Sygn. akt KIO 993/26

WYROK

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący:Michał Pawłowski

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 2 marca 2026 r. przez wykonawcę Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiu w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Gminę Wrocław w imieniu i na rzecz której działa EKOSYSTEM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu

orzeka:

1. Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutów nr 1 i 2 odwołania w całości oraz częściowo zarzut nr 3 odwołania w zakresie naruszenia art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 w zw. z art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do wyjaśnień złożonych przez wykonawcę EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu w dniu 6 lutego 2026 r. wraz z załącznikami do wyjaśnień i nakazuje zamawiającemu – Gminie Wrocław w imieniu i na rzecz której działa EKOSYSTEM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu:
   1.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu, tj. oferty złożonej przez wykonawcę EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu.
   1.2. Odtajnienie wyjaśnień złożonych przez wykonawcę EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu w dniu 6 lutego 2026 r. wraz z załącznikami do wyjaśnień oraz ich udostępnienie odwołującemu.
   1.3. Wykluczenie wykonawcy EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.
   1.4. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu.
2. W pozostałym zakresie zarzuty odwołania oddala.
3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – wykonawcę Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiuw 3/8 części i zamawiającego – Gminę Wrocław w imieniu i na rzecz której działa EKOSYSTEM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu w 5/8 części i:
   3.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego na wynagrodzenie pełnomocnika, kwotę 851 zł 00 gr (osiemset pięćdziesiąt jeden złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem kosztów dojazdu na rozprawę i kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego na wynagrodzenie pełnomocnika.
   3.2. Zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego kwotę 10 806 zł 88 gr (dziesięć tysięcy osiemset sześć złotych osiemdziesiąt osiem groszy) stanowiącą część kosztów postępowania odwoławczego poniesionych przez odwołującego.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia – przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący:……

Sygn. akt KIO 993/26

Gmina Wrocław w imieniu i na rzecz której działa EKOSYSTEM Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu, zwana dalej „Zamawiającym”, działając na podstawie przepisów ustawy dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, ze zm.), zwanej dalej „ustawą PZP”, prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *„usuwanie padłych zwierząt z terenu gminy Wrocław”.*

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2025 r., pod numerem 2025/S 230-789958.

W dniu 2 marca 2026 r. (data wpływu do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej) wykonawcaWrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiu,zwany dalej „Odwołującym” lub „wykonawcą ALBA”, wniósł odwołanie wobec czynności i zaniechań Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu polegających na:

1) wyborze jako oferty najkorzystniejszej oferty wykonawcy EPA GREEN Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu (zwanego dalej „wykonawcą EPA GREEN”),

2) zaniechaniu wykluczenia z postępowania wykonawcy EPA GREEN na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP oraz zaniechania odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP pomimo, że wykonawca ten nie przedstawił istotnych, kompletnych i weryfikowalnych informacji dotyczących nałożonych wobec niego sankcji kontraktowych w okresie relewantnym dla oceny przesłanki wykluczenia określonej w art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP, czym uniemożliwił Zamawiającemu dokonania rzetelnej oceny, czy nie zachodzi wobec niego przesłanka poważnego lub długotrwałego nienależytego wykonywania zobowiązań zawodowych,

3) zaniechaniu wykluczenia wykonawcy EPA GREEN na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP oraz zaniechania odrzucenia jego oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP pomimo, że wykonawca ten – w wyniku zamierzonego działania lub co najmniej rażącego niedbalstwa, ewentualnie lekkomyślności – wprowadził Zamawiającego w błąd bądź zataił informacje mogące mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane w postępowaniu, dotyczące nałożonych wobec niego kar umownych, udzielając w formularzu JEDZ odpowiedzi niezgodnej ze stanem faktycznym, a następnie przedstawiając wyłącznie ogólnikowe i nieweryfikowalne wyjaśnienia, które w istocie należy traktować jako równoważne z brakiem realizacji obowiązku informacyjnego,

4) zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN pomimo, że oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a złożone wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny,

5) nieujawnieniu Odwołującemu pełnej treści:

− wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę EPA GREEN w dniu 21 stycznia 2026 r. wraz z załącznikami, pomimo że nie zachodzą przesłanki uznania dokonanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa za skuteczne, a dokumenty te stanowią podstawę wyboru oferty najkorzystniejszej,

− wyjaśnień z dnia 6 lutego 2026 r. (załącznik do skorygowanego JEDZ) w zakresie okoliczności nałożenia na wykonawcę administracyjnych kar pieniężnych, wyjaśnienia w przedmiocie naprawienia szkody wyrządzonej nieprawidłowym postępowaniem, a także opis środków technicznych, organizacyjnych i kadrowych podjętych przez Wykonawcę w celu zapobiegania dalszemu, nieprawidłowemu postępowaniu.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 128 ust. 4 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez zaniechanie wykluczenia wykonawcy EPA GREEN z postępowania, pomimo że wykonawca ten w pierwotnie złożonym w formularzu JEDZ (część III, sekcja C) udzielił odpowiedzi przeczącej na pytanie, czy znajdował się w sytuacji, w której wcześniejsza umowa w sprawie zamówienia publicznego została rozwiązana przed czasem lub w której nałożone zostało odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje w związku z taką umową, podczas gdy – jak sam następnie przyznał w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. – kary umowne były wobec niego naliczane zarówno przez obecnego Zamawiającego, jak i przez innych zamawiających, przy czym wykonawca nie ujawnił w JEDZ ani w wyjaśnieniach żadnych konkretnych informacji dotyczących liczby, wysokości, dat, przyczyn ani skali tych sankcji, następnie – dopiero po wezwaniu do złożenia podmiotowych środków dowodowych – wykonawca EPA GREEN przedłożył zmodyfikowany formularz JEDZ wraz z informacjami dotyczącymi kar umownych, które dodatkowo zostały objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, co nie usuwa pierwotnego uchybienia i uniemożliwia Zamawiającemu dokonanie rzetelnej i obiektywnej oceny, czy nie zachodzi wobec niego przesłanka wykluczenia określona w art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP (zarzut nr 1),

2) art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 oraz art. 16 pkt 1 i

2 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN, pomimo że wykonawca ten podlega wykluczeniu z postępowania, gdyż w formularzu JEDZ, w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa, bądź też lekkomyślności, złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o braku nałożenia wobec niego odszkodowań lub innych porównywalnych sankcji w związku z realizacją wcześniejszych umów w sprawie zamówienia publicznego, a następnie przyznał w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r., że kary umowne były wobec niego naliczane, nie ujawniając jednak ich zakresu, liczby ani podstaw ich nałożenia, co stanowi co najmniej wprowadzenie Zamawiającego w błąd lub zatajenie informacji mogących mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane w postępowaniu i skutkuje obowiązkiem wykluczenia wykonawcy oraz odrzucenia jego oferty (zarzut nr 2),

3) art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 w zw. z art. 74 ust. 2 ustawy PZP oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do:

− wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę EPA GREEN w dniu 21 styczna 2026 r. wraz z załącznikami, obejmujących całość kalkulacji ceny i dowodów na poparcie wyjaśnień,

− wyjaśnień złożonych przez wykonawcę EPA GREEN w dniu 6 lutego 2026 r., stanowiących załącznik do skorygowanego przez wykonawcę oświadczenia JEDZ, obejmujących Informacje dotyczące okoliczności nałożenia na wykonawcę administracyjnych kar pieniężnych, wyjaśnienia w przedmiocie naprawienia szkody wyrządzonej nieprawidłowym postępowaniem, a także opis środków technicznych, organizacyjnych i kadrowych podjętych przez wykonawcę w celu zapobiegania dalszemu, nieprawidłowemu postępowaniu,

a następnie zaniechanie ich ujawnienia Odwołującemu po wyborze oferty najkorzystniejszej, podczas gdy wykonawca nie wykazał spełnienia ustawowych przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, co narusza zasadę jawności i przejrzystości postępowania oraz pozbawia Odwołującego realnej możliwości weryfikacji prawidłowości czynności Zamawiającego i skorzystania ze środków ochrony prawnej (zarzut nr 3),

4) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę EPA GREEN oraz zaniechanie odrzucenia jego oferty, pomimo że złożone wyjaśnienia – w szczególności w części jawnej – nie zawierają konkretnych, weryfikowalnych danych ani dowodów uzasadniających realność zaoferowanej ceny, a tym samym nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny, jak również poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN, pomimo że oferta ta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia (zarzut nr 4).

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

1) unieważnienia czynności wyboru oferty wykonawcy EPA GREEN dokonanej w dniu 18 lutego 2026 r.,

2) wykluczenia wykonawcy EPA GREEN z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 8 lub art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP,

3) odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP jako oferty złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu,

4) odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu pełnej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny z dnia 21 stycznia 2026 r. wraz z załącznikami oraz wyjaśnień z dnia 6 lutego 2026 r. (załącznik do skorygowanego JEDZ) jako nieskutecznie zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa,

5) powtórzenia czynności badania i oceny ofert, z uwzględnieniem obowiązku:

a) dokonania prawidłowej oceny przesłanek wykluczenia wykonawcy EPA GREEN,

b) dokonania ponownej, zgodnej z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP, oceny wyjaśnień rażąco niskiej ceny,

c) odrzucenia oferty EPA GREEN.

Ponadto Odwołujący wniósł o obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą.

W uzasadnieniu zarzutu nr 1 odwołania wykonawca ALBA podał, że z treści złożonego przez wykonawcę EPA GREEN Formularza JEDZ wynika, że wykonawca udzielił odpowiedzi przeczącej na pytanie, czy znajdował się w sytuacji, w której wcześniejsza umowa w sprawie zamówienia publicznego została rozwiązana przed czasem lub w której nałożone zostało odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje w związku z taką umową. Odpowiedź ta wzbudziła uzasadnione wątpliwości Zamawiającego, ponieważ z przebiegu wcześniejszych kontraktów realizowanych przez wykonawcę EPA GREEN na rzecz Zamawiającego wynikało, że w toku ich wykonywania były na tego wykonawcę nakładane kary umowne. W związku z tym Zamawiający pismem z dnia 15 stycznia 2026 r. wezwał wykonawcę EPA

GREEN do złożenia wyjaśnień dotyczących tego oświadczenia. W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego wykonawca EPA GREEN wskazał, że brak ujawnienia informacji o naliczonych karach umownych w formularzu JEDZ wynikał z przyjętej przez niego oceny, że kary te nie miały charakteru odszkodowawczego, ani nie stanowiły sankcji porównywalnych w rozumieniu pytania zawartego w JEDZ. Wykonawca ten argumentował, że kary miały charakter incydentalny, były naliczane w związku z bieżącymi uchybieniami o ograniczonej wadze oraz nie prowadziły do rozwiązania umów ani do powstania szkody po stronie zamawiających. Wykonawca EPA GREEN podniósł również, że w przypadku kar naliczonych przez obecnego Zamawiającego okoliczności te były mu znane z urzędu, a zatem nie wymagały dodatkowego ujawnienia w oświadczeniu. W konsekwencji wykonawca uznał, że brak wskazania tych informacji w JEDZ był uzasadniony i nie stanowił podania informacji nieprawdziwych ani wprowadzających w błąd. Jednocześnie wykonawca EPA GREEN przyznał, że kary umowne były wobec niego naliczane nie tylko przez obecnego Zamawiającego, ale także przez innych zamawiających, jednak jego zdaniem okoliczności te nie podlegały obowiązkowi ujawnienia w JEDZ, przy czym nawet na etapie składania wyjaśnień nie podał, w ramach jakich umów oraz przez jakich zamawiających kary te zostały naliczone. W ocenie Odwołującego takie stanowisko wykonawcy EPA GREEN jest sprzeczne z konstrukcją art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP i utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołujący podniósł, że nawet jeżeli nałożone na tego wykonawcę kary umowne nie miały charakteru odszkodowawczego, ani nie świadczyły o nienależytym wykonywaniu umowy, to jego obowiązkiem było poinformowanie o tym fakcie w sposób umożliwiający Zamawiającemu weryfikację podanych w JEDZ informacji. Wykonawca EPA GREEN jednakże najpierw w oświadczeniu JEDZ zataił informację o naliczonych mu karach umownych, a następnie w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień podał jedynie informację, że kary były mu naliczane zarówno przez Gminę Wrocław, jak i innych zamawiających, ale zarazem nie wskazał liczby kar, ich wysokości, okresu ich naliczania, relacji do wartości realizowanych kontraktów, ani szczegółowego opisu naruszeń, które legły u ich podstaw. Według Odwołującego taki sposób działania pozostaje w sprzeczności z utrwalonym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, zgodnie z którym obowiązek informacyjny wykonawcy w JEDZ ma charakter pełny i nie może być zastępowany własną oceną wykonawcy co do „nieistotności" określonych zdarzeń. Odwołujący zauważył, że wykonawca EPA GREEN w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. unika podania choćby jednej konkretnej okoliczności, która potwierdzałaby jego ocenę, co jest zastanawiające w świetle jego wyjaśnień i może świadczyć o próbie zatajenia istotnych okoliczności, które Zamawiający mógłby samodzielnie zweryfikować. Odwołujący podkreślił, że zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26 września 2023 r. w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 12/23, wykonawca jako profesjonalista, ma obowiązek transparentnie informować zamawiającego o swojej sytuacji, w tym o karach umownych, aby umożliwić zamawiającemu ocenę podstaw wykluczenia. Sąd Okręgowy w Warszawie podkreślił, że konstrukcja JEDZ umożliwia wykonawcy pełne wykazanie niepodlegania wykluczeniu i daje możliwość szerokiego odniesienia się do udzielonych informacji pod warunkiem, że taka informacja zostanie wskazana, po zaznaczeniu odpowiedzi „tak" na sporne pytanie w JEDZ jest do wypełnienia pole o nazwie „proszę je opisać", gdzie wykonawca ma możliwość szczegółowego odniesienia się do udzielonej odpowiedzi. W takiej sytuacji, nawet jeśli Wykonawca EPA GREEN nie uznawał, że zaistniały wobec niego przesłanki wykluczenia, to ciążył na nim bezwzględny obowiązek poinformowania Zamawiającego w JEDZ o wystąpieniu wobec niego okoliczności wskazanych w treści pytania.

Odwołujący dodał, że z posiadanych przez niego informacji wynika, że wykonawca EPA GREEN w latach 2021–2024 realizował szereg umów o zamówienia publiczne, w szczególności na rzecz Gminy Wrocław (m. in. umowy nr 128/Z/2024/G oraz 129/Z/2024/G jako członek konsorcjum), Teatru Muzycznego CAPITOL we Wrocławiu (umowa nr 1150/21), a także innych podmiotów z sektora finansów publicznych, w tym Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Z dokumentów obejmujących noty obciążeniowe wystawiane ramach realizacji umowy nr 1150/21 zawartej z Teatrem Muzycznym CAPITOL we Wrocławiu wynika, że wobec wykonawcy EPA GREEN naliczono karę umowną notą z dnia 30 grudnia 2022 r. Data ta mieści się w trzyletnim okresie liczonym wstecz od terminu składania ofert w przedmiotowym postępowaniu, co oznacza, że co najmniej jedna z udokumentowanych sankcji kontraktowych została nałożona w okresie bezpośrednio relewantnym dla oceny przesłanki wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. Okoliczność ta ma istotne znaczenie, ponieważ potwierdza, że nie chodzi o wyłącznie historyczne, odległe w czasie zdarzenia, ale o sankcję nałożoną w okresie objętym ustawowym horyzontem oceny rzetelności wykonawcy. Jednocześnie rodzi to uzasadnione wątpliwości, czy w latach 2023–2025 wobec wykonawcy EPA GREEN nie były naliczane dalsze kary umowne w ramach innych realizowanych kontraktów, w szczególności na rzecz Gminy Wrocław lub innych zamawiających publicznych. W przedmiotowej sprawie wykonawca EPA GREEN nie tylko nie ujawnił w Formularzu JEDZ pełnych informacji o nałożonych karach umownych, ale również w wyjaśnieniach przyznał, że kary były naliczane zarówno przez obecnego Zamawiającego, jak i przez innych zamawiających. Jednocześnie powołał się on na realizację usług na rzecz innych podmiotów, a zatem sam wskazał na szerszy zakres swojej aktywności kontraktowej, co tym bardziej uzasadniało pełną notyfikację wszystkich sankcji, które mogły stanowić podstawę do zastosowania art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. Zdaniem Odwołującego nie może zostać zaakceptowana

argumentacja, że skoro Zamawiający posiadał wiedzę o karach naliczonych przez siebie, to brak ich ujawnienia w JEDZ nie miał znaczenia, ponieważ po pierwsze Formularz JEDZ obejmuje relacje ze wszystkimi zamawiającymi, a nie wyłącznie z jednym podmiotem, a po drugie nawet w odniesieniu do kar naliczonych przez obecnego Zamawiającego wykonawca powinien przedstawić własną narrację i dane umożliwiające ocenę charakteru, częstotliwości i skali naruszeń. Odwołujący wskazał, że nawet kary umowne, które w ocenie wykonawcy nie mają charakteru odszkodowawczego, mogą mieć istotne znaczenie dla oceny rzetelności wykonawcy, jeżeli były nakładane za częste, powtarzalne naruszenia obowiązków umownych. Sam fakt, że sankcja nie doprowadziła do rozwiązania umowy ani nie została zakwalifikowana przez wykonawcę jako „odszkodowawcza", nie przesądza o jej irrelewantności z punktu widzenia art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. Kary naliczane systematycznie, nawet jeśli jednostkowo opiewają na niewielkie kwoty, mogą świadczyć o nieprawidłowym sposobie realizacji umowy i wpływać na ocenę wiarygodności oraz należytej staranności wykonawcy. Z tego względu Zamawiający powinien dysponować pełną informacją o ich liczbie, wysokości i przyczynach, aby móc dokonać samodzielnej i obiektywnej oceny czy zdarzenia te nie wypełniają przesłanki wykluczenia, gdyż jeśli okaże się, że kary umowne były naliczane w sposób powtarzalny i w znacznym zakresie, a ich przyczyną były uchybienia leżące po stronie wykonawcy, aktualizuje się przesłanka określona w art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP odnosząca się do poważnego lub długotrwałego nienależytego wykonywania istotnych zobowiązań zawodowych. Według Odwołującego to nie sam wykonawca, lecz Zamawiający powinien dokonać oceny, czy określone zdarzenia mają charakter marginalny, czy też wskazują na utrwalony problem w wykonywaniu zobowiązań. Odwołujący podkreślił, że sam Zamawiający w wezwaniu do wyjaśnień wskazał, że niezależnie od własnej oceny wykonawcy co do braku podstaw wykluczenia, ciążył na nim obowiązek ujawnienia w oświadczeniu obiektywnych faktów dotyczących nałożonych kar umownych, gdyż pytanie w JEDZ odnosi się do notyfikacji zdarzeń podlegających ocenie Zamawiającego, a nie do ich subiektywnej kwalifikacji przez wykonawcę. Odwołujący podniósł, że nawet wezwanie w trybie art. 128 ust. 4 ustawy PZP nie może prowadzić do wielokrotnego „naprowadzania" wykonawcy na treść, której pierwotnie nie ujawnił. Zasada jednokrotności wezwania do złożenia, uzupełnienia lub poprawienia oświadczeń i dokumentów, ugruntowana zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, oznacza, że zamawiający może żądać usunięcia tej samej nieprawidłowości tylko raz, a po wyczerpaniu tej procedury zobowiązany jest dokonać oceny na podstawie materiału znajdującego się w aktach postępowania. Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie wskazywała, że ponowne wzywanie wykonawcy w tym samym zakresie byłoby sprzeczne z zasadą równego traktowania wykonawców i mogłoby to prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania jednego z nich. W związku z tym Odwołujący skonstatował, że w realiach tej sprawy ponowne wezwanie wykonawcy EPA Green do „doprecyzowania" liczby, wysokości i przyczyn naliczonych kar umownych oznaczałoby w istocie umożliwienie wykonawcy ukształtowania treści oświadczenia w sposób, którego pierwotnie nie ujawnił, a tym samym prowadziłoby do niedopuszczalnego uzupełniania informacji mających znaczenie dla oceny podstaw wykluczenia. Skoro po prawidłowo sformułowanym wezwaniu z dnia 15 stycznia 2026 r. wykonawca nie przedstawił danych pozwalających na weryfikację istotnych okoliczności, Zamawiający powinien był wyciągnąć z tego faktu konsekwencje prawne i uznać, że wykonawca nie wykazał braku podstaw wykluczenia. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że w dniu 6 lutego 2026 r. wykonawca EPA Green z własnej inicjatywy złożył zmodyfikowany formularz JEDZ wraz z informacjami dotyczącymi nałożonych kar oraz opisem działań naprawczych (self-cleaning), przy czym dokumenty te zostały w całości objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Działanie to miało charakter następczy i nastąpiło już po złożeniu pierwotnego oświadczenia oraz po udzieleniu wyjaśnień z dnia 21 stycznia 2026 r., w których wykonawca nie tylko nie skorygował treści JEDZ, ale podtrzymał stanowisko, że naliczone kary nie podlegały ujawnieniu. Odwołujący zauważył, że w toku postępowania wykonawca złożył zatem trzy różniące się treściowo oświadczenia w zakresie tej samej przesłanki wykluczenia: 1) w pierwotnym JEDZ zaprzeczył istnieniu sankcji, 2) w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. przyznał fakt naliczania kar, lecz zakwestionował obowiązek ich ujawnienia, 3) ostatecznie w dniu 6 lutego 2026 r. zmodyfikował JEDZ i przedłożył informacje wraz z opisem działań naprawczych. Według Odwołującego tak istotne i ewolucyjne zmiany stanowiska przez wykonawcę prowadzą do powstania wewnętrznych sprzeczności w jego oświadczeniach i podważają ich wiarygodność. Skoro wykonawca ostatecznie zdecydował się na złożenie dokumentów o charakterze self-cleaningu, to oznacza to, że sam uznał istnienie okoliczności mogących stanowić podstawę wykluczenia. Tym samym pierwotne oświadczenie zawarte w JEDZ, w którym zaprzeczył istnieniu porównywalnych sankcji, powinno być ocenione jako nieprawdziwe lub co najmniej wprowadzające Zamawiającego w błąd. Odwołujący podkreślił, że samooczyszczenie jest procedurą autonaprawczą, inicjowaną przez wykonawcę równocześnie z ujawnieniem okoliczności stanowiących podstawę wykluczenia. Nie służy ono sanowaniu uprzednio złożonego nieprawdziwego oświadczenia ani zastępowaniu informacji nieujawnionej w JEDZ informacją prawdziwą na późniejszym etapie postępowania. Niedopuszczalne jest również zastosowanie art. 128 ust. 1 ustawy PZP w celu „podmiany" pierwotnego oświadczenia, gdyż przepis ten nie może prowadzić do zastępowania informacji nieprawdziwej informacją prawdziwą. Późniejsze, jednostronne i następcze złożenie w dniu 6 lutego 2026 r. zmodyfikowanego JEDZ wraz z dokumentami o charakterze self-cleaning nie mogło skutecznie sanować

wcześniejszego uchybienia, ponieważ na tym etapie postępowania doszło do utrwalenia stanu polegającego na złożeniu nierzetelnego oświadczenia wstępnego. Instytucja samooczyszczenia nie służy naprawianiu skutków złożenia nieprawdziwego JEDZ, lecz umożliwia wykonawcy wykazanie swojej rzetelności równocześnie z ujawnieniem okoliczności stanowiących podstawę wykluczenia. Nie może ona funkcjonować jako mechanizm „korekty" oświadczenia złożonego uprzednio w sposób niezgodny ze stanem faktycznym. Akceptacja przez Zamawiającego takiego modelu działania prowadziłaby do nieuprawnionego uprzywilejowania wykonawcy, który dopiero po ujawnieniu wątpliwości i po analizie ryzyka procesowego zdecydował się zmienić swoje stanowisko. Taka praktyka godzi w zasadę równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości postępowania, ponieważ pozwala na „testowanie" treści oświadczenia JEDZ bez realnych konsekwencji prawnych. W konsekwencji zdaniem Odwołującego obowiązek wykluczenia wykonawcy powstał najpóźniej z chwilą, gdy po wezwaniu w trybie art. 128 ust. 4 ustawy PZP nie wykazał on braku podstaw wykluczenia. Późniejsze działania wykonawcy nie mogły już odwrócić skutków złożenia nierzetelnego oświadczenia wstępnego ani zwolnić Zamawiającego z obowiązku zastosowania art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP.

Odwołujący uznał zatem, że wykonawca EPA GREEN nie wykonał w sposób należyty ciążącego na nim obowiązku wykazania, że pomimo naliczenia wobec niego kar umownych w toku realizacji wcześniejszych umów nie zachodzi wobec niego przesłanka wykluczenia przewidziana w art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. W takiej sytuacji Zamawiający zobowiązany był do zastosowania tej przesłanki i wykluczenia wykonawcy z postępowania. Odwołujący ponadto podkreślił, że informacje dotyczące kar umownych oraz działań naprawczych zostały w całości objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, co w praktyce uniemożliwiło mu jakąkolwiek realną kontrolę prawidłowości oceny dokonanej przez Zamawiającego. W sytuacji, w której wykonawca zmienia treść swojego oświadczenia w zakresie JEDZ, a następnie utajnia kluczowe informacje mające znaczenie dla oceny przesłanki wykluczenia, Zamawiający powinien ze szczególną ostrożnością zweryfikować zasadność takiego zastrzeżenia, a nie przyjmować je bezkrytycznie. Wątpliwości Odwołującego wzbudził również fakt, że Zamawiający, akceptując zarówno zmianę stanowiska wykonawcy w zakresie JEDZ, jak i objęcie nowych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa, udostępnił stosowne dokumenty dopiero w dniu upływu terminu na wniesienie odwołania. Taki sposób procedowania w istocie ogranicza możliwość skutecznej kontroli czynności Zamawiającego oraz realizacji prawa do środka ochrony prawnej, co jest sprzeczne z zasadą przejrzystości i równego traktowania wykonawców oraz narusza zasadę konkurencyjności postępowania.

W uzasadnieniu zarzutu nr 2 odwołania wykonawca ALBA podniósł, że w postępowaniu tym wykonawca EPA GREEN w Formularzu JEDZ nie ujawnił informacji o naliczonych wobec niego karach umownych, mimo że – jak sam następnie przyznał w swoich wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. złożonych w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego – kary takie były na niego nakładane zarówno przez obecnego Zamawiającego, jak i przez innych zamawiających. Wykonawca EPA GREEN zataił zatem przed Zamawiającym informacje istotne z punktu widzenia oceny braku podstaw wykluczenia. Okoliczności te zostały ujawnione dopiero w odpowiedzi na wezwanie do złożenia wyjaśnień, przy czym nawet wówczas wykonawca nie przedstawił żadnych konkretnych danych pozwalających na ich weryfikację. Z dokumentów udostępnionych przez Zamawiającego w dniu 2 marca 2026 r. wynika, że dopiero w dniu 6 lutego 2026 r., czyli już po złożeniu wyjaśnień z dnia 21 stycznia 2026 r., wykonawca EPA GREEN z własnej inicjatywy złożył skorygowany formularz JEDZ wraz z dodatkowymi informacjami dotyczącymi nałożonych kar oraz opisem działań naprawczych, ale dokumenty te zostały w całości objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Według Odwołującego oznacza to, że pierwotne oświadczenie zawarte w JEDZ było niezgodne ze stanem faktycznym, a jego korekta nastąpiła dopiero na późniejszym etapie postępowania. W świetle tego brak przedstawienia w JEDZ pełnych i konkretnych danych dotyczących nałożonych kar, przy jednoczesnym ich późniejszym przyznaniu, Odwołujący traktuje jako naruszenie obowiązku rzetelnego przedstawienia informacji wymaganych w postępowaniu i działanie mogące wypełniać dyspozycję art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 ustawy PZP.

W ocenie wykonawcy ALBA w przedmiotowej sprawie wykonawca EPA GREEN złożył oświadczenie JEDZ w sposób, który obiektywnie wywoływał u Zamawiającego przekonanie, że wobec wykonawcy nie wystąpiły „odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje" związane z realizacją wcześniejszych umów w sprawie zamówienia publicznego. Zarazem w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. wykonawca EPA GREEN przyznał, że kary umowne były wobec niego naliczane – zarówno przez obecnego Zamawiającego, jak i przez innych zamawiających – jednak wciąż nie ujawnił on żadnych skonkretyzowanych danych pozwalających na ustalenie ich skali, częstotliwości i przyczyn. Zdaniem Odwołującego należy to zakwalifikować jako zatajenie informacji relewantnych dla weryfikacji braku podstaw wykluczenia, ewentualnie jako przedstawienie informacji wprowadzających w błąd, w tym poprzez „odpowiedź negatywną" w JEDZ bez ujawnienia faktów, które niezależnie od oceny wykonawcy mogły mieścić się w zakresie pytania. Późniejsze złożenie skorygowanego JEDZ nie usuwa skutków wcześniejszego złożenia oświadczenia niezgodnego ze

stanem faktycznym. Dla oceny przesłanek z art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 ustawy PZP kluczowe znaczenie ma fakt, że Zamawiający został wprowadzony w błąd na etapie składania oświadczenia wstępnego. Nie jest dopuszczalne zastępowanie informacji nieprawdziwej informacją prawdziwą na późniejszym etapie postępowania, ponieważ prowadziłoby to do obejścia regulacji dotyczących wykluczenia wykonawców oraz podważałoby funkcję oświadczenia JEDZ jako podstawowego instrumentu weryfikacji braku podstaw wykluczenia. Ostatecznie wykonawca, już po złożeniu wyjaśnień podtrzymujących brak obowiązku ujawnienia kar, przedłożył dokumenty o charakterze self-cleaning, obejmujące opis sankcji oraz podjętych działań naprawczych. Taka sekwencja zdarzeń prowadzi do oczywistej sprzeczności w jego stanowisku procesowym. Najpierw wykonawca zaprzeczył istnieniu relewantnych sankcji, a następnie przyznał fakt ich naliczania, lecz zakwestionował obowiązek ich ujawnienia, by ostatecznie złożyć dokumenty właściwe dla sytuacji, w której zachodzi podstawa wykluczenia wymagająca samooczyszczenia. Już sam fakt złożenia self-cleaningu oznacza, że wykonawca uznał istnienie okoliczności mogących wypełniać hipotezę art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP, ponieważ gdyby naliczone kary umowne nie miały potencjalnie relewantnego charakteru z punktu widzenia tej regulacji, składanie oświadczeń i dowodów dotyczących działań naprawczych byłoby całkowicie zbędne.

Według Odwołującego tak istotna i ewolucyjna zmiana stanowiska podważa wiarygodność oświadczeń wykonawcy składanych w toku postępowania oraz potwierdza, że pierwotne oświadczenie zawarte w JEDZ nie odzwierciedlało w sposób rzetelny rzeczywistego stanu faktycznego. W konsekwencji należy przyjąć, że doszło co najmniej do przedstawienia informacji wprowadzających w błąd lub zatajenia informacji mogących mieć istotny wpływ na decyzje Zamawiającego. Informacja o naliczeniu sankcji kontraktowych w toku realizacji wcześniejszych zamówień publicznych stanowi element, który służy Zamawiającemu do oceny wiarygodności i rzetelności wykonawcy oraz do rozważenia, czy zachodzą przesłanki wykluczenia, w tym w szczególności dotyczące nienależytego wykonywania zobowiązań. Odwołujący podniósł, że w orzecznictwie podkreśla się, że informacje przekazywane w postępowaniu – jako warunkujące m. in. ocenę spełniania wymagań postępowania – należy uznać za mogące mieć istotny wpływ na decyzje zamawiającego, a ratio legis regulacji jest przeciwdziałanie brakom należytej staranności po stronie wykonawców. Wykonawca ubiegający się o zamówienie publiczne jest profesjonalistą i obowiązany jest działać z należytą starannością właściwą dla zawodowego charakteru jego działalności. W orzecznictwie wskazuje się, że miernik należytej staranności profesjonalisty nakłada na wykonawcę obowiązek szczególnie uważnego przedstawiania istotnych informacji i weryfikacji, czy deklarowany stan rzeczy odpowiada rzeczywistości; wykonawca nie może prezentować informacji w sposób, który wywołuje u zamawiającego przeświadczenie, że spełnione zostały wymagania, gdy wykonawca nie zapewnił rzetelnej, kompletnej notyfikacji faktów, przy czym już sama potencjalna możliwość takiego wprowadzenia w błąd, pozwala na uznanie, że spełniona jest pierwsza z przesłanek wykluczenia wykonawcy z postępowania. W konsekwencji nie można zaakceptować modelu działania, w którym wykonawca, zamiast ujawnić obiektywne zdarzenia w postaci naliczenie kar umownych, a następnie ewentualnie je wyjaśnić, dokonuje samodzielnej selekcji i kwalifikacji, prowadzącej do udzielenia w JEDZ odpowiedzi negatywnej. I dopiero w razie wezwania ujawnia fakt istnienia sankcji, nadal jednak bez podania danych umożliwiających weryfikację. Nawet przy przyjęciu bardziej ostrożnej kwalifikacji strony podmiotowej zachowania wykonawcy, przesłanka z art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP ma charakter samodzielny, a do jej zastosowania wystarcza wprowadzenie zamawiającego w błąd co najmniej na skutek lekkomyślności lub niedbalstwa. Odwołujący wskazał, że w orzecznictwie akcentuje się, że lekkomyślność polega na przewidywaniu możliwości wprowadzenia w błąd przy bezpodstawnym założeniu, że skutek ten nie nastąpi, natomiast niedbalstwo zachodzi, gdy wykonawca nie przewiduje skutku, choć przy dołożeniu należytej staranności powinien był go przewidzieć. W przedmiotowej sprawie co najmniej takie zachowania należy przypisać wykonawcy, skoro ten mając wiedzę o naliczonych karach umownych nie ujawnił tego faktu w JEDZ, a następnie w wyjaśnieniach nie przedstawił danych pozwalających Zamawiającemu zweryfikować, czy okoliczności te nie mają znaczenia dla oceny podstaw wykluczenia. Z perspektywy art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP nie można także wykluczyć, że działanie wykonawcy EPA GREEN miało charakter zamierzony albo stanowiło przejaw rażącego niedbalstwa. Wykonawca ten nie tylko dysponował pełną wiedzą o istnieniu sankcji kontraktowych, ale także przyjął świadomą koncepcję, że nie ma obowiązku ich ujawnienia, ponieważ jego zdaniem nie mieszczą się one w zakresie pytania w JEDZ. Ponadto wykonawca EPA GREEN następczo złożył dokumenty o charakterze self-cleaningu opisujące nałożone sankcje oraz działania naprawcze. Samo skorzystanie z tej instytucji oznacza, że dostrzegał istnienie okoliczności mogących stanowić podstawę wykluczenia, ponieważ gdyby naliczone kary nie miały potencjalnego znaczenia w świetle art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP, to składanie oświadczeń samooczyszczających byłoby bezprzedmiotowe. Potwierdza to tylko, że pierwotne oświadczenie JEDZ nie odzwierciedlało w pełni rzeczywistego stanu faktycznego. Taka praktyka wprost godzi w funkcję oświadczenia JEDZ, sprowadzając je do deklaracji zależnej od subiektywnej kwalifikacji wykonawcy, zamiast do ujawnienia faktów podlegających ocenie zamawiającego. Odwołujący podkreślił też, informacje dotyczące zakresu nałożonych kar oraz rzekomych działań naprawczych zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. W rezultacie Odwołujący został pozbawiony możliwości zweryfikowania, czy rzeczywiście zachodzą przesłanki skutecznego samooczyszczenia w rozumieniu art.

110 ustawy PZP, a także czy skala i charakter sankcji nie uzasadniają wykluczenia wykonawcy. Akceptacja przez Zamawiającego zarówno zmiany treści JEDZ, jak i utajnienia kluczowych informacji, prowadzi do ograniczenia przejrzystości postępowania oraz utrudnia kontrolę prawidłowości zastosowania przepisów o wykluczeniu wykonawców. W konsekwencji według Odwołującego Zamawiający, pomimo ziszczenia się przesłanek wskazujących na zatajenie informacji lub przedstawienie informacji wprowadzających w błąd, zaniechał zastosowania art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, ewentualnie co najmniej art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP. Skoro wykonawca EPA GREEN podlegał wykluczeniu na jednej z tych podstaw, Zamawiający był zobowiązany do odrzucenia jego oferty jako złożonej przez wykonawcę podlegającego wykluczeniu zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP, czego w przedmiotowym postępowaniu zaniechano.

W uzasadnieniu zarzutu nr 3 odwołania wykonawca ALBA podał, że w dniu 21 stycznia 2026 r. wykonawca EPA GREEN złożył pismo stanowiące odpowiedź na wezwanie Zamawiającego obejmujące dwa wątki, tj. wyjaśnienia w trybie art. 128 ustawy PZP dotyczące oświadczenia złożonego wraz z ofertą Formularza JEDZ oraz wyjaśnienia w trybie art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP w zakresie rażąco niskiej ceny. Jednocześnie wykonawca ten zastrzegł jako tajemnicę przedsiębiorstwa całą część nr II wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz ze wszystkimi załącznikami, obejmującą kalkulację ceny, objaśnienia do kalkulacji oraz dokumenty źródłowe. W części jawnej wyjaśnień, oprócz ogólnych, deklaratoryjnych oświadczeń wykonawcy, sprowadzających się do zapewnień o rzetelności kalkulacji i prawidłowości oszacowania ceny, nie pozostawiono żadnych danych liczbowych ani materiału dowodowego umożliwiającego ocenę realności ceny. Zasadniczą treść wyjaśnień stanowią przepisane fragmenty dokumentacji postępowania, w szczególności opis czynności składających się na usługę, definicje i obowiązki organizacyjne, a ponadto cytaty z orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz Sądów. Całość merytorycznych wyjaśnień rażąco niskiej ceny została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa. Odwołujący podniósł, że zgodnie z art. 16 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy PZP zasadą postępowania jest jawność. Zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi wyjątek od zasady jawności i może być skuteczne wyłącznie w przypadku rzeczywistego wykazania przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ograniczenia tej zasady mają charakter wyjątkowy i podlegają wykładni ścisłej. Odwołujący zaznaczył, że w wyroku z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie o sygn. akt KIO 679/23 Krajowa Izba Odwoławcza jednoznacznie wskazała, że praktyka polegająca na zastrzeganiu jako tajemnicy przedsiębiorstwa całej treści wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami jest oceniana negatywnie. Takie działanie jest nie tylko sprzeczne z przepisami ustawy PZP, ale także utrudnia, jeśli w ogóle nie uniemożliwia, przyporządkowanie poszczególnych argumentów odnoszących się do tajemnicy przedsiębiorstwa konkretnym informacjom zawartym w piśmie. Izba podkreśliła, że uprawnienie do zastrzegania informacji nie może być wykorzystywane jako instrument uniemożliwiający pozostałym wykonawcom weryfikację oferty konkurenta. Zaakceptowanie przez Zamawiającego utajnienia w całości wyjaśnień rażąco niskiej ceny zdaniem Odwołującego narusza nie tylko art. 18 ust. 1–3 ustawy PZP, ale również zasadę przejrzystości postępowania oraz zasadę równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 16 ustawy PZP. Prowadzi to do sytuacji, w której pozostali wykonawcy zostają pozbawieni możliwości oceny, czy domniemanie rażąco niskiej ceny zostało skutecznie obalone, a tym samym uniemożliwia im realną kontrolę prawidłowości czynności Zamawiającego i skuteczne skorzystanie ze środków ochrony prawnej.

Według Odwołującego zastrzeżenie dokonane przez wykonawcę EPA GREEN jest nieskuteczne również z tej przyczyny, że nie spełnia ustawowego wymogu „wykazania" przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy PZP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W świetle art. 18 ust. 3 ustawy PZP ciężar wykazania zasadności zastrzeżenia spoczywa na wykonawcy. Natomiast „wykazanie" oznacza udowodnienie, a nie ogólne powołanie się na przepisy. Wykonawca powinien wykazać łączne spełnienie przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj.: 1) obiektywną wartość gospodarczą informacji, 2) brak ich powszechnej dostępności oraz 3) podjęcie realnych działań w celu zachowania poufności. Wykonawca EPA GREEN ograniczył się natomiast do ogólnego, schematycznego powołania art. 18 ust. 3 ustawy PZP i art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, bez odniesienia do konkretnych informacji objętych zastrzeżeniem. Nie wskazał jaka jest obiektywna wartość gospodarcza poszczególnych danych, jakie konkretne szkody miałby ponieść w przypadku ich ujawnienia, ani w jaki sposób dane te wykraczają poza standardową kalkulację sporządzoną na potrzeby konkretnego postępowania. Zastrzeżenie dokonane przez wykonawcę EPA GREEN ma według wykonawcy ALBA charakter blankietowy i niekonkretny, za niezasadne trzeba też uznać w ocenie tego wykonawcy zastrzeżenie tajemnicy wobec całości merytorycznych wyjaśnień. Odwołujący dodał, że na poparcie zastrzeżenia wykonawca EPA GREEN przedłożył m. in.: „Politykę bezpieczeństwa informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa" oraz oświadczenia o poufności i upoważnienia dla pracowników do przetwarzania danych osobowych oraz danych stanowiących tajemnice przedsiębiorstwa z 2024 r. Odwołujący uważa, że dokumenty te mają charakter ogólny i systemowy. Potwierdzają one stosowanie standardowych środków organizacyjnych (klauzule poufności, ograniczenie dostępu), które są typowe dla

każdego przedsiębiorcy. Upoważnienia z 2024 r. mają charakter generalny i nie odnoszą się do konkretnych danych zawartych w wyjaśnieniach z dnia 21 stycznia 2026 r. Nie wykazują one ponadstandardowych, zindywidualizowanych środków ochrony. Odwołujący podniósł również, że przedłożony przez wykonawcę EPA GREEN dokument zatytułowany „lista pracowników / osób mających wgląd do sposobu kalkulacji ceny oferty i przyjętych założeń, danych poufnych do kalkulacji" nie został sporządzony na potrzeby tego postępowania, o czym świadczy wprost jego treść, w której użyto sformułowania, że dokumentacja „w oparciu o którą kalkulowana była cena oferty Spółki w Przetargu", co jednoznacznie wskazuje na czas przeszły („była") oraz odniesienie do bliżej nieokreślonego, wcześniejszego postępowania. Dokument datowany jest na dzień 10 maja 2024 r., a zatem powstał znacząco wcześniej niż oferta złożona w tym postępowaniu, nie odnosi się on wprost do tego postępowania ani do kalkulacji sporządzonej na jego potrzeby. Zdaniem Odwołującego nie może stanowić on dowodu, że w odniesieniu do wyjaśnień złożonych w tym konkretnym postępowaniu podjęto zindywidualizowane, realne działania w celu zachowania poufności, wymagane przez art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Odwołujący podkreślił, że nie można utożsamiać ogólnego reżimu poufności z wykazaniem, że konkretna kalkulacja ceny w tym postępowaniu stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa.

Odwołujący podniósł też, że niezależnie od tego zaniechanie udostępnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny po wyborze oferty najkorzystniejszej stanowi naruszenie art. 74 ustawy PZP. W świetle utrwalonej wykładni tego przepisu dokumenty składane w toku badania i oceny ofert, w tym wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, jako załączniki do protokołu postępowania, podlegają udostępnieniu po wyborze oferty najkorzystniejszej. W przedmiotowej sprawie wybór oferty wykonawcy EPA GREEN nastąpił w dniu 18 lutego 2026 r. Dopiero od tego momentu Odwołujący uzyskał możliwość skutecznego zakwestionowania zasadności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, albowiem dopiero po wyborze oferty najkorzystniejszej wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, jako dokumenty stanowiące załącznik do protokołu postępowania, podlegają udostępnieniu wykonawcom na podstawie art. 74 ustawy PZP. Pismem z dnia 23 lutego 2026 r. Odwołujący zwrócił się do Zamawiającego o odtajnienie i udostępnienie wyjaśnień rażąco niskiej ceny wraz z załącznikami. W odpowiedzi, pismem z dnia 26 lutego 2026 r., Zamawiający wprost odmówił udostępnienia dokumentów, wskazując, że zostały one zastrzeżone przez wybranego wykonawcę jako zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa. Według Odwołującego odmowa ta nie była wynikiem ponownej, wnikliwej oceny zasadności zastrzeżenia, ale sprowadzała się do zaakceptowania stanowiska wykonawcy bez samodzielnej analizy przesłanek z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy PZP to na Zamawiającym ciąży obowiązek weryfikacji, czy wykonawca rzeczywiście wykazał spełnienie przesłanek tajemnicy przedsiębiorstwa. Zamawiający nie może być związany samym twierdzeniem wykonawcy o poufnym charakterze informacji. Odwołujący podkreślił, że wyjaśnienia rażąco niskiej ceny stanowiły podstawę uznania przez Zamawiającego, że domniemanie nierealności ceny zostało obalone, a tym samym podstawę wyboru oferty wykonawcy EPA GREEN jako najkorzystniejszej. Dokumenty te mają bezpośredni wpływ na wynik postępowania i jako takie powinny podlegać kontroli przez pozostałych wykonawców. Instytucja wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie ma charakteru wyłącznie „relacji dwustronnej" pomiędzy wykonawcą a zamawiającym. Funkcjonuje ona w ramach postępowania objętego zasadą jawności i służy zapewnieniu realnej kontroli prawidłowości kalkulacji ceny. Odwołujący uważa, że utrzymanie w mocy pełnego i niewykazanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa doprowadziło do sytuacji, w której domniemanie rażąco niskiej ceny zostało uznane za obalone wyłącznie na podstawie niejawnych twierdzeń wykonawcy, bez jakiejkolwiek możliwości ich zewnętrznej weryfikacji. W konsekwencji czynność wyboru oferty wykonawcy EPA GREEN została dokonana z naruszeniem zasad jawności, przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, co uzasadnia jej unieważnienie oraz nakazanie ponownego przeprowadzenia czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem obowiązku odtajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

Ponadto Odwołujący podkreślił, że w dniu 23 lutego 2026 r. oprócz wniosku o odtajnienie wyjaśnień wykonawcy EPA GREEN zwrócił się do Zamawiającego z wnioskiem o udostępnienie protokołu wraz ze wszystkimi załącznikami do przedmiotowego postępowania. Udostępnienie tych dokumentów nastąpiło dopiero w dniu 2 marca 2026 r., a więc w dacie upływu terminu na wniesienie odwołania. W rezultacie Odwołujący został pozbawiony realnej możliwości wcześniejszej analizy dokumentów stanowiących podstawę wyboru oferty oraz sformułowania zarzutów w oparciu o pełny materiał postępowania. Z udostępnionych dokumentów wynika jednak, że w odpowiedzi na wezwanie do złożenia podmiotowych środków dowodowych wykonawca EPA GREEN złożył również skorygowany Formularz JEDZ wraz z załącznikiem zawierającym wyjaśnienia dotyczące kar oraz działań naprawczych, przy czym dokument ten został w całości objęty zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa.

Odwołujący wskazał, że przytoczone przez niego argumenty dotyczące nieskuteczności zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, znajdują w całości zastosowanie również do wyjaśnień z dnia 6 lutego 2026 r., stanowiących załącznik do skorygowanego Formularza JEDZ i obejmujących informacje dotyczące nałożonych kar oraz działań naprawczych (self-cleaning). Zastrzeżenie to zostało oparte na tożsamej argumentacji oraz tych samych załącznikach dowodowych,

które wykonawca przedłożył uprzednio w celu uzasadnienia utajnienia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w tym na ogólnej „Procedurze ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa", „Regulaminie poufności" oraz Wykazie osób mających dostęp do informacji poufnych. Dokumenty te mają charakter systemowy i ogólny oraz potwierdzają jedynie funkcjonowanie standardowego reżimu poufności w przedsiębiorstwie, ale nie wykazują, aby konkretne informacje dotyczące nałożonych sankcji administracyjnych oraz podjętych działań naprawczych posiadały obiektywną, indywidualną wartość gospodarczą w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Informacje dotyczące nałożonych na wykonawcę kar nie dotyczą unikalnego know-how ani technologii wykonawcy, lecz odnoszą się do okoliczności związanych z wykonywaniem zamówień publicznych oraz odpowiedzialności kontraktowej i administracyjnej wykonawcy. Ich utajnienie prowadzi w istocie do wyłączenia spod kontroli danych mających znaczenie dla oceny podstaw wykluczenia, co pozostaje w sprzeczności z zasadą jawności postępowania oraz z funkcją art. 110 ustawy PZP, który zakłada możliwość zewnętrznej weryfikacji skuteczności samooczyszczenia. W realiach tego postępowania bezpodstawne zaakceptowanie przez Zamawiającego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa obejmującego zarówno wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, jak i dokumenty dotyczące przesłanek wykluczenia, przy jednoczesnej ewolucji i wielokrotnej zmianie stanowiska wykonawcy w zakresie treści Formularza JEDZ oraz okoliczności nałożonych kar, prowadzi do istotnego ograniczenia transparentności postępowania. Utrzymanie w mocy pełnego utajnienia informacji w sytuacji, gdy wykonawca najpierw zaprzeczał istnieniu relewantnych sankcji, następnie przyznał ich naliczanie, by ostatecznie złożyć dokumenty o charakterze self-cleaning, powoduje, że kluczowe dla wyniku postępowania okoliczności pozostają poza jakąkolwiek zewnętrzną kontrolą. Taki model działania w opinii Odwołującego narusza zasadę jawności i przejrzystości postępowania, a także zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, gdyż uprzywilejowuje wybranego wykonawcę poprzez umożliwienie mu kształtowania swojej sytuacji procesowej w oparciu o materiał niejawny, niedostępny dla pozostałych uczestników postępowania.

W uzasadnieniu zarzutu nr 4 odwołania wykonawca ALBA wskazał, że w przedmiotowym postępowaniu wykonawca EPA GREEN zaoferował cenę ofertową w wysokości 1 858 764 zł 67 gr brutto, przy jednoczesnym zadeklarowaniu czasu usunięcia padłych zwierząt wynoszącego 2 godziny, co – zgodnie z kryteriami oceny ofert – stanowiło parametr premiowany maksymalną liczbą punktów. Oferta ta została ostatecznie sklasyfikowana na pierwszym miejscu w rankingu ofert. Odwołujący podniósł, że oferta wykonawcy EPA GREEN jest wyraźnie niższa zarówno od wartości szacunkowej zamówienia, jak i od jego oferty oraz od oferty wykonawcy S&A Service Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej jako „wykonawca S&A Service). Spełniona więc została przesłanka z art. 224 ust. 2 ustawy PZP obligująca Zamawiającego do wszczęcia procedury wyjaśniającej w zakresie rażąco niskiej ceny. W wezwaniu do złożenia wyjaśnień z dnia 15 stycznia 2026 r. Zamawiający wskazał, że cena ofertowa wykonawcy EPA GREEN wynosi 1 858 764 zł 67 gr brutto, podczas gdy średnia arytmetyczna cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu wynosi 2 660 269 zł 82 gr brutto, a zatem cena wykonawcy EPA GREEN jest niższa o więcej niż 30% od tej średniej. W odpowiedzi na to wezwanie wykonawca EPA GREEN złożył wyjaśnienia w piśmie z dnia 21 stycznia 2026 r., które jednak nie odpowiadają wymaganiom wyznaczonym przez przepisy ustawy PZP oraz orzecznictwo. Wyjaśnienia te nie zawierają żadnych informacji, które umożliwiałyby weryfikację realności zaoferowanej ceny. Dominującą część tych wyjaśnień stanowią obszerne fragmenty wprost przeklejone z dokumentacji postępowania, w tym opis czynności składających się na usługę, definicję „usunięcia padłego zwierzęcia" oraz opis obowiązków związanych z dyspozycyjnością i trybem zgłoszeń. W złożonych wyjaśnieniach wykonawca EPA GREEN w pierwszej kolejności podnosi, że różnica przekraczająca 30% pomiędzy jej ceną a średnią arytmetyczną ofert wynika wyłącznie ze „sztucznego" zawyżenia ceny przez wykonawcę S&A Service, więc nie świadczy o rażąco niskim charakterze jego oferty. Wykonawca EPA GREEN twierdzi, że jego cena jest ceną rynkową, obejmuje wszystkie wymagane składniki cenotwórcze oraz jest „zbliżona do szacunku zamawiającego w kwocie 2 208 902 zł 40 gr". Zdaniem tego wykonawcy zaistniała sytuacja stanowi „okoliczność oczywistą", niewymagającą wyjaśnienia w trybie art. 224 ustawy PZP, ponieważ to oferta wykonawcy S&A Service miała w sposób sztuczny zawyżyć średnią arytmetyczną. W konsekwencji wykonawca EPA GREEN wywiódł, że Zamawiający był wręcz „zwolniony z obowiązku wezwania" go do złożenia wyjaśnień. W ocenie Odwołującego argumentacja ta pozostaje bez znaczenia dla oceny prawidłowości zastosowania art. 224 ustawy PZP w tym postępowaniu, biorąc pod uwagę to, że sam wykonawca nie kwestionował czynności Zamawiającego w postaci wezwania do złożenia wyjaśnień. W przedmiotowym postępowaniu złożono trzy oferty, przy czym oferta Odwołującego jest zbliżona do wartości szacunkowej zamówienia i jednocześnie wyraźnie wyższa od ceny zaoferowanej przez wykonawcę EPA GREEN. Odwołujący uważa, że nie można twierdzić, że wyłącznie oferta wykonawcy S&A Service jako zawyżona wpłynęła na poziom średniej – jest przeciwnie, to cena zaoferowana przez wykonawcę EPA GREEN jest istotnie niższa zarówno od wartości szacunkowej zamówienia, jak i od oferty drugiego wykonawcy świadczącego usługi m. in. na tym samym wrocławskim rynku. Gdyby nawet przyjąć, że jedna z ofert rzeczywiście została zawyżona, to nie zwalnia to wykonawcy z obowiązku wykazania realności własnej kalkulacji. Obowiązek złożenia wyjaśnień powstaje w sytuacji spełnienia ustawowej przesłanki arytmetycznej, a ciężar wykazania,

że cena nie jest rażąco niska, zgodnie z art. 224 ust 5 ustawy PZP spoczywa na wykonawcy. W tej sytuacji przeprowadzona przez wykonawcę EPA GREEN w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny polemika z poziomem cen konkurencji nie może zastąpić przedstawienia kalkulacji kosztowej. Odwołujący wskazał również, że twierdzenie, iż cena zaoferowana przez wykonawcę EPA GREEN jest „zbliżona do szacunku zamawiającego", pozostaje w sprzeczności z danymi liczbowymi. Różnica pomiędzy wartością szacunkową a ceną oferty wykonawcy EPA GREEN wynosi ponad 350 000 zł, co stanowi istotne odchylenie od szacunkowej wartości zamówienia (ok. 16%), więc nie można mówić o sytuacji „oczywistej", niewymagającej wyjaśnienia, skoro sama cena spełniła ustawowe kryterium przekroczenia progu 30% względem średniej arytmetycznej ofert. Argument o rzekomo „zawyżonej" ofercie konkurenta nie obala domniemania rażąco niskiej ceny i nie może zastąpić rzetelnych, weryfikowalnych wyjaśnień dotyczących własnej struktury kosztów.

Zdaniem Odwołującego w warstwie merytorycznej wyjaśnienia jawne sprowadzają się do ogólnikowych twierdzeń. Wykonawca EPA GREEN w swoich wyjaśnieniach podkreślił, że jego kalkulacja została sporządzona w oparciu o dokumentację postępowania oraz własne doświadczenie, know-how, posiadany sprzęt i wypracowaną organizację pracy, co ma umożliwiać obniżenie kosztów względem konkurencji. Żadne z tych stwierdzeń nie zostało jednak poparte danymi liczbowymi. W części jawnej wyjaśnień nie wskazano podstawowych parametrów kalkulacji, np. liczby osób pozostających w gotowości dyżurowej, wymiaru i organizacji dyżurów, stawek wynagrodzeń, kosztów utrzymania wymaganych środków transportu dopuszczonych do przewozu ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego kategorii 1, kosztów unieszkodliwiania i transportu, ani choćby identyfikacji podmiotu, do którego odpady miałyby być przekazywane. Zdaniem Odwołującego tego rodzaju wyjaśnienia są całkowicie niekonkretne, przez co wykonawca nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 224 ust. 5 ustawy PZP. Tak ogólnikowe wyjaśnienia nie pozwalają Zamawiającemu ani konkurentom na przeprowadzenie oceny czy cena uwzględnia wszystkie koszty należytego wykonania zamówienia, oraz czy nie jest wynikiem założeń nierealnych lub dumpingowych. Braki te nie mogą zostać usprawiedliwione faktem, że zasadnicza część kalkulacji została objęta przez wykonawcę zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Wykonawca EPA GREEN zastrzegł jako poufną w istocie całość merytorycznej części wyjaśnień (część II pisma wraz z załącznikami) obejmującą kalkulację, objaśnienia do niej oraz dokumenty źródłowe. W rezultacie w części jawnej pozostawiono wyłącznie ogólne deklaracje, podczas gdy wszelkie dane liczbowe, parametry kosztowe oraz materiał dowodowy zostały całkowicie wyłączone spod kontroli innych wykonawców. W ocenie Odwołującego taki sposób działania prowadzi do sytuacji, w której wynikające z art. 224 ust. 2 ustawy PZP domniemanie rażąco niskiej ceny nie zostaje w rzeczywistości obalone w sposób podlegający jakiejkolwiek weryfikacji zewnętrznej. Instytucja wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie ma charakteru wyłącznie „relacji dwustronnej" pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, lecz funkcjonuje w ramach postępowania objętego zasadą jawności i przejrzystości postępowania, które gwarantują wykonawcom realną możliwość kontroli czynności zamawiającego oraz skorzystania ze środków ochrony prawnej. Nawet przy przyjęciu, że określone elementy kalkulacji (np. marża czy szczegółowe rozwiązania organizacyjne) mogą potencjalnie posiadać wartość gospodarczą, nie uzasadnia to objęcia tajemnicą całego materiału dowodowego. Odwołujący podniósł, że w orzecznictwie podkreśla się, że obowiązek wykazania realności ceny ma charakter obiektywny i nie może zostać zniweczony przez całkowite wyłączenie kalkulacji spod jakiejkolwiek kontroli. Zamawiający nie może akceptować sytuacji, w której w części jawnej brak jest jakichkolwiek danych liczbowych, a jednocześnie przyjmuje się, że ciężar dowodu z art. 224 ust. 5 ustawy PZP został zrealizowany wyłącznie na podstawie niejawnych twierdzeń wykonawcy, ponieważ w przeciwnym razie instytucja rażąco niskiej ceny zostałaby sprowadzona do niekontrolowalnej deklaracji wykonawcy, bez możliwości jakiejkolwiek kontroli zewnętrznej, a pozostałym uczestnikom postępowania odebrano by realną możliwość zweryfikowania prawidłowości wyboru oferty najkorzystniejszej oraz skutecznego skorzystania ze środków ochrony prawnej. W ocenie Odwołującego zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa co do całości merytorycznych wyjaśnień nie może sanować ich lakonicznego i deklaratywnego charakteru w części jawnej. Skoro w jawnej części wyjaśnień nie przedstawiono żadnych mierzalnych parametrów kalkulacji ani dowodów pozwalających na ocenę struktury kosztów, w tym kosztów unieszkodliwiania, transportu, gotowości całodobowej i zabezpieczenia kadrowego, to zdaniem Odwołującego należy uznać, że wykonawca nie wykazał w rozumieniu art. 224 ust. 5 ustawy PZP, że zaoferowana cena nie ma charakteru rażąco niskiego. Zamawiający nie był uprawniony do „uzupełniania" tej luki własnymi domniemaniami co do prawdopodobnej struktury kosztów, ale wobec braku wyczerpujących i weryfikowalnych wyjaśnień zobowiązany był do zastosowania art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.

Odwołujący podkreślił również, że jaskrawym wskaźnikiem nierealności ceny zaoferowanej przez wykonawcę EPA GREEN jest sama struktura cen jednostkowych wskazanych w zestawieniu kosztów zadania (załącznik nr III). Wykonawca EPA GREEN podał w ofercie ceny jednostkowe netto w czterech kategoriach wagowych, przy czym różnice pomiędzy kategoriami są symboliczne: 863 zł 80 gr dla zwierząt do 10 kg, 864 zł 50 gr dla zwierząt 10,01–30 kg, 866 zł 00 gr dla zwierząt 30,01–50 kg oraz 870 zł 00 gr dla zwierząt powyżej 50 kg. Oznacza to, że pomiędzy kategorią „do 10

kg” a kategorią „10,01–30 kg” różnica wynosi jedynie 0 zł 70 gr, a pomiędzy kategoriami skrajnymi różnica wynosi 6 zł 20 gr. Zdaniem Odwołującego taki rozkład cen jest ekonomicznie nie do pogodzenia z charakterem świadczenia, w którym to waga zwierzęcia wpływa na koszty unieszkodliwienia ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, a w konsekwencji na realny koszt jednostkowy. Jeżeli wykonawca przyjmuje niemal płaską cenę dla kategorii różniących się masą o kilkadziesiąt kilogramów, to oznacza to albo że nie uwzględnia istotnej części kosztów zmiennych albo przyjmuje założenia, które nie mają odzwierciedlenia w realiach rynkowych. W tym kontekście szczególnie istotne jest, że w wyjaśnieniach jawnych wykonawca EPA GREEN nie przedstawił żadnego mechanizmu uzasadniającego taką strukturę cen i nie wykazał, jakie koszty unieszkodliwiania i transportu przyjął oraz dlaczego koszty te miałyby w praktyce nie różnicować ceny poszczególnych kategorii wagowych. Odwołujący podkreślił przy tym, że przedmiot zamówienia obejmuje nie tylko sam odbiór i transport padłych zwierząt, ale także zebranie pozostałości, przeprowadzenie dezynfekcji miejsca zdarzenia oraz przekazanie zwierząt do unieszkodliwienia, a usługa ma charakter całodobowy i ciągły. Zamawiający wymaga utrzymywania stałej gotowości technicznej i osobowej, umożliwiającej podjęcie interwencji w czasie nie dłuższym niż zadeklarowany w ofercie, a wykonawca EPA GREEN zadeklarował czas 2 godzin, co przy całodobowym i ciągłym charakterze usługi oznacza konieczność utrzymywania przez 24 miesiące gotowości technicznej i kadrowej pozwalającej na podjęcie interwencji w krótkim czasie, niezależnie od pory dnia, dnia tygodnia czy zdarzeń losowych. Są to koszty stałe, ponoszone także wtedy, gdy liczba zgłoszeń w danym okresie jest niższa od założeń przyjętych w ofercie, a więc koszty, które w rzetelnej kalkulacji muszą zostać rozliczone w cenie. Natomiast przy zaoferowanym wynagrodzeniu w wysokości 1 858 764 zł 67 gr brutto za 24 miesiące, średni miesięczny przychód z realizacji zamówienia wynosi ok. 77 448 zł 53 gr brutto, z którego pokryte mają być równocześnie koszty utrzymania dyspozycyjnego personelu, koszty środka transportu dopuszczonego do przewozu UPZ kategorii 1, koszty paliwa i eksploatacji, koszty unieszkodliwiania padłych zwierząt, koszty obowiązkowego ubezpieczenia OC na kwotę co najmniej 2 000 000 zł 00 gr (lub 500 000 zł 00 gr na każde zdarzenie bez ograniczania liczby zdarzeń), a także koszty ogólne, administracyjne oraz zysk. W świetle takiego poziomu przychodu i przy braku jakichkolwiek danych kosztowych, w ocenie Odwołującego twierdzenia wykonawcy EPA GREEN o „uwzględnieniu kosztów” mają charakter czysto deklaratywny i nie mogą stanowić podstawy do uznania, że cena jest realna.

Odwołujący podsumował, że w tym stanie rzeczy brak rzetelnych, sprawdzalnych danych i dowodów w wyjaśnieniach oznacza, że wykonawca nie sprostał ciężarowi wykazania realności ceny. Zamawiający nie może natomiast „wyręczać” wykonawcy w dowodzeniu ani prowadzić postępowania wyjaśniającego w sposób, który de facto umożliwia uzupełnianie i naprawianie wyjaśnień pozbawionych treści. Ponowne wezwania w zakresie wyjaśnień rażąco niskiej ceny są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy wykonawca złożył wyjaśnienia i dołożył należytych starań, aby spełnić obowiązki dowodowe w zakresie realności ceny, a mimo to pojawiły się dalsze kwestie wymagające doprecyzowania. Odwołujący podkreślił, że ponawianie wezwań dotyczących tego samego zakresu informacji, przy braku rzetelnych i dowodowo popartych wyjaśnień wykonawcy, narusza zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji. Z uwagi na to zdaniem Odwołującego Zamawiający nie był uprawniony do zaakceptowania wyjaśnień wykonawcy EPA GREEN jako wystarczających do obalenia domniemania rażąco niskiej ceny. W sytuacji, w której wyjaśnienia jawne nie zawierają kalkulacji i dowodów, a sama oferta ujawnia ekonomicznie irracjonalną strukturę cen jednostkowych, przyjęcie przez Zamawiającego, że cena nie ma charakteru rażąco niskiego, narusza art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP, co skutkowało zaniechaniem odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.

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

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

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

W ustawowym terminie przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił wykonawca EPA GREEN. Z racji tego, że było ono pozbawione wad formalnych, a wykonawca wykazał swój interes w tym, aby odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść Zamawiającego, Izba na posiedzeniu niejawnym stwierdziła skuteczność zgłoszonego przystąpienia.

Izba rozpoznając sprawę uwzględniła akta sprawy odwoławczej, które zgodnie z regulacją § 8 rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. z 2020 r., poz. 2453) stanowią odwołanie wraz z załącznikami oraz dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia w postaci elektronicznej lub kopia dokumentacji, o której mowa w § 7 ust. 2 rozporządzenia, a także inne pisma składane w sprawie oraz pisma kierowane przez Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w związku z wniesionym odwołaniem.

Izba uwzględniła też stanowiska prezentowane na rozprawie przez strony i uczestnika postępowania, jak również uwzględniła stanowisko zaprezentowane przez Zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie z dnia 9 kwietnia 2026 r., a także stanowisko uczestnika postępowania wyrażone w jego piśmie z dnia 10 kwietnia 2026 r.

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

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

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

Zgodnie z rozdziałem III ust. 1 SWZ przedmiotem zamówienia jest usuwanie padłych zwierząt z terenu Gminy Wrocław. Szczegółowo przedmiot zamówienia został określony w tzw. Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia (SOPZ), stanowiącym Załącznik nr 1 do SWZ.

W rozdziale V ust. 1 SWZ Zamawiający przewidział, że z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę, w stosunku do którego zachodzi którakolwiek z okoliczności, o których mowa w art. 108 ust. 1 i 2 oraz art. 109 ust. 1 pkt 5-10 ustawy PZP, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz art. 5k Rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie.

Z informacji z otwarcia ofert z dnia 29 grudnia 2025 r. wynika, że w postępowaniu oferty złożyło trzech wykonawców:

1) EPA Green Sp. z o.o. z ceną 1 858 764,67 zł brutto,

2) wykonawca ALBA z ceną 2 056 492 zł 80 gr brutto,

3) wykonawca S&A Service z ceną 4 065 552 zł 00 gr brutto.

Szacunkowa wartość zamówienia wynosi 2 208 902 zł 40 gr brutto.

Przedmiot zamówienia obejmuje świadczenie usług polegających na usuwaniu padłych zwierząt z pasa drogowego oraz innych terenów stanowiących własność Gminy Wrocław lub wskazanych przez Zamawiającego, w granicach administracyjnych miasta, wraz z ich transportem i przekazaniem do unieszkodliwienia, a także likwidacją zanieczyszczeń powstałych w wyniku zdarzenia. Przez usunięcie padłego zwierzęcia Zamawiający rozumie załadunek zwierzęcia na środek transportu, zebranie wszystkich pozostałości i szczątków zwierzęcych oraz przeprowadzenie dezynfekcji miejsca, w którym zwierzę poniosło śmierć, jak również miejsc, w których znajdowało się do chwili jego usunięcia

Realizacja zamówienia ma charakter całodobowy i ciągły. Wykonawca zobowiązany jest do pełnienia dyżurów przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, w tym w dni ustawowo wolne od pracy oraz do zapewnienia stałej gotowości technicznej i osobowej umożliwiającej podjęcie interwencji w czasie nie dłuższym niż zadeklarowany przez Wykonawcę w ofercie.

Umowa ma zostać zawarta na okres 24 miesięcy, w trakcie których wykonawca zobowiązany będzie do stałego utrzymywania wymaganego potencjału organizacyjnego, technicznego i kadrowego, w tym środków transportu dopuszczonych do przewozu ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 oraz odpowiednio przeszkolonego personelu.

Zamawiający przewidział w SWZ fakultatywne przesłanki wykluczenia wykonawców z postępowania, o których mowa w art. 109 ust. 1 ustawy p.z.p., w tym odnoszących się do poważnego naruszenia obowiązków zawodowych, nienależytego wykonania wcześniejszych zamówień, a także wprowadzenia zamawiającego w błąd przy przedstawianiu informacji wymaganych w postępowaniu. Tym samym ocena rzetelności, wiarygodności i doświadczenia wykonawcy ma w niniejszym postępowaniu charakter istotny i powinna podlegać weryfikacji na podstawie oświadczeń oraz dokumentów składanych przez wykonawców.

Termin składania ofert w niniejszym postępowaniu upłynął w dniu 29 grudnia 2025 r. W wyznaczonym terminie oferty

złożyli wykonawcy: S&A Service Sp. z o.o., EPA Green Sp. z o.o. oraz Odwołujący - Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. Zgodnie z ogłoszeniem o wyniku postępowania z dnia 18 lutego 2026 r. jako najkorzystniejszą wybrano ofertę EPA Green Sp. z o.o. z ceną brutto 1 858 764,67 zł, przyznając jej łącznie 10,00 pkt, podczas gdy oferta Odwołującego z ceną brutto: 2 056 492,80 zł uzyskała 9,42 pkt, a oferta S&A Service Sp. z o.o. z ceną 4 065 552,00 z– 6,74 pkt.

Mając na uwadze powyższe Izba zważyła, co następuje:

Krajowa Izba Odwoławcza po przeprowadzeniu rozprawy i zapoznaniu się z pisemnymi i ustnymi stanowiskami stron i uczestnika postępowania odwoławczego rozpoznała merytorycznie złożone odwołanie i stwierdziła, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

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

− art. 16 ustawy PZP statuujący podstawowe zasady prawa zamówień publicznych, w świetle którego Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, 2) przejrzysty, 3) proporcjonalny,

− art. 18 ust. 1 ustawy PZP, który stwierdza, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne,

− art. 18 ust. 2 ustawy PZP, zgodnie z którym Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie,

− art. 18 ust. 3 ustawy PZP, w świetle którego nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5,

− art. 74 ust. 2 ustawy PZP

− art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP

− art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP

− art. 109 ust. 1 pkt 10 ustawy PZP

− art. 128 ust. 4 ustawy PZP, który stanowi, że Zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub złożonych podmiotowych środków dowodowych lub innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu,

− art. 224 ust. 5 ustawy PZP, zgodnie z którym

− art. 224 ust. 6 ustawy PZP, zgodnie z którym

− art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy PZP, zgodnie z którym

− art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, zgodnie z którym

− art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

W zakresie zarzutu nr 1 odwołania dot. Naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 128 ust. 4 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez zaniechanie wykluczenia wykonawcy EPA GREEN z postępowania, pomimo że wykonawca ten w pierwotnie złożonym w formularzu JEDZ (część III, sekcja C) udzielił odpowiedzi przeczącej na pytanie, czy znajdował się w sytuacji, w której wcześniejsza umowa w sprawie zamówienia publicznego została rozwiązana przed czasem lub w której nałożone zostało odszkodowanie bądź inne porównywalne sankcje w związku z taką umową,

Izba sttwierdza, że w literaturze prawa zamówień publicznych w odniesieniu do przesłanki wykluczenia z postępowania z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP zgodnie przyjmuje się, że istotne zobowiązanie należy zasadniczo utożsamić z zobowiązaniem do spełnienia świadczenia głównego, czyli w przypadku zamówień realizowanych na rzecz tych zamawiających chodziło o świadczenie usług z zakresu utrzymania czystości.

Przy ocenie, czy stopień niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania jest wystarczająco „znaczny", należy wziąć pod uwagę zarówno kryteria jakościowe, takie jak brak wymaganej staranności przy świadczeniu usługi, jak i ilościowe, biorąc pod uwagę zakres niewykonanych lub nienależycie wykonanych świadczeń. Niekiedy także drobne niedociągnięcia będą prowadzić do wykluczenia wykonawcy, jeżeli się powtarzają.

Pojęcie „odszkodowania" należy interpretować szeroko zgodnie z celem dyrektywy klasycznej („lub inne porównywalne sankcje"). Przez odszkodowanie należy rozumieć nie tylko tradycyjne odszkodowanie, ale także wszelkie jego surogaty,

takie jak kara umowna (art. 483 Kc).

Na podstawie dokumentacji postępowania Izba stwierdziła zatem, że wykonawca EPA GREEN z przyczyn leżących po jego stronie, w znacznym zakresie nienależycie wykonał istotne zobowiązania wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego, co doprowadziło do nałożenia na niego aż 109 kar umownych przez 4 zamawiających na kwoty, których łączna suma wynosi kilkaset tysięcy złotych. Sama tylko Gmina Wrocław na przestrzeni 3 lat nałożyła na wykonawcę EPA GREEN 103 kary umowne na łączną kwotę kilkuset tysięcy złotych. W ocenie Izby okoliczności te istotnie podważają rzetelność tego wykonawcy.

Jednocześnie dokonaną procedurę samooczyszczenia Izba uznała za nieskuteczną, tym bardziej że z treści wyjaśnień z dnia 06.02.26 r. wynika, że bardziej dotyczyła ona przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP. Izba nie stwierdziła również, że wykluczenie wykonawcy z postępowania będzie nieproporcjonalne w stopniu oczywistym, skoro w aż 109 przypadkach doszło do uchybień z jego strony podczas realizacji zamówień na rzecz publicznych zamawiających.

Kary naliczane systematycznie, nawet jeśli jednostkowo opiewają na niewielkie kwoty, mogą świadczyć o nieprawidłowym sposobie realizacji umowy i wpływać na ocenę wiarygodności oraz należytej staranności wykonawcy

Późniejsze, jednostronne i następcze złożenie w dniu 6 lutego 2026 r. zmodyfikowanego JEDZ wraz z dokumentami o charakterze self-cleaning nie mogło skutecznie sanować wcześniejszego uchybienia, ponieważ na tym etapie postępowania doszło do utrwalenia stanu polegającego na złożeniu nierzetelnego oświadczenia wstępnego. Instytucja samooczyszczenia nie służy naprawianiu skutków złożenia nieprawdziwego JEDZ, lecz umożliwia wykonawcy wykazanie swojej rzetelności równocześnie z ujawnieniem okoliczności stanowiących podstawę wykluczenia. Nie może ona funkcjonować jako mechanizm „korekty" oświadczenia złożonego uprzednio w sposób niezgodny ze stanem faktycznym.

W zakresie zarzutu nr 2 odwołania dot. naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, ewentualnie art. 109 ust. 1 pkt 10 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy PZP poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy EPA GREEN, pomimo że wykonawca ten podlega wykluczeniu z postępowania, gdyż w formularzu JEDZ, w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa, bądź też lekkomyślności, złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o braku nałożenia wobec niego odszkodowań lub innych porównywalnych sankcji w związku z realizacją wcześniejszych umów w sprawie zamówienia publicznego

Izba stwierdziła, że wykonawca EPA GREEN poprzez rażące niedbalstwo wprowadził Zamawiającego w błąd odpowiadając przecząco na pytanie zawarte części III , sekcji C formularza JEDZ dotyczące jego oświadczenia o braku nałożenia wobec niego odszkodowań lub innych porównywalnych sankcji w związku z realizacją wcześniejszych umów w sprawie zamówienia publicznego. Z informacji przekazanych przez tego wykonawcę wynika, że oprócz zamawiającego prowadzącego przedmiotowe postępowanie kary umowne nakładał na niego także Teatr Muzyczny CAPITOL, Uniwersytet Wrocławski i Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Sam Zam. w wezwaniu z dnia 15.01.26 r. stwierdził, że nawet jeśli sam wykonawca nie uznaje się za podlegającego wyklczeuniu, to ma obowiązek powiadomić Zam. o wystąpieniu okoliczności wymienionych w treści pytania, aby ten mógł sam ocenić te okoliczności pod kątem przesłanek wykluczwenia.

Jednocześnie dokonaną procedurę samooczyszczenia Izba uznała za nieskuteczną. Także w tym zakresie Izba nie stwierdziła, że wykluczenie wykonawcy z postępowania będzie nieproporcjonalne w stopniu oczywistym.

W zakresie zarzutu nr 3 odwołania dot. naruszenia art. 18 ust. 1-3 w zw. z art. 16 w zw. z art. 74 ust. 2 ustawy PZP oraz art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez uznanie za skuteczne zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do: 1) wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę EPA GREEN w dniu 21 stycznia 2026 r. wraz z załącznikami, obejmujących całość kalkulacji ceny i dowodów na poparcie wyjaśnień, 2) wyjaśnień złożonych przez wykonawcę EPA GREEN w dniu 6 lutego 2026 r., stanowiących załącznik do skorygowanego przez wykonawcę oświadczenia JEDZ, obejmujących Informacje dotyczące okoliczności nałożenia na wykonawcę administracyjnych kar pieniężnych, wyjaśnienia w przedmiocie naprawienia szkody wyrządzonej nieprawidłowym postępowaniem, a także opis środków technicznych, organizacyjnych i kadrowych podjętych przez wykonawcę w celu zapobiegania dalszemu, nieprawidłowemu postępowaniu,

W zakresie tego zarzutu Izba stwierdziła, że nieskuteczne jest zastrzeżenie takejmnicy przedsiębiorstwa względem informacji, które stanowią informację publiczną, a taki walor niewątpliwie mają informacje o sposobie realizacji przez wkyoanwcę EPA GREEN zamówień na rzecz publicznych zamawiających. Nie można przyjąć, że informacje te są nieodstępne dla innych podmiotów, skoro mogą być pozyskane w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Informacje dotyczące nałożonych na Wykonawcę kar z pewnością nie dotyczą unikalnego know-how ani technologii wykonawcy, lecz odnoszą się do okoliczności związanych z wykonywaniem zamówień publicznych oraz odpowiedzialności kontraktowej i administracyjnej wykonawcy

Natomiast w odniesieniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i załączników Izba stwierdziła wypełnienie przez wykonawcę EPA GREEN przesłnake z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W odniesieniu do zarzutu nr 4 odwołania dotyczącego naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy PZP poprzez wadliwą ocenę wyjaśnień rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę EPA GREEN oraz zaniechanie odrzucenia jego oferty, pomimo że złożone wyjaśnienia – w szczególności w części jawnej – nie zawierają konkretnych, weryfikowalnych danych ani dowodów uzasadniających realność zaoferowanej ceny, a tym samym nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny

W ocenie Izby wykonawca EPA GREEN należycie wywiązał się z obowiązku wyjaśnienia zaoferowanej ceny. Złożył obszerne wyjaśnienia poparte kalkulacją i dowodami.

Jednocześnie sama niewielka różnica w cenach zaoferowanych przez ODw. I wykonawcę EPA GREEN, zarówno w odniesieniu do ceny globalnej (gdzie różnica wynosi 1.5 mln złotch), a różnice w poszczególnych pozycjach zestawienia kosztów dot. Masy padłych zwierząt podlegających usunięciu z dróg wynoszą raptem od ok. 90 do 230 zł, są więc niewielkie.