

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie 14 października 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 8 września 2025 r. przez odwołującego – wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: **Remondis Medison Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** ul. Puszkina 41, Dąbrowa Górnicza, **Remondis Medison Rzeszów Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** ul. Hetmańska 120, Rzeszów w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Powiatowe Centrum Zdrowia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** ul. Przemysłowa 4a, 24-300 Opole Lubelskie

przy udziale przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie **ECO-ABC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** ul. Przemysłowa 7, 97-400 Bełchatów, **ECO-CLEAN Energy Spółka Akcyjna**, ul. Przemysłowa 7, 97-400 Bełchatów

orzeka:

1 Oddala odwołanie.

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Remondis Medison Sp. z o.o. i Remondis Medison Rzeszów Sp. z o.o. i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) wpisu oraz 4.080 zł 93 gr. (cztery tysiące osiemdziesiąt złotych dziewięćdziesiąt trzy grosze) kosztów zamawiającego.

2.2 zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 4.080 zł 93. (cztery tysiące osiemdziesiąt złotych dziewięćdziesiąt trzy grosze) tytułem zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego i kosztów dojazdu.

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:.....

KIO 3785/25

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Powiatowe Centrum Zdrowia Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu Lubelskim w trybie przetargu nieograniczonego na *odbiór i utylizację odpadów medycznych z obiektów Powiatowego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Opolu Lubelskim* (nr postępowania: P.ZM.381.9.2025), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 31.07.2025 r., 2025/BZP 00356368, wobec czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 08.09.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: Remondis Medison Sp. z o.o. z/s w Dąbrowie Górniczej i Remondis Medison Rzeszów Sp. z o.o., z/s w Rzeszowie – dalej jako konsorcjum Remondis (sygn. akt KIO 3785/25).

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 239 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy przez przyjęcie, że oferta złożona przez konsorcjum ECO-ABC Sp. z o.o. i ECO-CLEAN Energy S.A. oraz oferta złożona przez konsorcjum EMK S.A., Saba Sp. z o.o., Utylimed Sp. z o.o. i Raf-Ekologia Sp. z o.o. nie podlegają odrzuceniu z uwagi na fakt, że są niezgodne z treścią swz.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert, w tym odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy ofert konsorcjum ECO-ABC i konsorcjum EMKA S.A.

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 02.09.2025 r.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący odnosił się do wymogu realizacji zamówienia zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i wynikającą z tej ustawy zasadą bliskości opisaną w art. 20, jako wymagania weryfikowanego w trakcie oceny ofert i ich zgodności z swz.

Zasada bliskości ma prymat i sposób jej rozumienia jest jednoznaczny, tj. zasada: odpady unieszkodliwia się na terenie województwa, na którym zostały wytworzone, wyjątki (interpretowane ściśle): można unieszkodliwić odpady w instalacji na terenie innego województwa niż województwo wytworzenia w przypadku braku instalacji na terenie danego

województwa, w instalacji najbliższej położonej lub gdy instalacja zlokalizowana na terenie danego województwa ma nie ma wolnych mocy przerobowych.

Dokonanie wyboru wykonawcy, które został oparte jedynie na podstawie kryterium korzystniejszej ceny jest niezgodne z przepisami prawnymi w zakresie ochrony środowiska. Zamawiający powinien dokonać weryfikacji pod kątem miejsca unieszkodliwiania przekazywanych zakaźnych odpadów medycznych oraz powinien wybrać ofertę wykonawcy, która odpowiada wszystkim wymaganiom zgodnie z art. 20 ust. 3-6 ustawy o odpadach.

Dalej odwołujący przedstawił odległości instalacji wskazanych w ofertach, a najbliższą położoną jest instalacja odwołującego w Rzeszowie (156 km). W ofercie wybranej – konsorcjum ECO-ABC wskazana została instalacja położona w Krakowie, a w ofercie konsorcjum EMKA instalacja położona jest w dalszej odległości od miejsca wytwarzania odpadów, niż spalarnia zaproponowana przez odwołującego.

Jedynym miejscem, w którym zgodnie z zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy o odpadach mogą zostać unieszkodliwione odpady jest instalacja w Rzeszowie, co oznacza, że nie zachodzi żaden z wyjątków od zasady bliskości wyrażonej w art. 20 ustawy o odpadach, który umożliwiłby unieszkodliwienie w innej instalacji, a oferty obu konsorcjów podlegają odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy, jako niezgodne z warunkami zamówienia.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie w całości (pismo z 13.10.2025 r.).

Zamawiający w odpowiedzi podkreślił, że w swz nie ma postanowień, które wskazywałyby na obowiązek oceny ofert pod kątem zasady bliskości wprowadzonej w przepisach ustawy o odpadach. Dotyczy to przede wszystkim kryteriów oceny ofert, warunków postępowania, jak i opisu sposobu przygotowania ofert. Odpowiedzi na pytania nie wprowadzały również wymogu, aby oferta uwzględniała zasadę bliskości. Wskazywana w formularzu ofertowym spalarnia, do której miałyby być przekazywane odpady, stanowi część oferty, do której zamawiający nie wymagał przedmiotowych środków dowodowych.

Wymóg dotyczący zasady bliskości odnosi się do etapu realizacji umowy i podlega kontroli na tym etapie. Informacja o miejscu przetwarzania odpadów ma wyłącznie charakter informacyjny, dodatkowy.

Zamawiający wskazał, że na terenie województwa lubelskiego brak jest czynnej instalacji do unieszkodliwiania odpadów medycznych. Na równych zasadach mogli składać oferty wykonawcy dysponujący instalacjami w różnych województwach. Ustawa o odpadach nie przewiduje sankcji nieważności oferty w przypadku w sytuacji naruszenia norma z niej wynikających.

Do postępowania odwoławczego przystąpili po stronie zamawiającego wykonawcy wspólnie ubiegający się o zamówienie: ECO-ABC Sp. z o.o. i ECO-CLEAN Energy S.A.

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.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego.

Izba ustaliła.

Przedmiot zamówienia stanowi usługa odbioru i utylizacji odpadów medycznych z Powiatowego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Opolu Lubelskim. W rozdziale III swz, zamawiający wskazał na obowiązujące przepisy, w tym ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023, poz. 1587, z późn. zm.). Zamawiający wskazał przy tym na obowiązek unieszkodliwiania odpadów zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 20 ust. 3 i 5 u.o.o (rozdział III pkt 10 swz).

Zamawiający nie żądał złożenia przedmiotowych środków dowodowych.

W rozdziale VIII swz opisane zostały warunki udziału w postępowaniu, w tym dotyczące uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, wymaganych na podstawie przepisów u.o.o, tj. posiadania decyzji/zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie transportu i unieszkodliwiania odpadów dla instalacji mających wolne moce przerobowe, oraz na użytkowanie (eksploatację) zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów, wpisu do rejestru BDO. Podmiotowe środki dowodowe składane miały być tylko przez wykonawcę wezwanego, którego oferta zostanie najwyższej oceniona.

Zgodnie z rozdziałem XVII swz ofertę należało przygotować:

XVII. Opis sposobu przygotowania oferty.

1. Wykonawca może złożyć tylko jedną ofertę .
2. Treść oferty musi odpowiadać treści SWZ.
3. Na ofertę składa się:

- a) Formularz ofertowo-cenowy stanowiący załącznik nr 1 do SWZ.
- b) Wykonawca przedłoży wraz z ofertą oświadczenie, gdzie wskaże spalarnię odpadów do której będą przekazywane odpady. Zamawiający wymaga podania w oświadczeniu dokładnego adresu miejsca utylizacji (spalarni) oraz odległości mierzonej w kilometrach od miejsca wytwarzania odpadów tj.: **siedziba Zamawiającego: 24-300 Opole Lubelskie, ul. Przemysłowa 4a** do siedziby spalarni. Odległość powinna zostać zmierzona w oparciu o ogólnie dostępną przeglądarkę Google Maps <https://maps.google.com/> Zamawiający wymaga załączenia do oferty wydruku komputerowego potwierdzającego trasę.
- c) Oświadczenia, o których mowa w rozdziale IX SWZ.
- d) Dokumenty z których wynika prawo do podpisania ofert: odpowiednie pełnomocnictwa (jeżeli dotyczy).

W rozdziale XXI swz zamawiający opisał kryteria oceny ofert, tj. cena (60 pkt) oraz termin płatności faktury (40 pkt).

W postępowaniu złożone zostały trzy oferty. W każdej z ofert (formularze ofertowo-cenowe) wskazana została inna spalarnia: w Rzeszowie (Remondis – spalarnia własna, odległość 156 km – woj. podkarpackie), w m. Jedlicze oraz w m. Płock (konsorcjum EMKA – odległości odpowiednio 203 km i 264 km, woj. podkarpacki i mazowieckie), w Krakowie (konsorcjum ECO-ABC – odległość 219 km, woj. małopolskie). W każdym z formularzy wykonawca składali oświadczenia:

3. Wskazana instalacja posiada na dzień złożenia niniejszej oferty wolne moce przerobowe wystarczające do pełnego unieszkodliwienia całej ilości odpadów medycznych wytworzonych przez Zamawiającego w ramach niniejszego zamówienia.

4. Realizacja usługi unieszkodliwiania odpadów będzie odbywać się z zachowaniem tzw. „zasady bliskości”, zgodnie z art. 20 ust. 2–6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).

5. W przypadku ewentualnej konieczności odstępstwa od ww. zasady, Wykonawca zobowiązuje się do przedłożenia – na wezwanie Zamawiającego lub właściwych organów nadzoru – **stosownych dokumentów potwierdzających odmowę przyjęcia odpadów** przez najbliższej położone instalacje, zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy o odpadach.

02.09.2025 r. w informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej zamawiający wskazał ofertę konsorcjum ECO-ABC Sp. z o.o./ECO CLEAN ENERGY S.A.

Żadna z ofert nie została odrzucona.

Izba oddaliła odwołanie w całości.

Na wstępie należy podkreślić, że zarzuty w odwołaniu dotyczą oceny dwóch ofert, których zgodność z wymaganiami zamawiającego jest kwestionowana pod kątem realizacji zasady bliskości, ustalonej przepisami ustawy o odpadach. Nie jest przedmiotem oceny określony w swz sposób oceny ofert, tak pod kątem ustalonych kryteriów, jak i spełnienia warunków udziału w postępowaniu, dotyczących wymaganych zezwoleń na prowadzenie działalności objętej zamówieniem. Nie mają zatem odniesienia do zarzutów argumenty odwołującego, w których wskazywał na konieczność porównania i oceny ofert z uwagi na odległość spalarni wskazanych w ofertach, do których miałyby być przekazywane odpady, jak również zasygnalizowana na rozprawie okoliczność związana z oceną spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Izba uznała, że w świetle zarzutu niezgodności ofert z swz, znaczenie mają wyłącznie ustalenia dotyczące treści swz w zakresie, w jakim reguluje ona wymagania co do konieczności wskazania w ofercie spalarni, jako wyznaczające zakres oceny złożonych w postępowaniu ofert.

Zamawiający wymagał wskazania spalarni, do której miałyby być przekazywane odpady, z podaniem adresu jak i odległości. Dodatkowo w formularzach stanowiących zał. nr 1 do swz wykonawcy składali oświadczenia dotyczące przestrzegania zasady bliskości na etapie realizacji świadczenia i ewentualnego odstępstwa od tej zasady.

Izba uznała, że dla oceny ofert i ich zgodności z swz konieczne było wyłącznie wskazanie spalarni i odległości od miejsca wytworzenia odpadów, tj. siedziby zamawiającego. Dopiero ewentualny brak tego oświadczenia stanowiłby podstawę do oceny oferty pod kątem zgodności z wymaganiami zamawiającego. W swz nie zostało w żaden sposób zasygnalizowane, że na etapie oceny ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej zamawiający zamierza potwierdzać możliwość odbioru odpadów przez wskazaną instalację do ich przetwarzania (spalarnię), jak również nie było możliwe stwierdzenie wyłącznie na podstawie oświadczeń wykonawców, jakie są dostępne moce przerobowe spalarni

wskazanych w ofertach. W szczególności zamawiający nie wymagał złożenia oświadczenia prowadzącego spalarnię co do mocy przerobowych i ich wykorzystania na potrzeby realizacji przedmiotu zamówienia. Powyższe prowadziło do uznania, że wskazanie w formularzu oferty spalarni miało charakter informacyjny i nie podlegało dalszej weryfikacji i ocenie na etapie postępowania przetargowego. W sytuacji gdy sam zamawiający w formularzu przewiduje możliwość odstępstwa od zasady bliskości, wskazanie spalarni na etapie ofertowym ma wyłącznie wstępny charakter i może ulec zmianie w związku z sytuacją faktyczną danej spalarni, na co wykonawca co do zasady nie ma wpływu. Nie stanowi zatem elementu zobowiązania wykonawcy ocenianego na potrzeby wyboru oferty najkorzystniejszej. Zamawiający nie zdecydował bowiem o ustaleniu jako kryterium oceny ofert odległości spalarni.

Izba w całości podziela stanowisko prezentowane w innym wyroku dotyczącym niemal identycznego stanu faktycznego, w którym Izba odnosiła się do znaczenia zasady bliskości w kontekście oceny zgodności ofert i ewentualnej podstawy odrzucenia. Cytując wprost za orzeczeniem z 23.09.2024 r., sygn. akt KIO 3244/24.: „Przed wszystkim należy odnotować, że zasada bliskości nie wyklucza potrzeby przekazania odpadów do instalacji znajdującej się poza terenem województwa, w którym odpady medyczne zostają wytworzone. Przepisy wskazują bowiem na sytuacje takiej jak bliższa odległość spalarni w innym województwie, jak również brak mocy przerobowych, czy wreszcie brak spalarni w danym województwie. Nie można zatem, bez szczegółowej analizy sytuacji w danym województwie przyjąć, że na etapie realizacji umowy odpady będą musiały być kierowane do konkretnej instalacji. Należy również podkreślić, że ocena mocy przerobowej spalarni musiałyby mieć miejsce w oparciu o dane obiektywnie możliwe do zweryfikowania, np. w oparciu o dane z urzędu sprawujące nadzór nad działaniem instalacji. Wykonawca nie ma bowiem prawnych możliwości uzyskania pełnej informacji od instalacji o zawartych umowach, której nie prowadzi. Ponieważ w swz nie zostały przez zamawiającego określone dostępne moce przerobowe spalarni w Sandomierzu, jak również nie mógł on zagwarantować, że spalarnia będzie odbierać odpady wytworzone w całym okresie realizacji umowy, to wykonawcy mogli kierować się informacjami z rynku, w tym potwierdzonym w piśmie Urzędu Marszałkowskiego brakiem możliwości skierowania do spalarni w Sandomierzu wszystkich wytworzonych na terenie województwa świętokrzyskiego odpadów medycznych i weterynaryjnych.

Izby uznała, że nie było możliwe stwierdzenie naruszenia zasady bliskości, wyłącznie w oparciu o oświadczenia złożone w ofertach. (...). Zamawiający nie wymagał przedstawienia w ofercie informacji o dostępnych mocach przerobowych, co w zasadzie uniemożliwiało stwierdzenie ponad wszelką wątpliwość, iż odpady wyprodukowane w ramach obecnego zamówienia będą mogły być przekazane w całości do spalarni w Sandomierzu przez cały okres świadczenia usługi. (...).

W ocenie składu orzekającego, w sytuacji gdy na dzień składania ofert nie było wymagane uzyskanie potwierdzenia co do dostępnych mocy przerobowych, zamawiający nie miał możliwości ustalenia, iż do naruszenia zasady bliskości doszło w momencie złożenia oferty (...).

Ponieważ zamawiający nie wprowadzał kryteriów oceny ofert powiązanych z odległością spalarni, jak również nie żądał złożenia przedmiotowych środków dowodowych, na podstawie których byłoby możliwe ustalenie, że odpady będą mogły być przekazane do spalarni na terenie województwa, nie było możliwym stwierdzenie, iż oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia”.

Przenosząc powyższe na stan sprawy, Izba podkreśla, że samo wskazanie w formularzu oferty spalarni nie jest wystarczającą podstawą do oceny oferty i stwierdzenia jej niezgodności z wymogiem realizacji zamówienia zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, w tym wprowadzonej tą ustawą zasadą bliskości. Z jednej strony brak było bowiem konkretnych wskazań w swz, co do sposobu potwierdzenia sposobu realizacji zasady bliskości na etapie składania ofert, jak również zamawiający nie dysponował żadnymi danymi pozwalającymi na ustalenie, która ze spalarni położonych najbliżej będzie mogła przyjąć odpady wytworzone u zamawiającego. Samo określenie w ofercie miejsca do, którego odpady będą przekazywane nie jest wystarczające dla ustalenia, czy na etapie realizacji umowy będzie to naruszało zasadę bliskości, której elementem oceny jest zarówno miejsce wytworzenia odpadów, jak również możliwości przerobowe instalacji do ich przetworzenia. Skoro podstawą odrzucenia ofert miała być niezgodność z wymaganiami zamawiającego, to powinna być ona możliwa do stwierdzenia ponad wszelką wątpliwość na podstawie treści oferty, tak przez wskazanie konkretnego naruszenia postanowień swz, jak i wykazania że do naruszenia mogło dojść już na etapie złożenia oferty. Zasada bliskości ma odniesienie stricte do etapu realizacji świadczenia i może podlegać faktycznej kontroli dopiero na tym etapie, po uwzględnieniu okoliczności, na które co do zasady wykonawca nie może mieć wpływu, i których nie można z góry przewidzieć. Odwołujący tymczasem podnosząc zarzut niezgodność treści oferty z wymaganiami, faktycznie przypisywał znaczenie zasady bliskości przez przyzmat odległości spalarni i ewentualnej oceny ofert. Duża część argumentacji sprowadzała się do wykazania, że najkorzystniejszą ofertą była oferta odwołującego i potrzeby oceny ofert pod kątem położenia spalarni, co wskazywałoby na potrzebę podniesienia ewentualnych zarzutów na etapie poprzedzającym otwarcie ofert, tj. na zapisy swz. Również na rozprawie przywoływał modyfikację swz

związaną z oceną spełnienia warunków udziału w postępowaniu i uprawnień, jakimi powinien dysponować podmiot realizujący świadczenie, co nie miało powiązania z zarzutami, gdyż nie kwestionował w nich oceny podmiotowej oferty wybranej, formułując np. zarzut zaniechania odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b Ustawy.

W świetle powyższego Izba uznała, że odwołujący nie wykazał, aby oświadczenie składane w ofercie i dotyczące miejsca położenia spalarni mogło potwierdzać niezgodność ofert z wymaganiami zamawiającego i na tej podstawie odwołanie w całości oddaliła.

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 w wysokości 7.500 zł., a także uzasadnione koszty pełnomocnika zamawiającego wykazane rachunkiem złożonym przed zamknięciem rozprawy na kwotę 4.080,93 zł i obciążyła nimi w całości odwołującego.

Przewodnicząca:.....