

WYROK

Warszawa, 14 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Chudzik

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 22 maja 2026 r. przez wykonawcę Multicontrol Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,

w postępowaniu prowadzonym przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie,

przy udziale wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: Cenzin Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Nuctech Warsaw Company Limited Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie zgłaszających przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego,

orzeka:

1. Oddala odwołanie;

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Multicontrol Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 573 zł 00 gr (słownie: pięćset siedemdziesiąt trzy złote zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem dojazdu na rozprawę;

2.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 4 173 zł 00 gr (słownie: cztery tysiące sto siedemdziesiąt trzy złote zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego.

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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie – prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Dostawa skanera RTG wraz z budową infrastruktury towarzyszącej w Łasztowni*. Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 3 marca 2026 r. nr 148325-2026.

Wykonawca Multicontrol Sp. z o.o. wniósł 22 maja 2026 r. odwołanie, w którym zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 57 pkt 2 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum: Cenzin Sp. z o.o., Nuctech Warsaw Company Limited Sp. z o.o. (dalej: Konsorcjum Cenzin), podczas gdy wykonawca ten nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej i zawodowej, tj. nie przedstawił dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego przez Zamawiającego minimalnego doświadczenia zgodnie z treścią SWZ;

2) art. 117 ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 oraz art. 16 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wyjaśnienia, czy członek Konsorcjum wykazujący doświadczenie wymagane przez Zamawiającego będzie wykonywał część zamówienia, dla której doświadczenie to było wymagane, pomimo że z treści oświadczenia z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp wynika, iż zasadniczy zakres realizacji przedmiotu zamówienia został powierzony Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o., natomiast Cenzin sp. z o.o. realizować ma przede wszystkim czynności o charakterze organizacyjno-

koordynacyjnym;

- 3)art. 128 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie wezwania Konsorcjum Cenzin do uzupełnienia lub złożenia wyjaśnień dotyczących treści podmiotowych środków dowodowych, w tym wykazu dostaw oraz listu referencyjnego Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku i listu referencyjnego Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, złożonych celem wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, pomimo że dokumenty te nie pozwalają na ustalenie, że Konsorcjum wykazało spełnienie wymaganego przez Zamawiającego minimalnego doświadczenia określonego w SWZ;
- 4)art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, poprzez przeprowadzenie oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę przejrzystości, polegające na uznaniu za wystarczające dokumentów Konsorcjum Cenzin, które nie pozwalały na jednoznaczne ustalenie spełnienia wymaganego doświadczenia;
- 5)art. 226 ust. 1 pkt 16 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum Cenzin, podczas gdy jej przyjęcie narusza bezpieczeństwo publiczne oraz istotny interes bezpieczeństwa państwa, a tego bezpieczeństwa i interesu nie można zagwarantować w inny sposób;
- 6)art. 239 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez niewybranie jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego, mimo że w przypadku odrzucenia oferty Konsorcjum Cenzin, byłaby ofertą najkorzystniejszą.

Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności badania i oceny ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej,
- odrzucenia oferty Konsorcjum Cenzin,
- ewentualnie: powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym wezwania Konsorcjum Cenzin na podstawie art. 128 ust. 1 lub 4 ustawy Pzp do uzupełnienia lub wyjaśnienia podmiotowych środków dowodowych.

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

Odwołanie podlega oddaleniu z uwagi na brak po stronie Odwołującego legitymacji do wniesienia odwołania.

Zgodnie z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. W świetle powyższego przepisu legitymacja do wniesienia odwołania warunkowana jest wpływem czynności lub zaniechań zamawiającego na interesy danego wykonawcy i poniesienie lub możliwość poniesienia przez niego szkody. Wykonawca nie jest natomiast legitymowany do korzystania ze środków ochrony prawnej w celu zapewnienia ogólnej legalności działań zamawiającego.

W ocenie Izby w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy Odwołujący nie ma możliwości uzyskania zamówienia, zatem ewentualne naruszenie przez Zamawiającego przepisów ustawy nie wiąże się dla niego z poniesieniem lub możliwością poniesienia szkody. Powyższe wynika z faktu, że cena oferty Odwołującego przewyższa kwotę, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, co przy uwzględnieniu dodatkowych okoliczności przedmiotowej sprawy prowadzi do wniosku o braku realnej możliwości udzielenia zamówienia Odwołującego.

Zaznaczenia wymaga, że Izba podziela prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym sama okoliczność, że cena oferty przekracza budżet zamawiającego co do zasady nie może prowadzić do odmowy wykonawcom możliwości korzystania ze środków ochrony prawnej. Zauważyć jednak należy, że dotyczy to sytuacji, gdy unieważnienie postępowania jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, w szczególności gdy zamawiający głośno powołuje się na taką konieczność na potrzeby postępowania odwoławczego. W rozpoznawanej sprawie zachodzą jednak szczególne okoliczności, pozwalające stwierdzić, że Odwołujący nie ma możliwości uzyskania zamówienia.

Po pierwsze dostrzeżenia wymaga, że przedmiotowe postępowanie jest już trzecim prowadzonym przez Zamawiającego postępowaniem na dostawę skanera RTG wraz z budową infrastruktury towarzyszącej w Łasztowni, a poprzednie dwa postępowania zostały unieważnione na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty. Jak wskazał Zamawiający, pierwsze

postępowanie zostało wszczęte 4 listopada 2025 r. i unieważnione 15 stycznia 2026 r., natomiast drugie postępowanie zostało wszczęte 30 stycznia 2026 r. i unieważnione 25 lutego 2026 r. Zamawiający złożył do akt sprawy informacje o unieważnieniu ww. postępowań.

Następnie wskazać należy, że budżet Zamawiającego począwszy od pierwszego postępowania wynosił 24 379 850,00 zł brutto i w kolejnych postępowaniach (włącznie z obecnie prowadzonym) nie uległ zmianie, co potwierdzają przedstawione przez Zamawiającego informacje o podanej w poszczególnych postępowaniach kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. W każdym z trzech postępowań Odwołujący składał oferty przekraczające te kwoty. Ceny ofert Odwołującego wynosiły kolejno: 26 420 400,00 zł, 28 464 083,13 zł oraz 27 416 700,00 zł, zatem w każdym z tych przypadków były o kilka milionów złotych wyższe od budżetu Zamawiającego.

Szczególnie istotne jest to, w obecnie prowadzonym postępowaniu zarówno kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, jak i wykluczenie możliwości jej zwiększenia, były Odwołującemu znane w dacie składania oferty. Zamawiający podał kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia już 4 marca 2026 r., a więc ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu składania ofert, który wyznaczono na 20 marca 2026 r. Co więcej, na etapie wyjaśnień treści SWZ Odwołujący zwrócił Zamawiającemu uwagę na ryzyko ponownego przekroczenia budżetu wobec niezmienności kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. W odpowiedzi z 11 marca 2026 r. Zamawiający wskazał:

Dodatkowo Zamawiający zwraca uwagę, że postępowanie jest finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach przedsięwzięcia „Bezinwazyjna kontrola dla bezpieczeństwa granicy zewnętrznej i realizacji polityk Unii Europejskiej”, nr projektu 101181576– PL-BCP-CCEI23, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz sprzętu do kontroli CCEI (Custom Control Equipment Instrument) – CCEI2. Zamawiający nie ma możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację zadania.

Jak wskazał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: *Struktura finansowania tego projektu oraz ramy budżetowe mają charakter sztywny i nienaruszalny. Zamawiający nie posiada i obiektywnie nie ma możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych na zwiększenie budżetu do ceny ofert Odwołującego.* Potwierdzają to przedstawione przez Zamawiającego dowody w postaci decyzji o zapewnieniu dofinansowania oraz korespondencji z Departamentem Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów. W ocenie Izby dowody te są wystarczające do stwierdzenia, że kwota na sfinansowanie zamówienia nie zostanie zwiększona. Nie sposób natomiast oczekiwać od Zamawiającego, aby wykazywał brak jakiegokolwiek, choćby wyłącznie teoretycznej możliwości zwiększenia budżetu, np. poprzez zaniechanie realizacji innych zadań.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że nawet w przypadku zaistnienia podstaw do odrzucenia oferty Przystępującego Odwołujący nie uzyska zamówienia. Kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia została ostatecznie ustalona i ujawniona wykonawcom przed terminem składania ofert, a brak możliwości jej zwiększenia został potwierdzony decyzjami o unieważnieniu dwóch wcześniejszych postępowań i dodatkowo jednoznacznie zakomunikowany na etapie wyjaśnień treści SWZ. Odwołujący nie ma więc obiektywnej możliwości uzyskania przedmiotowego zamówienia.

O istnieniu legitymacji do wniesienia odwołania w okolicznościach tej sprawy nie świadczy podniesiona przez Odwołującego podczas rozprawy możliwość ubiegania się o zamówienie w ewentualnym przyszłym postępowaniu. Po pierwsze wskazać należy, że z odwołania jednoznacznie wynika, że Odwołujący upatrywał tej legitymacji w dążeniu do wyeliminowania oferty Przystępującego, co miało skutkować udzieleniem zamówienia Odwołującemu, nie zaś w unieważnieniu postępowania. Kwestia ta pojawiła się w stanowisku Odwołującego dopiero w odpowiedzi na stanowisko Zamawiającego. Niezależnie od tego stwierdzić należy, że trudno upatrywać interesu Odwołującego w doprowadzeniu do unieważnienia postępowania. Okoliczności tej sprawy pozwalają bowiem stwierdzić, że budżet Zamawiającego również w ewentualnym kolejnym postępowaniu nie zostanie zwiększony, a Odwołujący w trzech kolejnych postępowaniach oferował ceny istotnie przekraczające ten budżet, nawet mając wiedzę, jakie środki są przeznaczone na sfinansowanie zamówienia oraz że nie zostaną one zwiększone. Powyższe zaprzecza realnej możliwości uzyskania przez Odwołującego zamówienia w kolejnym, czwartym już postępowaniu o udzielenie przedmiotowego zamówienia.

Wobec powyższego odwołanie podlega oddaleniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. a i b oraz § 8 ust. 2, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Odwołującego.

Przewodnicząca:.....