

WYROK

Warszawa, dnia 2 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Michał Pawłowski

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 12 stycznia 2026 r. przez wykonawcę Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krzeszowie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę i Miasto Ulanów, przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: FCC Tarnobrzeg Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnobrzegu i FCC Podkarpacie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnobrzegu

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawcę Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krzeszowie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie 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.

Przewodniczący:.....

Sygn. akt KIO 158/26

Uzasadnienie

Gmina i Miasto Ulanów, zwana dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy PZP postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „*odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy Ulanów w terminie od 01-01-2026 r. do 31-12-2026*”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 9 grudnia 2025 r., pod numerem 2025/BZP 00585003/01.

W dniu 2 stycznia 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawca Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krzeszowie, zwany dalej „Odwołującym” lub „wykonawcą ZGK”, wniósł odwołanie wobec niezgodnej z ustawą PZP czynności Zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego polegającej na wyborze jako najkorzystniejszej oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: FCC Tarnobrzeg Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnobrzegu i FCC Podkarpacie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Tarnobrzegu (dalej jako „Konsorcjum FCC Tarnobrzeg”) w sytuacji, kiedy oferta ta nie powinna uzyskać najwyższej liczby punktów, a najwięcej punktów powinna uzyskać oferta Odwołującego i to ona powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 239 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy PZP poprzez wadliwy wybór oferty najkorzystniejszej w postępowaniu.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,
- 2) dokonania ponownego badania i oceny ofert,
- 3) wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołania wykonawca ZGK przywołał treść rozdziału XVI SWZ i podał, że z informacji z otwarcia ofert z dnia 17 grudnia 2025 r. wynika, że jego oferta opiewała na kwotę 613 010 zł 96 gr brutto i była ofertą najtańszą, w związku z czym powinien on otrzymać 60 pkt w kryterium „Cena ofertowa”. W drugim kryterium „Termin płatności” Odwołujący zaoferował termin 30-dniowy, co pozostaje bez znaczenia dla wyboru oferty najkorzystniejszej, ponieważ wszyscy wykonawcy dali taki sam 30-dniowy termin. Następnie w dniu 7 stycznia 2026 r. Zamawiający opublikował wynik postępowania, w którym wskazał, iż oferta Odwołującego w kryterium „Cena ofertowa” otrzymała 52 punkty. Odwołujący zaznaczył, że w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej Zamawiający w odniesieniu do wszystkich ofert jako „Cenę oferty brutto” wskazał „cenę za wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów za 1 Mg (tona)” odmiennie niż w informacji z otwarcia ofert, gdzie wskazał jako cenę całkowitą wartość brutto ofert za usługę odbioru i transportu odpadów. Odwołujący wskazał, że zgodnie z Rozdziałem XVI ust. 6 SWZ „Punkty przyznane w kryterium „cena” naliczane będą na podstawie wartości brutto wskazanej w ofercie (...)”. Jego zdaniem mając na uwadze kryteria oceny ofert określone przez Zamawiającego w SWZ oraz całkowitą wartość brutto ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu punktacja ofert powinna przedstawiać się odmiennie aniżeli ustalił to Zamawiający. To oferta Odwołującego powinna otrzymać 100 pkt.

Odwołujący podniósł, że ze względu na to, że wartość brutto wskazana w jego ofercie wynosi 613 010 zł 96 gr i jest najniższa spośród wszystkich złożonych ofert w przedmiotowym postępowaniu, to niezrozumiałym jest dlaczego Zamawiający przyznał ofercie Odwołującego w kryterium „Cena ofertowa” tylko 52,00 pkt. Brak jest jakichkolwiek informacji, na jakiej podstawie Zamawiający przyznał Odwołującemu taką liczbę punktów. W trakcie procedury przetargowej Zamawiający nie prowadził z Odwołującym żadnej korespondencji w zakresie treści złożonej oferty, a zatem nierozumianym jest dla Odwołującego taki sposób przyznania punktów.

Odwołujący wskazał, że kryteria oceny ofert i ich opis nie mogą pozostawiać Zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru najkorzystniejszej oferty oraz muszą umożliwiać weryfikację i porównanie poziomu oferowanego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie informacji przedstawianych w ofertach. Wybór najkorzystniejszej oferty zawsze musi mieć oparcie w przeprowadzonej prawidłowo procedurze oceny ofert. Ustalając katalog kryteriów oceny ofert, ich wagi, a także sposób oceny, zamawiający musi czynić to w odpowiedzi na swoje potrzeby, które dane zamówienie ma zaspokoić. Dla zgodnego ze sztuką opisu kryteriów konieczne jest zatem ustalenie potrzeb Zamawiającego, następnie określenie warunków minimalnych, które muszą spełnić wszystkie oferty, a dopiero potem opisanie kryteriów oceny ofert, które powinny prowadzić do premiowania najbardziej istotnych z punktu widzenia zamawiającego cech oferowanych rozwiązań. Na potwierdzenie swojego stanowiska Odwołujący przywołał liczne orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, a także poglądy wyrażane w literaturze prawa zamówień publicznych.

Odwołujący uznał, że jego oferta jest najniższa cenowo i powinna otrzymać maksymalną liczbę punktów w kryterium cena, tj. 60 pkt. Zwrócił uwagę na to, że jego oferta nie została odrzucona. Przyznanie jego ofercie jedynie 52 punktów Odwołujący uznaje za złamanie przez Zamawiającego zasady równego traktowania wykonawców i zasady zachowania uczciwej konkurencji. Wykonawca ZGK podkreślił, że wykonawcy, którzy złożyli oferty, muszą otrzymać w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej wyczerpującą i zrozumiałą informację o podstawie wyboru. Uzasadnienie wyboru powinno być sformułowane w sposób jasny i jednoznaczny ukazujący sposób rozumowania Zamawiającego tak, aby umożliwić zainteresowanym wykonawcom poznanie podstaw podjętego przez niego środka oraz ewentualne ustosunkowanie się do niego w odwołaniu.

Uwzględniając akta sprawy odwoławczej, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron i uczestnika postępowania wyrażone w pismach oraz złożone w trakcie rozprawy, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza nie stwierdziła podstaw do odrzucenia odwołania, ponieważ nie została spełniona żadna wynikająca z art. 528 ustawy PZP negatywna przesłanka, która uniemożliwiałaby merytoryczne rozpoznanie odwołania.

Izba stwierdziła ponadto, że wypełnione zostały opisane w art. 505 ust. 1 ustawy PZP ustawowe przesłanki istnienia interesu Odwołującego w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy PZP.

W ustawowym terminie przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosiło Konsorcjum FCC Tarnobrzeg. Izba na posiedzeniu niejawnym stwierdziła skuteczność zgłoszonego przystąpienia.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2

rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestnika, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w jego odpowiedzi na odwołanie z dnia 11 lutego 2026 r. i stanowisko uczestnika postępowania odwoławczego z jego zgłoszenia przystąpienia z dnia 15 stycznia 2026 r.

Izba wydała na rozprawie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy odwoławczej. Izba uznała wiarygodność oraz moc dowodową dokumentów znajdujących się w aktach sprawy odwoławczej.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Na podstawie art. 552 ust. 1 ustawy PZP Izba wydając wyrok bierze za podstawę stan rzeczy ustalony w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z rozdziałem 4 ust. 3 SWZ przedmiot zamówienia obejmuje:

- 1) odbiór i transport całej masy odpadów komunalnych zbieranych selektywnie oraz odpadów zmieszanych, pozostałych po segregacji ze wszystkich nieruchomości zamieszkałych i wskazanych nieruchomości niezamieszkałych,
- 2) odbiór i transport całej ilości odpadów komunalnych przekazanych przez właścicieli wszystkich nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych do Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK),
- 3) odbiór od właścicieli nieruchomości zamieszkałych odpadów o kodzie 20 03 01, ich załadunek, transport do Instalacji Przetwarzania Odpadów wskazanej dla regionu północnego w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podkarpackiego lub do Instalacji Zastępczej w przypadku braku instalacji regionalnej, wskazanej w obowiązującej uchwale Sejmiku Województwa Podkarpackiego w sprawie wykonania Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego.

Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia został ujęty w Załączniku nr 5 do SWZ.

W rozdziale 16 SWZ Zamawiający opisał kryteria oceny ofert wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobem oceny ofert. Zgodnie z ust. 1 wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert niepodlegających odrzuceniu zostanie przeprowadzony w oparciu o następujące kryteria: a) cena ofertowa – waga kryterium 60%, b) termin płatności – waga kryterium 40%. Maksymalna liczba punktów w kryterium równa jest określonej wadze kryterium w %. Ocena łączna stanowi sumę punktów uzyskanych w ramach w/w kryteriów.

W rozdziale 16 ust. 6 SWZ Zamawiający ustalił, że punkty przyznane w kryterium cena naliczane będą na podstawie wartości brutto wskazanej w ofercie na podstawie wzoru:

Liczba punktów = $C_{min} : C_{bad} \times 60$, gdzie

C_{min} to najniższa wartość brutto wśród ważnych ofert

C_{bad} to wartość brutto badanej oferty

Natomiast w rozdziale 16 ust. 7 SWZ Zamawiający ustalił, że punkty przyznawane w kryterium „termin płatności” będą naliczane według następujących zasad:

Kryterium będzie rozpatrywane na podstawie zadeklarowanego przez wykonawcę w formularzu ofertowym terminu płatności. Minimalny termin płatności wynosi 14 dni od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT. W przypadku, gdy wykonawca zadeklaruje termin płatności krótszy niż 14 dni od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT lub niejednoznacznie wskaże termin płatności, oferta będzie podlegała odrzuceniu.

Termin płatności 30 dni lub więcej od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT – 40 punktów.

Termin płatności 21 dni od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT – 20 punktów.

Termin płatności 14 dni od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT – 0 punktów.

W rozdziale 16 ust. 9 SWZ Zamawiający wskazał, że udzieli zamówienia wykonawcy, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą. Zamawiający dokona wyboru najkorzystniejszej oferty spośród niepodlegających odrzuceniu ofert. Za ofertę najkorzystniejszą zostanie uznana oferta, która uzyska najwyższą liczbę punktów, będącą sumą punktów przyznanych w poszczególnych kryteriach.

W Formularzu Oferty stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ Zamawiający na str. 2 wymagał m. in. podania w punkcie:

II.1 – ceny netto i brutto za wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów za 1 Mg (tona):

II.2 – wartości brutto za 1963,90 Mg wykonywania usługi odbioru i transportu odpadów:

Prognozowana ilość odpadów 1963,90 Mg została również podana przez Zamawiającego na str. 3 Załącznika nr 1 do SWZ w Tabeli 1. Kalkulacja ceny ofertowej.

Oferty w postępowaniu złożyło 3 wykonawców:

1) Odwołujący, który:

- zaferował cenę 488 zł 00 gr brutto za wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów za 1 tonę
- zaferował łącznie cenę 613 010 zł 96 gr brutto za 1256,17 tony wykonywania usługi odbioru i transportu odpadów,
- zaferował termin płatności 30 dni lub więcej od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT,

2) Konsorcjum FCC Tarnobrzeg, które:

- zaferował cenę 420 zł 12 gr brutto za wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów za 1 tonę
- zaferował łącznie cenę 825 073 zł 66 gr brutto za 1963,90 tony wykonywania usługi odbioru i transportu odpadów,
- zaferował termin płatności 30 dni lub więcej od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT,

3) wykonawca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zbiórka i Transport Odpadów Komunalnych J.H. z siedzibą w Wolinie, który:

- zaferował cenę 540 zł 00 gr brutto za wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów za 1 tonę
- zaferował łącznie cenę 1 060 506 zł 96 gr brutto za 1963,90 tony wykonywania usługi odbioru i transportu odpadów.
- zaferował termin płatności 30 dni lub więcej od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT.

Ostatecznie Zamawiający w dniu 5 stycznia 2026 r. rozstrzygnął postępowanie i za najkorzystniejszą w świetle kryteriów oceny ofert uznał ofertę Konsorcjum FCC Tarnobrzeg, której przyznał 100 pkt. Oferta Odwołującego otrzymała łącznie 92 pkt i została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznała merytorycznie wniesione odwołanie i uznała, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu w złożonym środku ochrony prawnej naruszenie następujących przepisów ustawy PZP:

- art. 16 pkt 1 ustawy PZP, w świetle którego Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców,
- art. 239 ust. 1 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia,
- art. 239 ust. 2 ustawy PZP, w myśl którego najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Izba oddaliła wniesione odwołanie, choć argumentacja Odwołującego dotycząca tego, że Zamawiający oceniając złożone oferty odstąpił od ustalonego przez siebie w rozdziale 16 SWZ sposobu oceny ofert jest zasadna. Niemniej uchybienie Zamawiającego nie ma wpływu na wynik postępowania, albowiem w świetle ustalonych kryteriów oceny ofert i tak najkorzystniejsza jest oferta złożona przez Konsorcjum FCC Tarnobrzeg.

W pierwszej kolejności Izba stwierdza, że zgodnie z postanowieniami rozdziału 16 SWZ wybór oferty najkorzystniejszej w postępowaniu miał być przeprowadzony w oparciu o 2 kryteria: ceny ofertowej o wadze 60% i terminu płatności o wadze 40%. Jednocześnie w rozdziale 16 ust. 6 SWZ Zamawiający uszczegółowił, że w kryterium „ceny ofertowej” punkty są naliczane na podstawie ilorazu najniższej wartości brutto wśród ważnych ofert i wartości brutto badanej oferty pomnożonych przez 60. Z kolei z Formularza Oferty stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ wynika, że wartość brutto oferty Zamawiający odnosił do ceny całkowitej oferty a nie ceny za wykonanie usługi odbioru i transportu 1 tony odpadów komunalnych. W związku z tym ocenianie ofert wykonawców w kryterium „ceny ofertowej” powinno odbyć się na podstawie podstawienia do wzoru ceny całkowitej brutto zawartej w ofertach.

Z akt postępowania wynika, że wykonawca ZGK zaferował cenę 613 010 zł 96 gr za odbiór i transport 1256,17 tony odpadów, przez co samowolnie zmodyfikował Załącznik nr 1 do SWZ w zakresie prognozowanej wielkości odbieranych oraz transportowanych odpadów, gdzie Zamawiający wyraźnie określił prognozowaną wielkość odpadów objętych wyceną na 1 963,90 tony. W zakresie wartości brutto za wykonanie usługi oferty Odwołującego nie da się zatem porównać z ofertami dwóch pozostałych wykonawców, którzy wycenili swoje oferty zgodnie z przewidywaniami

Zamawiającego co do ilości niezbędnych do odebrania w 2026 r. odpadów komunalnych. Takie miarodajne porównanie ofert było więc możliwe jedynie w oparciu o cenę brutto za wykonanie usługi odbioru i transportu 1 tony odpadów. Z uwagi na samowolę Odwołującego w zakresie sposobu wypełnienia i modyfikacji treści Załącznika nr 1 do SWZ Zamawiający chcąc zachować możliwość porównania wszystkich złożonych ofert przyjął do oceny w kryterium „ceny ofertowej” inną pozycję z pkt II Formularza Ofertowego, co było jednak niezgodne z literalnym brzmieniem sposobu oceny ofert ujętym w rozdziale 16 ust. 6 SWZ. Niemniej przy prawidłowo wypełnionym przez Odwołującego pkt II.2 Formularza Oferty wskazana w tym punkcie wartość brutto oferty powinna odpowiadać iloczynowi ceny za wykonanie usługi odbioru i transportu 1 tony odpadów i prognozowanej przez Zamawiającego w dokumentacji postępowania ilości odpadów. Niezależnie zatem od tego, czy Zamawiający do wzoru z rozdziału 16 ust. 6 SWZ podstawiłby cenę wynikającą z pkt II.1 Formularza Oferty czy wartość brutto z pkt II.2 Formularza Oferty, to przyznana punktacja powinna być taka sama, z tym zastrzeżeniem, że oferta Odwołującego – z uwagi na samowolną zmianę treści Załącznika nr 1 do SWZ w zakresie prognozowanej ilości odpadów do wyceny – jako niezgodna z warunkami zamówienia powinna zostać odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP i nie być w ogóle oceniana.

W przedstawionych powyżej okolicznościach uchybienie Zamawiającego pozostaje bez wpływu na wynik niniejszej sprawy, gdyż za najkorzystniejszą w świetle kryteriów oceny ofert z rozdziału 16 SWZ i tak zostałaby uznana oferta złożona przez Konsorcjum FCC Tarnobrzeg, a oferta wykonawcy ZGK powinna zostać odrzucona i w ogóle nie podlegać ocenie (rozdział 16 ust. 1 SWZ). Izba przypomina, że zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części jedynie wtedy, gdy stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. W tym przypadku niewielkie odstępstwo Zamawiającego w procesie badania i oceny ofert od sposobu oceny ofert w kryterium „ceny ofertowej” było podyktowane dążeniem do zachowania porównywalności wszystkich złożonych ofert i nie miało żadnego wpływu na wynik postępowania.

Biorąc pod uwagę powyższe Izba nie stwierdziła podstaw do uwzględnienia odwołania.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, tj. na podstawie art. 557, art. 574-576 ustawy PZP oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 i 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).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący:.....