Odpowiedzialność musi mieć granice

Początek roku to zawsze moment bilansu. W firmach trwają nerwowe podsumowania, a w gminach – dobrze znana rozgrzewka przed sezonem sprawozdawczym, w którym uwaga wszystkich będzie skupiona na poziomach odzysku i recyklingu. Jednak recykling to nie jest koncert życzeń, tylko matematyka strumieni, a ta, jak wiadomo, nie kłamie i bywa bezlitosna.

Z jednej strony mamy więc liczby, sprawozdania i wskaźniki, a z drugiej – bardzo konkretne pytania, które wracają co roku: czy wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zostały osiągnięte, a jeśli nie – kto za to odpowiada.

Dwa znamienne wyroki

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają dwie sprawy na tle udzielania zamówień publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Mowa o sprawach dotyczących Wrocławia (wyrok o sygn. akt KIO 1056 i nast. z 9 czerwca 2025 r., który swój finał znalazł przed Sądem ds. Zamówień Publicznych, i w wyroku o sygn. akt Zs 96/25 z 15 października 2025 r.) oraz gminy Otwock (sygn. akt KIO 3638/24 z 28 października 2024 r.).

W pierwszej Izba analizowała postanowienia dokumentacji przetargowej i projektu umowy, w których zamawiający nałożył na wykonawcę obowiązek osiągnięcia ustawowych poziomów recyklingu oraz przewidział kary umowne za ich nieosiągnięcie. Kluczowe okazało się jednak nie samo istnienie tych obowiązków, lecz pytanie, czy są one realne do wykonania w ramach konkretnej umowy.

Izba zwróciła uwagę, że o wysokości poziomów decyduje przede wszystkim udział odpadów selektywnie zebranych „u źródła". Bez odpowiedniej segregacji prowadzonej przez mieszkańców wykonawca, nawet działając z najwyższą starannością, nie jest w stanie wygenerować wymaganego rezultatu. Mimo to Izba nakazała jedynie zmianę wymagań oraz mechanizmu kar w taki sposób, aby odpowiadały one rzeczywistym możliwościom osiągnięcia poziomów i uwzględniały współodpowiedzialność zamawiającego za funkcjonowanie systemu.

Znacznie dalej poszedł Sąd ds. Zamówień Publicznych, który stwierdził, że należy usunąć wszystkie postanowienia dokumentacji przetargowej dotyczące nakładania na wykonawców obowiązku uzyskania odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, a zatem również kary umowne. W wyroku napisano: „(...) 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". Konsekwencją tego stwierdzenia jest brak możliwości przerzucania na wykonawców odpowiedzialności za osiąganie poziomów recyklingu.

Sąd ten nie był jednak prekursorem takiego podejścia, ponieważ sama KIO, w przywołanej sprawie otwockiej, nie ograniczyła się do korekty wysokości kar czy sposobu ich naliczania. Uznała, że już w chwili konstruowania umowy było oczywiste, że wykonawca nie dysponuje narzędziami pozwalającymi samodzielnie osiągnąć oczekiwany wynik, zwłaszcza że gmina – licząc poziomy – uwzględnia również odpady pochodzące z innych strumieni, poza zakresem danej umowy.

Możemy więc dojść do wniosku, że w przedmiocie zakazu przerzucania odpowiedzialności za osiągnięcie poziomów recyklingu na wykonawców nie mamy już do czynienia z jedną jaskółką. Szczególnie wyrok Sądu to czytelne, obszerne i nośne orzeczenie, które zdaje się przełamywać dominację umowną zamawiających w zakresie nakładania kar umownych za nieosiągnięcie poziomów.

Co to oznacza w praktyce?

Przede wszystkim bardzo konkretny argument, że odpowiedzialność musi być proporcjonalna do sprawczości. Jeśli gmina zachowuje kluczowe kompetencje w zakresie organizacji systemu, to nie może oczekiwać, że wykonawca poniesie pełne ryzyko za wynik, który jest efektem działania wielu elementów.

Wyroki te pokazują też, że warto – wręcz trzeba – reagować już na etapie ogłoszonej specyfikacji. Można wówczas walczyć o zapisy, które równoważą zadania, kompetencje i odpowiedzialność, zamiast przesuwać cały ciężar na jedną stronę.

Lektura powołanych wyrok i ich uzasadnień wprost wskazuje, że osiągnięcie poziomów recyklingu nie jest abstrakcyjnym obowiązkiem „do wpisania w umowie", lecz rezultatem konkretnych działań podejmowanych po obu stronach. Sprawy te uczą, że Prawo zamówień publicznych nie jest narzędziem do przenoszenia całego ryzyka na słabszą stronę umowy. Jest przestrzenią, w której można – i należy – projektować kontrakty w sposób realistyczny, uczciwy i wykonalny.

Rok 2026 otwiera się więc bardzo czytelnym sygnałem płynącym z orzecznictwa. Chodzi o to, by wreszcie nazwać rzeczy po imieniu: poziomy recyklingu nie są wynikiem jednej umowy ani pracy jednego podmiotu. Są efektem działania całego systemu. A jeśli system ma działać lepiej, to także odpowiedzialność musi być dzielona uczciwie.

I to jest dobry sposób na rozpoczęcie tego nowego roku.

Agnieszka Fiuk

członek Rady Programowej Izby Branży Komunalnej