocjacji, pomimo ich przewidzenia na podstawie art. 275 pkt 2 ustawy Pzp, nie wynika z faktu, że cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. Zgodnie z art. 255 pkt 3 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, 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.

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. Oznacza to, że decyzja o zwiększeniu kwoty, jaką zamawiający przeznaczy na sfinansowanie zamówienia, do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty należy również do uprawnień zamawiającego. Zamawiający przed podjęciem decyzji o zwiększeniu środków nie ma obowiązku prowadzenia negocjacji, nawet jeśli przewidział je w postępowaniu.

Żaden z przepisów ustawy Pzp nie zakazuje Zamawiającemu podjęcie decyzji o zwiększeniu środków w konkretnych sytuacjach, a możliwość jej dokonania nie została jednocześnie wyłączona w regulacjach dotyczących postępowania prowadzonego w trybie z możliwością negocjacji. Tym samym należy uznać, że Zamawiający skorzystał z dostępnej i prawnie dopuszczalnej drogi postępowania i z faktu wykorzystania tej możliwości nie sposób czynić mu zarzutu. Co więcej, czynność zamawiającego polegająca na zwiększeniu kwoty jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia nie została objęta zakresem przedmiotowego odwołania i jako taka nie jest kwestionowana w jego treści.

Izba podziela również stanowisko Przystępującego odnośnie zarzutu „samozwiązania Zamawiającego procedurą negocjacyjną”. Postanowienie pkt 4.4 SWZ zawiera wyłącznie wskazanie okoliczności, w przypadku zaistnienia której Zamawiający może podjąć decyzję o prowadzeniu negocjacji. Potwierdza powyższe zarówno wskazanie, że Zamawiający w takim przypadku dopiero podejmie decyzję o negocjacjach, a nie je przeprowadzi. Pkt 4.5 i 4.6 SWZ także wskazują na tryb podejmowania decyzji o prowadzeniu negocjacji, a nie na tryb automatycznych negocjacji. Ponadto, to nie treść SWZ decyduje o tym czy tryb negocjacji zostanie, czy też nie, zastosowany, ale przepis ustawy Pzp, który stanowi o uprawnieniu Zamawiającego, co do decyzji w przedmiocie negocjacji.

Dlatego nie sposób uznać, aby Zamawiający naruszył art. 275 pkt 2 ustawy Pzp.

Oddalenie wskazanego wyżej zarzutu jest równoznaczne z uznaniem za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp przez dokonanie wyboru oferty Przystępującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu. Ponadto, z dokumentacji postępowania wynika, że Zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. Fakt, że Zamawiający nie przeprowadził negocjacji, nie oznacza, że wybór oferty nastąpił z naruszeniem art. 239 ustawy Pzp. Tym samym nie sposób uznać, aby Zamawiający naruszył w kwestionowanym zakresie art. 16 ustawy Pzp. Jak już Izba wskazała, Zamawiający jest uprawniony do zwiększenia kwoty przewidzianej na realizację zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty przewyższa tę kwotę, i nie ma obowiązku informowania o tym wykonawców, aby umożliwić im ulepszenie ofert.

W zakresie zaś naruszenia przez Zamawiającego zasady z art. 17 ust. 1 ustawy Pzp, należy wskazać, że reguła ta odnosi się do podejmowania przez zamawiającego takich decyzji i działań, które umożliwią zastosowanie w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego możliwie najskuteczniejszych sposobów i narzędzi wyboru najkorzystniejszej oferty (wyrok KIO z dnia 3 października 2022 r., sygn. akt KIO 2430/22). Zasady efektywności nie można przy tym rozumieć jako dążenia do nabycia określonych dostaw, usług lub robót budowlanych za najniższą cenę. Zasada ta jest realizowana poprzez optymalne zidentyfikowanie potrzeb, które mają być zaspokojone poprzez udzielenie zamówienia, w tym co do oczekiwanej jakości, uzasadnionej charakterem zamówienia (wyrok KIO z 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 755/23 oraz wyrok KIO z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt KIO 946/22). Reasumując, zasady efektywności nie można rozumieć jako konieczność nabycia usługi za najniższą cenę.

Równocześnie zgodzić należy się z Zamawiającym, że jeśli jako czynnością zaskarżoną miałyby zostać uznana czynność zwiększenia kwoty jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia (mimo, że czynność ta nie jest wprost objęta zakresem wniesionego odwołania) to wskazać należy, że nie można ocenić jej jako podjętej niezgodnie z przepisami ustawy. Tylko taka czynność, która taką niezgodnością by się charakteryzowała mogłaby być przedmiotem uwzględnienia przez Izbę. Natomiast podniesienie kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia jest przepisami ustawy Pzp dozwolone, a nie zabronione. Odnosząc się do zarzutu zaniechania podjęcia negocjacji wskazać należy, że aby taka czynność mogła zostać skutecznie zaskarżona, przepisy ustawy Pzp musiałyby nakładać obowiązek jej zrealizowania przez zamawiającego, a jednocześnie zamawiający musiałby zaniechać jej podjęcia. Tymczasem, postępowanie toczy się w trybie uwzględniającym możliwość, a nie konieczność, prowadzenia negocjacji, a zatem nie została spełniona ustawowa przesłanka powodująca uwzględnienie odwołania w zakresie zaniechania podjęcia przez Zamawiającego określonego działania.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:.....