

WYROK

Warszawa, dnia 3 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski

Protokolant:Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 września 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 17 lipca 2026 r. przez wykonawcę **PUK TAMAX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą w Skawinie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Gminę Zielonki**,

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **PUK TAMAX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą w Skawinie i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

a)15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),

b)3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),

poniesione przez wykonawcę **PUK TAMAX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą w Skawinie, tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania oraz kosztu wynagrodzenia pełnomocnika,

c)3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy),

poniesioną przez zamawiającego – **Gminę Zielonki**, tytułem kosztu wynagrodzenia pełnomocnika.

2.2.zasądza od wykonawcy **PUK TAMAX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą w Skawinie na rzecz zamawiającego **Gminy Zielonki**, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793), na niniejszy wyrok, 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

Zamawiający – Gmina Zielonki – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 793) (dalej: PZP), którego przedmiotem jest: „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych z terenu Gminy Zielonki, jak również z 2 Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), znak NEO.271.1.2026”

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 17 lipca 2026 r. wykonawca PUK TAMAX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Skawinie (dalej: Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego, polegających na:

- 1)zaniechaniu udostępnienia na stronie internetowej prowadzonego postępowania kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, przed otwarciem ofert oraz udostępnienia tej kwoty równocześnie z podaniem cen ofert złożonych w postępowaniu;
- 2)zaniechaniu przeprowadzenia analizy możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, co jest obligatoryjne w świetle art. 255 pkt 3 Pzp oraz unieważnieniu postępowania w dniu 7 lipca 2026 r. na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp;

- 3) zaniechaniu badania i oceny ofert złożonych w postępowaniu i zaniechaniu wyboru jako oferty najkorzystniejszej oferty złożonej przez Odwołującego;
- 4) złożeniu oświadczenia o zwolnieniu wadium wniesionego przez Odwołującego w formie gwarancji ubezpieczeniowej, pomimo że nie upłynął jeszcze termin na wniesienie odwołania, ani też nie zostało jeszcze rozstrzygnięte odwołanie na czynność unieważnienia postępowania.

Odwołujący sformułował następujące zarzuty:

- 1) art. 255 pkt 3 Pzp, poprzez bezpodstawne, a co najmniej przedwczesne, unieważnienie postępowania, oparte na arbitralnym (a priori) stwierdzeniu, że brak jest możliwości zwiększenia przez Zamawiającego kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do poziomu ceny oferty najkorzystniejszej (Odwołującego), pomimo iż:
 - a) Zamawiający zaniechał weryfikacji, czy jest możliwe zwiększenie ww. kwoty i nie wykazał, że nie jest w stanie tej kwoty zwiększyć, co jest obowiązkiem Zamawiającego w świetle art. 255 pkt 3 Pzp;
 - b) w budżecie na rok 2026 r. Zamawiający posiada wystarczające środki na sfinansowanie zamówienia (pochodzące z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) do wysokości ceny najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu, a należy założyć, że w roku 2027 r. dochody z tego tytułu będą co najmniej na tym samym poziomie z uwagi na coroczny wzrost liczby mieszkańców
- 2) art. 260 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 255 pkt 3 Pzp, poprzez zaniechanie uzasadnienia faktycznego czynności unieważnienia postępowania (które to uzasadnienie jest obligatoryjne) oraz zaniechanie podjęcia działań mających na celu faktyczne, a nie jedynie pozorne, zweryfikowanie możliwości zwiększenia kwoty, którą Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W informacji z dnia 7 lipca 2026 r. Zamawiający nie przedstawił konkretnej i weryfikowalnej argumentacji wskazującej na wypełnienie wszystkich przesłanek określonych w art. 255 pkt 3 Pzp, warunkujących prawidłowość czynności unieważnienia postępowania na tej podstawie prawnej. Zamawiający ograniczył się do wskazania, że kwota oferty najkorzystniejszej przekracza kwotę przeznaczoną na zamówienie oraz że Zamawiający nie może kwoty tej podwyższyć, co nie zostało poparte analizą, która następnie powinna zostać opisana w uzasadnieniu czynności. Zamawiający ograniczył się do stwierdzenia: cyt. „Zamawiający nie może podnieść kwoty, którą zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do kwoty oferty najkorzystniejszej”, co nie spełnia funkcji „uzasadnienia faktycznego”, którym opatrzona powinna być czynność unieważnienia postępowania.
- 3) art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp, poprzez bezpodstawne unieważnienie postępowania, zaniechanie przeprowadzenia badania i oceny złożonych ofert, a w konsekwencji zaniechanie wyboru oferty najkorzystniejszej, a przez to brak prowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz w sposób przejrzysty;
- 4) art. 98 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 98 ust. 5 Pzp, poprzez zwolnienie w dniu 10 lipca 2026 r. wadium złożonego przez Odwołującego w formie gwarancji bankowej, pomimo iż nie upłynął termin na wniesienie odwołania na unieważnienie postępowania, a tym bardziej, odwołanie to nie zostało rozstrzygnięte.

W oparciu o powyższe, Odwołujący wniósł o:

- 1) unieważnienie czynności Zamawiającego polegającej na unieważnieniu postępowania;
- 2) przeprowadzenie czynności badania i oceny ofert oraz wybór jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego;
- 3) nakazanie Zamawiającemu cofnięcia oświadczenia o zwolnieniu wadium złożonego w formie gwarancji ubezpieczeniowej przez Odwołującego;
- 4) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania oraz dokumentów dołączonych do odwołania, na wskazane w nim okoliczności;
- 5) zasądzenie na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, według spisu i potwierdzenia poniesionych kosztów, jakie zostaną złożone podczas rozprawy.

Pismem z dnia 31 lipca 2026 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie w której wniósł o oddalenie odwołania jako całkowicie bezzasadnego. Ponadto, Zamawiający wskazał że

(...) Zamawiający w pierwszej kolejności odnotowuje, iż kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia została opublikowana na stronie internetowej prowadzonego postępowania w dniu 7 lipca 2026 r. o godzinie 11:14 – a więc z pełnym zachowaniem wymogów prawnych i przed upływem terminu otwarcia ofert (...)

ponadto wskazał, że:

(...) Jak przyjmuje się jednolicie i bezdyskusyjnie w ugruntowanej linii orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej oraz Sądu Zamówień Publicznych. Ujęte w art. 255 pkt. 3) sformułowanie, że Zamawiający »może zwiększyć kwotę

przeznaczoną na realizację zamówienia» należy interpretować jako uprawnienie zamawiającego i to do jego decyzji należy kwestia możliwości zwiększenia środków finansowych na dany cel. Zwiększenie jest jednak uprawnieniem, a nie obowiązkiem Zamawiającego. Zamawiający nie ma zatem obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. A tym samym wykonawcy uczestniczący w postępowaniu nie mogą domagać się od Zamawiającego, aby znalazł dodatkowe środki» (tak: wyrok KIO z dnia 16 stycznia 2026 r., KIO 5093/25; wyrok KIO z dnia 5 lutego 2026 r., KIO 5784/25; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z dnia 22 lipca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 73/22) (...).

Odwołujący, pismem z dnia 30 sierpnia 2026 r. oświadczył m.in. że:

(...) cofam odwołanie dotyczące „zaniechania udostępnienia na stronie internetowej prowadzonego postępowania kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, przed otwarciem ofert oraz udostępnienia tej kwoty równocześnie z podaniem cen ofert złożonych w postępowaniu”, co zostało wskazane w pkt I.1. petitum odwołania. Odwołujący nie składa odwołania od takiej czynności/ zaniechania Zamawiającego. (...)

Zamawiający w piśmie z dnia 31 sierpnia 2026 r. przedstawił replikę na pismo Odwołującego z dnia 30 sierpnia 2026 r., oraz rozwinął stanowisko zaprezentowane uprzednio w treści odpowiedzi na odwołanie. Ponadto, Zamawiający wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w treści przedmiotowego pisma.

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w dniu 7 lipca 2026 r. o godz. 11:14 upublicznił kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia tj. kwotę 12.573.870,73 zł brutto.

W dalszej kolejności Zamawiający pismem z dnia 7 lipca 2026 r. poinformował o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą: „Odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych z terenu Gminy Zielonki oraz z 2 punktów (PSZOK) – sygn. postępowania: NEO.271.1.2026”

Zamawiający jako podstawę prawną unieważnienia postępowania art. 255 pkt 3 PZP. Jednocześnie Zamawiający wskazując na podstawę faktyczną uzasadnienie podał, że:

(...) kwota, którą Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosi: 12.573.870,73 złotych brutto. Zamawiający nie może podnieść kwoty, którą zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do kwoty oferty najkorzystniejszej (...).

Dodatkowo, w postępowaniu zostały złożone następujące oferty:

a) PUK TAMAX sp. z o.o., 32-050 Skawina, ul. Tyniecka 1.

Cena: 12.757.513,38 złotych

b) KONSORCJUM Wykonawców: Małopolskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. ul. Barska 12, 30-30 Kraków – Lider Konsorcjum, M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI” ul. Nad Drwiną 33, 30-841 Kraków - Partner Konsorcjum.

Cena: 13.023.746,89 złotych.

Izba zważyła co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie i jako takie podlega oddaleniu.

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Wnioskowane przez strony dowody Izba oddaliła, w oparciu o treść art. 531 PZPa *contrario*, uznając, iż nie mają one dla rozstrzygnięcia sprawy istotnego znaczenia.

Przechodząc do wniesionego w sprawie odwołania, Izba w pierwszej kolejności zwraca uwagę na treść art. 255 pkt 3 PZP zgodnie z którym:

(...) 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; (...)

Izba zwraca uwagę, iż komentowanego pkt 3 nie wynika bezwzględny obowiązek zwiększenia przez zamawiającego brakującej kwoty dofinansowania, lecz uprawnienie zamawiającego do poszukiwania dodatkowych środków finansowych. Ewentualne zmiany co do możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia są czynnościami leżącymi po stronie zamawiającego i – w zależności od jego statusu prawnego – podlegają decyzji własnej zamawiającego lub są uzależnione od innych podmiotów, w szczególności od dysponentów budżetowych określonego stopnia.

Co więcej, ustawodawca nie nakłada na zamawiającego szczególnego ciężaru dowodowego, zwłaszcza przedstawiania dowodów na okoliczność podjęcia prób pozyskania dodatkowych środków czy dodatkowych źródeł finansowania zamówienia, jako warunku skutecznego podjęcia decyzji o unieważnieniu postępowania na tej podstawie. Kwotą kluczową (którą zamawiający realnie posiada lub będzie posiadał) dla podejmowanych decyzji jest kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, podawana przez zamawiającego na stronie internetowej prowadzonego postępowania nie później niż przed otwarciem ofert. Uczestnicy postępowania (wykonawcy) nie mogą oczekiwać, że zamawiający będzie przesuwiał środki finansowe przeznaczone na realizację innych części zamówienia czy też środki zaoszczędzone w ramach innych postępowań. Za bezpodstawne uznaje się także oczekiwanie od zamawiającego udowodnienia, że jego możliwości finansowe nie pozwalają na zwiększenie środków. Znajduje to potwierdzenie m.in. w wyroku z 15.04.2024 r., sygn. akt KIO 1040/24, LEX nr 3949754, w którym Izba podkreśliła, że zamawiający ma pełną autonomię w kwestii podjęcia decyzji o poszukiwaniu dodatkowych środków na realizację zamówienia. „Skoro decyzja o zwiększeniu kwoty jest suwerenną decyzją zamawiającego, a wykonawca nie może badać jego rzeczywistych możliwości finansowych, dla uzasadnienia dokonania czynności unieważnienia wystarczającym jest powołanie się na okoliczności, o których mowa w przepisie art. 255 pkt 3 ustawy PZP, tj. na wysokość kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, oraz kwoty, jaka została wskazana w ofercie wykonawcy najkorzystniejszego lub wykonawcy z najniższą ceną. Proste porównanie tych kwot jest zdaniem Izby wystarczającym uzasadnieniem dokonania tej czynności. Powyższe stanowisko jest również aprobowane przez Sąd Zamówień Publicznych. Przykładowo, jak zauważa KIO w powyższym orzeczeniu, w wyroku z 22.07.2022 r., XXIII Zs 73/22, niepubl., „wskazano, że decyzja co do możliwości zwiększenia kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia należy do zamawiającego, bowiem to zamawiający podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania i o budżecie na ten cel przeznaczony, a kwestia faktycznych zasobów finansowych zamawiającego nie ma w tej kwestii znaczenia. Ewentualne zmiany co do możliwości zwiększenia kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówienia są czynnościami leżącymi po stronie zamawiającego i w zależności od jego statusu prawnego podlegają decyzji własnej zamawiającego lub są uzależnione od innych podmiotów, w szczególności od dysponentów budżetowych określonego stopnia. [...] Możliwość podwyższenia kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, stanowi jego uprawnienie, a nie obowiązek. To uprawnienie nie oznacza jednak nałożenia na zamawiającego obowiązku korygowania uprzednio ustalonych i ogłoszonych zamiarów co do kwoty przewidzianej do wydatkowania. Zatem zamawiający nie ma obowiązku poszukiwania dodatkowych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia ponad kwotę, którą zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia”. (por. A. Gawrońska-Baran [w:] E. Wiktorska, A. Wiktorski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2026, art. 255. <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587848475/832547/gawronska-baran-andrzela-i-in-prawo-zamowien-publicznych-komentarz-wyd-ii>)

Mając powyższe na względzie, zarzut nr 1, dotyczący naruszenia art. 255 pkt 3 PZP poprzez bezpodstawne, a co najmniej przedwczesne, unieważnienie postępowania, oparte na arbitralnym (*a priori*) stwierdzeniu, że brak jest możliwości zwiększenia przez Zamawiającego kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia do poziomu ceny oferty najkorzystniejszej (Odwolującego), Izba uznała za bezzasadny albowiem możliwość podwyższenia kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, stanowi jego uprawnienie, a nie obowiązek.

Odnosząc się do zarzutu nr 2 tj. naruszenia art. 260 ust. 1 PZP w zw. z art. 255 pkt 3 PZP poprzez zaniechanie uzasadnienia faktycznego czynności unieważnienia postępowania (które to uzasadnienie jest obligatoryjne) oraz zaniechanie podjęcia działań mających na celu faktyczne, a nie jedynie pozorne, zweryfikowanie możliwości zwiększenia kwoty, Izba zarzut ten również uznała za bezzasadny.

Izba ponownie wskazuje, że możliwość poszukiwania dodatkowych środków jest prawem, a nie obowiązkiem Zamawiającego. Tym samym w zupełności wystarczające jest uzasadnienie faktyczne, jakie przedstawił w sprawie Zamawiający, uznając, że nie dysponuje on dodatkowymi środkami. Co więcej, ustawodawca, posługując się jednoznacznym sformułowaniem „zamawiający może zwiększyć tę kwotę”, wykluczył jakąkolwiek możliwość kreowania po stronie wykonawców roszczenia o poszukiwanie dodatkowych środków finansowych czy dokonywanie przesunięć w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie składu orzekającego uzasadnienie faktyczne i prawne czynności unieważnienia postępowania w trybie art. 255 pkt 3 PZP jest w pełni wyczerpujące przez wskazanie faktu przekroczenia

budżetu oraz oświadczenie Zamawiającego o braku możliwości jego zwiększenia. Zamawiający nie ma obowiązku dowodzenia okoliczności negatywnych ani przedstawiania w informacji o unieważnieniu audytów gospodarki finansowej.

Wobec oddalenia zarzutów nr 1 i nr 2 w oparciu o powyżej przedstawioną argumentację, Izba oddaliła zarzut nr 3 i nr 4 jako pozostające bez wpływu na wynik postępowania.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, tj. stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 1 i 2 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)

Przewodniczący:.....