

WYROK

Warszawa, 9 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodnicząca: Anna Chudzik

Protokolant: Mikołaj Kraska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 27 listopada 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie,
w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Czeladź,

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu oznaczonego w odwołaniu nr 2;
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie;
3. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Sp. z o.o. z siedzibą w Chorzowie i:
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;
 - 3.2. zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego.

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

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający – Miasto Czeladź – prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia pn. *Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Czeladź*. Wartość zamówienia jest większa niż progi unijne. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 17 listopada 2025 r. pod numerem 760569-2025.

Wykonawca Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Sp. z o.o. wniósł 27 listopada 2025 r. odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia, zarzucając Zamawiającemu naruszenie przepisów:

- 1) art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20, art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16, art. 431, 433 pkt 3, art. 8 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 5, art. 353(1), art. 387 § 1 i art. 473 § 1 Kc w zw. z art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez wprowadzenie do opisu przedmiotu zamówienia oraz umowy obowiązku osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, 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 wymogi jakościowe stawiane przez recyklerów, system kaucyjny, brak wdrożenia ROP), co narusza zasady współżycia społecznego, równowagę stron umowy oraz zasady uczciwej konkurencji, jako że zakłada 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;

2)art. 246 ust. 1 i 2 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 18 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp, poprzez ustalenie kryterium ceny o wadze przekraczającej 60%, mimo że Zamawiający nie określił w opisie przedmiotu zamówienia wymagań jakościowych odnoszących się do głównych elementów składających się na przedmiot zamówienia, m.in. dotyczących zagospodarowania odpadów lub określił je w sposób niewłaściwy, odnosząc się wyłącznie do wymagań wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów, które to wymagania wykonawca musiałby spełnić nawet jeżeli nie zostałyby one uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia.

Odwolujący wniósł o nakazanie Zamawiającemu dokonania zmian treści dokumentów zamówienia, polegających na:

- a)wykreśleniu zapisów zobowiązujących wykonawcę do osiągnięcia poziomów recyklingu i zastąpienie ich obowiązkiem dążenia do uzyskania jak najlepszych efektów zagospodarowania odpadów komunalnych w celu zapewnienia Gminie osiągnięcia jak najwyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych określonych w art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- b)dodaniu kryterium oceny ofert, uwzględniającego aspekt jakościowy oraz środowiskowy, polegający na ocenie odległości od granicy Miasta Czeladź do instalacji zagospodarowującej odpady komunalne (przynajmniej dla instalacji komunalnej dla zmieszanych odpadów komunalnych, stanowiących największy wolumen odpadów), o wadze co najmniej 40 punktów.

Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

W odniesieniu do zarzutu nr 2 Zamawiający w pisemnej odpowiedzi na odwołanie oświadczył, że uwzględni odwołanie w tej części i zmienił postanowienia SWZ wskazując, że cena stanowi kryterium oceny ofert o wadze nieprzekraczającej 60% oraz dodając pozacenowe kryteria oceny ofert o łącznej wadze 40%. W związku z tym postępowanie odwoławcze w odniesieniu do zarzutu nr 2 podlega umorzeniu, na podstawie art. 522 ust. 4 ustawy Pzp.

W odniesieniu do zarzutu nr 1 Izba ustaliła następujący stan faktyczny:

W pierwotnej wersji rozdz. 25 Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 4 do SWZ) Zamawiający określił następujące postanowienia dotyczące osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu:

(...) 3. Zagospodarowanie odpadów komunalnych ma być dokonywane przez IPOK(Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych), w sposób zapewniający osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu i odzysku, zgodnie z treścią ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (...)

7. Wykonawca ma obowiązek zagospodarować odebrane odpady komunalne w sposób zapewniający: Wykonawca jest zobowiązany do osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, zgodnie z art. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733).

8. Wykonawca jest zobowiązany do uzyskiwania określonych, w ww. regulacjach prawnych, poziomów w odniesieniu do ilości odebranych przez Wykonawcę odpadów z terenu Gminy w ramach realizacji zamówienia.

W rozdz. 25 OPZ po zmianach z 17 grudnia 2025 r. Zamawiający opisał następujące wymagania związane z osiągnięciem wymaganych poziomów recyklingu:

(...) 5. Wykonawca zobowiązany jest do zagospodarowania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Czeladź, w sposób dążący do zapewnienia osiągnięcia względem określonych rodzajów odpadów wymagania wynikające z treści 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). (...)

8. Zagospodarowanie odpadów komunalnych ma być dokonywane przez IPOK (Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych), w sposób zapewniający osiągnięcie odpowiednich poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, zgodnie z treścią ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (...)

12. Wykonawca ma obowiązek zagospodarować odebrane odpady komunalne w sposób zapewniający osiągnięcie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, zgodnie z art. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733)

13. Wykonawca jest zobowiązany do uzyskiwania określonych, w ww. regulacjach prawnych, poziomów w odniesieniu do ilości odebranych przez Wykonawcę odpadów z terenu Gminy w ramach realizacji zamówienia.

Ponadto Zamawiający zmienił treść rozdz. 9 SWZ (Opis Kryteriów oceny ofert oraz sposobu oceny ofert),

wprowadzając pozacenowe kryteria oceny ofert, w tym kryterium „poziom recyklingu” o wadze 23 pkt.

Przewidziane w projektowanych postanowieniach umowy (załącznik nr 3 do SWZ) kary umowne związane z obowiązkami dotyczącymi recyklingu dotyczą wyłącznie nieosiągnięcia zadeklarowanych w formularzu ofertowym (na potrzeby kryterium oceny ofert) poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Izba zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotowy zarzut oparty jest na przepisie art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi:

1. Gminy są obowiązane osiągnąć poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej: (...)

6) 56% wagowo – za rok 2026;

7) 57% wagowo – za rok 2027; (...)

Odwołujący zarzucił, że postanowię OPZ dotyczące poziomu recyklingu stanowią naruszenie następujących przepisów:

1) ustawy Pzp:

–art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20: SWZ zawiera co najmniej: (...) 4) opis przedmiotu zamówienia; (...) 20) projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego;

–art. 99 ust. 1: Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

–art. 431: Zamawiający i wykonawca wybrany w postępowaniu o udzielenie zamówienia obowiązani są współdziałać przy wykonaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, zwanej dalej „umową”, w celu należytej realizacji zamówienia.

–art. 433 pkt 3: Projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać: odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający;

–art. 16: Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

2)Kc:

–Art. 5: 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.

–Art. 353(1): 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. Umowa o świadczenie niemożliwe jest nieważna. § 2. Strona, która w chwili zawarcia umowy wiedziała o niemożliwości świadczenia, a drugiej strony z błędu nie wyprowadziła, obowiązana jest do naprawienia szkody, którą druga strona poniosła przez to, że zawarła umowę nie wiedząc o niemożliwości świadczenia.

–Art. 473 § 1: 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.

Główną tezę zarzutu odwołania jest całkowite obarczenie wykonawcy odpowiedzialnością za osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, podczas gdy to na Zamawiającym spoczywa ustawowy obowiązek osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Powyższe twierdzenia nie mają oparcia w stanie faktycznym sprawy, z żadnego postanowienia OPZ czy projektu umowy nie wynika bowiem przerzucenie na wykonawcę pełnej odpowiedzialności w tym zakresie.

Przede wszystkim, jak przyznał sam Odwołujący, w dokumentach zamówienia nie przewidziano kar umownych za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu. Ponadto, ani OPZ, ani projekt umowy nie zawierają postanowień rozszerzających odpowiedzialność wykonawcy na okoliczności, za które nie podnosi on odpowiedzialności. Jakkolwiek

rację ma Odwołujący twierdząc, że brak kar umownych nie zwalnia wykonawców z odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do zamawiającego na zasadach ogólnych, to jednak Odwołujący całkowicie pomija istotną okoliczność dotyczącą zakresu tej odpowiedzialności. Jak bowiem stanowi 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. Jednocześnie projektowane postanowienia umowy nie zawierają postanowień rozszerzających odpowiedzialność wykonawcy za niewykonanie lub za nienależyte wykonanie zobowiązania na okoliczności, za które na mocy ustawy odpowiedzialności nie ponosi (art. 473 § 1 Kc). Powyższe oznacza, że wykonawca nie będzie odpowiadać za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu w sytuacji, gdy nie zostanie to przez niego zawinione, co zostało wyraźnie przyznane przez Zamawiającego. Odpowiedzialność wykonawcy dotyczyć będzie wyłącznie sytuacji, gdy nieosiągnięcie poziomów recyklingu zostanie spowodowane okolicznościami, za które ponosi on odpowiedzialność, tj. zawinione nienależyte wykonanie umowy.

Biorąc powyższe pod uwagę, za oczywiście niezasadne należy uznać twierdzenie Odwołującego o naruszeniu przez Zamawiającego art. 433 pkt 3 ustawy Pzp, zakazującego określenia w projektowanych postanowieniach umowy odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający. W tej sytuacji nie sposób też przypisać Zamawiającemu ani nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 Kc), ani przekroczenia zasady swobody umów (art. 353(1) Kc).

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że w rozdz. 25 OPZ po zmianach z 17 grudnia 2025 r. Zamawiający zamieścił postanowienie nakładające na wykonawcę obowiązek *zagospodarowania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Czeladź, w sposób dążący do zapewnienia osiągnięcia względem określonych rodzajów odpadów wymagania wynikające z treści art. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Powyższe postanowienie akcentuje obowiązek starannego działania służącego zapewnieniu osiągnięcia poziomów recyklingu. Jest to spójne z zakresem odpowiedzialności wykonawcy, ograniczonym do odpowiedzialności na zasadach ogólnych za zawinione niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Ponadto, nie sposób podzielić stanowiska Odwołującego o nałożeniu na wykonawcę obowiązku wykonania świadczenia niemożliwego, co stosownie do art. 387 § 1 Kc obarczone jest sankcją nieważności. Po pierwsze, jak słusznie wskazał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa i stanowiskiem doktryny, niemożliwość świadczenia należy rozumieć niemożliwość o charakterze obiektywnym, pierwotnym i trwałym, przy czym przesłanki te muszą zostać spełnione łącznie, a świadczenie jest zaś obiektywnie niemożliwe, jeśli nie może go spełnić nie tylko dłużnik, ale każda inna osoba. Izba podziela stanowisko Zamawiającego, że w rozpoznawanej sprawie nie została wykazana tak rozumiana niemożliwość świadczenia. Okoliczność, że określony poziom recyklingu może być trudny do osiągnięcia, czy wymagający zwiększonych środków organizacyjnych lub technicznych lub może nie zostać osiągnięty z powodu okoliczności niezależnych od wykonawcy (i za które wykonawca nie będzie ponosił odpowiedzialności) nie jest równoznaczne z niemożliwością świadczenia, o której mowa w art. 387 § 1 Kc. Ponadto, obiektywnej niemożliwości osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu nie potwierdza zestawienie poziomu recyklingu osiąganego w gminach ościennych w 2024 r. Okoliczność, że w ramach wybranych umów poziomy te nie zostały osiągnięte, nie może być utożsamiana z niemożliwością świadczenia. Z kolei przedstawione wydruki wymagań recyklarów dotyczących jakości przekazywanych odpadów świadczą jedynie o potrzebie odpowiedniego przygotowania odpadów. Ponadto, nie jest żadnym dowodem opracowanie Odwołującego, przedstawiające możliwy jego zdaniem poziom recyklingu w latach 2026-2027 – są to jedynie twierdzenia własne Odwołującego sformułowane na potrzeby postępowania odwoławczego.

Do odmiennej oceny nie uprawniają dane o poziomie recyklingu osiągniętym w latach poprzednich, w tym doświadczenia własne Odwołującego z realizowanej obecnie na rzecz Zamawiającego umowy. Jak wskazał Zamawiający, w czasie realizacji tej umowy nie otrzymał on od Odwołującego żadnych zgłoszeń świadczących o niedopełnieniu obowiązku segregacji odpadów przez właścicieli nieruchomości. Odwołujący nie przedstawił dowodów podważających to twierdzenie, a jedynie gołosłownie oświadczył, że miały miejsce pojedyncze przypadki informowania Zamawiającego o takich okolicznościach. Tymczasem, jak słusznie wskazał Zamawiający, poprzez informowanie Zamawiającego o niedopełnieniu przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów, wykonawca może wpływać na zwiększenie poziomu selekcji odpadów.

Odnosząc się do przytaczanych przez Odwołującego poglądów prezentowanych w orzecznictwie, w tym w najnowszych orzeczeniach sądu zamówień publicznych, zauważyć należy, że wskazane w odwołaniu orzeczenia zapadły w odmiennych stanach faktycznych, istotnie różniących się od stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Zarówno wyrok w sprawie o sygn. akt XXIII Zs 101/25, jak i o sygn. akt XXIII Zs 96/25 odnoszą się do sytuacji, w których

zamawiający przenieśli pełną odpowiedzialność za nieosiągnięcie poziomów recyklingu na wykonawców, co zostało powiązane z karami umownymi. Sąd zamówień publicznych w ww. orzeczeniach wskazał na niedopuszczalność przeniesienia na wykonawcę pełnej odpowiedzialności za nieosiągnięcie poziomów recyklingu, co w rozpoznawanej sprawie nie ma miejsca. Co więcej, w wyroku XXIII Zs 96/25 Sąd wyraźnie wskazał, *żędyńie w zakresie w jakim nieprawidłowo wykonując umowę i nie przygotowując wszystkich nadających się do tego odpadów do ponownego użycia i recyklingu wykonawca naruszałby obowiązki, które może obiektywnie na siebie przyjąć można by mówić o jego odpowiedzialności* – i tak właśnie kształtuje się odpowiedzialność wykonawcy w rozpoznawanej sprawie.

Za niezasadne należy uznać zarzuty naruszenia przez Zamawiającego przepisów art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 oraz art. 99 ust. 1 ustawy Pzp. Biorąc pod uwagę, że Zamawiający zamieścił w SWZ projektowane postanowienia umowy oraz opis przedmiotu zamówienia, a Odwołujący nie przedstawił żadnych okoliczności mogących świadczyć o określonych lukach tego opisu (ograniczając się do stwierdzenia, że został on sporządzony w sposób nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty), teza o naruszeniu tych przepisów może świadczyć wyłącznie o niezasadnym mnożeniu podstaw prawnych zarzutu.

Podobnie, trudno w rozpoznawanej sprawie dopatrzeć się naruszenia przez Zamawiającego art. 431 ustawy Pzp, nakazującego współdziałanie zamawiającego i wykonawcy przy wykonywaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zaskarżone postanowienia w żadnej mierze nie zmierzają do zwolnienia Zamawiającego z obowiązku takiego współdziałania. Ponownie podkreślić należy, że Zamawiający nie rozszerzył odpowiedzialności wykonawcy w stosunku do kodeksowej odpowiedzialności na zasadzie winy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, a żadne postanowienie umowy nie daje podstaw do uchylenia się przez Zamawiającego z jego obowiązków nałożonych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ani nie świadczy o zamiarze zaniechania korzystania z dostępnych gminom narzędzi oddziaływania na zachowania mieszkańców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów.

Wobec niestwierdzenia naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, odwołanie w zakresie zarzut nr 1 podlegało oddaleniu.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 557, art. 574 i art. 575 ustawy Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. b oraz § 8 ust. 2 pkt 1, stosownie do wyniku postępowania obciążając kosztami Odwołującego.

Przewodnicząca:.....