

WYROK

Warszawa, dnia 19 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Osiecka-Baran

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 sierpnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 29 czerwca 2026 r. przez wykonawcę P.G. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą PHU P.G. z siedzibą w Szczecinie w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koszalinie przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego - wykonawcy - H.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą AUTO NAPRAWA – WYWÓZ NIECZYSTOŚCI PŁYNNYCH H.M. z siedzibą w Polanowie

orzeka:

1. **Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Odwołującego oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert.**
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża **Zamawiającego** i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy)** uiszczoną przez **Odwołującego** tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Koszalinie dalej „Zamawiający”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, bez przeprowadzania negocjacji pn. *Wywóz odcieków przemysłowych z Regionalnego Zakładu Odzysku Odpadów w Sianowie przy ul. Łubuszan 80 do punktu stacji zlewnej Oczyszczalni Ścieków w Jamnie w ilości do 13000 m³ w 2026 roku*. Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 maja 2026 r., pod numerem 2026/BZP 00227635/01.

W dniu 29 czerwca 2026 r. wykonawca P.G. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą PHU P.G. z siedzibą w Szczecinie, dalej „Odwołujący”, wniósł odwołanie, zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp w zw. z art. 112 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp przez bezpodstawne odrzucenie oferty Odwołującego wskutek błędnego przyjęcia, że Odwołujący nie spełniał warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania aktualnej decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Sianów na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, podczas gdy Odwołujący legitymował się ostateczną decyzją nr Niś.6233.22.2026 z dnia 14 maja 2026 r., ważną i aktualną zarówno na dzień składania ofert (14 maja 2026 r.), jak i na dzień złożenia podmiotowych środków dowodowych (3 czerwca 2026 r.);
2. art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez wybór oferty najkorzystniejszej, podczas gdy oferta Odwołującego – wyeliminowana z oceny bez podstawy prawnej – była ofertą tańszą i przy prawidłowym prowadzeniu postępowania powinna zostać wybrana jako najkorzystniejsza.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości oraz nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz przeprowadzenia ponownego badania i oceny ofert.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie przystąpił po stronie Zamawiającego wykonawca H.M.

prowadzący działalność gospodarczą pod firmą AUTO NAPRAWA – WYWÓZ NIECZYSTOŚCI PŁYNNYCH H.M siedzibą w Polanowie, dalej „Przystępujący”.

Pismem z dnia 8 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, wnosząc o jego oddalenie w całości. Pismo procesowe złożył również Odwołujący.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy, Izba stwierdziła, iż odwołanie podlega uwzględnieniu.

Izba uwzględniła przy rozpoznaniu odwołania dokumentację postępowania, w szczególności: specyfikację warunków zamówienia, ofertę Odwołującego, informację o odrzuceniu oferty Odwołującego. Izba wzięła również pod uwagę stanowiska wyrażone w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, zgłoszeniu przystąpienia, piśmie procesowym Odwołującego wraz z przedłożonymi dowodami, a także oświadczenia i stanowiska stron wyrażone ustnie do protokołu posiedzenia i rozprawy w dniu 17 sierpnia 2026 r.

Izba ustaliła, co następuje.

Przedmiotem zamówienia jest usługa wywozu odcieków przemysłowych z Regionalnego Zakładu Odzysku Odpadów w Sianowie przy ul. Łubuszan 80 do punktu stacji zlewnej Oczyszczalni Ścieków w Jamnie w ilości do 13.000 m³ w 2026 roku (realizacja od 1 lipca do 31 grudnia 2026 r.).

Zgodnie z sekcją 5.4 lit. d) ogłoszenia o zamówieniu oraz postanowieniami Specyfikacji Warunków Zamówienia (pkt 6 lit. d), Zamawiający wymagał, aby wykonawca posiadał aktualną decyzję Burmistrza Gminy i Miasta Sianów na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wymaganie to Zamawiający kwalifikował jako warunek dotyczący posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności w rozumieniu art. 112 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp.

Termin składania ofert upływał w dniu 14 maja 2026 r. o godz. 11:00. W postępowaniu złożone zostały dwie oferty: Odwołującego z ceną 255.840,00 zł brutto (19,68 zł brutto za 1 m³), który złożył ofertę w dniu 13 maja 2026 r. oraz Przystępującego z ceną 259.350,00 zł brutto (19,95 zł brutto za 1 m³).

Pismem z dnia 29 maja 2026 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do złożenia podmiotowych środków dowodowych, w tym m.in. aktualnej decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Sianów na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – z terminem złożenia do dnia 3 czerwca 2026 r.

Odwołujący złożył wymagane dokumenty w wyznaczonym terminie, opatrując je kwalifikowanym podpisem elektronicznym w dniu 3 czerwca 2026 r. (godz. 12:26–12:27), w tym przedłożył decyzję nr Niś.6233.22.2026, wydaną przez Burmistrza Gminy i Miasta Sianów w dniu 14 maja 2026 r., podpisaną z upoważnienia Burmistrza przez H.B., zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i osadników w przydomowych oczyszczalniach ścieków oraz transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy i miasta Sianów. Decyzja obejmuje cały obszar gminy i miasta Sianów, jest wydana na okres 10 lat od daty uprawomocnienia i dotyczy stacji zlewnej „Jamno” przy ul. Filtrowej 1 w Koszalinie, czyli miejsca, które wskazano w opisie przedmiotu zamówienia jako punkt docelowy transportu odcieków. Na dokumencie widnieje odrębna adnotacja organu: „Decyzja niniejsza jest ostateczna z braku odwołania się stron(y) art. 129 § 2 Kpa – 14.05.2026”.

W dniu 24 czerwca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru oferty złożonej przez Przystępującego jako najkorzystniejszej, informując jednocześnie, przez pominięcie oferty Odwołującego w rankingu punktacyjnym (brak przyznania punktów, oznaczenie „x”), że oferta Odwołującego podlegała odrzuceniu.

Uwzględniając powyższe, Izba zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

W drugiej kolejności Izba stwierdziła, że Odwołującemu przysługiwało prawo do skorzystania ze środka ochrony prawnej, gdyż wypełniono materialnoprawną przesłankę interesu w uzyskaniu zamówienia, określoną w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, kwalifikowaną możliwością poniesienia szkody, będącej konsekwencją zaskarżonych w odwołaniu czynności.

Izba, uwzględniając zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności zakres zarzutów podniesionych w odwołaniu, doszła do przekonania, iż w niniejszym postępowaniu doszło do naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie

zamówienia, a tym samym, na podstawie art. 554 ust. 1 ustawy Pzp, rozpoznawane odwołanie podlega uwzględnieniu.

Izba uznała, że Zamawiający naruszył art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, jeżeli została złożona przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu.

Stosownie do art. 272 ust. 2 ustawy Pzp, Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, zakres informacji zawartych w ogłoszeniach zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, w tym w ogłoszeniach, o których mowa w art. 216 ust. 1 i 3 oraz w art. 448, a także tryb przekazywania ogłoszeń, mając na względzie rodzaje ogłoszeń, tryby postępowania o udzielenie zamówienia oraz szczególne instrumenty i procedury. Zgodnie z ww. rozporządzeniem termin i miejsce składania ofert stanowi zakres informacji zawartych w ogłoszeniu o zamówieniu w trybie podstawowym.

Jak stanowi art. 281 ust. 1 pkt 13 ustawy Pzp, SWZ zawiera co najmniej sposób oraz termin składania ofert.

Zgodnie z art. 273 ustawy Pzp 1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać podmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie: 1) braku podstaw wykluczenia; 2) spełniania warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji. 2. W trybie podstawowym oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, wykonawca dołącza do oferty składanej w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu. (...)

Stosownie do art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, Do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo do oferty wykonawca dołącza oświadczenie o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji, w zakresie wskazanym przez zamawiającego.

Jak stanowi art. 125 ust. 3 ustawy Pzp, Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, stanowi dowód potwierdzający brak podstaw wykluczenia, spełnianie warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji, odpowiednio na dzień składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo ofert, tymczasowo zastępujący wymagane przez zamawiającego podmiotowe środki dowodowe.

Spór sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy decyzja przedstawiona przez Odwołującego, wydana 14 maja 2026 r., mogła potwierdzić spełnienie warunku „posiadania aktualnej decyzji” na dzień składania ofert, skoro oferta i oświadczenie wykonawcy zostały złożone 13 maja 2026 r., a termin składania ofert upływał 14 maja 2026 r. o godzinie 11:00.

Odwołujący podnosił, że spełniał warunki udziału w postępowaniu, dysponując aktualną decyzją Burmistrza Gminy i Miasta Sianów. Zamawiający twierdził zaś, że w chwili złożenia oferty, tj. 13 maja 2026 r., Odwołujący nie posiadał jeszcze wymaganej decyzji. Nawet jeśli decyzja została wydana następnego dnia (w dacie upływu terminu składania ofert), to na moment złożenia oferty warunek nie był spełniony.

Izba podziela stanowisko Odwołującego o błędnym utożsamieniu przez Zamawiającego pojęcia „dzień składania ofert” z dniem faktycznego złożenia oferty przez konkretnego wykonawcę. Tymczasem „dzień składania ofert”, o którym mowa w ogłoszeniu oraz w postanowieniach SWZ, to obiektywny termin upływu składania ofert wskazany dla wszystkich wykonawców, czyli 14 maja 2026 r. o godz. 11:00. Oświadczenie z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp potwierdza brak podstaw wykluczenia i spełnianie warunków udziału w postępowaniu na dzień składania ofert, zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy Pzp, a nie na dzień podpisania dokumentu przez wykonawcę. Decydujące znaczenie ma moment upływu terminu składania ofert, czyli w niniejszym stanie faktycznym 14 maja 2026 r. godz. 11:00, a nie moment odcisnięcia podpisu elektronicznego pod plikiem oferty. Termin składania ofert trwał bowiem do godz. 11:00 w dniu 14 maja 2026 r. i na ten właśnie moment ocenia się spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

To ten termin wyznacza chwilę graniczną, na którą ocenia się spełnienie warunków udziału w postępowaniu przez każdego wykonawcę, niezależnie od tego, w którym konkretnym momencie przed upływem tego terminu złożył swoją ofertę. Zgodzić należy się z Odwołującym, że niemożliwe jest, aby „dzień składania ofert” był różny dla różnych wykonawców w zależności od momentu faktycznego złożenia oferty. Gdyby tak interpretować to pojęcie, prowadziłoby to do absurdalnego wniosku, że warunek musiałby być spełniony na inną godzinę przez każdego wykonawcę składającego ofertę o innej porze. Prawidłowa wykładnia jest oczywista - warunek musi być spełniony na moment upływu terminu składania ofert, który w niniejszym postępowaniu przypadał na dzień 14 maja 2026 r. o godz. 11:00.

Równocześnie Odwołujący wyjaśnił, że niezwłocznie po opublikowaniu ogłoszenia w dniu 5 maja 2026 r. złożył wniosek o wydanie decyzji, tj. w dniu 7 maja 2026 r. Wniosek ten, uzupełniony w dniu 13 maja 2026 r., zaowocował wydaniem decyzji w dniu 14 maja 2026 r. Co więcej, z adnotacji zamieszczonej przez organ na dokumencie decyzji wynika: „Decyzja niniejsza jest ostateczna z braku odwołania się stron(y) art. 129 § 2 Kpa – 14.05.2026”. Odwołujący wyjaśnił także, że uzyskał informację o pozytywnym rozpatrzeniu jego wniosku w dniu 13 maja 2026 r. i jeszcze przed

godziną 11:00 dnia 14 maja 2026 r. odebrał decyzję, czemu Zamawiający w żaden sposób nie zaprzeczył. Odwołujący oświadczył, że w dniu 14 maja 2026 r. do godz. 11:00 dysponował prawomocną i ostateczną decyzją zezwalającą na prowadzenie działalności objętej przedmiotem zamówienia. Zresztą sam Zamawiający przyznał na stronie 3 odpowiedzi na odwołanie z dnia 8 lipca 2026 r., że decyzja nr przedłożona przez Odwołującego została wydana w dniu 14 maja 2026 r., czyli w „dniu wyznaczonym na składanie ofert”.

Odrzucenie oferty Odwołującego stanowi zatem naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp.

Izba pominęła argumentację Zamawiającego dotyczącą zakresu decyzji i potencjału technicznego, podniesioną dopiero w odpowiedzi na odwołanie z dnia 8 lipca 2026 r. Izba uznaje za niedopuszczalne rozszerzanie na etapie postępowania odwoławczego podstaw faktycznych odrzucenia oferty wykonawcy.

Co do niedopuszczalności omawianej praktyki Izba podzieliła w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 15 lipca 2011 r., XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy, sygn. akt sygn. akt XXIII Ga 416/11, iż „(...) Z punktu widzenia Zamawiającego, oznacza to, że nie może on zmienić ani rozszerzać podstawy faktycznej decyzji o wykluczeniu wykonawcy z postępowania po wniesieniu przez tego drugiego odwołania. W świetle związania KIO, Sądu Okręgowego i Odwołującego zarzutami podniesionymi w odwołaniu, sprzeczne z naczelną zasadą postępowania cywilnego, jaką jest zasada równouprawnienia stron, byłoby dopuszczenie do rozszerzenia podstawy faktycznej decyzji o wykluczeniu Odwołującego. Wobec związania swoimi zarzutami, Odwołujący nie mógłby bowiem odnieść się do nowych okoliczności przedstawionych przez Zamawiającego, po wniesieniu odwołania. Z tych względów postępowanie Zamawiającego, polegające na przedstawieniu nowych dowodów w odpowiedzi na odwołanie i skardze, nie można traktować jedynie jako rozszerzenia argumentacji zawartej w decyzji o wykluczeniu. Powyższej wykładni nie podważa zasada ekonomiki procesowej ani zasada dyspozycyjności formalnej, czyli rozporządzania przez stronę czynnościami procesowymi. Zasady te, aczkolwiek ważne, nie mogą mieć charakteru dominującego. Z punktu widzenia naczelnych zasad postępowania cywilnego z pewnością ważniejszą rolę odgrywa zasada równouprawnienia stron a dokładniej zasada równości środków procesowych. Podsumowując, skoro Odwołujący - wykonawca był związany swoimi zarzutami zawartymi w odwołaniu to również Zamawiający był związany podstawą faktyczną decyzji, od której to odwołanie wniesiono. Dopuszczenie do rozszerzenia podstawy faktycznej decyzji przez Zamawiającego uniemożliwiłoby jednocześnie Odwołującemu - wykonawcy przedstawienie zarzutów, co do tych nowych okoliczności. Wobec tego dowody zgłoszone przez Zamawiającego jako dotyczące okoliczności związanych z rozszerzoną podstawą faktyczną decyzji o wykluczeniu, nie mogły zostać uwzględnione (...)”.

W konsekwencji potwierdził się zarzut bezpodstawnego odrzucenia oferty Odwołującego oraz wyboru oferty najkorzystniejszej.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Izba nie zasądziła kosztów zastępstwa procesowego od Zamawiającego na rzecz Odwołującego, ponieważ zgodnie z § 5 pkt 2 ww. rozporządzenia wysokość kosztów postępowania odwoławczego określa się na podstawie rachunków lub spisu kosztów, a zgodnie z art. 573 ustawy Pzp wniosek dotyczący kosztów postępowania odwoławczego strona lub uczestnik mogą złożyć tylko do czasu zamknięcia rozprawy. W niniejszej sprawie spis kosztów poniesionych przez Odwołującego został przekazany do Izby drogą elektroniczną w dniu 19 sierpnia 2026 r., podczas gdy zamknięcie rozprawy nastąpiło w dniu 17 sierpnia 2026 r. Tym samym wniosek kosztowy został złożony po zamknięciu rozprawy, dlatego nie mógł być przez Izbę uwzględniony.

Przewodnicząca:.....