

WYROK

Warszawa, dnia 26. 03. 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolantka: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 marca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lutego 2026 r. przez Odwołującego: **FBSerwis Zielony Kamieński Sp. z o.o.**(Ruszczyń 100, 97-360 Kamieński) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina - Miasto T.M.**(ul. POW 10/16, 97-200 T.M.),

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
 2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **FBSerwis Zielony Kamieński Sp. z o.o.**(Ruszczyń 100, 97-360 Kamieński) i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15 000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- 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.

Sygn. akt: KIO 724/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę **FBSerwis Zielony Kamieński Sp. z o.o.** (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: **Gmina - Miasto T.M.**. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Tomaszowa Mazowieckiego w 2026 roku”, nr postępowania **WRI.271.1.08.2026. ZP**. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej z dnia 4 lutego 2026 r., Numer wydania Dz.U. S: 024/2026, numer publikacji ogłoszenia: 82202-2026.

Wykonawca podał (...) wnosząc odwołanie wobec treści dokumentacji Postępowania, w tym wobec brzmienia specyfikacji warunków zamówienia sporządzonej w Postępowaniu (dalej „SWZ”). Wnosząc niniejsze odwołanie zarzucam Zamawiającemu obrazę następujących przepisów prawa:

1. zarzut naruszenia art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z naruszeniem art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z naruszeniem art. 17 ust. 1 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a także naruszenie wskazanych przepisów poprzez opisanie cech przedmiotu zamówienia nieproporcjonalny do wartości i celów jakie zamierza osiągnąć Zamawiający realizując zamówienie oraz w sposób niezapewniający uzyskania najlepszej jakości usług i najlepszych efektów zamówienia, podczas gdy obowiązkiem Zamawiającego jest sporządzenie takiego opisu przedmiotu zamówienia, który będzie stanowił wyraz prawdziwych i uzasadnionych potrzeb Zamawiającego, jednocześnie zgodnych z przepisami ustawy Pzp, a to poprzez sformułowanie w opisie przedmiotu zamówienia (dalej: „OPZ”) wymogu żeby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od siedziby zamawiającego.

Podnosząc ww. zarzuty wnoszę o:

1. uwzględnienie odwołania w całości,
2. nakazanie Zamawiającemu zmianę treści SWZ poprzez usunięcie wymogu określonego w Rozdziale 4 pkt 10 SWZ, a w konsekwencji wszystkich zapisów SWZ odnoszących się do ww. wymogu ewentualnie nakazanie Zamawiającemu zwiększenie odległości z 45 km od siedziby Zamawiającego na 70 km od granic Miasta Tomaszowa Mazowieckiego (...).

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

Kontekst sprawy

1.Przedmiotem zamówienia jest świadczenie przez Wykonawcę usługi polegającej na zagospodarowaniu:

- a) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (kod odpadu - 20 03 01),
- b) odpadów ulegających biodegradacji (kod odpadu - 20 02 01).

2.Przedmiotowe postępowanie jest kolejnym postępowaniem na tożsamy przedmiot zamówienia. Poprzednie postępowanie zostało unieważnione odpowiednio:

- w części A, F – na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp
- w części B, C, D, E – na podstawie art. 255 pkt 1 ustawy Pzp.

Dowód:

-informacja o unieważnieniu postępowania na „Zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego”, nr postępowania: WRI.271.1.27.2025.ZP

3.W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający sformułował w opisie przedmiotu zamówienia wymóg (pkt 10 SWZ), żeby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od siedziby Zamawiającego (adres: ul. P.O.W. 10/16, 97-200 T.M.), którego to wymagania nie było w poprzednim, unieważnionym postępowaniu, gdzie wymagano by odległość od granic miasta wynosiła nie więcej niż 60 km.

4.Tym samym ofertę w postępowaniu będzie mógł złożyć wyłącznie wykonawca, który wskaże w Formularzu oferty instalację przetwarzania odpadów komunalnych lub stację przeładunkową położoną w odległości nie większej niż 45 km od siedziby Zamawiającego, tj. ul. P.O.W. 10/16, 97-200 T.M..

5.W poprzednim postępowaniu na „Zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego”, Zamawiający był zmuszony je unieważnić z dwóch powodów:

- nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu ani żadna oferta – w częściach B–E,
- złożone oferty przekroczyły budżet Zamawiającego – w częściach A i F.

W ww. unieważnionym postępowaniu obowiązywał wymóg, aby przedmiot zamówienia realizowany był w odległości nie większej niż 60 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego.

6.W sytuacji, gdy postępowanie zostało unieważnione z powodu braku ofert lub ofert znacznie przekraczających budżet, logicznym, racjonalnym i zgodnym z zasadami Pzp działaniem powinno być zwiększenie konkurencyjności postępowania, tak aby zachęcić większą liczbę wykonawców do udziału i umożliwić złożenie ofert mieszczących się w posiadanym budżecie.

Tymczasem Zamawiający postąpił dokładnie odwrotnie. W obecnym postępowaniu nie tylko utrzymał ograniczenie odległości, ale dodatkowo je zaostrzył, wprowadzając wymóg, aby realizacja zamówienia odbywała się nie dalej niż 45 km od siedziby Zamawiającego (Gmina Miasto T.M.) — podczas gdy w poprzednim postępowaniu było to 60 km od granic miasta. Oznacza to nie tylko zmianę limitu na bardziej restrykcyjny (45 km zamiast 60 km), ale również zmianę punktu odniesienia — z granic miasta na siedzibę Zamawiającego, co dodatkowo zawęży krąg możliwych wykonawców. Takie działanie jest całkowicie nielogiczne, nieuzasadnione i sprzeczne z podstawowymi zasadami systemu zamówień publicznych. Skoro Zamawiający wcześniej nie otrzymał żadnych ofert lub oferty znacznie przekroczyły budżet, to wprowadzanie kolejnych, jeszcze bardziej restrykcyjnych barier udziału nie tylko nie rozwiązuje problemu, ale w oczywisty sposób pogłębia trudności z pozyskaniem ofert, zwłaszcza ofert mieszczących się w posiadanych środkach. Zamiast zwiększyć dostępność zamówienia i poszerzyć konkurencję po unieważnieniu poprzedniego postępowania, Zamawiający wprowadził w obecnym OPZ sztuczny i nieuzasadniony wymóg odległości 45 km od swojej siedziby, którego wcześniej nie było, co w praktyce prowadzi do jeszcze większego ograniczenia konkurencji. Tego rodzaju działanie pozostaje w sprzeczności z zasadą efektywności, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wynikającą z ustawy Pzp.

Jawna dyskryminacja Odwołującego. Rys historyczny postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pn.: Zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Tomaszowa Mazowieckiego w latach 2024 – 2026.

7.W celu wykazania dyskryminującego postępowania Zamawiającego wobec Odwołującego, naruszającego zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowanie wykonawców, jak również przejrzystości i proporcjonalności, Odwołujący prezentuje niżej dane historyczne z postępowań Zamawiającego o udzielenie zamówienia publicznego na zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Tomaszowa Mazowieckiego w latach 2024 - 2026.

Przedmiot postępowania	Dane postępowania	Czy był wymóg odległości w opisie przedmiotu zamówienia i jaki	Czy Odwołujący składał ofertę i jaką miała pozycję (co do ceny)	Jak Zamawiający zakończył postępowanie

ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH Z TERENU MIASTA TOMASZOWA MAZOWIECKIEGO W 2025 ROKU.	Numer referencyjny postępowania WI.271.1.30.2024.ZP, termin składania ofert 6 listopada 2024	Tak, aby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 70 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego	Tak, Odwołujący złożył najkorzystniejszą w postępowaniu ofertę	Unieważniono na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp [
ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH Z TERENU MIASTA TOMASZOWA MAZOWIECKIEGO W 2025 ROKU.	Numer referencyjny postępowania WI.271.1.4.2025.ZP, termin składania ofert 6 marca 2025	Tak, aby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego	Nie – z uwagi na ograniczenie odległości 45 km od granic miasta	Wybrano ofertę cz. 1: ZGO AQUARIUM SP. Z O.O., cz. 2: JUKO SP. Z O.O., cz. 3 - brak
ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH Z TERENU MIASTA TOMASZOWA MAZOWIECKIEGO W 2026 ROKU.	Numer referencyjny postępowania WI.271.1.30.2024.ZP, termin składania ofert 6 listopada 2025	Tak, aby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 60 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego.	Tak, Odwołujący złożył najkorzystniejszą w postępowaniu ofertę na część A	Unieważniono w części A, F – na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp - w części B, C, D, E – na podstawie art. 255 pkt 1 ustawy Pzp
ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH Z TERENU MIASTA TOMASZOWA MAZOWIECKIEGO W 2026 ROKU.	Numer referencyjny postępowania WRI.271.1.8.2026.ZP, termin składania ofert 23 lutego 2026	Tak, 45 km od siedziby Zamawiającego	Zależy od wyniku postępowania przed KIO.	Postępowanie w toku

8.Z przedstawionej sekwencji działań wynika, że Zamawiający najpierw unieważnia każde postępowanie, w którym Odwołujący składa najkorzystniejszą ofertę, a następnie wszczyna kolejne postępowanie, w którym zastrza wymogi odległościowe – wymogi te pojawiają się dopiero po tym, jak Odwołujący złożył najtańszą ofertę i realnie wygrał poprzednie postępowanie. Oznacza to, że Zamawiający w sposób systematyczny i celowy ogranicza konkurencję, kreując bariery, których jedynym praktycznym skutkiem (i celem) jest wyeliminowanie Odwołującego z udziału w postępowaniach.

Takie działanie jest sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz transparentności postępowania, a dodatkowo pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego lub ekonomicznego uzasadnienia – zwłaszcza że Zamawiający wcześniej musiał unieważniać postępowania z powodu braku ofert lub ofert przekraczających budżet, a mimo to wprowadza kolejne ograniczenia zawężające rynek.

9.Ustalenie przez Zamawiającego sztywnego limitu odległości na poziomie 45 km w obecnym postępowaniu stanowi kulminację trwającej od lat, uporczywej i systematycznej praktyki eliminowania Odwołującego z możliwości realizacji zamówień udzielanych przez Zamawiającego, co wyczerpuje znamiona nadużycia prawa oraz rażącego naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców określonych w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp. Mimo rzekomego braku środków u Zamawiającego i z tego powodu organizowania kolejnego przetargu w lutym 2025 roku na rok 2025 oraz w lutym 2026 roku na rok 2026, całkowicie niezrozumiałym jest obniżanie pułapu dopuszczalnej odległości instalacji wykonawcy przy takim każdym kolejnym przetargu. Analiza działań Zamawiającego jednoznacznie wskazuje na celową manipulację opisem przedmiotu zamówienia, bowiem zawsze w każdym pierwszym postępowaniu na zagospodarowanie odpadów na kolejny rok (czyli w październiku 2024 jak i w październiku 2025) limity odległości wynosiły odpowiednio 70 km i 60 km. Jednak, gdy Odwołujący składał oferty najkorzystniejsze cenowo, Zamawiający każdorazowo unieważniał te procedury, by w kolejnym przetargu drastycznie obniżyć próg do 45 km, mając pełną świadomość, że przy takim parametrze Odwołujący nie ma możliwości złożenia ważnej oferty w postępowaniu. W ocenie Odwołującego opisane wyżej okoliczności w sposób wyraźny ujawniają cel działań Zamawiającego jakim jest uniemożliwienie Odwołującemu udziału w postępowaniu.

10.Co znamienne – jeszcze w lutym 2025 w SWZ był wymóg 45 km, by następnie w październiku 2025 w SWZ pojawiło się znów 60

km (!), a aktualnie, po tym jak Odwołujący złożył swoją ofertę i przetarg unieważniono, ponownie pojawił się wymóg 45 km. Takie postępowanie Zamawiającego dowodzi, że dystans 45 km ma charakter czysto dyskryminacyjny i nie wynika z obiektywnych potrzeb systemu, lecz z wiedzy Zamawiającego o lokalizacji instalacji najtańszego oferenta, co stanowi podręcznikowy przykład dyskryminacji pośredniej. Przywoływana przez Zamawiającego argumentacja o „efekcie ekologicznym” i „optymalizacji kosztów transportu” jest jedynie fasadą dla jego faktycznych działań mających na celu uniemożliwienie Odwołującemu udziału w przetargu.

Uwagi ogóle dotyczące OPZ

11. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy 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. Ust. 2 mówi o tym, że zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych. Cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem, że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów. Zgodnie z art. 99 ust. 4 ustawy Pzp 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.

12. Z orzecznictwa zaś wynika, że zamawiający ma prawo żądać wykonania usług, dostaw czy robót budowlanych spełniających stawiane przez niego wymagania, posiadające określone cechy lub funkcjonalność. Jednakże powinien on zapewnić możliwość udziału w postępowaniu jak najszerszemu kręgowi wykonawców, którzy te wymagania mogą spełnić, unikając wprowadzania do opisu przedmiotu zamówienia postanowień, które tę konkurencję mogłyby znacząco utrudniać lub całkowicie wykluczać.

13. Warto w tym kontekście przywołać także wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 27.06.2012 r., sygn. akt XII Ga 152/12, w którym podkreślono, że na gruncie przepisów ustawy Pzp utrudnianie uczciwej konkurencji nie musi mieć charakteru realnego oraz, że „wystarczającym jest jedynie wykazanie, że opisując przedmiot zamówienia dokonał on [Zamawiający – przyp. wł. Odwołującego] tego w sposób, który jedynie potencjalnie mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, nie jest tym samym konieczne udowodnienie realnego uniemożliwienia takiej konkurencji”.

14. Jak się wskazuje w tym zakresie w orzecznictwie, „prawidłowy opis przedmiotu zamówienia jest niezbędny nie tylko dla ustalenia wartości zamówienia, a w konsekwencji do zastosowania właściwego trybu udzielenia zamówienia ale przede wszystkim odzwierciedla on rzeczywiste potrzeby Zamawiającego a także umożliwia wykonawcy obliczenie ceny oferty oraz, zgodnie z zasadą równego traktowania wykonawców, zapewnia, że wszyscy wykonawcy rozumieją opis przedmiotu zamówienia tak samo” (tak m.in. w uzasadnieniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 8 listopada 2021 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: KIO 2944/21). „*Utrzymanie zakazu opisywania w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, oznacza konieczność opisanie w sposób neutralny, bez wskazywania na konkretny produkt lub konkretnego wykonawcę, lub w sposób, który może prowadzić do eliminowania potencjalnych wykonawców, uniemożliwiając im złożenie ofert lub powodowałyby sytuację, w której jeden z zainteresowanych wykonawców byłby bardziej uprzywilejowany od pozostałych. Dotyczy to także ustalania wymagań na tyle rygorystycznych, że nie jest to uzasadnione potrzebami zamawiającego. Przepisy wprowadzają z jednej strony obowiązek precyzyjnego opisanie przedmiotu zamówienia, z drugiej zaś obowiązek zachowania uczciwej konkurencji.*” [tak za A. Twarowski, Nowe PZP – opis przedmiotu zamówienia i kryteria oceny ofert z punktu widzenia świadczeniodawcy, LEX/el. 2020.]

15. W niniejszym postępowaniu Zamawiający w pkt 10 SWZ sformułował wymóg, który w sposób oczywisty uniemożliwia Odwołującemu złożenie oferty – tj. obowiązek realizacji przedmiotu zamówienia w odległości nie większej niż 45 km od siedziby Zamawiającego. Wymóg ten ma charakter całkowicie arbitralny, sztucznie zawężający rynek oraz sprzeczny z zasadami określonymi w art. 99 ustawy Pzp, gdyż nie wynika z żadnych obiektywnych, technicznych czy funkcjonalnych potrzeb Zamawiającego.

Brak uzasadnionych potrzeb Zamawiającego dla stosowania treści pkt 10 OPZ

16. Kwestionowany wymóg OPZ jest nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego. Co więcej, ustalony sztywny limit odległości instalacji Wykonawcy od siedziby Zamawiającego w rzeczywistości nie służy optymalizacji kosztów, lecz stanowi barierę, która uniemożliwia Zamawiającemu uzyskanie najkorzystniejszej oferty cenowej, naruszając tym samym dyscyplinę finansów publicznych oraz wynikające z ustawy Pzp zasady przygotowania OPZ, jak również uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

17. Zdaniem Zamawiającego uzasadnieniem warunku zastosowanego w OPZ są okoliczności ekonomiczne. Cytując za SWZ: „*Im większa odległość do instalacji komunalnej czy stacji przeładunkowej tym większe koszty transportu odpadów ponosi Zamawiający i przede wszystkim mieszkańcy Miasta na organizację całego systemu śmieciowego. Zamówienie powyższe z uwagi na powierzenie odbioru i transportu odpadów podmiotowi wewnętrznemu służyć winno przede wszystkim optymalizacji i redukcji kosztów funkcjonowania wszelkich kosztów związanych z organizacją systemu gospodarki odpadami. Odległość i transport odpadów do miejsc znacznie oddalonych od siedziby Zamawiającego powodują generowanie znacznie większych kosztów związanych z paliwem, serwisem pojazdów, opłatami drogowymi czy kosztami osobowymi.*”

Z kolei Odwołujący wskazuje na stanowisko literatury: „*Należy bowiem dostrzec, iż Zamawiający, opisując warunki zamówienia, w pierwszej kolejności staje przed zadaniem takiego ich ukształtowania, aby spełniały jego uzasadnione potrzeby oraz cel, który musi wykazywać się szczególną dbałością o racjonalne wydatkowanie środków publicznych.*” [E. Wiktorowska A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, E. Wiktorowska, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 99.]

Odwołujący podkreśla ww. aspekt racjonalnego wydatkowania środków, albowiem postępowanie Zamawiającego przeczy jego własnym słowom, jak i ww. racjonalności w zakresie finansów publicznych. Zamawiający bowiem, bez wykonania rozeznania rynku, na podstawie swoich niczym nieuzasadnionych przekonań i przypuszczeń, założeń, z góry bezpodstawnie przesądza, że oferta wykonawcy posiadającego instalację w promieniu do 45 km będzie tańsza w realizacji niż oferta wykonawcy, który jak Odwołujący, ma 68 km od siedziby Zamawiającego. Zamawiający, uzasadniając powyższy wymóg rzekomą dbałością o koszty logistyczne i osobowe, dokonuje niedopuszczalnej odgórnej eliminacji wykonawców, których oferta — mimo większego oddalenia geograficznego — mogłaby

okazać się najkorzystniejsza ekonomicznie dla mieszkańców. Należy podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym i rynkowym, to koszt zagospodarowania odpadów stanowi dominujący składnik ceny, który z powrotem jest w stanie zniwelować wyższe koszty transportu ponoszone przez Zamawiającego w sytuacji, gdy instalacja Wykonawcy znajdowałaby się nawet w znacznej odległości od siedziby Zamawiającego. Przyjęcie przez Zamawiającego założenia, iż koszty Zamawiającego związane z transportem i zagospodarowaniem odpadów są niskie przy odległości 45 km, natomiast przy dystansie 46, 55 czy 68 km następuje całkowite załamanie rentowności, jest pozbawione jakichkolwiek podstaw merytorycznych czy ekonomicznych. Tak sformułowany opis przedmiotu zamówienia prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów lokalnych i faktycznej monopolizacji przez nie rynku, uniemożliwiając dokonanie rzeczywistej optymalizacji kosztowej z uwzględnieniem potrzeb Zamawiającego. Zamiast stosować dyskryminujące bariery udziału w postępowaniu, Zamawiający winien dążyć do uzyskania najkorzystniejszego bilansu ceny za tonę odpadu oraz kosztów transportu, co jest możliwe jedynie w warunkach pełnej, szerokiej konkurencji. Działanie Zamawiającego, polegające na sztywnym limitowaniu odległości, stanowi zatem przejaw niczym nie uzasadnionej arbitralności, która w sposób bezpośredni uderza w interes ekonomiczny Zamawiającego oraz mieszkańców, pozbawiając ich dostępu do ofert potencjalnie tańszych, a tym samym narusza podstawowy obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

Wymagania, które nie są niezbędne do realizacji zamówienia, powinny być rozważane jako kryteria oceny ofert, a nie jako warunki konieczne w opisie przedmiotu zamówienia.

18. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Krajowej Izby Odwoławczej, Zamawiający może formułować określone oczekiwania dotyczące jakości, funkcjonalności czy innych cech zamówienia, jednak sposób ich ujęcia musi odpowiadać zasadom proporcjonalności, zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. KIO w licznych orzeczeniach podkreśla, że nadmierne ograniczenia nie mogą znajdować się w opisie przedmiotu zamówienia (OPZ), jeśli prowadzą do wykluczenia wykonawców i uniemożliwiają im złożenie oferty. Takie wymagania – jeżeli Zamawiający chce je premiować – mogą stanowić jedynie kryteria oceny ofert, nie zaś warunek konieczny do udziału w postępowaniu.

Jeżeli Zamawiający zamierza preferować określone cechy ofert, to właściwym miejscem do ich oceny są kryteria oceny ofert, a nie opis przedmiotu zamówienia

19. Tego rodzaju rozwiązania są praktykowane przez innych zamawiających. Przykładowo w postępowaniu pn. „Zagospodarowanie odpadów komunalnych, pochodzących z terenu m.st. Warszawy” prowadzonym przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawa sp. z o.o., zamawiający ustalili następujące kryteria oceny ofert:

Dowód:

- SWZ postępowania pn. „Zagospodarowanie odpadów komunalnych, pochodzących z terenu m.st. Warszawy” prowadzonym przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawa sp. z o.o.

Powyższe pokazuje, że argumentacja Zamawiającego, jakoby wymóg odległości do 45 km. od siedziby Zamawiającego, sformułowany w OPZ (a więc mający znaczenie w ogóle dla możliwości złożenia oferty), znajdował uzasadnienie w kosztach możliwości złożenia oferty), znajdował uzasadnienie w kosztach transportu, jest całkowicie chybiony.

20. Wymóg dotyczący lokalizacji instalacji (np. w odległości 45 km od siedziby Zamawiającego):

- nie jest wymaganiem techniczno-funkcjonalnym, bez którego zamówienie nie może zostać wykonane,
- nie wynika z właściwości zamówienia, lecz stanowi jedynie preferencję Zamawiającego, którą Zamawiający zmienia w każdym roku w tożsamych postępowaniach – raz podwyższa raz obniża
- został ujęty w OPZ, co nadaje mu charakter eliminacyjny – wykonawca niespełniający wymogu nie może w ogóle złożyć oferty,
- może co najwyżej zostać, jeżeli już w ogóle, sformułowany jako kryterium oceny ofert, a nie jako warunek absolutny

21. Odwołujący wskazuje, że orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-234/03, tego typu bariery geograficzne są uznawane za ukrytą formę dyskryminacji, ponieważ w praktyce faworyzują podmioty lokalne, utrudniając dostęp do rynku wykonawcom spoza wyznaczonego arbitralnie obszaru. Trybunał w ww. orzeczeniu wyraźnie wskazał, że wymóg posiadania zaplecza technicznego lub zakładów w określonej odległości już w chwili składania oferty – lub narzucenie takich ram odległościowych dla samej usługi – jest „oczywiście nieproporcjonalne”, o ile zamierzony cel (np.: bezpieczeństwo czy ciągłość dostaw) można osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających swobodę świadczenia usług.

22. W niniejszym Postępowaniu Zamawiający nie wykazał, dlaczego instalacja oddalona np. o 60 czy 70 km miałaby uniemożliwić prawidłową realizację zamówienia, co czyni limit 45 km „niestosownym dla realizacji zamierzonego celu” i naruszającym zasadę proporcjonalności. Podnoszona przez Zamawiającego okoliczność, iż w promieniu tym funkcjonuje co najmniej 5 podmiotów, w żaden sposób nie sanuje wadliwości tego zapisu, gdyż – jak podkreślił TSUE – kryteria te nie mogą być uznane za związane z przedmiotem zamówienia, jeśli służą jedynie promowaniu „stałych przedsięwzięć” w danym regionie kosztem otwartego rynku unijnego. Takie sformułowanie OPZ w sposób nieuzasadniony zawęża krąg potencjalnych wykonawców.

23. Zamawiający, limitując krąg wykonawców do instalacji położonych w promieniu 45 km, *de facto* działa na szkodę mieszkańców i budżetu Gminy. Wykluczenie z góry instalacji oddalonych o np. 60–70 km zamyka drogę do uzyskania ofert, które – mimo wyższych nakładów na paliwo – w ogólnym bilansie mogłyby okazać się znacznie tańsze. Tym samym argumentacja o „optymalizacji kosztów” stanowi jedynie fasadę dla działań Zamawiającego w rzeczywistości naruszających zasadę uczciwej konkurencji.

24. Co więcej zauważyć należy, że wskazane przez Zamawiającego 5 podmiotów, które w jego ocenie spełniają wymóg odległości 45 km od siedziby Zamawiającego nie są zainteresowane udziałem w postępowaniu, o czym świadczy fakt, że w poprzednim postępowaniu na części B, C, D, E w ogóle nie została złożona żadna oferta, na część A zostały złożone 2 oferty – w tym oferta Odwołującego, któremu teraz uniemożliwia się udział w postępowaniu, a na część F została złożona jedna oferta.

Brak efektu ekologicznego związanego z mniejszą ilością emisji substancji szkodliwych do atmosfery w związku z transportem odpadów na krótszych trasach

25. Zamawiający, podobnie jak w przypadku argumentu ekonomicznego, tak i w przypadku argumentu co do efektu ekologicznego posiłkuje się arbitralnymi założeniami, niczym nie uzasadnionymi, co więcej świadczącymi o jego bardzo słabej znajomości tematu emisji substancji szkodliwych przez pojazdy. Poziom emisji substancji szkodliwych podczas transportu nie jest wynikiem wyłącznie

samej odległości i czasu trwania jazdy, ale przede wszystkim normy emisji spalin (EURO) oraz wieku i stanu technicznego pojazdów używanych do transportu. Pojazd o normie EURO 6 jadący na dystansie 70 km może wyemitować znacznie mniej substancji szkodliwych niż starszy pojazd o normie EURO 3 pokonujący dystans 40 km. W celu zaprezentowania faktycznych różnic między tymi pojazdami Odwołujący obrazowo, na przykładzie zastosowanych w nich systemów redukcji emisji zanieczyszczeń w stosunku do punktu wyjścia tzw. regulacji R49 (uchwalonej 13.11.1992 r., Regulamin ONZ nr 49 - Jednolite przepisy dotyczące działań, jakie mają zostać podjęte przeciwko emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych z silników o zapłonie samoczynnym oraz z silników o zapłonie iskrowym stosowanych w pojazdach), prezentuje skalę emisji substancji szkodliwych przez pojazdy w zależności od normy jaka spełniają:

Procentowa redukcja emisji zanieczyszczeń w poszczególnych normach EURO, w stosunku do regulacji R49. Pierwszym kamieniem milowym w historii norm Euro była wprowadzona na przełomie 1992 i 93 roku norma Euro 1. (...) Wprowadzając kolejne odstępstwa normy (Euro 2 i 3), dalej sukcesywnie redukowano poziomy emisji zanieczyszczeń z samochodów i innych pojazdów. Drugi przełom nastąpił w 2006 r. wraz z wprowadzeniem normy Euro 4. Wraz z normą Euro 5, która weszła w życie zaledwie 3 lata po niezwykle restrykcyjnej Euro 4, powszechnie zaczęto stosować filtry cząstek stałych. Norma Euro 6 obowiązuje od 2012 r. (z późniejszymi zmianami i dalszymi zaostrzeniami). Ograniczyła dopuszczalną emisję tlenków azotu o kolejne 80% w stosunku do normy Euro 5, a emisję cząstek stałych o 66 %.

[grafika i cytata ze strony <https://mappingair.meteo.uni.wroc.pl/2020/05/normy-czystoscispalin/>]

26. Jak widać z zacytowanych wyjaśnień prezentujących normy w zakresie emisji spalin, Zamawiający nie mógł odgórnie, arbitralnie, bez odniesienia do stanu taboru stwierdzić, że w każdym wypadku emisje spalin przy dłuższej trasie będą wyższe. Ponadto uzasadnienie Zamawiającego oparte na rzekomym efekcie ekologicznym służy do ukrycia faktycznego naruszenia przez Zamawiającego zasady uczciwej konkurencji. Skoro bowiem transport odbywa się taborami Zamawiającego (jego podmiotu wewnętrznego), to Zamawiający ma pełną kontrolę nad emisją poprzez modernizację własnej floty. Przekładanie odpowiedzialności za emisję własnych pojazdów na wymóg lokalizacji instalacji Wykonawcy jest prawnie wadliwe. Potwierdza to tym samym, że Zamawiający ustalając sztywny limit kilometrów, nie ma na celu realnej ochrony atmosfery, lecz wyłącznie eliminację wykonawców o określonej lokalizacji, w tym wypadku Odwołującego.

27. Następnie wskazać należy, że wyrok *Concordia Bus (C-513/99)*, na który powołuje się Zamawiający, dopuszcza kryteria ekologiczne, ale tylko wtedy, gdy są one związane z przedmiotem zamówienia (a nie taborami Zamawiającego) i nie prowadzą do dyskryminacji: *Artykuł 36 ust. 1 lit. a) dyrektywy nr 92/50 odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi należy interpretować w ten sposób, że jeśli w ramach zamówienia publicznego dotyczącego świadczenia miejskich usług autobusowych instytucja zamawiająca decyduje przyznać zamówienie oferentowi, który złożył ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, to może ona wziąć pod uwagę kryteria ekologiczne, takie jak poziom emisji tlenku azotu lub poziom hałasu autobusów, o ile kryteria te są związane z przedmiotem zamówienia, nie przyznają temu zamawiającemu bezwzględnej swobody wyboru, są wyraźnie wskazane w dokumentacji zamówienia lub ogłoszeniu o zamówieniu i są zgodne z zasadami podstawowymi prawa wspólnotowego, a w szczególności z zasadą niedyskryminacji.*

Zatem w niniejszej sprawie to orzeczenie w ogóle nie może mieć zastosowania ze względu na fakt realizacji transportu odpadów przez tabor Zamawiającego (jego wewnętrzną jednostkę). Nie jest to zatem kryterium ekologiczne dotyczące właściwości Wykonawcy i jego usług, czy jego instalacji, ale właściwość dotycząca taboru jednostki Zamawiającego. Tymczasem w ww. sprawie chodziło o parametry ekologiczne (m.in. poziom emisji spalin) autobusów oferowanych przez Wykonawców. Cytując z treści stanu faktycznego stanowisko sądu krajowego: *zbadanie sprawy wymaga również wykładni przepisów prawa wspólnotowego celem stwierdzenia, czy jednostka samorządowa ma prawo przy udzielaniu zamówienia, takiego jak w sprawie przed sądem krajowym, brać pod uwagę względy ekologiczne dotyczące oferowanego sprzętu.*

Natomiast już treści uzasadnienia orzeczenia: *W istocie, o ile art. 36 ust. 1 lit. a) dyrektywy 92/50 pozostawia zamawiającemu możliwość wyboru kryteriów udzielenia zamówienia, które może on przyjąć, o tyle wybór ten może jednak dotyczyć kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (zob. podobnie w przedmiocie zamówień publicznych na roboty ww. wyroki w sprawach: *Beentjes*, pkt 19; *Evans Medical i Macfarlan Smith*, pkt 42, oraz *SIAC Construction*, pkt 36). Jako że oferta dotyczy w oczywisty sposób przedmiotu zamówienia, kryteria udzielenia zamówienia, które można przyjąć zgodnie z tym przepisem, też muszą być związane z przedmiotem zamówienia.*

Zatem stan faktyczny w ww. sprawie był diametralnie inny, a kryterium ekologiczne związane z właściwościami oferowanego przedmiotu zamówienia. Powoływanie się przez Zamawiającego na wyrwane z kontekstu fragmenty ww. orzeczenia, nie przystające w żaden sposób do niniejszego Postępowania nie mogą być uzasadnieniem zastosowania wymogu co do odległości instalacji Wykonawcy.

Uzasadnienie posiadania interesu w uzyskaniu zamówienia.

Odwołujący wskazuje, iż posiada interes we wniesieniu odwołania, albowiem jest zainteresowany udziałem w Postępowaniu, a zakwestionowane – wadliwe i niekonkurencyjne – uniemożliwiają mu złożenie oferty w Postępowaniu. W przypadku wyeliminowania podniesionych naruszeń Odwołujący będzie mógł złożyć ofertę na korzystnych dla Zamawiającego warunkach i przedmiotowe zamówienie uzyskać, otrzymując wysoką ocenę we wszystkich prawidłowych kryteriach oceny ofert. (...)

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie (pismo z 12.03.2026 r.) wniósł o oddalenie odwołania i wskazał: (...)

Zamawiający nie podziela argumentacji Odwołującego w żadnym zakresie i wnosi o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. Tytułem wstępu, Zamawiający wskazuje, iż nie będzie szerzej polemizował z Odwołującym w zakresie przytoczonych w treści odwołania danych i działań historycznych dotyczących postępowań archiwalnych prowadzonych przez Zamawiającego w zakresie zagospodarowania odpadów. Pozostają one bowiem bez związku z przedmiotem niniejszego postępowania, a szeroka argumentacja Odwołującego jest nieistotna dla oceny obecnych czynności Zamawiającego. Zamawiający wskazuje jedynie, iż próba wykazania poprzez „rys historyczny”, iż działania Zamawiającego dyskryminowały Odwołującego we wcześniejszych postępowaniach i mają one dodatkowo charakter

zamierzony i celowy nie jest w żaden sposób związana z zarzutami podnoszonym w niniejszym odwołaniu. Odwołujący prowadzi swojego rodzaju polemikę z wcześniejszymi postępowaniami i warunkami ich realizacji, natomiast nie wskazuje w jaki sposób wcześniejsze procedury i czynności Zamawiającego uchybiły obecnie prowadzonej, w jaki sposób naruszyły interes Odwołującego w uzyskaniu niniejszego zamówienia i jaki przepis ustawy Pzp został w związku z tym naruszony. Można założyć, iż poprzez „rys historyczny” Odwołujący próbuje budować negatywny obraz Zamawiającego bez jednoczesnego powiązania swojego subiektywnego stanowiska ze wskazanym w odwołaniu naruszeniem przepisów ustawy. Na marginesie Zamawiający wskazuje, iż mimo jak to określa Odwołujący „jawnej dyskryminacji” albo „trwającej od lat uporczywej i systematycznej praktyki eliminowania Odwołującego z możliwości realizacji zamówień” a nawet „celowej manipulacji opisem przedmiotu zamówienia” nie składał on w toku poprzednich procedur zamówieniowych przysługujących środków ochrony prawnej. Dlaczego tak „doświadczany przez Zamawiającego” wykonawca przez wiele lat nie korzystał z przysługującego mu prawa do odwołania pozostaje pytaniem otwartym? Ugruntowana linia orzecznicza wskazuje, iż postępowania historyczne nie podlegają badaniu i w ocenie Izby „nie mają zatem znaczenia dla oceny prawidłowości tej czynności okoliczności, na które w treści odwołania powołuje się Odwołujący związane z poprzednim postępowaniem (...)” (tak w uzasadnieniu wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 26 października 2022 roku, sygn. akt KIO 2671/22). W związku z tym w ocenie Zamawiającego wspomniany „rys historyczny” i wywód Odwołującego nie powinien stanowić przedmiotu badania przez Krajową Izbę Odwoławczą. Natomiast podnoszony przez Odwołującego w treści odwołania „rzekomy brak środków na realizację zamówienia” we wcześniejszych postępowaniach, był przedmiotem postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą, która w wyroku o sygn. akt KIO 5362/2025, jednoznacznie potwierdziła prawidłowość i legalność działania Zamawiającego. Zamawiający pragnie wskazać, iż każde postępowanie o zamówienie publicznego jest odrębnym bytem, jest przygotowywane w oparciu o doświadczenia Zamawiającego i zmieniające się okoliczności. Budowanie uzasadnienia dla odwołania poprzez zestawienie postępowania unieważnionego i limitu kilometrów, który został w nim wskazany, z niniejszym postępowaniem nie powinno mieć miejsca i nie ma znaczenia dla oceny czy obecny limit kilometrów ma uzasadnienie czy też nie. Dodatkowo wydaje się, iż wskazanie punktu, od którego limit ten będzie badany jest wyrazem staranności Zamawiającego, gdyż nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Wszyscy wykonawcy wiedzą, jak wliczać limit kilometrowy. Prawem Zamawiającego jest bieżąca analiza sposobu przygotowania postępowania i zmieniających się warunków oraz oczekiwań w tym zakresie. Nadmiernym wydaje się oczekiwanie Odwołującego, że skoro poprzednie postępowanie miało określone warunki realizacji, to kolejne muszą mieć je tożsame. Skoro ustawodawca przewidział możliwości modyfikacji i zmian SWZ w trakcie postępowania, to trudno wyobrazić sobie, aby nakazać Zamawiającemu, iż kolejne postępowanie musiało być przygotowane w taki sam sposób jak poprzednie, na takich samych warunkach realizacji czy z tymi samymi kryteriami. Rolą Zamawiającego jako gospodarza i uprawnienia z tym związane są szczegółowo opisane poniżej.

Dodatkowo wyrazem staranności jest reakcja Zamawiającego na wyliczenia kwotowe mające wpływ na stronę wydatkową i koszty systemu odpadowego i dokonane w ich wyniku zmiany nowego SWZ. Brak reakcji na pozyskane dane i informacje stanowiłby naruszenie zasady prawidłowego wydatkowania środków publicznych, a idąc dalej naruszanie dyscypliny finansów publicznych. Odwołujący wywodzi w treści odwołania, że zmiana wymogu dotyczącego lokalizacji realizacji zamówienia – z wcześniejszej odległości do 60 km od granic Miasta Tomaszowa Mazowieckiego (poprzednie postępowanie, w którym Odwołujący wniósł odwołanie, sygn. akt KIO 5362/2025) na obecne 45 km od siedziby Zamawiającego - ma na celu jego arbitralne wykluczenie z postępowania. Znamienne jest, że w postępowaniu z marca 2025 roku (dotyczącym zagospodarowania odpadów na rok 2025), w którym Zamawiający również określił wymóg lokalizacji instalacji w promieniu do 45 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego, Odwołujący nie kwestionował powyższego zapisu. Brak zaskarżenia analogicznego wymogu w poprzednim postępowaniu może dowodzić, że obecna narracja i argumentacja Odwołującego jest niespójna, a podnoszone zarzuty o dyskryminacyjnym charakterze tego parametru są formułowane wyłącznie na potrzeby niniejszego sporu. W tym miejscu Zamawiający zwraca uwagę, iż zarzuty podniesione w odwołaniu nie dotyczą opisu przedmiotu zamówienia. Opis przedmiotu zamówienia kształtowany jest w części III SWZ. Wymagania stawiane przed wykonawcami w zakresie sposobu realizacji zamówienia jego charakterystyki czy wielkości, w żaden sposób nie odnoszą się do kwestii odległości instalacji lub punktu przeładunkowego od siedziby Zamawiającego. Odwołujący kwestionuje więc w treści odwołania zupełnie inne postanowienia SWZ niż opis przedmiotu zamówienia. De facto odnosi się ono do warunków dostępu do zamówienia. Ocenie Izby Zamawiający pozostawia czy w tym kontekście odwołanie zostało wniesione we właściwym zakresie.

Podobna sytuacja występuje w zakresie podnoszonego zarzutu, iż kwestia odległości i jej limitowanie winno być regulowane poprzez kryteria oceny ofert. Jako przykład i dowód na tę okoliczność Odwołujący wskazuje postępowania prowadzone przez innych Zamawiających. To, iż instytucje zamawiające tę samą lub podobną usługę w różny sposób opisują swoje potrzeby oraz stosują różne kryteria oceny jest zupełnie oczywiste. Trudno oczekiwać, aby wszyscy zamawiający stosowali takie same zapisy skoro specyfika realizacji, aspekty ekonomiczne, sytuacja zamawiających jest

różna. Zamawiającemu nie są znane obowiązujące przepisy prawa, wytyczne lub nawet rekomendacje wskazujące na konieczność stosowania jednolitych i tożsamy zapisów co do kryteriów w przypadku zamówień na usługi zagospodarowania odpadów. Skoro jednak Odwołujący uważa, iż Gmina Miasto T.M. powinna zastosować kryterium odległości jako kryterium oceny powinien wskazać w treści odwołania zarzut co do niewłaściwego zastosowania kryteriów oceny ofert oraz wskazać związane z tym naruszenie przepisu Pzp wraz z odpowiednią argumentacją. Przywołane w odwołaniu potencjalne naruszenia ustawy odwołują się do art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z naruszeniem art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z naruszeniem art. 17 ust. 1 ustawy Pzp. Odwołujący nie podniósł naruszenia przez Zamawiającego art. 240 -247 Pzp w związku z czym kwestia ta nie powinna rozpatrywana.

Zamawiający, analizując treść odwołania pragnie podkreślić, iż dokonując zapisów w SWZ w nie uchybił żadnemu z przepisów, których naruszenie wskazane jest w odwołaniu. Działal w granicach przysługującej mu autonomii, kształtując wymogi w sposób proporcjonalny do swoich uzasadnionych potrzeb oraz z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Niezbывalnym prawem Zamawiającego jest określenie warunków progowych i dostępowych oraz opisu przedmiotu i zamówienia zgodnie z własnym oczekiwaniem, gdyż to Zamawiający jest gospodarzem postępowania i w konsekwencji to on ponosi wydatki publiczne. Oczywistym jest, że Zamawiający musi zapewnić warunki konkurencyjności, jednak to nie oznacza, iż wszyscy wykonawcy działający w danej branży rynkowej, muszą mieć możliwość udziału w postępowaniu.

Zamawiający sformułował w treści specyfikacji warunków zamówienia postanowienie, ażeby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od siedziby zamawiającego (adres: ul. P.O.W. 10/16, 97-200 T.M.). Przez odległość Zamawiający rozumie trasę mierzoną za pomocą drogowej mapy internetowej Google Maps w ustawieniu wyznacz trasę (należy przyjąć najkrótszą z proponowanych tras drogowych) liczoną od siedziby Zamawiającego (adres: ul. P.O.W 10/16, 97-200 T.M.) do miejsca przekazania odpadów (adres instalacji przetwarzania odpadów komunalnych lub stacji przeładunkowej wskazanej przez Wykonawcę w Formularzu oferty). Wskazany w SWZ zapis dotyczący terytorialnego ograniczenia miejsca realizacji przedmiotu zamówienia do 45 km od siedziby Zamawiającego jest w pełni uzasadnione z uwagi na ekonomię, koszty systemu gospodarki odpadami oraz rozwiązania funkcjonujące w Gminie Miasto T.M.. Odwołujący w treści odwołania całkowicie pomija znany doskonale mu sposób działania systemu odpadowego w gminach, na który składa się nie tylko zagospodarowanie odpadów, ale również ich transport. Transport odpadów w przypadku Zamawiającego, co również wie Odwołujący chociażby z przebiegu wskazanego powyżej postępowania odwoławczego sygn. akt KIO 5362/2025, realizowany jest przez podmiot wewnętrzny w ramach procedury powierzenia in-house. Zatem kwestia ekonomii analizowana jest każdorazowo w kontekście całego systemu gospodarki odpadowej. Zwiększona ilość kilometrów wynikająca z odległości w jakiej zlokalizowane jest miejsce przekazania odpadów lub stacja przeładunkowa wpływa na koszty transportu, a dalej na wysokość rekompensaty jaką ponosić musi Zamawiający w ramach rozliczenia usługi realizowanej przez podmiot wewnętrzny. To z kolei wpływa na ogólny koszty systemu i wysokość składki od mieszkańców. Zatem w interesie ekonomicznym Zamawiającego jest transport do jak najbliższego miejsca przekazania odpadów lub stacji przeładunkowej. Jest to interes obiektywny i wynikający z obliczeń dokonanych przez podmiot wewnętrzny tj. Zakład Gospodarki Wodno Kanalizacyjnej Sp. z o.o. w Tomaszowie Mazowieckim realizujący usługę odbioru i transportu odpadów. W załączeniu jako dowód Zamawiający przekazuje pismo wskazujące na koszty, jakie będą ponoszone przez podmiot wewnętrzny, a następnie w ramach rekompensaty przez Zamawiającego w przypadku transportu odpadów na odległość do 60 km w stosunku do przyjętych w SWZ - 45 km. Nie sposób się zgodzić z Odwołującym, iż limitując odległość Zamawiający działa na szkodę mieszkańców, bo zwiększając odległość min. 60-70 km być może mógłby uzyskać oferty znacznie tańsze. Z czego wywodzi to Odwołujący nie wiadomo. Natomiast wiadomo, iż koszty związane z transportem ponoszą w ostatecznym rachunku właśnie mieszkańcy, skoro opłata jaką wnoszą obejmuje nie tylko zagospodarowanie odpadów, ale również ich odbiór i transport. Być może Odwołujący sugeruje się cenami jakie złożone zostały w poprzednio unieważnionym postępowaniu, jednak Zamawiający przygotowując szacunki do zawarcia umowy w trybie z wolnej ręki, co jest związane z procedurą odwoławczą, uzyskał łączną cenę szacunkową na poziomie zbliżonym do poprzedniej oferty Odwołującego. Natomiast potencjalne oszczędności wynikające z transportu to niemal 600 tysięcy złotych. W kontekście oczekiwania Odwołującego co do zwiększenia limitu kilometrów w jakim możliwa jest lokalizacja miejsca przekazania odpadów lub stacja przeładunkowa to można postawić retoryczne pytanie czemu miałyby to być 70 km a nie 90 lub 100 km, skoro jak twierdzi odwołujący istotne jest, aby krąg wykonawców był jak najszerszy?

Argumentacja Odwołującego co do nieuprawnionego ograniczenia limitu kilometrów mogłaby być uzasadniona, jeśli zamówienie dotyczyłoby usługi zagospodarowania i transportu odpadów. Wtedy cena oferty obejmowałaby ryzyko wykonawcy związane z dalszym transportem odpadów do dalej położonej instalacji ich przetwarzania i bez znaczenia dla Zamawiającego i mieszkańców byłoby, gdzie wykonawca realizujący umowę wiezie odpady do zagospodarowania, skoro cena byłaby niższa niż inne złożone w postępowaniu. W niniejszym zamówieniu ryzyko takie jest wyłącznie po stronie Zamawiającego. Zamawiający zdaje sobie sprawę, iż jedną z naczelných zasad prowadzenia postępowania o

udzielenie zamówienia publicznego jest zasada uczciwej konkurencji. Jednak to Zamawiający jako gospodarz postępowania, definiuje standard realizacji usługi. Na kanwie analizy przepisów ustawy Pzp pojawia się znaczące pytanie – czy zamawiający powinien tak sformułować warunki realizacji i dostęp do zamówienia, aby móc przyjąć ofertę niemalże każdego wykonawcy, czy też ma prawo określić indywidualnie zakres i istotne elementy przedmiotu zamówienia, tak aby uzyskać świadczenie, które jest mu niezbędne z punktu widzenia prowadzonej działalności i realizacji jego uzasadnionych potrzeb, zawężając tym samym przedmiot zamówienia do usług oferowanych przez co najwyżej kilku wykonawców? Odpowiedzi w tym zakresie udziela bogate orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej, które wskazuje, że ograniczenie konkurencji jest dopuszczalne o ile wynika z obiektywnych potrzeb Zamawiającego i pozostaje proporcjonalne do przedmiotu zamówienia. W praktyce zamówień publicznych często pojawia się bowiem błędne przekonanie, że każde ograniczenie konkurencji stanowi naruszenie prawa. Natomiast należy podkreślić, że każdy opis przedmiotu zamówienia nieuchronnie zawęży rynek, ponieważ wskazuje np. konkretne parametry techniczne, standardy jakościowe czy też wymagania funkcjonalne. To naturalny element procesu zakupowego i nie może być automatycznie utożsamiany z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji. W tym miejscu Zamawiający odpowiadając na odwołanie pragnie przywołać niewielką część orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczącego kształtowania zasady uczciwej konkurencji, opisu przedmiotu zamówienia, warunków realizacji, które w tej kwestii jest ugruntowane i potwierdza zasadność jego argumentacji np. wyroki sygn. akt KIO 802/20, sygn. akt: KIO 356/21, sygn. akt KIO 1829/19, sygn. akt KIO 1051/24. Analiza orzecznictwa wskazuje jednoznacznie, iż Zamawiający ma prawo tak sformułować warunki realizacji zamówienia i opis przedmiotu zamówienia, aby odpowiadał jego potrzebom. Potrzebą Zamawiającego w niniejszym postępowaniu jest przeprowadzenie procedury przetargowej i wyłonienie Wykonawcy realizacji usługi polegającej na zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu miasta Tomaszowa Mazowieckiego w roku 2026. Wyżej wymieniona usługa należy do zbioru zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, których wykonywanie leży w interesie jego mieszkańców i służy zabezpieczeniu ich potrzeb. Realizacja ww. zadania przez Wójta, Burmistrza lub Prezydenta wynika z zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obligujących zgodnie z art. 6c ww. ustawy do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Jednym z elementów wypełnienia powyższego obowiązku jest m.in. zagospodarowanie odpadów. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż nadrzędną rolą w gospodarce odpadami jest spełnienie przesłanki tzw. zasady bliskości sformułowanej w art. 20 ustawy o odpadach. Z postanowień dwóch pierwszych ustępów wynika, że odpady powinny być w pierwszej kolejności zagospodarowywane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami (poddane odzyskowi lub unieszkodliwione) w miejscu powstania. Gdy jest to niemożliwe, mogą być przekazywane do najbliższej położonych miejsc spełniających wymogi stawiane - zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska - nowo uruchamianym lub istotnie zmienianym instalacjom (art. 143). Hierarchia ta wprowadzona została do porządku prawnego poprzez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów, a następnie transponowana do przepisów krajowych. To pewnego rodzaju wytyczne, mające zastosowanie do postępowania z odpadami. Hierarchia ta obejmuje pięć elementów:

- 1)zapobieganie powstawaniu odpadów;
- 2)przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3)recykling;
- 4)inne metody odzysku, np. odzysk energii;
- 5) unieszkodliwianie.

To kolejność preferowanych priorytetów w przepisach prawa i politykach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami, której celem jest przede wszystkim konieczność podejmowania działań prewencyjnych w gospodarce odpadami. Z uwagi na specyfikę przedmiotu zamówienia, tj. otoczenie prawne wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach, mając na względzie przede wszystkim ekonomię przedsięwzięcia przy jednoczesnym obowiązku zachowania w finansach publicznych racjonalności wydatkowania środków pochodzących z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonymi przez właścicieli nieruchomości, optymalnym rozwiązaniem w celu racjonalizacji kosztów zamówienia jest ograniczenie terytorialne miejsca realizacji przedmiotu niniejszego zamówienia. W tym miejscu Zamawiający ma także na uwadze zdolności techniczne oraz prawne uczestników systemu gospodarki odpadami (instalacji komunalnych i pozostałych przedsiębiorców) oraz konieczność poszanowaniu zasad wynikających z ustawy o odpadach tj. zasady bliskości oraz postępowania zgodnie z przyjętą hierarchią postępowania z odpadami. Odwołujący nie może narzucać Zamawiającemu rezygnacji z jego uzasadnionych potrzeb dlatego, że posiada instalację w większej odległości od siedziby Zamawiającego. Ryzyko terytorialne jest naturalnym elementem gry rynkowej w sektorze gospodarki odpadami. Wykonawca nie ma podstaw do ich kwestionowania, nawet jeżeli uzna je za nieracjonalne lub przedwczesne. Zamawiający ma bowiem prawo do określenia przedmiotu usługi w taki sposób, który uzna za adekwatny do jego potrzeb. Racjonalność wydatkowania środków publicznych określa ustawa o finansach publicznych. Wykonawca w

odwołaniu wielokrotnie odwołuje się do racjonalnego gospodarowania środkami publicznym. Zamawiający właśnie mając na uwadze zasady gospodarki finansowej i dbałość o finanse publiczne pochodzące w systemie odpadowym niemal wyłącznie z wpłat mieszkańców, zastosował zasady mające ograniczyć wydatki w ramach systemu odpadowego. Wyliczenia przedstawione przez podmiot świadczący usługę transportu odpadów są jednoznaczne.

Ustawodawca jasno wskazuje, iż ograniczenie konkurencji może być dopuszczalne, o ile jest uzasadnione, jeżeli pozostaje proporcjonalne do jego wartości i celów oraz nie służy wyeliminowaniu konkretnych wykonawców. Przepisy ustawy Pzp wyznaczają sposób dokonywania opisu przedmiotu zamówienia, warunków realizacji przez Zamawiającego. Pomimo konieczności zachowania uczciwej konkurencji, Zamawiający ma prawo tak opisać przedmiot zamówienia i warunki jego realizacji, aby uwzględnione zostały jego rzeczywiste potrzeby. Kluczowym argumentem w niniejszym postępowaniu jest fakt, że to Zamawiający bierze na siebie ciężar transportu odpadów. W takim modelu każda dodatkowa jednostka odległości generuje bezpośredni i wymierny wzrost kosztów po stronie budżetu Gminy Miasto T.M.. Transport odpadów z terenu miasta Tomaszowa Mazowieckiego do miejsca docelowego usytuowanego jak najbliższej Tomaszowa Mazowieckiego będzie stanowić wartość dodaną przedsięwzięcia, tym samym Zamawiający dokona wyboru oferty najkorzystniejszej z punktu widzenia art. 17 ust. 1 ustawy Pzp. Na wspomnianą wartość dodaną składać się będą m.in.: efekt ekonomiczny, ekologiczny i organizacyjny. Odwołujący w treści odwołania skupił się jedynie na kwestionowaniu efektu ekologicznego i jego znaczenia, natomiast pomija wspomniany powyżej aspekt ekonomiczny. To ten aspekt jest najistotniejszy i to on w głównej mierze zdecydował o ograniczeniu limitu kilometrów. Niższe koszty całkowite funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi odebranymi od mieszkańców miasta z terenu nieruchomości zamieszkałych to niższy koszt systemu i ograniczanie ryzyka podnoszenia opłat od mieszkańców lub ryzyka dopłat z budżetu miasta. Na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami składają się nie tylko koszty zagospodarowania odpadami komunalnymi, ale również koszty transportu i ich odbioru od właścicieli nieruchomości, koszty organizacji Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, koszty edukacji ekologicznej mieszkańców oraz koszty administracji. Mając tak sprecyzowany katalog kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu tzw. śmieciowego w celu optymalizacji kosztów jego funkcjonowania konieczne jest również optymalizowanie kosztów transportu odpadów do miejsc ich zagospodarowania. Im większa odległość do instalacji komunalnej czy stacji przeładunkowej, tym większe koszty transportu odpadów ponosi Zamawiający i przede wszystkim mieszkańcy miasta na organizację całego systemu śmieciowego. Zamówienie powyższe z uwagi na powierzenie odbioru i transportu odpadów podmiotowi wewnętrznemu służyć winno przede wszystkim optymalizacji i redukcji kosztów funkcjonowania wszelkich kosztów związanych z organizacją systemu gospodarki odpadami. Odległość i transport odpadów do miejsc znacznie oddalonych od siedziby Zamawiającego powodują generowanie znacznie większych kosztów związanych w szczególności z paliwem, serwisem pojazdów, opłatami drogowymi czy kosztami osobowymi. Dlatego też z punktu widzenia ekonomiki procesu – systemu śmieciowego konieczne i najbardziej racjonalne pod względem ekonomicznym jest ograniczenie terytorialne w niniejszym zamówieniu. Dopuszczenie instalacji położonych w większej odległości, w sytuacji gdy istnieje konkurencja rynkowa w limicie 45 km, skutkowałoby koniecznością zwiększenia taboru i zatrudnienia, co stoi w sprzeczności z zasadą dyscypliny finansów publicznych (art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Zamawiający pragnie podkreślić, iż kształtując limit kilometrów miał na uwadze, wbrew twierdzeniom Odwołującego, również zasadę bliskości i aspekty środowiskowe. Zamawiający, mając na uwadze wyrok TSUE w sprawie C-513/99 Concordia Bus, traktuje ochronę środowiska jako dobro samo w sobie, które można i należy brać pod uwagę przy udzielaniu zamówień publicznych, a obecnie kwestie ekologiczne, oprócz m.in. społecznych, stanowią wręcz jeden z priorytetów Unii Europejskiej związanych z zamówieniami publicznymi, wyraźnie i wielokrotnie wskazanych w dyrektywach 2014/24/UE i 2014/25/UE, zarówno w preambule, jak i w poszczególnych przepisach. Wskazane powyżej aspekty wraz z uzasadnieniem powodują, że Zamawiający wprowadził ograniczenie terytorialne do realizacji przedmiotowego zamówienia. Zamawiający nie zgadza się z twierdzeniem Odwołującego, że ww. orzeczenie nie może mieć zastosowania ze względu na fakt, iż wymóg ten jest spójny z unijną polityką zamówień proekologicznych oraz krajowymi przepisami o odpadach, promującymi przetwarzanie odpadów w pobliżu miejsca ich wytworzenia. Wykonawca w treści odwołania nie wykazał, a nawet nie uprawdopodobnił, iż zmniejszenie limitu kilometrów powoduje, że tylko jeden podmiot może zrealizować zamówienie. Wykazuje jedynie ograniczenie powodujące, iż nie może wziąć udziału w postępowaniu nie wykazując, iż konkurencja jest niemożliwa. Zdaniem zamawiającego istnieje realna dostępność rynkowa i mamy do czynienia z uzasadnionym ograniczeniem konkurencji, a nie jej naruszeniem rozumianej w taki sposób, iż zamówienie może zrealizować jeden podmiot. Dodatkowo Odwołujący całkowicie pomija istotny fakt, iż Zamawiający nie ograniczył limitu kilometrów wiążąc go z lokalizacją instalacji przetwarzania odpadów. Zapisy SWZ wskazują, iż istotnym dla Zamawiającego jest wskazanie miejsca przekazania odpadów (adres instalacji przetwarzania odpadów komunalnych lub stacji przeładunkowej). Zamawiający zdając sobie sprawę, iż ograniczenie limitu kilometrów wpływa na konkurencję, dlatego też dopuścił możliwość przeładunku odpadów, o ile przeładunek będzie mieścił się w limicie kilometrów.

Odwołujący, podobnie jak inne podmioty mające instalację przetwarzania odpadów poza wskazanym limitem mogą zawrzeć porozumienie, umowę z podmiotami mającymi stację przeładunkową. Zamawiający nie wskazywał szczególnych ograniczeń w tym zakresie. Z wiedzy jaką zamawiający posiada, w odległości do 45 km od Tomaszowa Mazowieckiego istnieją 2 podmioty posiadające instalację oraz 3 podmioty mogące świadczyć możliwość przeładunku odpadów. Wykonawcy mogą wskazać miejsce, do którego odpady trafią w pierwszej kolejności, skąd następnie będą transportowane do ostatecznej instalacji komunalnej.

Odnosząc się do zarzutu Odwołującego dotyczącego braku zainteresowania złożenia oferty przez ww. podmioty, Zamawiający wskazuje, iż nie ma obowiązku weryfikowania „chęci” czy „zainteresowania” poszczególnych firm. Co więcej nie ma żadnego przepisu prawa, który by nadawał Zamawiającemu kompetencje lub obowiązki do badania woli wykonawców w zakresie złożenia oferty lub współpracy z tym czy innym wykonawcą. Zachowanie uczciwej konkurencji należy oceniać poprzez pryzmat potencjalnej dostępności rynku, a nie subiektywnych deklaracji biznesowych firm i przekonania Odwołującego i fakt, że konkretny podmiot nie wyraża woli startu w postępowaniu (np. z powodu braku mocy przerobowych lub innej strategii handlowej) nie oznacza, że opis przedmiotu zamówienia i warunki jego realizacji naruszają przepisy ustawy Pzp. Rolą Zamawiającego jest takie ukształtowanie wymagań, aby były one uzasadnione jego obiektywnymi potrzebami, co zostało wykazane przez Zamawiającego w treści SWZ oraz aby mogły zostać spełnione przez więcej niż jeden podmiot działający na rynku. Sam fakt istnienia [liczba] podmiotów spełniających wymóg odległości potwierdza, że krąg potencjalnych wykonawców nie został ograniczony do jednego konkretnego podmiotu (brak cech monopolu). Odwołujący w treści odwołania skupia się de facto na własnej, subiektywnej niemożności złożenia oferty, co zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą KIO pozostaje bez wpływu na ocenę legalności zapisów SWZ. Zamawiający nie ma bowiem obowiązku kształtowania warunków zamówienia w sposób zapewniający każdemu podmiotowi na rynku możliwość ubiegania się o zamówienie, lecz w sposób odpowiadający jego uzasadnionym potrzebom. Zamawiający pragnie również wskazać, iż odwoływanie się do pojęcia opisanego przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję i dalsza argumentacja z tym związana, oparta na przywołanym w treści odwołania wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt XII Ga 152/12), w ocenie Zamawiającego opierają się na wybiórczej i błędnej interpretacji tego orzeczenia. W rzeczywistości bowiem, we wskazanym wyroku Sąd wyraźnie podkreślił, że interes Zamawiającego polegający na otrzymaniu świadczenia o określonej charakterystyce jest nadrzędny, a wymóg naruszający konkurencję to tylko taki, który nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Istota przedstawionego ww. sporu, opartego na orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej oraz spraw powiązanych (dotyczących pośredniego naruszenia zasad uczciwej konkurencji), koncentrowała się na zarzucie, że Zamawiający skonstruował specyfikację istotnych warunków zamówienia – w szczególności kryteria oceny ofert – które w praktyce preferowały konkretnego wykonawcę (chodziło o wykonawcę TP SA) ze względu na jego unikalną pozycję rynkową lub infrastrukturalną. Dalej Sąd Okręgowy zauważa, że: „uprawdopodobnienie naruszenia uczciwej konkurencji nie może ograniczyć się do twierdzeń wykonawcy, przesuając w ten sposób cały ciężar dowodzenia wyłącznie na zamawiającego, przy założeniu, iż jeśli nie udowodni on tezy przeciwnej, należy uznać daną okoliczność z za wystarczająco wykazaną. Przeczy to zarówno kontradiktoryjnemu charakterowi postępowania odwoławczego jak i rozkładowi ciężaru dowodu art. 6 kc/. Nie jest też zadaniem Izby ustalanie czy modyfikacje siwz należyście urzeczywistniają zasadę uczciwej konkurencji/ wyrok KIO z dnia 10 października 2011 r., KIO 2009/11”. Ponadto, Sąd Okręgowy przywołuje w swoim uzasadnieniu, że: „ograniczenie uczciwej konkurencji jest niedopuszczalne z tym, że zakaz nie dotyczy konkurencji jako takiej. Dopuszczalne są warunki brzegowe, jeśli są one możliwe do spełnienia przez przeciętnego wykonawcę/ wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 7 kwietnia 2009 r., III CA 88/09”. Zatem dopuszczalne jest określenie warunków brzegowych, które mogą eliminować niektórych wykonawców, o ile są one obiektywnie uzasadnione potrzebami Zamawiającego. Okoliczność, że Odwołujący podnosi, że nie posiada instalacji w promieniu do 45 km, jest wyłącznie efektem przyjętego przez niego modelu biznesowego i nie może skutkować rezygnacją Zamawiającego z warunków gwarantujących sprawność realizacji zamówienia. W ocenie Zamawiającego, Zamawiający wykazał obiektywne przesłanki (ekonomiczne i logistyczne) dla dystansu do 45 km, to w świetle przywołanego wyroku, działanie takie jest w pełni legalne i dopuszczalne, nawet jeśli eliminuje z kręgu potencjalnych wykonawców podmiot o lokalizacji jaką posiada Odwołujący. W ocenie Zamawiającego oczekiwania Odwołującego dotyczące realizacji zamówienia do 70 km od granicy miasta Tomaszowa Mazowieckiego stanowią próbę narzucenia Zamawiającemu usługi niespełniającej uzasadnionych potrzeb Zamawiającego i która jest nieadekwatna do wykazanych przez niego potrzeb, czyli wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Jak wskazano wyżej, zagospodarowanie odpadów pociąga za sobą konieczność ponoszenia przez Zamawiającego m.in. kosztów ich transportu. Ograniczenie lokalizacji miejsca realizacji usługi służy właśnie temu, by wybrać ofertę przyczyniającą się do ograniczenia wydatków Zamawiającego. Zatem wymóg odległości do 45 km od siedziby Zamawiającego jest proporcjonalny, uzasadniony ekonomicznie i środowiskowo oraz nie zamyka drogi do zamówienia kręgowi podmiotów obecnych na rynku lokalnym w sposób zapewniający konkurencyjność. Podsumowując, żaden z zarzutów sformułowanych przez Odwołującego nie

zasługuje na uwzględnienie, dlatego też wnoszę jak w petitum niniejszej odpowiedzi na odwołanie.

Odwołujący w piśmie procesowym z dnia 24.03.2026 r. podał: (...) Odwołujący wnosi i wywodzi jak dotychczas. Jednocześnie Odwołujący wskazuje co poniżej:

[Znaczenie kontekstu historycznego wynikającego z zakończonych postępowań]

1. Zamawiający za wszelką cenę usiłuje zmarginalizować znaczenie, jak to określił „rysu historycznego” co do sposobu działania Zamawiającego w 3 poprzednich postępowaniach dotyczących usługi zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy T.M.. Tymczasem ten rys ma kolosalne znaczenie jako argument obalający wszelkie wywody Zamawiającego z SWZ jak i odpowiedzi na odwołanie dotyczące pobudek jakimi kierował się przy ustaleniu w tym Postępowaniu wymogu odległości instalacji lub miejsca przeładunku w wymiarze 45 km od siedziby Zamawiającego.

2. Nie podlega bowiem żadnemu uzasadnieniu okoliczność naprzemiennego stosowania przy opisie przedmiotu zamówienia odległości 70 km, po złożeniu najkorzystniejszej oferty przez FBS unieważnienie postępowania z takim wymogiem i w kolejnym postępowaniu zastosowanie wymogu 45 km, a następnie, kilka miesięcy później, ponownie w postępowaniu w październiku 2025 wprowadzenie wymogu 60 km, po czym ponowne unieważnienie postępowania po złożeniu najkorzystniejszej ofert przez FBS i znów wprowadzenie w Postępowaniu wymogu 45 km. W każdym z tych postępowań transport odpadów leżał po stronie Zamawiającego, zawsze koszt transportu obciążał mieszkańców, zasada bliskości też zawsze podczas tych postępowań obowiązywała, więc powstaje pytanie czym różniły się te postępowania, że tak zmienne były wymogi odnośnie odległości? Odpowiedź jest jedna – udział FBS w tym postępowaniu. To jedyna zmienna. Zasadnym jest zatem stanowisko, że działania Zamawiającego mają charakter dyskryminujący i w celu potwierdzenia takiego stanowiska konieczne jest skupienie się w niniejszej sprawie także na rysie historycznym.

3. Nie jest prawdą, że Odwołujący „nie składał on w toku poprzednich procedur zamówieniowych przysługujących środków ochrony prawnej”. Odwołujący składał odwołanie na unieważnienie postępowania numer: WRI.271.1.27.2025.ZP, to jest postępowania wszczętego 10 października 2025 roku, nie godził się bowiem z okolicznościami w jakich doszło do unieważnienia postępowania.

4. Natomiast co do postępowania wszczętego 6 marca 2025 roku na zagospodarowanie odpadów w roku 2025, to Odwołujący nie ma obowiązku kwestionowania każdej Specyfikacji Warunków Zamówienia, w której pojawiają się uchybienia. W marcu 2025 r. Odwołujący był już zakontraktowany, a jego celem jest prowadzenie działalności gospodarczej i uzyskiwanie przychodów, a nie systematyczne wnoszenie odwołań na każde wadliwe postanowienie SWZ.

Obciążanie wykonawców obowiązkiem stałego monitorowania i zaskarżania wszystkich nieprawidłowości byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności oraz realiami prowadzenia działalności gospodarczej. Przy czym w 2 z 4 postępowań Odwołujący skorzystał ze środków odwoławczych, czego Zamawiający zdaje się nie zauważać.

5. Odwołujący przyznaje, że jego celem jest pokazanie negatywnego obrazu Zamawiającego, bo taki właśnie jest jego obraz. Zamawiający bowiem z siebie tylko znanych przyczyn narusza zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przy czym co najbardziej niezrozumiałe jego działania wydają się skierowane głównie wobec Odwołującego. Co znamienne – Zamawiający w żaden sposób nie odniósł się do zarzutów Odwołującego mówiących o jawnej dyskryminacji FBS, poza ogólnikowymi stwierdzeniami, że każde postępowanie jest odrębne, że nie mają znaczenia czynności związane z poprzednim postępowaniem. Zamawiający się nie broni, bo nie ma argumentów, zmiany odległości są bowiem faktycznie – i to jedyna przyczyna – umotywowane prowadzoną przez Zamawiającego dyskryminacją FBS.

6. Zamawiający nie wykazał także w żaden sposób co zmieniło się od poprzedniego postępowania wszczętego 10 października 2025 roku, co wpłynęło na jego decyzję o zmianie SWZ co do odległości. Pisze jedynie, że ma takie prawo. W kontekście tak poważnych zarzutów, takie stanowisko oznacza jedynie, że Zamawiający nie ma za sobą żadnych argumentów poza subiektywnym i negatywnym nastawieniem do Odwołującego.

7. Zamawiający powołuje się także na zasadę bliskości zawartą w art. 20 ustawy o odpadach i dyscyplinę finansów publicznych. Tylko, że ten przepis znajduje się w obiegu prawnym od 2013 roku, tak samo ustawa o finansach publicznych. Stąd podsumowując, „rys historyczny” ma znaczenie, gdyż pokazuje, że w tożsamy warunkach ekonomicznych, ekologicznych, prawnych Zamawiający stosuje podwójne standardy co do odległości instalacji lub stacji przeładunkowej – raz 60 lub 70 km, a następnie 45.

[Brak uzasadnionego i obiektywnego interesu Zamawiającego co do 45 km]

8. Zaczynając od kwestii formalnych - w zakresie zarzutu, iż kwestia odległości i jej limitowanie winno być regulowane poprzez kryteria oceny ofert i co do nich sformułowane zarzuty Odwołującego, to po pierwsze wskazuję, że Odwołujący jedynie tytułem przykładu wskazał możliwość zastosowania rozwiązania z MPO w m.st. Warszawa sp. z o. o., które nie będzie naruszać zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a jednocześnie jego wynik zapewni optymalne jego warunki dla Zamawiającego i zaspokoi jego wszystkie potrzeby- czyli jak najniższy koszt

zagospodarowania odpadów i ich transportu. Odwołujący ma bowiem wrażenie, że Zamawiający ograniczył swoją perspektywę tylko do kryterium najniższej ceny, a swoje braki w zakresie pomysłu na jednoczesne osiągnięcie i niskich kosztów zagospodarowania i niskich kosztów transportu próbuje transponować do Postępowania w sposób całkowicie niedozwolony tj. poprzez naruszanie ww. zasad zamówień publicznych i wprowadzenie wymogu odległości 45 km od siedziby Zamawiającego.

9. Zamawiający z góry przyjmuje założenie, iż oferty wykonawców będą zbliżone wartościowo, niezależnie od lokalizacji ich instalacji. W konsekwencji - całkowicie błędnie - Zamawiający koncentruje się wyłącznie na minimalizacji kosztów transportu poprzez wybór instalacji położonej najbliżej Tomaszowa Mazowieckiego.

10. Zamawiający zarzuca Odwołującemu:

Nie sposób się zgodzić z Odwołującym, iż limitując odległość Zamawiający działa na szkodę mieszkańców, bo zwiększając odległość min. 60-70 km być może mógłby uzyskać oferty znacznie tańsze. Z czego wywodzi to Odwołujący nie wiadomo.

Odwołujący opiera się na ofertach, które złożył w poprzednim postępowaniach oraz ofertach złożonych przez innych wykonawców.

Zamawiający powołuje się przy tym na porównywalną do oferty Odwołującego, ofertę jaką otrzymał dla realizacji przedmiotu zamówienia z wolnej ręki. Jednak bez żadnych dowodów na potwierdzenie tego są to twierdzenia gołosłowne. Nie wiadomo także, gdzie znajduje się ta instalacja, czy jest do 45 km od siedziby Zamawiającego i jaką cenę podała Zamawiającemu.

11. Cytując za portalem Prawodlasamorządu.pl [Wątpliwości dotyczące premiowania odległości instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych 02.09.2021]:

W ocenie Autora kierunkiem, w którym należy zwrócić wzrok, kreując kryterium uwzględniające odległość instalacji, jest koszt. Przepis art. 239 ust. 2 oraz 242 ust. 1 P.z.p. wprost wymieniają koszt jako dozwolone kryterium oceny ofert. Wzorcowo algorytm wykorzystywany do oceny kosztowej, winien uwzględniać współczynnik odległości oraz kosztu przejazdu 1 km przez pojazd transportujący poszczególne kategorie odpadów. Uwzględnianie aspektów kosztowych jest w pełni racjonalne, jak również prawnie dozwolone i w konsekwencji nie rodzi ryzyk zidentyfikowanych w przytoczonych orzeczeniach KIO.

12. Odwołujący nie żąda zatem zmiany kryteriów, a usunięcia wymogu, który narusza naczelne zasady postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

13. Dalej, zarzuty podniesione w odpowiedzi na odwołanie dotyczą, niewłaściwego zdaniem Zamawiającego, objęcia zakresem odwołania przedmiotu Zamówienia zamiast np.: warunków udziału w postępowaniu. Zamawiający formułuje taki zarzut, a jednocześnie na str. 5 odpowiedzi na odwołanie pisze:

Wskazany w SWZ zapis dotyczący terytorialnego ograniczenia miejsca realizacji przedmiotu zamówienia do 45 km od siedziby Zamawiającego jest w pełni uzasadnione z uwagi na ekonomikę, koszty systemu gospodarki odpadami oraz rozwiązania funkcjonujące w Gminie Miasto T.M..

Stąd jak najbardziej chybiony jest zarzut Zamawiającego, sam bowiem sobie zaprzecza potwierdzając tym samym stanowisko Odwołującego. Wreszcie pisząc ten zarzut Zamawiający nie zna własnego SWZ, gdyż Opis przedmiotu Zamówienia nie jest w części III SWZ tylko w ROZDZIALE 4 - OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA. I to tam i tylko tam podnoszony wymóg co do odległości 45 km.

14. Odwołujący nie zgadza się z twierdzeniem, że odległość 45 km od siedziby Zamawiającego wynika z obiektywnych potrzeb Zamawiającego. Zamawiający powołuje się przy tym głównie na kwestie ekonomiczne. Stąd też Zamawiający kwestię odległości określa jako swoje „uzasadnione potrzeby”. W powołaniu na to w odpowiedzi na odwołanie dyskredytuje argumenty powołane przez Odwołującego, w tym wyrok XII Ga 152/12 wydany przez Sąd Okręgowy w Krakowie. Cytuje z ww. wyroku, że „dopuszczalne jest określenie warunków brzegowych, które mogą eliminować niektórych wykonawców, o ile są one obiektywnie uzasadnione potrzebami Zamawiającego”. Wyrok, którego zastosowanie w niniejszej sprawie Zamawiający kwestionuje, to znaczy wyrok SO Kraków, XII Ga 152/12), oczywiście zawiera stwierdzenia zacytowane przez Zamawiającego, jednakże po nich jest i inna treść: Trzeba bowiem zwrócić uwagę i na ten aspekt, z którego wynika, że dla uznania, że zamawiający naruszył powołany przepis wystarczającym jest jedynie wykazanie, że opisując przedmiot zamówienia dokonał on tego w sposób, który jedynie potencjalnie mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, nie jest tym samym konieczne udowodnienie realnego uniemożliwienia takiej konkurencji. Dlatego też nie jest konieczne ze strony odwołującego wykazywanie w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, iż zamawiający poprzez poszczególne zapisy utrudnił uczciwą konkurencję. Wystarczającym jest jedynie, iż opis będący częścią siwz, zawiera zapisy, które mogłyby ją utrudnić, potencjalnie jej zagrozić/ wyrok KIO z dnia 7 czerwca 201r., KIO/UZP 961/10.

15. Zatem te uzasadnione potrzeby, na które powołuje się Zamawiający doznają istotnego ograniczenia poprzez zasady m.in. uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, jeśli choć potencjalnie opis przedmiotu zamówienia

mógłby je naruszyć. Zamawiający ma co prawda prawo uwzględniać przy OPZ swoje potrzeby, lecz swoboda ta jest ograniczona wymogiem proporcjonalności i zakazem nadmiernego zawężania konkurencji (NSA, II GSK 249/13). Wymóg 45 km od siedziby Zamawiającego jest więc nie tylko arbitralny, lecz także sprzeczny z zasadą, że opis przedmiotu zamówienia powinien zapewniać wykonawcom możliwość konkurowania na jednakowych zasadach i nie może prowadzić do stworzenia nieuzasadnionych przeszkód w dostępie do zamówienia (TSUE, C368/10). W konsekwencji Zamawiający naruszył podstawowe zasady systemu zamówień publicznych oraz dokonał opisu przedmiotu zamówienia w sposób prowadzący do eliminacji wykonawców z dalszej odległości bez wykazania, że takie ograniczenie jest konieczne i proporcjonalne.

16. Stąd pytaniem kluczowym jest co jest potrzebą Zamawiającego i czy jest ona obiektywnie uzasadniona. W ocenie Odwołującego nie jest tą potrzebą konieczność zawężenia kręgu odbiorców do 45 km od siedziby Zamawiającego. Jest to całkowicie błędne założenie wynikające jedynie z nienależytego rozpoznania możliwości takiego kształtowania SWZ, aby były brane pod uwagę także koszty Zamawiającego – nie arbitralne i nie naruszając przepisów i zasad zamówień publicznych.

17. Nie może w ocenie Odwołującego stanowić argumentu i dowodu w niniejszej sprawie, potwierdzającego tok rozumowania Zamawiającego pismo Zakładu Gospodarki Wodno Kanalizacyjnej w Tomaszowie Mazowieckim sp. z o. o. dołączone do odpowiedzi na odwołanie. Treść tego pisma podważa jego wiarygodność i tym samym przydatność jako dowodu. Pismo odnosi się do kosztów zwiększenia odległości o 15 km:

Podczas gdy – rzekomo pozyskane w styczniu 2026 roku na etapie modyfikacji SWZ z października 2025 roku – pismo powinno odnosić się nie do kosztów, a do oszczędności uzyskanych w przypadku zmniejszenia w SWZ odległości o 15 km tzn. z 60 km na 45 km oraz zmianie punktu odniesienia – z granic miasta do siedziby Zamawiającego. Natomiast jego wymowa wkomponowuje się w potrzebę odpowiedzi na zarzuty Odwołującego „dlaczego nie 15 km więcej”. Stąd w ocenie Odwołującego taki jego kontekst podważa jego wiarygodność co do chwili pozyskania i miarodajności dla sprawy.

18. Pismo ZGWK przedstawia jedynie koszt dodatkowych 15 km, przy założeniu stałych tras, liczby kursów i własnych założeń organizacyjnych zamawiającego (dodatkowe etaty, zakup nowej śmieciarki itd.). To nie jest analiza:

- konkurencyjności rynku,
- cen ofertowych możliwych do uzyskania przy braku limitu,
- relacji kosztów transportu do ceny zagospodarowania,
- wariantów pośrednich,
- ani wpływu na szeroko rozumianą konkurencję.

Zamawiający nie przeprowadził żadnego porównania cenowego, choć w poprzednich postępowaniach:

- oferty wykonawcy dalej położonego (Odwołującego) były najtańsze,
- a postępowania były unieważniane z powodu przekroczenia budżetu lub braku ofert. W tym świetle, założenie, że lokalny wykonawca „na pewno będzie tańszy”, jest czysto teoretyczne.

19. Co do zasady bliskości to nie może ona być argumentem wykluczającym obowiązek stosowania zasad prawa zamówień publicznych. Zasada bliskości, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach przewiduje, że odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Jednocześnie w myśl ust. 2 cyt. wyżej przepisu ustawy odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, lub technologię, o której mowa w art. 143 tej ustawy, do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być przetworzone. W myśl ust. 3 powołanego wyżej przepisu zakazuje się:

- 1) stosowania komunalnych osadów ściekowych,
- 2) unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych - poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone.

Nadto w ust. 4 omawianego przepisu ustawodawca unormował, że zakazuje się przywozu na obszar województwa odpadów, o których mowa w ust. 3, wytworzonych poza obszarem tego województwa, do celów, o których mowa w ust.

3.

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że zakaz przywozu odpadów wytworzonych poza obszar województwa dotyczy jedynie komunalnych osadów ściekowych oraz zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych.

Natomiast przepis art. 20 ust. 1 i 2 ma charakter jedynie postulatywny i instrukcyjny, a zatem ten argument Zamawiającego jako powód wprowadzenia ograniczenia 45 km od siedziby Zamawiającego nie znajduje uzasadnienia.

20. Podobnie argumenty dotyczące dyscypliny finansów publicznych – Zamawiający, co podkreśla cały czas Odwołujący, bezrefleksyjnie skupił się na cenie jako kryterium oceny ofert. W tej sytuacji pozbawił się, wskutek wprowadzenia wymogu 45 km od siedziby Zamawiającego, poznania ofert więcej niż 2 wykonawców z okolicy i uzyskania możliwości

poznania szerokiego spektrum ofert. Zamawiający pisze Odwołujący całkowicie pomija istotny fakt, iż Zamawiający nie ograniczył limitu kilometrów wiążąc go z lokalizacją instalacji przetwarzania odpadów. (...) Zamawiający zdając sobie sprawę, iż ograniczenie limitu kilometrów wpływa na konkurencję, dlatego też dopuścił możliwość przeładunku odpadów, o ile przeładunek będzie mieścił się w limicie kilometrów. Odwołujący, podobnie jak inne podmioty mające instalację przetwarzania odpadów poza wskazanym limitem mogą zawrzeć porozumienie, umowę z podmiotami mającymi stację przeładunkową. Z wiedzy jaką zamawiający posiada, w odległości do 45 km od Tomaszowa Mazowieckiego istnieją 2 podmioty posiadające instalację oraz 3 podmioty mogące świadczyć możliwość przeładunku odpadów. Wykonawcy mogą wskazać miejsce, do którego odpady trafią w pierwszej kolejności, skąd następnie będą transportowane do ostatecznej instalacji komunalnej. Tylko to co pisze Zamawiający jest właśnie sprzeczne z dyscypliną finansów publicznych, gdyż podnosi koszt realizacji zamówienia. Nikt nie przyjmie odpadów i nie przeładuje ich na samochód wykonawcy nieodpłatnie, do tego wykonawca też musi ponieść koszty transportu, które – co oczywiste – w kalkuluje sobie w cenę oferty. W efekcie albo oferty takich wykonawców będą drogie i może tylko takie zostaną złożone co obciążą Zamawiającego, albo jeśli zostaną złożone to przegrają z wykonawcami, którzy mają swoje instalacje do 45 km od siedziby Zamawiającego wskutek dodatkowych kosztów ograniczających konkurencję tj. wymogu odległości 45 km. Jak pisał Zamawiający takich instalacji, które mogą przyjąć do zagospodarowania odpady do 45 km od jego siedziby Zamawiającego są tylko dwie. Z której strony by nie patrzeć Zamawiający zaprzecza sam sobie – mówi o oszczędnościach, a tworzy rozwiązania, które u niego wygenerują koszty.

21. Ponadto udział w postępowaniu wykonawców spoza wymienionego przez Zamawiającego wąskiego kręgu, uzależniony byłby od woli/decyzji tych właśnie podmiotów. Oznacza to, że Zamawiający – zamiast zapewnić otwarty i równy dostęp do postępowania – wprowadził konstrukcję, w której realna możliwość złożenia oferty przez znaczną część podmiotów działających na rynku odpadowym zależy nie od nich samych, lecz od (jak wskazuje Zamawiający) 3 podmiotów prowadzących stacje przeładunkowe mieszczące się w limicie 45 km od siedziby Zamawiającego, ich dobrej woli, ich komercyjnych interesów, ich możliwości technicznych, ewentualnych relacji gospodarczych z konkurencyjnymi wykonawcami.

22. Co znamienne – nikt z tych lokalnych wykonawców, do 45 km od siedziby Zamawiającego, nie przystąpił do postępowania i wydaje się niezainteresowany jego wynikiem.

[brak uzasadnionego i obiektywnego interesu w zmianie punktu odniesienia – z granic miasta na siedzibę Zamawiającego]

23. Zmiana punktu odniesienia limitu odległości z „kilometrów od granic miasta” na „kilometry od siedziby Zamawiającego” stanowi działanie, które nie ma żadnego uzasadnienia ani w przedmiocie zamówienia, ani w logice funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Odpady nie powstają w siedzibie Zamawiającego, nie są tam odbierane, nie jest to miejsce żadnego etapu procesowego, logistycznego ani technologicznego. Przeniesienie punktu pomiaru na adres urzędu nie ma zatem żadnego związku z charakterem zamówienia i stoi w sprzeczności z art. 99 ust. 1 Pzp, który wymaga, aby opis przedmiotu zamówienia odzwierciedlał rzeczywiste potrzeby Zamawiającego.

24. Co istotne, taka zmiana nie została przez Zamawiającego w żaden sposób wyjaśniona ani uzasadniona (prócz argumentu, że łatwo będzie tą odległość ustalić). Nie wskazano żadnych okoliczności faktycznych, organizacyjnych czy technicznych, które wymagałyby odejścia od dotychczasowego, powszechnie stosowanego i logicznego mierzenia odległości od granic miasta. Ani w odpowiedzi na odwołanie, ani w dokumentacji postępowania nie wykazano, dlaczego to akurat siedziba urzędu miałaby stać się nowym punktem odniesienia. Samo arbitralne przeniesienie punktu pomiarowego, bez wskazania jakichkolwiek przesłanek rzeczowych, należy interpretować jako naruszenie zasady proporcjonalności oraz uczciwej konkurencji określonych w art. 16 Pzp.

25. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zmiana punktu odniesienia ma charakter nie tylko formalny, lecz przede wszystkim praktyczno-rynkowy, ponieważ znacząco zawęży krąg potencjalnych wykonawców. Pomiar od siedziby Zamawiającego prowadzi do innego faktycznego zasięgu geograficznego niż pomiar od granic miasta. Miasta mają nieregularne kształty, a siedziba urzędu jest położona w określonej części miejscowości – co oznacza, że obszar możliwej lokalizacji instalacji ulega przesunięciu i zmniejszeniu.

26. Dodatkowo zestawienie historyczne postępowania prowadzonych przez Zamawiającego wskazuje, że zmiana punktu odniesienia nie była efektem obiektywnych potrzeb. W jednym postępowaniu Zamawiający stosował limit 60 km od granic miasta, w kolejnym 45 km od granic miasta, następnie ponownie 60 km, by ostatecznie ustalić 45 km od siedziby urzędu. Taka zmienność, niespójność i brak stabilności warunków zamówienia świadczy o ich czysto instrumentalnym charakterze i pozostaje w sprzeczności z wymogiem przejrzystości oraz przewidywalności procesu udzielania zamówień publicznych.

27. Wreszcie, zastosowanie punktu pomiaru „od siedziby Zamawiającego” jest nie tylko nielogiczne, ale także sprzeczne z zasadą związku wymogów z przedmiotem zamówienia. Skoro żaden etap procesu gospodarowania odpadami nie zachodzi w urzędzie, wskazanie tego adresu jako miejsca miarodajnego dla pomiaru odległości nie może być uznane za

działanie zgodne z art. 99 ust. 1 i 4 Pzp.

28. Wszystkie te okoliczności prowadzą do jednoznacznego wniosku, że przeniesienie punktu pomiaru odległości z granic miasta na siedzibę Zamawiającego jest działaniem sztucznym, arbitralnym i nieproporcjonalnym, które w sposób nieuzasadniony zawęża konkurencję. Warunek ten nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb Zamawiającego, nie wynika z logiki systemu gospodarowania odpadami i jako taki powinien zostać usunięty z dokumentacji postępowania.

[dlaczego zasada regionalizacji już nie obowiązuje]

29. Odwołujący przypomina, że do 2019 r. polski system gospodarki odpadami opierał się na tzw. regionalizacji, która polegała na obowiązku kierowania określonych frakcji odpadów komunalnych – m.in. zmieszanych, zielonych oraz pozostałości z sortowania – do instalacji położonej w regionie gospodarki odpadami, czyli relatywnie blisko miejsca ich powstania. Regionalizacja była prawnie usankcjonowana, a gminy musiały kierować odpady do przypisanej instalacji regionalnej (RIPOK).

30. We wrześniu 2019 r. ustawodawca świadomie zlikwidował system regionalizacji, podając ku temu konkretne powody:

- brak konkurencji – w ponad 90% regionów istniały instalacje, które „z zasady” miały zagwarantowany strumień odpadów i nie musiały konkurować ani ceną, ani jakością usług,
- zamknięte rynki – regiony funkcjonowały jak lokalne monopole, co uniemożliwiało gminom korzystanie z innych instalacji nawet wtedy, gdy były one tańsze lub wydajniejsze,
- wysokie ceny – brak konkurencyjności skutkowało znaczącym wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów w skali kraju,
- brak elastyczności systemu – moce przerobowe były często bliskie maksymalnych, a przepisy uniemożliwiały racjonalne przesunięcia między instalacjami,
- blokowanie naturalnych procesów rynkowych – instalacje miały zapewnioną pracę niezależnie od jakości usług.

Ustawodawca deklaruje wprost, że regionalizacja była źródłem zniekształcenia rynku, osłabiła konkurencję i podnosiła ceny – dlatego ją zniesiono.

31. Odwołujący podnosi, że:

- po 2019 r. nie istnieje żaden obowiązek kierowania odpadów do najbliższej instalacji,
- gmina może, ale nie musi, korzystać z usług instalacji położonych blisko,
- nie ma podstaw, aby wprowadzać sztuczne ograniczenia geograficzne, takie jak 45 km od siedziby Zamawiającego, bo prowadzi to do skutków identycznych jak te, które doprowadziły do likwidacji regionalizacji – czyli ograniczenia konkurencji i wzrostu cen.

Wprowadzenie przez Zamawiającego limitu 45 km od siedziby urzędu – w ocenie Odwołującego – stanowi próbę odtworzenia regionalizacji w praktyce, tyle że nie na podstawie przepisów prawa, lecz poprzez arbitralne ograniczenie zapisane w dokumentacji przetargowej. Odwołujący podnosi, że jest to działanie sprzeczne z kierunkiem zmian systemowych, jakie wprowadził ustawodawca po 2019 r., oraz z zasadami zamówień publicznych, ponieważ podobnie jak dawniej regionalizacja, zawęża rynek, ogranicza dostęp wykonawców, uprzywilejowuje lokalne instalacje i potencjalnie zwiększa koszty usługi dla gminy. Z tego względu argument o rzekomej potrzebie stosowania bliskości lub geograficznych ograniczeń nie znajduje – zdaniem Odwołującego – żadnego oparcia ani w obecnie obowiązującym systemie prawnym, ani w logice gospodarki odpadami po likwidacji regionalizacji.

[Podsumowując]

1) Zamawiający nie wykazał żadnych nowych, nadzwyczajnych okoliczności, które uzasadniałyby drastyczne zmniejszenie limitu odległości w porównaniu z poprzednimi postępowaniami. Warunki ekonomiczne, organizacyjne, środowiskowe i prawne pozostały identyczne jak w latach 2024–2025, kiedy dopuszczano odległość 60 km, a wcześniej 70 km od granic miasta. Brak jakiegokolwiek zmiany stanu faktycznego oznacza, że obniżenie limitu do 45 km od siedziby Zamawiającego jest działaniem pozbawionym podstaw i nieproporcjonalnym.

2) Zmienność wymogów (70 km → 45 km → 60 km → 45 km) jednoznacznie wskazuje na manipulacyjne dostosowywanie zasad pod kątem wyeliminowania Odwołującego. W każdym przypadku, gdy FBS składał najkorzystniejszą ofertę, postępowanie było unieważniane, a następnie „korygowano” odległość w dół. Jediną realną różnicą między tymi postępowaniami był udział Odwołującego, co przesądza o dyskryminacyjnym charakterze zmian.

3) Wprowadzenie pomiaru odległości od siedziby Zamawiającego, zamiast od granic miasta, jest sztuczne, nielogiczne i niepowiązane z przedmiotem zamówienia. Odpady nie powstają w urzędzie i nie są tam transportowane, a zmiana punktu odniesienia nie ma żadnego uzasadnienia technologicznego ani logistycznego. Zmiana ta zawęża rynek i została wprowadzona bez jakiegokolwiek uzasadnienia.

4) Zamawiający nie przedstawił wiarygodnych dowodów, że limit 45 km przynosi korzyści ekonomiczne — przeciwnie: dowody wskazują, że może on zwiększyć koszty. Pismo ZGWK nie analizuje oszczędności wynikających z obniżenia limitu, nie bada różnic cen ofertowych ani rynku wykonawców; koncentruje się wyłącznie na teoretycznym koszcie dodatkowych kilometrów. Brakuje dowodów, że niższy limit oznacza tańsze oferty — dotychczas praktyka wykazywała

coś odwrotnego.

5)Wymóg 45 km od siedziby Zamawiającego narusza fundamentalne zasady zamówień publicznych: proporcjonalność, uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców. Wymóg jest arbitralny, nieodpowiadający rzeczywistym potrzebom Zamawiającego, a jego faktycznym skutkiem jest eliminacja większości potencjalnych wykonawców, w tym Odwołującego. Ograniczenie to nie znajduje ani prawnego, ani merytorycznego, ani ekonomicznego uzasadnienia.

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący, wykonawca FB Serwis Zielony Kamieński Sp. z o.o. podniósł w odwołaniu zarzut naruszenia art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z naruszeniem art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z naruszeniem art. 17 ust. 1 ustawy Pzp. Kwestionuje sformułowany w opisie przedmiotu zamówienia wymóg, aby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od siedziby zamawiającego, wskazując na następujące okoliczności:

- (a)opisanie przedmiotu zamówienia w sposób: (i) nieuzasadniony obiektywnymi potrzebami Zamawiającego, a zarazem (ii) naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- (b)opisanie cech przedmiotu zamówienia: (i) nieproporcjonalny do wartości i celów jakie zamierza osiągnąć Zamawiający realizując zamówienie oraz (ii) w sposób niezapewniający uzyskania najlepszej jakości usług i najlepszych efektów zamówienia,
- (c)obowiązek Zamawiającego sporządzenia takiego opisu przedmiotu zamówienia, który będzie stanowił wyraz prawdziwych i uzasadnionych potrzeb Zamawiającego, jednocześnie zgodnych z przepisami ustawy Pzp;
- (d)zmienność wymogów (70 km → 45 km → 60 km → 45 km) w opisie odległości w prowadzonych przetargach.

Wskazując na te okoliczności wykonawca żąda usunięcia wymogu albo „zwiększenie odległości z 45 km od siedziby Zamawiającego na 70 km od granic Miasta Tomaszowa Mazowieckiego”.

Odwołanie nie podlega uwzględnieniu.

Przedmiotem tego zamówienia – jak wskazano w rozdziale 4 ust.1 specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) – jest:

(...) świadczenie przez Wykonawcę usługi polegającej na zagospodarowaniu:

- a) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (kod odpadu - 20 03 01),
- b) odpadów ulegających biodegradacji (kod odpadu - 20 02 01)”.

Tak jak wyjaśniał Zamawiający na system odpadowy w gminach, składa się nie tylko zagospodarowanie odpadów, ale również ich transport. Transport odpadów w przypadku Zamawiającego, realizowany jest przez podmiot wewnętrzny w ramach procedury powierzenia in-house. Ta okoliczność nie jest podważana przez Odwołującego i przyznana w pisemnym stanowisku. Uzasadnione jest zatem, aby Zamawiający ogłaszając przetarg miał na uwadze kwestię ekonomii każdorazowo w kontekście całego systemu gospodarki odpadowej dotyczącej tej gminy. W nawiązaniu tej okoliczności w przypadku tego przetargu w rozdziale 4 pkt 10 w szczególności podano:

„10.Zamawiający wymaga, żeby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 45 km od siedziby zamawiającego (adres: ul. P.O.W. 10/16, 97-200 T.M.). Przez odległość Zamawiający rozumie trasę mierzoną za pomocą drogowej mapy internetowej Google Maps w ustawieniu wyznacząc trasę (należy przyjąć najkrótszą z proponowanych tras drogowych) liczoną od siedziby Zamawiającego (adres: ul. P.O.W 10/16, 97-200 T.M.) do miejsca przekazania odpadów (adres instalacji przetwarzania odpadów komunalnych lub stacji przeładunkowej wskazanej przez Wykonawcę w Formularzu oferty). Przy czym w przypadku wskazania przez Wykonawcę w ofercie miejsca docelowego – stacji przeładunkowej, Wykonawca winien w cenie jednostkowej oferty skalkulować koszty transportu ze stacji przeładunkowej do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Zważywszy na fakt, że zakres zamówienia dotyczy zagospodarowania odpadów, a po stronie zamawiającego jest jego odbiór i transport do miejsca docelowego, zastosowanie w niniejszym postępowaniu terytorialne ograniczenie miejsca realizacji przedmiotu zamówienia, w niniejszym stanie faktycznym jest z punktu widzenia zamawiającego w pełni uzasadnione. Transport odpadów z terenu miasta do miejsca docelowego usytuowanego jak najbliżej Tomaszowa Mazowieckiego będzie stanowić wartość dodaną przedsięwzięcia tym samym zamawiający dokona wyboru oferty najkorzystniejszej z punktu widzenia art. 2 pkt 5 pzp. Na wspomnianą wartość dodaną składać się będą m.in.:

-Efekt ekologiczny związany z mniejszą ilością emisji substancji szkodliwych do atmosfery w związku z transportem odpadów na krótszych trasach.

-Efekt ekonomiczny i organizacyjny.

Najistotniejszy z aspektów to znacznie niższe koszty całkowite funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi odebranych od mieszkańców miasta z terenu nieruchomości zamieszkałych. Zgodnie z wytycznymi ustawodawcy na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami składają się nie tylko koszty zagospodarowania odpadami komunalnymi, ale również koszty transportu i ich odbioru od właścicieli nieruchomości, koszty organizacji Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, koszty edukacji ekologicznej mieszkańców oraz koszty administracji. Mając tak sprecyzowany katalog kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu tzw.

śmieciowego w celu optymalizacji kosztów jego funkcjonowania konieczne jest również optymalizowanie kosztów transportu odpadów do miejsc ich zagospodarowania. Im większa odległość do instalacji komunalnej czy stacji przeładunkowej tym większe koszty transportu odpadów ponosi Zamawiający i przede wszystkim mieszkańcy Miasta na organizację całego systemu śmieciowego. Zamówienie powyższe z uwagi na powierzenie odbioru i transportu odpadów podmiotowi wewnętrznemu służyć winno przede wszystkim optymalizacji i redukcji kosztów funkcjonowania wszelkich kosztów związanych z organizacją systemu gospodarki odpadami. Odległość i transport odpadów do miejsc znacznie oddalonych od siedziby Zamawiającego powodują generowanie znacznie większych kosztów związanych z paliwem, serwisem pojazdów, opłatami drogowymi czy kosztami osobowymi. Dlatego też z punktu widzenia ekonomiki procesu – systemu śmieciowego konieczne i najbardziej racjonalne pod względem ekonomicznym jest ograniczenie terytorialne w niniejszym Zamówieniu. Na marginesie tylko zamawiający wskazuje, że od wyroku TSUE w sprawie C-513/99 Concordia Bus przyjmuje się, iż ochrona środowiska jest dobrem samym w sobie, które można i należy brać pod uwagę przy udzielaniu zamówień publicznych, a obecnie kwestie ekologiczne, oprócz m.in. społecznych, stanowią wręcz jeden z priorytetów Unii Europejskiej związanych z zamówieniami publicznymi, wyraźnie i wielokrotnie wskazanych w dyrektywach 2014/24/UE i 2014/25/UE, zarówno w preambule, jak i w poszczególnych przepisach. Wskazane powyżej aspekty wraz z uzasadnieniem powodują, że zamawiający wprowadził ograniczenie terytorialne do realizacji przedmiotowego zamówienia. Co wielokrotnie potwierdza orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej (np. KIO 732/11 KIO 496/15) – zamawiającemu przysługuje prawo do określenia miejsca realizacji usługi w zastrzeżeniu, że powyższa okoliczność winna uwzględniać jej specyfikę, istniejące realia rynkowe oraz potencjalnych wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu. Z wiedzy jaką zamawiający posiada w odległości do 45 km od Tomaszowa Mazowieckiego istnieje co najmniej 5 podmiotów mogących świadczyć usługę zagospodarowania odpadów. Tym samym nie można mówić o zawężeniu kręgu wykonawców poprzez nieuzasadnione w obiektywny sposób zapisy SWZ. Należy także wskazać, iż opisanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem potrzeb podmiotu zamawiającego jest jego wyłączną domeną. Wykonawca nie ma podstaw do ich kwestionowania, nawet jeżeli uzna je za nieracjonalne lub przedwczesne. Zamawiający ma bowiem prawo do określenia przedmiotu usługi w taki sposób, który uzna za adekwatny do jego potrzeb. Racjonalność wydatkowania środków publicznych określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W ocenie zamawiającego każdy podmiot zamawiający ma prawo tak określić przedmiot zamówienia, aby uzyskać oczekiwany efekt, gdyż ustawodawca pozostawił zamawiającemu możliwość precyzowania cech przedmiotu zamówienia w sposób chroniący jego zobiektywizowany interes. Tym samym wprowadzony do SIWZ zapis o ograniczeniu terytorialnym w niniejszym zamówieniu należy uznać za uzasadniony. (...)

Na poparcie tych wymagań, w szczególności co do spornej odległości, Zamawiający powołał się na pismo z 30.01.2026 r. poprzedzające wszczęcie postępowania ogłoszeniem z 4.02.2026 r. – w którym Zakład Gospodarki Wodno-Kanalizacyjnej (ZGWK) przedstawił oszacowanie wzrostu kosztów transportu jakie ZGWK w Tomaszowie Mazowieckim Sp. z o.o. poniosłoby w przypadku, gdy odległość do instalacji zagospodarowania odpadów wzrosła o 15 km. Ta analiza jest związana z unieważnionym przetargiem ogłoszonym 6.11.2025 r. w którym – jak podał wykonawca w odwołaniu – wymagano, aby realizacja przedmiotu zamówienia odbywała się w odległości nie dalszej niż 60 km od granic miasta Tomaszowa Mazowieckiego. W piśmie ZGWK podano: *„Przy założeniu, że liczba kursów i ilość odpadów będą na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym, zwiększenie odległości o 15 km spowoduje zwiększenie przebiegów pojazdów o 70 620 km/rok, bo realna droga do pokonania przy jednym kursie śmieciarki zwiększa się rzeczywiście o 30 km. Wynika to z zwiększonej odległości dojazdu o 15 km oraz potrzeby powrotu również wynoszącego 15 km. Wzrost pokonanego przebiegu spowoduje zwiększenie kosztów zakupu paliwa i Adblue o 174 579 zł/rok. Dodatkowo zwiększenie odległości transportu odpadów do instalacji o 15 km spowoduje wydłużenie czasu potrzebnego na transport i wysypianie odpadów dla jednego pojazdu o 32 minuty (wartość została oszacowana na podstawie obliczeń własnych przy wykorzystaniu danych z Google Maps), co łącznie dla wszystkich transportów wyniesie około 1 255 godzin na rok. Wydłużenie czasu pracy będzie generowało dodatkowe koszty w postaci dodatkowych etatów, co zostało oszacowane na poziomie 272 398 zł (dla 3 dodatkowych etatów z wynagrodzeniem miesięcznym równym 7566 zł z kosztami pracodawcy) oraz koniecznością pozyskania dodatkowego pojazdu śmieciarki, którego koszt zakupu szacuje się na poziomie 1 200 000 zł. Oszacowano jednocześnie dodatkowy koszt serwisu na poziomie 9 695 zł”. W podsumowaniu wskazano: (...) Razem roczne koszty dodatkowe w przypadku zwiększenia odległości o 15 km oszacowano na około 667 539 zł.”*

Ta kalkulacja – jak wskazywał Zamawiający – została sporządzona w związku z planowanym ogłoszeniem przetargu dla usługi polegającej – jak stanowi rozdział 4 ust.1 SWZ - na (...)zagospodarowaniu: a) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (kod odpadu - 20.03.01), b) odpadów ulegających biodegradacji (kod odpadu - 20 02 01)”.

Mając na uwadze powyższe ustalenia w kontekście podnoszonego w odwołaniu zarzutu należy uznać, że obiektywne potrzeby Zamawiającego zostały uprawdopodobnione. W SWZ wskazano na efekt ekonomiczny, ekologiczny

i organizacyjny. Ze stanu faktycznego tej sprawy wynika, że na sposób działania systemu odpadowego w Gminie ma wpływ odbiór odpadów i ich transport, który jest realizowany w systemie in-house – przez podmiot wewnętrzny tej Gminy. Zatem organizacja systemu odpadowego w tej Gminie powoduje, że opisując sposób realizacji zamówienia Zamawiający musi uwzględniać terytorialne ograniczenie miejsca realizacji przedmiotu zamówienia, albowiem po stronie Zamawiającego jest odbiór i transport odpadów do miejsca docelowego. Z analizy przedstawionej przez ZGWK w piśmie z 30.01.2026 r. wynika bowiem, że gdy odległość do instalacji zagospodarowania odpadów wzrasta o 15 km to powoduje: (1) zwiększenie kosztów zakupu paliwa i Adblue o 174 579 zł/rok; (2) wydłużenie czasu potrzebnego na transport i wysypanie odpadów dla jednego pojazdu będzie generowało dodatkowe koszty w postaci: (a) dodatkowych etatów, co zostało oszacowane na poziomie 272 398 zł; (b) koniecznością pozyskania dodatkowego pojazdu śmieciarki, którego koszt zakupu szacuje się na poziomie 1 200 000 zł; (c) dodatkowy koszt serwisu na poziomie 9 695 zł. Tym samym kwestionowane okoliczności w opisie przedmiotu zamówienia nie potwierdzają, że sporne wymaganie, w tym co do odległości z założenia jest nieproporcjonalne do wartości i celów jakie zamierza osiągnąć Zamawiający realizując zamówienie.

Zamawiający ze względu na aspekt ekonomiczny - koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami obejmujące koszt zagospodarowania odpadów komunalnych, których dotyczy przetarg i koszty ponoszone bezpośrednio przez gminę m.in. transportu i ich odbioru od właścicieli nieruchomości, miał podstawy uwzględnić terytorialne ograniczenie miejsca realizacji przedmiotu zamówienia. Niewątpliwie zwiększona ilość kilometrów wynikająca z odległości w jakiej zlokalizowane jest miejsce przekazania odpadów lub stacja przeładunkowa wpływa na koszty transportu, a w konsekwencji na wysokość rekompensaty ponoszonej przez Zamawiającego w ramach rozliczenia usługi realizowanej przez spółkę w trybie in-house. Dalej w konsekwencji wpływa na ogólny koszt systemu i wysokość składki ponoszonej przez mieszkańca. Opłata bowiem jaką wnoszą mieszkańcy obejmuje nie tylko zagospodarowanie odpadów, ale również ich odbiór i transport. Zatem w obiektywnym interesie ekonomicznym Zamawiającego jest transport do jak najbliższego miejsca przekazania odpadów lub stacji przeładunkowej. Odwołujący kwestionując efekt ekonomiczny nie przedstawia alternatywnych dowodów na okoliczność, że zwiększenie konkurencyjności polegające na usunięciu odległości 45 km lub jej zwiększenie do 70 km mierzonych od granic miasta pozwoli na osiągnięcie korzystniejszego efektu ekonomicznego aniżeli przedstawiany przez Zamawiającego. W przypadku kwestionowanego punktu odniesienia – sposobu pomiaru odległości (od siedziby Zamawiającego do miejsca przekazania odpadów) ten sposób jest zrozumiale zdefiniowany, a powrót do pomiaru od granic miasta nie stanowi o jego niespójności. Zamawiający wyjaśniał, że zmiana została podyktowana obiektywnymi problemami ujawnionymi w unieważnionym przetargu. Argumentacja Odwołującego co do zmienności limitów odległości i sposobu pomiaru nie musi dowodzić instrumentalnego charakteru warunków. Ponadto wykonawca nie dowodził, że ich zmiana ma na celu wybór konkretnego wykonawcy. Także nie został podważony krąg wykonawców, którzy potencjalnie mogą spełniać wskazywany limit odległości. Ze stanu faktycznego wynika ponadto, że dotychczasowe przetargi, których uczestnikiem był Odwołujący i, których dotyczą zmienne wartości odległości (od 45 do 70 km różnie mierzonych) kończyły się unieważnieniem nie z powodu odrzucenia oferty wykonawcy czy jego wykluczeniem tylko z uwagi na brak ofert lub ich ceny nie adekwatne do środków Zamawiającego. Izba również zwraca uwagę, że także nie została podważona w odwołaniu argumentacja, co do modyfikacji w SWZ w tym przetargu miejsca przekazania odpadów. Wskazano bowiem w cytowanym punkcie 10 nie tylko na adres instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, ale także na możliwość wskazania stacji przeładunkowej.

Kolejnym aspektem wskazanym w opisie przedmiotu zamówienia, który nie został podważony w odwołaniu, jest aspekt ekologiczny, który także mógł decydować o ograniczeniu limitu kilometrów. Odwołujący kwestionując argumentację co do wskazanego w SWZ efektu ekologicznego związanego z mniejszą ilością emisji substancji szkodliwych do atmosfery w związku z transportem odpadów na krótszych trasach, prezentuje w odwołaniu (pkt 25) możliwe poziomy emisji spalin w zależności od normy, wieku i stanu technicznego pojazdu nie konkretyzując jak to przekłada się na ten przetarg i pojazdy (flotę samochodową) podmiotu wewnętrznego Zamawiającego, a pojazdy Odwołującego. Izba zwraca uwagę, że ocenie podlegają okoliczności, o których wiedzę miał lub mógł mieć dostępną wykonawca na dzień ogłaszania przez Zamawiającego przetargu. W konkluzji Izba stwierdza, że w odwołaniu nie podważono argumentacji Zamawiającego, że wprowadzając ograniczenie terytorialne uwzględniano zasadę bliskości i aspekty środowiskowe, co jest spójne z unijną polityką zamówień proekologicznych oraz krajowymi przepisami o odpadach, promującymi przetwarzanie odpadów w pobliżu miejsca ich wytworzenia.

W konkluzji Izba stwierdza, że podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 99 ust. 1, 2 i 4 w zw. z naruszeniem art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp w zw. z naruszeniem art. 17 ust. 1 ustawy Pzp w kontekście argumentacji podnoszonej przez Odwołującego nie podlega uwzględnieniu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

