Sygn. akt: KIO 4281/25

WYROK

Warszawa, dnia 17 listopada 2025 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Ewa Sikorska
Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 listopada 2025 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczejw dniu 6 października 2025 r. przez wykonawcę PARTNER D.A. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Miasto Ząbki w Ząbkach

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami PGO Ząbki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce

orzeka:

1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu naruszenia art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.) poprzez zaniechanie wezwania wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami PGO Ząbki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do warunku dotyczącego wymaganego ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej - w zakresie Cz. 1 i 2 postępowania, w sytuacji, kiedy złożone przez tych wykonawców podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu,

2. w pozostałym zakresie uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu – Miastu Ząbki w Ząbkach – unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty, wezwanie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami PGO Ząbki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu określonych w rozdz. 12 pkt 4 część 1 zamówienia lit. a i część 2 zamówienia lit. a specyfikacji warunków zamówienia i dokonanie ponownej oceny ofert;

3. kosztami postępowania obciąża zamawiającego – Miasto Ząbki w Ząbkach i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) oraz 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawcę PARTNER D.A. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie, tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika,

3.2. zasądza od zamawiającego – Miasta Ząbki w Ząbkach – na rzeczwykonawcy PARTNER D.A. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie – kwotę 18 600 zł 00 gr (słownie: osiemnaście tysięcy sześćset złotych zero groszy), stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dnia od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

……..

Sygn. akt: KIO 4281/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Ząbki w Ząbkach – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z miasta Ząbki.

Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej ustawą P.z.p.

W dniu 6 października 2025 r. wykonawca PARTNER D.A. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie

(dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań zamawiającego, polegających na:
1. wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy Konsorcjum firm: PRZEDSIĘBIORSTWO GOSPODAR ODPADAMI PGO ZĄBKI sp. z o.o — Lider, Zielonka, PRZEDSIĘBIORSTWO GOSPODARKI ODPADAMI ZIELON z o.o – Partner, Zielonka (dalej jako „Konsorcjum" lub „przystępujący") – naruszenie art. 239 ustawy P.z.p.,
2. zaniechaniu wezwania Konsorcjum do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do wymaganego doświadczenia zawodowego, w sytuacji, kiedy złożone przez Konsorcjum podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu – naruszenie art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p.
ewentualnie – w przypadku nieuwzględnienia przez Izbę zarzutu zaniechania wezwania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych – wezwanie do udzielenia wyjaśnień – naruszenie art. 128 ust. 4 ustawy P.z.p.
3. Zaniechaniu wezwania Konsorcjum do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do warunku dotyczącego wymaganego ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej - w zakresie Cz. 1 i 2 postępowania, w sytuacji, kiedy złożone przez Konsorcjum podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu – naruszenie art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p.,
co ma bezpośredni wpływ na wynik postępowania, o czym odwołujący powziął informację z zawiadomienia przekazanego przez zamawiającego czynnością z dnia 26 września 2025 r.

W oparciu o przedstawione wyżej zarzuty na podstawie art. 554 ust. 1 i 3 ustawy P.z.p. odwołujący wniósł o:
• merytoryczne rozpatrzenie oraz uwzględnienie odwołania,
• dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania – na okoliczności wskazane odwołaniem,
a także o:
1. unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty i uznania za taką oferty Konsorcjum w zakresie Części 1 i 2 postępowania,
2. dokonanie ponownej czynności oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu a w jej wyniku wezwanie Konsorcjum do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych koniecznych dla potrzeb wykazania spełniania warunków udziału dotyczących doświadczenia zawodowego oraz ubezpieczenia OC, ewentualnie do złożenia wyjaśnień,
3. dokonanie ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej.
Odwołujący wskazał, że zgodnie z rankingiem i treścią ofert złożonych w postępowaniu oferta odwołującego znajduje się odpowiednio:
- w przypadku Cz. 1 postępowania na trzeciej pozycji przy czterech ofertach złożonych w przetargu.
- w przypadku Cz. 2 postępowania na drugiej pozycji przy czterech ofertach złożonych w przetargu.

Odwołujący podniósł, że przedmiotowe postępowanie jest prowadzone w procedurze odwróconej a weryfikacja podmiotowa spełniania warunków udziału oraz braku podstaw wykluczenia została dokonana jedynie w stosunku do oferty wybranej. W tej sytuacji w odniesieniu do Cz. 1 postępowania interes prawny odwołującego we wniesieniu odwołania ma związek z wadliwą i przedwczesną czynnością wyboru oferty najkorzystniejszej Konsorcjum i ma bezpośredni wpływ na wynik postępowania i możliwość uzyskania zamówienia. Aktualny brak zarzutów odwołania wobec oferty wykonawcy EKO-SAM Bis Sp. z o.o. zajmującej w Cz. 1 drugą pozycję rankingową nie pozbawia odwołującego uprawnienia do kwestionowania oferty wybranej bowiem w przypadku uwzględnienia odwołania i nieuzupełnienia skutecznego podmiotowych środków dowodowych przez Konsorcjum, weryfikacja podmiotowa i żądanie złożenia środków dowodowych będzie dopiero dotyczyło EKO-SAM Bis Sp. z o.o.. a zatem interes odwołującego we wniesieniu odwołania jest zachowany i został wykazany.

W przypadku Cz. 2 postępowania oferta odwołującego znajduje się w rankingu ofert bezpośrednio po ofercie wybranej, a zatem zarówno unieważnienie wyboru Konsorcjum, jak również ewentualne odrzucenie jego oferty w związku z procedurą uzupełniania środków dowodowych mają wpływ na możliwość uzyskania zamówienia przez odwołującego. Reasumując odwołujący wykazuje aktualny interes prawny upoważniający go do wniesienia odwołania do Prezesa KIO w przedmiotowym postępowaniu w odniesieniu do obu części postępowania.

Na posiedzeniu Krajowej Izby Odwoławczej z udziałem stron i uczestników postępowania odwoławczego w dniu 12 listopada 2025 roku odwołujący cofnął zarzut dotyczący zaniechania wezwania Konsorcjum do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do warunku dotyczącego wymaganego ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej - w zakresie Cz. 1 i 2 postępowania, w sytuacji, kiedy złożone przez Konsorcjum podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu – naruszenie art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p.,

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 6 listopada 2025 roku zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Zamawiający zarzucił, iż odwołujący nie posiada interesu prawnego we wniesieniu odwołania, bowiem jego oferta

po dokonaniu oceny przez zamawiającego jest ofertą trzecią w kolejności w zakresie części 1 postępowania. Zamawiający wskazał, że na realizację przedmiotowego zamówienia przeznaczył kwotę 30 612 736,00 zł brutto (słownie: trzydzieści milionów sześćset dwanaście tysięcy siedemset trzydzieści sześć złotych 00/100), z podziałem na dwie odrębne części zamówienia, w sposób następujący:

Część 1: odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, z wyłączeniem odpadów ulegających biodegradacji — 28 248 073,92 zł brutto (słownie: dwadzieścia osiem milionów dwieście czterdzieści osiem tysięcy siedemdziesiąt trzy złote 92/100),

Część 2: odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji — 2 364 662,08 zł brutto (słownie: dwa miliony trzysta sześćdziesiąt cztery tysiące sześćset sześćdziesiąt dwa złote 08/100).

Zamawiający podkreślił, że są to środki zabezpieczone w budżecie jednostki i przeznaczone na realizację zamówienia w całości. Jednocześnie wskazał, że nie posiada możliwości zwiększenia środków finansowych przewidzianych na realizację zamówienia. Budżet Zamawiającego został uchwalony i zatwierdzony w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a obecny poziom finansowania zamówienia stanowi jego maksymalny pułap finansowy.

Powyższe oznacza, że w przypadku ofert przekraczających wskazaną łączną kwotę na realizację zamówienia w obydwu częściach, w tym odwołującego, zamawiający nie będzie w stanie zawrzeć umów, ponieważ nie dysponuje środkami, które umożliwiłyby zwiększenie wartości zamówienia ponad wskazany limit.

Na posiedzeniu Krajowej Izby Odwoławczej z udziałem stron i uczestników postępowania odwoławczego w dniu 12 listopada 2025 roku zamawiający doprecyzował, że wskazana wyżej informacja o braku po stronie odwołującego interesu we wniesieniu odwołania jest w istocie wnioskiem o odrzucenie odwołania.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie wniósł o przeprowadzenie dowodów z faktur oraz z kopii umowy 272.10.2024 z dnia 15.02.2024 r. oraz kopii umowy 272.2.2024 z dnia 03.01.2024 r. (umowy przekazane bez załączników) jako dowodów w sprawie, na okoliczność potwierdzenia wykonania zamówienia świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkanych na terenie Miasta Ząbki realizowanego w ramach umów umowy 272.10.2024 z dnia 15.02.2024 oraz kopii umowy 272.2.2024 z dnia 03.01.2024 r. przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Sp.realizacji ww. przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami umów.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami PGO Ząbki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce. Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 12 listopada 2025 roku wniósł o oddalenie odwołania w całości. Przystępujący wniósł o przeprowadzenie dowodu z oświadczenia Jurant Sp. z o.o. Sp. j. w Zielonce z dnia 10 listopada 2025 roku na okoliczność udostępnienia przez PGO Zielonka Sp. z o.o. wykonawcy Jurant swoich zasobów oraz uczestniczenia w realizacji odbioru odpadów.

Odwołujący w piśmie procesowym z dnia 12 listopada 2025 roku wniósł o przeprowadzenie dowodów:

1. Rejestr Działalności Regulowanej Miasta Ząbki – na okoliczność potwierdzenia, że Przystępujący nie posiadał w okresie realizacji zamówienia wpisu do RDR co uniemożliwiało realizację odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców a także na potwierdzenie że wpis taki posiadał wykonawca JURANT Sp. z o. o. Sp. J,ul. Krzywa 22, 05-220 Zielonka

2.Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi – Ząbki (2024)

Dokument potwierdza że podmiotem uprawnionym do odbioru odpadów był Jurant Sp zo.o. a nie PGO Zielonka Sp zo.o a dodatkowo (s.8) jak wskazuje sam Zamawiający:

Tylko podmioty wpisane do rejestru mogą obsługiwać miasto w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

3. Karty przekazania odpadów – tryb przekazania (Ząbki)

Przykładowe dokumenty udostępnione przez Miasto Ząbki, wskazujące faktycznego odbiorcę odpadów w trybie przekazania. Dokumenty jednolicie wskazują na podmiot przekazujący odpady - JURANT Sp. z o. o. Sp. J,

4. Karty przekazania odpadów – tryb odbioru (Ząbki)

Przykładowe dokumenty udostępnione przez Miasto Ząbki, wskazujące faktycznego odbiorcę odpadów w trybie odbioru.

Dokumenty jednolicie wskazują na podmiot: przekazujący, transportujący, przejmujący - JURANT Sp. z o. o. Sp. J,

5. Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady – Ząbki (2024) z systemu BDO Roczne sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta Ząbki za rok 2024 Sprawozdanie JURANT Sp. z o. o. Sp. J. – dokument potwierdza, że podmiotem dokonującym odbioru odpadów komunalnych z Miasta Ząbki był w całości Sprawozdanie JURANT Sp. z o. o. Sp. J. z nie PGO Zielonka Sp zo.o.

6. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty – Miasto Marki Dokument potwierdzający wybór najkorzystniejszej oferty w postępowaniu przetargowym dla części 1, 2 i 3 w Mieście Marki i odrzucenie oferty PGO ZIELONKA Sp. z o. o.

7. Karty przekazania odpadów (Gmina Tłuszcz) Przykładowe dokumenty udostępnione przez Gminę Tłuszcz, wskazujące faktycznego odbiorcę odpadów.

8. Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady – Gmina Tłuszcz (2024) Roczne sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Tłuszcz za rok 2024.

9. Wezwanie oraz odpowiedź na wezwanie odnośnie udziału PGO Zielonka Sp. z o. o. w realizacji zamówienia w Mieście Kobyłka.

10. Oświadczenie Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia składane na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych dotyczy postępowania: ZPU.271.33.2023.

11. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej do Gminy Tłuszcz odnośnie realizacji usługi wraz z odpowiedzią.

12. Opinia prawna dotycząca wymogu wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Izba ustaliła, co następuje:

Termin składania ofert ustalono na dzień 22 sierpnia 2025 roku *(dowód: Informacja o zmianie treści specyfikacji warunków zamówienia z dnia 12 sierpnia 2025 roku).*

W rozdz. 12 pkt 4 część 1 zamówienia lit. a i część 2 zamówienia lit. a specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) zamawiający wymagał od wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia posiadania następującego doświadczenia zawodowego:

Część 1:

Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że a) w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał należycie - co najmniej 1 usługę polegającą na odbiorze, transporcie i zagospodarowaniu zmieszanych odpadów komunalnych, o wartości co najmniej 4 000 000,00 zł brutto, na podstawie jednej lub większej liczby umów realizowanych na rzecz nie więcej niż dwóch podmiotów,

oraz

- co najmniej 1 usługę polegającą na odbiorze, transporcie i zagospodarowaniu odpadów zbieranych selektywnie, o wartości co najmniej 1 500 000,00 zł brutto, na podstawie jednej lub większej liczby umów realizowanych na rzecz nie więcej niż dwóch podmiotów.

Część 2:

a) w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał należycie co najmniej 1 usługę polegającą na odbiorze, transporcie i zagospodarowaniu odpadów biodegradowalnych, o wartości co najmniej 1 000 000,00 zł brutto, na podstawie jednej lub większej liczby umów realizowanych na rzecz nie więcej niż dwóch podmiotów *(dowód: SWZ).*

Zgodnie z rozdz. 15 ust. 1.1. „Część 1 zamówienia" *tiret* czwarte oraz „Część 2 zamówienia" *tiret* czwarte SWZ: W celu potwierdzenia spełniania warunku zamawiający wymagał złożenia przez wykonawcę następujących środków dowodowych: WYKAZ USŁUG wykonanych, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych również wykonywanych, w okresie ostatnich 3 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty

potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy *(dowód: SWZ).*

Zgodnie z rozdz. 8 ust. 1 SWZ*W niniejszym postępowaniu zostanie zastosowana procedura, o której mowa w art. 139 ustawy Pzp. Zamawiający w pierwszej kolejności dokona badania i oceny ofert, a następnie przejdzie do kwalifikacji podmiotowej Wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, w zakresie braku podstaw wykluczenia oraz spełnienia warunków udziału w postępowaniu* (dowód: SWZ).

W postępowaniu na część 1 i 2 oferty złożyli m.in. odwołujący i przystępujący *(dowód: informacja z otwarcia ofert z dnia 22 sierpnia 2025 roku).*

Pismami z dnia 11 września 2025 roku zamawiający wezwał przystępującego do złożenia przedmiotowych środków dowodowych w zakresie części 1 i 2 *(dowody: pisma z dnia 11 września 2025 roku).*

Konsorcjum w celu potwierdzenia spełniania warunku w zakresie doświadczenia zawodowego złożyło w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego następujące środki dowodowe dla części 1 i 2:

Wykaz usług:

Jednocześnie Konsorcjum złożyło wymagane poświadczenie należytego wykonania zamówienia zgodnie z którym zamawiający jako poprzedni zleceniodawca wykonania obu usług referencyjnych oświadczył, że:

Zgodnie z rejestrem RDR PGO Zielonka Sp. z o.o. uzyskał wpis do RDR na terenie Miasta Ząbki w dniu 22 lipca 2025r. *(dowód: rejestr RDR).*

Pismami z dnia 26 września 2025 roku zamawiający poinformował o wyborze oferty przystępującego jako oferty najkorzystniejszej w zakresie zadania 1 i 2 *(dowody: pisma z dnia 26 września 2025 roku).*

Izba zważyła, co następuje:

Zarzut naruszenia art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie wezwania wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego: Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami PGO Ząbki Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Zielonka Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Zielonce do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do warunku dotyczącego wymaganego ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej - w zakresie Cz. 1 i 2 postępowania, w sytuacji, kiedy złożone przez tych wykonawców podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu, podlega umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy P.z.p., tj. z powodu jego cofnięcia przez odwołującego.

Izba pozostawiła bez rozpoznania zarzut odnosząc się wezwania do udzielenie wyjaśnień (naruszenie art. 128 ust. 4 ustawy P.z.p.). Zarzut ten jest bowiem zarzutem ewentualnym, podniesionym w przypadku nieuwzględnienia przez Izbę zarzutu zaniechania wezwania do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. Zarzut główny został przez Izbę uwzględniony, zatem zarzut ewentualny, jako bezprzedmiotowy, nie podlega rozpoznaniu.

W pozostałym zakresie odwołanie jest zasadne.

W pierwszej kolejności Izba stwierdziła, że odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 ustawy P.z.p.

Na posiedzeniu Krajowej Izby Odwoławczejz udziałem stron i uczestników postępowania odwoławczego w dniu 12 listopada 2025 roku Izba oddaliła wniosek zamawiającego o odrzucenie odwołania z tego powodu, iż odwołujący nie posiada interesu we wniesieniu odwołania.

Odnosząc się do argumentu, iż oferta odwołującego jest ofertą trzecią w kolejności w zakresie części 1 postępowania, Izba wskazuje, że w ramach procedury odwróconej, a z taką mamy do czynienia w przedmiotowym postępowaniu, odwołujący ma interes w uzyskaniu zamówienia bez względu na zajmowane przez niego miejsce w rankingu. Szerokie rozumienie interesu zostało potwierdzone między innymi wyrokiem z dnia 10 grudnia 2018 r., wydanym przez KIO w sprawie o sygn. akt: KIO 2446/18, w którym Izba uznała, iż w przypadku uwzględnienia odwołania, przy ponownym badaniu ofert, odwołujący może podnosić zarzuty wobec wyłonionego wykonawcy. W wyniku ich potwierdzenia, czyli w sytuacji kolejnego badania i oceny ofert przez zamawiającego, odwołujący ma możliwość uzyskania zamówienia, w sytuacji, gdyby jego oferta została uznana za najkorzystniejszą. W ocenie Izby, w odniesieniu do procedury odwróconej, interes we wniesieniu odwołania wobec wyboru najkorzystniejszej oferty posiada każdy wykonawca, który został sklasyfikowany w rankingu ofert (tzn. którego oferta nie została odrzucona).

Odnosząc się natomiast do argumentu, że ceny zaoferowane przez odwołującego dla zadań 1 i 2 przekraczają kwotę, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, Izba przywołuje stanowisko wyrażone w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 lutego 2018 roku, sygn. akt: KIO 212/18, które w pełni podziela, a z którego wynika, iż nie podważa istnienia interesu okoliczność, że oferta odwołującego jest droższa od kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Zamawiający w takim przypadku jest uprawniony do zwiększenia swego budżetu. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Izby, do czasu podjęcia czynności unieważnienia postępowania z powodu braku środków na sfinansowanie zamówienia, wykonawcy z ofertami opiewającymi na kwoty wyższe, w dalszym ciągu posiadają interes we wniesieniu odwołania. Na tym etapie brak pewności, czy zamawiający nie

zwiększyłby kwoty na sfinansowanie zamówienia w przypadku wystąpienia takiej konieczności.

Izba uznała za uzasadnione zarzuty odnoszące się do czynności i zaniechań zamawiającego, polegających na:
- wyborze jako najkorzystniejszej oferty przystępującego – naruszenie art. 239 ustawy P.z.p.,
- zaniechaniu wezwania przystępującego do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych w celu wykazania spełniania warunku udziału w odniesieniu do wymaganego doświadczenia zawodowego, w sytuacji, kiedy złożone przez przystępującego podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełnienia warunków udziału w postępowaniu – naruszenie art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p.

Istotą sporu jest rozstrzygnięcie, czy przystępujący spełnia warunki określone w rozdz. 12 pkt 4 część 1 zamówienia lit. a i część 2 zamówienia lit. a SWZ w sytuacji, w której wykonywanie czynności objętej warunkiem wymaga posiadania aktualnego wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, zaś przystępujące konsorcjum wykazał doświadczenie w zakresie wykonywania usług, które wykonywał jeden z członków tego konsorcjum (PGO Zielonka Sp. z o.o.) w ramachinnego konsorcjum, którego tylko jeden z członków posiadał stosowny wpis, zaś PGO Zielonka Sp. z o.o. takiego wpisu nie posiadała.

W ocenie Izby wskazana wyżej sytuacja oznacza, że przystępujący nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu określonych w rozdz. 12 pkt 4 część 1 zamówienia lit. a i część 2 zamówienia lit. a SWZ.

Pomiędzy stronami nie była sporu co do tego, że PGO Zielonka Sp. z o.o. w okresie realizacji usług referencyjnych nie posiadała aktualnego wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Wpis taki do RDR Miasta Ząbki uprawniający do świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości posiadał jedynie członek konsorcjum Jurant Sp. z o.o.

Izba wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025, poz. 733):

Art. 9b. 1. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222 i 1871 oraz z 2025 r. poz. 222, 621 i 622).

2. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej „rejestrem", prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Art. 9c. 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.

Adresatem normy zamieszczonej w art. 9c ust. 1 jest przedsiębiorca odbierający odpady od właścicieli nieruchomości. Jeżeli swą działalność chce wykonywać legalnie, jest zobowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wobec faktu, że odbiór odpadów komunalnych stanowi działalność regulowaną nie ma możliwości realizacji tych usług przez podmiot nieuprawniony tj. podmiot nieposiadający wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie gminy z której następował będzie odbiór takich odpadów. Nie można zatem przyjąć, że w sytuacji, w której podmiot taki był członkiem konsorcjum, w której wyłącznie inny członek posiadał wymagany wpis, podmiot ten nabył doświadczenie w zakresie odbierania odpadów.

Izba zwraca uwagę na art. 117 ust. 2 ustawy P.z.p., z którego wynika, że w sytuacji, w której jeden z wykonawców posiada uprawnienia do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, on realizuje roboty budowlane, dostawy lub usługi, do których realizacji te uprawnienia są wymagane. Możliwość wyłącznej realizacji zakresu objętego koniecznością posiadania wpisu przez jeden z podmiotów powoduje, że inni członkowie konsorcjum nie nabyli doświadczenia w tym zakresie.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. II GSK 4133/17:

„Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji, który trafnie stwierdził, że w ramach zespołu podmiotów tworzących konsorcjum każdy z nich ma inny zasób doświadczenia i wiedzy gdyż realizuje swoje zadania na różnych odcinkach i z różnym zaangażowaniem. Wykonanie zadania przez konsorcjum nie jest faktycznym wykonaniem zadania przez danego wykonawcę". „Trafnie stwierdził Sąd I instancji, że doświadczenie wykonawcy należy postrzegać w kategoriach faktycznych a nie prawnych. Powyższe wynika z istoty art. 22 ust. 1 pkt 2 p.z.p. Warunek udziału w postępowaniu o wykonanie zamówienia publicznego, dotyczący doświadczenia, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 2 p.z.p. odnosi się do rzeczywistego zrealizowania przez wykonawcę części lub całości zamówienia, a nie skutków prawnych powiązań wynikających z wcześniej zawartych przez wykonawcę umów. Fakt solidarnej odpowiedzialności członków konsorcjum nie przekłada się na nabycie doświadczenia oczekiwanego przez zamawiającego.

W związku z tym istnienie odpowiedzialności solidarnej konsorcjantów za wykonanie zamówienia, wynikające z art. 141 p.z.p. nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci dopuszczalności powoływania się przez jednego członka konsorcjum na doświadczenie zdobyte przez innego konsorcjanta w trakcie wykonywania wspólnego zamówienia, a więc

uprawnienia do legitymowania się pełnym doświadczeniem wynikającym z wykonanego przez konsorcjum zamówienia. Podobne stanowisko wyraził Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w opinii z dnia 4 maja 2009 r., gdzie podkreślił, że członek konsorcjum nabywa wyłącznie doświadczenie związane z wykonaniem prac jakie wykonywał samodzielnie albo przy pomocy podwykonawców, nie nabywa jednak doświadczenia odnośnie do prac wykonanych przez innych konsorcjantów. Przyjęcie odmiennego stanowiska za właściwe wiąże się z aprobowaniem fikcji opartej na założeniu, że pomimo wykonania np. 1% zamówienia nabywa się doświadczenie odnoszące się do pełnego zakresu jego realizacji."

Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-387/14 Esaprojekt:

- gdy wykonawca polega na doświadczeniu grupy wykonawców, której był członkiem, doświadczenie to należy oceniać w zależności od konkretnego zakresu udziału tego wykonawcy, a więc jego faktycznego wkładu w prowadzenie działań, które były wymagane od tej grupy w ramach danego zamówienia publicznego.

- wykonawca nabywa realne doświadczenie nie przez sam fakt bycia członkiem grupy wykonawców i bez względu na to, jaki miał w tę grupę wkład, lecz wyłącznie przez bezpośredni udział w realizacji przynajmniej jednej z części zamówienia, do którego całościowego wykonania zobowiązana jest ta grupa wykonawców.

W dalszej kolejności, Izba stoi na stanowisku, iż wykazywanie się realizowaniem usługi w zakresie odbierania odpadów bez posiadania stosownego wpisu należy uznać za nieuprawnione. Wykazanie się stosownym doświadczeniem oznacza spełnienie zarówno wymogów faktycznych, jak i formalnych, o ile takie istnieją. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby legitymizację działania niezgodnego z prawem. Należy przy tym podkreślić, że odbieranie odpadów bez wpisu do rejestru działalności regulowanej stanowi delikt administracyjny zagrożony karami administracyjnymi, o których mowa w art. 9x ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 179 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587). Izba podziela tu stanowisko wyrażone w złożonej przez odwołującego opinii prawnej radcy prawnego Krzysztofa Gołębiewskiego z dnia 10 listopada 2025 roku (którą to opinię Izba potraktowała jako rozszerzone stanowisko strony odwołującej), iż usługi zrealizowane bez wymaganych prawem uprawnień nie mogą być kwalifikowane jako należycie wykonany „odbiór odpadów" w rozumieniu ustawowym, a tym samym nie mogą stanowić podstawy do wykazywania doświadczenia w postępowaniu o zamówienie publiczne. Wykonawca, który realizował usługę bez spełnienia obowiązujących wymogów prawnych, *de facto* nie legitymuje się doświadczeniem zdobytym w sposób zgodny z prawem, co podważa możliwość powołania się na takie doświadczenie w celu spełnienia warunku udziału w postępowaniu.

Z uwagi na powyższe Izba pominęła dowody zawnioskowane przez zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie przez odwołującego w piśmie procesowym z dnia 12 listopada 2025 roku pkt. 2-11 oraz przez przystępującego w piśmie procesowym z dnia 12 listopada 2025 roku jako niemające dla rozstrzygnięcia sprawy istotnego znaczenia (arg. *a contrario* z art. 531 ustawy P.z.p.). Izba podkreśla, że fakt uzyskania wpisu do RDR na terenie Miasta Ząbkiprzez PGO Zielonka Sp. z o.o. w dniu 22 lipca 2025 r. nie był pomiędzy stronami sporny. Tym samym, wykonywanie działalności wymagającej wpisu w okresie przed jego uzyskaniem nie może być ocenione jako nabycie doświadczenia w zakresie wymaganym w przedmiotowym postępowaniu, bez względu na to, jaki podmiot faktycznie wykonywał wykazane usługi.

Wskazując na powyższe Izba stwierdziła, że złożone przez przystępującego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podmiotowe środki dowodowe nie potwierdzają spełniania warunków udziału w postępowaniu określonych w rozdz. 12 pkt 4 część 1 zamówienia lit. a i część 2 zamówienia lit. a SWZ. Tym samym Izba nakazała zamawiającemu wezwanie przystępującego do ich uzupełnienia stosownie do art. 128 ust. 1 ustawy P.z.p.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 7 ust. 1 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. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca:……