

WYROK

Warszawa, dnia 16 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Maciej Sikorski

Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lipca 2026 roku w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 25 maja 2026 r. przez wykonawcę **FBSerwis Zielony Wrocław** spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielanych Wrocławskich, w postępowaniu prowadzonym przez **Gminę Środa Śląska**, przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego **Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego i Handlowego „COM-D” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością** z siedzibą w Jaworze

orzeka:

1. Oddala odwołanie,
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **FBSerwis Zielony Wrocław** spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielanych Wrocławskich i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty:

- a) 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy),
- b) 34 zł 00 gr (słownie: trzydzieści cztery złote zero groszy)

uiszczone przez wykonawcę **FBSerwis Zielony Wrocław** spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielanych Wrocławskich tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictw.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793), na niniejszy wyrok, 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:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Gmina Środa Śląska – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 roku poz. 793) (dalej: PZP), którego przedmiotem jest: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Środa Śląska”.

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 PZP.

Pismem z dnia 25 maja 2026 r. wykonawca **FBSerwis Zielony Wrocław** spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Bielanych Wrocławskich (dalej: „Odwołujący” lub „FBSerwis”) wniósł odwołanie od niezgodnych z przepisami PZP czynności Zamawiającego podjętych oraz zaniechanych przez Zamawiającego w postępowaniu tj. od:

- a) czynności badania i oceny oferty złożonej przez wykonawcę **Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM-D” sp. z o. o.** (dalej: „COM-D”),
- b) wyboru oferty złożonej przez wykonawcę **COM-D** jako najkorzystniejszej oferty,
- c) zaniechanie czynności odrzucenia oferty **COM-D**;
- d) zaniechania wyboru oferty **Odwołującego** jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, polegający na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy **COM-D**, pomimo że wykonawca ten nie spełnia warunków udziału w postępowaniu oraz złożył ofertę niezgodną z warunkami zamówienia. **COM-D** nie posiada wymaganych w SWZ uprawnień, tj.:

- wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Środa Śląska, wymaganego na podstawie art. 9b–9c ustawy z dnia 13 września

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obejmujący zakres przedmiotu zamówienia — wpis COM-D nie zawiera wskazanych w OPZ kategorii odpadów o kodach 15 02 03 oraz 17 01 80;

•wpisu do rejestru BDO prowadzonego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, obejmujący kody odpadów komunalnych objęte przedmiotem zamówienia — wpis COM-D nie zawiera wskazanych w OPZ kategorii odpadów o kodach 15 02 03,

co doprowadziło do wyboru wykonawcy, który nie spełnia warunków udziału w postępowaniu oraz którego oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o której mowa w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp.

2.art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp w zw. z naruszeniem art. 239 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne dokonanie wyboru oferty wykonawcy COM-D, która to oferta nie jest ofertą najkorzystniejszą, a przez to nierówne traktowanie wykonawców, brak zachowania zasady uczciwej konkurencji, przez co postępowanie straciło walor przejrzystości.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i w konsekwencji nakazanie Zamawiającemu:

- 1.unieważnienia czynności wyboru oferty złożonej przez COM-D jako oferty najkorzystniejszej;
- 2.odrzucenia oferty COM-D;
- 3.dokonania ponownego badania i oceny ofert.

Pismem z dnia 27 maja 2026 r. Przedsiębiorstwo Usługowo - Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jaworze zgłosiło przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego (dalej: „COM-D” lub „Przystępujący”).

Zamawiający pismem z dnia 1 czerwca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie jako bezzasadnego, przedstawiając argumentację na poparcie swojego stanowiska.

COM-D pismem z dnia 19 czerwca 2026 r. przedstawiło stanowisko procesowe w sprawie.

Odwołujący, pismem z dnia 13 lipca 2026 r. ustosunkował się do odpowiedzi na odwołanie oraz stanowiska procesowego przedstawionego przez COM-D w piśmie z dnia 19 czerwca 2026 r.

Następnie, COM-D emailiem z dnia 13 lipca 2026 r. złożył:

- 1)odpisy pełnomocnictw dla pracowników Przystępującego: M.K., I.K., K.G. wraz z opłatą skarbową - oryginał pełnomocnictwa zostanie złożony do Izby na posiedzeniu;
- 2)opinię prof dr hab Moniki Szwarc dotyczącą zgodności z prawem UE czynności zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Środa Śląska” nr postępowania WZP 271.1-2/26- i wnosząc o przeprowadzenie z niej dowodu na okoliczność, że postępowanie zamawiającego w postępowaniu, w tym w zakresie wykładni warunku udziału w postępowaniu, jest zgodna z zasadami proporcjonalności i uczciwej konkurencji, a taka wykładnia warunku, jaką prezentuje odwołujący prowadzi do nieproporcjonalności warunku oraz zawężenia konkurencji.

kolejnym emailiem z tej samej daty COM-D wniósł o dopuszczenie dowodów z:

- 1)wniosku Przystępującego o informację o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisk skierowanego do Gminy Środa Śląska w zakresie sprawozdań z przebiegu usług w zakresie odbioru zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Środa Śląska oraz uzyskanych w odpowiedzi sprawozdań z przebiegu usług w zakresie odbioru zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Środa Śląska w latach 2023- 2025
- 2)wniosku Przystępującego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz odpowiedzi z dnia 29.06.2026

na okoliczność, że tak w Gminie Środa Śląska w latach 2023- 2025, jak i w całym Województwie Dolnośląskim w latach 2022- 2024 (za 2025 nie są jeszcze przetworzone dane) w zakresie odpadów komunalnych do odbioru "u źródła" nie wystąpiły kody:

–15 02 03 – Sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02

–17 01 80 – Usunięte tynki, tapety, klejony itp.

kolejnym emaile z tej samej daty, COM-D wniósł o dopuszczenie w postępowaniu dowodu z dokumentów

postępowania KIO 1884/26, a to:

- 1) *odwołania Przystępującego od wezwania przez Zamawiającego w trybie art. 128 ust. 1 PZP- na fakt kwestionowania wezwania przez Przystępującego oraz treści odwołania Przystępującego*
- 2) *pism Zamawiającego z dnia 4.05.2026 - na fakt unieważnienia wezwania w trybie art. 128 ust. 1 PZP przez Zamawiającego oraz wezwania do wyjaśnień PŚD w trybie art. 128 ust. 4 PZP*
- 3) *przystąpienia i sprzeciwu Odwołującego do postępowania KIO 1884/26 - na fakt ich treści oraz na fakt - pomijając fakt merytorycznej niezasadności zarzutów odwołania w sprawie KIO 2475/26 - przedwczesności postawionego w odwołaniu zarzutu braku odrzucenia oferty Przystępującego- a to wobec braku zarzutu w odwołaniu naruszenia art. 128 ust. 1 PZP przez Zamawiającego, pomimo, że Zamawiający uchylił swoje wezwanie w trybie art. 128 ust. 1 PZP, a zatem jest ono traktowane jako niebyłe i wezwał do złożenia wyjaśnień PŚD; na fakt, że pomimo treści wniesionego przystąpienia i sprzeciwu, wśród podstaw prawnych jak i okoliczności faktycznych, uzasadniających naruszenie wskazanych w odwołaniu przepisów, nie zarzucono Zamawiającemu wycofania, a tym samym zaniechania zastosowania wezwania do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia złożonego przez Przystępującego PŚD na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, jak też nie zarzucono zastosowania przez Zamawiającego wyjaśnienia treści PŚD w oparciu o art. 128 ust. 4 ustawy Pzp.*

Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający w rozdziale XII ust. 1 pkt 2 litera a) i b) Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) przewidział następujący warunek udziału w postępowaniu w zakresie uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej o ile nie wynika to z odrębnych przepisów:

Zamawiający wymaga:

zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Środa Śląska, zgodnie z wymogami art. 9b – 9c ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn.zm.), prowadzonego przez właściwy organ w zakresie objętym przedmiotem zamówienia

wpis do prowadzonego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, (BDO) w zakresie kodów odpadów komunalnych, objętych przedmiotem zamówienia.

Na potwierdzenie spełnienia ww. warunku wykonawcy zobowiązani byli złożyć:

- 1) *zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Środa Śląska, zgodnie z wymogami art. 9b – 9c ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn.zm.), prowadzonego przez właściwy organ w zakresie objętym przedmiotem zamówienia,*
- 2) *wpis do prowadzonego przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, (BDO) w zakresie kodów odpadów komunalnych, objętych przedmiotem zamówienia.*

W części II SWZ, Opis Przedmiotu Zamówienia, „Szczegółowy Opis Zamówienia” Zamawiający przedstawił zamknięty katalog określający kategorię odpadów, których dotyczy przedmiot zamówienia, co więcej, Zamawiający posłużył się formułą:

(...) Przedmiot zamówienia obejmuje, co najmniej następujące kategorie odpadów (...)

co oznacza (literalnie), że „co najmniej” oznacza „nie mniej niż”. Tym samym, opisanie we wskazany sposób przedmiotu zamówienia przez Zamawiającego prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest posiadanie uprawnień do odbioru odpadów o wykraczających poza wymienione w Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej: OPZ) kody, natomiast niedopuszczalne jest posiadanie uprawnień w zakresie mniejszym niż minimalny wskazany przez Zamawiającego.

OPZ wskazuje m.in. na kody odpadów 15 02 03 oraz 17 01 80, zatem aby móc realizować zamówienie w zakresie opisanym w OPZ, tj. także odbiór odpadów o kodach 15 02 03 oraz 17 01 80 należy posiadać odpowiednie wpisy do RDR, BDO.

Warunek udziału w postępowaniu wymaga wpisów do RDR i BDO „w zakresie objętym przedmiotem zamówienia” oraz „w zakresie kodów odpadów komunalnych objętych przedmiotem zamówienia”,

Poza sporem jest okoliczność, nieposiadania przez COM-D wpisów w RDR kodów 15 02 03 i 17 01 80, a w BDO kodu 15 02 03,

W wyjaśnieniach do SWZ z dnia 27 lutego 2026 r. Zamawiający na pytanie nr 2:

Czy sprzątanie wiat śmietnikowych/pkt odbioru odpadów obejmuje: odpady poprodukcyjne, części samochodowe, odpady poremontowe, odpady wielkogabarytowe – objęte odbiorem z wystawek krawężnikowych?

udzielił odpowiedzi:

Sprzątanie wiat śmietnikowych / punktów odbioru opisane w treści SWZ nie dotyczy typów odpadów wymienionych w powyższym pytaniu, tj. z wystawek krawężnikowych.

W dniu 14 lipca 2026 r. w toku posiedzenia przed Krajową Izbą Odwoławczą (nagranie: 00:37:50 min do 00:40:08 min), na pytanie składu orzekającego:

Czy w zakresie pojęciowym „odpadów poremontowych” mieści się pojęcie:

- odpadów z betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów (17 01 01),*
- gruzu ceglanego (17 01 02),*
- odpadów innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (17 01 03),*
- zmieszanych odpadów z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, (17 01 07),*
- usuniętych tynków, tapet, oklein (17 01 80),*
- materiałów izolacyjnych innych niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03 (17 06 04),*
- materiałów budowlanych zawierających gips inne niż wymienione w 17 08 01 (17 08 02)*
- zmieszanych odpadów z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03 (17 09 04)*

Zamawiający udzielił odpowiedzi negatywnej tj. stwierdził, że objęte pytaniem składu orzekającego pojęcia nie mieszczą się w zakresie pojęciowym sformułowania „odpady poremontowe”.

Rys historyczny w zakresie poprzedzającym wniesienie odwołania w niniejszej sprawie.

Pismem z dnia 13 kwietnia 2026 r. Zamawiający wezwał COM-D w trybie art. 128 ust. 1 PZP do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia przez wykonawcę podmiotowych środków dowodowych w zakresie posiadania przez COM-D wpisów do RDR i BDO „w zakresie objętym przedmiotem zamówienia” oraz „w zakresie kodów odpadów komunalnych objętych przedmiotem zamówienia”, tj. kodów 15 02 03 i 17 01 80.

COM-D pismem z dnia 23 kwietnia 2026 r. wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołania m.in. na czynność Zamawiającego polegającą na naruszeniu art. 128 ust. 1 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP poprzez niezasadne wezwanie COM-D do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia przez Wykonawcę podmiotowych środków dowodowych na podstawie art. 128 ust. 1 PZP. Sprawa wniesionego odwołania otrzymała sygn. KIO 1884/26.

Pismem z dnia 27 kwietnia 2026 r. Odwołujący przystąpił do postępowania po stronie Zamawiającego.

Zamawiający pismem z dnia 4 maja 2026 r. unieważnił czynność wezwania COM-D w trybie art. 128 ust. 1 PZP.

Pismem z tego samego dnia, Zamawiający wystąpił do COM-D z wezwaniem w trybie art. 128 ust. 4 PZP.

Odwołujący pismem z dnia 11 maja 2026 r. wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia odwołania przez Zamawiającego.

COM-D pismem z dnia 11 maja 2026 r. cofnął odwołanie oraz wniósł o umorzenie postępowania.

Postanowieniem z dnia 12 maja 2026 r. Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie w sprawie KIO 1884/26.

Izba zważyła co następuje:

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Izba dopuściła zgłoszone wnioski dowodowe zgłoszone przez strony w zakresie, w jakim pozwoliły one na odtworzenie stanu faktycznego sprawy oraz dowód z akt postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w postaci: SWZ, Opisu Przedmiotu Zamówienia, wyjaśnień treści SWZ z dnia 27 lutego 2026 r., odwołania COM-D od wezwania przez Zamawiającego w trybie art. 128 ust. 1 PZP, pisma Zamawiającego z dnia 4 maja 2026 r. - informacja o unieważnieniu czynności wezwania z art. 128 ust. 1 PZP, wezwania z dnia 4 maja 2026 r. do wyjaśnień podmiotowych środków dowodowych w trybie art. 128 ust. 4 PZP, przystąpienia i sprzeciwu COM-D do postępowania KIO 1884/26,

Izba zwraca uwagę, że uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są profesjonalnymi

uczestnikami obrotu gospodarczego. Taki stan rzeczy skutkuje koniecznością oceny tak działań, jak i zaniechań tych podmiotów, na płaszczyźnie definiowanej przez art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w związku z art. 8 ust. 1 PZP. Otóż zgodnie z dyspozycją powołanej regulacji:

Należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Tym samym próg należytej staranności w stosunku do Zamawiającego, jak i wykonawców, jest z definicji wyższy.

Izba oddaliła odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 tj. naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 PZP, polegający na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy COM-D, pomimo że wykonawca ten nie spełnia warunków udziału w postępowaniu oraz złożył ofertę niezgodną z warunkami zamówienia, nie z braku uzasadnienia merytorycznego postawionego przez Odwołującego zarzutu, ale dlatego, że postawiony w odwołaniu zarzut braku odrzucenia oferty COM-D był w ocenie Izby przedwczesny.

Przedwczesność przedmiotowego zarzutu polega na braku sformułowania przez Odwołującego zarzutu w zakresie naruszenia przez art. 128 ust. 1 PZP przez Zamawiającego i to w sytuacji, gdy Zamawiający unieważnił swoje wezwanie w trybie art. 128 ust. 1 PZP z dnia 13 kwietnia 2026 r., co tym samym skutecznie wyeliminowało je z obrotu prawnego. Co więcej, Zamawiający pismem z dnia 4 maja 2026 r. wezwał COM-D do złożenia wyjaśnień podmiotowych środków dowodowych w trybie art. 128 ust. 4 PZP.

Wskazać należy, że w sytuacji, w której wykonawca złożył niekompletne podmiotowe środki dowodowe, a fakt ich niekompletności w świetle zapisów OPZ oraz wyjaśnień Zamawiającego złożonych w toku rozprawy w dniu 14 lipca 2026 r. (nagranie: 00:37:50 min do 00:40:08 min), w ocenie Izby nie budzi wątpliwości, nie jest możliwe odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b PZP, bez uprzedniego wezwania wykonawcy do ich uzupełnienia na podstawie art. 128 ust. 1 PZP.

Należy podkreślić, iż Odwołujący w rozpoznawanym odwołaniu nie postawił zarzutu zaniechania przez Zamawiającego zastosowania wezwania do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia złożonego przez COM-D podmiotowych środków dowodowych na podstawie art. 128 ust. 1 PZP, jak też nie zarzucił zastosowania przez Zamawiającego wezwania do wyjaśnienia treści podmiotowych środków dowodowych w oparciu o art. 128 ust. 4 PZP, przez co Izba nie mogła ocenić zasadności zaskarżonych czynności i zaniechań Zamawiającego pod kątem naruszenia tych przepisów. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 555 PZP Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. Odwołujący winien był mieć na uwadze konieczność postawienia zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 128 ust. 1 PZP, jako że był uczestnikiem postępowania odwoławczego o sygn. akt KIO 1884/26, wszczętym wobec wezwania przystępującego do złożenia, uzupełnienia lub poprawienia podmiotowych środków dowodowych i nawet wniósł sprzeciw wobec uwzględnienia przez zamawiającego zarzutów odwołania.

Oddalenie zarzutu nr 2 tj. naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 PZP w zw. z naruszeniem art. 239 ust. 1 i 2 PZP poprzez bezpodstawne dokonanie wyboru oferty wykonawcy COM-D, która to oferta nie jest ofertą najkorzystniejszą, stanowi konsekwencję oddalenia zarzutu nr 1.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, tj. stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 1 i 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437)

Przewodniczący:.....