Sygn. akt: KIO 5605/25

WYROK

Warszawa, dnia 30 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 27 stycznia 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 grudnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: EMKA S. A., Promarol Plus Sp. z o. o. z siedzibą lidera
w Żyrardowie
w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Szpital Specjalistyczny
im. A. Falkiewicza we Wrocławiu
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego wykonawców wspólnie ubiegających się
o zamówienie: ECO-ABC Sp. z o.o., ECO CLEAN ENERGY S.A. z siedzibą lidera
w Bełchatowie

orzeka:

1.Oddala odwołanie;

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie: EMKA S. A., Promarol Plus Sp. z o. o. z siedzibą lidera w Żyrardowie, i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Szpitala Specjalistycznego im. A. Falkiewicza we Wrocławiu kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

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: ……..

Sygn. akt KIO 5605/25

Uzasadnienie

Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu (dalej „zamawiający") prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp" pn. „Usługa odbioru transportu
i utylizacji odpadów medycznych dla Szpitala Specjalistycznego im. A. Falkiewicza
we Wrocławiu", numer referencyjny: ZP/TP/30/2025 (dalej „postępowanie" lub „zamówienie").

Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 14 listopada2025 r., numer publikacji ogłoszenia: 2025/BZP 00533794/01.

W dniu 15 grudnia 2025 r. przez wykonawców wspólnie ubiegających
się o zamówienie: EMKA S. A., Promarol Plus Sp. z o. o. z siedzibą lidera w Żyrardowie (dalej „odwołujący") zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie
od czynności zamawiającego polegającej na wyborze w postępowaniu jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o zamówienie, tj. ECO - ABC Sp. z o.o., ECO CLEAN ENERGY S.A. z siedzib lidera w Bełchatowie (dalej „Konsorcjum ECO-ABC"), pomimo ziszczenia się przesłanek do odrzucenia tej oferty.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu niżej wskazane naruszenia:

1.art. 16 pkt 1 w zw. z art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC i wybór tej oferty jako najkorzystniejszej, podczas gdy podlega ona odrzuceniu jako nieważna na podstawie odrębnych przepisów;

2.art. 16 pkt 1 w zw. z art. 239 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC i wybór tej oferty jako najkorzystniejszej, podczas gdy podlega ona

odrzuceniu jako niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej „SWZ") i ogłoszenia o zamówieniu.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, odwołujący wnosił o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności wyboru oferty Konsorcjum ECO - ABC jako najkorzystniejszej;
2.odrzucenia oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC;
3.dokonania ponownej oceny ofert;
4.obciążenia zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego.

Odwołujący, uzasadniając zarzuty odwołania wskazał, że zamawiający dokonał w dniu 9 grudnia 2025 r. wyboru jako najkorzystniejszej w postępowaniu oferty złożonej przez Konsorcjum ECO-ABC pomimo, że ta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy Pzp ze względu na zaoferowanie realizacji usług unieszkodliwiania odpadów medycznych będących przedmiotem postępowania, ze złamaniem przez Konsorcjum ECO - ABC bezwzględnie obowiązującej tzw. „zasady bliskości", o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach.

Odwołujący wyjaśniał dalej, przytaczając przepisy ustawy o odpadach, że zasada bliskości polega na obowiązku unieszkodliwiania odpadów medycznych w instalacji do unieszkodliwiania odpadów zlokalizowanej w miejscu wytworzenia odpadów (art. 20 ust. 1 ustawy o odpadach) lub jak najbliżej miejsca wytworzenia odpadów, ale na obszarze tego samego województwa, na którym zostały wytworzone odpady (art. 20 ust. 2-4 ustawy o odpadach). Jednocześnie ustawa o odpadach przewiduje trzy wyjątki od zasady bliskości i są to jedyne przypadki, gdy można legalnie unieszkodliwiać odpady poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone odpady. Żaden z tych wyjątków nie może być interpretowany rozszerzająco (zgodnie z paremią „exceptiones non sunt extendendae") oraz musi być wykazany przez tego, kto na niego się powołuje (zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu z art. 6 kodeksu cywilnego, w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp).

Zasada bliskości oraz wyjątki od zasady bliskości nie podlegają „negocjacjom", zmianom w zależności od woli zamawiającego czy też innego uczestnika zaangażowanego w proces unieszkodliwiania odpadów medycznych. Żaden podmiot, poza ustawodawcą, nie jest władny dokonywać zmian powyższej zasady. Również zasada bliskości i wyjątki od zasady bliskości nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, są znane oraz oczywiste dla wytwórców odpadów medycznych, jak i dla podmiotów świadczących usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych.

Przenosząc powyższe na realia przedmiotowego postępowania wskazywał, że miejscem wytwarzania odpadów w przedmiotowym zamówieniu jest Wrocław, a dokładnie: Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, ul. Warszawska 2, 52 - 114 Wrocław (pkt 4.3. SWZ). Wrocław z kolei jest miastem zlokalizowanym na obszarze województwa dolnośląskiego. Na obszarze tego województwa nie ma instalacji do unieszkodliwiania odpadów medycznych.

Powyższe oznacza, że odpady medyczne wytworzone przez zamawiającego muszą być unieszkodliwione w najbliżej położonej instalacji (zgodnie z wyjątkiem od zasady bliskości). Z kolei instalacją najbliżej położoną jest instalacja w Ciepielówku (województwo lubuskie), zlokalizowana w odległości 135 km od zamawiającego (według Google Maps).

Posiada ona moce przerobowe na poziomie blisko 40 000 ton rocznie. Jednocześnie wskazał, że jest uprawniony do przekazania ww. danych, ponieważ Członek Konsorcjum odwołującego zarządza instalacją unieszkodliwiania odpadów w Ciepielówku i posiada tym samym najaktualniejsze i wiarygodne dane. Tym samym może stwierdzić, że instalacja ta posiada wolne moce przerobowe, a zatem jest to instalacja, która bez żadnych wątpliwości jest i będzie zdolna unieszkodliwić wolumen odpadów będących przedmiotem niniejszego zamówienia (dla przypomnienia szacunkowa ilość odpadów wynosi tylko ok. 79 725,45 kg, tj. ok 80 ton rocznie, zgodnie z pkt 4.1 ppkt 2 SWZ).

Reasumując stwierdził, że odpady zamawiającego będące przedmiotem postępowania muszą być unieszkodliwiane w instalacji unieszkodliwiania odpadów w Ciepielówku (jedyna instalacja najbliżej położona od miejsca wytworzenia odpadów posiadająca wolne moce przerobowe). Tylko takie rozwiązania wypełni wymagania opisane w art. 20 ustawy o odpadach. Każde inne rozwiązanie będzie rażąco sprzeczne z tą ustawą.

Dalej odwołujący podkreślał, że powyższego prawidłowego sposobu wykładni przepisów ustawy o odpadach w realiach postępowania był z całą pewnością świadomy zamawiający na etapie kształtowania treści ogłoszenia o zamówieniu i SWZ. Zamawiający

w SWZ i załącznikach do SWZ dziesięć razy wymienił konieczność realizacji usług będących przedmiotem zamówienia, zgodnie z ustawą o odpadach lub powszechnie obowiązujące przepisy. Także w wyjaśnieniach treści SWZ z dnia 25 listopada 2025 r. na dwa pytania zadane przez odwołującego, dotyczące przestrzegania i egzekwowania na etapie oceny ofert zasady bliskości z ustawy o odpadach (pytanie nr 1 i 2) zamawiający podkreślał bezwzględność powszechnie obowiązujących przepisów, a więc w tym ustawy o odpadach i opisanej w niej zasady bliskości.

Dalej odwołujący wskazał, że w Formularzu ofertowym stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ każdy wykonawca był zobowiązany złożyć następujące oświadczenia:

a) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się ze szczegółowymi warunkami przetargu zawartymi w specyfikacji warunków zamówienia i nie wnosi do niej zastrzeżeń" (pkt 3).

b) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się z projektem umowy załączonym do specyfikacji warunków zamówienia i akceptujemy go bez zastrzeżeń oraz zobowiązujemy się w przypadku wyboru naszej oferty do zawarcia umowy w miejscu i terminie wyznaczonym przez Zamawiającego" (pkt 4).

Podkreślał przy tym, że etap realizacji umowy nie jest osobnym etapem w stosunku do etapu oceny ofert. Są to etapy ze sobą nierozerwalnie związane. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone jest w celu zawarcia ważnej umowy z wykonawcą, który złożył ofertę zgodną z powszechnie obowiązującymi przepisami i warunkami zamówienia. Zamawiający nie może pomijać informacji zawartych w ofercie wykonawcy. Informacje, które zamawiający powziął w momencie oceny ofert zostaną przeniesione i będą realizowane na etapie wykonywania umowy.

Zamawiający w momencie badania i wyboru oferty najkorzystniejszej dowiedział się, że usługa unieszkodliwiania odpadów będzie wykonywana niezgodnie z ustawą o odpadach

- gdzie nie dość, że dziesięć razy przywołał ustawę o odpadach lub powszechnie obowiązujące przepisy w SWZ, to jeszcze w odpowiedzi na pytania do SWZ podkreślił bezwzględność powszechnie obowiązujących przepisów, a więc w tym ustawy o odpadach i opisanej w niej zasady bliskości. Pomimo powyższego i, wbrew swojej wiedzy o powszechnie obowiązujących przepisach, zamawiający dokonał wyboru oferty, w której wykonawca zaoferował unieszkodliwianie odpadów wprost niezgodnie z powszechnie bezwzględnie obowiązującymi przepisami.

Odwołujący podkreślał także, że nie można przyjmować jako założenia, że na etapie realizacji umowy dojdzie do wykonywania umowy w sposób zgodny z ustawą o odpadach i powszechnie obowiązującymi przepisami. Jest to założenie z góry nieprawdziwe. Wykonawcy składający oferty oferują swoje instalacje (niezbędne narzędzia do wykonania usługi unieszkodliwiania odpadów) i nie będą na etap realizacji usługi „pożyczać" narzędzi od konkurencji, gdyż jest to dla nich nieekonomiczne.

Co do zasady, z praktyki i doświadczenia odwołującego wynika, że wykonawca dysponujący instalacją niezgodną z zasadą bliskości składa ofertę z niższą ceną wiedząc, że będą świadczyli usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych niezgodnie z zasadą bliskości, niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, ale jest to dla nich i tak korzyść za pozyskanie dodatkowego wolumenu odpadów do unieszkodliwiania.

Odwołujący zauważył, że Konsorcjum ECO - ABC w ofercie przewidziało unieszkodliwianie odpadów w Krakowie (województwo MAŁOPOLSKIE) w odległości 286 km od miejsca wytwarzania odpadów w Szpitalu Specjalistycznym im A. Falkiewicza we Wrocławiu (dołączona do oferty Konsorcjum ECO - ABC decyzja pozwolenie zintegrowane z dnia 13 grudnia 2013 r. dla instalacji zlokalizowanej w Krakowie przy ul. Dymarek 7).

Jednocześnie w treści oferty wprost wskazano, że za unieszkodliwianie odpadów będzie odpowiadać wchodząca w skład Konsorcjum ECO-ABC firma ECO CLEAN ENERGY S.A. (pkt 2 oświadczenia z art. 117 ust. 4 ustawy Pz Konsorcjum ECO-ABC, złożonego wraz z ofertą).

Także w oświadczeniu z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp Konsorcjum ECO - ABC złożyło oświadczenie, że Członek Konsorcjum ECO CLEAN ENERGY S.A. będzie „unieszkodliwiała odpady w instalacji posiadającej wolne moc przerobowe".

Powyższe oznacza, że odpady mogą być unieszkodliwiane przez Konsorcjum ECO - ABC w instalacji, która ma na dany moment wolne moce przerobowe i jest „dogodna" dla ww. wykonawcy, a nie w instalacji zgodnej z powszechnie obowiązującymi przepisami w tym ustawą o odpadach i wynikającą z niej zasadą bliskości (w przedmiotowym stanie faktycznym z wyjątkiem nr 2 od zasady bliskości).

W ocenie odwołującego niniejsze oznacza, że Konsorcjum ECO - ABC zaplanowało, że odpady będą wożone po całej Polsce (do Krakowa, Tczewa lub Bełchatowa - w świetle wiedzy odwołującego są to instalacje należące do ECO CLEAN ENERGY S.A.). Co więcej pierwotne Konsorcjum ECO - ABC przedłożyło zamawiającemu dokumenty d instalacji

w Tczewie - instalacji zlokalizowanej na terenie województwa pomorskiego w odległości 459 km od miejsca wytworzenia odpadów przez zamawiającego.

Odwołujący z kolei przewidział unieszkodliwianie odpadów w Ciepielówku (województwo lubuskie) w odległości 135 km od miejsca wytwarzania odpadów przez zamawiającego (pkt I formularza ofertowego odwołującego).

Z kolei w ofercie złożonej przez Konsorcjum Remondis przewidziano unieszkodliwianie odpadów w Chrzanowie (województwo małopolskie) w odległości 222 km od miejsca wytwarzania odpadów przez zamawiającego (pkt I formularza ofertowego odwołującego).

Mając na uwadze powyższe, odwołujący jako jedyny wykonawca w postępowaniu przewidział unieszkodliwianie odpadów w instalacji unieszkodliwiania odpadów zlokalizowanej najbliżej miejsca wytworzenia odpadów.

Zamawiający, dokonując wyboru oferty Konsorcjum ECO-ABC, przeszedł obojętnie obok faktu, że oferta tego wykonawcy przewiduje unieszkodliwianie odpadów wprost niezgodnie z zasadą bliskości wyrażoną w ustawie o odpadach (unieszkodliwianie będzie się odbywało najdalej spośród wszystkich zaoferowanych instalacji, jak również w dalej zlokalizowanej instalacji unieszkodliwiania odpadów, niż jest to możliwe).

Co istotne, zamawiający pomimo tego, że dobrze zna zasadę bliskości (którą wielokrotnie przytacza w dokumentacji postępowania), nie powziął jakichkolwiek wątpliwości w zakresie prawidłowości oferty złożonej przez Konsorcjum ECO-ABC, w szczególności nie prowadził żadnego postępowania wyjaśniającego z Konsorcjum ECO-ABC, które potwierdzałoby, że wybór oferty Konsorcjum ECO-ABC umożliwi zawarcie umowy i realizację zamówienia zgodnie z zasadą bliskości z ustawy o odpadach.

Jednocześnie odwołujący podkreślał, że Konsorcjum ECO-ABC nie zwracało się do Członka Konsorcjum odwołującego, tj. firmy Promarol - Plus Sp. z o.o. z jakimkolwiek zapytaniem czy możliwe będzie unieszkodliwianie odpadów w instalacji unieszkodliwiania odpadów najbliżej położonej od miejsca wytwarzania odpadów czyli w Ciepielówku (nadmienił przy tym, że firma Promarol - Plus Sp. z o.o., jako podmiot zarządzający instalacją, umożliwia unieszkodliwianie odpadów w tej instalacji nieograniczonemu kręgowi podmiotów, z poszanowaniem zasady równego traktowania. Niestety, Konsorcjum ECO-ABC jako podmiot zmuszony do korzystania z wyjątku od zasady bliskości w postępowaniu (wszak wykonawca ten wiedział, że wskazuje w ofercie instalację, która nie jest instalacją najbliżej położoną od miejsca wytworzenia odpadów) nie podjął jakiejkolwiek inicjatywy w tym zakresie (a ciężar dowodu spoczywał na nim, jako na korzystającym z wyjątku od zasady).

Reasumując stwierdził, że w realiach postępowania, zamawiający całkowicie zbagatelizował fakt, że instalacja unieszkodliwiania odpadów w Ciepielówku, zlokalizowana na obszarze województwa lubuskiego, posiada wolne moce przerobowe (najlepszym dowodem tego jest oferta złożona przez odwołującego, zakładająca unieszkodliwianie tam odpadów) i jest zgodna z zasadą bliskości z ustawy odpadach, natomiast instalacja unieszkodliwiania odpadów wskazana przez Konsorcjum ECO-ABC jest zlokalizowana znacznie dalej od miejsca wytwarzania odpadów (tym samym nie spełnia żadnego z opisywanych wcześniej wyjątków od zasady bliskości z ustawy o odpadach).

W tym miejscu zauważył również, że bliżej niż instalacja zaoferowana przez Konsorcjum ECO - ABC są położone następujące instalacje do unieszkodliwiania odpadów medycznych: (i) w Ciepielówku - 135 km; (ii) w Kędzierzynie - Koźlu - 140 km; (iii) w Katowicach - 192 km; (iv) w Dąbrowie Górniczej - 217 km; (v) w Chorzowie - 222 km. (odległość w km została podana od miejsca wytwarzania odpadów przez zamawiającego, czyli jego siedziby).

Tym samym, w ocenie odwołującego, zasadne jest odrzucenie oferty Konsorcjum ECO-ABC na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp w zw. z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp. Oferta złożona przez Konsorcjum ECO-ABC obarczona jest nieważnością na podstawie art. 58 § 1 kodeksu cywilnego.

Nie ulega bowiem żadnym wątpliwościom, że świadczenie usługi unieszkodliwiania odpadów sprzecznie z art. 20 ustawy o odpadach będzie obarczone nieważnością umowy zgodnie z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego (przepis ten jest jednoznaczny, każde działanie wbrew ustawie - tutaj ustawie o odpadach - lub mające na celu obejście tej ustawy, obarczone jest sankcją nieważności). Ustawa Pzp nie wyłącza ani nie modyfikuje art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, a zatem przepis ten będzie stosowany wprost, również w trakcie postępowania, w związku z odesłaniem z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe, w realiach przedmiotowej sprawy, unieszkodliwianie odpadów wytworzonych w Szpitalu Specjalistycznym im. A. Falkiewicza we Wrocławiu (województwo dolnośląskie) w instalacji zlokalizowanej w Krakowie (województwo małopolskie), podczas gdy wolne moce przerobowe posiada i będzie posiadać instalacja unieszkodliwiania odpadów najbliżej położona (od miejsca wytwarzania odpadów medycznych przez wytwórcę odpadów medycznych) w Ciepielówku (województwo dolnośląskie) będzie wprost niezgodne z dyspozycją art. 20 ustawy o odpadach. Będzie to z całą pewnością działanie bezprawne i jako takie podlega sankcji nieważności z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego.

Odwołujący wskazał, że oferta wykonawcy składana w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie istnieje „w próżni" i nigdy nie może być badana przez zamawiającego
w oderwaniu od celu jakiemu służy. Jako jednostronna czynność prawna wynikająca z ustawy Pzp, jest czynnością prawną mającą wyłącznie jeden, prawnie uzasadniony cel (tzw. causa), tj. doprowadzenie do zawarcia ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego
z zamawiającym, umożliwiającej zaspokojenie potrzeb leżących w interesie publicznym
(a contrario, oferta bez istnienia prawnie uzasadnionej przyczyny, jako czynność prawna kauzalna, jest nieważna). Powyższemu dał wyraz ustawodawca w obowiązującej na gruncie ustawy Pzp nowej definicji legalnej postępowania o udzielenie zamówienia, akcentując w niej, że postępowanie o udzielenie zamówienia ma kończyć się zawarciem umowy (należy przy tym podkreślić, że umowa musi być ważna).

Zgodnie z art. 7 pkt 18 ustawy Pzp, przez postępowanie o udzielenie zamówienia należy rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym
że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu. Mając na uwadze powyższe, zamawiający badając każdą złożoną ofertę
w postępowaniu jest zawsze zobowiązany odpowiedzieć na pytanie, czy oferta w takim kształcie, w jakim została złożona, umożliwia zawarcie ważnej umowy i jej zgodne z przepisami wykonanie.

W przedmiotowym postępowaniu, gdyby zamawiający postawił ww. pytanie w stosunku do oferty Konsorcjum ECO-ABC, odpowiedź byłaby negatywna. Zawarcie umowy
z Konsorcjum ECO-ABC na warunkach określonych w złożonej przez tego wykonawcę ofercie nie jest możliwe, ponieważ umowa taka, już w momencie jej zawarcia, byłaby obarczona nieważnością w związku z dyspozycją art. 58 § 1 kodeksu cywilnego.

W ocenie odwołującego, oferta Konsorcjum ECO-ABC jest jednostronną czynnością prawną sprzeczną z ustawą, a „w najlepszym razie" zmierzającą do obejścia ustawy (czyli art. 20 ustawy o odpadach). Konsorcjum ECO-ABC w sposób bezprawny zaoferowało zamawiającemu świadczenie, które nie jest możliwe do zrealizowania w zgodzie z art. 20 ustawy o odpadach na warunkach określonych w ofercie. Treść oferty Konsorcjum ECO-ABC nie nasuwa żadnych wątpliwości kto i gdzie będzie realizować usługę unieszkodliwiania odpadów przez cały okres realizacji umowy zawartej w wyniku postępowania. Podmiotem tym będzie członek Konsorcjum ECO-ABC, tj. firma ECO CLEAI ENERGY S.A.,
a unieszkodliwianie odpadów będzie miało miejsce w Krakowie, w instalacji, która nie jest najbliżej położoną od miejsca wytworzenia odpadów.

W tym miejscu odwołujący podnosił, że nie można zgodzić się z ewentualnym podejściem, być może stojącym za decyzją zamawiającego o wyborze oferty Konsorcjum ECO-ABC, sprowadzającym się do tego, że miejsce unieszkodliwiania odpadów z oferty nie ma znaczenia w sprawie, natomiast dopiero na etapie realizacji umowy okaże się, gdzie będą faktycznie unieszkodliwiane odpady (i tylko to, a nie treść oferty Konsorcjum ECO-ABC, się liczy na etapie postępowania). Po pierwsze, oferta stanowi czynność prawną nierozerwalnie związaną z późniejszą umową (nie prowadzi się przetargów w myśl zasady „sztuka dla sztuki", kauzą złożenia każdej oferty jest cel w postaci zawarcia ważnej umowy na warunkach określonych w ofercie). Treść oferty Konsorcjum ECO-ABC zawiera element przedmiotowo istotny w postaci miejsca unieszkodliwiania odpadów (w Krakowie) i jest to element niezgodny z art. 20 ustawy o odpadach (zarówno na etapie postępowania, jak i w trakcie realizacji umowy - instalacja unieszkodliwiania odpadów w Krakowie wobec wolnych mocy przerobowych instalacji w Ciepielówku będzie instalacją naruszającą zasadę bliskości). Po drugie, nie ulega żadnym wątpliwościom, że miejscem unieszkodliwiania odpadów na etapie realizacji umowy przez Konsorcjum ECO-ABC będzie właśnie Kraków, a nie inna instalacja, która byłaby zgodna z art. 20 ustawy o odpadach. Przemawia za tym szereg okoliczności, które zaistniały w postępowaniu, tj. w szczególności:
(i) członkiem Konsorcjum ECO-ABC jest prowadzący instalację w Krakowie i jest to podmiot należący do tej samej grupy kapitałowej, co Lider Konsorcjum ECO-ABC (jednocześnie podmiot ten będzie odpowiadać solidarnie za wykonanie umowy - nielogicznym byłoby założenie, że podmiot, który sam miał unieszkodliwiać odpady i osiągać z tego tytułu zysk, będzie zainteresowany korzystaniem z usług innych instalacji jako podwykonawców i ponosić odpowiedzialność za ich należyte wykonywanie obowiązków przed zamawiającym),
(ii) Konsorcjum ECO-ABC wyraźnie wskazało w swojej ofercie, że ww. wykonawca będzie realizować usługę unieszkodliwiania odpadów,
(iii) Konsorcjum ECO-ABC nie podjęło żadnych czynności mających na celu uzyskanie dostępu do instalacji

unieszkodliwiania odpadów w Ciepielówku (lub w innej instalacji, która byłaby zgodna z wyjątkiem od zasady bliskości).

Tym samym wnioskowanie, że na etapie realizacji umowy unieszkodliwianie odpadów odbywałoby się w innym miejscu niż w Krakowie, w zaistniałych okolicznościach sprawy, byłoby sprzeczne z zasadami doświadczenia życiowego i logiki.

Mając na uwadze powyższe, oferta Konsorcjum ECO-ABC w takim kształcie, w jakim została złożona, nie doprowadzi do prawidłowego zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia (zgodnie z definicją z art. 7 pkt 18 ustawy Pzp), tj. zawarcia ważnej umowy
w sprawie zamówienia publicznego z zamawiającym. Wręcz przeciwnie, umowa zawarta
z Konsorcjum ECO-ABC, będzie obarczona nieważnością, ze względu na jej realizację
w sposób sprzeczny z ustawą o odpadach.

Jednocześnie zamawiający nie może obojętnie przechodzić obok oferty złożonej
w postępowaniu jednoznacznie wskazującej na powyższy stan rzeczy. Właśnie w tym celu ustawodawca wyposażył zamawiającego w art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, którego stosowanie jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem, zamawiającego w zaistniałych realiach sprawy.

W tym miejscu odwołujący przytoczył dwa ostatnio wydane orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej w tym samym dniu 5 listopada 2025 r.: Wyrok o sygn. akt KIO 4162/25 oraz Wyrok o sygn. akt KIO 4226/25. Odwołujący przytoczył przy tym obszerne fragmenty ww. wyroków, jako zmierzające, w ocenie odwołującego, do stabilności i pewności prawa, podążające w racjonalnym i zdroworozsądkowym kierunku w poszanowaniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa ustanowionych przez racjonalnego ustawodawcę.

Dalej odwołujący wskazywał, że zasadne jest ponadto odrzucenie oferty Konsorcjum ECO-ABC na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp ustawy Pzp.

Zaznaczył, że pogląd, że każdy przypadek niezgodności oferty z zasadą bliskości powinien skutkować odrzuceniem takiej oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia jest ugruntowany w świetle aktualnego orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. Taki pogląd potwierdzają np. wyroki wydane w sprawach o sygnaturach: KIO 3161/22, KIO 503/23, KIO 517/23, KIO 927/23, KIO 3782/23, KIO 3834/23, KIO 3936/23, KIO 211/24.

Zamawiający postawił co najmniej kilka warunków zamówienia, z którymi niezgodna jest oferta Konsorcjum ECO-ABC, akcentując konieczność respektowania zasady bliskości
z ustawy o odpadach przez każdego wykonawcę.

Jednocześnie zamawiający jest świadomy istnienia instalacji unieszkodliwiania odpadów na terenie województwa lubuskiego i wie, że to w tej instalacji zasadniczo (dopuszczalne wyjątki określa wyłącznie ustawa o odpadach) powinno odbywać się unieszkodliwianie odpadów wytworzonych przez zamawiającego (wobec braku instalacji do unieszkodliwiania odpadów medycznych na terenie województwa dolnośląskiego).

Treść oferty Konsorcjum ECO-ABC nie pozostawia żadnych wątpliwości,
że wykonawca ten będzie unieszkodliwiać odpady w instalacji niezgodnej z zasadą bliskości z ustawy o odpadach, a dokładnie wyjątkiem nr 2 od zasady bliskości (będzie to instalacja
w Krakowie, zlokalizowana w odległości dalszej, niż jest to możliwe na terenie województwa lubuskiego w instalacji w Ciepielówku, a zatem nie zachodzi ani zasada bliskości, ani żaden
z wyjątków od tej zasady).

Mając na uwadze fakt, że instalacja w Ciepielówku posiada wolne moce przerobowe
i tak będzie przez cały okres realizacji umowy zawartej w wyniku postępowania (czego najlepszym dowodem jest ważna oferta złożona przez odwołującego w tym samym postępowaniu), zamawiający był zobowiązany odrzucić ofertę Konsorcjum ECO-ABC jako niezgodną z warunkami zamówienia, zakładającymi konieczność respektowania przez każdego z wykonawców zasady bliskości z ustawy o odpadach. Zaniechanie powyższego, doprowadziło do sytuacji, w której zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę, która wprost jest niezgodna z warunkami zamówienia i doprowadzi do zawarcia nieważnej umowy.

W tym miejscu odwołujący przywołał istotne rozstrzygnięcie KIO z dnia 29 listopada 2024 r., sygn. akt KIO 4181/24, w którym Izba podniosła, że przywołanie ustawy o odpadach w treści SWZ stanowi warunek zamówienia i jeżeli wykonawca zaoferował instalację, która nie spełnia zasady bliskości ani żadnego z trzech wyjątków od zasady bliskości, to oferta taka podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Powyższe potwierdza stanowisko odwołującego, że w zaistniałych okolicznościach sprawy obowiązkiem zamawiającego było odrzucenie oferty Konsorcjum ECO-ABC na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jako niezgodnej z warunkami zamówienia.

W dniu 22 stycznia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości. W złożonej odpowiedzi przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska.

Przystępujący zaprezentował swoje stanowisko w piśmie z 26 stycznia 2026 r., wnosząc o oddalenie odwołania w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, stanowiskiem procesowym Konsorcjum ECO - ABC, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący jest wykonawcą, który ubiega się z przedmiotowe zamówienie i w tym celu złożył swoją ofertę. Zamawiający naruszył przepisy ustawy Pzp, gdyż błędnie ocenił,
że oferta Konsorcjum ECO - ABC jest zgodna z warunkami zamówienia i nie podlega odrzuceniu jako nieważna na podstawie odrębnych przepisów, w konsekwencji dokonał wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej. W przypadku, gdyby zamawiający postąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp, oferta Konsorcjum ECO - ABC zostałaby odrzucona, a wybrana oferta odwołującego. Tym samym na skutek działań zamawiającego odwołujący może ponieść szkodę, polegającą na uniemożliwieniu mu uzyskania zamówienia, a w konsekwencji osiągnięcia korzyści w postaci zysku, który zamierza osiągnąć w wyniku realizacji przedmiotowego zamówienia.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest „Usługa odbioru transportu i utylizacji odpadów medycznych dla Szpitala Specjalistycznego im. A. Falkiewicza
we Wrocławiu".

W zakresie podniesionych zarzutów skierowanych do rozpoznania Izba ustaliła następujący stan faktyczny.

Zgodnie z treścią pkt 4.2.2. ppkt 14 Ogłoszenia o zamówieniu: „14. Wykonawca zapewnia realizację umowy z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r.
o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2022 poz.2556 ze zm.).".

Podobny zapis zamieszczono w pkt 4.1 ppkt 14 SWZ: „14. Wykonawca zapewnia realizację umowy z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2022 poz.2556 ze zm.).".

Także w Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej „OPZ") stanowiącym Załącznik nr 2
do SWZ: „Wykonawca zapewni realizację umowy zgodnie z wymogami: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1587 ze zm.)" (pkt 3 ppkt 2 kropka pierwsza OPZ). „Usługa musi być realizowana zgodnie z postanowieniami następujących aktów prawnych: Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1587 ze zm.)" (pkt 4 kropka pierwsza OPZ).

W projektowanych postanowieniach umowy, stanowiących Załącznik nr 3 do SWZ: „Usługa musi być wykonana zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w Opisie Przedmiotu Zamówienia, z obowiązującymi przepisami prawa oraz ustalonymi niniejszą umową warunkami." (§1 ust. 2 projektu umowy). „Wykonawca w ramach wynagrodzenia umownego zobowiązany jest w szczególności: wykonywać Przedmiot umowy z należytą starannością, zgodnie z warunkami umownym a także obowiązującymi przepisami prawa oraz wszelkimi normami technicznymi" (§2 ust. 1 pkt 1 projektu umowy). „Wykonawca zobowiązuje się do: każdorazowego przeważenia odpadów i wygenerowania karty przekazania odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami, z dokładnym oznaczeniem instalacji, w której dokonano unieszkodliwienia z podaniem jej lokalizacji osobno dla każdego kodu, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 5a do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r., o odpadach" (§2 ust. 3 pkt 2 projektu umowy). „Wykonawca zobowiązuje się do: przestrzegania przepisów ustawy
z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn.)"
(§2 ust. 3 pkt 3 projektu umowy). „Wykonawca oświadcza, że: odebrane odpady unieszkodliwiane będą zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa" (§2 ust. 4 pkt 2 projektu umowy). „Wykonawca zapewnia realizację umowy z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587) oraz ustawy z dnia
27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2022 poz.2556 ze zm.)" (§2 ust. 5 projektu umowy). „Prawem właściwym dla umowy jest prawo polskie. W sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, a w szczególności: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (tekst jednolity

Dz. U. z 2022 r. poz. 1587)" (§14 ust. 2 pkt 2 projektu umowy).

Zgodnie z Formularzem ofertowym, stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ wykonawca składając ofertę w postępowaniu był zobowiązany złożyć następujące oświadczenia:

a) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się ze szczegółowymi warunkami przetargu zawartymi w specyfikacji warunków zamówienia i nie wnosi do niej zastrzeżeń" (pkt 3).

b) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się z projektem umowy załączonym do specyfikacji warunków zamówienia i akceptujemy go bez zastrzeżeń oraz zobowiązujemy się w przypadku wyboru naszej oferty do zawarcia umowy w miejscu i terminie wyznaczonym przez Zamawiającego" (pkt 4).

Z kolei w Rozdziale 7 SWZ - Informacja o warunkach udziału w postępowaniu, pkt 7.2 ppkt 3 tabeli zamawiający jako warunek udziału w postępowaniu wymagał posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej. Zastrzegł, że 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. Ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu będzie dokonana na zasadzie spełnia/ nie spełnia. Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, iż: a) posiada aktualne zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarowania odpadami medycznymi w zakresie zbierania, transportu oraz przetwarzania zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587). Zamawiający żąda od wykonawców złożenia w zakresie transportu dokumentu potwierdzającego dokonanie wpisu do odpowiedniego rejestru i nadania numeru rejestrowego; Zezwolenie (decyzja) na zbieranie jest wymagana tylko od podmiotów zobowiązanych do jej posiadania.

Izba ustaliła ponadto, że treść SWZ była przedmiotem wyjaśnień, w tym między innymi w zakresie przestrzegania i egzekwowania na etapie oceny ofert zasady bliskości z ustawy o odpadach. W piśmie z dnia 25 listopada 2025 r. na dwa pytania zadane przez odwołującego (pytanie nr 1 i 2):

„Pytanie nr 1 Przedmiotem niniejszego postępowania jest świadczenie usług odbioru, transportu i unieszkodliwiania odpadów medycznych o kodach wymienionych w treści dokumentów zamówienia. Sposób unieszkodliwiania odpadów medycznych szczegółowo opisuje ustawa z dnia 14 grudnia 2014 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej jako „ustawa o odpadach") oraz akty wykonawcze wydane do tej ustawy.

Zamawiający w Rozdziale 4 pkt 14 SWZ wskazał co następuje:

„Wykonawca zapewnia realizację umowy z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587) (podkreślenie Wykonawcy) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2022 poz.2556 ze zm.)."

Zamawiający odwołuje się do ustawy o odpadach także w następujących postanowieniach stanowiących warunki zamówienia w treści SWZ:

1.W Rozdziale 3 pkt 2 kropka 1 Opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego Załącznik nr 2 do SWZ (dalej jako „OPZ"),
2.W Rozdziale 4 kropka 1 OPZ,
3.W §2 ust. 3 pkt 3) projektowanych postanowień umownych stanowiących Załącznik nr 3 do SWZ (dalej jako „PPU"),
4.W §2 ust. 4 pkt 2) PPU,
5.W §2 ust. 4 pkt 3) PPU,
6.W §2 ust. 5 PPU,
7.W §14 ust. 2 pkt 2) PPU.

Zamawiający w treści warunków zamówienia nie odwołuje się wprost do zasady bliskości wynikającej z ustawy o odpadach. Stosownie do art. 20 ustawy o odpadach opisującego zasadę bliskości:

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 najbliżej 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 najbliżej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów na obszarze danego województwa lub gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

Zasada bliskości jest naczelną i bezwzględnie obowiązującą regułą określającą sposób postępowania z odpadami medycznymi, która musi być przestrzegana i egzekwowana już na etapie oceny ofert przez Zamawiającego.

W związku z powyższym, Wykonawca prosi o potwierdzenie, że:

1.na etapie badania i oceny ofert Zamawiający będzie weryfikował przestrzeganie przez wykonawców ubiegających się o udzielenie przedmiotowego zamówienia zasady bliskości wynikającej z art. 20 ustawy o odpadach (proszę wziąć pod uwagę pytanie nr 2).
2.Jeżeli wykonawca ubiegający się o udzielenie przedmiotowego zamówienia wskaże
w ofercie (proszę wziąć pod uwagę pytanie nr 2) instalację, która nie spełnia wymagań wynikających z zasady bliskości, o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach, jego oferta zostanie odrzucona zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp ?"

„Pytanie nr 2 Zamawiający prowadząc przetarg, którego przedmiotem są usługi obioru, transportu i unieszkodliwiania odpadów medycznych powinien na etapie składania ofert zweryfikować, gdzie wykonawca składający ofertę będzie unieszkodliwiał odpady medyczne wytworzone przez Zamawiającego i czy będzie to następowało zgodnie z ustawą o odpadach, w tym w szczególności zgodnie z wynikającą ze wskazanej ustawy zasadą bliskości.

Zamawiający w treści SWZ nie przewidział na etapie weryfikacji oceny ofert spełniania przez wykonawców bezwzględnie obowiązującej zasady bliskości.

Miejsce unieszkodliwiania odpadów jest essentialia negotii zawieranej w wyniku przeprowadzenia postępowania publicznego umowy o zamówienie publiczne, która
w przedmiotowym przypadku będzie dotyczyć świadczenia usług odbioru, transportu
i unieszkodliwiania odpadów medycznych.

Zamawiający w opublikowanej w dniu 14 listopada 2025 r. dokumentacji postępowania nie przewidział - na etapie badania oferty - weryfikacji miejsca unieszkodliwiania odpadów zaoferowanego przez potencjalnego wykonawcę, co może prowadzić do daleko idących skutków włącznie z odpowiedzialnością karną Zamawiającego wynikającą z ustawy
o odpadach (art. 172).

Co więcej, zgodnie z art. 27 ust. 5 ustawy o odpadach: Wytwórca zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych jest zwolniony z odpowiedzialności
za zbieranie lub przetwarzanie tych odpadów, z chwilą dokonania unieszkodliwienia tych odpadów przez następnego posiadacza odpadów przez termiczne przekształcenie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych w spalarni odpadów niebezpiecznych.

Jak się przyjmuje wytwórca zakaźnych odpadów medycznych jest zwolniony
z odpowiedzialności za przetwarzanie odpadów jeżeli zostaną one unieszkodliwione
w instalacji zgodnej z ustawą o odpadach i wynikającą z niej zasadą bliskości a nie
w jakiejkolwiek instalacji.

Tym samym Zamawiający, przy obecnym brzmieniu dokumentacji zamówienia, nie jest
w stanie na etapie weryfikacji ofert sprawdzić, czy wykonawca oferuje realizację zamówienia zgodnie z bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy o odpadach w zakresie zasady bliskości opisanej w art. 20 tejże ustawy. Wobec tego wykonawca w ofercie nie określa essentialia negotii, które będą stanowiły trzon umowy w sprawie zamówienia publicznego zawieranej w przedmiotowym postępowaniu, co może skutkować wręcz unieważnieniem umowy.

Jak wykonawca na etapie składania oferty nie jest zobowiązany do złożenia deklaracji
o miejscu unieszkodliwiania odpadów to Zamawiający „oficjalnie" nie wie gdzie wykonawca będzie unieszkodliwiał odpady i w przypadku naruszania zasady bliskości Zamawiający nie będzie w stanie wyciągnąć żadnych skutków wobec takiej oferty (odrzucić jej jako niezgodnej co do treści z warunkami zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp).

Taki sposób przygotowania i prowadzenia postępowania przez Zamawiającego urąga podstawowym zasadom, gdyż Zamawiający może zostać zmuszony do wyboru oferty wykonawcy, który zaoferuje realizację zamówienia w sposób niezgodny z zasadą bliskości,
co w prostej konsekwencji doprowadzi do rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym

(§12 ust. 3 pkt 3 PPU w związku z §5 ust. 1 pkt 2 PPU: „Zamawiający może również wypowiedzieć Umowę ze skutkiem natychmiastowym, jeżeli Wykonawca narusza jej istotne postanowienia w szczególności kary umowne naliczone na podstawie § 6 ust. 1 umowy przekroczą łącznie 10% wynagrodzenia maksymalnego netto wskazanego w § 5 ust. 1 umowy", „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 1 000 zł (słownie: jednego tysiąca złotych 00/100) za każdy przypadek stwierdzenia przez Zamawiającego nienależytego wykonania przez Wykonawcę któregokolwiek ze zobowiązań wynikających
z umowy"). Celem prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie jest zawarcie umowy, która de facto po jej podpisaniu będzie musiała zostać rozwiązana
ze skutkiem natychmiastowym, o czym Zamawiający będzie miał wiedzę już po pierwszych dniach realizacji usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych, a umowa ma zostać zawarta na okres aż 33 miesięcy.
Stosownie do art. 106 ust. 1 Pzp Zamawiający może żądać przedmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie, że oferowane usługi spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria, jeżeli są one niezbędne do przeprowadzenia postępowania. Zamawiający wskazuje wymagane przedmiotowe środki dowodowe w ogłoszeniu
o zamówieniu lub dokumentach zamówienia.
Natomiast zgodnie z art. 106 ust. 2 Pzp Zamawiający żąda przedmiotowych środków dowodowych proporcjonalnych do przedmiotu zamówienia i związanych z przedmiotem zamówienia.
Zamawiający powinien żądać w niniejszym postępowaniu przedmiotowego środka dowodowego potwierdzającego, że oferowane przez wykonawcę usługi czyli usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych będą realizowane zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy o odpadach w zakresie wynikającym z zasady bliskości opisanej w art. 20 ww. ustawy.
Żądanie zaś przez Zamawiającego oświadczenia wykonawcy o oferowanym miejscu unieszkodliwiania odpadów medycznych oraz odległości w kilometrach pomiędzy miejscem wytworzenia odpadów a miejscem ich unieszkodliwienia spełnia wymagania art. 106 ust. 2 i 3 Pzp. Żądanie wskazanego przedmiotowego środka dowodowego nie będzie ograniczać uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.
W związku z powyższym, wnosimy o dokonanie modyfikacji treści SWZ poprzez dodanie następujących postanowień:
1. Dodanie pkt 4.4. do Rozdziału 4 SWZ o następującym brzmieniu:
1) „Zamawiający informuje, że każda ze złożonych ofert musi być zgodna z zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.), dalej jako „ustawa o odpadach".
2) Zamawiający na etapie badania i oceny ofert będzie weryfikował zgodność każdej ze złożonych ofert z zasadą bliskości wyrażoną w art. 20 ustawy o odpadach, na podstawie przedmiotowego środka dowodowego, o którym mowa w Rozdziale 4 pkt 4.5 SWZ.
3) Jeżeli Wykonawca ubiegający się o udzielenie przedmiotowego zamówienia wskaże w ofercie instalację, która nie spełnia wymagań wynikających z zasady bliskości, o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach, jego oferta zostanie odrzucona zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp.";
2. Dodanie pkt 4.5 do Rozdziału 4 SWZ o następującej treści:
Wykaz przedmiotowych środkach dowodowych
Zamawiający żąda przedmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie, że oferowane usługi spełniają określone przez Zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria,
tj.: „Zamawiający wymaga złożenia wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych,
tj. oświadczenia w Formularzu ofertowym stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ o miejscu unieszkodliwiania odpadów (adres, województwo) oraz odległości w kilometrach oferowanej instalacji do unieszkodliwiania odpadów od miejsca wytworzenia odpadów (siedziba Zamawiającego).
Zamawiający żąda przedmiotowego środka dowodowego w postaci ww. oświadczenia
na potwierdzenie, że oferowane przez Wykonawcę usługi unieszkodliwiania odpadów medycznych będą realizowane zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy
o odpadach w zakresie wynikającym z zasady bliskości opisanej w art. 20 ww. ustawy."
3. Załącznik nr 1 do SWZ Formularz ofertowy
Wnosimy o dodanie do Formularza ofertowego stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ oświadczenia stanowiącego przedmiotowy środek dowodowy o miejscu unieszkodliwiania odpadów wytworzonych przez Zamawiającego i metody liczenia kilometrów odległości pomiędzy miejscem wytwarzania odpadów a instalacją:
„Adres miejsca unieszkodliwiania odpadów: …… (województwo, miasto, ulica i numer)
Instalacja do unieszkodliwiania odpadów medycznych i medycznych niebezpiecznych,
do której Wykonawca będzie przekazywał odebrane odpady znajduje się w odległości …….. km* od miejsca wytwarzania odpadów tj. od ul. Warszawskiej 2, 52 - 114 Wrocław.
*odległość należy podać według wyliczenia „najkrótsza droga publiczna" przy użyciu przeglądarki internetowej Google

Maps https://www.google.com/maps".
Zamawiający udzielił następującej odpowiedzi na obydwa zadane pytania:
„1. Zamawiający wymaga od oferenta przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa.
2. Art. 20 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach jest bezwzględnie obowiązującym przepisem".

Izba ustaliła ponadto, że w przedmiotowym postępowaniu zostały złożone trzy oferty przez:
1) Konsorcjum ECO - ABC (wartość brutto oferty: 793 228,41 złotych);
2) odwołującego (wartość brutto oferty 880 838,71 złotych);
3) Konsorcjum firm w składzie REMONDIS Medison Sp. z o.o. oraz REMONDIS Medison Chrzanów Sp. z o.o., dalej jal „Konsorcjum Remondis" (1 037 116,55 złotych).

Zgodnie z Formularzem ofertowym, stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ przystępujący złożył następujące oświadczenia:
a) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się ze szczegółowymi warunkami przetargu zawartymi w specyfikacji warunków zamówienia i nie wnosi do niej zastrzeżeń" (pkt 3).
b) „Oświadczamy, że zapoznaliśmy się z projektem umowy załączonym do specyfikacji warunków zamówienia i akceptujemy go bez zastrzeżeń oraz zobowiązujemy się w przypadku wyboru naszej oferty do zawarcia umowy w miejscu i terminie wyznaczonym przez Zamawiającego" (pkt 4).
Wraz z ofertą przystępujący złożył oświadczenie z art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, w treści którego w pkt 2 wskazano, że za unieszkodliwianie odpadów będzie odpowiadać wchodząca w skład Konsorcjum ECO-ABC firma ECO CLEAN ENERG S.A. Konsorcjum ECO - ABC złożyło też oświadczenie, że Członek Konsorcjum ECO CLEAN ENERGY S.A. będ „unieszkodliwiała odpady w instalacji posiadającej wolne moce przerobowe".

Ponadto do oferty Konsorcjum ECO - ABC została załączona decyzja pozwolenie zintegrowane z dnia 13 grudnia 2013 r. dla instalacji zlokalizowanej w Krakowie przy ul. Dymarek 7.

Pismem z 9 grudnia 2025 r. zamawiający poinformował o wyborze jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty złożonej przez Konsorcjum ECO-ABC.

Z powyższą decyzją nie zgodził się odwołujący, składając w dniu 15 grudnia 2025 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie Izba przywoła treść przepisów, które mają znaczenie dla rozpoznania w przedmiotowej sprawie.

W art. 117 ustawy Pzp wskazano:
1. Zamawiający może określić szczególny, obiektywnie uzasadniony, sposób spełniania przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia warunków udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione charakterem zamówienia i jest proporcjonalne.
2. Warunek dotyczący uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o którym mowa w art. 112 ust. 2 pkt 2, jest spełniony, jeżeli co najmniej jeden z wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia posiada uprawnienia do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej i zrealizuje roboty budowlane, dostawy lub usługi, do których realizacji te uprawnienia są wymagane.
3. W odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia mogą polegać na zdolnościach tych z wykonawców, którzy wykonają roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane.
4. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 i 3, wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia dołączają odpowiednio do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo do oferty oświadczenie, z którego wynika, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów.

Ponadto zgodnie z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego czynność prawna sprzeczna z ustawą 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 wchodzą odpowiednie przepisy ustawy.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Z kolei w myśl art. 239 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze 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 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, lub technologię, o której mowa w tej ustawy, do najbliżej 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 najbliżej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów na obszarze danego województwa lub gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

W ocenie Izby zarzuty podnoszone w odwołaniu, które dotyczą oceny przez zamawiającego oferty złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC, nie znajdują oparcia
w dokumentach przedmiotowego zamówienia. Odwołujący domaga się bowiem odrzucenia oferty przystępującego wywodząc, że z treści zapisów SWZ, jak też biorąc pod uwagę dokumenty i oświadczenia składane przez niego w toku postępowania wynika, że złożona przez niego oferta jest sprzeczna z treścią SWZ, ale też powinna zostać odrzucona, gdyż jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów. Odwołujący wskazuje przy tym i szeroko opisuje na czym polega „zasada bliskości", o której mowa w art. 20 ustawy o odpadach twierdząc, że nie budzi wątpliwości, że Konsorcjum ECO - ABC będzie realizowało przedmiot zamówienia z naruszeniem tej zasady.

Z powyższymi twierdzeniami Izba nie zgadza się z następujących powodów.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zamawiający w żadnym miejscu SWZ, w szczególności w treści Formularza ofertowego, nie wymagał wskazania instalacji
do unieszkodliwiania odpadów. Wykonawca w ofercie nie musiał zatem wskazać spalarni,
do której zamierza, na etapie realizacji zamówienia przekazywać odpady, z podaniem adresu jak i odległości.

W samym Formularzu oferty stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ, co dostrzega sam odwołujący, wykonawcy składali jedynie oświadczenia o tym, że zapoznali się
ze szczegółowymi warunkami przetargu zawartymi w specyfikacji warunków zamówienia i nie wnoszą do niej zastrzeżeń" (pkt 3) oraz, że zapoznali się z projektem umowy załączonym
do specyfikacji warunków zamówienia i akceptują go bez zastrzeżeń oraz zobowiązują się
w przypadku wyboru oferty do zawarcia umowy w miejscu i terminie wyznaczonym przez zamawiającego (pkt 4). W powyższych dokumentach zawarte było wymaganie dotyczące obowiązku przestrzegania zasady bliskości, które to powinno być przestrzegane przez każdego wykonawcę, co należy podkreślić, na etapie realizacji świadczenia.

Tym niemniej w treści samej oferty wykonawcy nie mieli obowiązku wskazać w jaki sposób zasada ta będzie przez nich przestrzegana, nie wpisywali jak już zauważono powyżej ani miejsca unieszkodliwiania odpadów, ani odległości w jakiej ta się znajduje. Tym samym nie budzi wątpliwości Izby, że miejsce unieszkodliwiania odpadów nie było przedmiotem treści złożonej oferty.

Nie sposób jest zatem podzielić twierdzenia, że oferta Konsorcjum ECO - ABC powinna podlegać odrzuceniu na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jako niezgodna z warunkami zamówienia.

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej i Sądu Okręgowego, rozpoznającego skargi na te orzeczenia, niezgodność z warunkami zamówienia, o której mowa w tym przepisie, zachodzi wyłącznie, jeśli oferta wykonawcy jest niezgodna
z jasno wyrażonym postanowieniem zawartym w dokumentach wskazanych w art. 7 pkt 29 ustawy Pzp, tj. w opisie przedmiotu zamówienia, w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia, w kryteriach oceny ofert, w wymaganiach

proceduralnych lub w projektowanych postanowieniach umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przy czym niezgodność taka musi mieć charakter niewątpliwy, wynikać z treści dokumentów lub oświadczeń składanych przez wykonawcę w postępowaniu.

Przy tym przez treść oferty należy w pierwszej kolejności rozumieć jej merytoryczne elementy, tj. jej postanowienia odnoszące się w szczególności do kształtu przyszłego świadczenia. Treść oferty to treść zobowiązania wykonawcy do zgodnego z żądaniami zamawiającego wykonania przedmiotu zamówienia publicznego. Na tak rozumianą treść oferty składa się formularz ofertowy oraz wszystkie dokumenty dookreślające i precyzujące zobowiązanie wykonawcy dotyczące przedmiotu oraz zakresu lub wielkości zamówienia, składane wraz z formularzem ofertowym. Podkreślenia wymaga przy tym, że niezgodność treści oferty z SWZ należy oceniać z uwzględnieniem pojęcia oferty zdefiniowanego w art. 66 Kodeksu cywilnego, czyli niezgodności oświadczenia woli wykonawcy z oczekiwaniami zamawiającego w odniesieniu do merytorycznego zakresu realizacji przedmiotu zamówienia. Obowiązkiem wykonawcy przystępującego do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest złożenie oferty zgodnej z SWZ (tak np. w wyroku Sądu Okręgowego
w Warszawie z 10 lipca 2008 r. sygn. akt V Ca 1109/08), a odzwierciedleniem znajomości wymagań SWZ, a tym samym wymagań zamawiającego co do przedmiotu zamówienia, sposobu jego realizacji jest złożona w postępowaniu o udzielenie zamówienia oferta.

Podkreślić należy, że tylko wobec wykonawcy, który w jej treści, lub też w innych dokumentach do niej załączonych, złoży oświadczenia sprzeczne z treścią SWZ, lub też złoży oświadczenia niespójne w swej treści, stosowana jest sankcja w postaci odrzucenia złożonej przez niego oferty. Przy tym nie może budzić żadnych wątpliwości, które ze złożonych
w postępowaniu oświadczeń jest sprzeczne z tym, co wymagał od wykonawcy zamawiający.

Odwołujący wywodzi jakoby z treści oferty przystępującego miało wynikać,
że zaoferowane przez niego miejsce unieszkodliwiania odpadów to Kraków (odległość 286 km od miejsca wytwarzania odpadów), co nie spełnia wymagań opisanych w art. 20 ustawy
o odpadach. Przy czym odwołujący nie przytacza określonych zapisów zamieszczonych
w samej treści złożonej oferty, ale powołuje się na treść oświadczenia, które odwołujący złożył na podstawie art. 117 ust. 4 ustawy Pzp, a zatem referuje do oświadczenia, które składane jest, o czym stanowi przepis, w przypadku, gdy wykonawcy wspólnie ubiegają się o udzielenie zamówienia, i z którego to ma wynikać, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.

To na podstawie złożonego tam oświadczenia, że za unieszkodliwianie odpadów będzie odpowiadać wchodząca w skład Konsorcjum ECO-ABC firma ECO CLEAN ENERGY S.A. (pkt 2 oświadczenia z art. 117 ust. 4 ustawy Pz Konsorcjum ECO-ABC, złożonego wraz z ofertą) oraz stwierdzenia w nim zawartego, że Członek Konsorcjum ECC CLEAN ENERGY S.A. będzie „unieszkodliwiała odpady w instalacji posiadającej wolne moce przerobowe" odwołujący formułuje stanowcze wnioski i snuje swoje wywody odnośnie tego w jaki sposób przystępujący zamierza realizować zamówienie, twierdząc w konsekwencji, że będzie to czynił niezgodnie z przepisami ustawy o odpadach.

Wskazuje także na treść pozwolenia zintegrowanego z dnia 13 grudnia 2013 r. dla instalacji zlokalizowanej w Krakowie przy ulicy Dymarek 7, która to miała stanowić dowód,
że z tej właśnie instalacji wykonawca zamierza korzystać. Odnośnie tej ostatniej, trafnie przystępujący wskazuje w swoim piśmie procesowym, że treść SWZ nie wskazywała, aby zezwolenie miało dotyczyć instalacji, w której na etapie realizacji umowy będą unieszkodliwiane odpady. Zgodnie z pkt 7.2 SWZ zamawiający wymagał jedynie, aby wykonawca posiadał „aktualne zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarowania odpadami medycznymi w zakresie zbierania, transportu oraz przetwarzania zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 1587). Zamawiający żąda od Wykonawców złożenia w zakresie transportu dokumentu potwierdzającego dokonanie wpisu do odpowiedniego rejestru i nadania numeru rejestrowego; Zezwolenie (decyzja)
na zbieranie jest wymagana tylko od podmiotów zobowiązanych do jej posiadania.". Stąd przystępujący podmiotowy środek dowodowy złożył i uczynił to wyłącznie celem potwierdzenia spełnienia warunków udziału w tym postepowaniu, nie zaś konkretyzując w jaki sposób będzie spełniał świadczenie będące przedmiotem umowy.

W tym miejscu Izba pragnie stanowczo podkreślić, że zarzuty dotyczące braku zgodności treści oferty wykonawcy z treścią SWZ nie mogą opierać się na wyciąganych na podstawie dokumentów wnioskach i domysłach, ale muszą mieć oparcie w treści złożonej oferty. W tym przypadku próżno szukać w niej, jak też załączonych do niej dokumentach takich twierdzeń, z których wynika, że odwołujący zamierza zamówienie swoje realizować
z naruszeniem obowiązującej zasady bliskości. Jest wręcz przeciwnie, składając w Formularzu oferty stosowne oświadczenia, jak też składając dokumenty deklaruje, że będzie realizował zamówienie zgodnie z SWZ, z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa,
na warunkach określonych we Wzorze umowy.

Izba podziela stanowisko prezentowane przez zamawiającego, że z treści SWZ, jak też stanowiącego załącznik do SWZ projektu umowy wynika, że przepisy ustawy o odpadach przywołano, mając na względzie wyrażony w ustawie o odpadach obowiązek wykonawcy
do ich przestrzegania w trakcie realizacji zamówienia. Natomiast sama zasada, z uwagi na jej charakter, nie może być przedmiotem weryfikacji na etapie wyłaniania wykonawcy, albowiem nie doszło jeszcze do rozpoczęcia się jej realizacji ani do oceny oferty. Co należy też dostrzec, co skrzętnie odwołujący pomija w swojej argumentacji pomimo, że takie wnioski o zmianę treści SWZ były do niego kierowane na etapie przygotowania postępowania, zamawiający nie zdecydował się na wprowadzenie wymagań odnośnie żądania przedmiotowych środków dowodowych w postaci oświadczenia o miejscu unieszkodliwiania odpadów. Stąd wniosek,
że jego wyraźnym oczekiwaniem było, aby powyższa kwestia była przedmiotem weryfikacji
na etapie realizacji umowy o udzielenie tego zamówienia publicznego.

Nie sposób zatem zgodzić się z odwołującym, że postanowienia SWZ w tym zakresie
są jednoznaczne i wskazują, że tylko oferta odwołującego nie podlega odrzuceniu i jest zgodna z przepisami ustawy o odpadach. W żadnym miejscu SWZ zamawiający nie wskazał, że wykonawca ma podać instalację do unieszkodliwiania odpadów, a do tego, że dopuści
do dalszej oceny jedynie taką ofertę, która będzie wskazywała na instalację, która jest położona w najbliższej odległości, a wszystkie pozostałe oferty, w których wskazane instalacje znajdują się w dalszej odległości od miejsca wytworzenia odpadów, zostaną odrzucone.

Trafnie też zamawiający i przystępujący zwracali uwagę na to, że zasada bliskości wyartykułowana w art. 20 ust. 3 i 5-6 ustawy o odpadach nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem dopuszcza w art. 20 ust. 6 ustawy wyjątki od niej. Zgodnie z powołanymi przepisami zasadą jest, że unieszkodliwianie odpadów powinno następować na obszarze tego samego województwa, na którym odpady zostały wytworzone. Ustawa dopuszcza tu jednak odstępstwo w trzech przypadkach, tj. (a) 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;
(b) na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, w najbliżej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów
na obszarze danego województwa lub (c) gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

Zamawiający zobowiązał zatem wykonawców do stosowania zasady bliskości przy realizacji umowy, nie naruszając przy tym zasad równego traktowania i uczciwej konkurencji. Gdyby bowiem ograniczył możliwość (i uczynił to już na etapie postępowania
o udzielenie zamówienia) korzystania wyłącznie z instalacji, która jest w najbliższej odległości od miejsca wytworzenia odpadów (a sam odwołujący przyznaje, że podmiotem zarządzającym instalacją w Ciepielówku jest członek konsorcjum odwołującego, tj. Promarol - Plus Sp. z o.o.) to naruszyłby zasadę konkurencyjności, która jest zasadą równorzędną do tych zasad, które wprowadzone zostały przepisami ustawy o odpadach. Skoro tak, to zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający ma obowiązek przygotowania i przeprowadzenia postępowania
o udzielenie zamówienia publicznego zapewniając zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, który to w tym przypadku zamawiający wypełnił.

Izba podziela też w całości stanowisko zaprezentowane w innym wyroku, który wydany był w zbliżonych okolicznościach faktycznych, przy czym Izba trafnie opisywała w nim znaczenie zasady bliskości, w kontekście oceny zgodności ofert i ewentualnej podstawy odrzucenia. Cytując wprost za orzeczeniem z 23 września 2024 r., sygn. akt KIO 3244/24: "Przede wszystkim należy odnotować, że zasada bliskości nie wyklucza potrzeby przekazania odpadów do instalacji znajdującej się poza terenem województwa, w którym odpady medyczne zostają wytworzone. Przepisy wskazują bowiem na sytuacje takiej jak bliższa odległość spalarni w innym województwie, jak również brak mocy przerobowych, czy wreszcie brak spalarni w danym województwie. Nie można zatem, bez szczegółowej analizy sytuacji w danym województwie przyjąć, że na etapie realizacji umowy odpady będą musiały być kierowane do konkretnej instalacji. Należy również podkreślić, że ocena mocy przerobowej spalarni musiałyby mieć miejsce w oparciu o dane obiektywnie możliwe do zweryfikowania, np. w oparciu o dane z urzędu sprawujące nadzór nad działaniem instalacji. Wykonawca nie ma bowiem prawnych możliwości uzyskania pełnej informacji od instalacji o zawartych umowach, której nie prowadzi. Ponieważ w swz nie zostały przez zamawiającego określone dostępne moce przerobowe spalarni w Sandomierzu, jak również nie mógł on zagwarantować, że spalarnia będzie odbierać odpady wytworzone w całym okresie realizacji umowy,
to wykonawcy mogli kierować się informacjami z rynku, w tym potwierdzonym w piśmie Urzędu Marszałkowskiego brakiem możliwości skierowania do spalarni w Sandomierzu wszystkich wytworzonych na terenie województwa świętokrzyskiego odpadów medycznych

i weterynaryjnych". Powyższe orzeczenie zwraca uwagę na jeszcze jedną okoliczność, która w tej sprawie ma mniejsze znaczenie, wobec faktu, że zamawiający nie oczekiwał podania miejsca unieszkodliwiania odpadów, tym niemniej wskazuje, że nie jest możliwe stwierdzenie naruszenia przepisów ustawy o odpadach i zasady bliskości w sytuacji, gdy w postępowaniu nie żądano dokumentów, które potwierdzałyby jakie są dostępne moce przerobowe w danej instalacji. Brak takowych uniemożliwia stwierdzenie, ponad wszelką wątpliwość, że odpady wyprodukowane w ramach zamówienia będą mogły być przekazane w całości do danej spalarni przez cały okres świadczenia usługi. Na dzień złożenia oferty zamawiający, bez takich informacji, nie ma zatem możliwości ustalenia czy doszło do naruszenia zasady bliskości.

Mając na uwadze powyższe nie sposób jest twierdzić, jak wskazuje odwołujący, że treść złożonej przez Konsorcjum ECO - ABC oferty jest niezgodna z treścią SWZ.

Izba nie podziela też stanowiska jakoby oferta tego wykonawcy podlegać miała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp. Nie ma bowiem podstaw
do uznania, że złożona przez Konsorcjum ECO - ABC oferta jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów. Stanowisko odwołującego opiera się tu ponownie na tym,
że świadczenie usługi unieszkodliwiania odpadów przystępujący będzie realizował
z naruszeniem przepisu art. 20 ustawy o odpadach, wywodząc dalej, że takie działanie jest bezprawne i, jako takie podlega sankcji nieważności, zgodnie z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego.

Przy tym odwołujący swoje wnioski wysnuwa na podstawie błędnych ustaleń, które sam czyni, co do tego gdzie przystępujący będzie unieszkodliwiał odpady w przypadku realizacji przedmiotu umowy. Jak już opisano powyżej wnioski w tym zakresie są czynione przez odwołującego nie na podstawie treści złożonej oferty, ale czynione na podstawie domysłów
i przypuszczeń.

Mając na uwadze powyższe, Izba doszła do przekonania, że decyzja zamawiającego
o wyborze, jako najkorzystniejszej w postępowaniu, oferty Konsorcjum ECO - ABC była trafna, oparta na zapisach SWZ i zgodna z przepisami ustawy Pzp.

Mając na uwadze powyższe Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania, na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodnicząca: ……