Sygn. akt: KIO 1932/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, 12 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Bartosz Stankiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu bez udziału stron postępowania odwoławczego 12 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 27 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę PreZero Recycling Południe spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Knurowie przy ul. Szybowej 44 (44-193 Knurów) w postępowaniu prowadzonym przez Gminę P. – Urząd Gminy P. z siedzibą w Pawłowicach przy ul. Zjednoczenia 60 (43-250 P.)

postanawia:

1.Umorzyć postępowanie odwoławcze.

2.Nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych na rzeczwykonawcy PreZero Recycling Południe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Knurowie kwoty 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy), uiszczonej tytułem wpisu od odwołania.

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

Przewodniczący:……..…….....

Sygn. akt: KIO 1932/26

Uzasadnienie

Gmina P. – Urząd Gminy P. zwana dalej „zamawiającym”, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie przepisów ustawy
z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej: „Pzp”, w trybie przetargu nieograniczonego, pn.: *Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy P.* o numerze referencyjnym: OR.271.19.2026, zwane dalej „postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 16 kwietnia 2026 r., pod numerem publikacji: 258927-2026 (numer wydania Dz. U. S: 74/2026).

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są usługi jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

27 kwietnia 2026 r. wykonawca PreZero Recycling Południe Sp. z o.o. z siedzibą
w Knurowie (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie na treść dokumentów zamówienia, w tym na treść projektowanych postanowień umowy w postępowaniu, tj. na:

1) opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieuwzględniający wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, a także w sposób nieproporcjonalny do wartości i celów zamówienia z uwagi na zobowiązanie wykonawcy do osiągnięcia wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania (dalej „poziomy recyklingu”/”poziomy składowania”), określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podczas gdy:

a) ustawodawca nakłada obowiązek osiągnięcia tych poziomów na zamawiającego, natomiast wykonawca nie jest adresatem normy prawnej określonej w ww. przepisie ustawy (nie posiada uprawnień do egzekwowania od mieszkańców prawidłowego segregowania odpadów)
i wykonawca nie ma obiektywnych możliwości osiągnięcia tych poziomów, gdyż ich osiągnięcie uwarunkowane jest czynnikami w zasadniczej mierze niezależnymi od wykonawcy;

b) ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1852 z późn. zm.) – powoduje, że od 1 października 2025 roku obowiązuje system kaucyjny w Polsce, który pozbawił wykonawców przedmiotowego zamówienia odpadów mających kluczowe znaczenie
w osiągnięciu poziomu recyklingu, natomiast zamawiający odpady pochodzące z „systemu kaucyjnego” może wliczyć do swojego poziomu recyklingu. Wpływ wejścia w życie systemu kaucyjnego jest znaczący, mianowicie uszczuplił zawartość “żółtego worka” o butelki PET,
w związku z tym odpad, który przyczyniał się istotnie do podnoszenia poziomów recyklingu został wyłączony ze zbiórki,

natomiast pozostałe odpady, które się w nim znajdują obecnie, trafiają w znacznej mierze do produkcji paliwa alternatywnego, który nie jest wliczany do poziomów recyklingu;
c) istnieje problem słabej jakości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródła" – największa grupa odpadów w całym strumieniu to odpady zmieszane, z których możliwe jest odzyskanie zaledwie kilku procent;
d) mieszkańcy mogą kompostować odpady ulegające biodegradacji w przydomowych kompostownikach, co bezpośrednio wpływa na ograniczenie możliwości osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu przez wykonawcę;
e) wykonawca nie ma wpływu na to, jakie odpady zostaną wytworzone przez mieszkańców
i właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych;
2) zastrzeżenie kar umownych za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania, określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (§ 7 ust. 1. litera c) PPU), podczas gdy:
a) na osiągnięcie tych poziomów mają wpływ okoliczności od wykonawcy niezależne, wobec czego obciążenie wykonawcy karą umowną za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania stanowi nadużycie prawa podmiotowego zamawiającego do kształtowania postanowień umownych i jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego;
b) to zamawiający ma narzędzia i instrumenty prawne do wpływania na mieszkańców gminy
i sposób segregacji odpadów, tym samym osiągane poziomy recyklingu, natomiast wpływ wykonawcy na jakość i morfologię strumienia odpadów, a przez to na faktycznie osiągane poziomy recyklingu, jest znacznie ograniczony;
c) kara umowna referuje się do nieosiągnięcia rocznego poziomu recyklingu i poziomów składowania w sytuacji, gdy realizowane usługi będą świadczone w okresie 01.07.2026 r. - 30.06.2027 r., to jest przez czas nieodpowiadający rokowi kalendarzowemu;
d) wykonawca zostanie obciążony karą umowną niezależnie od tego, czy karą pieniężną administracyjną za nieosiągnięcie poziomów recyklingu i odzysku lub poziomu składowania zostanie obciążony i zapłaci finalnie zamawiający.
Odwołujący zarzucił zamawiającemu następujące naruszenia przepisów ustawy:
A) art. 99 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 Pzp, art. 433 pkt 2 i pkt 3 Pzp, art. 8 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 ust. 1 i 3 Pzp w zw. z art. 5, art. 353^1 oraz art. 387 § 1 ustawy
z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2025 poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej „KC", w zw. z art. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. 2025 poz. 733 ze zm.), zwanej dalej „u.c.p.g" przez opisanie przedmiotu zamówienia w zakresie tzw. "poziomów recyklingu/poziomów składowania" w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, w szczególności:
(i) problemu słabej jakości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródła",
(ii) uwarunkowań prawnych w zakresie metodologii wyliczania poziomów recyklingu oraz spadającego popytu na surowce czyli odpadów podlegających recyklingowi,
(iii) funkcjonującego od 01.10.2025 r. systemu kaucyjnego, który w sposób znaczący
i niewątpliwy wpływa na ilość i morfologię odpadów będących przedmiotem niniejszej umowy,
(iv) okoliczności, że wykonawca nie ma wpływu na to, jakie odpady zostaną wytworzone przez mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych,
(v) faktu, że poziomy recyklingu liczone są dla zamawiającego z wielu różnych źródeł, z których jednym tylko jest umowa jaka ma być realizowana w wyniku rozstrzygnięcia przedmiotowego postępowania, czego konsekwencją jest nałożenie na wykonawcę niemożliwego do spełnienia obowiązku zapewnienia osiągnięcia rocznych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o których mowa w art. 3b ust. 1 u.c.p.g. oraz poziomów składowania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 3b ust.2a u.c.p.g. sankcjonowanego obowiązkiem zapłaty kary umownej [§ 7 ust. 1. litera c) PPU]. Powyższe ukształtowanie postanowień dokumentów postępowania, zdaniem odwołującego naruszało zasady efektywności, zachowania uczciwej konkurencji, proporcjonalności oraz równego traktowania wykonawców, a także zasady współżycia społecznego oraz uniemożliwia wykonawcom prawidłowe skalkulowanie ryzyk kontraktowych i prawidłową wycenę oferty;
B) art. 433 pkt 2 i pkt 3 Pzp, a także art. 8 ust. 1 Pzp w zw. z art. 5 i art. 58 § 1 i 2, art. 353^1, art. 387 §1 KC oraz art 483 § 1 KC, 473 § 1 KC w zw. z art. 3b i 3c u.c.p.g z uwagi na zastrzeżenie kar umownych z tytułu nieosiągnięcia powyżej wymaganych poziomów pomimo, że żądanie, aby wykonawca zobowiązał się do osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz składowania odpadów jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i nie korzysta z ochrony, jest przy tym sprzeczne z ustawą, i skutkuje zawarciem umowy o świadczenie niemożliwe, a przy tym takie zobowiązanie obciąża wykonawcę odpowiedzialnością za

nienależyte wykonanie umowy, nawet przy dochowaniu należytej staranności z powodów całkowicie od niego niezależnych. Dodatkowo odwołujący stwierdził, że wykonawca zobowiązany jest do zapłaty kary umownej za nieosiągnięcie rocznego poziomu recyklingu a także poziomów składowania w sytuacji, gdy realizowane przez usługi świadczone nie będą przez czas odpowiadający rokowi kalendarzowemu, innymi słowy wykonawca zobowiązany jest do zapłaty kary za nieosiągnięcie rocznego poziomu recyklingu oraz poziomu składowania także wtedy gdy będzie realizował będzie usługę tylko przez 6 (sześć) miesięcy w 2026 r. i 6 (sześć) miesięcy w 2027 r. W takich okolicznościach, nałożenie na wykonawcę kary umownej skalkulowanej
w wysokości jak § 7 ust. 1 lit. c) PPU, miało stanowić rażące nadużycie prawa podmiotowego zamawiającego do kształtowania postanowień umownych i być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, dodatkowo naruszać równowagę kontraktową stron umowy oraz zasady zachowania uczciwej konkurencji, proporcjonalności oraz równego traktowania wykonawców, bowiem uniemożliwia wykonawcom prawidłowe skalkulowanie ryzyk kontraktowych i prawidłową wycenę oferty. Zadaniem odwołującego, określona w § 7 ust. 1 lit.c) PPU kara umowna w zestawieniu z obowiązkiem określonym pkt. III ppkt. 13 OPZ powodowała, że wykonawca obciążany został odpowiedzialnością za nienależyte wykonanie umowy oraz ryzykiem kar umownych, których podstawa nałożenia na wykonawcę powstanie nawet przy dochowaniu przez wykonawcę najwyższej staranności w prawidłowym wykonywaniu umowy, skutek powstanie z powodów całkowicie od niego niezależnych, co miało czynić zaskarżone postanowienia dokumentacji przetargowej nieproporcjonalnymi do przedmiotu zamówienia.
Odwołujący wniósł o nakazanie zmiany dokumentów zamówienia przez:
1) w zakresie zarzutu A) – wykreślenie z OPZ postanowienia pkt. III. ppkt. 13 dotyczącego zobowiązania wykonawcy do "zapewnienia osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania, określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach", w to miejsce wprowadzenie postanowienia nakładającego na wykonawcę obowiązek dążenia do uzyskania jak najlepszych efektów zagospodarowania odpadów komunalnych w celu zapewnienia jak najwyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, oraz możliwie najniższego poziomu składowania, odpowiednio w zakresie Zadania nr 1 obejmującego Sektor I terenu gminy (OPZ - Załącznik nr 10a. do SWZ),
w zakresie Zadania nr 2 obejmującego Sektor II (OPZ - Załącznik nr 10b. do SWZ) i w zakresie Zadania nr 3 obejmującego Sektor III (OPZ - Załącznik nr 10c. do SWZ);
2) w zakresie zarzutu B) – wykreślenie kary umownej za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania, określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidzianej w § 7 ust. 1 lit. c) Projektowanych Postanowień Umownych, ewentualnie: zastrzeżenie, że kara umowna za nieosiągnięcie wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania, określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie naliczana tylko
w przypadku, gdy nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu nastąpiło na skutek okoliczności zawinionych przez wykonawcę, przez dodanie zastrzeżenia do § 7 ust. 1 lit. c) Projektowanych Postanowień Umownych o następującej lub równoważnej treści:
Kara umowna będzie naliczana tylko w przypadku, jeśli Zamawiający zapewni strumień odpadów o odpowiednich parametrach pozwalających na osiągnięcie poziomów recyklingu
i przygotowania do ponownego użycia. W przeciwnym przypadku kara nie będzie naliczana.
lub ewentualnie:
obniżenia wysokości kary umownej ustanowionej na podstawie postanowień § 7 ust. 1 lit. c Projektowanych Postanowień Umownych do poziomu maksymalnie 25% wartości kary, jaką faktycznie zapłacił Zamawiający w przypadku nieosiągnięcia poziomów recyklingu / poziomów składowania i w odniesieniu tylko do tej masy odpadów, która pochodzić będzie z realizacji przedmiotu zamówienia.

W ramach postępowania odwoławczego nie zostały zgłoszone przystąpienia.

7 maja 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której oświadczył, że uwzględnia wniesione odwołanie w całości i na podstawie art. 568 pkt. 3 w zw. z art. 522 ust. 1 Pzp wniósł o umorzenie postępowania na posiedzeniu niejawnym.
W uzasadnieniu ww. pisma zamawiający wyjaśnił, że *dokonuje zmiany dokumentów zamówienia poprzez*:
- w zakresie zarzutu A) – wykreślenie z OPZ postanowienia pkt. III. ppkt. 13 dotyczącego zobowiązania wykonawcy do "zapewnienia osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomu składowania, określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach", w to miejsce wprowadzenie postanowienia nakładającego na wykonawcę obowiązek dążenia do uzyskania jak najlepszych efektów zagospodarowania odpadów komunalnych w celu zapewnienia jak najwyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, oraz możliwie najniższego poziomu składowania, odpowiednio w zakresie

Zadania nr 1 obejmującego Sektor I terenu gminy (OPZ - Załącznik nr 10a. do SWZ),
w zakresie Zadania nr 2 obejmującego Sektor II (OPZ - Załącznik nr 10b. do SWZ) i w zakresie Zadania nr 3 obejmującego Sektor III (OPZ - Załącznik nr 10c. do SWZ);
- w zakresie zarzutu B) – obniżenie wysokości kary umownej ustanowionej na podstawie postanowień § 7 ust. 1 lit. c Projektowanych Postanowień Umownych do poziomu maksymalnie 25% wartości kary, jaką faktycznie zapłacił zamawiający w przypadku nieosiągnięcia poziomów recyklingu / poziomów składowania i w odniesieniu tylko do tej masy odpadów, która pochodzić będzie z realizacji przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 522 ust. 1 Pzp, *W przypadku uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, Izba może umorzyć postępowanie odwoławcze na posiedzeniu niejawnym bez obecności stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, którzy przystąpili do postępowania po stronie wykonawcy, pod warunkiem że w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca. W takim przypadku zamawiający wykonuje, powtarza lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu*.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, Izba uznała, że zamawiający uwzględnił w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu, a po jego stronie nie przystąpił
w terminie żaden wykonawca, wobec czego dyspozycja normy prawnej wynikającej art. 522 ust. 1 Pzp została spełniona – co uzasadniało umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie tego przepisu.

W związku z tym Izba umorzyła postępowanie odwoławcze, natomiast dalsze czynności, które zamawiający podjął lub podejmie w celu uczynienia zadość żądaniom odwołania, pozostały w przedmiotowym postępowaniu odwoławczym poza oceną Izby
w związku z ustaleniem zaistnienia przesłanki umorzenia postępowania odwoławczego.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 Pzp oraz § 9 ust. 1 pkt 2) lit. a) 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. Zgodnie z art. 557 Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego. Stosownie zaś do § 9 ust. 1 pkt 2) lit. a) ww. rozporządzenia w przypadku umorzenia postępowania odwoławczego przez Izbę w całości, koszty, o których mowa w § 5 pkt 2, znosi się wzajemnie, jeżeli przed otwarciem rozprawy zamawiający uwzględnił w całości zarzuty przedstawione, a w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił żaden wykonawca albo uczestnik postępowania odwoławczego, który przystąpił po stronie zamawiającego, nie wniósł sprzeciwu wobec uwzględnienia przez zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu – w takim przypadku Izba orzeka o dokonaniu zwrotu odwołującemu z rachunku Urzędu kwoty uiszczonej tytułem wpisu.

W związku z powyższym w pkt 2 postanowienia Izba nakazała dokonanie zwrotu na rzecz odwołującego kwoty uiszczonej tytułem wpisu od odwołania.

Przewodniczący:……...…….....