

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie 4 grudnia 2025 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 27 października 2025 r. przez odwołującego – wykonawcę **Eneris Surowce T.M. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, T.M., KRS 0001118151 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Gmina Czerniewice**

orzeka:

1 Oddala odwołanie.

2 Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego – Eneris Surowce T.M. Sp. z o.o. i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu.

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:.....

KIO 4641/25

Uzasadnienie

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Gminę Czerniewice w trybie przetargu nieograniczonego na *odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Czerniewice w okresie od 01.01.2026 r. do 31.12.2026 r.* (nr postępowania: AI.271.14.2025.IP) ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 16.10.2025 r., OJ S 199/2025, 680239-2025, wobec treści specyfikacji warunków zamówienia, wniesione zostało 27.10.2025 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Eneris Surowce T.M. Sp. z o.o. z/s w Tomaszowie Mazowieckim (sygn. akt KIO 4641/25).

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1. Art. 99 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 16 ustawy PZP, art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 ustawy PZP, art. 431 ustawy PZP, art. 433 pkt 2 i pkt 3 ustawy PZP, art. 8 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 5 KC, art. 353[1] KC, art. 387 § 1 KC, art. 483 § 1 KC, art. 473 § 1 KC w zw. z art. 3b UCPG przez wprowadzenie do opisu przedmiotu zamówienia obowiązku osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, sankcjonowanego obowiązkiem zapłaty kar umownych na wypadek ich nieosiągnięcia, bez uwzględnienia wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty (przeważający udział frakcji odpadów zmieszanych w strumieniu odpadów objętych przedmiotem zamówienia, słaba jakość selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródła”, sposób obliczania poziomów recyklingu, rola Zamawiającego w gminnym systemie gospodarki odpadami, uwarunkowania rynkowe w zakresie recyklingu odpadów, rygorystyczne wymagania jakościowe stawiane przez recyklerów, wprowadzenie systemu kaucyjnego), co narusza zasady współżycia społecznego, równowagę stron umowy oraz zasady uczciwej konkurencji, zakładając nadmiernie obciążenie wykonawcy ryzykiem kontraktowym w zakresie obowiązku osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w sytuacji, gdy ich osiągnięcie na poziomie oczekiwanym przez Zamawiającego jest obiektywnie niemożliwe do spełnienia przez wykonawcę w toku realizacji przedmiotowej usługi, co jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, w szczególności zasadą uczciwości kupieckiej, bowiem obciąża wykonawcę odpowiedzialnością za nienależyte wykonanie umowy oraz ryzykiem kar umownych, których podstawa nałożenia na wykonawcę może powstać nawet przy dochowaniu przez niego najwyższej staranności, z powodów całkowicie od niego niezależnych;

2. Art. 99 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 16 ustawy PZP, art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 ustawy PZP, art. 431 ustawy PZP, art. 433 pkt 2 i pkt 3 ustawy PZP, art. 8 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 5 KC, art. 353[1] KC, art. 387 § 1 KC, art. 483 § 1 KC, art. 473 § 1 KC w zw. z art. 3b UCPG przez wprowadzenie do opisu przedmiotu zamówienia obowiązku osiągnięcia poziomów nieprzekraczających poziomów składowania określonych w art. 3b ust. 2a ustawy UCPG (dalej: **poziomy składowania**), sankcjonowanego obowiązkiem zapłaty kar umownych na wypadek ich nieosiągnięcia, bez uwzględnienia wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty (brak przepisów pozwalających na jasne sprecyzowanie sposobu liczenia poziomów, przeważający udział frakcji odpadów zmieszanych w strumieniu odpadów objętych przedmiotem zamówienia, słaba jakość selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródła”), co narusza zasady współżycia społecznego, równowagę stron umowy oraz zasady uczciwej konkurencji, zakładając

nadmernie obciążenie wykonawcy ryzykiem kontraktowym w zakresie obowiązku osiągnięcia poziomu składowania w sytuacji, gdy ich osiągnięcie na poziomie oczekiwanym przez Zamawiającego jest obiektywnie niemożliwe do spełnienia przez wykonawcę w toku realizacji przedmiotowej usługi, co jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, w szczególności zasadą uczciwości kupieckiej, bowiem obciąża wykonawcę odpowiedzialnością za nienależyte wykonanie umowy oraz ryzykiem kar umownych, których podstawa nałożenia na wykonawcę może powstać nawet przy dochowaniu przez niego najwyższej staranności, z powodów całkowicie od niego niezależnych;

ewentualnie (w przypadku uznania zarzutu wskazanego w pkt 1 i 2 powyżej za niezasadny)

3. Naruszenie przepisu art. 433 pkt 2 i 3 ustawy PZP w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 20 ustawy PZP w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 353(1) KC oraz art. 5 KC w zw. z art. 483 § 1 KC poprzez zastrzeżenie na rzecz Zamawiającego kar umownych za nieosiągnięcie przez wykonawcę poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz składowania w § 13 ust. 2 pkt 3) Projektowanych postanowieniach umownych – dalej „PPU”, w wysokości rażąco wygórowanej, nieuwzględniającej faktu, że na osiągnięcie tych poziomów mają wpływ nie tylko działania wykonawcy, ale także (a wręcz przede wszystkim) działania Zamawiającego, jak również że jest to uzależnione od jakości zbiórki odpadów u „źródła” (przez właścicieli nieruchomości), a także od uwarunkowań rynkowych (w szczególności od popytu na „surowce”, czyli wąską grupę odpadów nadających się do recyklingu, które wliczane są do poziomów recyklingu – o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia odwołania) i realnych możliwości przekazania do recyklingu odebranych przez wykonawcę odpadów. Nałożenie takiej, stanowi nadużycie prawa podmiotowego Zamawiającego do kształtowania postanowień umownych i jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, gdyż stanowi przerzucenie odpowiedzialności administracyjnej prawnej jaka została nałożona na Zamawiającego wprost na wykonawcę w postaci kar umownych, co oznacza, że kara zastrzeżona w PPU obejmuje w zasadzie karę za działania Zamawiającego;

Wskazując na powyższe wnoszę o nakazanie Zamawiającemu dokonanie modyfikacji SWZ poprzez:

1. **wykreślenie obowiązku** osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz składowania,

2. **wykreślenia kary umownej** za nieosiągnięcie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Odwołujący skierował do KIO pismo procesowe z 1.12.2025 r. zawierające zmianę żądania pierwotnie wskazanego w odwołaniu na: **unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Ustawy**, jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą, która uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. W uzasadnieniu tego wniosku wskazał na dokonane w dniu 27.11.2025 r. otwarcie ofert, co stoi na przeszkodzie uwzględnienia pierwotnego żądania i nakazania dokonania zmiany treści SWZ w sposób wpływający na wycenę ofert. Nie zachodzą też podstawy do umorzenia postępowania, ponieważ zarzuty odwołania pozostają nadal aktualne, gdyż treść dokumentów zamówienia nie uległa zmianie. Nie można zatem uznać, że samo odwołanie stało się bezprzedmiotowe.

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 04.12.2025 r.). W uzasadnieniu zamawiający nie zgodził się z zasadniczym twierdzeniem odwołującego, że wykonawca realizujący zamówienie w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów z terenu gminy nie ma w zasadzie żadnego wpływu na wartość recyklingu tych odpadów i na możliwość osiągnięcia odpowiednich limitów przez gminę. W kontrze do tego argumentu zamawiający podniósł, że to wykonawca przekazuje odpady do instalacji i od niego zależy kiedy to nastąpi, w jakiej ilości i jak zostaną posegregowane i przygotowane do recyklingu. W sytuacji gdy odpady leżą na placu, niesegregowane, oczywistym jest, że wraz z upływem czasu ich przydatność do recyklingu się zmniejsza (zabrudzenie, dalsza degeneracja, jak np. w przypadku plastiku wystawionego na warunki atmosferyczne). To również wykonawca zawiera umowę z instalacją, na co gmina nie ma żadnego wpływu, co również odnieść należy do efektywności i prawidłowości recyklingu odpadów w instalacji. Prawidłowa segregacja odpadów przez mieszkańców nie będzie miała przełożenia na poziom recyklingu w sytuacji gdy odpady nie są przekazywane w odpowiednie miejsce i w odpowiednim czasie. Zamawiający załączył sprawozdanie W.G. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2024 r., z którego wynika, że odebrano łącznie 217,12 ton odpadów, a recyklingowi poddano 144,8334 tony, a więc niemal 67% odpadów odebranych. Zamawiający nie zgadza się również z twierdzeniem, że warunki zamówienia prowadzić miałyby do zawarcia umowy, która nakłada na wykonawcę świadczenie niemożliwe. O świadczeniu niemożliwym można mówić wtedy gdy przy zachowaniu należytej staranności przez stronę umowy, obiektywnie nie jest możliwe spełnienie jej warunków, a więc wykonanie zobowiązania. Przyjęcie perspektywy wykonawcy zwalniałoby go z jakiegokolwiek odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów, a jego rola sprowadzałaby się wyłącznie do odbioru i przewiezienia ich w wybrane miejsce. Przy zachowaniu należytej staranności przez wykonawcę możliwe są również do osiągnięcia

odpowiednie poziomy recyklingu, przy czym bez jego współpracy i należytego działania jest to w ogóle niemożliwe. Zamawiający podkreśli, że nałożenie kar umownych jest zawsze obarczone ścisłymi warunkami, a w sytuacji należytej staranności wykonawcy, nawet przy nieosiągnięciu poziomów recyklingu istnieje możliwość ich miarkowania lub odstąpienia od ich nałożenia.

Stanowisko Izby

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

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

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

Izba ustaliła i zważyła.

Zamawiający prowadzi postępowanie na wybór wykonawcy usługi odbioru i zagospodarowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Czerniewice od:

- właścicieli nieruchomości zamieszkałych;
- nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe;
- właścicieli nieruchomości wielolokalowych;
- Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK).

Zgodnie z pkt 4.3 swz w ramach OPZ zamawiający wskazał: *Osiągnięcie w okresie od 01.01.2026 r. do 31.12.2026 r., odpowiednich poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, zgodnie z art. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733), oraz Planem Gospodarki Odpadami Województwa Łódzkiego na lata 2025-2030 z uwzględnieniem lat 2031-2036.*

W załączniku nr 1 do swz (opis przedmiotu zamówienia) zamawiający powtórzył wymóg dotyczący poziomów przygotowania po ponownego użycia i recyklingu oraz składowania (pkt 1.1.3 i 9.6).

Zgodnie z pkt 10.2 OPZ na wykonawcę nałożony został obowiązek osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów:

- przygotowania do ponownego użycia i recyklingu 56% wagowo;
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 3c ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733);
- nie przekraczać poziomów składowania 30% wagowo – za każdy rok w latach 2025-2029 określonych w art. 3b ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733).

Zamawiający określił szacowane ilości odpadów w 2026 r. oraz wskazał ilości odpadów odebranych w roku 2024 i 2025. Z odebranych ilości w roku 2024 – 959,5080 Mg udział niesegregowanych odpadów komunalnych wyniósł – 589,8200 Mg. W roku 2025 łączna masa odpadów odebranych wyniosła - 621,2814 Mg, w tym odpady niesegregowane – 330,3600 Mg. W roku 2026 r. szacowana ilość odpadów łącznie wynosi – 970,100 Mg, w tym odpady niesegregowane – 530,0000 Mg.

Częstotliwość i zasady odbioru opisane zostały w pkt 7 OPZ ze wskazaniem odbiorów poszczególnych frakcji: co najmniej raz na cztery tygodnie (odpady niesegregowane i bioodpady, papier, tektura, metale, tworzywa sztuczne, szkło, popiół, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady opakowaniowe wielomateriałowe) i co najmniej raz w roku (opony, meble i inne odpady wielogabarytowe (pkt 7.2.1 OPZ). Odbiór odpadów realizowany ma być zgodnie z harmonogramem odbiorów, który opracuje wykonawca (pkt 7.9 OPZ).

We wzorze umowy (załącznik 2 do swz) zamawiający w par. 7 ust. 2 powtórzył wymagania z OPZ dotyczące poziomów recyklingu i składowania. W par. 13 ust. 3 wzoru umowy określone zostały kary umowne, w tym za *nie osiągnięcie przez Wykonawcę poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych określonych w § 7 ust. 2 w*

wysokości obliczonej przez zamawiającego zgodnie rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, oraz z obwieszczeniem ministra klimatu i środowiska z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2026.

W roku 2024 r. usługę na rzecz zamawiającego świadczył odwołujący na podstawie wyników przetargu i złożonej oferty.

Odwołujący złożył ofertę również w obecnej procedurze przetargowej (zamawiający nie przesunął terminu składania ofert w związku z wniesionym odwołaniem). W postępowaniu złożone zostały dwie oferty: Zakład Gospodarki Wodno-Kanalizacyjnej w Tomaszowie Mazowieckim (1.196.954,51 zł brutto) oraz ENERIS Surowce T.M. Sp. z o.o. (1.199.259,00 zł brutto).

W pkt 4 formularza ofertowego odwołujący wskazał instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym m.in. instalację własną.

Na rozprawie zamawiający złożył:

- sprawozdanie W.G. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2024 r.;
- protokół kontroli z 09.11.2023 r. przedsiębiorstwa ZGO AQUARIUM sp. z o.o. – podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – zgodnie z pkt VI. *Przedsiębiorstwo jako instalacja komunalna bezpośrednio nie odbiera odpadów. Przyjmuje jedynie odpady komunalne od mieszkańców przez firmy wykonujące usługi w tym zakresie;*
- sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za 2024 r. – ENERIS Surowce Usługi S.A.

Do odwołania załączone zostały:

- analiza stanu gospodarki odpadami na terenie Gminy Czerniewice za 2024 r.
- stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami w sprawie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych z 25.04.2025 r.

Odwołujący skierował za pismem procesowym dalsze dowody, tj. raporty NIK, informacje GUS, krajowy plan gospodarki odpadami, materiał z forum dotyczącego rynku recyklingu, materiały informacje dotyczące recyklingu odpadów i spalarni.

Izba oddala odwołanie.

Należy podkreślić, że rozstrzygając o zasadności podniesionych zarzutów Izba uwzględniła okoliczności mające bezpośrednie odniesienie do przedmiotu świadczenia, jakim jest objęta usługa odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Czerniewice. Izba pominęła szereg okoliczności podniesionych w odwołaniu i przedstawionych dowodów, które miały wyłącznie odniesienie do gospodarki odpadami jako ogólnego krajowego systemu i jego problemów. W ocenie Izby ogólne twierdzenia co do skali problemów, z jakimi wiąże się dochowanie nałożonych na gminy poziomów recyklingu odpadów i ich składowania, jak również powoływane szeroko orzecznictwo, nie miały decydującego wpływu na ustalenie, czy postanowienia umowy regulujące obowiązki wykonawcy i jego odpowiedzialność kontraktową naruszają przepisy Ustawy. Ocena ta odniesiona musi być bowiem do przedmiotu umowy, który ograniczony jest do świadczenia związanego z odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy Czerniewice. W tym zakresie uzasadnienie zarzutów w przeważającej części sprowadzało się do opisu gospodarki odpadami i znaczenia czynników, jakie mogą wpływać na uzyskiwane poziomy recyklingu oraz składowania. Argumenty jakie wprost miałyby odniesienie do przedmiotu świadczenia sprowadzały się wyłącznie do przedstawienia wyników „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Czerniewice za rok 2024” (dalej „Analiza”), opracowanej przez zamawiającego, w 2024 r. i wskaźnika - 63.51 % odebranych odpadów komunalnych w Czerniewicach, jakie stanowiły niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne o kodzie 20 03 01 i stwierdzenia, że „odpady wysegregowane z odpadów zmieszanych co do zasady nie nadają się do recyklingu”. Odwołujący wskazał, że:

„skoro ponad 63% odpadów stanowią odpady zmieszane, a poziom recyklingu za 2024 r. wyniósł 25,41%, nie sposób oczekiwać, że przy podobnym poziomie udziału odpadów zmieszanych, podobnych możliwościach instalacji i podobnych warunkach rynkowych, poziom ten wzrośnie do 56% - czyli dwukrotnie. Dalej odwołujący wskazując na instalacje, do których w 2024 r. były kierowane zmieszane odpady komunalne odebrane z terenów gminy Czerniewice, podkreślał, że nie jest też możliwe przekazanie odpadów do innych, znaczenie bardziej zaawansowanych technologicznie instalacji z uwagi na to, że ich moce przerobowe są zajęte w ramach innych umów. W związku z tym na terenie obszaru, na którym położona jest gmina Czerniewice nie ma też realnego wpływu na wybór miejsca zagospodarowania odpadów. W odniesieniu do wskaźników składowania odwołujący wyłącznie wskazał na poziom z „Analizy” dla gminy Czerniewice za 2024 r. – 44,92%.

Odnosząc się do tak przedstawionego uzasadnienia Izba uznała, że odwołujący nie wykazał aby zapisy dokumentacji postępowania w zakresie, w jakim nałożony został na wykonawcę obowiązek osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych, poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz poziomów składowania, prowadziły do nałożenia świadczenia niemożliwego do spełnienia, jak również pozbawiały podstaw do nałożenia odpowiedzialności kontraktowej na wykonawcę.

Izba nie zgadza się co do ogólnego twierdzenia wielokrotnie podkreślanego w odwołaniu i w samych zarzutach, że wykonawca realizujący świadczenie odbioru i zagospodarowania odpadów nie ma wpływu na poziom przygotowania odpadów do recyklingu, a w konsekwencji na uzyskiwane poziomy recyklingu odpadów i składowania. Czynności jakie są jego udziałem mają niewątpliwie znaczenie dla całego systemu gospodarki odpadami, gdyż stanowią jeden z elementów procesów, których finalnym efektem jest zagospodarowanie odpadów. Słusznie zamawiający wskazał, że od wykonawcy zależy nie tylko przekazanie odpadów, czy to do miejsca składowania, czy też instalacji, ale ich przekazanie we właściwym czasie i stanie (jako odpady posegregowane). Nie można bowiem ograniczyć świadczenia wyłącznie do odbioru odpadów zmieszanych i ich dalszego zagospodarowania, chociaż należy przyznać, że jest to ten element świadczenia, którego efektywność pod względem poziomów recyklingu i składowania jest najtrudniejsza do osiągnięcia, a ich udział w ogólnej masie odpadów odbieranych jest przeważający. Sam odwołujący podkreślając znaczenie, jakie dla stanu odpadów (nawet posegregowanych) ma czas ich odbioru, przerzucał na zamawiającego odpowiedzialność za właściwą organizację odbioru. Nie ma to jednak potwierdzenia w zapisach umowy, w których określona przez zamawiającego częstotliwość odbioru wyznaczała częstotliwość nie mniejszą niż, co oznacza, że wykonawca odpowiedzialny za opracowanie harmonogramu może odbierać odpady częściej, tak aby ich stan nie ulegał pogorszeniu w związku z warunkami atmosferycznymi, co istotnie może wpływać na uzyskiwany finalnie poziom recyklingu. Ma to oczywiście przełożenie na koszty świadczenia i zapewne skłania do ich ograniczania, tak aby oferta była najniższa cenowo. Jest to jednak jeden z czynników, za które odpowiada wykonawca i przyjmuje tym samym odpowiedzialność za ryzyko utraty części odpadów, które mogłyby być poddane procesom odzysku. Nie można również umniejszać znaczenia, jakie ma sposób postępowania z odpadami od momentu odebrania do ich przekazania do właściwej instalacji. Z praktyki i wiedzy powszechnej wiadomo, że zamawiający wymagają monitoringu pojazdów, tak aby móc prześledzić trasę i to co dzieje się z odbieranymi odpadami. Działania te podyktowane są potrzebą kontroli wykonawcy i ograniczania działań sprzecznych z zasadami gospodarki odpadami i uczciwymi praktykami, tj. mieszania odpadów posegregowanych, mieszania odpadów odbieranych z różnych terenów gmin i przekazywanych jako odpad odebrany z terenu jednej gminy. Również na rozprawie odwołujący podważając argumenty zamawiającego związane z wyborem instalacji, z którą wykonawca zawiera umowę wskazywał jednocześnie, że poziom recyklingu w instalacji jest uzależniony od jakości odpadu odebranego i przekazanego, a ta jest również powiązana z częstotliwością odbioru odpadów od mieszkańców.

Izba nie zgadza się również z twierdzeniem, że nałożone na wykonawcę obowiązki w zakresie właściwego przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów prowadzić miałyby do zwolnienia z odpowiedzialności mieszkańców za brak należytej segregacji odpadów, jak również samej gminy z obowiązków jakie ciążyą na niej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Umowa w sprawie zamówienia publicznego ma wyłącznie związek z czynnościami, jakie powierzone zostają wykonawcy zamówienia publicznego, co ma odzwierciedlenie w treści swz, gdzie zamawiający wprost odnosi się do masy odpadów odebranych przez samego wykonawcę, nakładając na niego w tym zakresie obowiązki. Jako podmiot świadczący usługę nie tylko odbioru ale i zagospodarowania powinien być odpowiedzialny za działania jakie są jego udziałem, a które mają znaczenie dla gospodarki odpadami, w czym nie uczestniczą już ani mieszkańcy, ani gmina. Uwzględnienie żądań odwołującego faktycznie oznaczałoby zwolnienie go z takiej odpowiedzialności.

Izba uznała, że samo przedstawienie wniosków z „Analizy” za 2024 r. nie dostarczało pełnego obrazu danych, które pozwoliłyby na ustalenie, że wykonanie świadczenia zgodnie z przepisami właściwymi jest obiektywnie niemożliwe. Należy przy tym podkreślić, że odwołujący przyznał na rozprawie, że realizował na rzecz zamawiającego umowę w 2024 r. w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, a tym samym powinien móc przedstawić więcej danych, które uwzględniałyby nie tylko udział i znaczenie odebranych odpadów zmieszanych w uzyskaniu wskaźników opisanych w dokumentach zamówienia. Wykonawca potwierdził również, że realizując umowę przy tych samych zapisach dotyczących kar umownych za brak osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania, nie miał naliczonych kar umownych, chociaż poziomy te nie zostały osiągnięte.

Należy podkreślić, że to nie tylko frakcja odpadów zmieszanych ma znaczenie, gdyż dla ustalenia poziomów należałoby ocenić całość odebranych odpadów komunalnych. Jak wynika z treści oferty odwołującego złożonej w tym postępowaniu odwołujący wskazał dla części frakcji odpadów własną instalację do przetwarzania, co również ma istotne znaczenie, dla

dokonania pełnej i pogłębionej oceny faktycznej. Jak wynika bowiem z dowodu przedstawionego przez zamawiającego – sprawozdanie wójta gminy za 2024 r., w instalacjach do przetwarzania odpadów, do których skierowane zostały odpady odebrane i zebrane z terenu gminy, uzyskano wskaźnik przygotowania do ponownego użycia i poddania recyklingowi niemal 67% odpadów odebranych (Dział VIII tabela A).

Powyższe wskazuje zatem, że dla oceny możliwości świadczenia zgodnego z wymaganiami ustawy nie jest wystarczające wyłącznie odniesienie się do masy odpadów zmieszanych. Należy również podkreślić znaczenie, jakie ma fakt złożenia oferty przez odwołującego w cenie zbliżonej do oferty najtańszej, co również prowadzić może do wniosku, że wykonawca był w stanie skalkulować ewentualne ryzyka i koszty realizacji świadczenia tak aby podolać obowiązkom określonym w dokumentacji postępowania. Wartym odnotowania jest również fakt, że obecny poziom cen usługi w stosunku do okresu świadczenia w roku 2025 r. nie odbiega znacząco. Zamawiający przedstawił ofertę ZGWK w Tomaszowie Mazowieckim sp. z o.o., w której wyceniono świadczenie na kwotę 1.192.978,93 zł, a więc niecałe 4 tys. zł. mniej niż w obecnym postępowaniu (oferta najkorzystniejsza) oraz niecałe 7 tys. zł. mniej niż w ofercie odwołującego (w skali całego okresu 12 miesięcy świadczenia). Należy zatem zastanowić się, czy zwalnianie wykonawców (do czego dąży odwołujący) z odpowiedzialności za brak osiągnięcia poziomów narzucanych przez ustawodawcę jest kierunkiem właściwym z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celu ustawowego. Z powołanego przez odwołującego uzasadnienia wyroku Sądu Zamówień Publicznych z 15.10.2025 r., sygn. XXIII Zs 101/25 taki wniosek nie płynie. Przeciwnie Sąd wskazuje, że nie ma przeszkód, aby nałożyć na wykonawcę obowiązek na tym samym poziomie co obowiązuje gminę zgodnie z przepisami u.c.p.g, a nawet na wyższym – o ile takie świadczenie jest możliwe do zrealizowania przez wykonawcę.

Ocena natomiast skutków, jakie dla wykonawcy mogą mieć przekroczenia norm narzucanych przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy oceniać wyłącznie w kategorii odpowiedzialności kontraktowej, której podstawą są zasady ogólne, w tym zasada winy. Odwołujący przyznał, że realizując umowę w 2024 r. nie był obciążony karami umownymi (przy analogicznych zapisach). Stąd Izba uznała, że przedstawiona wykładnia zapisów umowy, w części w jakiej dotyczy par. 13 ust. 3 umowy i sposobu obliczenia kary za nieosiągnięcie poziomów była nieprawidłowa. Wykonawca wskazywał bowiem, że do wyliczenia kary brane miałyby być wyłącznie poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu uzyskane z masy odpadów odebranych przez wykonawcę, co odbiega od zasad liczenia opisanych w rozporządzeniu, do którego odwołuje się zamawiający. W ocenie Izby zapisy umowy nie modyfikują sposobu, jaki dotyczy nałożenia kary finansowej na zamawiającego, co uwzględnia pełną analizę poziomów odzysku, na co wpływ mają również pozostałe elementy gospodarki odpadami komunalnymi, które zgodnie z oświadczeniami również odwołującego pozwalają podnieść wskaźniki (np. system kaucyjny, czy też PSZOK).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust. 2 poz. 2437).

Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 15.000 zł. i obciążyła nimi w całości odwołującego. Izba nie uwzględniła wniosku pełnomocnika zamawiającego o zasądzenie kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych (odpowiedź na odwołanie). Koszty wynagrodzenia pełnomocnika, podobnie jak inne uzasadnione koszty strony, aby mogły być zasądzone powinny być wykazane rachunkiem złożonym do czasu zamknięcia rozprawy, zgodnie z § 5 pkt 2 rozporządzenia.

Przewodnicząca:.....