Sygn. akt: KIO 3769/26

WYROK

Warszawa, dnia 21 września 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Maria Kacprzyk
Protokolant:Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę Light On sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Kudowa-Zdrój,

orzeka:

1. oddala odwołanie;
2. kosztami postępowania obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) 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.

Przewodnicząca:……..

Sygn. akt: KIO 3769/26

Uzasadnienie

Zamawiający - Gmina Kudowa-Zdrój, prowadzi w trybie podstawowym postępowanie pn.:*„Wymiana energochłonnego sodowego oświetlenia ulicznego na energooszczędne oświetlenie LED na ulicach Głównej, Turkusowej i Błękitnej w Kudowie-Zdroju”*, nr postępowania: IR.271.1.8.2026, dalej zwane: „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych numer2026/BZP 00257447 z dnia 22 maja 2026 r. Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 3 sierpnia 2026 roku wykonawca Light On sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: „Odwołujący”),działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie od czynności Zamawiającego polegającej na czynności unieważnienia postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 255 pkt 3 Pzp poprzez unieważnienie postępowania, podczas gdy unieważnienie postępowania na tej podstawie było przedwczesne, ponieważ Zamawiający nie przeprowadził negocjacji i nie umożliwił złożenia ofert dodatkowych, a tym samym nie doprowadził do ustalenia ostatecznej treści ofert.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności unieważnienia postępowania

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.

Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów. Podkreślił, że możliwość przeprowadzenia negocjacji ceny przed podjęciem decyzji o unieważnieniu postępowania powinna być postrzegana nie tylko jako uprawnienie Zamawiającego, lecz także jako jego obowiązek, mający na celu osiągnięcie zamierzonych celów zamówienia publicznego. W sytuacji, w której cena jedynej oferty niepodlegającej odrzuceniu przewyższa kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia, przeprowadzenie negocjacji staje się obowiązkiem Zamawiającego, ukierunkowanym na osiągnięcie celu postępowania, jakim jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przytoczył orzecznictwo Izby.

W ustawowym terminie, wpłynęło zgłoszenie przystąpienia od wykonawcy J.Ł. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą „J.Ł. Instalatorstwo Elektryczne” po stronie Zamawiającego. Odwołujący zgłosił wniosek o uznanie zgłoszenia przystąpienia za nieskuteczne.

Izba ustaliła, że Zamawiający odrzucił ofertę ww. wykonawcy wraz z czynnością unieważnienia postępowania, co

oznacza, że zgłaszający przystąpienie utracił status wykonawcy. Zgodnie z art. 525 ust. 1 Pzp wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego w terminie 3 dni od dnia otrzymania kopii odwołania, wskazując stronę, do której przystępuje i interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje. Z uwagi na odrzucenie oferty ww. wykonawcy, które nie zostało zaskarżone środkiem ochrony prawnej w postaci odwołania, utracił on status wykonawcy w rozumieniu art. 7 pkt 30 Pzp. Stosownie do treści art. 7 pkt 30 Pzp, pod pojęciem wykonawcy należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Definicja ta ma dynamiczny charakter (tak Izba w wyroku z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt: KIO 3525/23) i zależy od etapu postępowania o udzielenie zamówienia. Jak wskazała Izba w wyroku z dnia 2 sierpnia 2021 r., sygn. akt KIO 1759/21: „*Rozróżnić zatem należy w szczególności etap postępowania mający miejsce przed upływem terminu składania ofert, kiedy to status wykonawcy posiadać może w zasadzie każdy podmiot, który jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia, od etapu następującego po upływie terminu składania ofert, kiedy status wykonawcy przysługuje już tylko podmiotom, które złożyły ofertę w postępowaniu. Status wykonawcy traci także podmiot, który został przez Zamawiającego z postępowania wykluczony lub którego oferta została odrzucona, a czynności te stały się ostateczne*”. Ponieważ odrzucenie oferty zgłaszającego przystąpienie stało się ostateczne wobec niewniesienia odwołania na tę czynność, w świetle przywołanych wyżej przepisów zgłaszający przystąpienie nie może być uznany za wykonawcę, któremu przysługuje prawo zgłoszenia przystąpienia. Izba doszła do przekonania, że ww. wykonawca nie ma interesu w zgłoszeniu przystąpienia, ponieważ nie ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego i nie jest wykonawcą na obecnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W konsekwencji Izba nie dopuściła do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcę.

Odnosząc się do wniosku Odwołującego o uznanie przystąpienia za nieskuteczne z powodu niezawarcia szczegółowych twierdzeń i dowodów wraz z przystąpieniem. Izba stwierdziła, że okoliczność ta nie stanowi braku o charakterze formalnym, lecz merytorycznym i jakkolwiek może przekładać się na utratę prawa powoływania dowodów na późniejszym etapie postępowania odwoławczego, to nie warunkuje skuteczności formalnej samego przystąpienia (tak: postanowienie Izby z dnia 25 czerwca 2026 r., sygn. akt KIO 2703/26).

Zamawiający, w dniu 17 sierpnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł o oddalenie odwołania w całości. Podkreślił orzecznictwo Sądu Zamówień Publicznych oraz Izby dotyczące braku obowiązku prowadzenia negocjacji. Wskazał także, że Zamawiający jako jednostka sektora finansów publicznych jest prawnie zobowiązany do wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny.

W dniu 10 września 2026 r. pismo złożył Odwołujący, który podtrzymał wszystkie zarzuty i wnioski zawarte w złożonym odwołaniu, w tym przede wszystkim wniosek o uwzględnienie odwołania w całości. Przedstawił stanowisko dotyczące zgłoszonego przystąpienia. Wniósł o dopuszczenie i przeprowadzanie dowodów z dokumentów w postaci:

1) informacji z otwarcia ofert z dnia 8 września 2026 r. w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego pod znakiem sprawy IR.271.1.13.2026 wraz z dokumentacją;
2) zestawienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Zamawiającego w zakresie oświetlenia, sporządzone przez Odwołującego wraz z dokumentacją.

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu, dokumentację postępowania oraz dowody złożone przez Odwołującego.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte pisemnie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest wymiana energochłonnego sodowego oświetlenia ulicznego na energooszczędne oświetlenie LED na ulicach Głównej, Turkusowej i Błękitnej w Kudowie-Zdroju.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie art. 275 pkt 2 Pzp.

W terminie składania ofert, ofertę złożył m.in. Odwołujący na kwotę 255 734,59 zł. Zamawiający działając na podstawie art. 222 ust. 4 Pzp, przed otwarciem ofert zamieścił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o

maksymalnej kwocie jaką zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia, tj. 217 989,13 zł.
W dniu 29 lipca 2026 r. Zamawiający odrzucił ofertę wykonawcy J.Ł. Instalatorstwo Elektryczne oraz poinformował o unieważnieniu Postępowania, wskazując art. 255 ust. 3 Pzp jako podstawę prawną. Oświadczył, że nie może zwiększyć kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia do ceny najkorzystniejszej oferty.

Izba zważyła, co następuje:

Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w terminie, nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.
Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Pzp, tj. wykazał interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.
Odwołanie podlegało oddaleniu, gdyż podniesiony zarzut nie potwierdził się. Izba dokonała oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.
Odwołujący sformułował zarzut, iż unieważnienie to było przedwczesne, a Zamawiający miał rzekomy obowiązek przeprowadzenia z nim negocjacji cenowych.
Zgodnie z art. 255 pkt 3 Pzp zamawiający unieważnia postępowanie, 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.
Co do zasady, przepisy Pzp ograniczają katalog okoliczności, w których zamawiający ma obowiązek unieważnić postępowanie, do przesłanek opisanych w art. 255 Pzp lub też przykładowo w art. 256 Pzp albo 257 Pzp. Zamknięty katalog przesłanek unieważnienia postępowania, które jest wyjątkiem od ogólnej reguły prowadzenia postępowania w celu zawarcia umowy, nie może być poddawany wykładni rozszerzającej. Trzeba pamiętać, że stosownie do art. 16 Pzp Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.
Z punktu widzenia omawianej przesłanki unieważnienia, tj. art. 255 pkt 3 Pzp, istota jego zastosowania sprowadza się do możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na sfinansowanie do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty. W tym celu tak doniosłe znaczenie ma podanie kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia w trybie art. 222 ust. 4 Pzp, który zobowiązuje zamawiającego do udostępnienia tej informacji na stronie internetowej prowadzonego postępowania.
Z kolei istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do udzielenia informacji, czy w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 275 pkt 2 Pzp, wynika obowiązek przeprowadzenia negocjacji przed unieważnieniem postępowania z uwagi na brak środków na jego sfinansowanie. Izba stoi na stanowisku, że z art. 275 pkt 2 Pzp wynika, że prowadzenie negocjacji na jego podstawie jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem zamawiającego. Wskazuje na to literalne brzmienie przepisu („może prowadzić negocjacje"), podczas gdy w pkt 3 ustawodawca przewidział tzw. obligatoryjne negocjacje. Zarzut odwołania byłby zatem zasadny, gdyby to właśnie w tym trybie z art. 275 pkt 3 Pzp byłoby prowadzone Postępowanie.
Izba w związku z powyższym w całości podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie Sądu Zamówień Publicznych: „*nie można czynić zamawiającemu zarzutu, iż nie zdecydował się na prowadzenie negocjacji przed unieważnieniem postępowania, bowiem obowiązek taki na nim bezsprzecznie nie spoczywał, co wprost wynika z treści przepisu pkt 2 art. 275 Pzp. Jednocześnie w sprawie nie zostały podniesione żadne okoliczności szczególne, które uprawnienie zamawiającego w zakresie prowadzenia negocjacji sprowadziłby do powstania obowiązku w tym zakresie. Możliwość przeprowadzenia negocjacji, o której mowa w art. 275 pkt 2 Pzp staje się bowiem obowiązkiem zamawiającego dopiero w momencie, gdy podejmie on decyzję o ich przeprowadzeniu. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie zamawiający podjął decyzję, że negocjacji prowadził nie będzie*." – tak wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych dnia 13 grudnia 2023 roku sygn. akt XXIII Zs 74/23.
Odnosząc się do inicjatywy dowodowej Odwołującego w postaci przede wszystkim informacji z otwarcia ofert w kolejnym wszczętym postępowaniu na ten sam przedmiot, Izba wskazuje, że nie miały one znaczenia w świetle literalnej wykładni przepisu, zaś działanie Zamawiającego z punktu widzenia gospodarności wydatkowania środków publicznych było prawidłowe.
W konsekwencji, Izba oddaliła odwołanie w całości.
O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 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. 2020 r.

poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Zgodnie z § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia, do kosztów postępowania odwoławczego zalicza się także uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy, obejmujące:

a)koszty związane z dojazdem na wyznaczone posiedzenie lub rozprawę,

b)wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych,

c)wynagrodzenie biegłych oraz zwrot poniesionych przez nich wydatków, jeżeli dowód z opinii biegłego został dopuszczony przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego,

d)inne uzasadnione wydatki, w tym koszty przeprowadzenia innych dowodów w postępowaniu odwoławczym niż dowód z opinii biegłego, dopuszczonych przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego.

Izba nie zasądziła na rzecz Zamawiającego kosztów, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, z uwagi na niezłożenie przez niego spisu kosztów czy też faktury. Pełnomocnik Zamawiającego złożył jedynie „wniosek o zasądzenie kosztów według norm przepisanych". Brak było zatem podstaw do uwzględnienia takiego wniosku, ponieważ w świetle przepisów o kosztach, poniesione koszty stron muszą być udokumentowane rachunkiem lub spisem kosztów.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..