

WYROK

Warszawa, dnia 15 grudnia 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 grudnia 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 28 października 2025 r. przez wykonawcę [REDAKTOWANE] z siedzibą w [REDAKTOWANE] w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Gmina [REDAKTOWANE]

orzeka:

1. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu Gminie [REDAKTOWANE] zmianę wymagania w zakresie obowiązku wykonawcy osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz sposobu ustalenia kary umownej za nieosiągnięcie tego poziomu przez dostosowanie tego wymagania oraz kary do realnych możliwości osiągnięcia tego parametru w ramach realizacji umowy;
2. kosztami postępowania obciąża zamawiającego Gminę [REDAKTOWANE] i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. z siedzibą w [REDAKTOWANE], tytułem wpisu od odwołania;
 - 2.2. zasądza od zamawiającego Gminy [REDAKTOWANE] na rzecz wykonawcy [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. z siedzibą w [REDAKTOWANE] kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego, poniesione tytułem wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Gmina [REDAKTOWANE] (dalej: „zamawiający”) prowadzi, na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy [REDAKTOWANE]”; znak sprawy ZP.12/PN/2025 (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

Wartość szacunkowa zamówienia nie przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 23 października 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00493276.

W tym samym dniu zamawiający opublikował, na stronie prowadzonego postępowania, specyfikację warunków zamówienia (dalej „SWZ”).

W dniu 28 października 2025 r. przez wykonawcę [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. z siedzibą w [REDAKTOWANE] (dalej „odwołujący”) zostało wniesione odwołanie na czynności zamawiającego polegające na nieuprawnionym ukształtowaniu przedmiotu zamówienia w sposób, który obciąża wykonawcę negatywnymi konsekwencjami działań lub zaniechań zamawiającego, a także działań podmiotów trzecich, w tym mieszkańców Gminy [REDAKTOWANE], a to w postaci zawarcia w Rozdziale IV pkt 1 ppkt 10) lit. f) SWZ, § 6 ust. 1, 3 i 4 projektowanych postanowień umowy (dalej „PPU”) i § 9 ust. 1 - 3 PPU poprzez zobowiązanie wykonawcy do osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, to jest jak należy przyjąć w wysokości określonej w art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej „UCPG”) i obciążenie wykonawcy karą umowną z tytułu braku osiągnięcia tych poziomów, podczas gdy jest to świadczenie niemożliwe do wykonania w realiach gminy [REDAKTOWANE].

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie przepisów:

art. 353 (1) KC, art. 483 § 1 KC, art. 473 § 1 KC, 471 KC, 354 § 2 KC, art. 5 KC w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp, art. 16 pkt 2 i pkt 3 ustawy Pzp oraz art. 433 ust. pkt 2 i 3 ustawy Pzp, jak również art. 22 ustawy o odpadach w związku z art. 14 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu oraz art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym w treści Rozdziału IV pkt 1 ppkt 10) lit. f)

SWZ oraz § 6 ust. 1, 3 i 4 i § 9 ust. 1 - 3 PPU w zakresie określonej w nich odpowiedzialności wykonawcy za osiągnięcie wskazanych tam poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu mimo tego, że:

- wykonawca jest odpowiedzialny za zagospodarowanie wyłącznie części odpadów spośród odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy [REDAKTOWANE], podczas gdy to na zamawiającym spoczywa ustawowy obowiązek osiągnięcia tych poziomów, czemu służy wykonywanie obowiązków określonych w treści art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- brak jest w treści dokumentacji postępowania postanowień odnoszących się do zobowiązań zamawiającego co do koniecznego współdziałania z wykonawcą w celu wykonania narzucanego wykonawcy jednostronnie obowiązku osiągnięcia tych poziomów;
- poza odpadami odbieranymi przez wykonawcę, na terenie Gminy [REDAKTOWANE] niezależnie od umowy, która zostanie zawarta w ramach niniejszego postępowania, odbierane są odpady od części właścicieli nieruchomości niezamieszkałych przez inne podmioty wpisane do Rejestru Działalności Regulowanej prowadzonego przez Prezydenta Gminy [REDAKTOWANE], a właściciele nieruchomości mają prawo do przekazywania odpadów także do innych miejsc zbierania odpadów na terenie gminy oraz poza nią (tzw. punktów skupu surowców wtórnych lub punktów przyjmowania odpadów), podczas gdy dokumentacja niniejszego postępowania czyni wykonawcę tego zamówienia publicznego odpowiedzialnym za osiągnięcie wyżej wskazanych poziomów pomimo, że właściciele nieruchomości odpady nadające się do recyklingu mogą przekazywać do innych podmiotów, a tym samym prowadzić do obniżenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu na skutek działań podejmowanych przez samych właścicieli nieruchomości;
- w dniu 14 kwietnia 2023 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, wprowadzająca w Polsce tzw. system kaucyjny polegający na tym, że butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, z wyłączeniem szklanych lub metalowych butelek na napoje, których zakrętki i wieczka są wykonane z tworzyw sztucznych, puszki metalowe o pojemności do jednego litra, butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra, będą obciążone kaucją, która będzie zwracana w chwili zwrotu wyżej wskazanych opakowań do sklepów, przez co znacząco zmniejszeniu ulegnie masa odpadów segregowanych odbieranych w ramach umowy, a w konsekwencji od 1 października 2025 r. nie będzie istniała możliwość wykonania obowiązków, o których mowa powyżej wobec braku odpadów nadających się do recyklingu w strumieniu odpadów, które będą przekazywane do odbioru

przez wykonawcę w ramach niniejszej umowy w stopniu umożliwiającym osiągnięcie tych poziomów;

- wykonawca nie ma żadnego wpływu na to, jakie odpady zostaną przez mieszkańców umieszczone w pojemnikach przeznaczonych do odbioru przez wykonawcę, wobec czego nie ma wpływu na skład tych odpadów;
- mieszkańcy, którzy są odpowiedzialni za skład odpadów przekazywanych do odbioru, są tym samym odpowiedzialni za to, czy odpady te nadają się do poddania ich recyklingowi, w szczególności w kontekście składu odpadów z tworzyw sztucznych, których skład chemiczny w dużej mierze uniemożliwia poddanie ich recyklingowi, podczas gdy mieszkańcy z mocy ustawy o samorządzie gminnym tworzą wspólnotę samorządową, przez którą należy rozumieć samą gminę - a zatem zamawiającego - wobec czego należy uznać, że sam zamawiający przyczynia się w sposób decydujący do tego, że nie istnieje możliwość osiągnięcia wymaganych przepisami prawa poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych;
- wobec powyższego, wykonanie wskazanego przez zamawiającego zobowiązania - bez względu na wysokość zastrzeżonej kary umownej - jest niemożliwe.

Zarzucając powyższe odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu zmiany § 6 ust. 1 PPU poprzez nadanie mu brzmienia: „Wykonawca zobowiązany jest do realizacji niniejszej Umowy w sposób umożliwiający Zamawiającemu osiągnięcie jak najwyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o których mowa w art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” oraz wykreślenie § 6 ust. 3 i 4 oraz i § 9 ust. 1 - 3 PPU oraz Rozdziału IV pkt 1 ppkt 10) lit. f) SWZ.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, do postępowania odwoławczego nie przystąpił żaden wykonawca.

Odwołujący w piśmie procesowym z 8 grudnia 2025 r., podtrzymując dotychczasowe twierdzenia, zarzuty i wnioski zawarte w odwołaniu, przedstawił argumentację uzasadniającą podnoszone zarzuty.

Wobec tego, że odwołujący podtrzymał w całości zarzuty i żądania podnoszone w odwołaniu - Izba skierowała sprawę do rozpoznania na rozprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, pismem procesowym odwołującego, a także po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron, złożonym ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

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

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego się wykonawcy przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania, która przejawia się w następujący sposób.

Odwołujący zamierza złożyć swoją ofertę w postępowaniu, naruszenia przez zamawiającego przepisów opisywane w treści odwołania, mogą uniemożliwić mu złożenie oferty pomimo, że dysponuje on potencjałem umożliwiającym realizację zamówienia, a także, w przypadku złożenia oferty, narazić odwołującego na poniesienie realnej i faktycznej szkody w związku z realizacją zamówienia w oparciu o aktualnie brzmienie postanowień wzoru umowy. Powyższe wyczerpuje przesłankę opisaną w art. 505 ustawy Pzp, tj. posiadania legitymacji do wniesienia odwołania.

Izba włączyła w poczet materiału dowodowego dokumentację postępowania przesłaną przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła i oceniła dowody, o przeprowadzenie których wnioskował odwołujący, inne niż stanowiące element dokumentacji postępowania, na okoliczności przez niego wskazane:

1. pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa [REDAKTED] z 8 września 2025 r., znak RKŚ-IV.706.126.2025;
2. informacje publiczne udzielone przez Urząd Marszałkowski Województwa [REDAKTED] i Urząd Marszałkowski Województwa [REDAKTED];
3. prezentacja [REDAKTED] z Komitetu Ochrony Środowiska Krajowej Izby Gospodarczej - Nowy System ROP - Oczekiwania Rynku i Perspektywa Wdrożenia;
4. prezentacja [REDAKTED] - SSW, Abrys - System ROP vs system kaucyjny;
5. opinia biegłego z zakresu gospodarki odpadami na potwierdzenie faktu braku możliwości osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu w latach 2026 na terenie Gminy [REDAKTED] z uwagi na skład odpadów przekazywanych do odbioru i ich jakość, a także wprowadzenie systemu kaucyjnego;
6. Morfologia odpadów komunalnych wytwarzanych w Polsce, Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy Zakład Monitoringu i Prognozowania w Gospodarcie Odpadami;

7. Globalny recykling - raport (część 2.1 i A.2.0, A.1.3) - wersja w jęz. angielskim oraz tłumaczenie na jęz. polski.

Izba dopuściła i oceniła dowody złożone przez zamawiającego, inne niż stanowiące element dokumentacji postępowania, na okoliczności przez niego wskazane:

1. odwołanie wniesione przez odwołującego w postępowaniu organizowanym przez Gminę [REDAKTOWANE];
2. odwołanie wniesione przez odwołującego w postępowaniu organizowanym przez Gminę [REDAKTOWANE];

w przedmiocie zamówienia tożsamym do przedmiotowego, w których zgodnie z informacją zamawiającego odwołujący cofnął odwołanie.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia, zgodnie z Rozdziałem IV SWZ jest „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy [REDAKTOWANE]”.

Zakres zamówienia obejmuje: (a) Świadczenie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych oraz Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych; (b) wyposażenie nieruchomości zamieszkałych w pojemniki i worki do gromadzenia odpadów; (c) wyposażenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.

Dane ilościowe pozwalające ocenić (oszacować) wartość zamówienia: liczba miejscowości w gminie [REDAKTOWANE] - 39, powierzchnia gminy wynosi 163,77 km², liczba mieszkańców na podstawie złożonych deklaracji - 3700, liczba gospodarstw na podstawie złożonych deklaracji - 1900, liczba nieruchomości o utrudnionym dojeździe do posesji - 60. Przewidywana, szacunkowa ilość odpadów wytworzona na nieruchomościach zamieszkałych w czasie trwania umowy (12 miesięcy) - 790 Mg.

Dalej zamawiający podał jakie ilości odpadów komunalnych zostały odebrane z terenu nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w 2024 r., wskazując rodzaj i masę odebranych odpadów. Podobnie poddał dane w zakresie ilości odpadów komunalnych odebranych z PSZOK w 2024 r.

Ponadto wskazał, że powyższe ilości odpadów są orientacyjne. Dane zostały przygotowane przez zamawiającego w oparciu o sprawozdanie przekazane przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne na terenie Gminy [REDAKTOWANE] z nieruchomości zamieszkałych. Wykonawca przy sporządzaniu oferty na okres 2026 roku zobowiązany jest uwzględnić ewentualny wzrost ilości odbieranych odpadów w trakcie trwania umowy.

Wykonawca zobowiązany jest do odbioru z terenu nieruchomości i zagospodarowania całej ilości odpadów komunalnych od właścicieli posesji w tym: (a) segregowanych odpadów komunalnych (papieru i tektury, szkła i opakowań szklanych, tworzyw sztucznych, metali

i opakowań wielomateriałowych, oraz odpadów ulegających biodegradacji ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów); (b) odpadów wielkogabarytowych, (c) zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, (d) zużytych opon (o wielkości do 22 cali), (e) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.

Wykonawca jest zobowiązany do odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych w gminie [REDAKTOWANO] z następujących miejscowości: [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]

Usługa obejmuje również zapewnienie przez wykonawcę odbioru odpadów z miejsc trudnodostępnych w ilości ok. 60 posesji, poprzez zorganizowanie środków transportu, które umożliwią odbiór odpadów z punktów adresowych o utrudnionej lokalizacji. Liczba miejsc trudno dostępnych może ulec zmianie w trakcie realizacji umowy.

W sezonie zimowym odbiór odpadów komunalnych odbywać się będzie z dróg objętych stałym zimowym utrzymaniem bez względu na warunki pogodowe, natomiast z pozostałych dróg gdy ze względu na nieprzejezdnosć, niemożliwy będzie odbiór i wywóz odpadów wykonawca zobowiązany jest do ich odbioru w terminie do 7 dni roboczych od dnia, w którym drogi staną się przejezdne, o czym zostanie poinformowany przez zamawiającego. Wykonawca zobowiązany jest poinformować zamawiającego w dniu, w którym powinien być dokonany odbiór o fakcie i przyczynie nie odebrania odpadów z poszczególnych sołectw.

Wykonawca jest zobowiązany do wyposażenia w odpowiednio oznakowane i przystosowane pojemniki do zbierania przeterminowanych leków, następujące punkty: (1) Apteka [REDAKTOWANO], (2) PSZOK [REDAKTOWANO]

Wykonawca zobowiązany jest do wyposażenia w pojemniki i odbiór odpadów z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zwanego dalej PSZOK. PSZOK (prowadzony przez zamawiającego) organizuje zbiórkę dostarczonych we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych Gminy [REDAKTOWANO], następujących odpadów komunalnych: papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale, opakowania wielomateriałowe, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady nie kwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, a w szczególności igieł i strzykawek, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe, odpady niebezpieczne z gospodarstw domowych, odpady tekstyliów i odzieży.

Do obowiązków wykonawcy w zakresie organizacji PSZOK należy: (i) wyposażenie PSZOK w kontenery o odpowiedniej pojemności do gromadzenia odpadów lub wydzielone segmenty do oddzielnego zbierania wymienionych w pkt. 5 wyselekcjonowanych frakcji odpadów oraz wagę towarową z ważnym świadectwem zgodności Głównego Urzędu Miar, (ii) odbieranie zgromadzonych odpadów z PSZOK w terminie do 7 dnia od dnia przekazania informacji od zamawiającego o konieczności odbioru zgromadzonych odpadów.

Wykonawca będzie zobowiązany odbierać odpady komunalne zgodnie z obowiązującym w czasie trwania umowy Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy [REDAKTOWANE], bezpośrednio ze wszystkich nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Wykonawca w ramach umowy zobowiązany będzie do odbioru odpadów komunalnych z następującą częstotliwością: (a) metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe - 1 raz w miesiącu, (b) papier - 1 raz w miesiącu, (c) szkło - 1 raz w miesiącu, (d) bioodpady - 1 raz w miesiącu, (e) niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne - 1 raz w miesiącu, (f) odpady z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, zlokalizowanego na terenie Gminy [REDAKTOWANE] - częstotliwość odbioru uzależniona będzie od tempa zapełniania pojemników dostarczonych przez wykonawcę. Wykonawca zobowiązany będzie w godzinach pracy monitorować stan zapełnienia pojemników i odbierać odpady w takiej częstotliwości, aby nie powodowało to przepełnienia tych pojemników, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał, (g) przeterminowane leki - odbiór z częstotliwością zapobiegającą przepełnieniu pojemników, (h) odpady wielkogabarytowe, zużyte opony oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (bezpośrednio sprzed posesji) - odbiór 1 raz w roku. Zbiórce objazdowej będą podlegały wyłącznie opony z pojazdów o DMC 3,5 Mg, nie pochodzące z prowadzonej działalności gospodarczej, w tym rolniczej i produkcyjnej.

Termin odbioru powyższych odpadów zostanie ustalony przez zamawiającego z wykonawcą i zapisany w harmonogramie na dany rok kalendarzowy.

Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wykonawca powinien realizować w godzinach od 6.00 do 20.00.

Wykonawca w ramach umowy zobowiązany jest do: (a) przygotowania harmonogramu odbioru odpadów z podziałem na frakcje, zgodnego z częstotliwością ich odbioru (w tym dla miejsc trudno dostępnych) oraz do jego dystrybucji wśród właścicieli nieruchomości od dnia zawarcia umowy do dnia 31.12.2025 r., po wcześniejszym uzgodnieniu z zamawiającym i zatwierdzeniu przez zamawiającego. Wykonawca zobowiązany będzie również opracować (w uzgodnieniu z zamawiającym) informację (kolorowa ulotka) dla mieszkańców na temat zasad segregacji odpadów. Informacja winna w zrozumiały sposób przedstawiać jakie rodzaje odpadów mogą być gromadzone w poszczególnych pojemnikach i workach oraz zostać dostarczona do wszystkich nieruchomości zamieszkałych do 31.01.2026 r. Wykonawca

dostarczy właścicielowi nieruchomości harmonogram odbierania odpadów w ciągu 7 dnia od dnia umieszczenia nieruchomości w wykazie przez zamawiającego, oraz zgłoszenia drogą elektroniczną tego faktu przez zamawiającego. (b) odebrania odpadów selektywnie zbieranych i nieprawidłowo posegregowanych jako odpady zmieszane i pozostawienie informacji o złej segregacji na pojemniku/worku lub innym widocznym miejscu oraz poinformowania w terminie 7 dni roboczych od zaistniałego zdarzenia (pisemnie lub drogą elektroniczną) zamawiającego o adresacie nieruchomości, w przypadku której odpady gromadzone są: w pojemnikach lub workach nieodpowiadających obowiązującym normom i wymaganiom sprzętowym; w sposób niezgodny z wymaganiami Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, aktualnie obowiązującego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy [REDAKTED] i uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów. Do informacji o ww. nieprawidłowościach Wykonawca zobowiązany będzie załączyć dokumentację (np. nagranie wykonane kamerą znajdującą się na samochodzie odbierającym odpady z nieruchomości lub dokumentację fotograficzną i protokół lub oświadczenie) z zaistnienia takiego zdarzenia. Z dokumentacji musi jednoznacznie wynikać, jakiej dotyczy nieruchomości, w jakim dniu i o jakiej godzinie doszło do ustalenia ww. zdarzenia. (c) wykonawca jest zobowiązany do porządkowania terenu zanieczyszczonego odpadami komunalnymi oraz innymi zanieczyszczeniami wysypanymi z pojemników, kontenerów i pojazdów w trakcie realizacji usługi. (d) w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. klęska żywiołowa, zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne, stan wyjątkowy), Wykonawca zobowiązuje się na żądanie zamawiającego do zwiększenia częstotliwości odbioru odpadów (w stosunku do częstotliwości opisanej w pkt 6. ze wskazanych przez zamawiającego miejsc) bez prawa do zmiany wysokości należnego Wykonawcy wynagrodzenia. (e) za szkody w majątku zamawiającego, właścicieli posesji lub osób trzecich powstałe w efekcie wykonywania usługi odbioru odpadów odpowiedzialność ponosi wykonawca.

Wykonawca w okresie realizacji umowy, w cenie oferowanej usługi, zobowiązany jest dostarczyć do wszystkich posesji zamieszkałych urządzenia do gromadzenia odpadów, tj. pojemniki 120 i 240 l (z tworzyw sztucznych) oraz worki na odpady o odpowiednich pojemnościach, spełniających wymogi Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy [REDAKTED] (a) Szacunkowa liczba pojemników: pojemniki do gromadzenia odpadów niesegregowanych (zmieszanych) o pojemności 120 l oznaczone napisem „Niesegregowane” - około 2000 szt., pojemniki na tworzywa sztuczne, metal oraz opakowania wielomateriałowe o pojemności 240 l oznaczone napisem „Metale i tworzywa sztuczne” - około 2000 szt.

Pojemniki, o których mowa w ust. 8 pkt a, muszą spełniać wymogi Rozporządzeniem Ministra Klimatu Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. (b) Szacunkowa liczba worków: worki koloru niebieskiego na papier o pojemności 120 l oznaczone napisem „Papier” - około 2000 szt. worki koloru zielonego na szkło o pojemności 120 l oznaczone napisem „Szkło” - około 2000 szt., worki koloru brązowego na odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów o pojemności 120 l oznaczone napisem „Bio” - około 1500 szt. Zamawiający zastrzega, że w okresie realizacji umowy ilość pojemników może ulec zmianie - zmniejszeniu lub zwiększeniu stosownie do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. W przypadku wystąpienia opisaney sytuacji, wynagrodzenie wykonawcy ustalone w ofercie pozostaje na niezmiennym poziomie. (c) zamawiający wymaga od wykonawcy udokumentowania przekazania pojemników właścicielom nieruchomości zamieszkałych. Potwierdzenie przekazania pojemników Wykonawca zobowiązany jest udostępnić na żądanie zamawiającego. (d) wykonawca zobowiązany jest do oznakowania pojemników w sposób czytelny i widoczny, umożliwiający łatwą identyfikację przedsiębiorcy, poprzez umieszczenie na nich nazwy jego firmy. Dodatkowo pojemnik z tworzywa sztucznego przeznaczony na metale, tworzywa sztuczne oraz opakowania wielomateriałowe o pojemności 240 l powinien posiadać trwałe i widoczne oznakowanie: „Metale i tworzywa sztuczne”. (e) W trakcie realizacji umowy wykonawca zobowiązany będzie do wyposażenia nieruchomości w odpowiednie pojemniki zgodnie ze zgłoszeniem zamawiającego w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia e-mail zapotrzebowania przez zamawiającego. Dotyczy to sytuacji zmiany ilości pojemników na danej nieruchomości, bądź nowych nieruchomości jeżeli pojawią się w trakcie realizacji zamówienia ewentualnie zamiany pojemnika 120 l na odpady zmieszane na pojemnik 240 l w razie takiej potrzeby. (f) wykonawca jest zobowiązany do naprawy lub wymiany uszkodzonych pojemników na własny koszt w terminie 14 dni od zgłoszenia w formie pisemnej zapotrzebowania przez zamawiającego. (g) wykonawca jest zobowiązany do odbioru odpadów zgromadzonych w pojemnikach oraz workach wystawionych przed ogrodzenie zamkniętej nieruchomości. W przypadku mieszkańców nie będących w stanie samodzielnie wystawić pojemnika przed posesję, Zamawiający dopuszcza możliwość wejścia na teren posesji, odbioru pojemnika z wyznaczonego miejsca, opróżnienie pojemnika i odstawienie go w wyznaczone miejsce przez wykonawcę. Usługa ta będzie realizowana na zgłoszenie e-mailowe lub telefoniczne. (h) wykonawca jest zobowiązany wyposażyć wszystkie obsługiwane nieruchomości w pojemniki wymienione w pkt 8 ppkt a) w terminie do dnia 31.12.2025 r. Zamawiający przekaze wykonawcy (utworzony na podstawie zebranych deklaracji) wykaz punktów zbiórki odpadów, które należy wyposażyć w pojemniki. Wykonawca ma obowiązek dostarczyć do wszystkich obsługiwanych nieruchomości jeden zestaw worków składający się z 3 worków wymienionych w pkt.8 ppkt b) w terminie do dnia 31.12.2025 r.

Następne worki należy dostarczać na bieżąco - na wymianę - za każdy oddany pełny worek wykonawca dostarczy przy odbiorze pusty. Pozostałe pojemniki tj. (do zbierania przeterminowanych leków, do zbierania odpadów na PSZOK-u), wykonawca dostarczy do wyznaczonych punktów w terminie do 31.12.2025 r. (i) wykonawca zobowiązany jest do przekazywania zamawiającemu raportów miesięcznych zawierających informacje o ilości i rodzaju wydanych pojemników w terminie 10 dni od zakończenia danego miesiąca. (j) wykonawca jest zobowiązany do przekazywania zamawiającemu raportów miesięcznych zawierających informacje o miejscu odbioru, rodzaju i ilości odebranych odpadów komunalnych zebranych z terenu Gminy [REDAKTOWANE] w terminie 10 dni od zakończenia danego miesiąca. Wykonawca jest zobowiązany również do przekazywania zamawiającemu raportów miesięcznych zawierających informacje o ilości i rodzaju odebranych odpadów komunalnych zebranych z terenu Gminy [REDAKTOWANE] wraz ze wskazaniem instalacji do której zostały one przekazane, do raportu należy dołączyć potwierdzone kopie Kart Przekazania Odpadu. Raport i Karty Przekazania Odpadu są podstawą do wystawienia faktury za wykonaną usługę w danym miesiącu.

Wykonawca jest zobowiązany do mycia i dezynfekcji wszystkich pojemników zgodnie z wymaganiami z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej w miejscu odbioru odpadów co najmniej raz w roku przy użyciu profesjonalnego sprzętu, przystosowanego do mycia i dezynfekcji pojemników (120-1100 l) w miejscu odbioru odpadów. (a) Mycie, dezynfekcja pojemników będzie się odbywać zgodnie z wymaganiami z zakresu ochrony środowiska (z użyciem produktów biobójczych, w rozumieniu ustawy z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych) i ochrony sanitarnej w miejscu odbioru odpadów. (b) Obowiązek wykorzystywania do mycia i dezynfekcji środków: biodegradowalne i dezynfekujące posiadające atest PZH dopuszczający do obrotu na terenie Polski. (c) Wykonawca zobowiązany jest do przygotowania harmonogramu przeprowadzenia mycia i dezynfekcji pojemników oraz do jego dystrybucji wśród właścicieli nieruchomości, po wcześniejszym uzgodnieniu z zamawiającym. (d) obowiązkiem wykonawcy będzie również posprzątanie miejsca wokół pojemników, gdy zajdzie taka potrzeba, między innymi poprzez zabranie dostawionych przy pojemnikach worków z niesegregowanymi (zmieszanymi) i segregowanymi odpadami komunalnymi.

Zagospodarowanie odpadów: (a) wykonawca zobowiązany jest do kierowania odpadów komunalnych z terenu Gminy [REDAKTOWANE] do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (IPOK), wskazanych w ofercie i umowie. (b) wykonawca zobowiązany jest do przekazywania odebranych od właścicieli odpadów od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów wskazanych w ofercie zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, o której mowa w art. 18 ustawy o odpadach; (c) wykonawca zobowiązany jest do prowadzenia ilościowej

i jakościowej ewidencji odpadów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (d) wykonawca będzie zobowiązany do dostarczania zamawiającemu w wersji elektronicznej rocznych sprawozdań o jakich mowa w art. 9n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe sprawozdanie należy przekazać Wójtowi Gminy [REDAKTED]. Sprawozdanie przekazuje się przez system BDO. (e) W celu umożliwienia sporządzenia przez zamawiającego rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 9q ustawy, wykonawca zobowiązany będzie przekazać zamawiającemu niezbędne informacje umożliwiające sporządzenie sprawozdania. Wykonawca zobowiązany będzie również do przedkładania zamawiającemu innych informacji nt. odbioru, unieszkodliwiania i segregacji odpadów jeśli w trakcie realizacji zamówienia na zamawiającego nałożony zostanie obowiązek sporządzania innych sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami. Dotyczy to tylko informacji w posiadaniu, których będzie wykonawca a nie zamawiający. (f) wykonawca jest zobowiązany do osiągnięcia na terenie Gminy [REDAKTED] poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wypełnienie obowiązku będzie oceniane wyłącznie w odniesieniu do strumienia odpadów odbieranych przez wykonawcę w ramach zwartej umowy. (g) wykonawca w trakcie obowiązywania umowy zobowiązany jest do przestrzegania obowiązujących przepisów prawnych, a w szczególności: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), obowiązującego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy [REDAKTED], uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. W sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów.

Izba ustaliła także, że zgodnie z Rozdziałem VII SWZ wykonawca zobowiązany jest wykonać przedmiot niniejszego zamówienia w terminie: 12 miesięcy tj. od 01.01.2026 r. do 31.12.2026 r.

Załącznik nr 2 do SWZ stanowił Wzór umowy, w którym w § 6 - Wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku zamawiający zawarła następujące wymagania. (ust. 1) Wykonawca jest zobowiązany do prowadzenia odbioru i zagospodarowania odpadów w ramach umowy na obszarze gminy [REDAKTED] w sposób umożliwiający osiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości określonej zgodnie z art. 3b ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399). (ust. 2) Wykonawca jest zobowiązany do prowadzenia odbioru i zagospodarowania odpadów

w ramach umowy na obszarze gminy [REDAKCYJA] w sposób umożliwiający osiągnięcie na obszarze gminy [REDAKCYJA] dopuszczalnego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania wyliczonych zgodnie z przepisami prawnymi obowiązującymi w tym zakresie. (ust. 3) Odzysk lub unieszkodliwianie zebranych odpadów komunalnych Wykonawca będzie realizował zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 i 2029), ustawą z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 roku w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1530) oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 roku w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2412). (ust. 4) Ustalenie, czy Wykonawca osiągnął wymagane poziomy recyklingu nastąpi na podstawie sprawozdania, o którym mowa w § 7 ust.8 umowy. (ust. 5) Zamawiający zobowiązuje się do współpracy w celu wykonania umowy, w szczególności przy przekazywaniu drogą elektroniczną informacji niezbędnych dla prawidłowego wykonywania umowy, w szczególności informowania o zmianach w liczbie i adresach nieruchomości objętych obowiązkiem odbierania odpadów komunalnych oraz sposobie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zamawiający zobowiązuje się do: (1) pomocy w redakcji treści ulotki opracowywanej przez Wykonawcę, o której mowa w rozdziale IV ust. 2 pkt 6) SWZ, oraz po jej opracowaniu zamieszczeniu jej na stronie internetowej Urzędu Gminy w [REDAKCYJA]; (2) przeprowadzania przez pracowników Zamawiającego kontroli złożenia i rzetelności sprawozdań rocznych, o których mowa w art. 40p ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi; (3) umożliwienia Wykonawcy prezentacji zasad prawidłowej segregacji podczas cyklicznej imprezy organizowanej przez Gminę [REDAKCYJA], poprzez udostępnienie bezpłatnie miejsca do zorganizowania stanowiska prezentującego te zasady; (4) przeprowadzania przez pracowników Zamawiającego kontroli miejsc, w których prowadzone jest zbieranie odpadów komunalnych na terenie Gminy [REDAKCYJA], pod kątem rzetelności ewidencjonowania przyjmowania odpadów komunalnych przez podmioty posiadające pozwolenia na zbieranie na terenie Gminy [REDAKCYJA] oraz terminowego złożenia oraz rzetelności sporządzania przez te podmioty sprawozdań rocznych, o których mowa w art. 9nb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; (5) przeprowadzania przez pracowników Zamawiającego kontroli segregacji odpadów w odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowej segregacji odpadów, wszczęcia postępowań, w przedmiocie określenia opłat podwyższonych, o których mowa w art. 6ka ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; (6) prezentowanie przez pracowników Zamawiającego przy

współpracy z Wykonawcą zasad prawidłowej segregacji odpadów podczas zebrań z sołtysami, radnymi i mieszkańcami.

Z kolei w § 9 - Kary umowne zamawiający przewidział możliwość naliczenia kar wykonawcy w następujących przypadkach i wysokości: (ust. 1) wykonawca zobowiązany jest do zapłaty na rzecz Zamawiającego kary umownej w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o których mowa w § 6 ust. 1. (ust. 2) Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1, oblicza się jako iloczyn stawki 209,02 zł (połowa stawki opłaty za umieszczenie zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 291 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 645 j.t. ze zm.) obowiązującej w dniu składania ofert) i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. Zamawiający jest zobowiązany do wykorzystania pełnej ścieżki odwoławczej od kary administracyjnej nakładanej na podstawie art. 9z ust. 2 lub 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także wykorzystania w pełni możliwości uzyskania zawieszenia, a następnie umorzenia administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (przy czym Zamawiający może zwrócić się do Wykonawcy o przedstawienie argumentacji do poszczególnych wniosków lub środków odwoławczych, a Wykonawca winien tą argumentację przedstawić w terminie umożliwiającym złożenie wniosku lub środka odwoławczego); kara ta będzie wymagalna w terminie 14 dni od daty prawomocnego zakończenia wszystkich postępowań, o których mowa powyżej. Zamawiający zwraca się do Wykonawcy o zajęcie stanowiska, czy ma składać wniosek albo środek odwoławczy od rozstrzygnięcia. W wypadku pozytywnej rekomendacji Wykonawcy i przedstawienia przez niego argumentacji, o której mowa powyżej, Zamawiający wystąpi z wnioskiem albo środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia. W sytuacji negatywnego rozstrzygnięcia dla Zamawiającego, Wykonawca ponosi koszty postępowania odwoławczego, postępowania sądowego, do których poniesienia był zobowiązany Zamawiający (tj. opłaty od skargi, wniosku, koszty zasądzone przez organy, sądy do pokrycia) i należność ta zostanie doliczona do noty obciążającej wraz z karami umownymi za nieosiągnięcie poziomu recyklingu. W wypadku wskazania przez Wykonawcę, że nie rekomenduje wniesienia wniosku albo środka odwoławczego od rozstrzygnięcia, wówczas Zamawiający zwolniony jest z czynności wskazanych powyżej, oraz może nie kierować wniosku albo środka odwoławczego i nałożyć na Wykonawcę karę za nieosiągnięcie poziomu recyklingu, bez konieczności wykorzystania pełnej ścieżki odwoławczej od kary administracyjnej nakładanej na podstawie art. 9z ust. 2 lub 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także wykorzystania w pełni możliwości uzyskania zawieszenia, a następnie umorzenia

administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (ust. 3) Wysokość kary, o której mowa w ust. 2 może ulec zmianie w oparciu o zmieniającą się stawkę opłaty za zmieszane odpady komunalne, określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - tj. połowa stawki opłaty za umieszczenie zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku.

Skład orzekający, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu uznał, że odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Izba, orzekając w niniejszej sprawie miała na uwadze treść przepisów ustawy Pzp, kodeksu cywilnego oraz innych ustaw, niżej przywołanych.

Art. 8 ust. 1 Pzp stanowi, że do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Art. 134 ust. 1 Pzp stanowi, że SWZ zawiera co najmniej:

- 20) projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Art. 99 ust. 1 Pzp stanowi, że 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.

Zgodnie z art. 433 Pzp projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać:

- 2) naliczania kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem;
- 3) odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający;

Art. 5 KC stanowi, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

W art. 353 ¹ KC przewidziano, że Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Art. 387 § 1 KC stanowi, że umowa o świadczenie niemożliwe jest nieważna.

Z kolei w myśl art. 354 § 1 KC dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje - także w sposób odpowiadający tym zwyczajom. Zgodnie z § 2 w taki sam sposób powinien współdziałać przy wykonaniu zobowiązania wierzyciel.

Zgodnie z art. 471 KC dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

W myśl art. 473 § 1 KC dłużnik może przez umowę przyjąć odpowiedzialność za niewykonanie lub za nienależyte wykonanie zobowiązania z powodu oznaczonych okoliczności, za które na mocy ustawy odpowiedzialności nie ponosi.

Z kolei art. 483 § 1 KC stanowi, że można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

Zgodnie z art. 22 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587):

1. Koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów.

2. W przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi określony w tych przepisach wprowadzający produkty do obrotu na terytorium kraju. Do kosztów tych zalicza się koszty:

1) selektywnego zbierania odpadów powstałych z produktów, a następnie ich transportu i przetwarzania oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, o których mowa w przepisach odrębnych, pomniejszone o przychody z ponownego użycia, ze sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania tych odpadów, a w przypadku wprowadzenia systemu kaucyjnego - z nieodebranej kaucji;

2) informowania posiadaczy odpadów powstałych z produktów o środkach służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, zakładach zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia, systemach zbierania odpadów oraz o sposobach zapobiegania zaśmiecaniu;

3) gromadzenia danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu oraz zbierania i przetwarzania odpadów powstałych z produktów, a także sprawozdawczości w tym zakresie.

3. W przypadku zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta realizowanych przez podmiot reprezentujący wprowadzających produkty koszty, o których mowa w ust. 2, różnicuje się w odniesieniu do poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów, z uwzględnieniem ich trwałości, przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu oraz obecności w nich substancji niebezpiecznych.

4. Koszty, o których mowa w ust. 2, są ustalane między podmiotami uczestniczącymi w systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, tak aby nie przekraczały kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami.

5. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056), ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113) oraz ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622).

Zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2025 r., poz. 733) - dalej „UPCG”:

1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;

2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, lub wspólnych ze związkiem metropolitalnym:

a) instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,

b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,

c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,

d) szaletów publicznych;

3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;

Art. 3b ust. 1 UCPG nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej:

- 1) 20% wagowo - za rok 2021;
- 2) 25% wagowo - za rok 2022;
- 3) 35% wagowo - za rok 2023;
- 4) 45% wagowo - za rok 2024;
- 5) 55% wagowo - za rok 2025;
- 6) 56% wagowo - za rok 2026;
- 7) 57% wagowo - za rok 2027.

Art. 3b ust. 1a UCPG określa, że poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych.

Dalej, zgodnie z art. 6ka UCPG:

1. W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości.
2. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wszczyna postępowanie w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
3. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, a w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6j ust. 3b, za rok, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując wysokość stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3.

W świetle art. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153):

1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Zamawiający wskazał w treści Rozdziału IV pkt 1 ppkt 10) lit. f) SWZ oraz § 6 ust. 1, 3 i 4 i § 9 ust. 1 - 3 PPU na zobowiązanie wykonawcy do osiągnięcia odpowiednich poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych i zastrzegł, że w przypadku nieosiągnięcia poziomów, o których mowa powyżej, wykonawca zapłaci na rzecz zamawiającego karę za nieosiągnięcie tych poziomów.

Odwołujący przy tym nie negował ani konieczności postępowania z odpadami komunalnymi zgodnie z przepisami prawa, w tym w szczególności zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami komunalnymi. Zgadzał się też z tym, że wykonawca w ramach realizacji niniejszego zamówienia publicznego, winien zapewniać zagospodarowanie odebranych odpadów komunalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Odwołujący także nie kwestionował, że prowadzone przez wykonawcę zamówienia publicznego, winny umożliwiać zamawiającemu osiągnięcie wskazanych poziomów w jak najwyższym stopniu.

Kwestionował natomiast treść skarżonych postanowień, a to z uwagi na kształt systemu gospodarki odpadami komunalnymi w kraju, który już obecnie w praktyce uniemożliwia osiąganie wysokich poziomów odzysku i recyklingu odpadów (które w roku 2026 wynoszą już 56%, a w roku 2027 mają wynieść jeszcze więcej, tj. 57%), przy czym w roku 2025 wchodzi w życie kolejna rewolucyjna zmiana w tym zakresie, to jest wprowadzony zostanie system kaucyjny, który doprowadzi do usunięcia z odpadów odbieranych przez wykonawcę znaczącej masy odpadów nadających się do recyklingu, przez co wręcz drastycznie spadnie poziom recyklingu w ramach samych umów obejmujących odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Izba w pierwszej kolejności wskazuje, że przepisy ustawy art. 3b ust. 1 UCPG nakazują gminom osiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej: 55% wagowo - za rok 2025; 56% wagowo - za rok 2026, z kolei w następnym roku 2027 - wagowo 57%, przy czym poziom recyklingu oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych (art. 3b ust. 1a UCPG).

Wskazane poziomy nie dotyczą jedynie odpadów odebranych z nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, ale całego strumienia odpadów komunalnych gminy.

Faktem notoryjnym jest, że osiągnięcie określonych poziomów recyklingu uzależnione jest od jakości odpadów i rodzajów (kodów) odpadów przekazywanych do odbioru i zagospodarowania przez mieszkańców gminy oraz sposobu prowadzonej przez nich segregacji. Wykonawca realizujący umowę nie będzie miał wpływu ani na samą jakość odpadów, gdyż to zależne jest od mieszkańców, sposób ich oznaczania, jak też dalsze z nimi postępowanie.

Jak wynika z treści OPZ i wzoru umowy przedmiotem zamówienia jest odebranie i zagospodarowanie przez wykonawcę odpadów dokładnie takiego rodzaju i jakości, jakie prześlą wykonawcy mieszkańcy gminy. Wykonawca zaś nie jest w stanie ingerować w odpady, które zostaną mu przekazane, albo może to zrobić jedynie w znikomym stopniu, który nie wpływa znacząco na osiągnięty poziom recyklingu. Jedyne, co realnie może zrobić wykonawca, to dołożyć należytej staranności w celu przekazania odebranych przez siebie

odpadów, w stosunku do których możliwy jest recykling lub przygotowanie do ponownego użycia, do odpowiednich podmiotów przetwarzających odpady. W zakresie selektywnej zbiórki może jedynie kontrolować jej jakość przez mieszkańców, zgłaszając zamawiającemu dostrzeżone przez siebie nieprawidłowości, przy czym ma obowiązek odebrać odpady niezależnie od ich jakości.

Nie ma także możliwości administracyjnych ani jakichkolwiek innych, aby skutecznie wpływać na mieszkańców. Nie ma także żadnych możliwości, aby wpływać na rodzaj odpadów przekazywanych do zagospodarowania, ani na ilość poszczególnych frakcji. Nie ma wpływu też na to, aby w strumieniu odebranych odpadów zwiększyła się ilość odpadów, które mogą zostać przekazane do recyklingu, a zmniejszyła tych, które nie mają takiego potencjału. Jak argumentował trafnie odwołujący największa masa odpadów, jaka podlega odbiorowi z terenu Gminy [REDAKTOWANE], to zmieszane (niesegregowane) odpady komunalne o kodzie 20 03 01. Jak wynika z SWZ w roku 2024 na terenie Gminy wytworzono 773,699 Mg odpadów komunalnych, z czego odpadów o kodzie 20 03 01 było 387,26 Mg, co stanowi łącznie 50,05% masy odpadów. Przy tym z frakcji odpadów zmieszanych stopień recyklingu jest znikomy i wynosi on kilka procent, w zależności od instalacji komunalnej oraz od składu odpadów, przy wymaganym jednocześnie w roku 2026 poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu na poziomie 56% (odwołujący, powołując się na Raport „Global Recycling League Table” Phase One report, przygotowany przez Eunomia Research & Consulting Ltd. wskazywał, że maksymalny możliwy recykling w odniesieniu do odpadów zmieszanych to 6%).

Z kolei w przypadku odpadów selektywnie zbieranych istotnym jest ich skład. Jak argumentował odwołujący w piśmie procesowym, powołując się na badania przeprowadzone przez Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy w ramach odpadów papieru i tektury (niebieski worek), same zanieczyszczenia wynosiły 4,4% (w przypadku wsi) a 6,5% w przypadku miast. Podobnie w przypadku tworzyw sztucznych, nie każde tworzywo nadaje się do przetworzenia. Im bardziej złożone tworzywo sztuczne (np. takie pochodzące z zabawek), tym mniej nadaje się do ponownego przetworzenia, w szczególności z uwagi na to, że jest wzbogacone dodatkowymi substancjami chemicznymi. I tak, w przypadku tworzyw sztucznych zbieranych selektywnie, zanieczyszczenia wynosiły 3,3% dla wsi do 7% w przypadku miast. Z kolei w przypadku szkła zanieczyszczenia określono na nieco ponad 1%.

W dalszej części raportu Instytut wskazuje, że w związku z dokonywaniem wstępnego sortowania odpadów selektywnie zbieranych, należy dokonać korekty masowej związanej z odrzuceniem zanieczyszczeń oraz tych odpadów danej frakcji, które nie nadają się do recyklingu, jeszcze na etapie sortowni odpadów lub instalacji MBP przyjmujących odpady selektywnie zebrane do sortowania. W przypadku papieru i szkła jest to równoznaczne z brakiem przydatności około 15% masy tych odpadów zebranych selektywnie, a w przypadku

odpadów z worka żółtego (tworzywa sztuczne, metale i opakowania wielomateriałowe) - jest to aż 30% (dowód odwołującego: Morfologia odpadów komunalnych wytwarzanych w Polsce, Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy).

Wskazane wyżej dowody wskazują, że aktualnie stosowane procesy prowadzące do recyklingu odpadów komunalnych, z uwagi na ich skład morfologiczny, w tym szczegółowy skład odpadów danej frakcji (pod kątem nadawania się do faktycznego przeprowadzenia recyklingu) powodują, że w stosunku do odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów należy zastosować następujące korekty masy, aby móc ustalić, jaka jest rzeczywista masa odpadów nadających się do faktycznego recyklingu. W przypadku metali jest to 19%, dla papieru - 14%, dla szkła - 13%, dla tworzyw sztucznych - 54%.

Przenosząc powyższe na wskazane przez zamawiającego ilości odpadów, jak wyliczył odwołujący, możliwe byłoby poddanie recyklingowi, z masy odpadów wskazanych przez niego, przeciętnie około 212 Mg odpadów, dodatkowo uwzględniając możliwość poddania recyklingowi bioodpadów selektywnie zbieranych (masa około 34,6600 Mg), to łącznie możliwe jest poddanie recyklingowi około 31% odpadów. Powyższe jest dalekie od poziomu wymaganego w niniejszym postępowaniu tj. 56%.

Przy tym gmina będzie mogła w swoim sprawozdaniu podwyższyć te masy poprzez uwzględnienie: poziomów osiągniętych przez podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, poziomy osiągnięte poprzez prowadzenie przydomowych kompostowników, poziomy osiągnięte z odpadów w punktach skupu surowców wtórnych funkcjonujących na terenie gminy. To właśnie pozwoliło gminie uzyskać dotychczas poziom recyklingu na poziomie 45,25% w roku 2024 (zgodnie z informacją publiczną przekazaną przez Marszałka Województwa [REDAKTOWANE]), które to jednak wciąż jest dalekie od wymaganego w 2026 roku poziomu 56%.

Wskazać też należy, że aktualnie przepisy prawa w znacznym stopniu ograniczają lub wręcz uniemożliwiają wykonawcy możliwość prowadzenia przez siebie segregacji odpadów odebranych od mieszkańców, nawet jeśli technicznie byłby w stanie tego dokonać, np. art. 6ka UCPG, zgodnie z którym w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane).

Pomimo tego, że rok rocznie przepisy (wskazywany wyżej przepis art. 3b UCPG) nakładają na gminę coraz wyższe poziomy recyklingu, to sama struktura segregacji wśród mieszkańców nie zmienia się znacząco w ostatnich latach, a w gminie [REDAKTOWANE], co wynika z dowodu przedłożonego przez odwołującego (pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa [REDAKTOWANE] z dnia 8 września 2025 r., znak [REDAKTOWANE]) poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, są dalekie od osiągnięcia poziomu ustawowego. Poziomy te wynoszą: w roku 2021 - 24,55%, w roku

2022 - 25,03%, w roku 2023 - 36,34%, w roku 2024 - 45,25%. Do tego, ilości te są uzyskane nie tylko z masy odpadów odbieranych przez wykonawcę analogicznego zamówienia w latach poprzednich, ale także z innych źródeł, w tym z tzw. punktów skupu.

W tym miejscu należy zwrócić też uwagę na okoliczność, którą wskazywał odwołujący tj., że dodatkowo w roku 2026 istotną częścią może stać się masa odpadów gromadzona w ramach systemu kaucyjnego. System ten może pomóc gminom w osiągnięciu poziomów recyklingu, gdyż to zamawiający będzie mógł wliczyć do osiąganych przez siebie poziomów recyklingu odpady objęte tzw. systemem kaucyjnym. Spadnie jednocześnie jeszcze poziom recyklingu w ramach samych umów obejmujących odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W założeniu bowiem ustawodawcy, odpady nadające się do recyklingu znajdują się poza masą odpadów odbieranych przez takich przedsiębiorców jak odwołujący, a będą zbierane w sklepach i przekazywane podmiotowi reprezentującemu, na podstawie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Z treści przywołanego dowodu płynie także inny wniosek, który wskazuje na występowanie problemu z osiągnięciem poziomów recyklingu powszechnie na terenie całego Województwa [REDAKTOWANE]. Na wskazywane w informacji 102 gminy wymagane poziomy recyklingu na rok 2026 (to jest 56%) spełniają: 4 gminy według danych za 2021 rok, 4 gminy według danych za 2022 rok, 6 gmin według danych za 2023 rok, 18 gmin według danych za 2024 rok.

Zamawiający w swoim stanowisku nie przeczył twierdzeniom i wnioskowi, wynikającym z powyższych dokumentów, przedłożonych przez odwołującego. Powoływał się jedynie na treść przepisu art. 3b ust. UCPG, który to nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w określonej wysokości. Nie przedstawił ani żadnych argumentów, ani też dowodów, które mogłyby skłonić Izbę, że w kolejnych latach możliwe będzie osiągnięcie takich poziomów recyklingu, jakie ustawodawca przewidział. Samo zaś nałożenie na gminę obowiązków wynikających z UCPG, nie daje zamawiającemu podstawy, aby ten przerzucać na podmiot, z którym zawierana jest umowa na odbiór odpadów. Skoro zatem osiągnięte przez gminę [REDAKTOWANE] poziomy były w ubiegłych latach znacznie niższe niż ten, który powinien zostać osiągnięty w latach kolejnych, trudno spodziewać się, aby w tej kwestii nastąpił taki postęp, że możliwe będzie osiągnięcie wymaganych poziomów.

Zamawiający w swojej argumentacji nie wskazał, aby w międzyczasie doszło do jakiegokolwiek zmiany faktycznej czy prawnej, która dawałaby podstawy przypuszczać, że poziomy recyklingu w roku 2026, kiedy zamówienie będzie realizowane, będą mogły zostać osiągnięte. Należy wręcz stwierdzić, że jest wręcz przeciwnie, nastąpi bowiem wyeliminowanie części surowców w ramach tzw. systemu kaucyjnego, co jeszcze bardziej ograniczy poziomy recyklingu możliwe do osiągnięcia przez wykonawców - w odniesieniu do tzw. tworzyw

sztucznych i szkła. Zamawiający, nie dysponując nawet analizą w zakresie tego, w jakim stopniu wprowadzony przepisami system kaucyjny wpłynie na osiągnięte poziomy recyklingu, a nakłada na wykonawcę obowiązki, których realizacja już wcześniej była niemożliwa, a dodatkowo nastąpiły zmiany prawa, które czynią ich wypełnienie jeszcze trudniejszym.

Izba wprawdzie dostrzega, że nie tylko zamawiający posiada narzędzia wpływające na poziom selektywnej zbiórki, ale również sam wykonawca dysponuje środkami, które mają na celu informowanie i dyscyplinowanie właścicieli nieruchomości do rzetelnego prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, w sposób opisany w OPZ - Rozdział IV, pkt 1, ppkt 7 lit. a), tj. wykonawca zobowiązany będzie również opracować (w uzgodnieniu z zamawiającym) informację (kolorowa ulotka) dla mieszkańców na temat zasad segregacji odpadów. Informacja winna w zrozumiały sposób przedstawiać jakie rodzaje odpadów mogą być gromadzone w poszczególnych pojemnikach i workach oraz zostać dostarczona do wszystkich nieruchomości zamieszkałych do 31.01.2026 r.; lit. b) odebrania odpadów selektywnie zbieranych i nieprawidłowo posegregowanych jako odpady zmieszane i pozostawienie informacji o złej segregacji na pojemniku/worku lub innym widocznym miejscu oraz poinformowania w terminie 7 dni roboczych od zaistniałego zdarzenia (pisemnie lub drogą elektroniczną) zamawiającego o adresacie nieruchomości, w przypadku której odpady gromadzone są: w pojemnikach lub workach nieodpowiadających obowiązującym normom i wymaganiom sprzętowym; w sposób niezgodny z wymaganiami Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, aktualnie obowiązującego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy [REDAKTOWANE] i uchwały w sprawie ustalenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i zagospodarowania tych odpadów. Do informacji o ww. nieprawidłowościach wykonawca zobowiązany będzie załączyć dokumentację (np. nagranie wykonane kamerą znajdującą się na samochodzie odbierającym odpady z nieruchomości lub dokumentację fotograficzną i protokół lub oświadczenie) z zaistnienia takiego zdarzenia. Z dokumentacji musi jednoznacznie wynikać, jakiej dotyczy nieruchomości, w jakim dniu i o jakiej godzinie doszło do ustalenia ww. zdarzenia. Wykonawca zobowiązany jest zawiadomić w czasie rzeczywistym zamawiającego za pomocą systemu gminnego oraz pisemnie o tym fakcie zamawiającego, dołączając powiadomienie i materiał dowodowy umożliwiający identyfikację nieruchomości oraz w sposób niepodważalny potwierdzający brak segregacji odpadów lub segregację niezgodną z regulaminem.

O ile zgodzić się należy zatem, że wykonawca (odwołujący) będzie miał wpływ na możliwość wypełnienia przez gminę obowiązków związanych z selektywną zbiórką odpadów i osiąganiem wymaganych poziomów recyklingu, jednakże wpływ ten jest ograniczony do informowania o zaistniałych faktach zamawiającego. Jak pokazuje

doświadczenie, dotychczasowe działania, które wcześniej podejmowali wykonawcy usługi, nie przyniosły rezultatów w postaci osiągnięcia takich poziomów, jakie na wykonawcę nałożył zamawiający. Przypomnieć także należy, że na owym obowiązku informowania kończy się wpływ samego wykonawcy. To w kompetencjach zamawiającego leży, czy to wszczęcie postępowania administracyjnego, przeprowadzenie kontroli w trybie przewidzianym przepisami prawa i nałożenie na mieszkańców tzw. opłaty podwyższonej, czyli administracyjno-prawnej „kary”, która ma zmotywować do prawidłowego selektywnego zbierania odpadów w przyszłości.

Powyższe doprowadziło skład orzekający do wniosku, że nałożenie na odwołującego obowiązku osiągnięcia wskazanych poziomów recyklingu w wysokości określonej w dokumentacji postępowania jest żądaniem świadczenia niemożliwego w rozumieniu art. 387 § 1 KC. W orzecznictwie wskazuje się, że sankcją bezwzględnej nieważności obarczona jest umowa o tak rozumiane świadczenie niemożliwe. Musi to być niemożność pierwotna, czyli istniejąca w chwili zawarcia umowy. Pojęcie niemożliwości świadczenia na gruncie omawianego przepisu ma charakter obiektywny, co oznacza, że takiego świadczenia nie może spełnić nie tylko dłużnik, ale żadna inna osoba. Chodzi tu o świadczenie rzeczywiście niewykonalne (tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 roku, sygn. akt III CKN 1015/99). Przepis art. 387 KC znajdzie zatem zastosowanie w wypadku rzeczywistej, obiektywnej niemożliwości świadczenia, czyli w wypadku, gdy świadczenia nie może spełnić ani dłużnik, ani żadna inna osoba. Z pierwotną, obiektywną niemożnością świadczenia mamy do czynienia wtedy, gdy strona umowy zobowiązuje się wobec drugiej strony do zrobienia czegoś, co jest niewykonalne ze swej istoty w aktualnie panujących warunkach społeczno-ekonomicznych.

Wszystkie te elementy "niemożliwości świadczenia" zachodzą w niniejszej sprawie. Niemożność ta ma charakter pierwotny i obiektywny - żaden wykonawca nie jest w stanie osiągnąć tak wysokich poziomów, jakich oczekuje zamawiający, ze strumienia odpadów objętych przedmiotem zamówienia. Tym samym nie można na oferentów nałożyć obowiązków, które przy aktualnych uwarunkowaniach, gdzie osiągnięcie określonych poziomów recyklingu zależy od wielu czynników, które w większości przypadków są całkowicie niezależne od wykonawcy, przy tak ukształtowanych przepisach prawnych, które nie dają wykonawcy żadnych instrumentów, które pozwalałyby oddziaływać na sposób gospodarowania odpadami komunalnymi nieobjętymi zamówieniem, a dodatkowo przy wprowadzeniu nowego systemu kaucyjnego, który wprowadzony od 1 października 2025 r. w sposób zasadniczy wpłynie na osiągane poziomy recyklingu przez wykonawcę - dotychczas nieosiągalne, są tym bardziej niemożliwe do osiągnięcia.

Do podobnych wniosków doszedł także Sąd Okręgowy w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w Wyroku z dnia 15 października 2025 r. sygn. akt XXIII Zs 96/25, który w orzeczeniu wskazywał w szczególności, że „przerzucanie” na wykonawców obowiązku osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów, które to obowiązki nałożył na gminę ustawodawca, nie ma podstawy prawnej. To gmina, jako wspólnota mieszkańców, jest wytwórcą odpadów, a wykonawca jedynie odbiera i zagospodarowuje te odpady, pozostając w zasadzie bez wpływu na kluczowy w tym zakresie poziom selektywnej zbiórki odpadów przez mieszkańców. Sąd określił taką konstrukcję postanowienia umownego jako „sponsoring” kar administracyjnych, który nie ma podstaw prawnych. Sąd wskazał także, że jest przy tym oczywiste i wynika to z absolutnych podstaw prawa cywilnego, że nie można takiego niemożliwego do obowiązku przerzucać na wykonawców, a w konsekwencji wprowadzać kar umownych za niezrealizowanie tych obowiązków. W treści orzeczenia Sąd w szczególności zwrócił uwagę, że: „Skoro nie ma przepisu prawnego nakładającego na wykonawcę obowiązku uzyskania określonego poziomu recyklingu, zaś to zamawiający ma określony ustawowo i na podstawie prawodawstwa unijnego obowiązek osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu - przerzucanie na wykonawców obowiązków niemożliwych do wykonania oraz zastrzeganie kar umownych za niewykonanie takich świadczeń należy uznać za działania zamawiającego niezgodne z przepisami prawa i z zasadami należytego traktowania kontrahentów - niezgodne z lojalnością kontraktową. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w niniejszej sprawie ma na celu bowiem utrzymanie terenu zamawiającego w czystości i porządku, a nie wyszukanie podmiotów innych, niż mieszkańcy, partycypujących w karach administracyjnych nakładanych na gminy za nie osiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Zamawiający może spotęgować działania edukacyjne wśród wytwórców odpadów na swoim terenie, które spowodują świadomość, że za wytwarzanie odpadów i ich nieprawidłowe sortowanie poniosą ostatecznie odpowiedzialność w ramach podatków i opłat mieszkańcy i ich organizacje”.

W konsekwencji Sąd uznał, że: „Wobec powyższego wszystkie postanowienia dokumentacji przetargowej dotyczące nakładania na wykonawców obowiązku uzyskania odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu podlegały usunięciu, a zatem również kary umowne w tym zakresie - bowiem wykonawcy nie mają wpływu na „jakość materiału” - ilość i rodzaj odpadów wytwarzanych przez mieszkańców i ich organizacje na terenie zamawiającego. Świadczenie w tym zakresie jest niemożliwe z uwagi na jego przedmiot, zatem umowa byłaby nieważna”.

Mając na uwadze wyżej przywołaną argumentację, Izba która nie jest związana sformułowanymi przez odwołującego żądaniami, uwzględniając przedmiotowe zarzuty nakazała zamawiającemu dokonanie zmiany wymagań w zakresie obowiązku wykonawcy osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych

oraz sposobu ustalenia kary umownej za nieosiągnięcie tego poziomu - przez dostosowanie tego wymagania oraz kary do realnych możliwości osiągnięcia tego parametru w ramach realizowanej umowy.

Jak bowiem trafnie wskazała Krajowa Izba Odwoławcza, orzekając w podobnych okolicznościach jak te będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie (Wyrok z dnia 1 października 2025 r., sygn. akt KIO 3510/25): „zgodnie z dyspozycją art. 554 ust. 6 ustawy Pzp, Izba nie może nakazać wprowadzenia do umowy postanowienia określonej treści. Nakazując zatem zmianę postanowienia umowy, w przypadku braku możliwości orzeczenia zgodnie z żądaniem odwołania, Izba może wskazać przyczynę konieczności wprowadzenia tej zmiany, zaś po stronie Zamawiającego będzie leżała modyfikacja zapisu zgodnie z wytycznymi płynącymi z sentencji wyroku. Izba pozostawia zatem Zamawiającemu decyzję co do wykonania wyroku, z tym warunkiem, że koniecznym jest umożliwienie wykonawcy realizacji umowy na realnym do osiągnięcia poziomie jakości”. Izba pogląd ten podziela, uznając go za własny. Zamawiający winien zatem dostosować postanowienia projektowanej umowy w taki sposób, aby nałożone na wykonawcę obowiązki w zakresie możliwego do osiągnięcia poziomu recyklingu, były możliwe do realizacji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 oraz art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 1 oraz pkt 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).

Przewodnicząca: