

WYROK

Warszawa, dnia 2 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - **w składzie:**

Przewodnicząca: Barbara Loba
Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 stycznia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 grudnia 2025 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ROMA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu,

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego - 43 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Świątoszowie im. gen. dyw. Klemensa Stanisława z siedzibą w Świątoszowie,

przy udziale wykonawcy Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu – uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ROMA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną tytułem wynagrodzenia pełnomocnika przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego ROMA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu.

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 5593/25

UZASADNIENIE

Zamawiający 43 Wojskowy Oddział Gospodarczy w Świątoszowie im. gen. dyw. Klemensa Stanisława z siedzibą w Świątoszowie (dalej: zamawiający) prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Usługa odbioru i wywozu niesegregowanych i segregowanych odpadów komunalnych transportem zleconym z terenu 43 WOG Świątoszów”.

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

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ S 182/2025 w dniu 23 września 2025 r.

W dniu 12 grudnia 2025 r. wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego ROMA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu (dalej: odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, zarzucając zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b i c ustawy Pzp polegające na zaniechaniu odrzucenia - w zakresie części 1 i 2 zamówienia - oferty wykonawcy Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu pomimo niespełniania, jak również niewykazania spełniania na dzień składania ofert warunku udziału w postępowaniu określonego w rozdziale VIII ust. 2 pkt 2 ppkt 1 SWZ, w zakresie posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej - wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zgodnie z art. 9b, 9c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 733 ze zm., dalej UCPG) dla odpadów o kodach określonych w formularzach

cenowych, w odniesieniu do części 1 zamówienia - prowadzonego przez wójta gminy Żagań;

2. art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z art. 18 ust. 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp - polegające na prowadzeniu postępowania oraz dokonaniu przez zamawiającego wyboru oferty wykonawcy Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu w sposób sprzeczny z regułami uczciwej konkurencji i zasadą przejrzystości,

poprzez:

1) dokonanie wyboru ofert, które nie mogły zostać w sposób rzetelny i pełny zweryfikowane przez odwołującego pod kątem zawierania przez nie rażąco niskiej ceny z uwagi na uznanie przez zamawiającego za prawidłowe i skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, dokonanego przez wykonawcę Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu w odniesieniu do całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny, przedłożonych przez tego wykonawcę na wezwanie zamawiającego oraz w odniesieniu do wszystkich załączonych do tych wyjaśnień dokumentów, jak również zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do uzasadnienia tego zastrzeżenia, pomimo iż nie było ku temu podstaw, albowiem:

a) zastrzeżenie poufności uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa jest niedopuszczalne, albowiem uniemożliwiłoby weryfikację jego skuteczności i czyniłoby ją fikcją, a nadto z natury rzeczy jest ono elementem jawnym, służącym weryfikacji prawidłowości wykazania przez wykonawcę objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa składnych dokumentów, nie zawiera elementów, które mogłyby mieć wartość gospodarczą i wymagać zachowania poufności;

b) zastrzeżone informacje co najmniej częściowo nie mogą nawet teoretycznie stanowić tajemnicy przedsiębiorstwa, czy to z uwagi na ich charakter przedmiotowy, czy to z uwagi na fakt, iż dotyczą okoliczności jawnych z uwagi na przepisy dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (odwołują się do informacji bazujących na jawnej dokumentacji przetargowej);

2) zaniechanie udostępnienia odwołującemu (z naruszeniem zasady jawności postępowania) żądanych przez niego dokumentów postępowania w postaci pełnej treści wyjaśnień Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu w przedmiocie rażąco niskiej ceny oferty wraz z załącznikami, a przede wszystkim - uzasadnienia tego zastrzeżenia, czym naruszono zasadę uczciwej konkurencji;

3. art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie, z naruszeniem reguł uczciwej konkurencji, wezwania Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu do wyjaśnień w zakresie ceny złożonej oferty i jej istotnych części składowych w odniesieniu do części 2 i 3 zamówienia, pomimo że jest ona rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia

przy czym w odniesieniu do części 2 zamówienia niniejszy zarzut ma charakter ewentualny na wypadek nieuwzględnienia zarzutu ad. 1 powyżej

a w konsekwencji powyższego:

4. art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, poprzez dokonanie oceny ofert z naruszeniem reguł uczciwej konkurencji i wybór jako ofert najkorzystniejszej oferty Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu:

1) w części 1 i 2 – pomimo iż jego oferta podlegała odrzuceniu oraz zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego, podczas gdy najkorzystniejszą w świetle kryteriów określonych przez zamawiającego niepodlegającą odrzuceniu ofertą była oferta odwołującego;

2) w części 1 i 4 - w sytuacji naruszenia jawności postępowania i zasad uczciwej konkurencji;

3) w części 2 i 3- pomimo niewyjaśnienia uprzednio rażąco niskiej ceny oferty tego wykonawcy.

W oparciu o tak postawione zarzuty odwołujący wniósł o:

1. merytoryczne rozpatrzenie oraz uwzględnienie niniejszego odwołania w całości,

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentacji postępowania w całości na okoliczności wskazane niniejszym odwołaniem, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów ze znajdujących się w niej dokumentów, załączonych do pisma odwołującego z dnia 25 listopada 2025 r.: odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej oraz kopii zaświadczeń wydanych Zakładom Usługowym Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu przez wójtów gmin: Żagań i Przewóz, a także wydruków z rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez te gminy, na okoliczność niespełniania przez Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu na dzień składania ofert warunków udziału w postępowaniu w zakresie posiadania wpisów do rejestru działalności regulowanej w gminie Żagań, obejmujących

wszystkie kody odpadów przewidziane do odbioru z tych gminy.

3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów, które zostaną przedłożone w toku postępowania, w tym na rozprawie, na okoliczności wskazane przy ich przedłożeniu;

4. nakazanie zamawiającemu:

4.1. unieważnienia zaskarżonych czynności:

4.1.1. wyboru oferty najkorzystniejszej;

4.1.2. poprzedzających je czynności badania i oceny ofert,

4.2. powtórzenia czynności badania ofert,

4.3. odrzucenia oferty Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu w zakresie części 1 i 2 zamówienia,

4.4. udostępnienia odwołującemu złożonych przez Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu wyjaśnień w zakresie ceny złożonej oferty w częściach 1 i 4 w całości, bez anonimizacji jakiegokolwiek ich części i wraz ze wszystkimi załącznikami,

4.5. wezwania Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu do wyjaśnień (w tym złożenia dowodów) w zakresie ceny złożonej oferty w częściach 2 i 3 zamówienia (przy czym w odniesieniu do części 2 - w przypadku nieuwzględnienia zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy Pzp),

5. zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, zgodnie z rachunkiem, który zostanie przedłożony na rozprawie.

Odwołujący podniósł, że złożył ważną i niepodlegającą odrzuceniu ofertę w postępowaniu, która została oceniona jako druga w kolejności. Odwołujący dąży więc do usunięcia z postępowania oferty Zakładów Usługowych Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu – w zakresie części 1 i 2 bezpośrednio w drodze niniejszego odwołania a nadto w stosunku do wszystkich części - do należytej i zgodnej z przepisami ustawy Pzp weryfikacji ofert i w dalszej kolejności (po udostępnieniu mu pełnej treści wyjaśnień co do rażąco niskiej ceny w części 1 i 4 oraz wezwaniu do ich udzielenia w części 3 i ewentualnie ich odrzucenia, a tym samym - ponownego zbadania i wyboru jako najkorzystniejszej w częściach 1-4 - oferty odwołującego.

Do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego w dniu 17 grudnia 2025 r. zgłosił przystąpienie wykonawca ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego Zakłady Usługowe Zachód spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poznaniu (dalej: przystępujący).

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje:

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie zamawiającego z dnia 12 stycznia 2026 r. wartość przedmiotowego zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Pzp.

Zgodnie z rozdziałem IV ust. 6 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) zamawiający dopuścił składanie ofert częściowych:

Część 1 – GZ Żagań

Część 2 – GZ Dobrze n /Kwisą

Część 3 – GZ Świątoszów

Część 4 – GZ Bolesławiec

Część 5 – GZ Głogów.

Jak wynika z rozdziału IV ust. 7 SWZ wykonawca mógł złożyć ofertę na dowolną ilość części.

Zgodnie z rozdziałem VIII ust. 2 pkt 2 SWZ zamawiający wymagał, aby wykonawca posiadał wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zgodnie z art. 9b,9c określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz.U. z 2025 r. poz.733) wydane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dla odpadów o kodach określonych w formularzach cenowych tj.

1) dla części 1- Burmistrza miasta Żagań, Wójta gminy Żagań, Wójta gminy Żary, Wójta gminy Przewóz;

2) dla części 2- Prezydenta miasta Bolesławiec, Wójta gminy Bolesławiec, Wójta gminy Osiecznica, Burmistrza miasta Żagań, Wójta gminy Żagań;

3) dla części 3- Wójta gminy Osiecznica, Wójta gminy Bolesławiec;

4) dla części 4- Prezydenta miasta Bolesławiec, Wójta gminy Bolesławiec, Burmistrza miasta Chocianów, Wójta gminy Chocianów,

5) dla części 5- Prezydenta miasta Głogów, Wójta gminy Głogów

Zgodnie z załącznikami nr 3a (dot. części I zamówienia) i 3b (dot. części II zamówienia) do SWZ, zamawiający przewidywał w ramach tych części m.in. odbiór odpadów następujących frakcji:

- 1) z terenu gminy Żagań (część I i II)- odpady frakcji 20 03 01, 15 01 01, 15 01 02, 15 01 07, 20 03 07, 20 01 35*, 20 01 36,
- 2) z terenu gminy Przewóz- odpady frakcji 20 03 01, 15 01 01, 15 01 02, 15 01 07, 20 01 35*, 20 01 36.

W pkt IV Opisu przedmiotu zamówienia, będącym załącznikiem nr 8 do SWZ zamawiający zawarł informację, że wytwarza następujące odpady o kodach:

- 1)20 03 01 – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne
- 2)20 02 01 – biodegradowalne
- 3)20 03 07 – wielogabarytowe
- 4)20 01 35* – elektrośmieci
- 5)20 01 36 – elektrośmieci
- 6)15 01 01 – opakowania z papieru i tektury
- 7)15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych
- 8)15 01 07 – opakowania ze szkła.

Wynikające z pkt VI Opisu przedmiotu zamówienia, będącego załącznikiem nr 8 do SWZ, wymagania jakie musi spełniać wykonawca przy realizacji zamówienia obejmowały:

1.Wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zgodnie z art. 9b 9c , ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.Dz.U.2025 r. poz. 733 t.j. z dnia 2025.06.04) wydane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dla odpadów o kodach określonych w formularzach cenowych tj.:

- a)Dla zadania nr 1: Burmistrza miasta Żagań, Wójta gminy Żagań, Wójta gminy Żary, Wójta Gminy Przewóz
- b)Dla zadania nr 2: Prezydenta miasta Bolesławiec, Wójta gminy Bolesławiec, Wójta gminy Osiecznica, Burmistrza miasta Żagań, Wójta gminy Żagań
- c)Dla zadania nr 3: Wójta gminy Osiecznica, Wójta gminy Bolesławiec.
- d)Dla zadania nr 4: Prezydenta miasta Bolesławiec, Wójta gminy Bolesławiec, Burmistrza miasta Chocianów, Wójta gminy Chocianów.
- e)Dla zadania nr 5: Prezydenta miasta Głogów, Wójta gminy Głogów.

2.Wpis do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, który stanowi element BDO (Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami) na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 7 lit. b. ustawy o odpadach (tj. podmiotów, które uzyskały wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) dział XV rejestru.

3.Wpis do rejestru BDO (Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami) w zakresie transportu przedmiotowych odpadów (o kodach określonych w formularzach cenowych) na podstawie art. 50 ust. 1 pkt. 5 lit. b ustawy o odpadach – dział VII rejestru, ust. z dnia 14 grudnia 2012 o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz.1587).

Jedynym kryterium oceny ofert określonym przez zamawiającego w rozdziale XIX ust. 1 SWZ była cena.

W odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu:

- na część 1 wpłynęły dwie oferty: odwołującego za cenę 1.411.023,24 zł brutto i przystępującego za cenę 1.237.734,00 zł brutto,
- na część 2 wpłynęły dwie oferty: odwołującego za cenę 1.629.450,11 zł brutto i przystępującego za cenę 1.451.226,24 zł,
- na część 3 wpłynęły dwie oferty: odwołującego za cenę 1.411.023,24 zł brutto i przystępującego za cenę 1.237.734,00 zł brutto,
- na część 4 wpłynęły trzy oferty, w tym złożone przez odwołującego za cenę 564.193,08 zł brutto i przystępującego za cenę 462.710,88 zł brutto.

Odwołujący pismem z dnia 24 października 2025 r. zawiadomił zamawiającego, że oferta o najniższej cenie w częściach 1 - 4, złożona przez przystępującego zawiera rażąco niską cenę i nie umożliwia wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w treści SWZ. Cena oferty przystępującego jest bowiem niższa odpowiednio:

- 1) w części 1 - o 34,88%
- 2) w części 2 - o 28,36%
- 3) w części 3 - o 29,75%
- 4) w części 4 - o 36,25%

niż wartość zamówienia oszacowana przez zamawiającego, powiększona o wartość podatku od towarów i usług VAT, a tym samym w przypadku części 1 i 4 zachodzi w stosunku do niej domniemanie, o którym mowa w art. 224 ust. 2

ustawy Pzp, rodzące po stronie zamawiającego obowiązek wezwania tego wykonawcy do wyjaśnienia ceny jego oferty (w tym - przedłożenia dowodów na potwierdzenie, że jest ona realna i pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z jego warunkami), a w przypadku części 2 i 3 różnica ta jest granicznie zbliżona do przedmiotowego domniemania. Z uwagi na powyższe odwołujący zwrócił się do zamawiającego o wezwanie przystępującego do wyjaśnień ceny złożonej oferty.

Zamawiający działając na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy Pzp, w dniu 7 listopada 2025 r. wezwał przystępującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, aktualnych na dzień ich składania, w terminie do 18 listopada 2025 r.

Zamawiający w dniu 14 listopada 2025 r. w oparciu o art. 224 ust. 1 ustawy Pzp wezwał również przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w części 1 i 4.

Przystępujący w odpowiedzi na wezwanie z dnia 7 listopada 2025 r. złożył m.in. zaświadczenia: z dnia 7 sierpnia 2015 r. wystawione z up. Wójta Gminy Żagań oraz z dnia 3 sierpnia 2015 r. wystawione przez Wójta Gminy Przewóz, w których wymieniony został kod 20 01 35, ale nie został wymieniony kod 20 01 35*.

Przystępujący w dniu 19 listopada 2025 r. złożył również wyjaśnienia ceny dotyczącej części 1 i 4, zastrzegając je jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Odwołujący pismem z dnia 25 listopada 2025 r. poinformował zamawiającego, że w zakresie części 1 i 2 przystępujący nie spełnia na dzień składania ofert warunku udziału w postępowaniu w zakresie uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej. Jak wynika z informacji i kopii zaświadczeń, uzyskanych przez odwołującego z gminy Przewóz oraz gminy Żagań, wpisy do rejestrów działalności regulowanej prowadzonych przez wójtów tych gmin dotyczące przystępującego obejmują szereg kodów, w tym – kod 20 01 35, jednak bez „*„. Odwołujący zauważył, że zaświadczenia te obejmują kod nieistniejący, jednak nie obejmują kodu wymaganego zapisami SWZ w postaci kodu „20 01 35*„. Z uwagi na to, że warunki udziału w postępowaniu powinny być spełnione na dzień składania ofert, brak ten według odwołującego ma charakter nieusuwalny, w związku z czym odwołujący domagał się odrzucenia oferty przystępującego w części 1 i 2 zamówienia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy Pzp.

Zamawiający w dniu 26 listopada 2025 r. na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonych dokumentów, albowiem w zaświadczeniach z Urzędu Gminy Żagań z dnia 7 sierpnia 2015 r. i Urzędu Gminy Przewóz z dnia 3 sierpnia 2015 r. wpisy do rejestrów działalności regulowanej prowadzonych przez wójtów tych gmin obejmują kod 20 01 35, który nie jest oznaczony symbolem „*„. Tymczasem zgodnie z zapisami SWZ i formularzem cenowym zamawiający wymagał kod odpadu „20 01 35*„. Zamawiający zauważył, że w aktualnym rejestrze BDO przystępujący posiada wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie transportu odpadów objętych zamówieniem (dział VII) i zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (dział. XV), w informacjach o gminach, w których podmiot odbiera odpady komunalne zarówno w Urzędzie Gminy Żagań i Urzędzie Gminy Przewóz zawierający kod odpadu 20 01 35*. W związku z powyższym zamawiający zwrócił się do przystępującego o wyjaśnienie rozbieżności.

Przystępujący w dniu 27 listopada 2025 r. wyjaśnił, że w zaświadczeniach z Urzędu Gminy Żagań z dnia 7 sierpnia 2015 r. oraz z Urzędu Gminy Przewóz z dnia 3 sierpnia 2015 r. wpis do rejestru działalności regulowanej obejmuje kod odpadu „20 01 35“, przy czym w treści dokumentów symbol „*„ nie został technicznie uwidoczniony. Przystępujący zwrócił uwagę, że zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie katalogu odpadów – zarówno w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (obowiązującym od 1.01.2015r.), jak i w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. – kod 20 01 35 występuje wyłącznie jako odpad niebezpieczny oznaczony gwiazdką („20 01 35*„), opisany jako „zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki“. Kodem właściwym dla odpadów tego typu „bez gwiazdki“ jest odrębny kod 20 01 36, opisany jako: „zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21, 20 01 23 i 20 01 35“. W katalogu odpadów nie funkcjonuje zatem inny, odrębny kod „20 01 35“ jako odpad inny niż niebezpieczny – sama gwiazdka pełni rolę oznaczenia „odpad niebezpieczny“, a nie osobnego kodu. W związku z powyższym brak symbolu „*„ w treści zaświadczeń z 2015 r. ma charakter wyłącznie redakcyjny (techniczny) i nie oznacza odmiennego zakresu zezwolonej działalności. Faktyczny zakres wpisu do rejestru działalności regulowanej obejmował i obejmuje odpady klasyfikowane jako 20 01 35* w rozumieniu przepisów o katalogu odpadów. Ponadto przystępujący w aktualnym rejestrze BDO posiada wpis:

- w dziale VII – w zakresie transportu odpadów objętych zamówieniem,
 - w dziale XV – w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- w tym z terenu Gminy Żagań oraz Gminy Przewóz, wraz z wyszczególnieniem kodu odpadu 20 01 35*.

Do wyjaśnień przystępujący załączył zaświadczenie wydane przez Wójta Gminy Żagań z dnia 28 listopada 2025 r. o zmianie wpisu do rejestru działalności regulowanej poprzez wpisanie w miejsce kodu odpadów 20 01 35 kodu 20 01 35* z uwagi na omyłkę organu oraz z tego samego dnia postanowienie wydane przez wójta Gminy Przewóz o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej w treści wpisu do rejestru oraz wydanych uprzednio na rzecz przystępującego zaświadczeń poprzez zastąpienie kodu 20 01 35 kodem 20 01 35*

W dniu 2 grudnia 2025 r. zamawiający dokonał wyboru oferty przystępującego jako najkorzystniejszej w częściach 1-4.

Odwolujący w odwołaniu argumentował, że wpisanie właściwego kodu odpadów do Rejestru Działalności Regulowanej stanowi warunek wykonywania działalności regulowanej w postaci odbierania odpadów o danym kodzie, przystępujący zaś na moment złożenia ofert nie posiadał uprawnień do odbioru od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gmin Żagań odpadów o kodzie 20 01 35*.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 22 stycznia 2026 r. oświadczył, że uwzględni odwołanie w części dotyczącej naruszenia art. 18 ust. 3 w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, tj. w zakresie zaniechania udostępnienia odwołującemu treści uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa (części opisowej wyjaśnień) złożonego przez przystępującego. Zamawiający działając w duchu transparentności oraz dążąc do polubownego załatwienia sporu w zakresie jawności, naprawił zaskarżone zaniechanie. W dniu 21 stycznia 2026 r. przesłał odwołującemu skan opisowej części wyjaśnień (uzasadnienia zastrzeżenia) zawartych w piśmie przystępującego z dnia 19 listopada 2025 r. stanowiących wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, czyniąc w ten sposób zarzut bezprzedmiotowy. W pozostałym zakresie zamawiający wniósł o oddalenie odwołania. Podkreślił, że w zaświadczeniach o wpisie do Rejestru Działalności Regulowanej (RDR), wydanych pierwotnie przez Wójta Gminy Przewóz oraz Wójta Gminy Żagań, widniał zapis: „20 01 35” bez „*”. Była to oczywista omyłka pisarska organów, wynikająca z błędów edytorskich w starych wpisach, polegająca na przeoczeniu symbolu „*” przy przepisywaniu kodów z rozporządzenia. W dniu 28 listopada 2025 r. właściwe organy, na wniosek strony i dostrzegając swój błąd wydały akty prostujące tą pomyłkę. Sprostowanie oczywistej omyłki w dokumencie urzędowym nie tworzy nowego stanu prawnego (nie ma charakteru konstytucyjnego), lecz jedynie potwierdza stan istniejący od początku (charakter deklaratoryjny). Skutek sprostowania rozciąga się na przeszłość (ex tunc), tj. od daty pierwotnego wydania wadliwego technicznie dokumentu. Oznacza to, że w świetle prawa przystępujący posiadał wymagane uprawnienie (wpis na kod 20 01 35*) nieprzerwanie, w tym w kluczowym dla sprawy dniu składania ofert (21 października 2025 r.). W ocenie zamawiającego przystępujący nie może ponosić konsekwencji błędów biurowych popełnionych przez organy administracji publicznej.

Ponadto zamawiający zwrócił uwagę na to, że w Rozporządzeniu Ministra Klimatu w sprawie katalogu odpadów, kod 20 01 35 występuje wyłącznie jako odpad niebezpieczny (oznaczony gwiazdką). Nie istnieje w obrocie prawnym odpad o kodzie 20 01 35, który nie byłby niebezpieczny (odpady tego samego rodzaju, ale nie niebezpieczne, klasyfikowane są pod kodem 2001 36). Zatem zapis „20 01 35” bez „*” w starym zaświadczeniu odnosił się do bytu prawnego, który nie istnieje. Dla każdego profesjonalisty w branży gospodarki odpadami musiało być oczywiste, że jest to jedynie usterka redakcyjna, a nie brak uprawnień.

Niezależnie od papierowych zaświadczeń, zamawiający zweryfikował uprawnienia przystępującego w centralnym Rejestrze BDO (Baza Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o gospodarce odpadami). W ten sposób ustalił, że przystępujący posiadał i posiada prawidłowy, kompletny wpis obejmujący kod 20 01 35*. Rejestr BDO jest obecnie podstawowym, z informatyzowanym źródłem informacji o podmiotach gospodarujących odpadami. Błąd literowy w lokalnym zaświadczeniu urzędowym (Rejestrze Działalności Regulowanej) nie może być podstawą do wykluczenia przystępującego, jeżeli jego uprawnienia są bezsprzecznie potwierdzone w nadrzędnym rejestrze publicznym. Wykluczenie przystępującego w takiej sytuacji stanowiłoby rażące naruszenie zasady proporcjonalności.

Zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie wezwania przystępującego do wyjaśnień ceny w zakresie części 2 i 3 w ocenie zamawiającego jest bezzasadny i stanowi próbę nieuprawnionego wpływu na swobodę oceny ofert przez zamawiającego. Zamawiający dokonał wnikliwej weryfikacji ofert pod kątem rażąco niskiej ceny. W częściach 2 i 3 różnica cenowa między ofertą przystępującego a szacunkiem zamawiającego nie przekraczała ustawowego progu 30%, co zwalniało zamawiającego z obowiązku automatycznego wzywania do wyjaśnień ceny. Decyzja o ewentualnym wezwaniu na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp miała więc charakter fakultatywny i zależała od powzięcia wątpliwości przez zamawiającego – a takich wątpliwości w tym przypadku nie było. Ceny zaoferowane przez przystępującego w spornych częściach są w pełni rynkowe i zbliżone do średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. Analiza wykazała, że w części 1 oferta przystępującego jest niższa od średniej jedynie o 5,78 %, a w części 3 – o 6,54 %.

Stanowisko zamawiającego poparł przystępujący, uzupełniając argumentację zamawiającego zawartą w odpowiedzi na

odwołanie dowodami z dokumentów w postaci: wniosku o zmianę wpisu do Rejestru Działalności Regulowanej w gminie Żagań z dnia 29 lipca 2015 r., wniosku o zmianę wpisu do Rejestru Działalności Regulowanej w gminie Przewóz z dnia 29 lipca 2015 r., pisma do gminy Żagań z dnia 27 listopada 2025 r., pisma do gminy Przewóz z dnia 27 listopada 2025 r. Przystępujący argumentował, że wnioskował o wpis do Rejestru Działalności Regulowanej w gminach Żagań i Przewóz po raz pierwszy w 2012 roku i stosowne wpisy uzyskał. Następnie w 2015 r. wnioskował o zmianę wpisów i zmiany te zostały również dokonane. Przystępujący podkreślił, że wnioski o zmiany wpisów w rejestrze obejmowały także odpad o kodzie 20 01 35*, jednakże organy dokonały wpisu 20 01 35 (bez gwiazdki), co jest oczywistym błędem redakcyjnym. W związku z wnoszonymi przez odwołującego wątpliwościami przystępujący mimo udzielonych zamawiającemu wyjaśnień zwrócił się do organów, aby skorygowały błąd redakcyjny w zakresie braku gwiazdki przy kodzie odpadu 20 01 35. Pisma te nie były wnioskiem o zmianę wpisu, a jedynie zgłoszeniem błędu niemającego wpływu na sytuację prawną przystępującego. Ponadto w załączniku do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz.10) podane są kody:

20 01 35*- Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki

20 01 36- Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21, 20 01 23 i 20 01 35.

Z powyższego wynika, że przy opisie kodu odpadu 20 01 36 występuje „legalne” użycie kodu odpadu 20 01 35 (bez gwiazdki). Zatem kluczowa dla ustalania kodu odpadu jest jego treść numeryczna wraz z dalszym słownym opisem, zaś gwiazdka ma w tym przypadku charakter pomocniczy.

Przystępujący odniósł się również do powodów zastrzeżenia wyjaśnień ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa. Podniósł, że dla odwołującego znajomość „modus operandi przystępującego” jest cenna wobec jego stosunkowo krótkiej działalności na rynku usług odbioru odpadów na terenie działania zamawiającego, gdyż odwołujący zarejestrował działalność w obecnej formie prawnej w dniu 7 lutego 2025 r. Przygotowana przez przystępującego kalkulacja stanowi zaś jako całość, wiedzę o sposobie wyceny bardzo zindywidualizowanego zamówienia dla zamawiającego i już sama w sobie posiada wartość gospodarczą, zaś jej odtworzenie przez konkurencję może utrudnić przystępującemu wygranie przyszłych przetargów dla zamawiającego. W części jawnej wyjaśnień ceny, gdzie przystępujący wskazał powody utajnienia kalkulacji, zostały wprost wymienione czynniki cenotwórcze, które zostały uwzględnione w kalkulacji. Na tej podstawie odwołujący ma już możliwość oceny czy w cenie oferty zostały ujęte wszystkie wymagania opisane w SWZ i załącznikach do niej i tym samym czy cena ta jest wiarygodna. Ustalanie dalszych parametrów oferty, a w szczególności ich wartości jest więc zbędne dla potrzeb powyższej oceny. W uzasadnieniu do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przystępujący wskazał na stosowane organizacyjne mechanizmy służące zapewnieniu poufności informacji mających znaczenie w jego działalności. Jednym z tych mechanizmów jest Regulamin pracy z informacjami poufnymi w Zakładach Usługowych Zachód Sp. z o.o. (dalej: Regulamin) Nie został on załączony na etapie składania wyjaśnień dla zamawiającego, ponieważ sam w sobie jest objęty poufnością. Regulamin ten w szczególności za poufne i szczególnie cenne wskazuje strategie cenowe, kalkulacje cen oraz wewnętrzne modele wyceny usług. Do jego stosowania są zobowiązani dyrektorzy, kierownicy i ich zastępcy, a także wskazane osoby, które mają dostęp do oznaczonych w Regulaminie informacji poufnych. Jednak na mocy zgody Zarządu przystępującego Regulamin został złożony do akt sprawy odwoławczej jako dowód na podejmowane przez przystępującego metodyczne starania objęcia poufnością między innymi informacji wskazanych, jako tajemnica przedsiębiorstwa w ramach przedmiotowego postępowania przetargowego.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania, o których stanowi przepis art. 528 ustawy Pzp.

Izba stwierdziła również, że odwołujący ma interes we wniesieniu odwołania, albowiem złożył ofertę w postępowaniu, która została oceniona jako druga w kolejności. Ponadto na obecnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego spełnianie przez odwołującego warunków udziału w postępowaniu nie było przedmiotem badania przez zamawiającego. Zatem w przypadku uwzględnienia odwołania prawdopodobne jest, że cel odwołującego mógłby zostać osiągnięty, przybliżając go do uzyskania zamówienia publicznego, więc odwołanie zasługuje na merytoryczne rozpatrzenie.

Przechodząc do zarzutów odwołania Izba uznała, że się one nie potwierdziły, a tym samym odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Odwołujący domagał się odrzucenia oferty przystępującego złożonej na części 1 i 2 z tego powodu, że zaświadczenie Wójta Gminy Żagań zostało wydane w dniu 28 listopada 2025 r. Zdaniem odwołującego w tej dacie dokonano zmiany wpisu dotyczącego przystępującego w Rejestrze Działalności Regulowanej, a zatem dopiero od tego dnia datuje się uprawnienie przystępującego do odbioru z terenu gminy Żagań odpadów o kodzie 20 01 35*. Odwołujący na rozprawie oświadczył, że nie kwestionuje spełniania przez przystępującego warunków udziału w postępowaniu w zakresie uprawnień do prowadzenia działalności w Gminie Przewóz, jednakże Wójt Gminy Przewóz sprostował

oczywistą omyłkę pisarską postanowieniem, a więc ze skutkiem wstecznym.

Podkreślenia wymaga fakt, że postanowienie Wójta Gminy Przewóz wydane zostało na podstawie art. 113 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś zaświadczenie Wójta Gminy Żagań – na podstawie art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (j.t.: Dz.U. z 2025 r. poz. 1480) oraz na podstawie art. 9ba ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t.: Dz.U. z 2025 r. poz. 733).

Z dokumentów złożonych przez przystępującego do akt sprawy odwoławczej wynika, że w dniu 19 lipca 2025 r. przystępujący skierował do Wójta Gminy Żagań wniosek o zmianę wpisu do Rejestru Działalności Regulowanej, prowadzonej na terenie Gminy Żagań, w tym poprzez zastąpienie dotychczasowej listy odpadów komunalnych możliwych do odbierania, listą odpadów wymienionych w tym wniosku, wśród których znalazły się odpady o kodzie 20 01 35*. W dniu 27 listopada 2025 r. przystępujący zwrócił się również do Gminy Żagań o wydanie oświadczenia korygującego treść zaświadczeń potwierdzających wpis do Rejestru Działalności Regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z uwagi na wpis o kodzie odpadu 20 01 35, podczas gdy prawidłowy kod odpadu to 20 01 35* z uzasadnieniem, że zaświadczenia zostały przedłożone w ramach postępowania przetargowego i konieczne okazało się sprostowanie ich treści. W dniu 28 listopada 2025 r. Wójt Gminy Żagań zaświadczył o dokonaniu zmiany wpisu w Rejestrze Działalności Regulowanej dotyczącej korekty błędnego zapisu odpadu o kodzie 20 01 35 zaznaczając, że w poprzednio wydanym zaświadczeniu organ omyłkowo nie oznakował wymienionego odpadu niebezpiecznego indeksem górnym „*”, chociaż prawidłowo powinien funkcjonować zapis „20 01 35*”.

Stosownie do treści art. 9 ba ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t.: Dz.U. z 2025 r. poz. 733) wójt, burmistrz lub prezydent miasta prostuje z urzędu wpis do rejestru zawierający oczywiste błędy lub niezgodności ze stanem faktycznym. Powołany przepis stanowi jedynie o prostowaniu wpisu jako czynności organu, ale nie wskazuje wprost, w jakiej formie organ dokonuje sprostowania. Zatem organ prostując wpis w Rejestrze Działalności Regulowanej może wydać zaświadczenie. Zaświadczenie zostało przewidziane w art. 217 § 2 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jako potwierdzenie pewnego stanu rzeczy przez właściwy organ na żądanie zainteresowanej osoby. W przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Żagań zaświadczył, że w poprzednio wydanym zaświadczeniu omyłkowo nie oznakował wymienionego odpadu niebezpiecznego indeksem górnym „*”. Tym samym w zaświadczeniu z dnia 7 sierpnia 2015 r. prawidłowy zapis kodu odpadu to 20 01 35*. Nie ulega więc wątpliwości, że korekta kodu była sprostowaniem błędu, przez co zaświadczenie z 28 listopada 2025 r. ma – podobnie jak postanowienie Wójta Gminy Przewóz – moc wsteczną. Tym samym przystępujący na moment złożenia oferty posiadał uprawnienia do odbioru od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gmin Żagań i Przewóz odpadów oznaczonych kodem 20 01 35*.

Nie ulega również wątpliwości, że zamawiający w dniu 21 stycznia 2026 r. udostępnił odwołującemu złożone przez przystępującego w dniu 19 listopada 2025 r. wyjaśnienia ceny, zawierające kompletny wywód prawny i faktyczny uzasadniający objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa kalkulacji cenowych przystępującego. Pismo przystępującego udostępnione odwołującemu wymienia czynniki cenotwórcze, które zostały uwzględnione w kalkulacji przystępującego, umożliwiając odwołującemu ocenę czy w cenie oferty przystępującego zostały ujęte wszystkie wymagania opisane w SWZ i załącznikach do niej i tym samym czy cena oferty przystępującego jest wiarygodna.

Uzasadnienie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w sposób wyczerpujący wykazuje, że szczegółowe składowe ceny stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.). Dane zawarte w tabelach, takie jak przyjęte wskaźniki narzutów, precyzyjne koszty pracy poszczególnych brygad, czy też indywidualnie wynegocjowane, poufne stawki za przyjęcie odpadów na instalacjach komunalnych, będące wynikiem relacji handlowych niedostępnych dla konkurencji, posiadają wymierną wartość gospodarczą. Przystępujący jako powód zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa wskazywał wyraźnie, że ujawnienie konkurencji zastrzeżonych informacji umożliwiłyby odtworzenie pełnej strategii kosztowo-cenowej przystępującego w segmencie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, co niewątpliwie ma istotną wartość gospodarczą dla innych podmiotów działających na tym rynku.

Funkcją wyjaśnień ceny co do zasady jest umożliwienie wykonawcy obrony oferty. Należy również podkreślić, że zamawiający do przeprowadzenia oceny złożonych przez przystępującego wyjaśnień ceny nie potrzebuje ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa odwołującego. Ocena wyjaśnień ceny należy bowiem do zamawiającego, a nie do wykonawców, którzy złożyli konkurencyjne oferty. Wynikające zaś z art. 18 ust. 3 ustawy Pzp prawo do nieujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przysługuje na równych zasadach wszystkim wykonawcom biorącym udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zasada jawności postępowania nie jest nadrzędna wobec wyrażonej na gruncie art. 16 pkt 1 ustawy Pzp zasady równego traktowania wykonawców. Skoro w przedmiotowym postępowaniu odwołujący uzyskał dostęp do uzasadnienia zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, a przystępujący wykazał przyczyny dla których zastrzegł informacje zawierające szczegółowe tabele kalkulacyjne jako tajemnicę przedsiębiorstwa, to żądanie odwołującego by uzyskać pełen do nich dostęp, bez anonimizacji jakiegokolwiek ich części, jest nieuprawnione.

Rację ma zamawiający, że decyzja o wezwaniu wykonawcy do złożenia wyjaśnień ceny na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp ma charakter fakultatywny i zależy od powzięcia wątpliwości przez zamawiającego. W przedmiotowej sprawie zamawiający takich wątpliwości nie miał, gdyż przeprowadził analizę cen złożonych ofert w drodze ich porównania z wartością szacunkową zamówienia powiększoną o należny podatek od towarów i usług, jak również ze średnią arytmetyczną złożonych ofert. Niewątpliwie cena oferty przystępującego jest niższa od ceny oferty odwołującego, ale różnica w cenach złożonych ofert nie obliuguje zamawiającego do wdrażania procedury badania ceny w ofercie tańszej z tego względu, że konkurencyjna oferta jest droższa.

Podsumowując ocena ofert dokonana w przedmiotowym postępowaniu została przeprowadzona zgodnie z art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp albowiem:

- 1) w części 1 i 2 – oferta przystępującego nie podlega odrzuceniu, gdyż przystępujący spełnia warunki udziału w postępowaniu oraz złożył w terminie podmiotowe środki dowodowe,
- 2) w części 1 i 4 – nie doszło do naruszenia jawności postępowania i zasad uczciwej konkurencji, a prawo do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przysługuje w myśl art. 16 pkt 1 ustawy Pzp wszystkim wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia publicznego na równych zasadach,
- 3) w części 2 i 3 – wobec braku po stronie zamawiającego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, uzasadnionego uprzednią analizą cen złożonych ofert.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 557 oraz art. 574 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1).

Przewodnicząca: