

WYROK

Warszawa, dnia 31 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Emilia Garbala

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 lipca 2026 r. przez wykonawcę **REMONDIS sp. z o.o., ul. Zawodzie 18, 02-981 Warszawa**, w postępowaniu prowadzonym przez: **Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o., ul. Obozowa 43, 01-161 Warszawa**,

orzeka:

1. **oddala odwołanie**,

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego, 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 oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego,

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego poniesionych 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:.....

Sygn. akt: KIO 3429/26

UZASADNIENIE

Zamawiający – Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o., ul. Obozowa 43, 01-161 Warszawa, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Stołecznego Warszawy”, numer referencyjny: RZP.27.17.2026.KB. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 30.04.2026 r., nr 84/2026 297269-2026.

W dniu 13.07.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wpłynęło odwołanie wykonawcy REMONDIS sp. z o.o., ul. Zawodzie 18, 02-981 Warszawa (dalej: „Odwołujący”), w którym Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

art. 255 pkt 3 w zw. z art. 260 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 1) ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą Pzp”, poprzez unieważnienie postępowania w zakresie Zadania 1 oraz Zadania 2 z uwagi na to, że oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie Zadania 1 i 2 (83 592 000 zł brutto dla każdego z Zadań) i z jednoczesnym wskazaniem, że Zamawiający nie jest w stanie zwiększyć tej kwoty do ceny ofert z najniższą ceną, co jest czynnością co najmniej przedwczesną wobec obiektywnej niemożności stwierdzenia przez Zamawiającego na obecnym etapie, że nie może on zwiększyć kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia w zakresie Zadania 1 i Zadania 2 do ceny ofert z najniższą ceną, a przedwczesność czynności wynika z tego, że Zamawiający nie zakończył jeszcze postępowania w zakresie Zadania 3, 4 oraz 5, gdzie oferta z najniższą ceną, złożona przez ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o. zawiera cenę znacznie niższą niż kwota, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację Zadania 3, 4 oraz 5, co z kolei oznacza, że ewentualny wybór tych ofert jako najkorzystniejszych w ramach pozostałych Zadań powodowały, że Zamawiający dysponowałby (w ramach środków przewidzianych na realizację zamówienia obejmującego zagospodarowanie tego samego kodu odpadów) nadwyżką środków, o które mógłby zwiększyć kwotę przewidzianą na sfinansowanie zamówienia w zakresie Zadania 1 i Zadania 2.

W związku z tym Odwołujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania w zakresie Zadania 1 i Zadania 2.

W dniu 27.07.2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie. W trakcie rozprawy Strony podtrzymały swoje stanowiska w sprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła następujący stan faktyczny sprawy.

Przedmiotem zamówienia jest zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Stołecznego Warszawy w planowanej ilości maksymalnej 500 000 Mg z podziałem na 5 zadań. Każde zadanie dotyczy tej samej frakcji odpadów: 20 03 01 i takiej samej maksymalnej planowanej ilości ich zagospodarowania: 100 000 Mg.

Odpady mogą być przekazywane do zagospodarowania ze wszystkich dzielnic m.st. Warszawy.

W każdym zadaniu Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia taką samą kwotę: 83.592.000,00 zł brutto, łącznie: 417.960.000,00 zł brutto.

W Zadaniu nr 1 złożono dwie oferty z cenami: 107.892.000,00 zł i 105.878.880,00 zł (Odwolujący).

W Zadaniu nr 2 złożono jedną ofertę Odwołującego z ceną 105.878.880,00 zł.

W Zadaniu nr 3 złożono cztery oferty z cenami: 64.692.000,00 zł (ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o.), 82.188.000,00 zł, 107.892.000,00 zł i 113.205.600,00 zł (Odwolujący).

W zadaniu nr 4 złożono dwie oferty z cenami: 64.692.000,00 zł (ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o.) i 105.878.880,00 zł (Odwolujący).

W zadaniu nr 5 złożono trzy oferty: 64.692.000,00 zł (ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o.), 101.412.000,00 zł i 113.205.600,00 zł (Odwolujący).

W dniu 02.07.2026 r. Zamawiający poinformował o unieważnieniu postępowania w Zadaniu nr 1 i nr 2 na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp wskazując: „Zgodnie z informacją o kwocie przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, zamieszczoną na stronie internetowej prowadzonego postępowania link: [pn/mpowarszawa/demand/282112/notice/public/details](https://pnp.mpowarszawa/demand/282112/notice/public/details), Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w zakresie Zadania 1, kwotę brutto w wysokości: 83 592 000,00 zł. Cena oferty z najniższą ceną w zakresie Zadania 1 (105 878 880,00 zł brutto) złożona przez Wykonawcę - REMONDIS Sp. z o.o., ul. Zawodzie 18, 02-981 Warszawa przewyższa kwotę, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w zakresie tego zadania, a Zamawiający nie jest w stanie zwiększyć tej kwoty do ceny ww oferty” [analogiczne uzasadnienie w Zadaniu nr 2].

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznając na rozprawie złożone odwołanie i uwzględniając dokumentację z niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz stanowiska Stron złożone na piśmie i podane do protokołu rozprawy, zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwość poniesienia przez niego szkody z uwagi na kwestionowane czynności Zamawiającego.

Ponadto Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 255 pkt 3 ustawy 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 Odwołujący podnosi, że decyzja Zamawiającego o unieważnieniu postępowania w Zadaniu nr 1 i Zadaniu nr 2 była przedwczesna, ponieważ w pozostałych Zadaniach Zamawiający ma szansę wybrać jako najkorzystniejsze oferty z cenami istotnie niższymi od kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówień w tych Zadaniach, zatem zaoszczędzone w ten sposób pieniądze mogłyby przeznaczyć na sfinansowanie zamówień w Zadaniu nr 1 i Zadaniu nr 2. Odwołujący twierdzi przy tym, że nie stanowiłoby to zwiększenia kwoty na sfinansowanie Zadania nr 1 i 2, gdyż ww. środki pochodziłyby ze wspólnej puli przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w całości (wszystkich jego części).

Odnosząc się do tak sformułowanej argumentacji należy wskazać, że w przypadku podziału zamówienia na części, każda część traktowana jest osobno, co należy rozumieć w ten sposób, że mimo wspólnego ogłoszenia o zamówieniu i dokumentów zamówienia, w każdej części Zamawiający może opisać inny przedmiot zamówienia, stawiać wykonawcom inne wymagania i w każdej z nich postępowanie, w tym ocena ofert, procedowane jest osobno. To samo dotyczy kwoty na sfinansowanie zamówienia, która dla każdej części zamówienia jest ustalana odrębnie (art. 255 pkt 3 w zw. z art. 259 ustawy Pzp). Nie ma przy tym przepisu w ustawie Pzp, który przewidywałby traktowanie łącznej kwoty na sfinansowanie wszystkich części zamówienia jako wspólnej puli, z której Zamawiający miałby obowiązek finansować każdą część aż do wyczerpania środków. Po to kwotę na sfinansowanie zamówienia ustala się dla każdej części odrębnie, aby właśnie ta kwota, a nie żadna inna, była wiążąca dla zamawiającego. W związku z powyższym nie można zgodzić się z Odwołującym, że przed podjęciem decyzji o unieważnieniu postępowania w Zadaniu nr 1 i w Zadaniu nr 2 Zamawiający zobowiązany był uwzględnić środki, jakimi dysponuje dla wszystkich Zadań łącznie. Raz jeszcze należy podkreślić, że jedyną kwotą, która jest wiążąca dla Zamawiającego (w tym sensie, że nie może jej obniżyć) jest kwota przeznaczona na sfinansowanie danej części zamówienia.

Dodatkowo żaden przepis ustawy Pzp nie przewiduje obowiązku zwiększenia ww. kwoty w danej części, czy to z wykorzystaniem środków przeznaczonych na sfinansowanie innych części czy jakichkolwiek innych środków. Jak wskazano już wyżej, zamawiający nie może obniżyć kwoty ogłoszonej jako przeznaczona na sfinansowanie zamówienia

(w tym kwot ogłoszonych dla każdej części oddzielnie), natomiast może ją podwyższyć, ale jest to jego uprawnienie, a nie obowiązek. Tym samym wykonawcy uczestniczący w postępowaniach o udzielenie zamówienia nie mają podstaw do zgłaszania oczekiwania podwyższenia takiej kwoty. Jest to autonomiczna decyzja zamawiającego jako gospodarza postępowania i zarządcy określonego budżetu.

Izba w tym zakresie podziela pogląd wyrażony w wyroku KIO 300/25 z 11.03.2025 r. (powoływanym również przez Strony), w którym wskazano: „nie można wymagać od zamawiającego, aby dokonywał przesunięć swoich środków finansowych, rezygnując z zadań, które ma zaplanowane do wykonania w ramach danego okresu budżetowego i przeznaczyć uzyskane stąd kwoty na jedne zakupy kosztem drugich albo też nakazywanie mu wydania na dane zamówienie kwoty, którą zamierzał wydać na coś innego lub którą zamierzał zaoszczędzić. Przepisy nie przyznają wykonawcom uprawnień do żądania ingerencji w budżet zamawiającego pod kątem wydatkowania przez niego środków budżetowych, a także kontroli tych wydatków w zakresie celowości i gospodarności. Kontrolę prawidłowości wydatków zamawiającego sprawują powołane w tym celu instytucje. Taką instytucją nie jest Krajowa Izba Odwoławcza, gdyż Izba nie jest uprawniona do ingerencji w gospodarkę finansową Zamawiającego i nie może też nakazać zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zadania. (...) Odnosząc się do decyzji zamawiającego o ewentualnym zwiększeniu kwoty jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty lub oferty z najniższą ceną, nie sposób nie odnieść się do sytuacji, w których postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone jest z podziałem na części. Jednak i w takim przypadku zamawiający nie ma obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w danej części zamówienia (wyodrębnionego zadania). Dla każdego zadania prowadzone było bowiem odrębne postępowanie przy wyborze oferty, w tym odrębnie szacowane były wartości, a także odrębnie ogłoszona została na tle składanych w danym zadaniu oferty przed ich otwarciem - kwota, jaką zamierzał zamawiający przeznaczyć w danym zadaniu na realizację zamówienia. Takie procedowanie mieści się w kompetencjach zamawiającego, które dopuszczają możliwość unieważnienia postępowania przez zamawiającego, po samym tylko ustaleniu, że oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w danej części zamówienia (wyodrębnionego zadania). Oznacza to, że takie same zasady stosuje się do postępowań prowadzonych z podziałem na części, odnosząc je do każdej z tych części z osobna”.

Odnosząc się natomiast do wyroku powołanego przez Odwołującego na rozprawie – KIO 3382/25 z 22.09.2025 r. należy zauważyć, że dotyczył on szczególnego stanu faktycznego, w którym zamawiający poza ogłoszeniem kwoty na sfinansowanie każdej części zamówienia poinformował dodatkowo o możliwości przesuwania środków między częściami. Taką informację podaną publicznie Izba uznała zatem za wiążącą dla zamawiającego i z tego powodu stwierdziła, że „przekazana przed otwarciem ofert informacja o kwocie środków, zawierająca nie tylko sam podział środków pomiędzy pakietami, ale również uzupełniającą informację o możliwości przesuwania środków pomiędzy pakietami oznaczała, że zamawiający dysponował faktycznie środkami w łącznej wysokości 625 653,46 zł brutto. W tej sytuacji samo wskazanie na różnicę ceny oferty najkorzystniejszej i kwoty przypisanej do pakietu nr 1 nie było wystarczającym uzasadnieniem dla unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 Ustawy. (...) Ponownie należy wskazać, że zamawiający zamieszczając tą informację przed otwarciem ofert faktycznie nadał znaczenie tej możliwości dla ewentualnej decyzji o unieważnieniu postępowania, przy czym nie wprowadził wyraźnych wytycznych, czy też granic w jakich to przesunięcie może nastąpić. W sytuacji, w której zamawiający podejmując decyzję o unieważnieniu postępowania nie wykazał przyczyn, dla których nie może wykorzystać środków jakie pozostają w puli przeznaczonej na realizację zamówienia, w celu zwiększenia kwoty podanej przy otwarciu ofert dla pakietu nr 1, nie można uznać, że działanie to jest przejrzyste i zgodne z ustalonymi przez zamawiającego warunkami. Nie może być takiej sytuacji, w której zamawiający w zależności od swojej optyki będzie stosował lub nie postanowienia swz po otwarciu ofert, bez żadnego komentarza. Informacja o kwocie środków, chociaż nie zawarta w samej treści swz, to stanowiąca obligatoryjny etap procedury przetargowej i dokumentacji postępowania, jako wiążąca dla zamawiającego wywołuje skutki dla dalszych czynności w postępowaniu”. Stan faktyczny w sprawie KIO 3382/25 był więc odmienny od stanu faktycznego w niniejszej sprawie i w ogóle wyjątkowy (zamawiający zwykle nie ogłaszają z góry gotowości przesuwania środków przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia), dlatego nie może on mieć wpływu na ocenę czynności Zamawiającego w tej sprawie.

Izba nie podzieliła także stanowiska Odwołującego porównującego jego postulat traktowania łącznej kwoty na sfinansowanie zamówienia jako wspólnej puli dla wszystkich jego części do łącznego szacowania wartości wszystkich części zamówienia. Należy podkreślić, że czym innym jest instytucja szacowania wartości zamówienia, a czym innym ustalanie i ogłaszanie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia. W przypadku podziału zamówienia na części lub udzielania zamówienia w częściach (to nie to samo, różnica sprowadza się do tego, czy zamawiający wszczyna jedno postępowanie z podziałem na części, czy też zamówienia w każdej części udziela w ramach odrębnego postępowania) zamawiający rzeczywiście mają obowiązek sumowania wartości szacunkowych wszystkich części po to, by nie dochodziło do sztucznego dzielenia zamówień na części i unikania w ten sposób stosowania ustawy Pzp w ogóle

albo unikania stosowania przepisów dotyczących zamówień powyżej progów unijnych. Zatem łączna (po zsumowaniu) wartość wszystkich części stanowi podstawę do ustalenia, czy zamawiający ma obowiązek stosowania ustawy Pzp, a jeśli tak – z zastosowaniem których przepisów (poniżej czy powyżej progów unijnych). Z kolei ustalanie i ogłaszanie przed otwarciem ofert kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia ma na celu uniknięcie sytuacji, w której z powodu złożenia najkorzystniejszej oferty przez wykonawcę „niechcianego” przez zamawiającego, unieważnia on postępowania pod pretekstem nieposiadania wystarczających środków na sfinansowanie zamówienia. Obie instytucje służą więc osiągnięciu innych celów i w związku z tym reguły stosowania jednej z nich nie przekładają się automatycznie na drugą. Tym samym to, że wartość szacunkową poszczególnych części zamówienia ustala się jako wartość łączną (w celu ustalenia obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp) nie oznacza, że kwotę na sfinansowanie zamówienia ustala się jako wartość łączną dla wszystkich części. Pomijając to, że ww. zasada szacowania wartości została wprost przewidziana w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, a brak jest takiej regulacji w zakresie kwoty na sfinansowanie zamówienia, przede wszystkim różnica celów ustanowienia obu tych instytucji wyłącza możliwość ich analogicznego stosowania. Izba zatem ponownie wskazuje, że nie ma podstaw do traktowania kwoty przeznaczonej na sfinansowanie wszystkich części zamówienia jako jednej wspólnej puli, ale dla każdej części zamawiający podaje odrębną kwotę na sfinansowanie i ta indywidualna kwota jest dla niego wiążąca i przesądzająca w przypadku stosowania art. 255 pkt 3 ustawy Pzp.

Tym samym, jeśli cena najkorzystniejszej oferty przekracza kwotę przeznaczoną na sfinansowanie danej części zamówienia, zamawiający jest uprawniony do unieważnienia postępowania w tej części w oparciu o ww. przepis i nie ma obowiązku w celu jego sfinansowania przesuwania środków z innych części tego samego zamówienia lub z innych źródeł zewnętrznych. Na powyższe nie ma wpływu to, czy przedmiot zamówienia w każdej części jest taki sam i czy na sfinansowanie każdej z nich przeznaczono taką samą kwotę.

W konsekwencji nie można uznać czynności unieważnienia postępowania w Zadaniu nr 1 i w Zadaniu nr 2 za przedwczesną, gdyż to, które oferty zostaną wybrane jako najkorzystniejsze w pozostałych częściach zamówienia i jakie ewentualne oszczędności Zamawiający dzięki temu uzyska, pozostaje bez znaczenia. Jak już wyżej wskazano, Zamawiający nie ma bowiem obowiązku wykorzystywania środków przeznaczonych na sfinansowanie tych części w celu sfinansowania Zadania nr 1 i 2. W efekcie wynik postępowania w Zadaniach 3 – 5 jest irrelevantny dla oceny prawidłowości unieważnienia postępowania w Zadaniu nr 1 i 2. Stąd też Zamawiający nie był zobligowany do powstrzymania się z unieważnieniem postępowania w Zadaniu nr 1 i 2 do czasu ostatecznego wyboru ofert w pozostałych Zadaniach i jego czynności w tym zakresie nie mogą być uznane za przedwczesne.

Wobec powyższego Izba nie stwierdziła naruszenia art. 255 pkt 3 ustawy Pzp i postanowiła jak w sentencji, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 i art. 554 ust. 1 ustawy Pzp.

Orzeczenie Izby zostało wydane w oparciu o dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia oraz w oparciu o stanowiska i dowody Stron przedstawione w pismach procesowych i na rozprawie.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku, na podstawie art. 574 ustawy Pzp oraz w oparciu o § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. a) i b) rozporządzenia 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