Sygn. akt: KIO 4443/26

WYROK

Warszawa, dnia 12 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca:Natalia Kurek

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 października 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 07 września 2026 r. przez Odwołującego – ALBA Zakład Gospodarki Komunalnej Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmży
w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego – Gminę Łysomice z siedzibą w Łysomicach

przy udziale Uczestnika przystępującego po stronie Zamawiającego – GENTOR Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu

orzeka:

1.Umarza postępowanie w zakresie zarzutu 1 *petitum* odwołania.
2.Oddala odwołanie w pozostałym zakresie.
3.Kosztami postępowania obciąża Odwołującego i:

3.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
3.2.zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez 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 4443/26

UZASADNIENIE

Gmina Łysomice z siedzibą w Łysomicach (dalej jako Zamawiający, Gmina)prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą: „Odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych na terenie gminy Łysomice”, znak sprawy ZP.271.14.2026 (dalej jako Postępowanie, postępowanie).
Postępowanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2026, poz. 793 – dalej jako PZP, p.z.p.). Szacunkowa wartość zamówienia jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 28 sierpnia 2026 r., numer publikacji ogłoszenia 594924 – 2026.
W dniu 07 września 2026 r. wykonawca ALBA Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chełmży (dalej jako Odwołujący, Spółka, ALBA) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec treści ogłoszenia o zamówieniu i dokumentów zamówienia.
Odwołujący zarzucił Zamawiającemu:
1.Naruszenie art. 112 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 114 pkt 1 oraz art. 16 pkt 1–3 p.z.p. w zw. z art. 99 ust. 1 p.z.p. oraz w zw. z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1 pkt 2–4 i art. 43 ust. 1 pkt 2 – 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach poprzez sformułowanie w rozdziale 14 ust. 1 pkt 2 lit. b SWZ, pkt 5.1.6 ogłoszenia o zamówieniu oraz rozdziale 16 części II pkt 2 ppkt 2 SWZ warunku udziału dotyczącego uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej w sposób niejednoznaczny i nieodpowiadający celowi tego warunku, tj. poprzez poprzestanie na wymaganiu posiadania „zezwolenia na zbieranie odpadów”, bez określenia kodów odpadów oraz miejsca zbierania, które mają być objęte decyzją, podczas gdy zezwolenie na zbieranie odpadów jest wydawane dla oznaczonych rodzajów odpadów, oznaczonego miejsca i określonego sposobu zbierania, a dokumentacja zamówienia pozostawia katalog kodów otwarty, posługuje się nieznaną prawu kategorią kodów „tożsamych/zbliżonych rodzajowo” oraz

zawiera błędne przyporządkowania kodów do rodzajów odpadów; w konsekwencji warunek może zostać formalnie spełniony decyzją dotyczącą odpadu albo miejsca niemających związku z realizacją zamówienia i nie pozwala Zamawiającemu na rzeczywistą oraz jednakową wobec wszystkich wykonawców ocenę, czy posiadane uprawnienie zapewni zgodne z prawem postępowanie ze wszystkimi odpadami objętymi usługą, w tym ich przeładunek lub czasowe magazynowanie w celu zachowania ciągłości odbioru (zarzut 1);

2. Naruszenie art. 112 ust. 1 i ust. 2 pkt 4, art. 116 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1–3 p.z.p. poprzez sformułowanie w rozdziale 14 ust. 1 pkt 4 ppkt I SWZ warunku udziału dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej w sposób niejednoznaczny, wewnętrznie sprzeczny i niepozwalający na ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, polegający na dopuszczeniu usługi „odbioru i/lub transportu odpadów komunalnych", a zatem również usługi ograniczonej do samego transportu, przy jednoczesnym wymaganiu, aby usługa referencyjna obejmowała odbiór odpadów z co najmniej 2 000 nieruchomości zamieszkałych; takie brzmienie dopuszcza powołanie się na jedną umowę, w ramach której wykonawca świadczył na rzecz innego podmiotu wyłącznie przewóz odpadów odebranych i zgromadzonych przez ten podmiot, jeżeli odpady te pochodziły z systemu obejmującego co najmniej 2 000 nieruchomości, mimo że wykonawca nie nabył doświadczenia w organizacji odbioru odpadów bezpośrednio od mieszkańców ani w wykonywaniu zasadniczych obowiązków objętych przedmiotem zamówienia, co może prowadzić do udzielenia zamówienia podmiotowi, którego rzeczywiste doświadczenie nie daje rękojmi należytej organizacji i prowadzenia gminnego systemu odbioru odpadów (zarzut 2);

3. Naruszenie art. 99 ust. 1 i ust. 4, art. 134 ust. 1 pkt 20, art. 431 oraz art. 16 pkt 1–3 p.z.p. w zw. z art. 8 ust. 1 p.z.p. oraz art. 353[1], art. 354 § 1 i art. 487 § 2 k.c. poprzez opisanie w pkt 2, 20, 21 i 27 OPZ oraz w § 3 ust. 3 pkt 6 i § 5 ust. 1 i 4 projektowanych postanowień umowy sposobu ustalania masy odpadów stanowiącej podstawę miesięcznego rozliczenia w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący, nieuwzględniający wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty i naruszający równowagę kontraktową, tj. bez ustanowienia jednolitej, obowiązkowej procedury ważenia każdego pojazdu na legalizowanej wadze bezpośrednio przed rozpoczęciem odbioru odpadów z terenu gminy, gdy pojazd jest pusty, oraz bezpośrednio po zakończeniu trasy odbiorowej, przed rozładunkiem, bez określenia sposobu obliczenia masy netto odebranych odpadów oraz dokumentowania obu powiązanych pomiarów, a także bez określenia relacji pomiędzy miesięczną informacją wykonawcy, kartami przekazania odpadów generowanymi w BDO i wynikiem fakultatywnego ważenia przeprowadzanego przez Zamawiającego; w rezultacie przyjęty model rozliczenia nie pozwala Zamawiającemu na nadzór nad tym, czy masa przyjmowana do rozliczenia obejmuje wyłącznie odpady rzeczywiście odebrane z nieruchomości i punktów objętych zamówieniem, dopuszcza rozpoczęcie trasy na terenie gminy pojazdem zawierającym odpady odebrane wcześniej, w szczególności z nieruchomości niezamieszkałych albo z innych gmin, i wliczenie ich masy do podstawy wynagrodzenia, czyni niesprawdzalnymi zakazy mieszania odpadów ustanowione w pkt 17–19 OPZ, a przez to prowadzi do nieporównywalności ofert i utrudnia uczciwą konkurencję; jednocześnie w przypadku bliżej nieokreślonej rozbieżności za wiążącą dla rozliczeń uznano wartość ustaloną jednostronnie przez Zamawiającego, mimo że wysokość wynagrodzenia stanowi iloczyn ceny jednostkowej za 1 Mg i ilości odpadów faktycznie odebranych; w konsekwencji dokumentacja nie określa obiektywnego, powtarzalnego i jednakowego dla stron miernika zakresu wykonanego świadczenia i należnego wynagrodzenia (zarzut 3).

Wobec powyższego Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania modyfikacji dokumentów zamówienia w sposób określony w uzasadnieniu poszczególnych zarzutów. Wniosek dotyczący modyfikacji dokumentów zamówienia obejmuje także zmiany w dokumentacji postępowania wprost w żądaniu nie wskazane, ale konieczne do wprowadzenia z uwagi na zakres żądania wykonawcy – tj. zmiany będące konsekwencjami żądanych zmian.

Ponadto, ALBA wniosła o obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą (dalej także jako Izba).

Spółka w następujący sposób uargumentowała swój interes we wniesieniu odwołania: „Odwołującemu przysługuje prawo do wniesienia odwołania stosownie do art. 505 ust. 1 p.z.p., gdyż ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy. Odwołujący jako podmiot świadczący usługi zagospodarowania odpadów komunalnych jest zainteresowany złożeniem oferty w postępowaniu. Działania Zamawiającego, który w sposób uchybiający przepisom ustawy sformułował treść ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji warunków zamówienia, uniemożliwiają Odwołującemu złożenie ważnej i konkurencyjnej oferty w przedmiotowym postępowaniu. W wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Odwołujący może ponieść szkodę w postaci nieuzyskania zamówienia, a tym samym nieosiągnięcie spodziewanego zysku z jego realizacji. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie mające na celu doprowadzenie zapisów SWZ do stanu zgodnego z przepisami prawa wyczerpuje przesłanki określone w art. 505 ust. 1 p.z.p. W związku z powyższym uznać należy, że

Odwołujący posiada legitymację do wniesienia niniejszego środka ochrony prawnej." – vide s. 4 odwołania.

W dniu 11 września 2026 r. zgłoszenie przystąpienia po stronie Zamawiającego złożył wykonawca GENTOR Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Toruniu (dalej jako GENTOR, Przystępujący, Wykonawca). Zgodnie z treścią pisma GENTOR, Wykonawca wniósł o oddalenie odwołania w zakresie żądań i zarzutów dotyczących:

a)zmiany warunku udziału w postępowaniu odnoszącego się do doświadczenia wykonawcy poprzez wprowadzenie dodatkowych wymagań dotyczących w szczególności realizacji usługi bezpośrednio na rzecz gminy, objęcia usługą PSZOK oraz odbioru wszystkich frakcji odpadów objętych przedmiotem niniejszego zamówienia;

b)rozszerzenia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów poprzez wymaganie, aby zezwolenie obejmowało wszystkie kody odpadów stanowiące przedmiot zamówienia;

Nadto, GENTOR w treści swojego pisma przedstawił stanowisko w sprawie.

Pismem z dnia 21 września 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o:

1)oddalenie odwołania w całości;

2)oddalenie żądań nakazania Zamawiającemu zmian dokumentów zamówienia w brzmieniu i zakresie określonym przez Odwołującego;

3)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w piśmie i znajdujących się w dokumentacji postępowania;

4)uwzględnienie przy rozpoznawaniu sprawy twierdzeń i dowodów przedstawionych przez GENTOR w zgłoszeniu przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego;

5)obciążenie Odwołującego kosztami postępowania odwoławczego, w tym zasądzenie na rzecz Zamawiającego kosztów poniesionych w związku z postępowaniem.

Gmina w swoim piśmie przedstawiła stanowisko w sprawie.

Kolejno, w dniu 29 września 2026 r. Spółka złożyła pismo stanowiące replikę na odpowiedź Zamawiającego na jej odwołanie.

W dniu 05 października 2026 r. Zamawiający i Przystępujący złożyli pisma stanowiące ich odpowiedź na pismo ALBY z dnia 29 września 2026 r.

Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, pod nazwą: „Odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych na terenie gminy Łysomice".

Jak wynika z treści Rozdziału 5 Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej jako SWZ) zatytułowanego OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA:

1.Przedmiot zamówienia obejmuje wykonanie zadania pn.: „Odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych na terenie gminy Łysomice" oraz wyposażenie tych nieruchomości w pojemniki i worki do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

2.Szczegółowe informacje dotyczące przedmiotu zamówienia zawiera załącznik nr 3 do SWZ pn. SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA (dalej jako OPZ) oraz załącznik nr 9 do SWZ pn. CHARAKTERYSTYKA G ŁYSOMICE.

Przedmiot zamówienia obejmuje wykonanie w szczególności: (1) usługi polegającej na odbiorze i transporcie zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych, stanowiących własność właścicieli nieruchomości z terenu gminy Łysomice (ok. 3402 gospodarstwa domowe) oraz z nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane jedynie przez część roku na cele rekreacyjno – wypoczynkowe (ok. 200 domków letniskowych), (2) wyposażenie nieruchomości w pojemniki i worki, (3) odbiór odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Papowie Toruńskim (dalej jako PSZOK) – vide pkt 1, 2 i 3 OPZ.

Zgodnie z treścią załącznika nr 9 do SWZ przedmiotem odbioru są w szczególności następujące rodzaje odpadów: niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne (20 03 01), papier i tektura (15 01 01), tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe (15 01 02), opakowania ze szkła (15 01 07), bioodpady (20 02 01, 20 01 08), a z PSZOK ponadto: odpady budowlane i rozbiórkowe (17 09 04), odpady wielkogabarytowe (20 03 07), zużyte opony (16 01 03), zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (20 01 35*, 20 01 36, 20 01 23*), przeterminowane lekarstwa, zużyte baterie i akumulatory, odpady niebezpieczne (m.in. chemikalia, farby i lakiery, świetlówki) oraz odzież i tekstylia. Okres realizacji zamówienia wynosi maksymalnie 24 miesiące (od 1.01.2027 r. do 31.12.2028 r.).

Wykonawca zobowiązany jest dostarczać odebrane odpady do Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych przy ul. Kociewskiej 37 – 53 w Toruniu i/lub Stacji Przeładunkowej Odpadów przy ul. Kociewskiej 40 – 44 w Toruniu (pkt 13 OPZ, § 3 ust. 3 pkt 7 projektu umowy – zał. nr 5 do SWZ, dalej jako PU, Umowa, Projekt umowy). Jednocześnie zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 8 PU wykonawca zobowiązany jest do dostarczenia odpadów na własny koszt do instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi w przypadku awarii instalacji. Projekt umowy przewiduje kary umowne m.in. za nieodebranie

odpadów z nieruchomości zgodnie z harmonogramem (§ 9 ust. 1 lit. d i e Umowy), a OPZ nakłada na wykonawcę obowiązek odbioru odpadów ze wszystkich posesji niezależnie od okoliczności (pkt 40 OPZ).
Wynagrodzenie wykonawcy zostało określone jako iloczyn ceny jednostkowej brutto za 1 Mg i masy odpadów faktycznie odebranych (rozdział 23 ust. 2 SWZ, § 5 ust. 1 PU). Cena jednostkowa jest jedna dla wszystkich frakcji odpadów, a na potrzeby porównania ofert Zamawiający przyjął przewidywaną masę 8 200 Mg w całym okresie realizacji umowy (Formularz ofertowy – załącznik nr 1 do SWZ). Rozliczenie ma następować miesięcznie na podstawie łącznej masy poszczególnych rodzajów odpadów odebranych z nieruchomości objętych zamówieniem oraz z PSZOK (pkt 2 OPZ).
W pkt 20 OPZ Zamawiający zobowiązał wykonawcę do przekazywania comiesięcznych informacji z ważenia odpadów. Gmina w pkt 21 OPZ zastrzegła prawo ważenia pojazdów wykonawcy przed i po załadunku odpadów na wadze zlokalizowanej na terenie PSZOK w Papowie Toruńskim. W przypadku stwierdzenia rozbieżności Zamawiający nadał wynikowi własnego ważenia charakter wiążący dla rozliczeń. § 3 ust. 3 pkt 6 PU nakłada na wykonawcę ogólny obowiązek ważenia wszystkich odebranych odpadów na legalizowanej wadze. Pkt 27 OPZ i § 5 ust. 4 Umowy wymagają dołączenia do faktury kart przekazania odpadów wygenerowanych w BDO.
Jak wynika z treści pkt 17–19 OPZ zakazane jest mieszanie odpadów selektywnie zebranych z niesegregowanymi, odpadów zebranych na terenie Gminy Łysomice z odpadami z innych gmin oraz odpadów z nieruchomości objętych zamówieniem z odpadami odbieranymi na terenie gminy na podstawie indywidualnych umów wykonawcy. § 9 ust. 1 lit. l PU przewiduje za naruszenie ostatniego z tych zakazów karę umowną w wysokości 5 000 zł za każdy przypadek.
Zamawiający w Rozdziale 14 SWZ – WARUNKI UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU, wskazał, że 1. O udzielenie zamówie mogą się ubiegać Wykonawcy, którzy spełniają warunki dotyczące:
(…)
2)uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów ustanowił następujący warunek udziału w postępowaniu:
„ – w celu potwierdzenia spełnienia warunku Wykonawcy zobowiązany jest wykazać, iż:
a)posiada wpis do rejestru działalności regulowanej w Gminie Łysomice zgodnie z art. 9c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2025 r., poz. 733 ze zm.);
b)posiada zezwolenie na zbieranie odpadów zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2023 r., poz. 1587 ze zm.);
c)posiada wpis do rejestru BDO (rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami) zgodnie z art. 49 i 50 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587ze zm.)”.
(…)
4)zdolności technicznej lub zawodowej, ustanowił m.in. następujący warunek udziału w postępowaniu:
„W celu potwierdzenia spełnienia warunku Wykonawcy zobowiązany jest wykazać, iż: wykonał lub wykonuje usługi, w okresie ostatnich 3 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy. Wymagane jest wykonanie jednej usługi w ramach jednego zamówienia (umowy) stanowiącej przedmiot zamówienia tj. odbiór i/lub transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych obejmującą odbiór odpadów nie mniej niż 2000 nieruchomości zamieszkałych”.
Gmina w Rozdziale 16 SWZ zatytułowanym – INFORMACJA O WSTĘPNEJ OCENIE I PODMIOTOWYCH ŚRODK DOWODOWYCH, JAKIE MAJĄ ZŁOŻYĆ WYKONAWCY NA POTWIERDZENIE SPEŁNIANIA WARUNKÓW UDZ POSTĘPOWANIU ORAZ BRAKU PODSTAW WYKLUCZENIA ORAZ O INNYCH DOKUMENTACH I OŚWIADCZ w II. – PODMIOTOWE ŚRODKI DOWODOWE (aktualne na dzień złożenia) składane na wezwanie Zamawiające (zgodnie z art. 126 ust. 1 PZP) przez wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 10 dni. Podmiotowe środki dowodowe oraz inne dokumenty lub oświadczenia, o których mowa w tym rozdziale, składa się w formie elektronicznej. W świetle Rozdziału 16, II, ust. 2 pkt 2 SWZ, w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, Zamawiający żądał złożenia zezwolenia na zbieranie odpadów zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
Zamawiający w dniu 30 września 2026 r. opublikował zmianę treści SWZ. Gmina usunęła postanowienia SWZ zwarte w Rozdziale 14 ust. 1 pkt 2 ppkt b SWZ. Zmieniony został także warunek udziału w postępowaniu zawarty w Rozdziale 14

ust. 1 pkt 4 ppkt l, który otrzymał nowe, następujące brzmienie:
„l. wykonał lub wykonuje usługi, w okresie ostatnich 3 lat, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane lub są wykonywane, oraz załączeniem dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie, przy czym dowodami, o których mowa, są referencje bądź inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego usługi zostały wykonane, a w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych są wykonywane, a jeżeli wykonawca z przyczyn niezależnych od niego nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie wykonawcy; w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy. Wymagane jest wykonanie jednej usługi w ramach jednego zamówienia (umowy) stanowiącej przedmiot zamówienia tj. odbiór i transport odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych obejmującą odbiór odpadów nie mniej niż 2000 nieruchomości zamieszkałych."
Na skutek zmiany treści SWZ zmienione zostało postanowienie Rozdziału 16, II, ust. 2 pkt 2 SWZ, które zostało usunięte w całości.

Izba zważyła, co następuje:

Izba przystępując do rozpoznania odwołania ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 PZP, tj. istnienie po stronie Odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności Zamawiającego.
Do postępowania odwoławczego przystąpienie w charakterze uczestnika postępowania, po stronie Zamawiającego, w ustawowym terminie, skutecznie zgłosił GENTOR. Wykonawca wykazał istnienie interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Zamawiającego. Tym samym zostały spełnione przesłanki warunkujące skuteczne przystąpienie do postępowania odwoławczego. Mając na uwadze powyższe, Izba postanowiła dopuścić wykonawcę GENTOR do udziału w postępowaniu odwoławczym w charakterze uczestnika.
Rozpoznając odwołanie Izba przeprowadziła dowody z dokumentacji postępowania,
oraz wszystkie wnioskowane przez Odwołującego, Przystępującego oraz Zamawiającego dowody z dokumentów. Izba nie znalazła podstaw do pominięcia któregokolwiek z dowodów z dokumentów na podstawie art. 541 PZP.
Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu podniesionego w ustępie 1 *petitum* odwołania. Postępowanie odwoławcze stało się bezprzedmiotowe na skutek dokonanej przez Zamawiającego, po wniesieniu odwołania, modyfikacji postanowień SWZ. Wniosek o umorzenie postępowania w zakresie omawianego zarzutu na podstawie art. 568 pkt 2 PZP został sformułowany podczas posiedzenia Izby przez pełnomocnika Odwołującego i poparty przez pełnomocnika Zamawiającego. Wobec powyższego postępowanie odwoławcze w tym zakresie należało umorzyć na podstawie art. 568 pkt 2 PZP.
Odwołanie zostało rozpoznane w granicach zawartych w nim zarzutów – art. 555 PZP, z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności postępowania – art. 534 ust. 1 PZP. Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze treść akt postępowania – § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą.
Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, poczynione ustalenia faktyczne oraz orzekając w granicach zarzutów zawartych w odwołaniu, Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Przytaczając, zgodnie z wymaganiami art. 559 ust. 2 PZP, przepisy stanowiące podstawą prawną zapadłego rozstrzygnięcia Izba wskazuje, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą następujące przepisy:
Art. 16 PZP: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:
1)zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
2)przejrzysty;
3)proporcjonalny.
Art. 99 ust. 1 PZP: Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
Art. 112 ust. 1 PZP: Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.
Art. 112 ust. 2 pkt 4 PZP: Warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć zdolności technicznej lub zawodowej.
Art. 116 ust. 1 PZP: W odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. W szczególności zamawiający może wymagać, aby wykonawcy spełniali wymagania

odpowiednich norm zarządzania jakością, w tym w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, oraz systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia.

Zarzut 2

W pierwszej kolejności należy wskazać, że na skutek modyfikacji treści SWZ dokonanej przez Zamawiającego, sformułowany przez Odwołującego zarzut częściowo się zdezaktualizował. Zwrot „stanowiącej przedmiot zamówienia" został doprecyzowany przez Gminę w warunku udziału w postępowaniu poprzez wskazanie „tj. odbiór i transport". Zgodnie z oświadczeniem pełnomocnika Spółki podczas posiedzenia i rozprawy przed KIO, które miały miejsce dniu 07 października 2026 r., pełnomocnik Odwołującego podtrzymał ten zarzut.

Dokonana przez Zamawiającego zmiana warunku udziału w postępowaniu w odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej skutkuje tym, że Gmina wprost wymaga doświadczenia w łącznym wykonywaniu obu zasadniczych czynności objętych zamówieniem – odbioru odpadów bezpośrednio z nieruchomości zamieszkałych oraz ich transportu. Jednocześnie Zamawiający utrzymał próg co najmniej 2 000 nieruchomości, który odpowiada skali zamówienia, bowiem obejmuje ono około 3 402 gospodarstw domowych oraz około 200 domków letniskowych.

Z art. 112 ust. 1 PZP wynika obowiązek Zamawiającego polegający na powiązaniu warunku udziału w postępowaniu (w stanie faktycznym sprawy – warunku w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej) z przedmiotem zamówienia na poziomie proporcjonalnym, który pozwala ocenić zdolność potencjalnego wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Proponowane przez Odwołującego dodatkowe wymaganie, zgodnie z którymi doświadczenie wykonawcy miałoby pochodzić z umowy zawartej bezpośrednio z gminą, obejmować odbiór odpadów z PSZOK oraz wszystkie frakcje odpadów objęte zamówieniem nie są konieczne dla oceny rzeczywistych zdolności technicznych i organizacyjnych wykonawcy. Z punktu widzenia technicznej i organizacyjnej zdolności do odbioru odpadów zasadniczego znaczenia nie ma to, czy wcześniejsza usługa była wykonywana na podstawie umowy zawartej bezpośrednio z jednostką samorządu terytorialnego czy też na rzecz innego podmiotu. O doświadczeniu wykonawcy świadczy przede wszystkim faktyczny zakres wykonanych czynności, ich skala, liczba obsługiwanych nieruchomości, konieczność zapewnienia odpowiedniej floty pojazdów, personelu, harmonogramów i ciągłość odbioru. Status prawny kontrahenta wcześniejszej umowy nie powoduje, że wykonawca nabywa dodatkowe umiejętności techniczne lub organizacyjne w zakresie fizycznego odbioru i transportu odpadów.

W ocenie Izby żądanie ograniczenia dopuszczalnego doświadczenia wyłącznie do usług świadczonych na podstawie umowy zawartej bezpośrednio z Gminą prowadziłoby do wyeliminowania doświadczenia obiektywnie równoważnego z punktu widzenia zdolności do realizacji zamówienia.

Nadto, brak jest podstaw do uznania, że tylko wykonawca posiadający doświadczenie obejmujące jednocześnie odbiór odpadów z nieruchomości zamieszkałych oraz obsługę lub odbiór odpadów z PSZOK daje rękojmię należytej realizacji zamówienia. Nie można tracić z pola widzenia, że podstawowym elementem przedmiotu zamówienia jest zorganizowanie regularnego systemu odbioru i transportu odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy. Właśnie ten element Zamawiający poddał ocenie poprze wymóg doświadczenia dotyczącego co najmniej 2 000 nieruchomości. Odbiór odpadów z PSZOK nie zmienia zasadniczych kompetencji organizacyjnych do wykonywania usług transportu odpadów w takiej sakli, jak również nie uzasadnia ograniczenia konkurencji wyłącznie do wykonawców, którzy wcześniej realizowali usługę obejmującą identyczny komponent. W tym miejscu należy wskazać, że obsługa PSZOK ma zasadniczo odmienną i znacznie mniejszą skalę organizacyjną niż regularny odbiór odpadów z co najmniej 2 000 rozproszonych nieruchomości. Odbiór z PSZOK odbywa się z jednego, z góry określonego miejsca i sprowadza się do odbioru zapełnionych kontenerów oraz ich transportu do wskazanej instalacji. Realizacja takiej usługi nie wymaga ani rozbudowanej siatki tras ani zapewnienia systematycznej obsługi tysięcy punktów odbioru zgodnie z harmonogramem. Brak doświadczenia wykonawcy w zakresie PSZOK w żadnej mierze nie świadczy o braku jego zdolności do prawidłowego wykonania zasadniczej części przedmiotu zamówienia.

Niezależnie od powyższego, zdolność techniczna wykonawcy do odbioru poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odbieranych z PSZOK, podlega odrębnej weryfikacji poprzez wymagania dotyczące pojazdów, kontenerów i pozostałego wyposażenia. Tym samym brak jest podstaw do dublowania tej weryfikacji poprzez wymaganie szczególnego doświadczenia referencyjnego obejmującego PSZOK.

Zdaniem Izby nieuzasadnione jest żądanie Spółki, aby usługa referencyjna obejmował każdą z frakcji odpadów, która wskazana jest w SWZ. Zakres odbieranych frakcji nie przesądza o charakterze zdobytego przez wykonawcę doświadczenia. Doświadczenie w odbiorze i transporcie odpadów komunalnych z co najmniej 2 000 nieruchomości pozwala zweryfikować zdolność organizacyjną wykonawcy do prowadzenia systematycznego odbioru i transportu odpadów w dużej skali. Okoliczność, czy w ramach wcześniejszej umowy występował dokładnie taki sam katalog wszystkich frakcji jak w tym postępowaniu nie przesądza o posiadaniu czy też braku zdolności wykonawcy do prawidłowej realizacji przyszłego zamówienia. Odbiór jednej albo kilku frakcji odpadów z co najmniej 2 000

nieruchomości zamieszkałych zasadniczo wymaga analogicznej organizacji tras, floty, personelu i harmonogramu, jak odbiór większej liczby frakcji. Wykonawca obsługuje tych samych mieszkańców i porusza się po tej samej sieci nieruchomości. Różnica dotycząca liczby odbieranych frakcji przekłada się na częstotliwość odbioru oraz zakres czasowy pracy, a nie na powstanie jakościowo odmiennego rodzaju doświadczenia. Przyjęcie stanowiska Odwołującego prowadziłoby do sytuacji, w której wykonawca faktycznie obsługujący jako podwykonawca znaczną liczbę nieruchomości na terenie dużego miasta, ale w zakresie wybranej frakcji odpadów, byłby uznawany za podmiot pozbawiony odpowiedniego doświadczenia podczas ubiegania się o znacznie mniejsze zamówienie. Taki rezultat nie znajduje uzasadnienia w celu, któremu służą warunki udziału w postępowaniu.

Ponadto, ALBA wskazuje także na konieczność koordynacji kilku strumieni odpadów. Izba wskazuje, że Odwołujący nie wykazał, dlaczego ocena minimalnych zdolności w postępowaniu wymaga wcześniejszego odbioru wszystkich zasadniczych frakcji w ramach jednej umowy. Zamawiający prawidłowo uznaje za wystarczające doświadczenie w odbiorze i transporcie z wymaganej liczby nieruchomości, oceniane wraz z pozostałymi wymaganiami określonymi w SWZ.

Odnosząc się do sformułowanego przez Spółkę żądania w zakresie legitymowania się sztywnym, nieprzerwanym okresem wykonywania usługi przez 12 miesięcy, w ocenie Izby jest to wymóg nadmiarowy. Rację ma Zamawiający twierdząc, że skalę i powtarzalność doświadczenia dostatecznie weryfikuje wymóg jednej usługi odbioru i transportu odpadów z co najmniej 2 000 nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać, że Spółka w żaden sposób nie wykazała, aby krótsza należycie wykonywana usługa o wymaganej skali nie potwierdzałaby zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia.

Podsumowując należy wskazać, że żądana przez Odwołującego zmiana w rzeczywistości prowadziłaby do wyeliminowania z udziału w postępowaniu wykonawców posiadających doświadczenie obiektywnie równoważne. Zgodnie z art. 116 ust. 1 PZP warunki dotyczące zdolności technicznej lub zawodowej mogą być określane wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. Przytoczony przepis nie uzasadnia wymagania doświadczenia niemal tożsamego z przedmiotem przyszłego zamówienia. Obecna treść warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w prawidłowy sposób koncentruje się na skali wykonywanych usług – co najmniej 2000 nieruchomości zamieszkałych – która znacznie lepiej odzwierciedla rzeczywiste doświadczenie organizacyjne i logistyczne wykonawcy niż formalne elementy wskazywane przez Odwołującego. Rozszerzenie warunku w sposób żądany przez Spółkę pozostawałoby w sprzeczności z art. 112 ust. 1 i art. 116 ust. 1 PZP oraz zasadami uczciwej konkurencji i proporcjonalności wynikającymi z art. 16 pkt 1 i 3 PZP. Dlatego też Izba oddaliła odwołanie w tym zakresie.

Zarzut 3

W odniesieniu do komentowanego zarzutu, ALBA wnosi o nakazanie Zamawiającemu zmiany pkt 20, 21 i 27 OPZ, § 3 ust. 3 pkt 6 oraz § 5 PU, a także pozostałych dokumentów zamówienia regulujących sposób ustalania masy odpadów i rozliczania wynagrodzenia, poprzez jednoznaczne określenie, że każdy pojazd wykorzystywany do realizacji zamówienia podlega ważeniu na legalizowanej wadze bezpośrednio przed rozpoczęciem każdej trasy odbiorowej, w stanie wolnym od odpadów, oraz bezpośrednio po jej zakończeniu, przed rozładunkiem odebranych odpadów, przykładowo poprzez wprowadzenie postanowienia o następującym brzmieniu: „Każdy pojazd wykorzystywany do realizacji zamówienia podlega każdorazowo ważeniu na legalizowanej wadze bezpośrednio przed rozpoczęciem trasy odbiorowej, w stanie wolnym od odpadów oraz bezpośrednio po zakończeniu tej trasy, przed rozładunkiem odebranych odpadów. Masę netto odpadów odebranych w ramach danej trasy ustala się jako różnicę pomiędzy wynikami obu pomiarów.

Wynik ten, udokumentowany kwitami wagowymi pozwalającymi na identyfikację pojazdu, trasy, daty oraz frakcji odpadów, stanowi podstawę rozliczenia wynagrodzenia Wykonawcy. Jeżeli pojazd wykonuje w ciągu dnia więcej niż jeden kurs zakończony rozładunkiem, ważenie przeprowadza się odrębnie dla każdego kursu”.

Z powyższego wynika, że Spółka dąży do tego, aby każdy pojazd był obowiązkowo ważony na legalizowanej wadze przed rozpoczęciem każdej trasy, w stanie pustym oraz po jej zakończeniu, przed rozładunkiem, a różnica obu pomiarów – potwierdzona parą kwitów wagowych stanowiła wyłączną podstawę rozliczenia.

W ocenie Izby sformułowane przez Odwołującego żądanie jest logiczne i w pełni racjonalne. Jednakże Izba nie ocenia czynności dokonywanych przez Zamawiającego pod względem ich racjonalności, tylko zgodności z przepisami prawa. W realiach tej sprawy ALBA nie wykazała, że postanowienia dokumentacji zamówienia w zakresie zasad ustalania masy odpadów są niezgodne z przepisami prawa.

Jak wynika z treści Rozdziału 23 ust. 2 SWZ oraz § 5 ust. 1 PU, wynagrodzenie wykonawcy stanowi iloczyn ceny jednostkowej brutto za 1 Mg oraz masy odpadów faktycznie odebranych. Masa odpadów przyjmowana do rozliczenia nie jest ustalana na podstawie swobodnego doświadczenia wykonawcy. Postanowienia SWZ oraz Umowy przewidują wzajemnie uzupełniające się obowiązki dokumentacje oraz instrumenty kontroli takie jak:

1)wynikający z pkt 20 OPZ obowiązek przekazywania comiesięcznej informacji z ważenia;

2)obowiązek dokumentowania przekazania odpadów kartami przekazania opadów generowanymi w systemie BDO – vide § 5 ust. 4 PU oraz pkt 27 OPZ;
3)uprawnienie Zamawiającego do kontrolnego ważenia pojazdu przed i po załadunku na wadze znajdującej się w PSZOK – vide pkt 21 OPZ;
4)uznanie wyniku kontroli Zamawiającego za wiążący w przypadku stwierdzonych rozbieżności;
5)zakaz mieszania odpadów, w tym odpadów pochodzących spoza systemu objętego zamówieniem – vide 17 – 19 OPZ;
6)przewidzianą w § 9 ust. 1 lit. l PU sankcję umowną za naruszenie obowiązków dotyczących selektywnego odbierania i zakazu mieszania odpadów.

Izba przychyla się do prezentowanego przez Gminę stanowiska, zgodnie z którym łączne stosowanie ww. instrumentów pozwoli ustalić masę odpadów przekazanych do instalacji, porównać ją z dokumentacją BDO, przeprowadzić kontrolę wybranej trasy lub pojazdu oraz wyciągnąć konsekwencję przewidziane w postanowieniach Umowy w przypadku naruszenia tych obowiązków.

Stanowisko ALBA opiera się na założeniu przyszłego naruszania zakazu mieszania odpadów lub wprowadzania do zliczenia mas pochodzących z innych gmin. Ryzyko niewykonania umowy nie uzasadnia zastąpienia rozwiązań wskazanych przez Zamawiającego rozwiązaniami proponowanymi przez Odwołującego. Gmina ma prawo prowadzić kontrole wtedy, gdy są one celowe.

Ponadto, postanowienie PU zgodnie z którym wynik kontrolnego ważenia w razie rozbieżności jest wiążący, ma na celu rozstrzygnięcie konkretnej niezgodności pomiędzy danymi przedstawionymi przez wykonawcę, który realizuje usługę, a wynikiem pomiaru przeprowadzonego na legalizowanej wadze. Powyższe dowodzi, że Zamawiający nie ma dowolności co do sposobu określenia wynagrodzenia przysługującego wykonawcy. Podstawą ustalenia wynagrodzenia wykonawcy pozostaje rzeczywista masa odebranych opadów, która ustalana jest na podstawie stosownych dokumentów i możliwa do zweryfikowana pomiarem. Kontrolne ważenie może zostać przeprowadzone przy użyciu legalizowanej wagi i służy weryfikacji danych przedstawionych przez wykonawcę.

Reasumując, należy wskazać, że ALBA nie wskazała żadnego przepisu prawa, z którego wynikałby obowiązek ważenia każdego pojazdu na wadze wskazanej przez Zamawiającego bezpośrednio przed rozpoczęciem i po zakończeniu każdej trasy. Postępowania na transport i odbiór odpadów nie muszą przewidywać identycznej procedury ważenia. Zamawiającemu przysługuje swoboda w zakresie określania zasad, częstotliwości oraz miejsca ważenia, pod warunkiem, że nie jest to sprzeczne z przepisami prawa. Jak zostało to już wcześniej wspomniane żądanie Spółki w odniesieniu do zarzutu 3 jest rozwiązaniem logicznym i w pełni racjonalnym. Jednakże Odwołujący nie wykazał, aby przyjęty przez Gminę w SWZ model uniemożliwiał ustalenie masy faktycznie odebranych odpadów, prowadził do nieporównywalności ofert albo naruszał którykolwiek z przepisów wskazanych w odwołaniu. Z tego względu Izba oddaliła odwołanie w zakresie zarzutu 3.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 PZP oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 pkt 1 w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 w związku z § 5 pkt 1 i 2 lit. b 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).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca ……..……..……