

Sygn. akt: KIO 2274/25

## WYROK

Warszawa, dnia 1 lipca 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

**Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak**

**Protokolantka: Aldona Karpińska**

po rozpoznaniu na rozprawie 1 lipca 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 5 czerwca 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe „Transgór” Spółka Akcyjna**, ul. Norwida 34, 44-268 Jastrzębie Zdrój w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gmina Pawłowice**, ul. Zjednoczenia 60, 43-250 Pawłowice

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika **PreZero Recycling Południe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, ul. Szybowa 44, 44-193 Knurów

### orzeka:

**1 Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu III, w związku z jego wycofaniem i oddala odwołanie w pozostałym zakresie.**

**2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe „Transgór” S.A. i:**

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15.000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych) wpisu oraz 3.600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów pełnomocnika zamawiającego;

2.2 Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3.600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów poniesionych z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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 2274/25

### Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Urząd Gminy Pawłowice, w trybie przetargu nieograniczonego na *odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Pawłowice* (nr postępowania: OR.271.23.2025), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 02.04.2025 r, S 65/2025 212400-2025, wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zadaniu nr II i zaniechaniu jej odrzucenia, wniesione zostało 05.06.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy – Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe „Transgór” S.A. z/s w Jastrzębiu Zdroju (KIO 2274/25).

Zamawiający poinformował o zakończeniu badania, ocenie ofert i wyborze oferty najkorzystniejszej 26.05.2025 r.

Odwołujący wskazuje na naruszenie:

I.

**art. 239 ust 1 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy pzp oraz art. 17 ust 2 ustawy pzp**, poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający przepisy ustawy pzp i jej podstawowe zasady, a to: zasadę równego traktowania Wykonawców i zachowanie uczciwej konkurencji, zasadę proporcjonalności oraz efektywność zamówienia i zasadę legalizmu, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru oferty Wykonawcy PreZero (w zakresie zadania II),

II.

**art. 226 ust 1 pkt 5 ustawy pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy pzp oraz art. 17 ust 2 ustawy pzp** poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej (w zakresie zadania II) z naruszeniem warunków SWZ, w sytuacji gdy Wykonawca PreZero nie posiadał wszystkich kodów odpadów w Rejestrze Działalności Regulowanej (dalej jako „RDR”) **zakreślonych przez Zamawiającego w OPZ i formularzu ofertowym dla zadania II** co w konsekwencji uniemożliwia Wykonawcy PreZero świadczenie usługi zgodnie z prawem w pełnym zakresie zadania II wymaganym przez Zamawiającego w dokumentacji postępowania,

a gdyby Izba analizując odwołanie niniejsze nie uznała zarzutów I i II, Odwołujący zarzuca naruszenie :

### III.

art. 128 ust 1 ustawy pzp w zw. z art. 17 ust 2 ustawy pzp w zw. z § 6 ust 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie (dalej jako „rozporządzenie”), poprzez zaniechanie wezwania Wykonawcy PreZero do uzupełnienia informacji z Krajowego Rejestru Karnego dla Pana Sławomira Ochlińskiego i Pani Beaty Talarko w trybie art. 128 ust 1 ustawy w sytuacji, gdy przedłożone na wezwanie zaświadczenia nie są podpisane, a w konsekwencji nie spełniają wymagań określonych w Rozdziale V ust 6 SWZ i przywołanym powyżej rozporządzeniu.

Odwołujący wnosi o nakazanie zamawiającemu unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie zadania II, odrzucenie oferty wykonawcy PreZero, ponowne badanie ofert, ewentualnie wezwanie wykonawcy PreZero do uzupełnienia w trybie art. 128 ust. 1 ustawy informacji z KRK.

Niezgodność oferty wykonawcy PreZero z wymaganiami zamawiającego ma wynikać z braku możliwości wykonania zamówienia objętego zadaniem II w zakresie dotyczącym odbioru wszystkich odpadów o kodach wskazanych przez zamawiającego oraz w pkt 4 formularza ofertowego, w tym również odpadów z PSZOK. Zaświadczenie o wpisie do RDR Gminy Pawłowice nie obejmuje co najmniej dwóch kodów odpadów, tj. 17 03 80 (odpadowa papa) oraz 13 02 06\* (syntetyczne oleje silnikowe, przekładniowe i smarowe). Odbierane odpady muszą być zagospodarowane w ramach bieżącego postępowania. Tym samym należy mieć w omawianym zakresie wpis do RDR (rejestr działalności regulowanej). Zgodnie z art. 9c ust 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Brak określenia kodów na etapie składania wniosku o wpis do RDR skutkuje tym, iż w zakresie nie objętym wnioskiem działalności nie może być świadczona.

Odwołujący dodatkowo wskazuje na brak złożenia zaświadczeń z KRK podpisanych, co oznacza, że ich weryfikacja nie jest możliwa, a same dokumenty należy ocenić jako „niekompletne”. Zamawiający zobowiązany był wezwać wykonawcę do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z wnioskiem o jego oddalenie w całości (pismo z 30.06.2025 r.).

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca PreZero. Przystępujący złożył stanowisko procesowe w sprawie (pismo z 30.06.2025 r.).

Na posiedzeniu odwołujący cofnął zarzut III. W pozostałym zakresie odwołanie podtrzymał.

#### **Stanowisko Izby.**

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako „Ustawa”.

Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy.

#### **Izba ustaliła i zważyła.**

Przedmiotem zamówienia jest: *Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Pawłowice z podziałem na zadania (sektor I, II, III).*

Zakres prac obejmuje wykonanie:

- a) odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Pawłowice,
- b) wyposażenie wskazanych nieruchomości zamieszkałych stanowiących zabudowę wielorodzinną (wg wykazu) w pojemniki na odpady zbierane selektywnie: papier, tworzywa sztuczne, metale, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, szkło, bioodpady,
- c) wyposażenie w pojemniki na odpady wyznaczonych dodatkowych miejsc - punktów zbiórki odpadów oraz ich bieżąca konserwacja,
- d) dostarczanie dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych worków z przeznaczeniem do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (na wymianę),
- e) wyposażenie w kontenery i obsługę gminnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych łącznie z zagospodarowaniem zebranych odpadów (dotyczy zadania nr 2 - Sektor II),
- f) wyposażenie w pojemniki na niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz segregowane punktów zbiórki odpadów w zabudowie wielorodzinnej (wg wykazu) oraz mycie tych pojemników (dotyczy zadania nr 2 - Sektor II).

W załączniku 10b do swz zamawiający wskazał masy odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z podziałem na frakcje odpadów odebrane w latach 2023 i 2024. Ponadto dla sektora II zamawiający podał informację o odpadach odebranych z PSZOK w roku 2024 r. z podziałem na frakcje.

W rozdziale III swz zamawiający opisał warunki udziału w postępowaniu, wskazując w zakresie uprawnień do prowadzenie działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów na: *odpowiedniego zezwolenia, licencji, koncesji lub potwierdzenia wpisu do rejestru działalności regulowanej, jeżeli ich posiadanie jest niezbędne do świadczenia określonych usług w kraju, w którym wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania.*

Wykonawca, którego ofertę zamawiający oceni najwyższej składał na wezwanie zamawiającego podmiotowe środki dowodowe, w tym *wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców nieruchomości na terenie Gminy Pawłowice.*

Na zadanie II złożone zostały oferty: Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe „Transgór” S.A. (cena 4.862.743,20 zł); PreZero Recykling Południe Sp. z o.o. (cena: 4.521.744,00 zł).

W formularzu oferty wykonawcy podawali cenę całkowitą, jak również z podziałem kosztów odbioru i zagospodarowania podanych odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych (tabela I), z zabudowy wielorodzinnej (tabela II), z dodatkowych miejsc – punktów zbiórki (tabela III), z PSZOK (tabela IV). Tabela IV zawiera prognozowane ilości odpadów dla poszczególnych frakcji, w tym: odpady budowlane i rozbiórkowe; Materiały izolacyjne (17 06 04, 17 03 80) oraz przepracowany olej (13 02 04\*, 13 02 05\*, 13 02 06\* 13 02 07\*, 13 02 08\*, 20 01 25), podlegające wycenie ofertowej.

Wykonawca PreZero Recykling Południe Sp. z o.o. na wezwanie zamawiającego złożył podmiotowe środki dowodowe, w tym zaświadczenie o wpisie do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Pawłowice nr IKOS.6233.1.009.2012 z 18 września 2012 r., wraz ze zmianami dokonywanymi w rejestrze.

26.05.2025 r. zamawiający poinformował o wyniku postępowania i wyborze ofert najkorzystniejszych na poszczególne zadania, w tym na zadanie nr II oferty PreZero Recykling Południe Sp. z o.o.

**W związku z cofnięciem na posiedzeniu przez odwołującego zarzutu III, do rozpoznania skierowane zostało odwołanie w części podtrzymanej, tj. naruszenia opisanego w zarzutach I i II.**

**Izba oddaliła odwołanie w całości.**

Uwzględniając zakres zarzutów rozstrzygnięcia wymagało, czy zamawiający zaniechał odrzucenia oferty wybranej na zadanie II na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy, tj. z uwagi na niezgodność jej treści z warunkami zamówienia, której podstawą jest teza o braku posiadania przez PreZero Recykling Południe Sp. z o.o. wpisu w Rejestrze Działalności Regulowanej (RDR) wszystkich kodów odpadów objętych zamówieniem. Brak dotyczy dwóch kodów odpadów, jakie będą odbierane z PSZOK, tj. 17 03 80 (odpadowa papa) oraz 13 02 06\* (syntetyczne oleje silnikowe, przekładniowe i smarowe). Brak ten uniemożliwiać ma wykonanie usługi w pełnym zakresie zadania II.

Na wstępie, odnosząc się do przepisu, którego naruszenia miał dopuścić się zamawiający należy wskazać, że dla zastosowania tej podstawy odrzucenia oferty konieczne jest uchwycenie na czym konkretnie niezgodność pomiędzy ofertą wykonawcy a warunkami zamówienia polega, czyli co i w jaki sposób w ofercie nie jest zgodne z konkretnie wskazanymi, skwantyfikowanymi i jednocześnie ustalonymi warunkami zamówienia (patrz wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 listopada 2024, XXIII Zs 139/24.) Nie można wywodzić negatywnych dla wykonawcy skutków prawnych w postaci odrzucenia oferty jeżeli swz nie zawierała wyraźnych i jednoznacznych wymagań dotyczących treści oferty, które byłyby naruszone. (wyrok SO w Warszawie z 12 grudnia 2024, XXIII Zs 142/24).

Odwołujący upatrywał niezgodności treści oferty z swz, w części w jakiej zamawiający opisał odebrane w roku 2024 r. frakcje odpadów z PSZOK, które również stanowią przedmiot zamówienia, wyceniony w formularzu ofertowym dla zadania II. Odwołujący nie kwestionował przy tym faktu wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego wpisu w rejestrze RDR, który został złożony w ramach podmiotowych środków dowodowych. Nie było przy tym spornym, że w swz zamawiający nie sformułował wprost obowiązku wykazania posiadania wpisu w RDR wszystkich frakcji odpadów objętych zamówieniem.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. 2025, poz. 733) określa warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów.

Zgodnie z art. 3 ust. 2b ucpg gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze

związkiem metropolitalnym. Obowiązkiem gminy jest zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ucpg). W rozdziale 4a ucpg określone zostały warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. W art. 9b ust. 1 ucpg wskazano, że działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W rejestrze określa się m.in. rodzaj odbieranych odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 9c ust. 1 Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Nie wymaga uzyskania wpisu do rejestru prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Podmiot prowadzący taki punkt jest posiadaczem odpadów, w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, prowadzącym zbieranie odpadów (ust. 1a).

Dalej ucpg określa w art. 9d obowiązki podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W art. 9ea ucpg określone zostały obowiązki podmiotu prowadzącego PSZOK.

Oddalając zarzuty Izba uznała, że odwołujący w sposób niewłaściwy dokonał oceny okoliczności faktycznych lub celowo je pominął formułując błędne założenie na którym opierał zarzuty, tj. że wykonawca w ramach obowiązków objętych umową zobowiązany jest posiadać wpis w RDR dla odbieranych z PSZOK odpadów o kodach wskazanych w odwołaniu. Taki obowiązek nie wynika ani z swz, ani z przepisów ustawy regulującej obowiązki w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów.

W szczególności odwołujący traktował jednolicie świadczenie w zakresie odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości i odbiór odpadów od podmiotu prowadzącego PSZOK, objęte częścią II zamówienia, co miało decydować o obowiązku posiadania wpisu w RDR dla odpadów, które wykonawca będzie odbierał z PSZOK. Odwołujący upatrywał takiego powiązania obowiązków podmiotu odbierającego odpady od właścicieli nieruchomości w definicji właściciela nieruchomości, co miałoby sugerować, że prowadzący PSZOK jest właścicielem nieruchomości, od którego wykonawca odbiera odpady komunalne.

Izba nie przychyliła się do takiej wykładni przepisu art. 9d ucpg, który reguluje odrębnie obowiązki podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, stanowiącą działalność regulowaną od czynności zbierania odpadów w PSZOK. Należy wskazać, że podmiot prowadzący PSZOK określony jest w ustawie jako podmiot odpowiedzialny za realizację zadań gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy. Podmiot prowadzący taki punkt jest posiadaczem odpadów, w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, prowadzącym zbieranie odpadów. Nie może być zatem traktowany jako właściciel nieruchomości zamieszkałej, od którego gmina zobowiązana jest zorganizować odbiór odpadów. Również w swz zamawiający rozdzielił część dotyczącą odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości od części dotyczącej odbioru odpadów z PSZOK (odrębnie wyceniane w formularzu ofertowym). Powyższe prowadzi do wniosku, że usługa nie jest jednorodna, co ma także wyraz w opisie warunku udziału w postępowaniu, który faktycznie ma odniesienie do części świadczenia, jaką jest odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

W ocenie składu nie ma żadnej podstawy do przyjęcia, że odbiór odpadów z PSZOK stanowi działalność regulowaną wymagającą wpisu do rejestru RDR. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odrębnie regulują wymagania formalne związane z prowadzeniem działalności polegającej na odbiorze odpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i prowadzeniem PSZOK. Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że wpis w rejestrze RDR nie musi uwzględniać całego strumienia odpadów zbieranych w PSZOK. Powyższe wynika zarówno z wykładni przepisów, jak również zapisów swz. Zamawiający nie wprowadził takiego wymogu, czy to konstruując warunek udziału w postępowaniu, czy też opisując wymagania co do realizacji przedmiotu świadczenia. Ponieważ odpady gromadzone w PSZOK nie są odbierane przez wykonawcę od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, gospodarka tym odpadami polega na ich przekazaniu do odpowiedniej instalacji, co jest inną czynnością niż odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości.

Podsumowując, Izba uznała za niezasadny zarzut niezgodności oferty wybranej z wymaganiami swz. Brak było zarówno konkretnego wymagania określonego w dokumentacji zamówienia, jak również przepisu, z którymi oferta miałaby być niezgodna. Podstawą niezgodności była wyłącznie projekcja stanu faktycznego odwołującego oparta na nieuprawnionej wykładni przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym definicji „właściciela nieruchomości”, w oderwaniu od czynności, których realizacja wymaga uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Odwołujący opierał zarzut na rzekomym braku możliwości wykonania usługi odbioru odpadów, jednocześnie nie kwestionując uprawnień wykonawcy potwierdzonych wpisem w rejestrze RDR. W ocenie odwołującego, samo wymaganie zgodności

z prawem miałyby pozwalać na odrzucenie oferty. W ocenie składu nie było podstaw do uznania, że oferta jest niezgodna z wymaganiami zamawiającego. Odwołujący nie podał żadnego konkretnego wymagania, którego oferta PreZero miałyby nie spełniać w związku z formularzem oferty i dokonaną wyceną świadczenia. Należy podkreślić, że w odwołaniu nie ma również zarzutu niezgodności oferty z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która określa wymagania wobec prowadzenia działalności w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów, w tym działalności regulowanej. Skoro odwołujący nie widział podstawy do kwestionowania wpisu RDR, to w ocenie składu nie było możliwym wykazanie niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Należy również wskazać, jak zauważył sam odwołujący, że zamawiający w sposób ogólny określił wymagania dotyczące zdolności wykonawcy do wykonania zamówienia, a tym samym nie ma konkretnego zapisu, z którym oferta miałyby być niezgodna i na tej podstawie odrzucona.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty pełnomocnika odwołującego wykazane rachunkiem złożonym do akt sprawy i obciążyła nimi zamawiającego.

**Przewodnicząca:.....**