

WYROK

Warszawa, 05 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Emil Kuriata

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 03 października 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: EMKA S.A., EMKA ITPO Kędzierzyn-Koźle sp. z o.o. z siedzibą w Żyrardowie,
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Zespół Opieki Zdrowotnej w Nysie,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: EMKA S.A., EMKA ITPO Kędzierzyn-Koźle sp. z o.o. z siedzibą w Żyrardowie zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: EMKA S.A., EMKA ITPO Kędzierzyn-Koźle sp. z o.o. z siedzibą w Żyrardowie, 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.

Przewodniczący:.....

sygn. akt: **KIO 4226/25**

Uzasadnienie

Zamawiający – Zespół Opieki Zdrowotnej w Nysie- prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym, pn. *„Odbiór, załadunek, transport i utylizacja odpadów medycznych ze Szpitala w Nysie oraz Szpitala w Paczkowie wraz z usługą doradcy ADR”*.

03 października 2025 roku, wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: EMKA S.A., EMKA ITPC Kędzierzyn-Koźle sp. z o.o. z siedzibą w Żyrardowie (dalej „*odwołujący*”) wnieśli odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie: art. 16 pkt 1 i 2 i art. 17 ust. 1, w zw. z art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 106 ust. 1 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 4 i 14, w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp przez sformułowanie treści SWZ w sposób niejednoznaczny i utrudniający uczciwą konkurencję, polegający na zaniechaniu zdefiniowania w treści SWZ jednoznacznych zasad dotyczących badania zgodności złożonych przez wykonawców ofert, na etapie postępowania, z tzw. zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy o odpadach, co naraża wykonawców, w tym Odwołującego, na nierówne traktowanie na etapie badania ofert i wypaczenie wyniku postępowania, jak również może doprowadzić do zawarcia umowy z wykonawcą, który na etapie realizacji umowy będzie łamać przepisy ustawy o odpadach, a Zamawiający nie dysponuje żadnymi sankcjami umownymi pozwalającymi na rozwiązanie umowy z wykonawcą naruszającym powszechnie obowiązujące przepisy.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania zmian w treści SWZ, polegających na:

A. opisanie w treści SWZ jednoznacznych zasad dotyczących badania zgodności złożonych przez wykonawców ofert, na etapie Postępowania, z tzw. zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy o odpadach, w sposób umożliwiający Zamawiającemu odrzucenie ofert niezgodnych z art. 20 ustawy o odpadach na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, poprzez wprowadzenie następujących zmian w treści SWZ:

1. w Rozdziale II SWZ Opis przedmiotu zamówienia DODAJE SIĘ USTĘPY 5-7
o następującej treści:

„5. Zamawiający informuje, że każda ze złożonych ofert musi być zgodna z zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.), dalej jako „ustawa o odpadach”.

6. Zamawiający na etapie badania i oceny ofert będzie weryfikował zgodność każdej ze złożonych ofert z zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy o odpadach, na podstawie przedmiotowego środka dowodowego, o którym mowa w Rozdziale XI SWZ.

7. Jeżeli Wykonawca ubiegający się o udzielenie przedmiotowego zamówienia wskaże w ofercie instalację, która nie spełnia wymagań wynikających z zasady bliskości, o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach, jego oferta zostanie odrzucona zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp.”;

2. Rozdział XI SWZ Przedmiotowe środki dowodowe otrzymuje następujące brzmienie: *Zamawiający stawia wymagania w zakresie przedmiotowych środków dowodowych w celu potwierdzenia zgodności oferowanych usług z wymaganiami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia, tj. Zamawiający wymaga złożenia wraz z ofertą przedmiotowego środka dowodowego w postaci oświadczenia w pkt V Formularza oferta stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ o miejscu unieszkodliwiania odpadów (adres, województwo) oraz odległości w kilometrach oferowanej instalacji do unieszkodliwiania odpadów od miejsca wytworzenia odpadów (siedziba Zamawiającego – ul. Bohaterów Warszawy 34, 48 – 300 Nysa).*

Zamawiający żąda przedmiotowego środka dowodowego w postaci ww. oświadczenia na potwierdzenie, że oferowane przez Wykonawcę usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych będą realizowane zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy

o odpadach w zakresie wynikającym z zasady bliskości opisanej w art. 20 ww. ustawy.”

3. W Załączniku nr 5 do SWZ stanowiącym projekt umowy dodanie do §13 ust. 2

o następującym brzmieniu:

„W przypadku ustalenia, że wykonawca narusza postanowienia umowy w zakresie miejsca unieszkodliwiania odpadów i unieszkodliwia odpady z naruszeniem zasady bliskości, o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach, Zamawiający, po uprzednim wezwaniu Wykonawcy do zaprzestania naruszeń, rozwiąże umowę bez wypowiedzenia”.

Odwołujący wskazał, że posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp oraz może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Odwołujący jest przedsiębiorcą zawodowo trudniącym się odbiorem, transportem i unieszkodliwianiem odpadów medycznych. Odwołujący chce wziąć udział w postępowaniu i złożyć Zamawiającemu jak najkorzystniejszą ofertę, jednakże postawione przez Zamawiającego wymagania – kwestionowane niniejszym odwołaniem – uniemożliwiają Odwołującemu zarówno stwierdzenie, w jaki sposób będzie badana jego oferta, jak również oferty konkurencji w postępowaniu, pod względem zgodności z zasadą bliskości z art. 20 ustawy o odpadach, co może wypaczyć wynik postępowania i doprowadzić do zawarcia umowy z wykonawcą, który będzie na etapie realizacji umowy łamać przepisy prawa. Należy przy tym zauważyć, że specyfika przedmiotu postępowania, tj. odbiór odpadów medycznych, które to są odpadami zakaźnymi i niebezpiecznymi, wymaga bezwzględnego respektowania przez Zamawiającego – również na etapie postępowania – postanowień ustawy o odpadach. To przesądza o tym, że na Zamawiającym, jako autorze dokumentów zamówienia, spoczywają konkretne obowiązki, od których nie może się zwolnić (np. pomijając w SWZ pewne zapisy). Jednocześnie tylko dokładna weryfikacja zgodności ofert z ustawą o odpadach pozwoli Zamawiającemu na wybór oferty umożliwiającej prawidłową, w tym zgodną z prawem, realizację umowy. Etap postępowania jest ściśle powiązany z etapem realizacji zamówienia i zaniechania Zamawiającego na etapie postępowania będą rzutować na prawidłowość etapu realizacji, w sytuacjach skrajnych (tak jak to może być w postępowaniu) ją uniemożliwiają.

W związku z powyższym, wskutek nieprawidłowych działań Zamawiającego Odwołujący poniesie szkodę, w tym utraci spodziewane korzyści jakie planuje osiągnąć z realizacji przedmiotowego zamówienia (*lucrum cessans*). Gdyby Zamawiający postąpił zgodnie

z przepisami ustawy Pzp, Odwołujący zarówno wiedziałby precyzyjnie co czeka jego ofertę na etapie oceny ofert, jak również mógłby zweryfikować oferty konkurujących z nim wykonawców pod względem zgodności z zasadą bliskości z ustawy o odpadach.

Zamawiający nie złożył pisemnej odpowiedzi na odwołanie. Na rozprawie wnosząc o oddalenie odwołania jako bezzasadnego.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego

z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwot określonych

w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący posiada interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia, kwalifikowany możliwością poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, o których mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, co uprawniało go do złożenia odwołania.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła,

że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne. Krajowa Izba Odwoławcza dzieląc w

całości stanowisko zamawiającego (za wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: „Izba ma prawo podzielić zarzuty i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów”), wskazuje, co następuje.

Zamawiający w Rozdziale II ust. 3.3. SWZ wskazał, że: *Świadczenie usługi odbywać się ma zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na terenie RP, tj.: Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.)*”.

W Rozdziale II ust. 3.4. lit. c SWZ Zamawiający postanowił, że *Wykonawca zobowiązany jest do unieszkodliwiania odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa*”.

Zamawiający w pkt V formularza ofertowego (Załącznik nr 1 do SWZ) zawarł oświadczenie Wykonawcy, o następującej treści: *„Odpady odebrane z placówek Zamawiającego będą unieszkodliwiane w spalarni zlokalizowanej w (podać adres) położonej w woj. tj. w odległości km od miejsca odbioru odpadów od Zamawiającego (tj. ul. Bohaterów Warszawy 34, 48-300 Nysa). Odległość należy podać w oparciu o przeglądarkę internetową <https://www.google.pl/maps>. Podana ilość kilometrów nie może być liczona w linii prostej, tylko drogą najkrótszą rzeczywistą, po której będzie się przemieszczał samochód przewożący odpady medyczne*”.

Art. 20 ustawy o odpadach stanowi, że:

- 1.Odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania.
- 2.Odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska lub technologię, o której mowa w art. 143 tej ustawy, do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być przetworzone.
- 3.Zakazuje się:
 - 1)stosowania komunalnych osadów ściekowych,
 - 2)unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych – poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone.
- 4.Zakazuje się przywozu na obszar województwa odpadów, o których mowa w ust. 3, wytworzonych poza obszarem tego województwa, do celów, o których mowa w ust. 3.
- 5.Komunalne osady ściekowe mogą być stosowane na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, jeżeli odległość od miejsca wytwarzania odpadów do miejsca stosowania położonego na obszarze innego województwa jest mniejsza niż odległość do miejsca stosowania położonego na obszarze tego samego województwa.
- 6.W przypadku unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych, przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio. Dopuszcza się unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, w najbliższej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów na obszarze danego województwa lub gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

Zasadnie wskazał odwołujący, iż ZASADA BLISKOŚCI polega na obowiązku unieszkodliwiania odpadów medycznych w instalacji do unieszkodliwiania odpadów zlokalizowanej w miejscu wytworzenia odpadów (art. 20 ust. 1 ustawy o odpadach) lub jak najbliższej miejsca wytworzenia odpadów, ale na obszarze tego samego województwa, na którym zostały wytworzone odpady (art. 20 ust. 2-4 ustawy o odpadach).

Jednocześnie ustawa o odpadach przewiduje TRZY WYJĄTKI od zasady bliskości i są to jedyne przypadki, gdy można legalnie unieszkodliwiać odpady poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone odpady:

WYJĄTEK NR 1 – gdy instalacja unieszkodliwiania odpadów zlokalizowana na obszarze innego województwa jest zlokalizowana bliżej niż instalacja unieszkodliwiania odpadów zlokalizowana na obszarze województwa, na którym zostały wytworzone odpady (art. 20 ust. 5 w zw. z art. 20 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o odpadach).

WYJĄTEK NR 2 – gdy na obszarze danego województwa nie ma ani jednej instalacji unieszkodliwiania odpadów – w takiej sytuacji odpady muszą być unieszkodliwiane poza województwem, ale w najbliższej położonej instalacji (art. 20 ust. 6 zdanie drugie ustawy o odpadach).

WYJĄTEK NR 3 – gdy każda z istniejących na obszarze danego województwa instalacji unieszkodliwiania odpadów nie ma wolnych mocy przerobowych (art. 20 ust. 6 zdanie drugie ustawy o odpadach).

Każdy z ww. wyjątków:

- 1)Nie może być interpretowany rozszerzająco (zgodnie z paremią „*exceptiones non sunt extendendae*”).
- 2)Musi być wykazany przez tego, kto na niego się powołuje (zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu z art. 6

kodeksu cywilnego, w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp).

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne. Odwołujący *de facto* próbuje narzucić zamawiającemu określenie treści SWZ i załączników do niej wg. własnego zapatrywania na sprawę. Jednakże wskazać należy, że to zamawiający jako gospodarz postępowania kreuje treść SWZ i załączników do niej, mając na względzie obowiązujące przepisy prawa.

W przedmiotowym postępowaniu zamawiający wyraźnie wskazał, iż realizacja przedmiotu umowy musi odbywać się w zgodzie z ustawą o odpadach, w tym również w zakresie dotyczącym tzw. zasady bliskości. Izba nie stwierdziła podstaw prawnych do nakazywania zamawiającemu dokonywania opisu w sposób bardziej szczegółowy niż uczynił to zamawiający w treści SWZ. Skoro bowiem każdy z wykonawców chcących przystąpić do postępowania jest w posiadaniu informacji, że realizacja zadania musi odbywać się w zgodzie z ustawą o odpadach to składając swoją ofertę będzie zobowiązany dostosować się wymagań wynikających z rzeczonej ustawy.

Izba nie stwierdziła, że obecne brzmienie treści SWZ z załącznikami ogranicza zasadę uczciwej konkurencji, przejrzystości czy efektywności. Odwołujący przynajmniej takiej okoliczności nie wykazał. Wskazywanie bowiem na ewentualne przyszłe i niepewne zachowania konkurencji względem odwołującego jest niczym nieuzasadnione, tym bardziej, że odwołujący na rozprawie na pytanie przewodniczącego oświadczył, że w zakresie usługi będącej przedmiotem zamówienia występują podmioty, które będą mogły świadczyć usługę z zachowaniem tzw. zasady bliskości.

Dowody, na które powoływał się odwołujący (złożone na posiedzeniu) są irrelewantne z punktu widzenia zarzutów odwołania, gdyż odnoszą się do okoliczności, które pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie. To, że organy administracji państwowej wykonują swoje zadania w ramach przypisanych im kompetencji nie może świadczyć o tym, że zamawiający powinien bardziej szczegółowo opisać wymagania dotyczące ustawy o odpadach w zakresie tzw. zasady bliskości.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 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 wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:.....