

WYROK

Warszawa, dnia 29 stycznia 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Sikorska

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 stycznia 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 4 grudnia 2025 r. przez wykonawcę EKOM M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowinach, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Drwinia

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego: Remondis Kraków Spółka akcyjna w Krakowie

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę EKOM M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowinach i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy pięćset złotych zero groszy) oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesione przez wykonawcę EKOM M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowinach tytułem – odpowiednio – 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 5445/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Drwinia – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i z PSZOK na terenie Gminy Drwinia.

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 4 grudnia 2025 r. wykonawca EKOM M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowinach (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec;

- czynności wyboru najkorzystniejszej oferty

- czynności zaniechania odrzucenia ofert wykonawców Remondis Kraków Sp. z o. o. oraz PUK TAMAX Sp. z o. o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p.

ewentualnie:

- wobec zaniechania unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie następujących przepisów prawa (zwięźle przedstawienie zarzutów):

1/ (zarzut podstawowy) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. poprzez jego niezastosowanie w sprawie i zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców: Remondis Kraków Sp. z o. o. oraz PUK TAMAX Sp. z o. o. w sytuacji, gdy treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia tj. brak złożenia wraz z ofertą wykazu instalacji, co stanowi wymóg ustawy wynikający z treści art. 6d ust. 4 pkt. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a który zamawiający zawarł w Opisie Przedmiotu Zamówienia,

2/ (zarzut ewentualny) naruszenie art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania, które obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego poprzez brak wskazania wprost w dokumentach zamówienia, w tym SWZ, przedłożenia przez wykonawców wraz z ofertą wykazu instalacji co stanowi wymóg ustawowy wynikający z treści art. 6d ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co w konsekwencji powoduje, że zamawiający nie będzie miał wiedzy gdzie odebrane z terenu Gminy Drwinia odpady będą zagospodarowywane, mimo że ustawodawca taki wymóg na zamawiających wprost narzucił

3/ naruszenie art. 253 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy P.z.p. poprzez dokonanie wyboru jako oferty najkorzystniejszej wykonawcy Remondis Kraków Sp. z o. o., podczas gdy oferta ta podlega odrzuceniu z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia,

4/ naruszenie art. 16 ust. 1 pzp poprzez naruszenie naczelnej zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców dokonując wyboru oferty która podlega odrzuceniu ze względu na fakt, że jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Uwzględniając powyższe odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

1/ unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty

2/ dokonanie ponownego badania i oceny ofert oraz nakazanie odrzucenia ofert wykonawców:

Remondis Kraków Sp. z o. o. oraz PUK TAMAX Sp. z o. o. ewentualnie

3/ nakazanie unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p.

Odwołujący podniósł, że posiada interes w złożeniu odwołania w rozumieniu art. 505 ust.1 ustawy P.z.p. Odwołujący złożył ofertę w przedmiotowym postępowaniu i w świetle wstępnej oceny ofert na podstawie przyjętych kryteriów oceny ofert w postępowaniu zajmuje trzecią lokatę zaraz za Remondis Kraków Sp. z o. o. oraz PUK TAMAX Sp. z o. o. Nakazanie odrzucenia ofert w/w wykonawców czy też unieważnienia postępowania spowoduje, że odwołujący nadal będzie miał możliwość odpowiednio zdobycia tego konkretnego zamówienia lub ponownego złożenia oferty w kolejnym postępowaniu.

Ponadto odwołujący wniósł o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, według rachunków przedstawionych na rozprawie.

Zamawiający na posiedzeniu niejawnym z udziałem stron i uczestników postępowania odwoławczego w dniu 26 stycznia 2026 roku wniósł o oddalenie odwołania.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego przystąpił wykonawca Remondis Kraków Spółka akcyjna w Krakowie (dalej: przystępujący). Przystępujący w piśmie procesowym z dnia 23 stycznia 2026 roku wniósł o oddalenie odwołania w zakresie dotyczącym oferty Remondis.

Izba ustaliła, co następuje:

W pkt 7.2.3 SWZ Zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie odnoszącym się do uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej wskazując następująco:

„O udzielenie zamówienia publicznego mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów.

Zamawiający uzna warunek za spełniony poprzez wykazanie przez Wykonawcę, że:

1) Posiada aktualny wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonej przez Wójta gminy Drwinia, zgodnie z przepisami art. 9b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia, w szczególności co do wszystkich rodzajów (kodów) odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Wykonawca obowiązany jest do spełnienia ww. wymagań również przez cały okres realizacji zamówienia.

2) Posiada aktualny wpis do (BDO) bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia, w szczególności co do wszystkich rodzajów (kodów) odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Wykonawca obowiązany jest do spełnienia ww. wymagań również przez cały okres realizacji zamówienia.

3) Posiada zawartą umowę na przyjmowanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych z instalacją komunalną/instalacją odzysku i unieszkodliwiania odpadów zapewniających przetwarzanie odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

- w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia, w szczególności co do wszystkich rodzajów (kodów) odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Wykonawca obowiązany jest do spełnienia ww. wymagań również przez cały okres realizacji zamówienia.

4) Spełnia wymagania z Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013 r., poz. 122), i złoży

5) Oświadczenie o instalacjach (podmiotach) do których przekazywane będą odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Drwinia”,

b. W pkt 9.1. SWZ Zamawiający wskazał zaś listę dokumentów, jaką wykonawca jest zobowiązany złożyć wraz z ofertą, wskazując na następujące dokumenty:

- JEDZ,

- Zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby,

- Oświadczenie wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia,

- Oświadczenie wykonawcy dotyczące odrębnych przesłanek wykluczenia (procedura pełna),

- Oświadczenie podmiotu udostępniającego zasoby (procedura pełna).

Zamawiający w dokumentach postępowania nie sformułował wymogu złożenia wykazu instalacji wraz z ofertą.

Zgodnie z pkt. 9.2 SWZ zamawiający przed wyborem najkorzystniejszej oferty wezwie wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 10 dni, aktualnych na dzień złożenia, następujących podmiotowych środków dowodowych:

(...)

6. Oświadczenie o instalacjach.

Zgodnie z pkt. 21.1 SWZ, przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty zamawiający stosować będzie niżej podane kryteria:

1)cena – 60%

2)realizowanie zamówienia przy użyciu pojazdów spełniających normy emisji EURO 5 lub EURO 6 – 20%

3realizowanie zamówienia przy użyciu pojazdów spełniających wymagania ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych – 20%

Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia (OPZ): Odbiór i zagospodarowanie wszystkich wskazanych w opisie zamówienia rodzajów odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Drwinia i wystawionych przez właścicieli nieruchomości przed wejściem na teren nieruchomości w wyznaczonym dniu odbioru zgodnie z harmonogramem w okresie od 01.01.2026r. do 31.12.2026r.

Ponadto, zgodnie z OPZ:

3. Odbiór i zagospodarowanie odpadów winno być prowadzone w sposób zapewniający osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowanie do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2025r., poz. 733), zapisami Uchwały Nr LXXXII/510/1191/24 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 marca 2024r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI/125/03 SWM z dnia 25 sierpnia 2003r. w sprawie Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016-2022 wraz z późniejszymi zmianami i przepisami wykonawczymi oraz postanowieniami Uchwały Nr L/458/2023 Rady Gminy w Drwinii z dnia 26 października 2023r. sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Drwinia, wraz z późniejszymi zmianami w/w aktów.

4. Wykonawca będzie zobowiązany do przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych do

komunalnych instalacji umieszczonych przez marszałków województw na liście w Biuletynie Informacji Publicznej oraz do instalacji komunalnych wskazanych w Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami Komunalnymi. W przypadku odmowy przyjęcia odpadów komunalnych przez instalacje wskazane w umowie zawartej z Wykonawcą (tj. w oświadczeniu Wykonawcy stanowiącym załącznik do oferty) dozwolone jest przekazanie komunalnych odpadów zmieszanych do innych instalacji niż wskazane w w/w oświadczeniu, po wcześniejszym pisemnym poinformowaniu Zamawiającego.

5. Odpady komunalne zebrane w sposób selektywny Wykonawca zobowiązany będzie przekazywać do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 i 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (tj. Dz. U. z 2023r., poz. 1587 z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 Załącznika Nr 13 do SWZ (Projekt umowy):

1. Przedmiotem niniejszej Umowy jest Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i z PSZOK na terenie Gminy Drwinia.

2. Wykonawca wykona zamówienia zgodnie z niniejszą umową, a także zgodnie ze Specyfikacją Warunków Zamówienia wraz z załącznikami, ewentualnymi wyjaśnieniami do SWZ i jej modyfikacjami oraz ze złożoną przez Wykonawcę ofertą – stanowiącymi integralną część niniejszej umowy.

3. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia zawiera Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia stanowiący załącznik do niniejszej umowy.

4. Wykonawca w trakcie realizacji przedmiotu umowy zobowiązany jest powiadomić Zamawiającego w formie pisemnej o zmianie którejkolwiek z instalacji, o których mowa powyżej oraz i przedłożyć w terminie 7 dni od daty zawarcia umowy kserokopię zawarcia stosownych umów z danymi instalacjami. Zmiana którejkolwiek instalacji nie wymaga aneksowania umowy.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 3 Projektu umowy

Wykonawca oświadcza, że posiada niezbędne uprawnienia, wiedzę, doświadczenie oraz potencjał techniczny i osobowy, w celu wykonania przedmiotu umowy w szczególności:

posiada zawartą umowę na przyjmowanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych z instalacją komunalną/instalacją odzysku i unieszkodliwiania odpadów zapewniających przetwarzanie odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia, w szczególności co do wszystkich rodzajów (kodów) odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Wykonawca obowiązany jest do spełnienia ww. wymagań również przez cały okres realizacji zamówienia,

Zgodnie z § 4 ust. 6 Projektu umowy

Wykonawca będzie zobowiązany do przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych do komunalnych instalacji umieszczonych przez marszałków województw na liście w Biuletynie Informacji Publicznej oraz do instalacji komunalnych wskazanych w Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami Komunalnymi. W przypadku odmowy przyjęcia odpadów komunalnych przez instalacje wskazane w umowie zawartej z Wykonawcą (tj. w oświadczeniu Wykonawcy stanowiącym załącznik do oferty) dozwolone jest przekazanie komunalnych odpadów zmieszanych do innych instalacji niż wskazane w w/w oświadczeniu, po wcześniejszym pisemnym poinformowaniu Zamawiającego (*dowód: SWZ*).

W postępowaniu oferty złożyli m.in. przystępujący oraz wykonawca PUK TAMAX Sp. z o. o. Wykonawcy ci nie złożyli wraz z ofertą wykazu instalacji (*dowody: oferty przystępującego i PUK Tamax Sp. z o.o.*).

Pismem z dnia 12 listopada 2025 roku zamawiający wezwał przystępującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych (*dowód: pismo z dnia 12 listopada 2025 roku*)

W odpowiedzi na wezwanie przystępujący złożył podmiotowe środki dowodowe, w tym wykaz instalacji (*dowód: wykaz usług*).

W dniu 25 listopada 2025 roku zamawiający poinformował o wyborze, jako najkorzystniejszej, oferty przystępującego (*dowód: pismo z dnia 25 listopada 2025 roku*).

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie jest bezzasadne.

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. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba uznała za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy P.z.p. poprzez jego niezastosowanie w sprawie i zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców: Remondis Kraków Sp. z o. o. oraz PUK TAMAX Sp. z o. o. w sytuacji gdy treść oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia tj. brak złożenia wraz z ofertą wykazu instalacji, co stanowi wymóg ustawowy wynikający z treści art. 6d ust. 4 pkt. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a który Zamawiający zawarł w Opisie Przedmiotu Zamówienia

Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika, że zamawiający w treści dokumentów zamówienia nie sformułował obowiązku złożenia wraz z ofertą wykazu instalacji. Zamawiający przewidział natomiast obowiązek złożenia wykazu instalacji przez wykonawcę, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza. Tym samym zarzut zaniechania odrzucenia ofert wykonawców Remondis i PUC TAMAX nie znajduje podstaw.

Wbrew stanowisku odwołującego, obowiązek złożenia dokumentu w postępowaniu o udzielenie zamówienia wraz z ofertą, winien wynikać wprost z treści dokumentów postępowania i nie może być przedmiotem domysłów ze strony wykonawcy. W szczególności Izba wskazuje, że zamawiający, zgodnie z art. 16 pkt 2 ustawy P.z.p. obowiązany jest przygotować i przeprowadzić postępowanie zgodnie z zasadą przejrzystości. Wyrazem zasady przejrzystości jest m.in. to, że wymagania zamawiającego w zakresie warunków udziału w postępowaniu, a także opisu przedmiotu zamówienia, są formułowane jasno i jednoznacznie – tak, że wykonawcy nie muszą domyślać się intencji zamawiającego w tym zakresie. Zasada przejrzystości gwarantuje, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zawiera jasne reguły i istnieją środki do weryfikacji prawidłowości ich stosowania, a zamawiający podejmuje przewidywalne decyzje na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów, które zapewniają zachowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (tak: wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt VIII Ga 432/13).

W tym miejscu Izba wskazuje, że zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy P.z.p., zamawiający w treści SWZ wskazuje m.in. informację o warunkach udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia (pkt 8), wykaz podmiotowych środków dowodowych (pkt 9) czy opis sposobu przygotowywania oferty (pkt 14). Są to konkretne wymogi SWZ, które zamawiający obowiązany jest wyszczególnić w sposób niebudzący wątpliwości. Zatem to, jakie dokumenty i kiedy wykonawca ma złożyć w postępowaniu, nie powinno wynikać z dokonywanych samodzielnie interpretacji innych postanowień SWZ niż te, które winny zawierać wskazane informacje.

Odwołujący w treści odwołania przytoczył szereg postanowień zawartych w SWZ, w tym w OPZ, oraz w projekcie umowy (wskazanych w stanie faktycznym orzeczenia) i na ich podstawie wywodzi obowiązek złożenia takiego wykazu wraz z ofertą. Tymczasem, w ocenie Izby, obowiązek taki z postanowień tych nie wynika. Jeśli natomiast chodzi o przywołaną przez odwołującego treść pkt 4 OPZ: *W przypadku odmowy przyjęcia odpadów komunalnych przez instalacje wskazane w umowie zawartej z Wykonawcą (tj. w oświadczeniu Wykonawcy stanowiącym załącznik do oferty)* oraz w § 4 ust. 6 Projektu umowy *W przypadku odmowy przyjęcia odpadów komunalnych przez instalacje wskazane w umowie zawartej z Wykonawcą (tj. w oświadczeniu Wykonawcy stanowiącym załącznik do oferty)*, to stanowią one jawną sprzeczność z pkt. 9.2 ppkt 6 SWZ, zgodnie z którym zamawiający przed wyborem najkorzystniejszej oferty wezwie wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 10 dni, aktualnych na dzień złożenia, następujących podmiotowych środków dowodowych: Oświadczenie o instalacjach.

Izba wskazuje, że w sytuacji, w której możliwe są różne interpretacje zapisów SWZ., zachodzi niejednoznaczność SWZ. Z kolei niejednoznaczność postanowień SWZ nie może powodować negatywnych skutków dla wykonawców, a wszelkie wątpliwości zamawiający powinien rozstrzygać na korzyść wykonawcy - tak orzekła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku o sygn. akt KIO 643/12 z dnia 16 kwietnia 2012 roku: "Badanie i ocenę ofert powinien zamawiający prowadzić z uwzględnieniem zasady, iż wszelkiego rodzaju niedopowiedzenia, niejasności, niedoprecyzowania, zawarte w postanowieniach SIWZ należy interpretować na korzyść wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. To zamawiającego obciąża obowiązek takiego przygotowania postępowania, aby postanowienia SIWZ były jednoznacznie i nie budziły wątpliwości w toku prowadzonej procedury". Wskazane orzeczenie, mimo że wydane pod rządami nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 roku, poz. 1843 ze zm.) zachowuje swą aktualność w obecnym stanie prawnym. Również Sąd Okręgowy w Gdańsku w wyroku z 10 lipca 2015 r., sygn. akt. I C 2/15 stwierdził, że "Doprecyzowanie zamówienia następuje poprzez przygotowanie przez zamawiającego Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia - jednego z podstawowych dokumentów, niezbędnych dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego

obligatoryjna treść została wskazana przez ustawodawcę w art. 36 ustawy P.z.p. (m. in. co do opisu przedmiotu świadczenia oraz sposobu obliczenia ceny). To na podstawie informacji w niej zawartych wykonawcy przygotowują swe oferty. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia od momentu jej udostępnienia jest wiążąca dla zamawiającego i jest on obowiązany do przestrzegania warunków w niej umieszczonych, natomiast dla oferenta jest ona wiążąca od momentu złożenia oferty (art. 70¹ § 4 k.c.). Należy jednak podkreślić, że dla oparcia i wyprowadzenia konsekwencji prawnych z postanowień specyfikacji, winny być one jasne i precyzyjne i nie powinny nasuwać wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli zaś takowe się pojawią, w ocenie Sądu winny być one rozstrzygane na korzyść wykonawców, którzy nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji niezastosowania się do niewłaściwie sformułowanych, niejasnych postanowień specyfikacji." Z kolei Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 1/13, LEX nr 1375459 stwierdził, że wątpliwości interpretacyjne, które nie dają się usunąć w drodze ogólnych dyrektyw wykładni oświadczeń woli, powinny być rozstrzygnięte na niekorzyść strony, która zredagowała tekst je wywołujący (*in dubio contra proferentem*).

Wbrew stanowisku odwołującego, obowiązek złożenia wykazu instalacji wraz z ofertą nie wynikał dla wykonawców z dyspozycji art. 6d ust. 4 pkt. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733). Zgodnie ze wskazanym przepisem wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku sporządzania dokumentów zamówienia określa w nich instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady – w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie – w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

Z analizy wskazanego przepisu wynika przede wszystkim, że jest on adresowany do zamawiającego, nie do wykonawców. Ustawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta (...) zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie”, nie zaś: „Wykonawca wskazuje instalacje w ofercie”. Jeżeli zamawiający uchybia obowiązkowi wynikającemu z przepisu, wykonawcy, którzy dostosowali się do treści dokumentów postępowania, nie mogą ponosić skutków wadliwego przygotowania dokumentów zamówienia.

O ile odwołujący prezentował stanowisko, iż zamawiający, rezygnując z żądania złożenia wraz z ofertami wykazu instalacji, naruszył art. 6d ust. 4 pkt. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, winien być w stosownym terminie wnieść odwołanie na treść dokumentów postępowania. Podkreślić należy, że celem korzystania ze środków ochrony prawnej zawartych w art. 505 ust. 1 i nast. ustawy P.z.p. jest właśnie wyeliminowanie wadliwych czynności zamawiającego. W przypadku, gdy wykonawca nie wniósł odwołania na treść dokumentów postępowania, po upływie terminu do jego wniesienia, stają się one wiążące wobec wszystkich uczestników postępowania. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której – pomimo braku odwołania na treść dokumentów – w postępowaniu obowiązują inne procedury niż z nich wynikające. Godziłoby to bowiem w uzasadnione prawa i interesy wykonawców oraz pozostawałoby w sprzeczności ze wskazaną wyżej zasadą przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Izba uznała za niezasadny zarzut ewentualny naruszenia art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p. poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania, które obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego poprzez brak wskazania wprost w dokumentach zamówienia, w tym SWZ przedłożenia przez wykonawców wraz z ofertą wykazu instalacji co stanowi wymóg ustawy wynikający z treści art. 6d ust. 4 pkt. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co w konsekwencji powoduje, że Zamawiający nie będzie miał wiedzy gdzie odebrane z terenu Gminy Drwinia odpady będą zagospodarowywane mimo, że ustawodawca taki wymóg na Zamawiających wprost narzucił.

Zgodnie z art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p. zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Przepis art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p. ogranicza katalog podstaw do unieważnienia postępowania wyłącznie do podstaw wskazanych w treści art. 457 ust. 1 ustawy P.z.p. Ustawodawca zrezygnował natomiast z zamieszczenia w ustawie P.z.p. przepisu analogicznego do tego, który zawarty był w nieobowiązującej już ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019, poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w przypadku dokonania przez zamawiającego czynności lub zaniechania dokonania

czynności z naruszeniem przepisu ustawy, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania. Możliwość unieważnienia umowy została zatem ograniczona wyłącznie do okoliczności wskazanych w art. 457 ust. 1 ustawy P.z.p.

Zgodnie z art. 457 ust. 1 ustawy P.z.p., umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający:

1) z naruszeniem ustawy udzielił zamówienia, zawarł umowę ramową lub ustanowił dynamiczny system zakupów bez uprzedniego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych albo przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia wszczynającego postępowanie lub bez wymaganego ogłoszenia zmieniającego ogłoszenie wszczynające postępowanie, jeżeli zmiany miały znaczenie dla sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert;

2) zawarł umowę z naruszeniem art. 264 lub art. 308 ust. 2 lub 3 lub art. 421 ust. 1 lub 2 albo art. 577, jeżeli uniemożliwiło to Krajowej Izbie Odwoławczej uwzględnienie odwołania przed zawarciem umowy;

3) zawarł umowę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 216 ust. 2;

4) z naruszeniem art. 314 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i 4, art. 315 lub art. 422 ust. 2 lub 3 udzielił zamówienia objętego umową ramową;

5) z naruszeniem art. 323, art. 324 lub art. 391 ust. 4 lub 5 udzielił zamówienia objętego dynamicznym systemem zakupów.

Ponadto, zgodnie z art. 457 ust. 5 ustawy P.z.p., przepis ust. 1 nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Stosownie do art. 70⁵ § 1 K.c. organizator oraz uczestnik aukcji albo przetargu może żądać unieważnienia zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji albo przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Jeżeli umowa została zawarta na cudzy rachunek, jej unieważnienia może żądać także ten, na czyj rachunek umowa została zawarta, lub dający zlecenie.

Odwołujący nie wskazał i nie opisał w odwołaniu żadnej z przesłanek, o których mowa w art. 457 ust. 1 ustawy P.z.p. oraz art. 70⁵ § 1 K.c., zatem zarzut zaniechania unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy P.z.p. należy uznać za nieuzasadniony.

W tym miejscu Izba przywołuje wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28 marca 2024 roku XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych, sygn. akt XXIII Zs 7/24, w którym sąd stwierdził m.in. co następuje:

Z uwagi na to, że celem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia jest wybór najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowanie postanowień umowy (por. art. 7 pkt 18 PZP) instytucja unieważnienia postępowania ma charakter wyjątkowy. Przesłanki unieważnienia postępowania opisane w art. 255 p.z.p. powinny być więc wykładane z dużą ostrożnością i w sposób zawężający. Podkreślić przy tym należy, że ciężar udowodnienia przesłanek unieważnienia postępowania, zarówno w zakresie okoliczności faktycznych, jak i prawnych, zawsze spoczywa na zamawiającym (tak np. M. Jaworska w „Prawo zamówień publicznych. Komentarz.”, red. M.J., D.G., J.J., A.M., wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2023 r.).

Zgodnie z art. 255 pkt 6) p.z.p. wskazanym jako podstawa unieważnienia postępowania w niniejszej sprawie zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z przepisu tego wynika zatem, że przesłankami unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na jego podstawie, jest wada tego postępowania, która z jednej strony jest niemożliwa do usunięcia, a z drugiej wada ta musi być tego rodzaju, że uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Przy czym aby unieważnienie postępowania było dopuszczalne obie przesłanki muszą wystąpić łącznie. Innymi słowy sama wada postępowania, która da się wyeliminować w dalszym jego toku nie uzasadnia unieważnienia, nawet jeżeli wada ta uniemożliwiałaby zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Z drugiej zaś strony nawet jeżeli wada postępowania jest nieusuwalna, ale jest tego rodzaju, że nie uniemożliwia zawarcia umowy, jej wystąpienie nie uzasadnia unieważnienia postępowania. Oznacza to, że nie każde uchybienie przepisom i zasadom postępowania może być podstawą unieważnienia umowy, a jedynie wada, którą uznać można za istotną. Ocena czy w danym postępowaniu wada taka wystąpiła dokonywana będzie każdorazowo przez zamawiającego, przed podjęciem decyzji o unieważnieniu postępowania. W dalszej zaś kolejności przez Krajową Izbę Odwoławczą i sąd zamówień publicznych, w ramach postępowania odwoławczego i skargowego. Oczywiście aby unieważnienie postępowania było możliwe pomiędzy jego wadą, a niemożnością zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy musi zachodzić adekwatny związek przyczynowy.

Jak to słusznie przyjął zarówno zamawiający w decyzji o unieważnieniu postępowania oraz Izba w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, poszukując kryteriów oceny czy zachodzi opisana a art. 255 pkt 6) p.z.p. podstawa unieważnienia postępowania jaką jest brak możliwości zawarcia niepodlegającej unieważnieniu umowy, sięgnąć należy do regulacji art. 457 p.z.p. określającego przesłanki unieważnienia umowy. Przy czym, z uwagi na podstawę unieważnienia postępowania wskazaną przez zamawiającego w decyzji z dnia 31 października 2023 r. oraz argumentację Izby przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, w rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma treść art. 457 ust. 1 pkt 1) p.z.p. W myśl tego przepisu umowa podlega unieważnieniu jeżeli zamawiający udzielił zamówienia z naruszeniem ustawy. Przy czym naruszenie to musi być kwalifikowane (rażące).

Wskazując na powyższe Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał, że postępowanie dotknięte jest wadą o charakterze nieusuwalnym, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Argumentacja odwołującego sprowadzała się do twierdzenia, że brak żądania złożenia wykazu instalacji wraz z ofertą uniemożliwił zamawiającemu zbadanie ofert wykonawców pod kątem zakresu i sposobu, w jaki będzie wykonywane świadczenie obejmujące przedmiot zamówienia. Odwołujący w żaden sposób nie odnosi się do faktu, iż zamawiający był w stanie ocenić, czy przystępujący spełnił warunek udziału w postępowaniu, na podstawie wykazu instalacji, który przystępujący złożył w wyniku wezwania go do złożenia podmiotowych środków dowodowych. Podkreślenia wymaga, że wymóg złożenia wykazu instalacji nie był skorelowany z przyjętymi w postępowaniu kryteriami oceny ofert i nie miał wpływu na ich ocenę. Zgodnie z pkt 7.2.3 w zw. z pkt. 9.2 ppkt 6 SWZ służył potwierdzeniu, że wykonawca spełnia warunek udziału w postępowaniu w zakresie posiadania zawartej umowy na przyjmowanie odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych z instalacją komunalną/instalacją odzysku i unieszkodliwiania odpadów zapewniających przetwarzanie odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Izba uznała za nieuzasadnione pozostałe zarzuty, tj. zarzuty

- naruszenia art. 253 ust. 1 w zw. z art. 239 ust. 1 ustawy P.z.p. poprzez dokonanie wyboru jako oferty najkorzystniejszej wykonawcy Remondis Kraków Sp. z o. o. podczas gdy oferta ta podlega odrzuceniu z uwagi na jej niezgodność z warunkami zamówienia,

- naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy P.z.p. poprzez naruszenie naczelnej zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców dokonując wyboru oferty która podlega odrzuceniu ze względu na fakt, że jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Odwołujący nie wskazał żadnego osobnego uzasadnienia na poparcie powyższych zarzutów. Należy zatem założyć, że zarzuty te stanowiły konsekwencję zarzutów omówionych wcześniej zarzutów i oparte były na tych samych podstawach faktycznych. W związku z oddaleniem tych zarzutów, również zarzuty pozostałe należało uznać za bezpodstawne.

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 § 8 ust. 2 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:.....