

WYROK

Warszawa, dnia 5 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Poprawa

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 listopada 2025 roku odwołania wniesionego

do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 września 2025 roku przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: **ECO-ABC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bełchatowie (lider konsorcjum), ECO CLEAN ENERGY Spółka Akcyjna z siedzibą w Bełchatowie oraz Olsztyński Zakład Komunalny Spółka**

z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego **Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Regionalny Szpital w Kołobrzegu**

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia:

Emka Spółka Akcyjna z siedzibą w Żyrardowie (lider konsorcjum) oraz Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach

orzeka:

1. oddala odwołanie

2. kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia:

ECO-ABC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w Bełchatowie (lider konsorcjum), ECO CLEAN ENERGY Spółka Akcyjna

z siedzibą w Bełchatowie oraz Olsztyński Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego: kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: ECO-ABC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bełchatowie (lider konsorcjum), ECO CLEAN ENERGY Spółka Akcyjna z siedzibą

w Bełchatowie oraz Olsztyński Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 4 890 zł 30 gr (słownie: cztery tysiące osiemset dziewięćdziesiąt złotych trzydzieści groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu na rozprawę,

2.2. zasądza od odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: ECO-ABC Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą

w Bełchatowie (lider konsorcjum), ECO CLEAN ENERGY Spółka Akcyjna

z siedzibą w Bełchatowie oraz Olsztyński Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie na rzecz zamawiającego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Regionalnego Szpitala

w Kołobrzegu kwotę 4 890 zł 30 gr (słownie: cztery tysiące osiemset dziewięćdziesiąt złotych trzydzieści groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika oraz kosztów dojazdu na rozprawę.

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:

Uzasadnienie

Zamawiający - Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Regionalny Szpital

w Kołobrzegu prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Odbiór, transport i unieszkodliwienie odpadów medycznych wytworzonych przez Regionalny Szpital w Kołobrzegu, ul. Łopuskiego 31-33, nr postępowania EP/41/2025. Zamówienie zostało podzielone na dwa zadanie.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy

z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) Prawo zamówień

publicznych, dalej „Pzp”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 450106-2025 z dnia 10 lipca 2025 roku.

W dniu 29 września 2025 roku do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej zostało wniesione odwołanie przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, konsorcjum firm ECO - ABC Sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie (Lider Konsorcjum), ECO CLEAN ENERGY S.A. z siedzibą w Bełchatowie (Konsorcjant) oraz Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (Konsorcjant) – zwani dalej „Odwołującym”, wobec dokonanej przez Zamawiającego w dniu 17 września 2025 roku czynności, polegającej na odrzuceniu w zakresie zadania 2 oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC Sp. z o.o., ECO CLEAN ENERGY S.A. i Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o. jako nieważnej na podstawie odrębnych przepisów.

Wobec powyższego, Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów ustawy Pzp tj.: art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych poprzez odrzucenie oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC Sp. z o.o., ECO CLEAN ENERGY S.A. i Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o. jako nieważnej na podstawie odrębnych przepisów w sytuacji, w której ustawa o odpadach nie przewiduje sankcji nieważności z powodu złożenia oferty, w której zaoferowano spalarnię położoną poza województwem na terenie, którego są wytwarzane zakaźne odpady medyczne.

W związku z ww. zarzutami Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienie czynności odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC Sp. z o.o., ECO CLEAN ENERGY S.A. i Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o.
- 2) unieważnienie czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez Konsorcjum EMKA S.A. i Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach;
- 3) dokonanie ponownej oceny ofert i wybór oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej;
- 4) wpłaty na rzecz Odwołującego zgodnej z przepisnymi normami kwoty stanowiącej uzasadnione koszty poniesione przez Odwołującego z tytułu wpisu od odwołania.

Odwołujący wskazał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia, ponieważ prowadzi działalność w zakresie m.in. transportu i unieszkodliwiania odpadów i złożył ważną ofertę w postępowaniu, która spełnia wszystkie warunki udziału w postępowaniu i jest najkorzystniejsza w świetle ustalonych kryteriów oceny ofert. Czynności Zamawiającego podjęte w toku postępowania

z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, uniemożliwiają Odwołującemu uzyskanie tego zamówienia co oznacza, że Odwołujący w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp może ponieść szkodę.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny

Pismem z dnia 17 września 2025 roku Zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej w zakresie zadanie 2, oferty złożonej przez Konsorcjum EMKA S.A.

i Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach oraz o odrzuceniu oferty złożonej przez Odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty Odwołującego, Zamawiający wskazał, że jest ona nieważna na podstawie odrębnych przepisów. Tymi przepisami jest zdaniem Zamawiającego ustawa o odpadach i wyrażona w niej zasada bliskości. Zdaniem Zamawiającego, skoro w postępowaniu wpłynęła oferta, w której zaoferowano spalarnię na terenie województwa zachodniopomorskiego, a Odwołujący zaoferował spalarnię w Olsztynie (województwo warmińsko - mazurskie), to oferta Odwołującego jest nieważna.

W przedmiotowy postępowaniu złożone zostały dwie oferty:

- a) oferta Odwołującego, w której Odwołujący zaoferował unieszkodliwianie odpadów medycznych w Olsztynie (województwo warmińsko - mazurskie);
- b) oferta Konsorcjum EMKA S.A. i Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach, w której Konsorcjum zaoferowało unieszkodliwianie odpadów medycznych w Gryficach (województwo zachodniopomorskiego).

Odwołujący wskazał, powołując się na orzecznictwo KIO i stanowisko doktryny, że naruszenie zasady bliskości nie stanowi o nieważności oferty i nie daje podstaw do jej odrzucenia na podstawie przywołanego przepisu. Przepisy ustawy o odpadach nie przewidują bowiem sankcji nieważności oferty w sytuacji naruszenia wymogów wynikających z ustawy.” (wyrok KIO z dnia 2022-06-23, KIO 1533/22). Analogicznie orzekła KIO w wyroku z dnia 4 listopada 2024 r., sygn. akt: KIO 3745/24.

Ponadto dodał, zakaz wywożenia zakaźnych odpadów medycznych poza teren województwa nie jest zakazem bezwzględnie obowiązującym. Nie można zatem powiedzieć, że zaoferowanie instalacji spoza terenu województwa zachodniopomorskiego stanowi,

że czynność złożenia oferty jest czynnością sprzeczną z prawem, lub mającą na celu obejście ustawy, a zatem nieważną na podstawie art. 58 §1 kc. W konsekwencji nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

Odwołujący wskazał również, że złożone przez Konsorcjum, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą oświadczenie dotyczące posiadania wolnych mocy przerobowych, jest niezgodne ze stanem rzeczywistym, a spalarnia w Gryficach nie posiada wolnych mocy przerobowych. W tym zakresie Odwołujący przedstawił w toku postępowania przetargowego szczegółowe wyjaśnienia wraz z dowodami, które w pełni podtrzymuje. Powszechnie wiadomym jest, że na terenie woj. zachodniopomorskiego zlokalizowana jest jedna instalacja do unieszkodliwiania odpadów medycznych. Jest to instalacja zlokalizowana w Gryficach, posiadająca decyzję Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego sygn. WOŚ.II.7243.18.2024.JB, o łącznej ilości odpadów 1488 Mg możliwych do unieszkodliwienia w ciągu roku. Co istotne, instalacja ta nie posiada możliwości unieszkodliwiania wszystkich odpadów wytwarzanych w województwie, bowiem jak wynika z danych zagregowanych na podstawie sprawozdań wytwórców i gospodarujących odpadami (WO) złożonych za 2023 r., udostępnionych przez Departament Instrumentów Środowiskowych, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, na obszarze województw zachodniopomorskiego wytworzono 3 744,2807 Mg.

Jednocześnie Odwołujący zwrócił uwagę, że SWZ nie zobowiązywała wykonawców do przedstawienia dokumentów, ani obowiązku badania ani określania stopnia dostępności mocy przerobowych instalacji unieszkodliwiania odpadów wskazywanych przez wykonawców w formularzu ofertowym jako te, za pomocą których wykonawca będzie unieszkodliwiać odpady. Co więcej, w SWZ Zamawiający nie określił żadnych wymogów w zakresie zasady bliskości, które uprawniałyby go do oceny zasady bliskości na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jedynie w załączniku nr 6 - OPZ - pojawia się wzmianka o zasadzie bliskości, ale wyłącznie w kontekście obowiązków Wykonawcy przy transporcie odpadów - "Obowiązki Wykonawcy przy transporcie odpadów: 5) Zamawiający wymaga aby stosowane odstępstwa od zasady bliskości, których zasady określa art. 20 ust. 6 ustawy o odpadach udokumentowane były pisemnie" (strona 6). Nie ulega zatem wątpliwości, że zasada bliskości została powiązana wyłącznie z etapem realizacji zamówienia.

Mając na uwadze powyższe, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia dokonanych czynności.

W dniu 2 października 2025 roku do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosili przystąpienie wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: konsorcjum Emka Spółka Akcyjna z siedzibą w Żyrardowie (lider konsorcjum) oraz Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach (dalej jako „Przystępujący”) wnosząc o oddalenie odwołania.

Przystępujący pismem z dnia 28 października 2025 roku przedstawił stanowisko procesowe oraz argumenty na potwierdzenie zasadności czynności podjętych przez Zamawiającego.

Pismem z dnia 23 października 2025 roku „Odpowiedź Zamawiającego na odwołanie” Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając stosowną argumentację.

Po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem Stron oraz Uczestnika postępowania odwoławczego, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz oświadczeń i stanowisk złożonych pisemnie oraz ustnie do protokołu, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła co następuje:

Izba ustaliła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) skutkujących odrzuceniem odwołania. Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej

w dniu 29 września 2025 roku wobec czynności Zamawiającego z dnia 17 września 2025 roku.

Izba ustaliła, że Odwołujący przekazał w ustawowym terminie kopię odwołania Zamawiającemu. Izba ustaliła, że zostały wypełnione łącznie przesłanki z art. 505 ust 1 ustawy – środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów niniejszej ustawy - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody.

Izba za skuteczne uznała zgłoszone przystąpienia do postępowania odwoławczego

po stronie Zamawiającego i dopuściła wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego Emka Spółka Akcyjna z siedzibą w Żyrardowie (lider konsorcjum) oraz Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach do udziału

w postępowaniu w charakterze Uczestnika postępowania odwoławczego.

Przywołując regulacje prawne stanowiące podstawę zarzutów wniesionego odwołania należy wskazać, iż zgodnie z:

- art. 226 ust. 1 pkt 4) ustawy Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jest nieważna na podstawie odrębnych

przepisów,

•art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 699 z późn. zm.):

- 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.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła co następuje:

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu oraz argumentacji podniesionej na potwierdzenie zasadności stawianych zarzutów, Izba stwierdziła,

że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W analizowanym stanie faktycznym w ocenie Izby, Odwołujący nie wykazał aby Zamawiający w sposób niezasadny odrzucił jego ofertę z postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, co stanowiłoby naruszenie ustawy, mające lub mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Treść odwołania a także argumenty podniesione podczas rozprawy, nie wykazały że Odwołujący złożył ważną ofertę.

Zgodnie z art. 516 ust. 1 pkt 8), 9) i 10) ustawy Pzp odwołanie zawiera zwięzłe przedstawienie zarzutów, żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania, wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności. A zatem o poprawności konstrukcji odwołania przesądza nie tylko treść zarzutu, która nie jest ograniczona wyłącznie do twierdzeń zawartych we wstępnej części odwołania (*petitum*) ale również przedstawienie okoliczności faktycznych zawartych w argumentacji podniesionej na poparcie zarzutu. Odwołanie powinno wyrażać zastrzeżenia wobec dokonanych przez Zamawiającego czynności lub zaniechań, co oznacza obowiązek zaprezentowania przez Odwołującego nie tylko podstawy prawnej takich zastrzeżeń, ale przede wszystkim argumentacji odnoszącej do kwestionowanej czynności lub zaniechania Zamawiającego w taki sposób, aby pozwolił on na przypisanie naruszeń czynnościom lub zaniechaniom Zamawiającego.

Przenosząc powyższe na realia rozpoznawanej sprawy Izba wskazuje, że w części odwołania która powinna zawierać uzasadnienie faktyczne oraz argumentację Odwołującego brak jest jakiegokolwiek argumentacji i stanowiska faktycznego uzasadniającego okoliczność, że Zamawiający w sposób niezasadny odrzucił ofertę Odwołującego.

Odwołujący, w uzasadnieniu odwołania koncentruje się na opisie zasady bliskości określonej w art. 20 ust. 3-6 ustawy o odpadach podnosząc, że odpady medyczne powinny być unieszkodliwiane zgodnie z zasadami wyrażonymi w ww. ustawie, tj. unieszkodliwienie odpadów powinno następować na obszarze tego samego województwa.

Wyjątkiem od powyższej zasady bliskości określonym w art. 20 ust. 5-6 tej ustawy jest możliwość niestosowania zasady wynikającej z art. 20 ust. 3 wyłącznie w sytuacjach:

- 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;
- 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.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący odniósł się również do oświadczenia złożonego przez Przystępującego (wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą),

w zakresie wolnych mocy przerobowych w spalarni w Gryficach, tj. spalarni położonej na terenie województwa wytwarzania odpadów, podnosząc że jest ono niezgodne ze stanem rzeczywistym, a spalarnia ta nie ma wolnych mocy przerobowych.

Odwołujący nie załączył jednak do odwołania żadnych dowodów, potwierdzających zasadność i prawdziwość powyższych twierdzeń.

Zauważenia również wymaga, że pomimo kwestionowania oświadczenia złożonego przez Przystępującego w zakresie spełnienia zasady bliskości, Odwołujący nie postawił Zamawiającemu żadnych zarzutów dotyczących zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego.

W treści odwołania przywołał wyjaśnienia składane Zamawiającemu w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i załączone do nich dowody w postaci:

- informacji z Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 4 września 2025 roku, że dane sprawozdawcze za rok 2024 są w chwili obecnej niedostępne, a będą dostępne najwcześniej od października 2025 r.
- zestawienie danych za rok 2022 i 2023 w zakresie ilości wytwarzanych odpadów na terenie województwa zachodniopomorskiego, udostępnione przez Departament Instrumentów Środowiskowych, Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Przywołał również orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, na potwierdzenie niezasadności odrzucenia jego oferty.

W odniesieniu do przedstawionych w odwołaniu okoliczności stanu faktycznego oraz uzasadnienia, Izba stwierdziła, że Odwołujący nie wykazał zasadności zarzutu, tj. nie wykazał, że Zamawiający w sposób niezasadny odrzucił ofertę Odwołującego.

W Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej „SWZ”) pkt 5 ust. 1 lit b) Zamawiający wymagał realizacji zamówienia zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r o odpadach.

W załączniku Nr 6 do SWZ - Opis Przedmiotu Zamówienia (dalej OPZ) pkt 10 ppkt 5) Zamawiający wymagał aby stosowane odstępstwa od zasady bliskości, których zasady określa art. 20 ust. 6 ustawy o odpadach udokumentowane były pisemnie.

W żadnym miejscu odwołania jak i podczas rozprawy Odwołujący nie wykazał, że w stosunku do niego zmaterializowała się którykolwiek z okoliczności określonych w ustawie o odpadach, uzasadniająca odstępstwo od stosowania zasady bliskości, w szczególności ta, dotycząca braku mocy przerobowych w spalarni położonej na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Odwołujący nie wykazał zatem, że był uprawniony do wskazania w ofercie spalarni, w której nastąpi unieszkodliwienie odpadów medycznych i niebezpiecznych znajdującej się w Olsztyńskim Zakładzie Komunalnym Sp. z o.o. w Olsztynie (województwo warmińsko-mazurskie), tzn. że zaoferowanie realizacji zamówienia w ww. spalarni nie będzie stanowiło naruszenia ustawy o odpadach.

Zamawiający wystąpił do Odwołującego pismem z dnia 3 września 2025 roku w trybie art. 223 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień treści oferty, w związku ze wskazaniem miejsca unieszkodliwiania odpadów poza granicami województwa, w którym są wytwarzane, oraz przedstawienia zezwolenia marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce zbierania odpadów na podstawie art. 23 ustawy o odpadach oraz zgodnie z wymaganiami SWZ o pisemne udokumentowanie odstępstwa od zasady bliskości zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy o odpadach.

W odpowiedzi pismem z dnia 4 września 2025 roku Odwołujący wskazał, że moce przerobowe instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych funkcjonującej na terenie województwa zachodniopomorskiego, tj. instalacji przy Samodzielnym Publicznym Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach są niewystarczające do unieszkodliwiania odpadów wytworzonych przez Zamawiającego objętych przedmiotem zamówienia.

Odwołujący nie złożył jednak żadnego dowodu potwierdzającego, że np. wystąpił do operatora wskazanej spalarni - Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej

w Gryficach, celem uzyskania informacji w zakresie wolnych mocy przerobowych instalacji. Załączył jedynie informację z Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 4 września 2025 roku,

że dane sprawozdawcze za rok 2024 są jeszcze niedostępne oraz zestawienie danych za rok 2022 i 2023 w zakresie ilości wytwarzanych odpadów na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Zamawiający weryfikując stanowisko Odwołującego, wystąpił do Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach, w celu uzyskania potwierdzenia o braku wolnych mocy przerobowych w instalacji.

W odpowiedzi, Zamawiający otrzymał potwierdzenie, że spalarnia w Gryficach (województwo wytwarzania odpadów) posiada wolne moce przerobowe na potrzeby realizacji przedmiotowego zamówienia.

W powyższych okolicznościach Zamawiający zasadnie odrzucił ofertę Odwołującego, który w żaden sposób nie wykazał, że nie jest możliwe unieszkodliwianie odpadów w instalacji w Gryficach. Wręcz przeciwnie, Odwołujący powołał się na wyrwane z kontekstu i nieaktualne dane sprzed 2-3 lat, pomijając aktualne możliwości unieszkodliwiania odpadów w instalacji w Gryficach.

Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego w co do oceny pism załączonych do wyjaśnień Odwołującego z dnia 4 września 2025 roku, wskazując wyłącznie na ich wartość historyczną, i nieprzydatną dla przedmiotowej sprawy. Ilość odebranych odpadów w latach 2022-2023, nie ma przełożenia na obecne moce przerobowe spalarni. Tym bardziej, że jak potwierdził sam Zamawiający, w latach 2020-2024 spalarnia w Gryficach odbierała od Zamawiającego odpady w ilościach zbliżonych do objętych przedmiotem zamówienia.

Za wiarygodne w tym zakresie Izba uznała więc oświadczenie złożone przez przedstawiciela Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gryficach, będącego operatorem spalarni w Gryficach, o posiadaniu wolnych mocy przerobowych na potrzeby realizacji przedmiotowego zamówienia.

Izba podkreśla, że postępowanie przez Izbę, jest postępowaniem kontradyktoryjnym czyli spornym, z istoty którego wynika, że spór toczą Strony postępowania i to one mają obowiązek wykazywania dowodów, z których wywodzą określone skutki prawne.

Odwołujący nie sprostął obowiązkowi spoczywającego na nim ciężaru dowodowego i nie wykazał Zamawiającemu w toku Postępowania jak również w toku postępowania odwoławczego przez Izbę, że nie ma możliwości unieszkodliwienia odpadów w instalacji. Natomiast oferta Przystępującego, który zaoferował unieszkodliwienie odpadów w spalarni w Gryficach stanowi potwierdzenie, że jest to możliwe. Dopiero wtedy, gdyby ta instalacja nie miała wolnych mocy przerobowych, możliwe byłoby unieszkodliwianie odpadów poza terenem województwa zachodniopomorskiego – w najbliższej zlokalizowanej instalacji, (którą nie jest instalacja zlokalizowana w Olsztynie, położonym ponad 400 km od miejsca wytwarzania odpadów).

W tych okolicznościach Izba podzieliła stanowisko Zamawiającego, że zaoferowanie świadczenia usługi unieszkodliwiania odpadów sprzecznie z art. 20 ustawy o odpadach będzie obarczone nieważnością.

Zgodnie z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, czynność prawna sprzeczna z ustawą - tu ustawą

o odpadach – albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 Pzp do czynności podejmowanych przez Zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursów

w postępowaniu o udzielenia zamówienia i konkursie do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy Kodeks cywilny (dalej: kc.), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Jak wskazał Przystępujący w piśmie procesowym, ustawa o odpadach przewidziała sankcje karne na wypadek łamania zasady bliskości z ustawy o odpadach. Jak stanowi bowiem art. 172 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, kto wbrew przepisowi art. 20 ust. 3, poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone, unieszkodliwia zakaźne odpady medyczne albo zakaźne odpady weterynaryjne, podlega karze aresztu albo grzywny. Orzecznictwo w sprawach cywilnych wielokrotnie potwierdzało, że możliwe jest uznanie czynności prawnej za nieważną na podstawie art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, jeśli jej dokonanie prowadzi do łamania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Sąd Najwyższy

w wyroku z dnia 28 października 2005 r. (sygn. akt: II CK 174/05) potwierdził nieważność czynności prawnej (umowa komis) w sytuacji, w której jej podjęcie było w celu przestępczym. Jak wskazał SN (podkr. Przystępującego): „Sądy trafnie zwróciły uwagę, że zebrane w sprawie dowody, szczególnie ustalenia poczynione w postępowaniu karnym, wskazują wyraźnie,

iż oświadczenie woli zawarte w umowie komis z dnia 12 stycznia 1998 r. przez (...) było nieważne. Jak wynika z materiału dowodowego zebranego przez Prokuraturę Rejonową w P., Auto-Komis „E.” był krótkotrwałym przedsięwzięciem, zorganizowanym w celu przestępczym. Najpierw prowadzący go (...) sam nakłaniał klientów, których najczęściej wynajdywał

w ogłoszeniach prasowych o sprzedaży, aby wstawili samochody do komis, kiedy zaś zgromadził w komisie kilkadziesiąt samochodów dobrej marki, w dniu 20 stycznia 1998 r. grupa młodych mężczyzn wywiozła je w nieznanym kierunku, komis „E.” został zlikwidowany, a (...) zniknął i pomimo czynności zmierzających do ustalenia miejsca jego pobytu, do chwili wydania wyroku przez Sąd Apelacyjny, nie odnalazł się. Zawarta w takich okolicznościach umowa komis z pozwanym nie może być uznana za czynność ważną, (...) nie zawierał jej bowiem

w celu wykonania usługi polegającej na doprowadzeniu do sprzedaży samochodu stanowiącego własność pozwanego, ale jedynie żeby nakłonić pozwanego do wydania mu posiadania samochodu, co umożliwiło mu dokonanie oszustwa. Czynności cywilnoprawnych nie można wykorzystywać jako środka do osiągnięcia przestępczych celów, zatem nie budzi wątpliwości stanowisko Sadu Apelacyjnego, który umowę komisju z dnia 12 stycznia 1998 r. uznał, na podstawie art. 58 § 1 k.c., za nieważną.”

W realiach przedmiotowej sprawy Odwołujący zaoferował realizację przedmiotowego zamówienia w sposób sprzeczny z art. 20 ustawy o odpadach, bowiem zaoferował unieszkodliwienie odpadów nie tylko poza województwem wytwarzania, ale również na terenie województwa nawet bezpośrednio nie graniczącego z województwem wytwarzania (pomiędzy województwem zachodniopomorskim i województwem warmińsko-mazurskim, znajdują się województwa pomorskie i kujawsko-pomorskie, na terenie których znajdują się, bliżej zlokalizowane niż Olsztyn, instalacje do termicznego unieszkodliwiania odpadów).

W konsekwencji, uznanie takiej oferty za najkorzystniejszą doprowadziłoby Zamawiającego do zawarcia umowy, której realizacja skutkowałaby koniecznością stosowania sankcji karnych z art. 172 ustawy o odpadach.

Niezasadne jest również stanowisko Odwołującego, że w przedmiotowym postępowaniu zasada bliskości została powiązana wyłącznie z etapem realizacji zamówienia (bez związku z treścią oferty). Przyjęcie bowiem takiego stanowiska za zasadne, prowadziłoby do absurdalnych wniosków, że możliwe jest zaoferowanie w ofercie dowolnych produktów, dostaw lub usług w oderwaniu od warunków zamówienia, natomiast weryfikacja ich zgodności z warunkami zamówienia następowałaby dopiero na etapie realizacji zamówienia. Prowadziłoby to zatem nie tylko do naruszenia przepisu 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, wykluczając możliwość oceny zgodności treści oferty z warunkami zamówienia, ale również art. 218 ust. 2 Pzp, zgodnie z którym treść oferty musi być zgodna z wymaganiami zamawiającego określonymi w dokumentach zamówienia.

Ponadto, gdyby informacja o miejscu unieszkodliwiania odpadów nie była dla Zamawiającego istotna na etapie oceny ofert, nie wnosiłby o jej wskazanie. Co więcej, Zamawiający określił w SWZ, że będzie wymagał pisemnego uzasadnienia zastosowania odstępstwa od zasady bliskości, co jednoznacznie potwierdza, że wymóg dotyczący zasady bliskości miał być spełniony już na etapie składania oferty.

Odwołujący natomiast składając ofertę oświadczył, że będzie realizował zamówienie we wskazanej instalacji, po czym podczas rozprawy oświadczył, że była to wyłącznie informacja pogładowa, do złożenia której miał prawo (bo SWZ tego nie zabraniała), bez konieczności realizacji tej usługi we wskazanej instalacji.

W ocenie Izby stanowisko Odwołującego nie jest uzasadnione postanowieniami SWZ, a tym bardziej zasadami unieszkodliwiania odpadów wynikającymi z ustawy o odpadach.

Izba podkreśla, że w żadnym miejscu odwołania Odwołujący nie zaprzeczył, że złożył ofertę na świadczenie przedmiotowej usługi z naruszeniem zasady bliskości, wskazując jedynie, że taka czynność nie może być obciążona sankcją nieważności oferty.

Czynność Odwołującego prowadzi zatem do wniosku, że świadomie i celowo zaoferował on realizację zamówienia z naruszeniem ustawy o odpadach, w przeświadczeniu, że nie poniesie z tego tytułu żadnych konsekwencji.

Powyższe zdaniem Izby stanowi czynność złożenia oferty sprzecznej z prawem lub mającej na celu obejście ustawy, co wpisuje się treść przepisu 58 ust. § 1 kc. dotyczącego nieważności czynności prawnej.

Takie działanie w ocenie Izby nie może zasługiwać na ochronę.

W odniesieniu do przywołanych w treści odwołania wyroków KIO, Izba wskazuje – jak słusznie zauważył Przystępujący – każde orzeczenie KIO jest wydawane w konkretnych realiach sprawy i jako takie wywołuje skutki wyłącznie w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 5 pkt 1 i 2 lit. a) i b) oraz § 8 ust. 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).

Przewodnicząca: