

Sygn. akt:KIO 5383/25

KIO 5406/25

KIO 5407/25

KIO 5408/25

KIO 5409/25

KIO 5410/25

WYROK

Warszawa, dnia 16 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

Monika Kawa-Ogorzałek

Ernest Klauziński

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 marca 2026 r. w Warszawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 1 grudnia 2025 r. przez wykonawcę Chemeko - System sp. z o. o. Zakład Zagospodarowania Odpadów z siedzibą we Wrocławiu,

w postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego Gminę Wrocław,

przy udziale:

1. uczestników po stronie odwołującego w postępowaniach o sygn. akt: KIO 5383/25, KIO 5406/25, KIO 5407/25, KIO 5408/25, KIO 5409/25, KIO 5410/25:

A. wykonawcy ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o. z siedzibą w Jaroszowie,

B. wykonawcy FB Serwis Zielony Wrocław sp. z o.o. z siedzibą w Kobierzycach,

2. uczestnika po stronie zamawiającego w postępowaniach o sygn. akt: KIO 5383/25, KIO 5406/25, KIO 5407/25, KIO 5408/25, KIO 5409/25, KIO 5410/25: wykonawcy Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu,

orzeka:

1. uwzględnia odwołania i nakazuje zamawiającemu modyfikację specyfikacji warunków zamówienia poprzez wyłączenie odpadów niebezpiecznych z obowiązku złożenia względem nich zobowiązania podmiotu prowadzącego instalację; poprzez usunięcie wymogu, aby zobowiązania podmiotu prowadzącego instalację potwierdzały gotowość przyjmowania odpadów również w okresie zamówienia opcjonalnego oraz poprzez wskazanie, że zobowiązania podmiotu prowadzącego instalację mogą zostać udzielone pod warunkiem, że wykonawca zawrze z zamawiającym umowę w sprawie zamówienia publicznego;

2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczych o sygn. akt KIO 5383/25, KIO 5406/25, KIO 5407/25, KIO 5408/25, KIO 5409/25, KIO 5410/25, kwotę 90 000 zł 00 gr (słownie: dziewięćdziesiąt tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego Chemeko - System sp. z o. o. Zakład Zagospodarowania Odpadów z siedzibą we Wrocławiu tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 21 600 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia jeden tysięcy sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego Chemeko - System sp. z o. o. Zakład Zagospodarowania Odpadów z siedzibą we Wrocławiu tytułem wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;

2.2. zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego Chemeko - System sp. z o. o. Zakład Zagospodarowania Odpadów z siedzibą we Wrocławiu kwotę 111 600 zł 00 gr (słownie: sto jedenaście tysięcy sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczych o sygn. akt KIO 5383/25, KIO 5406/25, KIO 5407/25, KIO 5408/25, KIO 5409/25, KIO 5410/25, poniesione przez: odwołującego.

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 5383/25

KIO 5406/25

KIO 5407/25

KIO 5408/25

KIO 5409/25

KIO 5410/25

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Wrocław, w imieniu i na rzecz którego działa Ekosystem sp. z o.o.

z siedzibą we Wrocławiu, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego sześć postępowań o udzielenie zamówienia:

- 1.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 1 (46/2024);
- 2.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 2 (47/2024);
- 3.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 3 (48/2024);
- 4.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 4 (49/2024);
- 5.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 5 (50/2024);
- 6.Odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie sektora 6 (51/2024).

Ogłoszenia o tych zamówieniach 11 marca 2025 r. zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr 49 pod poz. 158240, 156120, 156767, 157226, 157783, 158313. Wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 1 grudnia 2025 r. Odwołujący – wykonawca Chemeko - System sp. z o. o. Zakład Zagospodarowania Odpadów z siedzibą we Wrocławiu, działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołania wobec czynności i zaniechań w ww. postępowaniach, polegających na modyfikacji specyfikacji warunków zamówienia.

Odwołujący zaskarżonym czynnościami i zaniechaniami Zamawiającego zarzucił naruszenie art. 99 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 14 Pzp poprzez modyfikację SWZ w toku Postępowania, tj. wprowadzenie wymogu w Rozdziale XII ppkt 9 i 14 SWZ1, zgodnie z którym wykonawca musi złożyć wraz z ofertą Zobowiązania podmiotów prowadzących instalacje do przyjęcia wszystkich odpadów w ilości pozwalającej na wykonanie zamówienia po zawarciu umowy, wymienionych w załączniku C „Wykazie instalacji” (dalej: Zobowiązania), w zakresie, w jakim Zamawiający:

- a)w Rozdziale XII ppkt 9 SWZ objął odpady niebezpieczne obowiązkiem złożenia Zobowiązania, w sytuacji, gdy jest to niemożliwe do wykonania, ponieważ nawet ten sam kod odpadów niebezpiecznych zawiera różne ich rodzaje, które są przyjmowane w odrębnych instalacjach i instalacja zgadza się na przyjęcie odpadów dopiero po ich odebraniu przez wykonawcę i dokładnym opisaniu odpadów;
- b)w Rozdziale XII ppkt 14 lit. g) oraz i) SWZ wprowadził wymóg, aby Zobowiązania potwierdzały gotowość przyjmowania odpadów również w okresie zamówienia opcjonalnego – gdy tymczasem wykonawcy i podmioty prowadzące instalacje nie wiedzą w momencie składania ofert, czy Zamawiający korzysta z prawa opcji, a w konsekwencji podmioty prowadzące instalacje nie wydadzą wykonawcom takich zobowiązań, ponieważ nie chcą (i nie mogą) blokować własnych mocy przerobowych dla strumienia odpadów, który w ogóle do nich nie musi trafić;
- c)w Rozdziale XII ppkt 14 lit. a) SWZ wprowadził wymóg, aby z treści Zobowiązania wynikała „bezwarunkowo” gotowość przyjęcia odpadów – w sytuacji, gdy podmioty prowadzące instalacje powinny móc wydać Zobowiązania warunkowe kilku wykonawcom i zobowiązać się do przyjęcia odpadów objętych przedmiotem niniejszego zamówienia pod warunkiem, że wykonawca ten zawrze umowę w sprawie zamówienia

publicznego z Zamawiającym. Dla przykładu, Zamawiający prowadzi Kompostownię Odpadów Zielonych i jeśli ma złożyć bezwarunkowe Zobowiązanie jednemu wykonawcy, to którego wybierze? Zamawiający jako podmiot prowadzący instalację powinien móc wystawić Zobowiązania warunkowe wszystkim wykonawcom, którzy się do niego zgłoszą, a przyjęcie odpady od tego wykonawcy, który uzyska zamówienie – Zobowiązania warunkowe wydane innym wykonawcom stracą wówczas moc;

– co jest wymogiem nadmiernie i nieproporcjonalnie ograniczającym konkurencję, niewynikającym z obiektywnych potrzeb zamawiającego, który uniemożliwia Odwołującemu złożenie oferty w Postępowaniu, chociaż Odwołujący obecnie świadczy analogiczne usługi dla Zamawiającego, ale podmioty prowadzące instalacje odmówiły Odwołującemu udzielenia Zobowiązań z uwagi m.in. na niepewny okres realizacji (prawo opcji – z której Zamawiający może nie skorzystać), brak pewności co do ilości odpadów, niemożliwość zapewnienia przyjęcia odpadów niebezpiecznych „z góry” z uwagi na ich niejednorodny charakter, co prowadzi do niezasadnego wykluczenia z Postępowania wykonawców, którzy są w pełni zdolni do realizacji zamówienia, ale nie są w stanie uzyskać wszystkich Zobowiązań, których zażądał Zamawiający, a które nie mają wpływu na ocenę oferty wykonawcy i sposobu realizacji przez niego zamówienia.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu dokonania zmiany warunków zamówienia w sposób uwzględniający argumentację zawartą w niniejszym odwołaniu, w szczególności polegającą na dokonaniu:

- a) modyfikacji w Rozdziale XII ppkt 9 SWZ poprzez wyłączenie odpadów niebezpiecznych z obowiązku złożenia względem nich Zobowiązania podmiotu prowadzącego instalację (przy czym pozostaje obowiązek wskazania instalacji w Wykazie instalacji);
- b) modyfikacji w Rozdziale XII ppkt 14 lit. g) oraz i) SWZ poprzez wyłączenie wymogu, aby Zobowiązanie podmiotu prowadzącego instalację potwierdzały gotowość przyjmowania odpadów również w okresie zamówienia opcjonalnego;
- c) modyfikacji w Rozdziale XII ppkt 14 lit. a) SWZ i wskazanie, że Zobowiązanie podmiotu prowadzącego instalację może zostać udzielone pod warunkiem, że wykonawca zawrze z Zamawiającym umowę w sprawie realizacji niniejszego zamówienia.

W ustawowym terminie do akt sprawy wpłynęły zgłoszenia przystąpienia:

- 1) po stronie Odwołującego od wykonawców: ENERIS Ekologiczne Centrum Utylizacji sp. z o.o. z siedzibą w Jaroszowie (dalej: „Przystępujący Eneris”) oraz FB Serwis Zielony Wrocław sp. z o.o. z siedzibą w Kobierzycach (dalej: „Przystępujący FB Serwis”);
- 2) po stronie Zamawiającego od wykonawcy Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu (dalej: „Przystępujący Alba”).

Izba dopuściła do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawców.

W dniu 22 stycznia 2026 r., do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wpłynęła odpowiedź na odwołanie od Zamawiającego, w której wniósł o umorzenie Postępowania, z uwagi na unieważnienie ww. postępowań w dniu 30 grudnia 2025 r. na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp i 256 Pzp, alternatywnie o jego rozpoznanie po rozpoznaniu odwołań wniesionych na czynność unieważnienia. Odnosząc się do zarzutów odwołania Zamawiający wskazał, że art. 6d ust. 4 pkt 5 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowywanie odpadów sporządzając dokumenty zamówienia zobowiązuje wykonawców do wskazania w ofercie instalacji, do których przekazywane będą odebrane odpady; natomiast przepisy ustawy nie przewidują tu jednocześnie wyjątków w zakresie odpadów niebezpiecznych czy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów w okresie realizacji zamówienia opcjonalnego. Powołał się na wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 marca 2025 r., wydany w sprawie pod sygn. akt XXIII Zs 5/25. Co do ostatniego z zarzutów, dotyczącego warunkowego zobowiązania wskazał na fragment Załącznika C „Wykaz instalacji”, o treści „przyjęcia odpadów w ilości pozwalającej na wykonanie zamówienia po zawarciu umowy”, co stanowi odpowiedni warunek, o jakim pisze Odwołujący.

W dniu 22 stycznia 2026 r., do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wpłynęło pismo od Przystępującego Eneris, w którym wniósł o uwzględnienie odwołania i przedstawił argumentację w tym zakresie. Wskazał na definicję odpadów niebezpiecznych oraz informację, że ten sam kod odpadów niebezpiecznych zawiera różne ich rodzaje, które są przyjmowane w odrębnych instalacjach i instalacja zgadza się na przyjęcie odpadów dopiero po ich odebraniu przez wykonawcę i dokładnym opisaniu odpadów. Co do zobowiązania w zakresie prawa opcji wskazał, że wykonawcy i podmioty prowadzące instalacje nie wiedzą w momencie składania ofert, czy Zamawiający korzysta z prawa opcji, a w konsekwencji podmioty prowadzące instalacje nie wydadzą wykonawcom takich zobowiązań, ponieważ nie chcą (i nie mogą) blokować własnych mocy przerobowych dla strumienia odpadów, który w ogóle do nich nie musi trafić;

W dniu 22 stycznia 2026 r., do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wpłynęło pismo od Przystępującego FB Serwis, w

którym wniósł o uwzględnienie odwołania.

W dniu 22 stycznia 2026 r., do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, wpłynęło pismo od Przystępującego Alba, w którym wniósł o rozpoznanie przedmiotowych odwołań po uprzednim rozstrzygnięciu odwołań wniesionych na czynność unieważnienia.

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.

Odwołujący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z wniosków o wydanie promesy w zakresie wydania zobowiązania do przyjęcia bioodpadów na fakt niewydawania przez podmioty prowadzące instalacje zobowiązań tego rodzaju.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty zamówienia, jak również dokumenty złożone przez Strony.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi sześć Postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem jest odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław, każde w obrębie innego sektora.

Zamawiający opublikował na stronie internetowej każdego z Postępowań zmiany treści SWZ w pismach z dnia 21 listopada 2025 r., gdzie wskazał (numeracja dla Sektora 1):

2) w pkt 4 rozdz. XII dodaje się ppkt 9 o następującym brzmieniu:

„9) Zobowiązania podmiotów prowadzących instalacje do przyjęcia odpadów w ilości pozwalającej na wykonanie zamówienia po zawarciu umowy, wymienionych w załączniku C.”,

3) w rozdz. XII dodaje się pkt 14 o następującym brzmieniu:

„14. Zobowiązanie, o którym mowa w pkt 4 ppkt 9, musi przyjąć formę pisemnego oświadczenia woli podmiotu prowadzącego instalację (lub podmiotu uprawnionego do dysponowania instalacją). Dopuszczalne są w szczególności takie formy jak: oświadczenie podmiotu trzeciego, umowa przedwstępna, umowa o współpracy lub list intencyjny, o ile spełniają one łącznie wszystkie poniższe warunki:

a) z treści zobowiązania musi jednoznacznie i bezwarunkowo wynikać gotowość przyjęcia odpadów od Wykonawcy na potrzeby realizacji niniejszego zamówienia,

b) dokument musi precyzyjnie wskazywać podmiot składający zobowiązanie (prowadzący instalację) oraz Wykonawcę, na rzecz którego zobowiązanie jest wystawiane,

c) zobowiązanie musi być złożone w formie pisemnej (w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym),

d) dokument musi być podpisany przez osoby upoważnione do reprezentowania podmiotu prowadzącego instalację, zgodnie z zasadami reprezentacji wynikającymi z właściwego rejestru (np. KRS lub CEIDG),

e) w przypadku, gdy dokument podpisuje osoba działająca na podstawie pełnomocnictwa, do oferty należy załączyć oryginał lub kopię poświadczoną za zgodność z oryginałem tego pełnomocnictwa,

f) zwykła oferta handlowa lub korespondencja e-mail niepotwierdzona przez osoby upoważnione do reprezentacji podmiotu nie będą uznane za spełnienie niniejszego wymogu,

g) zobowiązanie musi potwierdzać możliwość przyjęcia odpadów w ilościach pozwalających na należyte wykonanie zamówienia, tj. w zakresie obejmującym łącznie zamówienie podstawowe oraz zamówienie opcjonalne,

h) obowiązek złożenia zobowiązania dotyczy wyłącznie odpadów komunalnych, których szacunkowe ilości zostały określone w Zestawieniu kosztów zadania; obowiązek ten nie dotyczy odpadów pochodzących z prac interwencyjnych oraz likwidacji dzikich wysypisk, dla których określenie rodzaju i ilości na etapie składania ofert nie jest możliwe,

i) zobowiązanie musi potwierdzać gotowość przyjmowania odpadów przez cały okres realizacji zamówienia (obejmujący realizację zamówienia podstawowego oraz zamówienia opcjonalnego).”

(...)

9) w Wykazie instalacji - załącznik C wprowadza się następujące zmiany — w tabeli:

kolumna nr 2 otrzymuje nowe brzmienie: „Nazwa i dokładny adres podmiotu prowadzącego instalację wraz z podaniem nr rejestrowego BDO (zgodnie z rejestrem, np. KRS/CEIDG)”

kolumna nr 3 otrzymuje nowe brzmienie: „Nazwa i dokładny adres instalacji wraz z podaniem nr MPD (jeśli jest inna niż nazwa i adres podmiotu)” Zamienny załącznik C w załączeniu.”

Zamawiający w ramach opublikowanych zmian przedstawił nowy dokument: „Wykaz instalacji - załącznik C”.

Izba zważyła, co następuje:

Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem któregokolwiek z odwołań. Izba ustaliła, że odwołania zostały wniesione w terminie, nie zawierają braków formalnych oraz terminowo został uiszczony wpis w

wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.

Izba stwierdziła, że wszyscy Odwołujący wykazali przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 Pzp, tj. wykazali interes w uzyskaniu zamówienia oraz że mogą ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów Pzp.

Odwołania podlegały uwzględnieniu, ponieważ podniesione zarzuty potwierdziły się. Izba dokonała oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Stan faktyczny Izba ustaliła bazując na dokumentach zamówienia oraz dowodach przedłożonych przez Odwołującego.

Przechodząc do wykładni prawnej, wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 99 ust. 1 Pzp, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Istota tego przepisu sprowadza się więc do określenia przez zamawiającego swoich wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia tak szczegółowo i tak dokładnie, aby każdy wykonawca był w stanie zidentyfikować, czego zamawiający oczekuje. Z kolei opis niepełny i niewystarczający tj. naruszający dyspozycję art. 99 ust. 1 Pzp to taki, który jest dla potencjalnych wykonawców niejasny, a w konsekwencji nieuwzględniający wszystkich okoliczności mających wpływ na sporządzenie ważnej oferty. Określenie wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia jest obowiązkiem zamawiającego, który jest gospodarzem postępowania i przyszłym odbiorcą świadczenia. Zamawiający jest zatem uprawniony do opisanie przedmiotu zamówienia stosownie do własnych potrzeb, niemniej jednak potrzeby te muszą być obiektywne i uzasadnione, a zarazem niedyskryminujące.

Powyższe wynika z art. 99 ust. 4 Pzp, zgodnie z którym przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Izba podkreśla, że każdy opis przedmiotu zamówienia niesie za sobą pewne ograniczenie konkurencji, pośrednio lub bezpośrednio, preferując jednych wykonawców i dyskryminując innych. Natomiast konieczność zachowania zasad naczelnych Pzp w postępowaniu nie oznacza, że zamawiający nie ma prawa opisać przedmiotu zamówienia, w sposób, który nie będzie uwzględniał jego obiektywnych potrzeb. Nie ma bowiem podstaw do wykładania zasady zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania oraz proporcjonalności, jako konieczności akceptacji przez zamawiającego każdego świadczenia - w tym przedmiotu najtańszego, o niskiej jakości, czy o minimalnych parametrach, a nawet niezgodnego z uzasadnionymi potrzebami zamawiającego - wyłącznie dlatego, że zamówienie mógłby realizować szerszy krąg wykonawców.

Obiektywne i uzasadnione potrzeby zamawiającego służą ocenie stopnia dopuszczalności danego ograniczenia konkurencji, wynikającego z dokonanego opisu przedmiotu zamówienia. Zamawiający, który ma obowiązek racjonalnego wydatkowania środków publicznych, ma bowiem prawo opisać przedmiot zamówienia uwzględniając swoje wymagania, a przy tym zapewniając sobie uzyskanie oczekiwanego efektu, gwarantującego zaspokojenie określonych potrzeb, nawet jeżeli przez to nie zostaną dopuszczeni do postępowania wszyscy wykonawcy działający na danym rynku. Wszystkie te zasady są spójne z naczelnymi zasadami udzielania zamówień, wynikającymi z art. 16 Pzp i art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, tj. zasad zachowania uczciwej konkurencji, proporcjonalności oraz równego traktowania wykonawców.

W przypadku wniesienia odwołania dotyczącego prawidłowości dokonania opisu przedmiotu zamówienia podkreślić należy szczególne zasady ciężaru dowodu. Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem kontradyktoryjnym, co oznacza iż strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są obowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne (art. 534 ust. 1 Pzp), jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CSK 71/09, przedstawienie przez stronę dowodu w celu wykazania określonych twierdzeń o faktach sprawy, z których wywodzi ona korzystne dla siebie skutki, nie jest jej prawem czy obowiązkiem procesowym, lecz ciężarem procesowym wynikającym i zagwarantowanym przepisami prawa, przede wszystkim w jej własnym interesie. Jednocześnie w przypadku, gdy odwołanie dotyczy sposobu opisu przedmiotu zamówienia - to na zamawiającym jako gospodarzu postępowania spoczywa ciężar udowodnienia, że nie naruszył on przepisów art. 99 Pzp. W przywołanym przepisie ustawodawca posłużył się sformułowaniem „*przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję*”. Takie sformułowanie powoduje, że na odwołującym ciąży jedynie obowiązek uprawdopodobnienia, że opis przedmiotu zamówienia może utrudniać uczciwą konkurencję, zaś ciężar dowiedzenia, że do takiego utrudnienia (pomimo prawdopodobieństwa jego wystąpienia) nie doszło lub nie może dojść, przerzucony zostaje wówczas na zamawiającego. Zatem wystarczające jest udowodnienie możliwości wystąpienia takiego

naruszenia, a więc realnego stopnia prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Nie oznacza to jednak całkowitego braku obowiązku wykazania okoliczności, do których hipoteza przepisu referuje - powołane prawdopodobieństwo niedozwolonego ograniczenia uczciwej konkurencji musi być rzeczowe, realne i przede wszystkim uprawdopodobnione. Tak więc to strona zamawiająca powinna przedstawić dowody wskazujące na to, iż w świetle przeprowadzonych przez zamawiającego analiz i badań tylko tak opisany przedmiot zamówienia jest w stanie spełnić jego oczekiwania, a ciężar dowodu w zakresie braku zaistnienia ograniczenia konkurencji w postępowaniu spoczywa w całości na zamawiającym. Dowód taki można uznać za skutecznie przeprowadzony, jeśli zamawiający albo wykaze, że odwołujący spełnia ustalone wymagania albo że mimo braku spełniania tych wymagań opis przedmiotu zamówienia uzasadniony jest szczególnymi potrzebami zamawiającego. Wykazanie potrzeb zamawiającego może być oparte na uzasadnieniu potrzeb, pochodzącym wprost od użytkownika końcowego lub innej osoby odpowiedzialnej za dokonywanie zakupów, ale wykazanie tych wymagań musi nastąpić w sposób wiarygodny, logiczny i spójny, poprzez wyspecyfikowanie co było podstawą takich, a nie innych wymagań.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Izba wskazuje, że Odwołujący uprawdopodobnił, że doszło do naruszenia zasad opisu przedmiotu zamówienia. Odwołujący zakwestionował trzy aspekty składanego wraz z ofertą Zobowiązania podmiotów prowadzących instalacje do przyjęcia wszystkich odpadów w ilości pozwalającej na wykonanie zamówienia po zawarciu umowy, wymienionych w załączniku C „Wykazie instalacji” (dalej: jako „Zobowiązania”), dotyczące objęcia odpadów niebezpiecznych, zamówienia opcjonalnego oraz wymogu bezwarunkowości. Jego twierdzenia są rzeczowe, konkretne i znajdują oparcie w doświadczeniu życiowym i zasadach logiki.

Co do aspektu odpadów niebezpiecznych, Izba wskazuje podstawę prawną, jaką powołał Zamawiający uzasadniając wprowadzenie spornych wymogów, tj. art. 6d ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowywanie odpadów sporządzając dokumenty zamówienia określa w nich instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady - w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie - w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

Izba zauważa, że art. 6d ust. 4 pkt 5 ww. ustawy ma dwie warstwy normatywne tj. nakładający obowiązek wskazania instalacji przez zamawiającego lub w ofercie oraz drugi element, że wskazanie podmiotu zbierającego odpady zamiast instalacji tylko w przypadku niewielkich ilości odpadów selektywnie zbieranych. W orzecznictwie Izby wskazuje się, że to po stronie Zamawiającego, który opisuje przedmiot zamówienia w określonych realiach, pozostaje wskazanie jak należy rozumieć niewielkie ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych (tak: wyrok Izby z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt KIO 515/23). Adresatem tej normy jest zamawiający.

Z omawianym przepisem koresponduje art. 6f ust. 1a pkt 5 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w części dotyczącej odbierania odpadów określa w szczególności: instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady komunalne; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady”. Jednocześnie, Zamawiający przytoczył w celu uzasadnienia wprowadzonego wymogu wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 marca 2025 r., sygn. akt XXIII Zs 5/25, zgodnie z którym *„składając ofertę wykonawca nie powinien tylko przedstawić listy podmiotów, które takie instalacje prowadzą, ale w jakikolwiek sposób przynajmniej zabezpieczyć sobie możliwość przekazania do tej instalacji takiej ilości odpadów, jakie odbierane będą z terenu miasta”*.

Poza sporem między Stronami była kwestia zapewnienia owej realności oświadczenia zawartego w ofercie w postaci Zobowiązań, jednakże wymogi dotyczące odpadów niebezpiecznych oraz zamówienia opcjonalnego Izba uznała za zbyt daleko idące. Jak wskazano w ww. wyroku, decyzje na przetwarzanie odpadów zawierają limity, zatem jeżeli dana instalacja ma już zakontraktowany odbiór określonej ilości odpadów, nie przyjmie innych – Odwołujący wraz z Przystępującymi po jego stronie twierdzili, że podmioty prowadzące instalacje nie wyrażają zgody na wydanie tego rodzaju zobowiązania. Z uwagi na różnoraki charakter odpadów niebezpiecznych, każda z nich zajmuje się innym rodzajem odpadu z ograniczeniami wynikającymi z decyzji, zatem twierdzenie to zostało zdaniem Izby uprawdopodobnione – sporna frakcja stanowi mniejszą część przedmiotu zamówienia, więc mogłaby zostać objęta obowiązkiem wskazania podmiotu zbierającego odpady. Z kolei co do zamówienia opcjonalnego wskazać należy, że jego

udzielenie w kształcie przewidzianym przez Zamawiającego jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym; Zamawiający w § 2 ust. 3 pkt 1 Projektu Umowy przewidział przedłużenie okresu realizacji usług o maksymalnie 12 miesięcy. Fakt ten powoduje, że nadmiernie utrudnionym może być otrzymanie wiążących Zobowiązań od podmiotów prowadzących instalacje na okres w dalszej odległości czasowej, który może nigdy nie nastąpić. Izba bazując na doświadczeniu życiowym dostrzega trudność w uzyskaniu oświadczenia, obwarowanego szeregiem wymogów wskazanych w SWZ, od podmiotu trzeciego, niezależnego od wykonawcy, jako elementu oświadczenia składającego się na treść oferty.

Co do ostatniego z aspektów, dotyczącego bezwarunkowości Zobowiązań, Strony de facto zgodziły się, że Zobowiązanie ma dotyczyć okresu realizacji umowy. Zamawiający wywodził to ze słów „w ilości pozwalającej na wykonanie zamówienia po zawarciu umowy”. Zdaniem Izby jest to nieuprawnione twierdzenie. Nie ulega wątpliwości, że cywilistycznie w treści Zobowiązań uprawnionym będzie sformułowanie, że zostaje ono udzielone „pod warunkiem zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego”, ponieważ z punktu widzenia podmiotu prowadzącego instalacje, dopiero fakt zawarcia umowy spowoduje uruchomienie współpracy w zakresie przekazywania odpadów. Jest to zdecydowanie „warunek”, którego możliwość zastosowania wyłączył Zamawiający. Takie zobowiązanie nie mogło być jednocześnie „bezwarunkowe” i zawierać sformułowania „pod warunkiem zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego”. Stąd też Izba nakazała doprecyzowanie tej kwestii. Jednocześnie Izba zauważyła, że już samo Zobowiązanie do przyjęcia odpadów ma charakter wiążący, zatem stanowi o realności składanego przez wykonawcę oświadczenia o instalacjach zawartego w ofercie.

Jednocześnie przyczyną uwzględnienia odwołań było niesprostanie przez Zamawiającego ciężarowi dowodu, który na nim spoczywał w zakresie prawidłowości sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia. Nie udzielił także odpowiedzi na wnioski o wydanie promesy złożony przez Odwołującego, dotyczący wydania Zobowiązań, zaś same twierdzenia, że rozpozna go w przyszłości poprzez zmianę SWZ były niewystarczające. Nie złożył żadnego dowodu, który by potwierdzał zasadność kwestionowanych postanowień SWZ. Twierdzenia Odwołującego o braku proporcjonalności zaprojektowanych postanowień zostały zatem uprawdopodobnione, co stanowi wystarczającą przesłankę do uwzględnienia odwołań.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku uwzględnienia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi zamawiający; w takim przypadku Izba zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego równowartość kwoty wpisu oraz koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia. Do kosztów postępowania odwoławczego, zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, Izba zaliczyła wpis we wszystkich sprawach oraz stosownie do pkt 2 uzasadnione wydatki strony na podstawie przedłożonych do akt faktur, obejmujących wynagrodzenie jednego pełnomocnika, nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....

.....

.....