

The background features a large, stylized recycling symbol in shades of green. Scattered around the symbol are various pieces of waste: a blue and silver crushed can, a red and silver crushed can, a brown paper bag, a red and white striped straw, a brown paper cup, and a glass bottle. In the bottom left corner, there is a pile of food waste, including what looks like a banana peel and some brown paper.

16. KONFERENCJA SELEKTYWNA ZBIÓRKA, SEGREGACJA I RECYKLING ODPADÓW

28 - 30 STYCZNIA 2025 / NAŁĘCZÓW

Prawne aspekty rozliczania poziomów recyklingu. Jak to ugryźć?
dr Jędrzej Bujny, BUJNY Prawo dla ekosystemu



- przepisy
- ekonomia
- praktyka



BUJNY

Kto ma
„*problem*”?

Gmina czy
przedsiębiorca?



*„...wymaganym rezultatem zorganizowanego w ten sposób przez gminę gospodarowania odpadami komunalnymi ma być osiągnięcie w kolejnych latach kalendarzowych wskazanych w tym przepisie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu tych odpadów, **pod rygorem nałożenia na gminę kary pieniężnej**, o której mowa w art. 9z ust. 2a pkt 1 ucpg, w wysokości obliczonej w sposób określony w art. 9x ust. 3 ucpg, tj. w uproszczeniu adekwatnie do stopnia nieosiągnięcia obowiązującego w danym roku poziomu. Przy czym w przypadku nieruchomości niezamieszkałych nieobjętych systemem odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę analogicznie wyliczane kary pieniężne obciążają już z mocy prawa bezpośrednio przedsiębiorcę, z którym właściciel takiej nieruchomości zawarł umowę na odbieranie odpadów komunalnych (art. 9g pkt 1 w zw. z art. 9x ust. 2 pkt 1 i ust. 2 ucpg).”*

Wyrok KIO z 13.06.2022 r., KIO 1118/22, LEX nr 3399642.

BUJNY



„Z uwagi na powyższe uwarunkowania prawne wydaje się, że **niezadbanie przez gminę** o zastrzeżenie w umowie w sprawie zamówienia publicznego dotyczącego gospodarowania odpadami komunalnymi wytwarzanymi na jej obszarze kar umownych odpowiadających administracyjnoprawnym karom pieniężnym, które sama poniesie w razie nieosiągnięcia wymaganych przepisami poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, należałoby poczytać za udzielenie takiego zamówienia w sposób **niezapewniający** odpowiednio: po pierwsze - najlepszej jakości usługi, pomimo że jest to uzasadnione charakterem tego zamówienia, w ramach środków, które może przeznaczyć na jej realizację, po drugie - uzyskania najlepszych efektów, w tym społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, pomimo że są one możliwe do osiągnięcia, w stosunku do poniesionych nakładów, co byłoby wprost sprzeczne z art. 17 ust. 1 odpowiednio pkt 1 i 2 ustawy pzp.”



„Jak to trafnie wywiedziono w uzasadnieniu wyroku z 22 czerwca 2020 r. (...) biorąc pod uwagę przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach **nie może dziwić**, że gmina organizując odbieranie odpadów komunalnych przez wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obciąża wykonawcę takiego zamówienia obowiązkiem, którym sama została przez ustawodawcę obciążona. W tym kontekście przeniesienie do opisu przedmiotu zamówienia wskaźnika w wysokości określonej w ucpg nie stanowi per se naruszenia jakiegokolwiek przepisu prawa. Ponadto uwolnienie od tego obowiązku wykonawców odbierających odpady komunalne w ramach zorganizowanego przez gminę przetargu byłoby wątpliwe w kontekście wynikającego z art. 9g ucpg obowiązku osiągnięcie określonego w art. 3b ust. 1 ucpg poziomu recyklingu przez podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości. Można zatem wyprowadzić wniosek, że **przez sam fakt** prowadzenia działalności w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów należy liczyć się z koniecznością realizacji obowiązku osiągnięcia wymaganego przez ustawodawcę poziomu recyklingu.”



„Skoro gmina ma obowiązek powierzyć przedsiębiorcy wyłoniionemu w przetargu wykonywanie zadania odbierania i zagospodarowania odpadów od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, to powinna mieć również możliwość zapewnienia sobie prawidłowej realizacji tych usług. Sposób ich wykonywania ma decydujący wpływ na możliwość wypełnienia przez gminę obowiązków związanych z selektywną zbiórką i osiaganiem wymaganych poziomów recyklingu. Zarówno na podstawie orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej - dalej KIO jak i sądów administracyjnych gmina może **"przerzucić"** na wykonawcę odpowiedzialność za obowiązek uzyskiwania odpowiednich poziomów recyklingu i zapewnienia sobie prawidłowej realizacji usług. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku nie wprowadzono zakazu umownego uregulowania odpowiedzialności wykonawców za osiągnięcie poziomów recyklingu, za które ustawowo odpowiada gmina.”

Wyrok KIO z 20.11.2023 r., KIO 3247/23, LEX nr 3653498.

BUJNY



„Jednocześnie zastrzeżenie kar umownych stanowi dopuszczalny na mocy art. 483 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - dalej k.c. sposób wyegzekwowania od wykonawcy wypełnienia tego zobowiązania. **Gmina ma prawo** do ukształtowania stosunku prawnego w taki sposób, aby nałożyć na wykonawcę wyłonionego w trybie postępowania o zamówienia publiczne obowiązek uzyskiwania odpowiednich poziomów recyklingu i zapewnienia sobie prawidłowej realizacji usług. (...). Gmina jest zobowiązana podejmować takie działania aby w sposób rzetelny i gospodarny wydatkować środki publiczne. Gmina ma obowiązek zorganizować przetarg na realizację usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Zatem ustawodawca przyjął, że realizacja obowiązku odbioru i zagospodarowania odpadów zostaje zlecona podmiotowi wyłoniemu w drodze przetargu. Zdaniem Zamawiającego umowa o zamówienie publiczne powinna w tym przypadku przewidywać mechanizm pozwalający na weryfikację tego, czy całość zamówienia została wykonana tak, by osiągnąć zamierzone poziomy recyklingu.”

Wyrok KIO z 20.11.2023 r., KIO 3247/23, LEX nr 3653498.

BUJNY



„Osiągnięcie określonych poziomów recyklingu nie jest zadaniem, lecz miernikiem rezultatu. Zadaniem gminy jest stworzenie na swoim terenie takiego systemu gospodarki odpadami, który umożliwi osiągnięcie poziomów recyklingu na zakładanym poziomie. Zadanie gminy nie polega w istocie na osiąganiu poziomów recyklingu, lecz na zbudowaniu systemu, który jest środkiem do tego celu. Elementami systemu gminnego są gmina jako organizator, mieszkańcy, lokalne prawo, rozwiązania organizacyjne i techniczne oraz szczególnie podmiot, któremu powierzono zadanie odbierania i gospodarowania odpadami. **To łączne działanie tych elementów, stopień ich dopasowania i koordynacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia rezultatu, tj. poziomów recyklingu.”**

Wyrok KIO z 20.11.2023 r., KIO 3247/23, LEX nr 3653498.

BUJNY



*„Prawidłowa realizacja ww. usługi ma bezpośredni i znaczący wpływ na wypełnienie obowiązku osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku. **Osiągnięcie zakładanego poziomu recyklingu w danym roku zależy więc od należytej realizacji obowiązków przez wybranego wykonawcę.** Mając na uwadze powyższe, zamawiający ma prawo oczekiwać, że wykonawca zrealizuje umowę w taki sposób, że przewidywane na dany rok poziomy recyklingu zostaną osiągnięte. **Brak obwarowania prawidłowego wykonania usługi karami umownymi byłoby poważnym narażeniem środków publicznych.**”*

Wyrok KIO z 20.11.2023 r., KIO 3247/23, LEX nr 3653498.

BUJNY



„Wskazywał dodatkowo, że **on sam nie ma realnego wpływu na to, co właściciele nieruchomości umieszczą w pojemnikach na odpady.**

Przywołane stanowisko odwołującego okazało się niezasadne. Analiza dokumentacji postępowania prowadziła do wniosku, że zamawiający przewidział dla wykonawcy szereg instrumentów, przy wykorzystaniu których posiada on realny wpływ na możliwość zwiększania wskaźnika selekcji odpadów.

*Zgodnie z pkt II. 7 opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) wykonawca w zakresie realizacji zamówienia Wykonawca ma obowiązek **Informowania** Zamawiającego o nieruchomościach, na których brak jest pojemników na odpady komunalne.”*

Wyrok KIO z 9.09.2024 r., KIO 2944/24, LEX nr 3768121.

BUJNY



„W myśl pkt II. 14 OPZ wykonawca w zakresie realizacji zamówienia Wykonawca ma **obowiązek prowadzenia dokumentacji fotograficznej** w przypadku braku prowadzenia segregacji odpadów komunalnych na poszczególnych nieruchomościach oraz natychmiastowe przesyłanie fotografii Zamawiającemu na numer telefonu lub adres e-mail wskazany przez Zamawiającego. Kolejno zgodnie z pkt II.15 OPZ wykonawca ma prawo **Odmówienia realizacji odbioru odpadów** w przypadku stwierdzenia innych odpadów niż wymienione w Uchwale Rady Gminy Gaszowice w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dotyczy to przede wszystkim odpadów budowlanych i rozbiórkowych (te odpady dowożone są do PSZOK), odpadów niebezpiecznych, takich jak baterie, akumulatory, lekarstwa, farby, rozpuszczalniki, oleje, środki ochrony roślin, świetlówki i lampy rtęciowe, trucizny, papy, eternit, a także innych odpadów mogących stanowić źródło infekcji.”



„Ponadto, jak wynikało z pkt V. 7.4 oraz pkt 7.6. OPZ, wykonawca ma obowiązek przekazywać zamawiającemu **miesięczne raporty**. Co istotne, w raportach tych powinny się znaleźć informacje m.in. o:

7.4. Właścicielach nieruchomości, którzy nie wypełniają obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych zgodnie z art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Załącznik informacji stanowi dokumentacja (np.: fotograficzna), o której mowa w pkt 14. (rozdział II "W zakresie realizacji przedmiotu zamówienia Wykonawca ma obowiązek").

7.6. Nieruchomościach, na których brak jest pojemników na odpady komunalne.

Zdaniem Izby **aktywne i realne** wykorzystanie przywołanych wyżej instrumentów przez wykonawcę może pozwolić na zwiększenie poziomu selekcji odpadów przez mieszkańców gminy.”



„Kolejno odwołujący podniósł w odwołaniu, że od 1 stycznia 2025 r. zostanie w Polsce wdrożony tzw. **"system kaucyjny"**. Odwołujący argumentował, że wpłynie to na ilość i skład odpadów będących przedmiotem umowy. Uważał, że znacząca ilość odpadów ze strumienia podlegających recyklingowi nie będzie już odbierana w ramach umowy zawartej z wykonawcą, lecz zwracana bezpośrednio przez ich posiadaczy do sklepów.

Izba stwierdziła, że faktycznie, wskutek wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1852) w Polsce od stycznia 2025 r. zostanie wprowadzony tzw. system kaucyjny. W ramach tego systemu część odpadów opakowaniowych będzie można oddawać bezpośrednio do niektórych placówek handlowych. **Zdaniem Izby sama ta okoliczność nie świadczyła jednak o zasadności zarzutu.**”

Wyrok KIO z 9.09.2024 r., KIO 2944/24, LEX nr 3768121.

BUJNY



*„Po pierwsze dostrzeżenia wymagało, że pomimo wprowadzenia przez ustawodawcę systemu kaucyjnego od 2025 r., **ten sam ustawodawca w dalszym ciągu pozostawił** w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek osiągnięcia nie tylko przez gminy, ale i przez podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia zgodnie z art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie i rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy. Tym samym należało dojść do wniosku, że **sam ustawodawca uważa, iż możliwe jest chociażby osiągnięcie ww. limitu przez podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości, pomimo wdrożenia systemu kaucyjnego w Polsce od stycznia 2025 r.**”*

Wyrok KIO z 9.09.2024 r., KIO 2944/24, LEX nr 3768121.

BUJNY



„Izba wzięta także pod uwagę, że odwołujący **nie wykazał swej tezy**, jakoby po wdrożeniu systemu kaucyjnego znacząca ilość odpadów ze strumienia odpadów podlegających recyklingowi nie będzie już odbierana w ramach umowy zawartej z wykonawcą. Na tę okoliczność odwołujący nie przedstawił jakiegokolwiek dowodu. Wobec powyższego nie wiadomo było jaka ilość strumienia nie będzie odbierana. Odwołujący **nie wykazał** także, że akurat te grupy odpadów, które objęte będą systemem kaucyjnym, do tej pory były selekcjonowane w stopniu wyższym niż pozostałe, co spowoduje, że ich wyłączenie z ogólnego strumienia zwiększy ryzyko niemożności osiągnięcia poziomu odzysku opisanego w projekcie umowy. Wobec powyższego Izba nie znalazła podstaw aby nakazać zamawiającemu usunięcie zaskarżonego obowiązku i powiązanej z nim kary umownej, czy obniżenia jej o połowę, co było przedmiotem żądania ewentualnego.”

Wyrok KIO z 9.09.2024 r., KIO 2944/24, LEX nr 3768121.



Presja
ekonomiczna,
środowiskowa

versus

niejasne prawo



Dziękuję za uwagę

Zapraszam do kontaktu

kontakt@jedrzejbujny.pl | 502 305 117

