Sygn. akt: KIO 1316/26

WYROK

Warszawa, 4 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolantka: Sylwia Podniesińska

po rozpoznaniu na rozprawie 30 kwietnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 23 marca 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **K.W. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą P.U.H. EcoTech K.W.,** Stopnica, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gminę Radomyśl Wielki**,

przy udziale przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy **Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjno-Usługowe „ZAGRODA" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Strzyżów, KRS 0000146826

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i:

2.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu oraz 3.600,00 zł (trzy tysiące sześćset złotych) kosztów zamawiającego;

2.2zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3.600,00 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu wynagrodzenie pełnomocnika zamawiającego.

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

Przewodnicząca:……

Sygn. akt: KIO 1316/26

U z a s a d n i e n i e

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Radomyśl Wielkj w trybie przetargu nieograniczonego na *odbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy Radomyśl Wielki*(nr postępowania: DiGN-IV.271.31.2025), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 22.12.2025 r., S 246/2025 850273-2025, wobec czynności polegającej na wykluczeniu z postępowania i odrzuceniu oferty, a w konsekwencji na wyborze oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało w 23.03.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy P.U.H. EcoTech K.W., Stopnica (KIO 1316/26).

Zamawiający poinformował o wyniku postępowania 12.03.2026 r.

Odwołujący zarzuca zamawiającemu naruszenie:

1.art. 109 ust. 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp – poprzez zastosowanie fakultatywnych podstaw wykluczenia (art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp), które – według treści przekazanej wykonawcom SWZ (Rozdział I) – nie zostały skutecznie przewidziane jako podstawy wykluczenia;

2.art. 110 ust. 2–3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp oraz art. 128 ust. 1 i 4 Pzp – poprzez wykluczenie odwołującego z powodu braku dokumentów samooczyszczenia, których zamawiający nie zażądał w sposób pozwalający na ich przedłożenie (w szczególności po udzieleniu wyjaśnień), mimo że odwołujący zadeklarował gotowość do ich przedstawienia na żądanie zamawiającego;

3.art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp w zw. z art. 110 ust. 2 Pzp – poprzez błędne przyjęcie, że odwołujący podlega wykluczeniu z uwagi na administracyjną karę pieniężną związaną z czynnością „zbierania odpadów", podczas gdy czynność ta nie jest przedmiotem ani wymogiem zamówienia, a odwołujący zaprzestał jej wykonywania i podjął realne środki naprawcze;

4.art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1–3 Pzp – poprzez bezpodstawne przyjęcie, że odwołujący w znacznym stopniu lub zakresie nienależycie wykonał istotne zobowiązania z wcześniejszych umów, podczas gdy zamawiający oparł się na jednostronnych, spornych i kwestionowanych „notach obciążeniowych" oraz na zdarzeniach powstałych po terminie składania ofert, bez umożliwienia odwołującemu złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów, w sytuacji gdy wszystkie wskazane przez zamawiającego okoliczności stanowiące rzekomo nienależyte wykonanie zobowiązania zostały przez odwołującego zakwestionowane i są przedmiotem

postępowań sądowych;

5. art. 109 ust. 3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 3 Pzp – poprzez dokonanie błędnej (zawężającej) wykładni przesłanki oczywistej nieproporcjonalności i pominięcie, że przepis ten ma zastosowanie także do art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp;
6. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp – jako konsekwencję wadliwego zastosowania przesłanek wykluczenia.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.

W uzasadnieniu odwołujący wskazał na zapisy rozdziału I swz, dział VIII, w którym wskazane przesłanki wykluczenia nie odnosiły się do fakultatywnych podstaw wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 7 Pzp.

W odniesieniu do samooczyszczenia wskazał na brak realnej możliwości przedstawienia dowodów (art. 110 ust. 2 Pzp). Zamawiający wezwał odwołującego do złożenia wyjaśnień (pismo z 27.02.2026 r.), na które wykonawca opowiedział wskazując, m.in. na zapłatę kary, zaprzestanie czynności zbierania i gotowość przedstawienia dowodów (w szczególności dowodu zapłaty kary administracyjnej oraz dokumentów potwierdzających wdrożone środki organizacyjne/kadrowe), do których złożenia zamawiający nie wezwał wykonawcy.

W konsekwencji wykluczenie odwołującego wyłącznie z powodu braku przedstawienia dokumentów, których zamawiający nie zażądał w sposób umożliwiający ich złożenie, stanowi naruszenie art. 110 ust. 2–3 Pzp w zw. z art. 16 Pzp, a także naruszenie art. 128 ust. 1 4 Pzp (wezwanie do uzupełnienia/wyjaśnienia dokumentów i oświadczeń, gdy zamawiający poweźmie wątpliwości).

Odwołujący w JEDZ wprost wskazał, że obecnie czynności zbierania nie są prowadzone, a podjęte środki naprawcze obejmowały m.in. zapłatę kary administracyjnej, przeszkolenie personelu oraz wzmocnienie kadrowe. Nawet gdyby uznać, że wydana decyzja mieści się w dyspozycji art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c Pzp, to Zamawiający był zobowiązany do: (i) wezwania do przedstawienia dowodów samooczyszczenia oraz (ii) oceny adekwatności tych środków z uwzględnieniem wagi czynu oraz okoliczności (art. 110 ust. 2 Pzp). Zamawiający nie wykonał żadnego z tych obowiązków, a tym samym nie sposób uznać, że był on uprawniony do wykluczenia odwołującego.

Zamawiający uznał, że wobec odwołującego zachodzi przesłanka z art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp, powołując się na: (i) noty obciążeniowe z Gminy Ropczyce, (ii) informacje z Gminy Stopnica, oraz (iii) kary naliczone przez samego zamawiającego w trakcie bieżącej umowy.

Odwołujący skierował do Gminy Ropczyce formalne zastrzeżenia, a następnie wytoczył powództwo o zapłatę (pozew z dnia 21.11.2025 r., WPS 96.000,00 zł) obejmujące kwoty potrącone przez Gminę tytułem kar umownych. Powód w pozwie wskazuje, że umowa była wykonywana należycie, co potwierdzały protokoły odbioru usług oraz dane GPS, a naliczenie kar nastąpiło bezpodstawnie (m.in. w oparciu o błędną interpretację obowiązków ewidencyjnych BDO w sytuacji braku faktycznie odebranego ładunku). Odwołujący odniósł się do naliczonych kar, których zasadność kwestionuje. Zamawiający zignorował fakt sporności i procesowego zakwestionowania tych sankcji. Co więcej, zamawiający powołuje się na noty o łącznej kwocie 144.900,00 zł (oraz 40.300,00 zł za styczeń 2026 r.), podczas gdy w toku postępowania w ogóle nie wykazał, które z tych not są bezsporne, prawomocne lub oparte na obiektywnie zweryfikowanych ustaleniach. Odnosząc się natomiast do innych kar nałożonych przez Gminę Ropczyce na odwołującego, wskazać należy, że również i te kary są przez Odwołującego kwestionowane – aktualnie odwołujący przygotowuje odpowiednie pozwy, które zostaną złożone do sądu do dnia rozprawy w niniejszej sprawie.

Po drugie, w odniesieniu do Gminy Stopnica zamawiający powołał się na „karę umowną 400,00 zł", jak również na kwestię odmowy wypłaty wynagrodzenia przez Gminę. Odwołujący podkreśla, że odmowa zapłaty wynagrodzenia (spór o należność) nie jest ani karą umowną, ani odszkodowaniem, ani inną „porównywalną sankcją" w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 7 Pzp – tym bardziej, gdy brak jest dokumentu potwierdzającego nałożenie sankcji umownej. Co więcej, również i kara umowna w wysokości 400,00 PLN – która została potrącona z wynagrodzeniem odwołującego była nienależna i dotyczyła wyłącznie opóźnienia w odbiorze odpadów (o jeden dzień) z posesji wielorodzinnej z przyczyn niezależnych od odwołującego. Nie sposób jednak uznać, że jednostkowy przypadek opóźnienia w odbiorze odpadów – kwestionowany przez odwołującego – i nałożenie kary umownej w kwocie 400,00 PLN świadczy o niewykonania istotnego zobowiązania w znacznym stopniu czy zakresie bądź o długotrwałym nienależytym wykonaniu istotnego zobowiązania.

Po trzecie, zamawiający oparł się na karach naliczonych przez siebie w ramach trwającej umowy, w tym na karach komunikowanych odwołującemu w 2026 r. – a więc po upływie terminu składania ofert. Tego rodzaju zdarzenia nie mogły zostać wykazane w JEDZ, który – zgodnie z art. 125 ust. 1 Pzp – składany jest jako oświadczenie aktualne „na dzień składania ofert". Co więcej, odwołujący kwestionuje zasadność tych kar i wniósł odwołanie od nałożonej kary doręczonej w dniu 3.03.2026 r., wykazując, że reklamacje były realizowane w terminie zgodnie z procedurą umowną (dowód:

odwołanie od kary).

Odwołujący wskazał, że na obecnym etapie przygotowane są powództwa związane z zakwestionowaniem nałożonych na odwołującego kar umownych dot. zarówno Gminy Radomyśl Wielki, Ropczyce, jak i co do kary nałożonej przez Gminę Stopnica. Odwołując podkreśla, że pozwy te zostaną niezwłocznie złożone, zaś potwierdzenie ich złożenia zostanie wykazane na rozprawie przez KIO.

W realiach niniejszej sprawy zamawiający – nawet gdyby miał podstawy do rozważania wykluczenia – powinien był zważyć m.in.: (i) że naruszenie administracyjne dotyczyło czynności zbierania odpadów, niebędącej przedmiotem zamówienia, (ii) że Odwołujący zaprzestał tej działalności i podjął środki naprawcze, (iii) że sporne kary umowne są kwestionowane i objęte postępowaniami sądowymi/odwoławczymi, oraz (iv) że część zdarzeń podnoszonych przez zamawiającego powstała po terminie składania ofert. Zaniechanie takiej realnej analizy stanowi naruszenie art. 109 ust. 3 Pzp w zw. z art. 16 pkt 3 Pzp.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wnosił o oddalenie odwołania (pismo z 17.04.2026 r.).

Podtrzymując czynności podjęte w postępowaniu zamawiający zasadniczo powtórzył argumenty prezentowane w uzasadnieniu wykluczenia wykonawcy z postępowania w oparciu o obie podstawy dotyczące fakultatywnych przesłanek wykluczenia, tj. art. 109 ust. 1 pkt 2 lit c oraz art. 109 ust. 1 pkt 7 Ustawy. Zamawiający ocenił oświadczenie wykonawcy złożone w JEDZ, oceniając samooczyszczenie w zakresie pierwszej z podstaw za nieskuteczne z uwagi na szczątkowy opis okoliczności, jak również brak dowodów na wdrożenie środków zaradczych.
Niezależnie od informacji złożonych przez samego odwołującego, zamawiający samodzielnie pozyskał informacje z WIOŚ Małopolskiego i Świętokrzyskiego dotyczące naruszeń w zakresie prawa ochrony środowiska. Z uzyskanych danych wynikało, że wykonawca był już wcześniej wielokrotnie karany za nielegalne zbieranie odpadów oraz inne naruszenia środowiskowe, a ponadto nie wykonywał niektórych obowiązków publicznoprawnych dobrowolnie, co skutkowało podejmowaniem działań egzekucyjnych. Informacja o wyborze oferty wskazuje, że ustalenia te obejmowały zarówno wcześniejsze przypadki naruszeń w latach 2018 2020, jak i ostateczną decyzję MWIOŚ w Krakowie z 11 czerwca 2025 r. wymierzającą karę administracyjną za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia, a także kolejne ustalenia pokontrolne świadczące o dalszym naruszaniu przepisów.
W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera to, że naruszenia przypisane odwołującemu nie miały charakteru incydentalnego, lecz powtarzalny. Organ ochrony środowiska wskazał, że chodziło o kolejny przypadek stwierdzenia nieprawidłowości tego samego rodzaju, a także że wykonawca ponownie podejmował działania związane ze zbieraniem odpadów mimo wiedzy o braku wymaganego zezwolenia. Takie okoliczności podważają wiarygodność ogólnych deklaracji odwołującego o rzekomym wdrożeniu skutecznych środków naprawczych i zapobiegawczych. Skoro bowiem z materiału urzędowego wynika utrwalony wzorzec naruszeń, zamawiający miał pełne podstawy uznać, że przedstawione, nieudokumentowane twierdzenia o szkoleniach i zmianach organizacyjnych nie dają rękojmi rzetelnego wykonania przyszłego zamówienia.
Dalej zamawiający przedstawił ustalenia oraz dokumenty, które obrazują podstawy naliczenia kar umownych w ramach usług realizowanych na rzecz gmin ościennych, tj. Gminy Ropczyce i Gminy Stopnica, a także wskazał na przebieg umowy, jaką realizował na jego rzecz odwołujący do końca marca 2026 r. Zamawiający do odpowiedzi na odwołanie dołączył całość materiału zebranego w ramach weryfikacji oświadczeń wykonawcy, który stanowił podstawę decyzji o wykluczeniu odwołującego z postępowania.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjno-Usługowe „ZAGRODA" Sp. z o.o. Przystępujący złożył stanowisko procesowe wskazując na bezzasadność zarzutów kierowanych wobec czynności zamawiającego (pismo z. 17.04.2026 r.).

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody składane do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła

W postępowaniu złożone zostały trzy oferty (termin otwarcia 20.01.2025 r.).

W rozdziale I SWZ, w dziale VIII, zamawiający wskazał, że z postępowania wyklucza się wykonawców, wobec których zachodzą okoliczności określone nie tylko w art. 108 ust. 1 Pzp, lecz również w art. 109 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 7 Ustawy. Następnie zamawiający rozwinął treść tych podstaw, wprost obejmując nimi m.in. przypadek, w którym wobec wykonawcy wydano 4 ostateczną decyzję administracyjną o naruszeniu obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska, jeżeli wymierzono nią karę pieniężną, a także przypadek, gdy wykonawca – z przyczyn leżących po jego stronie – w znacznym stopniu lub zakresie nie wykonał albo nienależycie wykonał istotne zobowiązanie wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W JEDZ, część III lit C odwołujący potwierdził naruszenie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska opisując to naruszenie: *Wykonawca naruszył obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska, dopuścił się zbierania odpadów za co została wymierzona administracyjna kara pieniężna.* Wykonawca wskazał, że przedsięwziął środki w celu wykazania rzetelności opisując je: *Wykonawca zapłacił wymierzoną karę administracyjną, podjął środki naprawcze w formie przeszkolenia pracowników oraz zatrudnił dodatkowych wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości. W obecnej chwili czynności zbierania nie są prowadzone. Na wezwanie zamawiającego wykonawca przedstawi szczegółowe informacje we wskazanym zakresie.* Odwołujący na pytanie *Czy wykonawca jest winien poważnego wykroczenia zawodowego?* Udzielił odpowiedzi „Nie".

Zamawiający w zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej z 12.03.2026 r. w uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego wskazał na dwie podstawy fakultatywne wykluczenia z postępowania, tj. przepis art. 109 ust. 1 pkt 2 lit c oraz art. 109 ust. 1 pkt 7 Ustawy. Na podstawie oświadczenia w JEDZ zamawiający uznał, że wykonawca nie udowodnił spełnienia przesłanek, tzw. samooczyszczenia określonych w art. 110 ust. 2 Ustawy. Zamawiający dokonał oceny przedstawionych przez wykonawcę informacji i stwierdził, że wskazane działania nie pozwalają uznać, iż podjęte środki są wystarczające do wykazania jego rzetelności, w szczególności z uwagi na brak udokumentowania ich faktycznego wdrożenia oraz brak dowodów potwierdzających skuteczność tych działań w zapobieganiu podobnym naruszeniom w przyszłości. *Skoro w analizowanym stanie faktycznym Wykonawca utrzymuje, że podjął już wszelkie działania, które zapobiegną w przyszłości zaistnieniu nieprawidłowości, rodzi się pytanie, dlaczego nie przedstawił z własnej inicjatywy szczegółowego opisu tych działań i nie poparł ich stosownymi dowodami. Może to budzić podejrzenia co do realności tych działań i faktycznej woli naprawy sytuacji. Sama deklaracja, że na wezwanie Zamawiającego może przedstawić wyjaśnienia i dowody, nie jest w ocenie Zamawiającego wystarczająca, aby uznać jego działania za wykonane z własnej inicjatywy*. Zamawiający wskazał, że wystąpił o udostępnienie informacji do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie oraz Kielcach, z których wynika, że wykonawca był kilkukrotnie karany za naruszenia w zakresie ochrony środowiska.

ŚWIOŚ w Kielcach w okresie od 2018 r. do 2020 r. wymierzył dwie kary administracyjne za: - zbieranie odpadów wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 23 ust. 2 ustawy o odpadach, - zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach. Wykonawca nie dokonał należnych wpłat w ustawowym terminie i organ był zmuszony skierować do organu egzekucyjnego dwa tytuły wykonawcze w celu ściągnięcia należności. Dodatkowo zostały wymierzone kary administracyjne za: - przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz - za naruszenie warunków decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na zmianie sposobu użytkowania hali magazynowej w miejscowości Stopnica na sortownię selektywnie zebranych odpadów komunalnych. Wprawdzie ostateczne decyzje wydane przez ŚWIOŚ wymierzające kary administracyjne nie stanowią podstawy wykluczenia, z uwagi na termin ich wydania, ale wskazują, że Wykonawca od wielu lat prowadzi swoją działalność naruszając przepisy dotyczące ochrony środowiska.

MWIOŚ w Krakowie w 2025 r. wymierzył karę administracyjną w wysokości 50.000 zł za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, co zostało stwierdzone podczas przeprowadzonej kontroli (ostateczna decyzja nr TI.7062.1.25.2025.AK2 z dnia 11.06.2025 r.). Wyżej wskazana ostateczna decyzja administracyjna stanowi podstawę wykluczenia określoną w art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp. Jednocześnie decyzja ta została wydana w okresie, o którym mowa w art. 111 pkt 2 lit. b ustawy Pzp, a zatem może stanowić podstawę wykluczenia Wykonawcy w niniejszym postępowaniu. W uzasadnieniu decyzji o nałożeniu oraz wysokości kary organ wskazał, że:

- „jest to drugi przypadek stwierdzenia nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie (należy bowiem podkreślić, Strona prowadziła działalność w zakresie zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia (…) w Tarnowie (…), za co została ukarana administracyjną karą pieniężną …)"

- „Ustalając wysokość kary pieniężnej uwzględniono także to, że Strona pomimo wiedzy o braku zezwolenia na zbieranie

odpadów, tuż po zakończeniu kontroli ponownie podjęła działania związane ze zbieraniem odpadów".

Dodatkowo MWIOŚ wydał decyzję o wstrzymaniu działalności podmiotu w zakresie zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia na zbieranie odpadów. MWIOŚ w Krakowie w okresie od 17.09.2025 r. do 03.10.2025 r. przeprowadził ponowną kontrolę, w wyniku, której stwierdzono ponowne naruszenia polegające na zbieraniu odpadów odzieży/tekstyliów bez wymaganego zezwolenia. Wobec czego organ wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zbieranie w/w odpadów bez zezwolenia. Ustalenia kontroli wskazały na niewykonanie obowiązków decyzji wstrzymującej działalność podmiotu P.U.H. Eco Tech K.W. w zakresie zbierania odpadów, czego następstwem było wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu wyegzekwowania obowiązku nałożonego w/w decyzją (…)

W odniesieniu do drugiej przesłanki zamawiający pozyskał informacje dotyczące usługi świadczonej w okresie od 01.01.2025 r. do 31.12.2025 r. oraz 01.01.2026 r. do 31.01.2026 r. na rzecz Gminy Ropczyce i wystawionych łącznie dziewięciu notach obciążeniowych z tytułu nienależytego wykonywania przedmiotu umowy na łączną kwotę 144.900,00 zł. Zamawiający wskazał za co naliczone zostały kary umowne oraz wskazał kolejną karę łączną 40.300,00 zł za zwłokę w odbiorze odpadów z tworzyw sztucznych i metali względem harmonogramu odbioru w dniu 15.01.2026 r.

Zamawiający wskazał również na usługę świadczoną w okresie od 01.01.2025 r. do 31.12.2025 r. na rzecz Gminy Stopnica i naliczonej karze za nieterminowy odbiór odpadów w kwocie 400,00 zł oraz odmowie zapłaty wynagrodzenia w wysokości 27.104,07 zł ze względu na niezgodność lokalizacji przekazywanych odpadów komunalnych z ich faktycznym miejscem deponowania.

Ponadto zamawiający wskazał na umowę realizowaną na rzecz zamawiającego do końca marca 2026 r. i naliczone kary umowne z tytułu niewykonania usługi wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości z terenu gminy Radomyśl Wielki zgodnie z harmonogramem oraz z PSZOK w Radomyślu Wielkim oraz nieodebrania lub odebrania odpadów z nieruchomości w terminie niezgodnym z harmonogramem w łącznej wysokości 6.350,00 zł.

Istotnym zobowiązaniem wynikającym z tych umów było terminowe i prawidłowe odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców. Naruszenia tego obowiązku miały charakter powtarzalny oraz długotrwały i dotyczyły podstawowego świadczenia Wykonawcy wynikającego z umów. Skala naruszeń oraz wysokość naliczonych kar umownych wskazują, że nienależyte wykonywanie umów miało charakter znaczny, a nie incydentalny. Powtarzalność podobnych naruszeń przy realizacji kilku różnych zamówień publicznych wskazuje na brak należytej staranności przy wykonywaniu zobowiązań umownych oraz podważa wiarygodność Wykonawcy jako podmiotu zdolnego do prawidłowej realizacji zamówień publicznych (…)

Zamawiający nie znalazł uzasadnienia do zastosowania art. 109 ust. 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym, „Zamawiający może nie wykluczać Wykonawcy, jeżeli wykluczenie byłoby w sposób oczywisty nieproporcjonalne, w szczególności gdy kwota zaległych podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne jest niewielka albo sytuacja ekonomiczna lub finansowa Wykonawcy, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 jest wystarczająca do wykonania zamówienia". W ocenie Zamawiającego waga naruszeń jest znaczna, za czym przemawia wysokość nałożonej kary oraz recydywa Wykonawcy. Nałożona kara w wysokości 50.000 zł jest znacznie wyższa od dolnej granicy wynikającej z ustawy o odpadach tj. 1.000 zł. Zgodnie z uzasadnieniem MWIOŚ „niższy wymiar kary nie byłby adekwatny do wagi naruszenia". Ponadto naruszenia mają charakter długotrwały i powtarzający się. W ocenie Zamawiającego wykluczenie Wykonawcy nie jest w sposób oczywisty nieproporcjonalne.

Zamawiający załączył dokumenty na podstawie, których dokonał oceny podmiotowej odwołującego i wykluczył go z postępowania, które powołał w uzasadnieniu decyzji. Informacje przekazane przez Gminę Ropczyce w piśmie 02.03.2026 r. dotyczą wysokości kar i naruszeń za jakie zostały naliczone. Opisane naruszenia występowały od stycznia 2025 r. do stycznia 2026 r. Zawierają one również informacje o złożonych sprzeciwach od nakazu zapłaty na kwoty 30.500 zł, 17.000 zł, 48.500 zł.

Z informacji od Gminy Stopnica z 18.02.2026 r. wynika, że na podstawie zawartej umowy w grudniu 2024 r. na okres od 01.01.2025 r. do 31.12.2025 r. naliczone zostały 3 kary umowne: na kwotę 400,00 zł, 21.000,00 zł oraz 27.000,00 zł (dwie ostatnie za brak przedstawienia nagrań z wideorejestratorów oraz transport pojazdami z nieodpowiednią normą emisji spalin). Ponadto Gmina 30.09.2025 r. odmówiła zapłaty wynagrodzenia w wysokości 27.104,07 zł ze względu na niezgodność lokalizacji przekazywanych odpadów komunalnych z ich faktycznym miejscem deponowania.

Odwołujący na rozprawie złożył kopie pierwszych stron pozwów o zapłatę wobec Gminy Ropczyce na łączną kwotę 96.000,00 zł z 21.11.2025 r., Gminy Stopnica na kwotę 48.400,00 zł z 28.04.2026 r. oraz Gminy Radomyśl Wielki na kwotę 6.350,00 zł z 24.04.2026 r. Ponadto przedstawił protokół z kontroli przeprowadzonej 9.04.2026 r. przez Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju mającej na celu sprawdzenie stanu terenu objętego cofniętym zezwoleniem na zbieranie

odpadów pod kątem realizacji obowiązku usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku wynikających z decyzji SKO w Kielcach znak: SKO.OŚ-60/107/5/2021 z dnia 22.03.2021 r. W protokole stwierdzono wykonanie obowiązku usunięcia odpadów i negatywnych skutków dla środowiska, a także że teren został przywrócony do stanu sprzed rozpoczęcia prowadzonej działalności.

Izba oddala odwołanie w całości.

Pomimo podtrzymanego zarzutu objętego pkt 1 odwołania, tj. braku wskazania w dokumentach zamówienia przesłanek fakultatywnych wykluczenia, w sprawie nie jest spornym, że przesłanki objęte przepisem art. 109 ust.1 pkt 2 lit c oraz art. 109 ust. 1 pkt 7 Ustawy znajdują zastosowanie. Odwołujący na rozprawie przyznał bowiem, że swz zawiera stosowne wskazanie na zastosowanie w postępowaniu obu podstaw wykluczenia. Tym samym ocenie Izby podlegała czynność wykluczenia odwołującego z postępowania, w oparciu o obie podstawy wskazane w uzasadnieniu z 12.03.2026 r.

Izba podkreśla, że ocenie poddane mogły być czynności zamawiającego uwzględniające oświadczenia wykonawcy złożone w JEDZ i pozyskane informacje, które zamawiający powołał w podstawie czynności wykluczenia odwołującego z postępowania. W ramach wniesionego środka ochrony prawnej nie było możliwe uzupełnienie samooczyszczenia, a Izba w tym zakresie mogła wyłącznie zająć stanowisko, czy zamawiający zobowiązany był wezwać wykonawcę do uzupełnienia oświadczeń i dowodów na podstawie art. 128 ust. 1 Ustawy.

W odniesieniu do czynności wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit c Ustawy Izba stwierdza, że zamawiający miał podstawy do uznania, że samooczyszczenie opisane w JEDZ nie prowadzi do żadnych konkretnych wniosków, z uwagi na lakoniczność oświadczenia wykonawcy, które zasadniczo przenosi na zamawiającego konieczność określenia niezbędnych kroków, jakie wykonawca powinien podjąć, co ma wyraz w stwierdzeniu: *Na wezwanie zamawiającego wykonawca przedstawi szczegółowe informacje we wskazanym zakresie.* Z powyższego wynika, że to zamawiający miałby ten zakres wyznaczyć wykonawcy. Takie podejście do obowiązku wykazania przez wykonawcę podjęcia środków naprawczych przeczy istocie instytucji jaką jest samooczyszczenie, co z nazwy nawet wskazuje na konieczność podjęcia przez wykonawcę właściwych kroków, które mają przekonać o możliwości pozytywnej oceny pomimo wystąpienia fakultatywnej podstawy wykluczenia z postępowania. Ponadto wykonawca bardzo skrótowo opisał naruszenia bez wskazania na szczegóły opisujące okoliczności, które uzasadniły nałożoną karę administracyjną, a opis samooczyszczenia nie pozwala na ocenę, że środki podjęte przez wykonawcę rzeczywiście prowadzić mogą do zaprzestania naruszeń, które prowadziły do nałożenia kary administracyjne. Zamawiający wystąpił do właściwych organów o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie i uzyskał informacje, które wskazywały na nałożenie kilkukrotnie kar za naruszenie obowiązków w zakresie ochrony środowiska (lata 2018-2020) i ostateczną decyzję WIOŚ Małopolskiego w Krakowie z 11.06.2025 r. znak TI.7062.1.25.2025.AK2, wymierzającą administracyjną karę pieniężną w wysokości 50.000 zł za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia na terenie działki w Tarnowie. Przedłożony na rozprawie protokół z kontroli terenu, na którym odbywało się zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia nie mógł uzupełniać okoliczności wskazanych zamawiającemu, które ten oceniał w kontekście skuteczności samooczyszczenia wykonawcy. Jako działania naprawcze w JEDZ wskazane zostały wyłącznie: *Wykonawca zapłacił wymierzoną karę administracyjną, podjął środki naprawcze w formie przeszkolenia pracowników oraz zatrudnił dodatkowych wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości. W obecnej chwili czynności zbierania nie są prowadzone.* Zaniechanie prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów nie może myć uznane za działanie wykazujące usuniecie przyczyn stanu, który doprowadził do uchylenia zgody na prowadzenie tego rodzaju aktywności zawodowej (decyzja z 6.06.2025 r. MWIOŚ znak: TI.7060.2.6.2025.AK2). Stanowi wyłącznie skutek decyzji SKO, co w żaden sposób nie opisuje ani okoliczności nałożenia kary administracyjnej, ani nie odnosi się do przyczyn, które miałyby zostać wyeliminowane w wyniku działań naprawczych. Ogólna informacja o przeszkoleniu pracowników i zwiększeniu zatrudnienia również nie jest przydatna dla oceny skuteczności samooczyszczenia wykonawcy. Zamawiający uzyskał protokół z kontroli prowadzonej na działce w Tarnowie opisujący stan w trakcie kontroli, jak również na *niewykonanie decyzji Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska znak TI.7060.2.6.2025.AK2 z 6 czerwca 2025 r. wstrzymującej działalność podmiotu P.U.H. EcoTech K.W. (…) w zakresie zbierania odpadów prowadzonego na terenie działki o nr ewid. 23/3 obręb 66 (…), bez wymaganego zezwolenia na zbieranie odpadów.* Powyższe wskazuje na brak rzetelności wykonawcy, która rzutowała na ocenę samooczyszczenia, w którym wykonawca jedynie wskazał: *Wykonawca naruszył obowiązki w dziedzinie prawa ochrony środowiska, dopuścił się zbierania odpadów za co została wymierzona administracyjna kara pieniężna.* Stanowisko to nawet nie uwzględnia faktu uchylenia zgody na zbieranie odpadów. Jak wynika z protokołu kontroli przeprowadzonej w miesiącach wrzesień/październik 2025 r. podmiot nie wykonał przez okres kilku miesięcy decyzji MWIOŚ o wstrzymaniu zgody na zbieranie odpadów.

Odwołujący oczekiwał, że to zamawiający będzie inicjatorem działania w zakresie samooczyszczenia, co miałoby

zwalniać go z potrzeby przedstawienia szczegółów zdarzeń i wpływu rzekomych środków na ich uniknięcie w przyszłości. Już nawet nie sam brak dowodów, ale sama treść samooczyszczenia prowadziła do uznania, że wykonawca nieskutecznie próbował zwolnić się z konsekwencji, jakie na gruncie przepisów ustawy wynikają z przesłanki wykluczenia objętej art. 109 ust.1 pkt 2 lit. c Ustawy. Zamawiający nie wzywał do uzupełnienia samooczyszczenia, gdyż musiałby w takiej sytuacji określić za wykonawcę konkretny zakres działań, co wymagałoby znajomości okoliczności, których wykonawca nawet nie wskazał w JEDZ. Pozyskane informacje z MWIOŚ jedynie wspierały ocenę oświadczeń wykonawcy, których nie zastępowały, ale uzupełniały obraz zdarzeń.

Izba uznała, że w okolicznościach niniejszej spawy nie zachodziła możliwość wezwania do uzupełnienia oświadczenia w JEDZ w części dotyczącej samooczyszczenia, które nie zawierało błędu ani nie było niekompletne. Dopiero takie wady pozwalałyby na zastosowanie art. 128 ust. 1 Ustawy, w którym wprost wskazuje się na brak oświadczenia, jego niekompletność lub błędy.

Odnosząc się do drugiej podstawy wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 7 Ustawy zamawiający uzyskał samodzielnie informacje o nieprawidłowościach w realizacji umów na rzecz dwóch gmin, które prowadziły do naliczenia kar umownych, do których wykonawca się nie przyznał w JEDZ. Zamawiający również z racji wcześniej zawartej umowy z wykonawcę miał wiedzę o nieprawidłowościach w realizacji umowy zakończonej z końcem marca 2026 r. W tych okolicznościach oświadczenie w JEDZ, w którym wykonawca udzielił odpowiedzi NIE na pytanie dotyczące poważnego naruszenia obowiązków zawodowych nie otwierało nawet możliwości uzupełnienia samooczyszczenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie, dla możliwości skorzystania z instytucji samooczyszczenia konieczne jest przyznanie przez wykonawcę, że dopuścił się naruszenia obowiązków zawodowych. W sytuacji zatem gdy wykonawca nawet nie daje możliwości oceny przez zamawiającego okoliczności, w jakich doszło do naliczenia kar umownych, co czyni z pełną świadomością uznając, że okoliczności w jakich miało dojść na naliczenia kar nie powinny prowadzić do wykluczenia go z postępowania, nie ma podstaw do uznania, że oświadczenie w JEDZ zawierało błąd lub było niekompletne. Tym samym nie ma podstaw do wezwania o jego uzupełnienie. To zamawiający uzyskał dodatkowe informacje o naliczonych karach co uzasadniało ocenę negatywną rzetelności wykonawcy, której nie podważył odwołujący w drodze środka ochrony prawnej. Złożone pozwy o zapłatę, a w zasadzie ich pierwsze strony nie przedstawiają żadnych okoliczności, które pozwalałyby na odmienną ocenę podstaw naliczonych kar wskazanych w pismach gmin.

W ocenie składu orzekającego zamawiający wykazał zasadność zastosowania przesłanki do wykluczenia wskazując szczegółowo w uzasadnieniu czynności okoliczności, które ustalił. W tym zakresie Izba wskazuje za wyrokiem Sądu Zamówień Publicznych z 23.10.2024 r., XXIII Zs 118/24na obowiązek zamawiającego wykazania, że*wykonawca albo nie wykonał umowy w ogóle albo wykonał ją nienależycie w stopniu znaczącym lub nienależyte wykonywanie miało charakter uporczywy, nawet jeśli niedociągnięcia nie były znaczące. (…) Rolą zamawiającego jest zebranie dowodów świadczących o wystąpieniu wszystkich określonych w przepisie przesłanek łącznie i uzasadnienie zaistnienia każdej z nich. Jest to istotne dla zachowania zasady proporcjonalności i przejrzystości postępowania oraz zachowania uczciwej konkurencji, a także dla możliwości skorzystania przez wykonawcę z procedury tzw. samooczyszczenia lub skorzystania przez niego ze środków ochrony prawnej.* Zamawiający w uzasadnieniu wykluczenia odniósł się do oceny proporcjonalności zastosowanej sankcji: *W ocenie Zamawiającego waga naruszeń jest znaczna, za czym przemawia wysokość nałożonej kary oraz recydywa Wykonawcy. Nałożona kara w wysokości 50.000 zł jest znacznie wyższa od dolnej granicy wynikającej z ustawy o odpadach tj. 1.000 zł. Zgodnie z uzasadnieniem MWIOŚ „niższy wymiar kary nie byłby adekwatny do wagi naruszenia". Ponadto naruszenia mają charakter długotrwały i powtarzający się. W ocenie Zamawiającego wykluczenie Wykonawcy nie jest w sposób oczywisty nieproporcjonalne.*

W ocenie składu orzekającego, zarówno skala naruszeń jak i znaczenie, jakie dla zachowania bezpieczeństwa środowiska mają przepisy nakładające obowiązki w zakresie gospodarki odpadami, a także brak realnej reakcji wykonawcy na powtarzające się naruszenia skłaniały zamawiającego do uznania, że wykluczenie wykonawcy z postępowania stanowi odpowiednią reakcję na stwierdzone naruszenia umów, jak i przepisów. Przy braku rzetelnego samooczyszczenia w zasadzie ocena proporcjonalności pozbawiona była konkretnych podstaw, które odnosiłyby się do okoliczności pozwalających ocenić łagodniej znaczenie i zakres uchybień do których dopuszczał się wykonawca. Zamawiający będąc odpowiedzialnym za prowadzenie gospodarki odpadami w sposób rzeczowy i dalece bardziej precyzyjny od oświadczeń wykonawcy odniósł się do okoliczności, które w jego ocenie uniemożliwiały przyjęcie innej miary proporcjonalności.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty zamawiającego obejmujące wynagrodzenie pełnomocnika i obciążyła nimi odwołującego.

Przewodnicząca:……..