

WYROK

Warszawa, 25 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Rozbiewski

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 25 lutego 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 9 stycznia 2026 r. przez wykonawcę **Bank Millenium S.A. z siedzibą w Warszawie** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Narodowy Instytut Onkologii im. M.S. – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie**

o r z e k a :

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego 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:.....

Uzasadnienie

Narodowy Instytut Onkologii im. M.S. – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem jest „Obsługa bankowa Narodowego Instytutu Onkologii im. M.S. – Państwowego Instytutu Badawczego z siedzibą w Warszawie oraz Narodowego Instytutu Onkologii im. M.S. – Państwowego Instytutu Badawczego Oddział w Krakowie”, znak postępowania: PN-71/25/DS, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 2 lipca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 428392-2025 (OJ S 124/2025).

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty wskazane w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień klasycznych na usługi.

9 stycznia 2026 r. wykonawca Bank Millenium S.A. z siedzibą w Warszawie (zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 255 pkt 3 Pzp poprzez dokonanie unieważnienia Postępowania z powodu braku możliwości zwiększenia środków na sfinansowanie zamówienia do ceny oferty najkorzystniejszej, podczas gdy realna wartość zobowiązania

wynikająca z projektowanych postanowień umownych oraz opisu przedmiotu zamówienia mieści się w budżecie Zamawiającego;

2) art. 16 pkt 1 Pzp oraz art. 17 ust. 2 Pzp poprzez przeprowadzenie Postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, wynikający z unieważnienia Postępowania mimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek;

3) art. 239 ust. 1 Pzp poprzez brak wyboru oferty Odwołującego jako oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności unieważnienia Postępowania, powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że przypadku prawidłowego działania Zamawiającego oferta Odwołującego zostałaaby wybrana w Postępowaniu jako oferta najkorzystniejsza. Oferta Odwołującego uplasowała się na pierwszym miejscu w rankingu ofert. Odwołujący stwierdził, że spełnia wszystkie wymagania wynikające z dokumentacji przetargowej, a jego oferta nie podlega odrzuceniu. Uznał, że w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów Pzp Odwołujący poniesie szkodę, bowiem utraci szansę na zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego, a tym samym nie uzyska wynagrodzenia z tytułu jego realizacji.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

17 lutego 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Żaden podmiot nie zgłosił przystąpienia do postępowania odwoławczego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego dokumentację przekazaną do akt sprawy przez Zamawiającego 18 lutego 2026 r., zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku danych (płyta), w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami i wyjaśnieniami;
- informację o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia z 9 grudnia 2025 r.;
- oferty złożone w Postępowaniu;
- informację z otwarcia ofert z 9 grudnia 2025 r.;
- zawiadomienie o poprawieniu omyłki w treści oferty Odwołującego z 19 grudnia 2025 r.;
- informację o unieważnieniu Postępowania z 30 grudnia 2025 r.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadził Postępowanie. W rozdziale XXV ust. 2 SWZ przewidział, że na cenę całkowitą oferty składa się: 1) koszt udzielonego kredytu w okresie 4 lat, przy założeniu pełnego wykorzystania kredytu oraz wartości WIBOR 1M z dnia 17.06.2025 r. wynoszący 5,34% + marża Banku, 2) cena obsługi bankowej (ryczałt), 3) prowizja za udzielenie kredytu.

W rozdziale III ust. 5 opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do SWZ) Zamawiający wskazał, że na pierwszy 12-miesięczny okres obowiązywania umowy Zamawiający określa łączny limit kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym na kwotę 90 000 000 zł (słownie: dziewięćdziesiąt milionów złotych 00/100).

Odpowiadające postanowienie zostało przewidziane także w ust. 4 projektowanych postanowieniach umowy

kredytowej, które stanowiły załącznik nr 6 do SWZ.

27 listopada 2025 r. Zamawiający dokonał zmiany treści SWZ dotyczącej kryteriów oceny ofert w następujący sposób:

„2. Każdy z Wykonawców otrzyma w wyżej wymienionych kryteriach odpowiednią liczbę punktów, wyliczoną w następujący sposób:

1) Oprocentowanie kredytu w rachunku bieżącym (K)

1.1. Podstawa oceny: Oprocentowanie = Wartość marży Banku + WIBOR 1M

Za podstawę obliczeń ceny oferty należy przyjąć następujące dane szacunkowe:

– WIBOR 1M (stawka bazowa): 5,34% (na 17.06.2025 r.)

– wysokość limitu kredytu w rachunku bieżącym: 200.000.000,00 zł

– okres wykorzystania kredytu: pełny okres 4 lat licząc od dnia otwarcia ofert

1.2. Waga oceny: 50%

(...) 2) Cena obsługi bankowej (ryczałt) (C)

2.1. Podstawa oceny: łączny koszt obsługi bankowej przez 48 miesięcy

2.2. Waga oceny: 5%

(...) 3) Prowizji za udzielenie kredytu (P)

3.1. Podstawa wyceny: zaoferowana w ofercie wartość prowizji wyrażona w PLN

3.2. Waga oceny: 5%

(...) 4) Oprocentowanie zmienne rachunków bankowych (O)

4.1. Podstawa oceny: Oprocentowanie = zaoferowany współczynnik + WIBID 1M

Za podstawę obliczeń ceny oferty należy przyjąć następujące dane szacunkowe:

– WIBID 1M (stawka bazowa): 5,13% (na 20.06.2025 r.)

– średnie saldo dzienne na rachunkach bankowych: 50.000.000,00 zł

– okres obowiązywania umowy: pełny okres 4 lat licząc od dnia otwarcia ofert

4.2. Waga oceny: 10%

(...) 5) Oprocentowanie lokat krótkoterminowych (L)

5.1. Podstawa oceny: Oprocentowanie = zaoferowany współczynnik + WIBID 1M

5.2. Waga oceny: 15%

(...) 6) Oprocentowanie lokat overnight (OV)

6.1. Podstawa oceny: Oprocentowanie = zaoferowany współczynnik + WIBID 1M

6.2. Waga oceny: 15%

(...) 2.1. W ramach wszystkich wskazanych i opisanych kryteriów Wykonawca otrzyma końcową (łącną) liczbę punktów. Suma punktów (S) zostanie obliczona według wzoru:

$$S = K + C + P + O + L + OV$$

gdzie:

S – łączna liczba punktów,

K – liczba punktów uzyskanych w kryterium „Oprocentowanie kredytu w rachunku bieżącym”.

C – liczba punktów uzyskanych w kryterium „Cena obsługi bankowej (ryczałt)”,

P – liczba punktów uzyskanych w kryterium „Prowizja za udzielenie kredytu”

O – liczba punktów uzyskanych w kryterium „Oprocentowanie zmienne rachunków bankowych”,

L - liczba punktów uzyskanych w kryterium „Oprocentowanie lokat krótkoterminowych”,

OV - liczba punktów uzyskanych w kryterium „Oprocentowanie lokat overnight”.

3. Zamawiający dokona wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ.

4. Za najkorzystniejszą ofertę Zamawiający uzna ofertę, która uzyska największą sumę punktów w w/w kryterium oceny ofert oraz będzie spełniała wymagania i warunki zawarte w SWZ.

5. W toku badania i oceny ofert, Zamawiający może żądać od Wykonawcy wyjaśnień dotyczących treści złożonej oferty, w tym zaoferowanej ceny.

6. Ocenie będą podlegać wyłącznie oferty nie podlegające odrzuceniu.

7. Do oceny ofert zastosowanie mają przepisy art. 223-226 Pzp.”

9 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował, że zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 42 720 000 zł brutto.

Odwolujący złożył ofertę w Postępowaniu, która zgodnie z informacją z otwarcia ofert z 9 grudnia 2025 r. opiewała na kwotę 31 840 000 zł.

19 grudnia 2025 r. Zamawiający poinformował Odwołującego o poprawieniu w jego ofercie oczywistej omyłki rachunkowej. Zamawiający stwierdził, że łączna cena oferty Odwołującego winna wynieść 45 040 000 zł brutto. Zamawiający oświadczył, że dokonał poprawienia oczywistych omyłek rachunkowych w oparciu o art. 223 ust. 2 pkt 2 Pzp na podstawie wskazanej w formularzu ofertowym wartości prowizji oraz prawidłowo obliczonej wartości ceny obsługi bankowej i kosztu udzielonego kredytu.

30 grudnia 2025 r. Zamawiający unieważnił Postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp. Wskazał, że cena najkorzystniejszej oferty (Odwolującego) o wartości 45 040 000 zł brutto przewyższa kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia tj. 42 720 000 zł brutto. Zamawiający stwierdził, że jego obecna sytuacja finansowa oraz wysokość środków jakimi dysponuje na sfinansowanie przedmiotowego zamówienia nie pozwalają na zwiększenie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do ceny najkorzystniejszej oferty. Uznał, że powyższe wyczerpuje przesłanki art. 255 pkt 3 Pzp i uzasadnia unieważnienie Postępowania.

Izba zważyła, co następuje.

Stan faktyczny nie był sporny między stronami postępowania.

Zgodnie z art. 255 pkt 3 Pzp 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.

W niniejszej sprawie należało mieć na względzie specyfikę zamówienia związaną z instytucjami ustanowionymi w obszarze bankowości. Zamawiający w rozdziale XXV ust. 2 SWZ wskazał, w jaki sposób obliczy cenę całkowitą oferty. Cena ta obejmowała m.in. pełne wykorzystanie kredytu oraz wartość WIBOR 1M ustaloną na konkretny dzień. Założenie to służyło zapewnieniu porównywalności ofert, gdyż stopień wykorzystania kredytu czy wskaźnik WIBOR 1M mogłyby przyjąć różne wartości.

Przy mechanizmie obliczania ceny nie uwzględniono faktu, że Zamawiający może nie wykorzystać kredytu w całości. Przeciwnie, przyjęto fikcję jego pełnego wykorzystania. Treść dokumentów zamówienia nie została zaskarżona odwołaniem do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Oznacza to, że wiązała zarówno Zamawiającego, jak i wykonawców.

W konsekwencji, w ocenie Izby, kwotę przeznaczoną przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia należało łączyć ze sposobem obliczenia tej ceny.

Izba nie podzieliła argumentacji Odwołującego z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, czynności podjęte przez Zamawiającego w zakresie sposobu obliczenia ceny oferty odpowiadały niezaskarżonej odwołaniem treści SWZ.

Po drugie, istotnie spadek WIBOR 1M mógłby prowadzić do tego, że ostateczny koszt wykonania zamówienia

mieściłby się w kwocie wskazanej przez Zamawiającego. Prowadziłoby to jednak do możliwości wielokrotnej oceny ofert, która jednego dnia mogłaby prowadzić do unieważnienia Postępowania z powodu przekroczenia limitu, a innego dnia do wyboru oferty z racji obniżenia wysokości oprocentowania, a w konsekwencji ostatecznego kosztu wykonania zamówienia. Taki sposób działania byłby jednak niedopuszczalny w świetle zasady przejrzystości wynikającej z art. 16 pkt 2 Pzp.

Po trzecie, wskazanie przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia było ściśle powiązane z treścią dokumentów zamówienia. Zamawiający wyliczył tę kwotę także poprzez przyjęcie pewnego założenia wynikającego z SWZ. Faktem notoryjnym jest, że wysokość wskaźnika WIBOR 1M może ulegać zmianie, co rodzi określone konsekwencje finansowe.

Oznacza to, że nie można kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia rozumieć jako górnego limitu wszelkich zobowiązań Zamawiającego wobec wybranego wykonawcy. Przeciwnie, był to limit finansowy przyjęty przez Zamawiającego przy założeniu porównania go z cenami ofert obliczonymi w sposób wskazany w rozdziale XXV ust. 2 SWZ.

Ustalona w ten sposób cena oferty Odwołującego przekroczyła kwotę, jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. Tymczasem art. 255 pkt 3 Pzp nakazuje porównać ze sobą cenę lub koszt najkorzystniejszej oferty z kwotą, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (z wyjątkiem w przypadku możliwości zwiększenia tej kwoty).

W niniejszej sprawie Zamawiający oświadczył, że nie ma możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do ceny najkorzystniejszej oferty, co nie było przez Odwołującego kwestionowane.

Oznacza to, że zostały spełnione przesłanki do unieważnienia Postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp.

Zgodnie z art. 16 pkt 1 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Jak stanowi art. 17 ust. 2 Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Stosownie do art. 239 ust. 1 Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zarzuty drugi i trzeci odwołania miały charakter wynikowy wobec rozstrzygnięcia zarzutu pierwszego odwołania. W przypadku ustalenia, że Zamawiający nie naruszył przepisów Pzp poprzez unieważnienie Postępowania, nie mógł on naruszyć zasad wynikających z art. 16 pkt 1 Pzp, w szczególności zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Zamawiający dokonał zaskarżonej czynności zgodnie z prawem, a zatem nie był zobowiązany do wyboru oferty Odwołującego. Oznacza to, że nie doszło także do naruszenia art. 17 ust. 2 Pzp.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało w całości oddalone, a zatem Zamawiający okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 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).

Na koszty postępowania odwoławczego składał się wpis uiszczony przez Odwołującego (15 000 zł).

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....