Sygn. akt: KIO 5749/25

WYROK

Warszawa, dnia 13 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Poprawa

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lutego 2026 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 grudnia 2025 roku przez odwołującego **KanRo Ltd spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Fastach** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bydgoszczy**

orzeka:

,

1.uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

2.kosztami postępowania obciąża zamawiającego Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bydgoszczy i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego KanRo Ltd spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Fastach tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 4 165 zł 80 gr (słownie: cztery tysięcy sto sześćset pięć złotych osiemdziesiąt groszy) poniesioną tytułem kosztów związanych z dojazdem na rozprawę oraz wynagrodzeniem pełnomocnika odwołującego,

2.2.zasądza od zamawiającego Miejskich Wodociągów i Kanalizacji w Bydgoszczy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bydgoszczy kwotę 19 165 zł 80 gr (słownie: dziewiętnaście tysięcy sto sześćdziesiąt pięć złotych osiemdziesiąt groszy) poniesionych przez odwołującego KanRo Ltd spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Fastach tytułem wpisu od odwołania, kosztów związanych z dojazdem na rozprawę oraz 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 5749/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczyspółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bydgoszczy prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn.: „Dostawa pojazdu specjalistycznego z recyklingiem”, nr postępowania: ZP-003/D/RZ/2025 zwane dalej jako: „Postępowanie”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej „Ustawą” lub „Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 8 sierpnia 2025 roku, Numer publikacji ogłoszenia: 520463-2025, Numer wydania Dz.U. S: 151/2025.

W dniu 22 grudnia 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawcę KanRo Ltd spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Fastach (zwanego dalej „Odwołującym”), wobec czynności Zamawiającego, polegających na:

1)unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na wystąpienie istotnej zmiany okoliczności powodującej, że prowadzenie postępowania, jak i wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć,

2)zaniechaniu wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zaskarżonym czynnościom Zamawiającego, Odwołujący zarzucił naruszenie art. 255 pkt 5 Pzp w zw. z art. 254 pkt 2 Pzp w zw. z art. 83 ust. 1 - 3 Pzp, poprzez unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 255 pkt 5 Pzp, podczas gdy:

1)nie zaistniała żadna istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć, a przesłanki, na które powołuje się Zamawiający:

co do wzrostu kosztu realizacji zamówienia oraz zmiany koncepcji realizacji zadania wskutek przeprowadzenia

analizy dot. możliwości dalszego wykorzystywania pojazdów użytkowanych obecnie przez Zamawiającego lub zlecania usług podmiotom trzecim,

nie mają charakteru istotnych zmian okoliczności powodujących, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć,

2)z treści uzasadnienia unieważnienia postępowania nie wynika aby zaistniała jakakolwiek zmiana okoliczności, natomiast przeprowadzenie analizy potrzeb i wymagań,

w szczególności obejmującej badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych i rozeznania rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, musiało nastąpić, zgodnie z art. 83 ust. 1 Pzp, jeszcze przed wszczęciem postępowania

o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z czym okoliczności stwierdzone

w wyniku przeprowadzenia analizy w tym zakresie przedmiotowym nie mogą być podstawą do unieważnienia już wszczętego postępowania o udzielenie zamówienia,

-co doprowadziło do niezgodnego z prawem unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Wskazując na powyższy zarzut, Odwołujący wniósł o:

1)nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania

o udzielenie zamówienia publicznego,

2)nakazanie Zamawiającemu dokonania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,

3)zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania, według rachunków, które zostaną przedłożone na rozprawie.

Interes Odwołującego wyraża się w tym, że Odwołujący złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia, która to jest najkorzystniejszą ofertą złożoną

w postępowaniu. Bezpodstawne unieważnienie postępowania przez Zamawiającego godzi w interes Odwołującego, gdyż powoduje, że nie może on uzyskać przedmiotowego zamówienia. Odwołujący ma zatem interes we wniesieniu niniejszego odwołania, gdyż może ponieść szkodę w związku z nieudzieleniem mu zamówienia.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny

Dnia 15 września 2025 r. Zamawiający opublikował informację o kwocie, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości: 4 428 000,00 zł brutto. Tego samego dnia Zamawiający opublikował informację z otwarcia ofert. Ofertę złożył jeden wykonawca tj. Odwołujący. Cena oferowana przez Wykonawcę wynosi 4 206 600,00 zł brutto.

Dnia 22 września 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Odwołujący przedłożył wymagane dokumenty na wezwanie Zamawiającego.

Dnia 12 grudnia 2025 r. Zamawiający przekazał informację o unieważnieniu postępowania

o udzielenie zamówienia publicznego, wskazując jako podstawę prawną art. 255 pkt 5 Pzp. Zgodnie z treścią ww. przepisu „Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć".

Odwołujący wskazał, że aby Zamawiający mógł zastosować tę przesłankę unieważnienia konieczne jest łączne spełnienie następujących warunków:

1)zaistniała istotna zmiana okoliczności,

2)jej wystąpienie spowodowało, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym,

3)powyższego nie dało się wcześniej przewidzieć.

W przedmiotowym postępowaniu – jak podnosi Odwołujący - nie zaistniała żadna

z powyższych przesłanek, a zatem nie istnieje podstawa do unieważnienia przedmiotowego postępowania. Zamawiający bowiem w uzasadnieniu czynności, przy pominięciu powołania przepisów i orzecznictwa, wskazał jedynie, że:

Uzasadnienie faktyczne unieważnienia:

Postępowanie zostało wszczęte w dniu 08.08.2025 r. W trakcie postępowania, Zamawiający powziął wiadomość, że koszty realizacji zamówienia mogą być znacząco wyższe niż pierwotnie planowano. W związku z powziętymi informacjami, jak i otrzymaną w Postępowaniu ofertą przeprowadzona została analiza co do:

a) możliwości dalszego korzystania z pojazdów specjalistycznych z recyklingiem użytkowanych już obecnie u Zamawiającego, oraz

b)kosztów ewentualnego zlecania usług czyszczenia kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu z recyklingiem, świadczonych przez podmioty trzecie - w zakresie, w którym posiadane środki własne Zamawiającego okażą się niewystarczające.

Przeprowadzona analiza potwierdziła niewspółmierność kosztów dostawy nowego pojazdu

w stosunku do możliwości realizacji prac polegających na czyszczeniu kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu z recyklingiem zasobami własnymi Zamawiającego oraz ewentualnego zlecania realizacji tych usług podmiotom trzecim.

(…)

Kierując się wytycznymi wynikającymi m.in. z powyższego wyroku KIO, należy uznać, że w zaistniałych okolicznościach unieważnienie Postępowania jest wyrazem dbałości o interes publiczny z uwagi na fakt, że udzielenie zamówienia w zakresie wskazanym w opisie przedmiotu zamówienia skutkowałoby dostawą pojazdu, który skutecznie może być zastąpiony środkami posiadanymi już obecnie przez Zamawiającego lub za pośrednictwem usług świadczonych przez podmioty trzecie, a których koszt będzie niższy niż koszt zakupu nowego pojazdu. Realizacja dostawy pojazdu spowodowałaby zatem niezasadne wydatkowanie środków publicznych a planowany efekt służący realizacji interesu publicznego może zostać osiągnięty mniejszym nakładem kosztów.

W związku z powyższym, realizacja przedmiotu niniejszego zamówienia nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, a tym samym staje się bezprzedmiotowa. W zaistniałych okolicznościach interes publiczny ma charakter nadrzędny i powinien zostać postawiony ponad indywidualnymi interesami uczestników Postępowania. Jednocześnie, unieważnienie Postępowania nie ma związku z prywatnym interesem Zamawiającego, bądź zmianą sytuacji leżącej po jego stronie.

Zamawiający powołuje się w uzasadnieniu unieważnienia przedmiotowego postępowania na to, że po pierwsze – koszty realizacji zamówienia mogą być wyższe niż zakładano, a po drugie – istnieje możliwość realizacji celów Zamawiającego poprzez wykorzystanie jego środków własnych lub ewentualnie zlecenie usługi podmiotowi zewnętrznemu. Jako zdarzenie powodujące istotną zmianę okoliczności wskazano przeprowadzenie analizy, której opis wskazuje na jej (przynajmniej częściowo) zbieżny zakres z analizą potrzeb i wymagań, o której stanowi art. 83 Pzp. Jako interes publiczny wskazano zaś zaoszczędzenie przez Zamawiającego środków finansowych, w związku z doborem innej metody realizacji celu.

Powyższe wg Odwołującego, nie wypełnia przesłanek przewidzianych w art. 255 pkt 5 Pzp, co wynika z poniższego.

Zwiększenie kosztów realizacji zamówienia w stosunku do wydatków planowanych

Zamawiający powołuje się w uzasadnieniu unieważnienia postępowania, na okoliczność, że „koszty realizacji zamówienia mogą być znacząco wyższe niż pierwotnie planowano". Twierdzenie to nie tylko nie znajduje żadnego oparcia w stanie faktycznym sprawy, lecz także nie spełnia przesłanek istotnej zmiany okoliczności w rozumieniu art. 255 pkt 5 Pzp.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 - 3 Pzp Zamawiający przed wszczęciem postępowania miał obowiązek rzetelnego oszacowania wartości zamówienia, w związku z czym wszystkie koszty realizacji zamówienia powinny być już wtedy przez niego uwzględnione.

Argumentacja Zamawiającego przedstawiona w powołanym uzasadnieniu jawi się jako szczególnie nietrafna w kontekście faktu, że cena oferty Wykonawcy, wynosząca 4 206 600,00 zł brutto, jest niższa od kwoty, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 4 428 000,00 zł brutto. Okoliczność ta jednoznacznie przeczy tezie o rzekomo nadmiernych kosztach realizacji zamówienia.

Skoro Zamawiający – działając na etapie przygotowania postępowania – dokonał oszacowania wartości zamówienia i zabezpieczył środki finansowe na poziomie wyższym niż cena zaoferowana przez Wykonawcę, to twierdzenie o rzekomo nadmiernych kosztach realizacji zamówienia traci jakiekolwiek racjonalne uzasadnienie. W szczególności nie sposób przyjąć, aby koszt realizacji zamówienia, mieszczący się w granicach budżetu Zamawiającego, a nawet od niego niższy, mógł być uznany za ekonomicznie nieuzasadniony lub nadmierny.

Co więcej, okoliczność ta podważa wewnętrzną spójność stanowiska Zamawiającego. Z jednej strony, Zamawiający uznaje określony poziom finansowania za adekwatny i wystarczający do realizacji przedmiotu zamówienia, z drugiej zaś – wbrew własnym wcześniejszym ustaleniom – próbuje wykazać, że postępowanie, w którym oferta mieszcząca się poniżej tego poziomu, obarczone jest wadą w postaci generowania nadmiernych kosztów, wskazując: „koszty realizacji zamówienia mogą być znacząco wyższe niż pierwotnie planowano".

Zamawiający nie wskazał w uzasadnieniu unieważnienia postępowania na czym miałby polegać „wzrost" kosztów realizacji zamówienia od pierwotnie planowanego. Odwołujący zaoferował cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia uwzględniającą wszystkie wymagania Zamawiającego, przy czym cena ta jest niższa niż kwota jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację przedmiotu zamówienia. Argument nadmiernych kosztów realizacji zamówienia pozostaje całkowicie oderwany od okoliczności faktycznych. Okoliczność ta w sposób jednoznaczny i obiektywny przeczy tezie zaprezentowanej w uzasadnieniu unieważnienia postępowania i nie może stanowić podstawy do jego unieważnienia.

Należy wskazać, że nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że koszty wykonania zamówienia są większe niż te planowane, to nadal nie ziściłaby się przesłanka, o której stanowi art. 255 pkt 5 Pzp. Możliwość wzrostu kosztów realizacji zamówienia nie spełnia kryterium istotnej zmiany okoliczności w rozumieniu przepisów Pzp.

Istotna zmiana okoliczności musi mieć charakter obiektywny, realny oraz nadzwyczajny,

a nadto powinna być niemożliwa do przewidzenia na etapie wszczynania postępowania przez Zamawiającego, do którego obowiązków należy działanie z należytą starannością.

W analizowanym przypadku Zamawiający nie wykazał, aby doszło do jakiegokolwiek zdarzenia zewnętrznego lub nowej okoliczności, która pojawiła się już po wszczęciu postępowania i w sposób zasadniczy zmieniła warunki jego realizacji.

Co istotne, element wzrostu kosztów realizacji zamówienia – nawet gdyby miał miejsce – należy zakwalifikować do typowego ryzyka gospodarczego, które Zamawiający jest zobowiązany uwzględnić na etapie planowania zamówienia oraz szacowania jego wartości. Ryzyko to nie może stanowić podstawy do unieważnienia postępowania ani tym bardziej być przerzucane na wykonawców poprzez zastosowanie nadzwyczajnej przesłanki z art. 255 pkt 5 Pzp.

Obranie innej metody realizacji zadania.

Zamawiający w uzasadnieniu swojej decyzji o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie wskazał żadnej zmiany okoliczności o charakterze obiektywnym. W istocie ograniczył się wyłącznie do analizy okoliczności wewnętrznych. Tego rodzaju działania nie mogą zostać zakwalifikowane jako istotne zmiany okoliczności, lecz co najwyżej jako zmiana oceny Zamawiającego co do zasadności realizacji zamówienia w przyjętym uprzednio kształcie.

Zamawiający w uzasadnieniu nie wskazał na żadne okoliczności faktyczne, które rzekomo uległy zmianie. Nie wskazano między innymi, aby zakres zadań realizowanych przez Zamawiającego uległ zmniejszeniu, czy aby wystąpiły inne szczególne okoliczności,

w związku z którymi zakup pojazdu specjalistycznego z recyklingiem miałby być zbędny. Wręcz przeciwnie, Zamawiający powołał się na analizę (bliżej nieprzedstawioną) co do alternatywnych możliwości wykonania zadań, które miałyby być realizowane przez Zamawiającego za pomocą pojazdu specjalistycznego. Zamawiający w tym zakresie wskazał jedynie, że:

„W związku z powziętymi informacjami, jak i otrzymaną w Postępowaniu ofertą przeprowadzona została analiza co do:

a) możliwości dalszego korzystania z pojazdów specjalistycznych z recyklingiem użytkowanych już obecnie u Zamawiającego, oraz

b) kosztów ewentualnego zlecania usług czyszczenia kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu z recyklingiem, świadczonych przez podmioty trzecie – w zakresie, w którym posiadane środki własne Zamawiającego okażą się niewystarczające.

Przeprowadzona analiza potwierdziła niewspółmierność kosztów dostawy nowego pojazdu w stosunku do możliwości realizacji prac polegających na czyszczeniu kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu z recyklingiem zasobami własnymi Zamawiającego oraz ewentualnego zlecania realizacji tych usług podmiotom trzecim."

Przywołany fragment uzasadnienia unieważnienia przedmiotowego postępowania wskazuje, że *de facto* Zamawiający poczytuje konieczność unieważnienia postępowania z uwagi na wyniki analizy potrzeb i wymagań, o której stanowi art. 83 Pzp przeprowadzonej już po wszczęciu postępowania i upływie terminu na składanie ofert przez wykonawców.

Co istotne, obowiązek przeprowadzenia analizy potrzeb i wymagań Zamawiającego, w tym zbadania możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb przy wykorzystaniu zasobów własnych oraz dokonania rozeznania rynku w zakresie alternatywnych sposobów ich realizacji, wynika wprost z art. 83 ust. 2 pkt 1, który stanowi, że: „Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych" i 2 lit. a Pzp, który stanowi, że: „Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: rozeznanie rynku: w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb". Analiza ta – zgodnie z art. 83 ust. 1 Pzp – musi zostać przeprowadzona przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, a jej ewentualne braki lub błędy nie mogą stanowić podstawy do unieważnienia postępowania już wszczętego.

Okoliczności sprawy, w tym fakt, że mimo wniosku Odwołującego o udostępnienie analizy potrzeb i wymagań, takiego dokumentu mu nie udostępniono, wskazuje na to,

że Zamawiający nie przeprowadził obligatoryjnej analizy na etapie przygotowania postępowania. Nie uzasadnia to jednak unieważnienia postępowania, a zaniechania Zamawiającego nie mogą obciążać swoimi skutkami, działających w dobrej wierze wykonawców.

Unieważnienie postępowania z przyczyn, które powinny zostać zidentyfikowane na etapie obligatoryjnej analizy potrzeb i wymagań, nie wypełnia przesłanek, o których stanowi art. 255 pkt 5 Pzp. Nie zaistniała bowiem żadna zmiana okoliczności, a możliwość realizacji zadania w inny sposób niż poprzez dostawę specjalistycznego pojazdu Zamawiający powinien z łatwością przewidzieć na etapie planowania zamówienia.

W konsekwencji należy uznać, że powoływanie się przez Zamawiającego po wszczęciu postępowania na wyniki analizy obejmującej możliwość zarówno użytkowania dotychczas posiadanych przez Zamawiającego pojazdów specjalistycznych z recyklingiem, jak również kosztów zlecania usług podmiotom trzecim, jako podstawę unieważnienia postępowania nie wyczerpuje przesłanki przewidzianej w art. 255 pkt 5 Pzp, tj. nie stanowi istotnej zmiany okoliczności

powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Kwestia wystąpienia interesu publicznego.

W przedmiotowej sprawie Zamawiający nie wykazał również, aby miało dojść do naruszenia interesu publicznego poprzez prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia. Nie zidentyfikowano w szczególności jaki interes miałby zostać naruszony i w jaki sposób, w sytuacji realizacji przedmiotowego zamówienia. Zamawiający ograniczył się jedynie do ogólnikowego i oderwanego od stanu faktycznego niniejszego postępowania stwierdzenia, że*: „Kierując się wytycznymi wynikającymi m.in. z powyższego wyroku KIO, należy uznać, że w zaistniałych okolicznościach unieważnienie Postępowania jest wyrazem dbałości o interes publiczny z uwagi na fakt, że udzielenie zamówienia w zakresie wskazanym w opisie przedmiotu zamówienia skutkowałoby dostawą pojazdu, który skutecznie może być zastąpiony środkami posiadanymi już obecnie przez Zamawiającego lub za pośrednictwem usług świadczonych przez podmioty trzecie, a których koszt będzie niższy niż koszt zakupu nowego pojazdu. Realizacja dostawy pojazdu spowodowałaby zatem niezasadne wydatkowanie środków publicznych a planowany efekt służący realizacji interesu publicznego może zostać osiągnięty mniejszym nakładem kosztów. W związku z powyższym, realizacja przedmiotu niniejszego zamówienia nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, a tym samym staje się bezprzedmiotowa. W zaistniałych okolicznościach interes publiczny ma charakter nadrzędny i powinien zostać postawiony ponad indywidualnymi interesami uczestników Postępowania. Jednocześnie, unieważnienie Postępowania nie ma związku z prywatnym interesem Zamawiającego, bądź zmianą sytuacji leżącej po jego stronie".*

Należy stwierdzić, że Zamawiający nie wykazał istnienia interesu publicznego, który uzasadniałby unieważnienie postępowania. Przeciwnie – z treści uzasadnienia jednoznacznie wynika, że Zamawiający kierował się wyłącznie własnym interesem finansowym, polegającym na dążeniu do zmniejszenia wydatków poprzez rezygnację z wcześniej zaplanowanego zamówienia. Taki interes, jako interes indywidualny Zamawiającego, nie może zostać uznany za nadrzędny interes publiczny i nie stanowi dopuszczalnej podstawy unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający wskazuje jedynie na swój własny interes finansowy, nie odwołując się zaś do rzeczywistego interesu publicznego jakim jest np. interes mieszkańców miasta Bydgoszcz.

Jednocześnie, wskazać należy, że zmiana koncepcji realizacji zamówienia nie stanowi interesu publicznego mogącego uzasadnić unieważnienie postępowania.

Podsumowując, w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie zaistniała żadna z trzech przesłanek, które muszą być spełnione łącznie, aby Zamawiający mógł unieważnić postępowanie na podstawie art. 255 pkt 5 Pzp. Unieważnienie postępowania ma charakter wyjątkowy i powinno mieć miejsce wyłącznie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Zamawiający nie wykazał, aby zaistniała obiektywna istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym oraz, aby tej istotnej zmiany okoliczności nie można było wcześniej przewidzieć.

Pismem z dnia 6 lutego 2026 roku Zamawiający przedstawił odpowiedź na odwołanie,
w którym wniósł o oddalenie odwołania w całości. Zamawiający wskazał m.in.,

że sporządzenie przez Zamawiającego dokumentu Analizy już po wszczęciu Postępowania pozostawało w pełni uzasadnione i wynikało z niemożliwych do przewidzenia okoliczności.

Jak wskazano w Analizie, przyczyną jej sporządzenia był fakt, iż Rada Miasta Bydgoszcz,

na posiedzeniu w dniu 26 listopada 2025 roku uchwaliła opłaty za świadczenie przez Zamawiającego usług odprowadzania wód opadowych lub roztopowych na poziomie niższym, niż ten wnioskowany. Tym samym, konieczna stała się weryfikacja kosztów, które Spółka zamierzała ponieść w związku z prowadzoną działalnością w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych. Przygotowanie Analizy nie wynikało zatem, jak próbuje wykazać Odwołujący, z braku przeprowadzenia analizy potrzeb i wymagań, o której mowa w art. 83 PZP (do przeprowadzenia której Zamawiający nie był obowiązany), tylko z faktu wystąpienia istotnej zmiany okoliczności, powodujących, że dalsze prowadzenie Postępowania,

jak i wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

(…)

Dotychczas co do zasady Rada Miasta Bydgoszcz uchwalała corocznie opłaty za świadczenie ww. usług na wnioskowanym przez Zamawiającego poziomie, stawka na 2026 r. została jednak ustalona na poziomie niższym, co spowodowało konieczność weryfikacji planowanych do poniesienia w związku z omawianą usługą w 2026 r. wydatków, w celu zapewnienia zbilansowania kosztów przychodami i umożliwienia utrzymania właściwego świadczenia usługi. Mając na uwadze powyższe, Zamawiający planuje swoje wydatki każdorazowo

w sposób racjonalny i ekonomicznie uzasadniony, niemniej pewnych okoliczności – jak w tym

wypadku, w postaci znacznego ograniczenia jego przychodów z uwagi na decyzję Rady Miasta Bydgoszcz – nie jest w stanie przewidzieć i są one od niego niezależne.

(…)

należy uznać, że unieważnienie Postępowania było wyrazem dbałości o interes publiczny

z uwagi na fakt, że udzielenie zamówienia w zakresie wskazanym w opisie przedmiotu zamówienia skutkowałoby dostawą

pojazdu, który skutecznie może być zastąpiony środkami posiadanymi już obecnie przez Zamawiającego lub za pośrednictwem usług świadczonych przez podmioty trzecie, a których koszt będzie niższy niż koszt zakupu nowego pojazdu. Realizacja dostawy pojazdu spowodowałaby niezasadne wydatkowanie środków publicznych a planowany efekt służący realizacji interesu publicznego może zostać osiągnięty mniejszym
nakładem środków.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron, na podstawie zgromadzonego
w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk złożonych pisemnie oraz ustnie do protokołu, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej
w dniu 22 grudnia 2025 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 12 grudnia 2025 roku.
Izba ustaliła, że Odwołujący przekazał w ustawowym terminie kopię odwołania Zamawiającemu.
Izba ustaliła również, że zostały wypełnione łącznie przesłanki z art. 505 ust 1 ustawy – środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów niniejszej ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody.
Przywołując regulacje prawne stanowiące podstawę zarzutów wniesionego odwołania należy wskazać, iż zgodnie z:

- art. 225 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;

- art. 254 pkt 2 ustawy Pzp Postępowanie o udzielenie zamówienia kończy się:

  2) unieważnieniem postępowania.

- art. 83 ust. 1-3 ustawy Pzp.

  1. Zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia.
  2. Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:
     1) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych;
     2) rozeznanie rynku:
     a) w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb,
     b) w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia.
  3. Analiza, o której mowa w ust. 1, wskazuje:
     1) orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów, których mowa w ust. 2 pkt 2 lit. b;
     2) możliwość podziału zamówienia na części;
     3) przewidywany tryb udzielenia zamówienia;
     4)możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;
  5) ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła,
że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.
Izba wskazuje, że rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu ocenia czynności podjęte przez Zamawiającego w okolicznościach danej sprawy, odpowiadając na pytanie, czy Zamawiający poprzez ich wykonanie lub zaniechanie czynności do których wykonania był zobowiązany na podstawie ustawy Pzp, naruszył przepisy prawa zamówień publicznych mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby, Zamawiający naruszył przepisy prawa zamówień publicznych mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w zakresie podnoszonym w odwołaniu.
W pierwszej kolejności Izba podkreśla, że argumentacja podniesiona w treści odwołania oraz podczas rozprawy – również przez Zamawiającego, dała podstawę Izbie do uznania,
że Zamawiający dokonał unieważnienia przedmiotowego postępowania z naruszeniem przepisu art. 255 pkt 5 ustawy Pzp.

Izba podkreśla, że przedmiotem rozpoznania Izby jest poprawność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 ustawy Pzp w kontekście stanu faktycznego oraz uzasadnienia faktycznego i prawnego, wskazanego przez

Zamawiającego w zawiadomieniu
o unieważnieniu postępowania.

Izba podziela stanowisko Odwołującego podniesione podczas rozprawy, że treść odpowiedzi na odwołanie stanowi rozszerzenie argumentacji zawartej w zawiadomieniu
o unieważnieniu postępowania, w zakresie dotyczącym szczegółowego odniesienia się do cen ustalonych na rok 2026 za usługę odprowadzenia wód opadowych lub roztopowych, uchwalonych przez Radę Miasta Bydgoszczy w Uchwale Nr XXIV/367/2025 z dnia 26 listopada 2025 roku, jako okoliczności, której nie można było wcześniej przewidzieć.

W odniesieniu do interesu publicznego, Izba podziela stanowisko Zamawiającego wyrażone w odpowiedzi na odwołanie za wyrokiem KIO z dnia 23 czerwca 2000 sygn. akt:
KIO 892/20, że w prawie polskim nie istnieje legalna i jednolita definicja interesu publicznego,
a w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że w systemie zamówień publicznych interes publiczny należy wiązać z funkcjami i zadaniami jakie ustawodawca stawia podmiotom wydatkujących środki publiczne, m.in. przez racjonalne, efektywne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych na zadania publiczne, zagwarantowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców na rynku, zapobieganie korupcji w zamówieniach publicznych, zwiększanie konkurencyjności na rynku, kształtowanie właściwych wzorów zachowań rynkowych zarówno przez wykonawców jak i zamawiających, w tym ustalenie zasad równowagi kontraktowej, ochrona podmiotów działających na rynku zamówień publicznych poprzez przyjmowanie przez instytucje zamawiającego jasnych i przejrzystych zasad udzielania zamówień publicznych.

Tak więc ochrona interesu publicznego w reżimie prawa zamówień publicznych przejawia się między innymi w zapewnieniu efektywności ekonomicznej w ramach wydatków ponoszonych przez podmioty zaliczane do sektora publicznego.

Niemniej jednak, przedmiotem analizy Izby nie jest ocena, czy działanie Zamawiającego zależy zaliczyć do czynności stanowiących ochronę interesu publicznego, ale czy czynność Zamawiającego w postaci unieważnienia postępowania na mocy art. 255 pkt 5 Pzp, znalazła uzasadnienie w stanie faktycznym wyrażonym w uzasadnieniu unieważnienia postępowania.

Aby zaistniały przesłanki unieważnienia postępowania z art. 255 pkt 5 Pzp muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) zaistniała istotna zmiana okoliczności,
2) jej wystąpienie spowodowało, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienianie leży w interesie publicznym,
3) powyższego nie dało się wcześniej przewidzieć.

Analiza treści zawiadomienia o unieważnieniu postępowania – uzasadnienia faktycznego wskazuje, że przyczyną unieważnienia postępowania była wiadomość
o możliwości znacznego zwiększenia kosztów realizacji zamówienia niż planowane, której Zamawiający przypisuje cechy w postaci przesłanki do unieważnienia postępowania na mocy art. 255 pkt 5 Pzp. Przy czym Zamawiający nie przedstawił żadnej argumentacji w czym upatruje zwiększenie kosztów realizacji zamówienia niż pierwotnie planowane.

Powyższe uzasadnienie nie może być uznane przez Izbę jako zasadne i stanowiące istotną zmianę okoliczność powodującą, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia
nie leży w interesie publicznym, bowiem realizacja umowy nie sprawi, że kwota przewidziana na sfinansowanie zamówienia w wysokości 4 428 000,00 zł brutto zostanie przekroczona. Cena oferty złożonej w postępowaniu – jako jedynej, o wartości 4 206 600,00 zł brutto jest niższa niż kwota, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację tego zamówienia. Stanowisko Zamawiającego które nie zawiera żadnej argumentacji, nie potwierdza więc możliwości znacznego zwiększenia kosztów realizacji zamówienia niż planowane.

Dalej w treści uzasadnienia o unieważnieniu postępowania, Zamawiający wskazuje,
że możliwe zwiększone koszty realizacji zamówienia stały się podstawą do przeprowadzenia analizy co do możliwości dalszego korzystania z pojazdów użytkowanych przez Zamawiającego oraz kosztów ewentualnego zlecania usług czyszczenia kanalizacji sanitarnej i deszczowej podmiotom trzecim. Zamawiający wskazał *Przeprowadzona analiza potwierdziła niewspółmierność kosztów dostawy nowego pojazdu w stosunku do możliwości realizacji prac polegających na czyszczeniu kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu*
z recyklingiem zasobami własnymi Zamawiającego oraz ewentualnego zlecania realizacji tych usług podmiotom trzecim.

Wobec powyższego, według Zamawiającego wystąpiła zmiana okoliczności o charakterze istotnym, odnosząca się do planowanego kosztu pojazdu będącego przedmiotem zamówienia,
której nie można było przewidzieć wcześniej, powodująca, że dalsze prowadzenie Postępowania, jak i wykonanie zamówienia powodowałoby po stronie Zamawiającego szkodę
– a co nie leży w interesie publicznym i jest podstawą do unieważnienia postępowania na mocy art. 255 pkt 5 Pzp.

Ze stanowiskiem Zamawiającego nie sposób się zgodzić.

W pierwszej kolejności Izba wskazuje, że analiza, na którą powołuje się Zamawiający przywołana w uzasadnieniu

unieważnienia postępowania winna stanowić załącznik do tego uzasadnienia. Nie zawierała bowiem żadnej informacji podlegającej ochronie, a wnioski z niej wypływające stanowiły podstawę dla Zamawiającego do unieważnienia postępowania.

Zestawienia natomiast treści uzasadnienia unieważnienia postępowania z informacjami wynikającymi z treści analizy „Analiza Kosztów Czyszczenia Kanalizacji", nie potwierdza zasadności czynności Zamawiającego w postaci unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 Pzp, tj. nie wskazuje, że nastąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym czego nie można było wcześniej przewidzieć.

Jedyne wnioski jakie wynikają z przeprowadzonej analizy wskazują jedynie na możliwe oszczędności w stosunku do realizacji prac polegających na czyszczeniu kanalizacji sanitarnej i deszczowej z wykorzystaniem pojazdu z recyklingiem zasobami własnymi Zamawiającego oraz ewentualnego zlecania realizacji tych usług podmiotom trzecim.

Analiza ta nie obrazuje jednak braku możliwości realizacji przedmiotowego zamówienia

w związku z uchwaleniem przez Rady Miasta ceny na rok 2026 mniejszej niż wnioskowana, za usługę odprowadzania wód ściekowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, a jedynie to, że cel publiczny w postaci czyszczenia kanalizacji sanitarnej i deszczowej może być zrealizowany taniej, przy użyciu dotychczasowych zasobów własnych lub zlecając usługę podmiotom zewnętrznym.

Do dokładnie takiego samego wniosku mógł dojść Zamawiający bez względu na to, czy cena uchwalona przez Radę Miasta Bydgoszcz za ww. usługi zostałaby uchwalona na wnioskowanym poziomie, czy też innym – mniejszym. Założenia przyjęte do analizy obejmują bowiem dane, którymi Zamawiający już dysponował na podstawie dotychczasowych doświadczeń. Gdyby Zamawiający przeprowadził taką analizę przed wszczęciem postępowania, przyjmując kwotę przewidzianą na realizację zamówienia, doszedł by do takich samych wniosków, co do możliwości realizacji zamówienia przy mniejszych nakładach.

A zatem wnioski wynikające z analizy, nie stanowią żadnych nowych okoliczności, które zaistniały w trakcie toczącego się postępowania, bowiem odnoszą się wyłącznie do wykazania oszczędności, które Zamawiający mógł wyliczyć jeszcze przed wszczęciem postępowania.

Argumentacja, że realizacja przedmiotu niniejszego zamówienia nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, mogła być znana Zamawiającemu jeszcze przed wszczęciem postępowania, gdyby analizę taką przeprowadził.

Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że jako zamawiający sektorowy nie jest on zobowiązany do sporządzenia analizy potrzeb i wymagań przed wszczęciem postępowania,

jednakże podniesiony w tym zakresie zarzut, pozostaje bez wpływu na wynik postępowania. Brak obowiązku opracowanie analizy potrzeb i wymagań nie oznacza jednak, że jeśli taką lub podobną analizę Zamawiający opracuje na etapie postępowania o udzielenie zamówienia

i dojdzie do wniosku, co do braku ekonomicznego uzasadnienia dla dalszego prowadzenia postępowania, może je unieważnić z pominięciem przewidzianych prawem przesłanek.

Zauważenia wymaga, że z treści Analizy Kosztów Czyszczenia Kanalizacji nie wynika brak możliwości realizacji przedmiotowego zamówienia zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami, lecz jedynie możliwość osiągnięcia oszczędności, w przypadku odstąpienia od realizacji zamówienia. Co więcej, ani z uzasadnienia unieważnienia postępowania,

ani z odpowiedzi na odwołanie nie wynika również, że realizacja przedmiotowego zamówienia nie jest możliwa, ale, że usługi realizowane przez Zamawiającego można zrealizować w inny sposób - taniej.

Izba wskazuje, że Zamawiający, który zobowiązany jest do przygotowania i prowadzenia postępowania z należytą starannością, winien taki sposób świadczenia usług rozważyć przed wszczęciem postępowania, a nie w jego trakcie, powołując się w dodatku na istotną zmianę okoliczności, której nie mógł przewidzieć.

Dodać należ, że w uzasadnieniu unieważnienia postępowania, a także w ww. analizie nie zostało wskazane, na czym polegała istotna zmiana okoliczności, której Zamawiający nie mógł przewidzieć. Na taką okoliczność wskazał Zamawiający dopiero w odpowiedzi na odwołanie i podczas rozprawy twierdząc, że nie mógł przewidzieć, że Rada Miasta Bydgoszczy uchwali cenę za realizację usług odprowadzania wód opadowych lub roztopowych w 2026 roku na poziomie niższym niż wnioskowany.

Izba nie mogła dać wiary powyższej argumentacji, bowiem okoliczność braku uchwalenia ceny przez inny organ zewnętrzny w wysokości wnioskowanej, nie może być traktowana, jako okoliczność, której nie można było wcześniej przewidzieć. Co więcej, Zamawiający, jako podmiot przygotowujący postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z należytą starannością, winien nie tylko taką okoliczność przewidzieć, ale wystąpienie powyższego ryzyka również uwzględnić, wszczynając postępowanie. Podczas rozprawy Zamawiający przyznał, że Rada Miasta ustanawiając ceny, którymi obciążani są mieszkańcy kieruje się czynnikami subiektywnymi, biorąc pod uwagę aktualną sytuację gospodarczą. A zatem okoliczność, że wnioskowane przez Zamawiającego ceny nie zostaną uchwalone we wnioskowanej wysokości była i jest wysoce prawdopodobna.

Nie jest zatem zasadne twierdzenie (dopiero na w odpowiedzi na odwołanie i rozprawie), że brak uchwalenia ceny

na rok 2026 za świadczone przez Zamawiającego usługi jest okolicznością, której nie dało się przewidzieć.

Izba zauważa również, że wykazanie możliwych do osiągnięcia oszczędności wynikających z przeprowadzonej analizy, było możliwe dla Zamawiającego jeszcze przed wszczęciem postępowania. Nie jest to zatem okoliczność, której nie można było wcześniej przewidzieć. Podkreślenia wymaga, że argumentacja Zamawiającego odnosi się elementów ekonomicznych, o których wiedzę powziął w trakcie prowadzonego postępowania - choć mógł a nawet powinien wcześniej.

Izba podziela stanowisko prezentowane w wyrokach KIO, a przywołane przez Odwołującego, że*Wystąpienie istotnej zmiany okoliczności musi też mieć charakter obiektywny, tj. zmiana musi istnieć i to zamawiający jest obowiązany wskazać, że zachowując należytą staranność, nie mógł w dacie wszczęcia postępowania przewidzieć wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym* (por. wyrok KIO z dnia 20 marca 2023 r., sygn. akt: KIO 559/23), *Istotą bowiem ustawowego uprawnienia do unieważnienia postępowania jest objęcie nim przede wszystkim sytuacji nadzwyczajnych, wyjątkowych - takich, które musi rozwiązać ustawodawca, bowiem zamawiający z samej natury rzeczy nie mógłby ich w żaden sposób regulować, ponieważ nie mógł liczyć się z tym, że wystąpią* (por. wyrok KIO z dnia 2 lutego 2024 r., sygn. akt: KIO 88/24).

Reasumując, zaistniałe okoliczności a także uzasadnienie unieważnienia postępowania nie potwierdza możliwości unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 5 Pzp. Okoliczności na które powołuje się Zamawiający nie spełniają przesłanek wskazanych w ww. przepisie, w szczególności co do braku możliwości ich wcześniejszego przewidzenia.

Wobec powyższego zarzut podniesiony w odwołaniu należy uznać za zasadny.

Izba nie uwzględniła żądania Odwołującego co do nakazania Zamawiającemu dokonania wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Powyższa okoliczność nie została objęta zarzutem odwołania, pomimo wskazania we wstępnej części odwołania, iż jest ono wnoszone również od czynności Zamawiającego polegającej na zaniechaniu wyboru oferty Odwołującego, jako najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Odwołujący nie postawił zarzutu w tym zakresie, nie podniósł argumentacji, potwierdzającej naruszenie ustawy Pzp przez Zamawiającego, a zatem Izba nie miała możliwości rozpoznania okoliczności uzasadniającej uznanie oferty Odwołującego za najkorzystniejszą.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1) i pkt 2) lit. a) i b) oraz § 7 ust. 1 pkt 1) 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. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: ……