

Sygn. akt: KIO 429/26
KIO 433/26
KIO 446/26
KIO 841/26

WYROK

Warszawa, dnia 30 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Marek Bienias

Protokolant: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2026 r. odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej:

A. w dniu 29 stycznia 2026 r. przez wykonawcę **REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie** w sprawie o sygn. akt KIO 429/26,

B. w dniu 29 stycznia 2026 r. przez wykonawcę **FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanach Wrocławskich** w sprawie o sygn. akt KIO 433/26,

C. w dniu 30 stycznia 2026 r. przez wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu** w sprawie o sygn. akt KIO 446/26,

D. w dniu 23 lutego 2026 r. przez wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu** w sprawie o sygn. akt KIO 841/26,

w postępowaniu prowadzonym przez **Związek Międzygminny Ślęza - Oława**,

przy udziale uczestników po stronie odwołującego:

A. wykonawcy **FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanach Wrocławskich** w sprawie o sygn. akt KIO 429/26, KIO 446/26, KIO 841/26,

B. wykonawcy **REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie** w sprawie o sygn. akt KIO 433/26, KIO 446/26, KIO 841/26,

C. wykonawcy **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu** w sprawie o sygn. akt KIO 429/26 i KIO 433/26

orzeka:

KIO 429/26

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 3 i nr 7 na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP oraz w zakresie zarzutu nr 5 odnośnie „kary w wysokości 5.000 zł za brak odbioru odpadów z ponad 30 nieruchomości” na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP oraz w zakresie zarzutu nr 6 odnośnie „nałożenia obowiązku opróżniania pojemników podziemnych/półpodziemnych bez wskazania ich lokalizacji i liczby” na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.
2. Uwzględni odwołanie w zakresie zarzutu nr 5 dotyczący rażąco wygórowanej kary umownej za nieodstawienie pojemnika w miejsce zbiórki i nakazuje Zamawiającemu:
 - a) obniżenia w § 9 ust. 1 pkt 7 projektu umowy kary za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony, do wysokości 100 zł za każdy ujawniony przypadek.
3. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
4. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie** w części 4/5 oraz zamawiającego **Związek Międzygminny Ślęza - Oława** w części 1/5 i
 - 4.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie** tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

4.2.Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 120 zł 00 gr (słownie: sto dwadzieścia złotych zero groszy).

KIO 433/26

- 1.Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 1k, nr 1l, nr 4 lit. b, nr 4 lit. f na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP oraz w zakresie zarzutu nr 1a odnośnie liczby nieruchomości zamieszkałych, nr 1b, nr 1c, 1d odnośnie zasad uznawania reklamacji poprzez określenie trybu ich weryfikacji i sposobu rozstrzygania zasadności reklamacji, nr 1e odnośnie określenia precyzyjnej lub szacunkowej liczby przewidywanych zbiórek objazdowych, nr 1f, nr 1h, 1i, nr 1m, nr 2, nr 4 lit. a, nr 4 lit. c, nr 4 lit. e na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.
- 2.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutów nr 1g, nr 1j, nr 4 lit. d, nr 4 lit. g i nakazuje Zamawiającemu dokonanie zmian w OPZ i projektu umowy:
 - a)wskazania innej instalacji lub stacji przeładunkowej na wypadek odmowy zagospodarowania odpadów przez Zakład Gospodarowania Odpadami Gać sp. z o.o. z siedzibą w Gać,
 - b)wskazanie, jaka powinna być dokładność odstawienia pojemników na miejsce,
 - c)obniżenia w § 9 ust. 1 pkt 7 projektu umowy kary za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony, do wysokości 100 zł za każdy ujawniony przypadek.
 - d)zmianę treści § 9 ust. 1 pkt 10 lit. i) projektu umowy poprzez wyłączenie kary w sytuacji, w których obowiązek odbioru odpadów zgromadzonych poza pojemnikiem wynika z innych postanowień umowy, OPZ lub konieczności uprzątnięcia terenu bezpośrednio przyległego do miejsca gromadzenia odpadów w celu zachowania czystości i porządku.
- 3.W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
- 4.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich** w części 5/9 oraz zamawiającego **Związek Międzygminny Ślęza - Oława** w części 4/9 i
 - a.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich**, tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika
 - b.Zasądza od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 6 267 zł 00 gr (słownie: sześć tysięcy dwieście sześćdziesiąt siedem złotych zero groszy).

KIO 446/26

- 1.Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 2, nr 4, nr 5, nr 7, nr 8, nr 9 na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.
- 2.W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
- 3.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu** i
 - 3.1.Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu**, tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.
 - 3.2.Zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

KIO 841/26

- 1.Odrzuca odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy odnoszącym się do limitu waloryzacji.
- 2.W pozostałym zakresie odwołanie oddala.
- 3.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu** i

3.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę **Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu**, tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez Zamawiającego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

3.2. Zasądza od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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 429/26

KIO 433/26

KIO 446/26

KIO 841/26

Uzasadnienie

I. KIO 429/26:

Zamawiający – Związek Międzygminny Ślęza - Oława – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1165 ze zm., dalej „ustawa Pzp”) pod nazwą: „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Związku Międzygminnego Ślęza – Oława z terenu następujących gmin: Borów, Ciepłowody, Czernica, Miasto Oława, Przeworno, Siechnice, Żórawina” (znak sprawy: DMK.271.1.2026.MJ).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/S 013-40975.

W dniu 29 stycznia 2026 r. wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie wniósł odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia, w szczególności Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), Projektowanych Postanowień Umowy (PPU) stanowiących Załącznik nr 3 do SWZ oraz Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ), polegającą na:

1. Ukształtowaniu treści dokumentów zamówienia w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez nałożenie na wykonawcę nieproporcjonalnych ryzyk kontraktowych niemożliwych do wyceny na etapie składania ofert.
2. Zaniechaniu sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniający wpływ systemu kaucyjnego na realizację zamówienia oraz brak precyzyjnych danych dotyczących infrastruktury pojemnikowej.
3. Ustaleniu warunków umowy, w tym zasad waloryzacji, kar umownych oraz prawa opcji, w sposób rażąco nieproporcjonalny, naruszający równowagę stron stosunku zobowiązaniowego i sprzeczny z zasadami współżycia społecznego.

Odwołujący zarzucił naruszenie następujących przepisów:

1. Art. 439 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez ukształtowanie zasad waloryzacji wynagrodzenia (§ 10 PPU) w sposób pozorny i iluzoryczny, niezapewniający realnego przywrócenia równowagi ekonomicznej stron w trakcie 48-miesięcznego okresu realizacji zamówienia, w szczególności poprzez ustalenie progu aktywacji waloryzacji na poziomie +/- 3,5% oraz ograniczenie częstotliwości waloryzacji do cykli 6-miesięcznych z mocą wsteczną, co w warunkach dynamicznie zmieniającego się rynku czyni mechanizm beзуżytecznym.

2. Art. 99 ust. 1 i 4 oraz art. 455 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp – poprzez sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, całkowicie pomijający wpływ wejścia w życie przepisów o systemie kaucyjnym (ustawa z dnia 13 lipca 2023 r.) na wolumen i morfologię odpadów, a także brak zawarcia klauzul adaptacyjnych pozwalających na dostosowanie umowy do tych zmian legislacyjnych, co obarcza wykonawcę niepoliczalnym ryzykiem ekonomicznym.

3. Art. 433 pkt 4 w zw. z art. 441 ust. 1 oraz art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp – poprzez zastrzeżenie prawa opcji w zakresie „zbiórek objazdowych” w sposób abuzywny, tj. dopuszczenie możliwości całkowitej rezygnacji z tej części zamówienia bez określenia minimalnego gwarantowanego poziomu świadczenia, co uniemożliwia rzetelną kalkulację kosztów stałych

(utrzymanie floty i personelu) i narusza zasadę pewności obrotu.

4. Art. 121 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i art. 462 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez nieuzasadnione i arbitralne ograniczenie podwykonawstwa polegające na uznaniu odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów za „kluczowe części zamówienia” (§ 7 ust. 1 PPU), co w sposób nieproporcjonalny ogranicza konkurencję, w szczególności dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do zamówienia, mimo że usługi te mają charakter standardowy.

5. Art. 433 pkt 3 w zw. z art. 16 ustawy Pzp oraz art. 483 § 1 i art. 5 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez ustalenie rażąco wygórowanych kar umownych (§ 9 PPU), nieadekwatnych do wagi naruszeń i wartości świadczenia, w szczególności kary w wysokości 5.000 zł za brak odbioru odpadów z ponad 30 nieruchomości oraz 1.000 zł za nieodstawienie pojemnika w miejsce zbiórki, co prowadzi do bezpodstawnego wzbogacenia Zamawiającego kosztem wykonawcy.

6. Art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego – poprzez nadmierną ingerencję w sposób realizacji zamówienia (wymóg odbioru odpadów zmieszanych w „pierwszej kolejności”) generującą zbędne koszty logistyczne oraz nałożenie obowiązku opróżniania pojemników podziemnych/półpodziemnych bez wskazania ich lokalizacji i liczby, co uniemożliwia oszacowanie kosztów i dobór odpowiedniego sprzętu.

7. Art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp i art. 357¹ Kodeksu cywilnego – poprzez wprowadzenie do umowy (§ 8 ust. 8 PPU) klauzuli zrzeczenia się przez Wykonawcę wszelkich roszczeń z tytułu niedoszycowania wynagrodzenia lub błędnego obliczenia ilości odpadów, co stanowi nadużycie pozycji dominującej Zamawiającego i przerzuca całość ryzyka błędów opisu przedmiotu zamówienia na wykonawcę.

Opierając się na przedstawionych zarzutach Odwołujący wnoszą o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu dokonania następujących modyfikacji w dokumentacji postępowania:

1. W zakresie waloryzacji (§ 10 PPU):

- Zmiany progu uruchomienia waloryzacji (wskaźnika aktywacji) z poziomu +/- 3,5% na poziom nie większym, niż 0,5%.
- Zwiększenia częstotliwości waloryzacji z cyklu 6-miesięcznego na cykl **kwartalny lub umożliwienie waloryzacji każdorazowo po opublikowaniu wskaźnika GUS**, co pozwoli na bieżące reagowanie na zmiany rynkowe.
- Ustanowienia łącznego limitu waloryzacji do **20%** wartości umowy brutto, co jest standardem rynkowym przy kontraktach wieloletnich.

2. W zakresie Systemu Kaucyjnego:

- Wprowadzenia do umowy klauzuli adaptacyjnej w trybie art. 455 ust. 1 pkt 1 Pzp, umożliwiającej renegocjację stawek wynagrodzenia w przypadku spadku masy odbieranych odpadów surowcowych (szkło, tworzywa sztuczne, metale) o więcej niż 3-5% w skali roku w związku z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego.

3. W zakresie Prawa Opcji (zbiórki objazdowe):

- Wykreślenia postanowienia o możliwości całkowitej rezygnacji ze zbiórek objazdowych lub określenie minimalnego gwarantowanego zakresu świadczenia (np. co najmniej 1 zbiórka w roku dla każdej gminy), co umożliwi wycenę kosztów stałych.

4. W zakresie Podwykonawstwa:

- Wykreślenia postanowień § 7 PPU uznających odbiór niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów za „kluczowe części zamówienia” wymagające osobistego wykonania przez Wykonawcę, dopuszczając tym samym podwykonawstwo w tym zakresie.

5. W zakresie Kar Umownych (§ 9 PPU):

- Obniżenia kary za brak odbioru odpadów z 5.000 zł do kwoty **100–200 zł** za każdy przypadek, adekwatnie do wartości jednostkowej usługi.
- Obniżenia kary za nieodstawienie pojemnika do poziomu rynkowego (np. 50-100 zł) oraz wprowadzenie wyłączeń odpowiedzialności za działanie sił wyższych (wiatr) lub osób trzecich.
- Wprowadzenia procedury naprawczej (np. 24h na usunięcie awarii) przed naliczeniem kar za brak sygnału GPS/monitoringu wizyjnego.

6. W zakresie Logistyki i OPZ:

- Usunięcia z OPZ wymogu odbioru odpadów zmieszanych w „pierwszej kolejności”, pozostawiając organizację logistyki w gestii profesjonalnego wykonawcy.
- Uzupelnienia OPZ o dokładną liczbę i lokalizację pojemników podziemnych/półpodziemnych lub usunięcie obowiązku ich opróżniania z zakresu podstawowego do czasu przekazania pełnych danych.

7. W zakresie Równowagi Stron:

- Całkowitego wykreślenia § 8 ust. 8 PPU (klauzula zrzeczenia się roszczeń), jako sprzecznego z naturą stosunku prawnego i zasadami uczciwej konkurencji.

8. Koszty:

- Wnoszę o zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu oraz wynagrodzenia pełnomocnika zgodnie z przedłożoną na rozprawie fakturą.

W wyniku wniesionego odwołania przez wykonawcę REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 25 lutego 2026 r. (pismo z dnia 25 lutego 2026 r.) wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego skutecznie przystąpili wykonawca Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu oraz wykonawca FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielaniach Wrocławskich.

Izba stwierdziła, że ww. wykonawcy zgłosili przystąpienie do postępowania w ustawowym terminie, wykazując interes w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść odwołującego.

Przystępujący - wykonawca FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielaniach Wrocławskich pismem z dnia 24 lutego 2026 r. wniósł o uwzględnienie odwołania.

Stan prawny ustalony przez Izbę:

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może nastąpić zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 353¹ KC, 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.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 i 4 ustawy PZP:

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.

4. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Zgodnie z art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, Dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia:

1) niezależnie od wartości tej zmiany, o ile została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, które mogą obejmować postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości ceny, jeżeli spełniają one łącznie następujące warunki:

- a) określają rodzaj i zakres zmian,
- b) określają warunki wprowadzenia zmian,

c) nie przewidują takich zmian, które modyfikowałyby ogólny charakter umowy.

Zgodnie z art. 433 pkt 4 ustawy PZP, projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

Zgodnie z art. 441 ust. 1 ustawy PZP, Zamawiający może skorzystać z opcji, jeżeli przewidział opcję w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia w postaci zrozumiałych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, które łącznie spełniają następujące warunki:

- 1) określają rodzaj i maksymalną wartość opcji;
- 2) określają okoliczności skorzystania z opcji;
- 3) nie modyfikują ogólnego charakteru umowy.

Zgodnie z art. 121 pkt 1 ustawy PZP, Zamawiający może zastrzec obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań dotyczących:

- 1) zamówień na roboty budowlane lub usługi.

Zgodnie z art. 462 ust. 1 ustawy PZP, Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy.

Zgodnie z art. 433 pkt 3 ustawy PZP, projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający.

Zgodnie z art. 483 § 1 KC Można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

Zgodnie z art. 5 KC, nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Zgodnie z art. 357¹ KC, Jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąco strata, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współzycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym.

Krajowa Izba Odwoławcza – po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskami przedstawionymi w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, stanowiskiem przystępującego, konfrontując je z zebraniem w sprawie materiałem procesowym, w tym z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz po wysłuchaniu oświadczeń i stanowisk stron, a także uczestników postępowania odwoławczego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy – ustaliła i zważyła, co następuje:

Skład orzekający stwierdził, że odwołanie dotyczy materii określonej w art. 513 ustawy PZP i podlega rozpoznaniu zgodnie z art. 517 ustawy PZP. Izba stwierdziła również, że nie została wypełniona żadna z przesłanek określonych w art. 528 ustawy PZP, których stwierdzenie skutkowało by odrzuceniem odwołania i odstąpieniem od badania meritum sprawy. Ponadto w ocenie składu orzekającego Odwołujący wykazał, że posiada legitymację materialną do wniesienia środka zaskarżenia zgodnie z przesłankami art. 505 ust. 1 ustawy PZP, tj. ma interes w uzyskaniu zamówienia, a naruszenie przez zamawiającego przepisów ustawy PZP może spowodować poniesienie przez niego szkody polegającej na nieuzyskaniu zamówienia.

Skład orzekający dokonał oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba – uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy przedłożony przez strony, po dokonaniu ustaleń poczynionych na podstawie dokumentacji postępowania, biorąc pod uwagę zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz stanowiska złożone pisemnie i ustnie do protokołu – stwierdziła, że sformułowany przez Odwołującego zarzut nr 5 dotyczący rażąco wygórowanej kary umownej za nieodstawienie pojemnika w miejsce zbiórki znajduje oparcie w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, a tym samym rozpoznawane odwołanie zasługuje na uwzględnienie w powyższym zakresie.

W pierwszej kolejności, Izba zważyła, iż umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 3 i nr 7 na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP, ze względu na cofnięcie tych zarzutów przez Odwołującego na posiedzeniu. Jednocześnie, Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 5 odnośnie „kary w wysokości 5.000 zł za brak odbioru odpadów z ponad 30 nieruchomości” na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP oraz w zakresie zarzutu nr 6 odnośnie „nałożenia obowiązku opróżniania pojemników podziemnych/półpodziemnych bez wskazania ich lokalizacji i liczby” na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP, ze względu na to, że Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. dokonał modyfikacji postanowień projektu umowy oraz opublikował Wykaz pojemników podziemnych i półpodziemnych, a w konsekwencji postępowanie odwoławcze stało się zbędne w związku z wprowadzoną zmianą treści dokumentacji

postępowania, co prowadziło do umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.

Przechodząc do pozostałych zarzutów odwołania, Izba zważa, iż zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 439 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp oraz art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez ukształtowanie zasad waloryzacji wynagrodzenia (§ 10 PPU) w sposób pozorny i iluzoryczny, niezapewniający realnego przywrócenia równowagi ekonomicznej stron w trakcie 48-miesięcznego okresu realizacji zamówienia, w szczególności poprzez ustalenie progu aktywacji waloryzacji na poziomie +/- 3,5% oraz ograniczenie częstotliwości waloryzacji do cykli 6-miesięcznych z mocą wsteczną, co w warunkach dynamicznie zmieniającego się rynku czyni mechanizm beżużytecznym, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. zmienił treść SWZ, w tym projekt umowy (załącznik nr 3 do SWZ), poprzez obniżenie sumy miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy, od której możliwa jest waloryzacja, z przedziału pomiędzy -3,5% do +3,5% na przedział pomiędzy -2,5% do +2,5%, co wynika z § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy, zgodnie z którym: „Ponadto, strony mają możliwość dokonania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w zakresie zmiany wysokości jednostkowej stawki ryczałtowej, o której mowa w § 8 ust. 1, w przypadku zmiany:

5) ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia – jeżeli nastąpi zmiana cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia, a suma miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy i następnie po upływie kolejnych 6 miesięcy, będzie mieściła się poza przedziałem od -2,5 % do +2,5%, zgodnie z komunikatami Prezesa GUS.

- strona jest zobowiązana zwrócić się o wprowadzenie zmiany w terminie do 30 dni od upływu kolejnych 6 miesięcy wykonywania umowy, których zmiana dotyczy, pod rygorem nierozpatrzenia wniosku”.

Jak wynika z przytoczonego przez Zamawiającego źródła: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-centowarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja/miesieczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslugkonsumpcyjnych-od-1982-roku/> (dostęp: 23.02.2026 r., godz. 9:08), w okresach podwyższonej dynamiki cen miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI), liczone jako „poprzedni miesiąc = 100”, przekraczały poziom 102,5.

Oznacza to, że przy utrzymywaniu się takiej tendencji przez kolejne miesiące suma wskaźników z 6 - miesięcznego okresu może przekroczyć przyjęty w projekcie umowy próg $\pm 2,5\%$, co w ocenie Izby skutkuje możliwością uruchomienia mechanizmu waloryzacji.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

W ocenie Izby, należy zauważyć, iż z powyższego przepisu ustawy nie wynika, że strona wnioskująca o waloryzację uzyska pełne pokrycie zmian cen, jak również ustawodawca w żaden sposób nie narzucił długości okresów waloryzacyjnych, czy też minimalnego progu aktywacji mechanizmu waloryzacyjnego i minimalnego limitu waloryzacji.

Co istotne, ww. postanowienie umowne zawiera wszystkie wymagane elementy wynikające z art. 439 ust. 1 ustawy PZP, a mianowicie: mechanizm waloryzacyjny opiera się na wskaźniku publikowanym przez Prezesa GUS, przewiduje cykliczną (6-miesięczną) weryfikację, określa początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia, umożliwia zarówno podwyższenie, jak i obniżenie wynagrodzenia, zawiera wzór przeliczeniowy (co wynika z § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy).

Nadto, Izba zważa, iż Odwołujący przedstawił wyliczenia, które opierają się na modelu procentu składanego z całego okresu 48 miesięcy (umowa ma być zawarta na 4 lata), podczas gdy klauzula waloryzacyjna przewiduje cykliczne, sześciomiesięczne ustalanie zmiany wynagrodzenia w oparciu o aktualne wskaźniki CPI oraz aktualną cenę

jednostkową. Tym samym słusznie zauważa Zamawiający, iż: „Konstrukcja ta nie polega na czteroletnim kumulowaniu wzrostu bez możliwości zmiany wynagrodzenia. Zmiana wynagrodzenia ustalana jest każdorazowo w oparciu o sumę miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych z ostatnich 6 miesięcy, przy zastosowaniu wzoru o charakterze liniowym (procent prosty), a nie procentu składanego z całego okresu trwania umowy. Co istotne, każda kolejna zmiana odnosi się do aktualnej ceny jednostkowej obowiązującej w chwili składania wniosku (C_{Jm}), a nie do ceny pierwotnej z dnia zawarcia umowy. Oznacza to, że w przypadku uruchomienia waloryzacji efekt wcześniejszych zmian jest uwzględniany w kolejnych przeliczeniach, a mechanizm nie przewiduje „odkładania” wzrostu cen na okres czteroletni”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba doszła do przekonania, iż mechanizm zaproponowany przez Zamawiającego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie ma charakteru pozornego, nie stanowi mechanizmu „pułapki waloryzacyjnej”, ponieważ w ocenie Izby próg waloryzacyjny w wysokości $\pm 2,5\%$ pozwala reagować na rzeczywiste zmiany poziomu cen, zapewniając równowagę ekonomiczną stron, co żaden sposób nie prowadzi do niezgodności z art. 439 ustawy PZP.

Niezależnie od powyższego, Izba zważyła, iż żądanie Odwołującego obniżenia progu waloryzacyjnego do poziomu 0,5%, czy też zmiany cyklu 6-miesięcznego na cykl kwartalny, nie zostało w jakikolwiek sposób wykazane przez Odwołującego (wyliczenia Odwołującego oparte są na nieaktualnym wskaźniku 3,5 %, przy założeniu inflacji „rzędu 3-4 % rocznie”), przy czym, jak słusznie zauważa Zamawiający: „Przykład przedstawiony w odwołaniu opiera się ponadto na arbitralnym założeniu stałej inflacji na poziomie 3% w każdym półroczu przez cały okres obowiązywania umowy. Założenie to ma charakter modelowy i nie wynika ani z danych historycznych, ani z doświadczenia życiowego”.

Odnosząc się jeszcze do limitu waloryzacji, Izba zważyła, iż Zamawiający w § 10 ust. 3 pkt e projektu umowy wskazał, iż: „Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1”.

W ocenie Izby, Odwołujący w treści odwołania ani na rozprawie nie przedstawił żadnych wyliczeń, które uzasadniałyby zwiększenie ww. limitu, aż do 20% (co wynika z żądania Odwołującego, twierdząc o „standardzie rynkowym”), a w konsekwencji Odwołujący nie wykazał (tj. nie udowodnił) w żaden sposób, że przyjęty przez Zamawiającego poziom limitu waloryzacji jest niewystarczający do zapewnienia uczciwej konkurencji, czy też, że ma on charakter nieproporcjonalny.

Nie można również tracić z pola widzenia, że waloryzacja, o której mowa w art. 439 ustawy PZP, może skutkować zarówno podwyższeniem, jak i obniżeniem wynagrodzenia wykonawcy. Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „Akceptacja żądań Odwołującego prowadziłaby do sytuacji, w której w przypadku spadku cen Zamawiający mógłby obniżyć wynagrodzenie wykonawcy nawet do 20% wartości umowy brutto, co również skutkowałoby przerzuceniem ryzyka na wykonawcę w sposób nieproporcjonalny”.

Poza tym, jak wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: „przyjęty limit odpowiada 6% szacunkowej wartości umowy brutto. Szacunkowa wartość zamówienia wynosi 68 483 845,64 zł netto, co przy stawce VAT 8% daje 73 962 553,29 zł brutto. Oznacza to, że wartość kwotowa objęta limitem wynosi ok. 4 437 753,20 zł”, co zdaniem Izby skutkuje tym, iż skala zmiany wynagrodzenia ma charakter realny i wymierny.

W konsekwencji, powyższego, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 99 ust. 1 i 4 oraz art. 455 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp – poprzez sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, całkowicie pomijający wpływ wejścia w życie przepisów o systemie kaucyjnym (ustawa z dnia 13 lipca 2023 r.) na wolumen i morfologię odpadów, a także brak zawarcia klauzul adaptacyjnych pozwalających na dostosowanie umowy do tych zmian legislacyjnych, co obarcza wykonawcę niepoliczalnym ryzykiem ekonomicznym, jest w ocenie Izby niezasadny.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że twierdzenia Odwołującego mają charakter ogólny i hipotetyczny. Należy bowiem zauważyć, że Odwołujący nie przedstawia żadnych obiektywnych, zweryfikowanych danych pozwalających określić skalę wpływu systemu kaucyjnego na masy odpadów odbieranych w ramach niniejszego zamówienia, tym bardziej, że w przypadku systemu kaucyjnego „brak jest obecnie wiarygodnych danych empirycznych pozwalających jednoznacznie określić jego faktyczne skutki dla gmin”, na co wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, a co nie było kwestionowane przez Odwołującego na rozprawie.

Izba zważyła, iż Odwołujący stwierdza, iż: „Zgodnie z analizami rynkowymi i dostępnymi danymi, system ten „zabiera gminom najcenniejsze frakcje” – butelki PET i puszki aluminiowe, które dotychczas trafiały do żółtego worka (tworzywa sztuczne i metale)”, czy też „wycofanie tych frakcji ze strumienia odpadów komunalnych (przekierowanie ich do automatów zwrotnych i sklepów) oznacza dla Wykonawcy drastyczny spadek przychodów ze sprzedaży surowców”, jednakże w ocenie Izby są to twierdzenia gołosłowne, ze względu na fakt, iż Odwołujący nie wskazuje jakichkolwiek wyliczeń, danych ewentualnego spadku masy surowców, a w konsekwencji żądanie Odwołującego wprowadzenia do

umowy klauzuli adaptacyjnej umożliwiającej renegotjację stawek wynagrodzenia w przypadku spadku masy odbieranych surowców (szkło, tworzywa sztuczne, metale) o więcej niż 3-5% w skali roku, ma charakter wyłącznie postulatyczny, a tym samym w żaden sposób nie prowadzi do naruszenia przez Zamawiającego art. 99 ust. 1 i 4 ustawy PZP i art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.

Co istotne, a czego zdaje się nie zauważać Odwołujący, że przedmiotem niniejszego postępowania jest wyłącznie odbiór odpadów komunalnych, a nie ich zagospodarowanie. Oznacza to, iż Wykonawca nie uzyskuje w ramach przedmiotowego projektu umowy przychodów ze sprzedaży surowców wtórnych (butelek PET, aluminium) ani z procesu przetwarzania odpadów.

Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „twierdzenie o „drastycznym spadku przychodów” nie znajduje oparcia w konstrukcji niniejszej umowy”.

Nie można również tracić z pola widzenia, iż wynagrodzenie Wykonawcy ma charakter kosztorysowy i rozliczane jest według stawki za 1 Mg faktycznie odebranych odpadów komunalnych, zgodnie z § 8 ust. 1 i 4 projektu umowy, przy czym ilości odpadów wskazane w OPZ, w szczególności w zakresie frakcji tworzyw sztucznych, których dotyczy system kaucyjny, nie zostały zwiększone na kolejne lata realizacji umowy, bowiem, jak wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: „Przyjęto dane historyczne, bez założenia wzrostu tych frakcji w okresie realizacji umowy. Tym samym Zamawiający nie przerzuca na wykonawców ryzyka ewentualnego zmniejszenia mas odpadów w wyniku zmian systemowych, lecz opiera się na dotychczasowych poziomach wytwarzania odpadów”.

W ocenie Izby, ryzyko wahań ilości odpadów komunalnych wynikających ze zmian zachowań mieszkańców, zmian systemowych lub legislacyjnych, stanowi typowe ryzyko kontraktowe Wykonawcy, a w konsekwencji nie uprawnione jest twierdzenie Odwołującego o konieczności „uwzględniania gigantycznego bufora ryzyka”.

Nadto Izba zważa, iż w myśl § 10 ust. 1 pkt 2 projektu umowy, Zamawiający przewidział, iż: „Poza przypadkami dopuszczalności zmian umowy, które wynikają z przepisów prawa, Zamawiający przewiduje możliwość dokonania istotnych zmian postanowień umowy, w tym zmian dotyczących: rodzaju odpadów objętych przedmiotem umowy, wynagrodzenia, terminu wykonania, obowiązków Wykonawcy lub sposobu wykonywania przedmiotu umowy, w przypadku:

2) zmiany przepisów prawa, w tym prawa miejscowego, wpływających lub mogących wpływać na wykonywanie umowy, w tym na zasady, sposób i zakres odbierania lub zagospodarowania odpadów komunalnych”, co zdaniem Izby obejmuje także system kaucyjny, na co słusznie wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie.

Tym samym, Izba doszła do przekonania, iż w realiach niniejszej sprawy Zamawiający nie ma obowiązku tworzenia odrębnej klauzuli adaptacyjnej wyłącznie dla systemu kaucyjnego, zwłaszcza, gdy skutki systemu kaucyjnego nie są na obecną chwilę możliwe do precyzyjnego określenia.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 4 dotyczącego naruszenia przez Zamawiającego art. 121 pkt 1 w zw. z art. 16 pkt 1 i art. 462 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez nieuzasadnione i arbitralne ograniczenie podwykonawstwa polegające na uznaniu odbioru odpadów zmieszanych i bioodpadów za „kluczowe części zamówienia” (§ 7 ust. 1 PPU), co w sposób nieproporcjonalny ogranicza konkurencję, w szczególności dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do zamówienia, mimo że usługi te mają charakter standardowy, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w § 7 ust. 1 projektu umowy wskazał, iż: „Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcom z wyłączeniem odbioru i transportu niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów”.

Zgodnie z art. 462 ust. 1 ustawy PZP, Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy, zaś w myśl art. 121 pkt 1 ustawy PZP, Zamawiający może zastrzec obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań dotyczących zamówień na roboty budowlane lub usługi.

W związku z powyższym, w pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „kluczowej części zamówienia”, pozostawiając jego konkretyzację *ad casum*, z uwzględnieniem specyfiki danego zamówienia.

Izba zważa, iż w przedmiotowym postępowaniu Zamawiający w ramach „kluczowych części zamówienia” wskazał tylko dwie frakcje odpadów, tj. niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz bioodpady, co oznacza, iż podwykonawstwo w pozostałym zakresie frakcji odpadów jest dopuszczalne.

Co istotne, jak wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: „Odpady zmieszane oraz bioodpady stanowią największy wolumen odpadów odbieranych w ramach zamówienia. Są to frakcje wytwarzane w sposób ciągły, w największych ilościach oraz generujące najwyższe ryzyko sanitarne i środowiskowe w przypadku zakłóceń w odbiorze”, jednocześnie podkreślając, iż uznanie odbioru zmieszanych odpadów komunalnych i bioodpadów za kluczowe części zamówienia wynika z „realnych doświadczeń z realizacji wcześniejszych umów, w których część czynności była wykonywana przez podwykonawców. Doprowadziło to do wielodniowego braku odbioru ww. odpadów zgodnie z harmonogramem oraz innych naruszeń umowy. W konsekwencji wykonawca był zobowiązany do zapłaty kar

umownych. Zamawiający otrzymywał liczne skargi od mieszkańców z prośbą o odbiór zalegających odpadów”, co potwierdzają dowody dołączone do odpowiedzi na odwołanie przez Zamawiającego.

Biorąc powyższe pod uwagę, patrząc przez pryzmat stwierdzenia Odwołującego, iż: „Odbiór odpadów zmieszanych i bioodpadów jest standardową usługą komunalną, realizowaną tym samym sprzętem (śmieciarki) i w oparciu o te same procedury co odbiór innych frakcji” z argumentacją i dowodami przedłożonymi przez Zamawiającego, Izba doszła do przekonania, iż wyłączenie przez Zamawiającego podwykonawstwa w ramach odpadów zmieszanych i bioodpadów nie ma charakteru arbitralnego, zwłaszcza, że Odwołujący nie wykazał (tj. nie udowodnił), aby zastrzeżenie wpisane w § 7 ust. 1 projektu umowy eliminowało w jakikolwiek sposób konkurencję.

Tym samym, zdaniem Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 433 pkt 3 w zw. z art. 16 ustawy Pzp oraz art. 483 § 1 i art. 5 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy Pzp – poprzez ustalenie rażąco wygórowanych kar umownych (§ 9 PPU), nieadekwatnych do wagi naruszeń i wartości świadczenia, w zakresie kary w wysokości 1.000 zł za nieodstawienie pojemnika w miejsce zbiórki, co prowadzi do bezpodstawnego wzbogacenia Zamawiającego kosztem wykonawcy, jest w ocenie Izby zasadny.

W pierwszej kolejności, należy zauważyć, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. zmienił treść SWZ, w tym projekt umowy (załącznik nr 3 do SWZ) zmieniając wysokość kary za nieodstawienie pojemnika na 500 zł za każdy przypadek, co wynika z § 9 ust. 1 pkt 7 projektu umowy: „za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony, zgodnie z § 6 ust. 7 pkt 2) – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 500 zł za każdy przypadek”.

Izba zważa, iż argumentacja Zamawiającego, co do tego, iż obowiązek odstawienia pojemników w miejsce, z którego zostały odebrane, ma istotne znaczenie dla utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, Izba zgadza się co do zasady z powyższym stwierdzeniem Zamawiającego, jednakże w ocenie Izby kara ustanowiona przez Zamawiającego jest rażąco wygórowana, nawet przy dokonanej modyfikacji tej kary. Zdaniem Izby, tak ukształtowana wysokość kary w dalszym ciągu ma charakter bardziej represyjny niż kompensacyjny, a w konsekwencji Izba nie popiera argumentacji Zamawiającego, iż: „Obniżenie jej do poziomu postulowanego przez Odwołującego mogłoby spowodować, że cel zabezpieczający i dyscyplinujący tej sankcji nie zostałyby osiągnięty”.

Niezależnie od powyższego, Izba zważa, iż żądanie Odwołującego, aby „wyłączyć odpowiedzialność za działanie sił wyższych (wiatr) lub osób trzecich”, to zdaje się nie zauważać Odwołujący, iż odpowiedzialność wykonawcy w ramach przyszłej umowy będzie miała charakter kontraktowy i opierać się będzie na zasadach ogólnych prawa cywilnego. Oznacza to, iż wykonawca, jeśli wykaże, że np. naruszenie wynikało z działania siły wyższej lub osób trzecich, za które nie ponosi winy, to, jak słusznie wskazuje Zamawiający „brak będzie podstaw do naliczenia kary umownej”.

Tym samym, ww. żądanie Odwołującego, Izba uznała jako nadmierne.

Z kolei, odnosząc się do żądania „wprowadzenia procedury naprawczej (np. 24h na usunięcie awarii) przed naliczeniem kar za brak sygnału GPS/monitoringu wizyjnego”, Izba zważa, iż żądanie to nie zostało w żaden sposób uzasadnione przez Odwołującego i powiązane z zarzutem w *petitum* odwołania, zwłaszcza, że Odwołujący w treści odwołania w żaden sposób nie podnosi zarzutu w zakresie wysokości kary.

W konsekwencji powyższego, Odwołujący nie wykazał, aby obecne postanowienia umowy co do wysokości kary „za odbiór odpadów komunalnych pojazdem, który nie został objęty GPS lub monitoringiem wizyjnym” była rażąco wygórowana, nieproporcjonalna i naruszała zasady uczciwej konkurencji.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 99 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego – poprzez nadmierną ingerencję w sposób realizacji zamówienia (wymóg odbioru odpadów zmieszanych w „pierwszej kolejności”) generującą zbędne koszty logistyczne, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w § 6 ust. 4 pkt 4 projektu umowy wskazał: „w przypadku odbioru w danym dniu dwóch frakcji odpadów, w tym zmieszanych odpadów komunalnych, w pierwszej kolejności Wykonawca dokona odbioru odpadów zmieszanych. Pracownicy Wykonawcy dokonujący odbioru zmieszanych odpadów komunalnych zweryfikują zawartość pojemników na segregowane odpady (druga odbierana w ciągu dnia frakcja) i w przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, przyjmą odpady jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadomią o tym fakcie Zamawiającego”.

W ocenie Izby, ww. postanowienie umowne nie ingeruje w ogólną organizację tras ani harmonogramów wykonawcy, w tym Odwołującego. Należy bowiem zauważyć, że postanowienie to odnosi się wyłącznie do szczególnej sytuacji, w której w danym dniu na tej samej nieruchomości odbierane są dwie frakcje, a jedną z nich są zmieszane odpady komunalne, to wówczas w takiej sytuacji Zamawiający wymaga, aby w pierwszej kolejności odebrane zostały odpady zmieszane, co wcale nie oznacza, wbrew twierdzeniom Odwołującego, iż: „narzucanie sztywnej kolejności odbioru generuje puste przebiegi, zwiększa emisje spalin i koszty”.

Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż ww. postanowienie umowne pozostaje w ścisłym związku z obowiązkiem wynikającym z art. 6ka ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z

którym: „W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości”.

Oznacza to, iż, jak słusznie zauważa Zamawiający, że: „Gdyby w pierwszej kolejności odbierano frakcję selektywną, a dopiero następnie zmieszaną, realizacja obowiązku wynikającego z art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. byłaby utrudniona lub wymagałaby dodatkowych czynności logistycznych, generujących zbędne koszty. W przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia frakcji selektywnej po jej załadunku do pojazdu przeznaczonego do odbioru odpadów segregowanych, wykonawca nie mógłby jej pozostawić w pojeździe ani przekazać jako selektywnej. Konieczne byłoby organizowanie dodatkowego odbioru lub przeładunku, co prowadziłoby do dezorganizacji pracy i zwiększenia kosztów operacyjnych”, a Izba uznała powyższą argumentację za logiczną i spójną.

Tym samym, Izba doszła do przekonania, iż wymóg odbioru w pierwszej kolejności niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych ma charakter funkcjonalny i organizacyjny, nie naruszając w żaden sposób art. 99 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 353¹ KC.

W związku z powyższym, zarzut ten, jest w ocenie Izby niezasadny.

II.KIO 433/26:

Zamawiający – Związek Międzygminny Ślęza - Oława – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1165 ze zm., dalej „ustawa Pzp”) pod nazwą: „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Związku Międzygminnego Ślęza – Oława z terenu następujących gmin: Borów, Ciepłowody, Czernica, Miasto Oława, Przeworno, Siechnice, Żórawina” (znak sprawy: DMK.271.1.2026.MJ).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/S 013-40975.

W dniu 29 stycznia 2026 r. wykonawca FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanach Wrocławskich wniósł odwołanie wobec ogłoszenia o zamówieniu oraz wobec dokumentów zamówienia sporządzonych i opublikowanych w Postępowaniu, zarzucając Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1.art. 99 ust. 1, 2 i 4 ustawy PZP w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP oraz art. 3531 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy PZP i art. 134 ust. 1 pkt 4 PZP, a także art. 58 § 1 i 2 k.c. i art. 387 § 1 k.c. poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący oraz nieproporcjonalny, bez uwzględnienia wszystkich wymogów i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz sprzeczny z zasadami współżycia społecznego jako obciążający wykonawcę trudnym do oszacowania ryzykiem, a także uniemożliwiający prawidłową kalkulację ceny oferty, co przejawia się w:

a.nieprzekazaniu przez Zamawiającego wykazu nieruchomości zamieszkałych wraz z ich adresami oraz rodzajem i liczbą pojemników do gromadzenia odpadów znajdujących się na tych nieruchomościach,

co jest dodatkowo powiązane z nałożeniem na wykonawców w punkcie 3 ppkt 3.2. lit. a) Opisu Przedmiotu Zamówienia dla Postępowania, stanowiącym Załącznik nr 1 do Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej: „OPZ”, a także analogicznie w § 6 ust. 2 pkt 1) Projektu umowy, stanowiącego Załącznik nr 3 Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej: „Umowa”, niemożliwego do realizacji obowiązku prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, tj. sprawozdań, o których mowa w art. 9n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733 j.t.), dalej: „UCPG”, które miałyby obejmować w szczególności liczbę nieruchomości, z których zostały odebrane odpady komunalne, z podziałem na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, a także z obowiązkiem przekazania innych, bliżej nieokreślonych, wymaganych informacji w punkcie 3 ppkt 3.2. lit. c) OPZ

pomimo braku udostępnienia przez Zamawiającego precyzyjnej informacji o adresach nieruchomości zamieszkałych, a także liczbie i rodzaju pojemników na tych nieruchomościach,

co prowadzi do:

- sytuacji, w której nie jest możliwa prawidłowa kalkulacja ceny oferty, gdyż w związku z brakiem wymaganych informacji, wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia,

- naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, gdyż stawia w uprzywilejowanej pozycji wykonawcę dotychczas realizującego zamówienie publiczne, który ma wiedzę odnośnie adresów nieruchomości zamieszkałych dla poszczególnych zadań,

- ustanowienia obowiązku, który jest niemożliwy do realizacji, gdyż Zamawiający z jednej strony oczekuje wskazania liczby nieruchomości, z których zostały odebrane odpady komunalne z uwzględnieniem podziału na nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, a z drugiej strony nie przekazuje informacji o nieruchomościach zamieszkałych, które miałyby być objęte realizacją zamówienia, w związku z czym nie jest wiadomym jakie nieruchomości zamieszkałe będą

objęte realizacją zamówienia,

b. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.4. 3) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 4 pkt 3) Umowy obowiązku wykonawców do pozyskania kluczy lub kodów do bram, boksów, szlabanów itp.,

pomimo nieprzekazania przez Zamawiającego precyzyjnej informacji o adresach nieruchomości objętych przedmiotem zamówienia oraz precyzyjnej informacji o tym, czy konieczne jest dorobienie kluczy, a jeżeli tak, to jakich i w jakiej ilości, a także pomimo braku po stronie wykonawców (w przeciwieństwie do Zamawiającego) jakiegokolwiek środka nacisku na mieszkańców w przypadku braku współpracy, który zapewniłby wymuszenie na mieszkańcach przekazanie stosownych kluczy lub kodów dostępu,

co prowadzi do:

- sytuacji, w której nie jest możliwa prawidłowa kalkulacja ceny oferty wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia,
- naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, gdyż taki stan rzeczy stawia w uprzywilejowanej pozycji wykonawcę dotychczas realizującego zamówienie publiczne, który ma wiedzę odnośnie nieruchomości objętych przedmiotem zamówienia oraz może mieć dostęp do kluczy i kodów,
- ustanowienia obowiązku, który jest niemożliwy do realizacji, co jest powiązane z obowiązkiem obciążenia wykonawcy karą umowną za brak odbioru odpadów, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 3) lit. a) lub b) Umowy,

c. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.5 lit. i) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 5 pkt 9) Umowy obowiązku inwentaryzacji zabudowy wielolokalowej w celu sporządzenia odpowiednich harmonogramów,

pomimo że to po stronie Zamawiającego leży obowiązek precyzyjnego i jednoznacznego opisanie przedmiotu zamówienia, a informacje o zabudowie wielolokalowej powinny zostać przekazane w ramach dokumentacji Postępowania,

co prowadzi do:

- sytuacji, w której nie jest możliwa prawidłowa kalkulacja ceny oferty a wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia, gdyż nie jest wiadomy zakres zamówienia w odniesieniu do zabudowy wielolokalowej,
- naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, gdyż taki stan rzeczy stawia w uprzywilejowanej pozycji wykonawcę dotychczas realizującego zamówienie publiczne, który ma wiedzę odnośnie zabudowy wielolokalowej w związku ze świadczonymi usługami,

d. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.6 2) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 4 pkt 3) Umowy obowiązku realizacji **uzasadnionych** reklamacji,

pomimo że Zamawiający nie określił jednoznacznie i precyzyjnie, jakie reklamacje będą uznawane za uzasadnione, a także kto będzie rozstrzygał i w jakim trybie i terminie o tym, kiedy reklamacja powinna zostać uznana za uzasadnioną, co prowadzi do:

- nieograniczonej uznaniowości Zamawiającego co do naliczania kar umownych dotyczących przyjmowania reklamacji, a także braku możliwości rzetelnej kalkulacji ceny oferty, gdyż nie jest możliwa ocena prawdopodobieństwa naliczenia kar umownych na wykonawcę w związku z naruszeniem obowiązków w zakresie obowiązków wykonawców dotyczących przyjmowania reklamacji, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 5) lit. a) – c) Umowy lub innych roszczeń, które mogą powstać po stronie Zamawiającego w związku z niezrealizowaniem tak niedookreślonego obowiązku,

e. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.7 lit. c) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 7 pkt 3) Umowy (w przypadku organizacji zbiórki objazdowej) obowiązku odbioru każdej ilości odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, tekstyliów, odpadów rozbiórkowych i budowlanych oraz zużytych opon (nie większych niż opony od pojazdów osobowych), które zostaną wystawione przez mieszkańców nieruchomości zamieszkałych przed posesję przy altankach śmietnikowych lub w miejscach wskazanych przez zarządców nieruchomości wielolokalowych oraz przy pojemnikach do gromadzenia odpadów komunalnych rodzinnych ogrodów działkowych, z zastrzeżeniem zmniejszenia liczby zbiórek objazdowych lub całkowitego odstąpienia od tych zbiórek,

pomimo że mieszkańcy, wystawiając odpady, nie muszą wcale przestrzegać prawidłowych zasad segregacji odpadów (i mogą np. wystawić odpady, które nie są objęte przedmiotem zamówienia i co do których wykonawca nie ma

wymaganych zezwoleń), co uniemożliwiłoby dokonanie przez wykonawcę odbioru odpadów zgodnego z prawem, co prowadzi do:

- ustanowienia obowiązku, który jest niemożliwy do realizacji, co jest jednocześnie powiązane z obowiązkiem obciążenia wykonawcy karą umowną za brak odbioru odpadów w ramach zbiórki objazdowej, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 5) lit. b) Umowy,

- braku możliwości prawidłowej kalkulacji ceny oferty z uwagi na niewskazanie precyzyjnego zakresu liczby zbiórek objazdowych, co do której przeprowadzenia decyzja została pozostawiona do arbitralnego uznania Zamawiającego, f. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.8 lit. d) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 8 pkt 4) Umowy obowiązku odbierania, w wyjątkowych sytuacjach, na zgłoszenie Zamawiającego, odpadów komunalnych poza ustalonym harmonogramem, jeżeli odpady te zostaną zebrane i zgromadzone na nieruchomości w terminach innych niż przewiduje termin ich odbioru, a zagraża to bezpieczeństwu życia i zdrowia mieszkańców lub występuje pilna potrzeba transportu określonych przez Zamawiającego odpadów,

pomimo że nie została sprecyzowana konkretna lub chociażby szacunkowa liczba przypadków, w której Zamawiający będzie mógł skorzystać z tego trybu odbioru odpadów,

co prowadzi do:

- sytuacji, w której nie jest możliwa prawidłowa kalkulacja ceny oferty a wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia, gdyż nie jest wiadomy (co najmniej) szacunkowy zakres wykorzystania tego nadzwyczajnego trybu, a podstawy do jego zastosowania są ocenne, co dodatkowo utrudnia kalkulację ceny,

g. dopuszczeniu w punkcie 3 ppkt 3.9 lit. b) OPZ i w § 6 ust. 9 pkt 2) Umowy skierowania strumienia odpadów do instalacji uzgodnionej z Zamawiającym po wcześniejszym ustaleniu warunków współpracy i zawarciu stosownego aneksu do umowy, bez jednoczesnego wskazania dalszych działań w przypadku gdy instalacja wskazana przez Zamawiającego odmówi przyjęcia odpadów, które zostaną już odebrane przez wykonawcę, a Zamawiający i wykonawca nie dojdą do porozumienia w sprawie zawarcia aneksu, o którym mowa w tych przepisach,

pomimo że istnieje realne ryzyko wystąpienia sytuacji, w której instalacja wskazana przez Zamawiającego odmówi zagospodarowania odpadów, które zostaną już odebrane przez wykonawcę,

co prowadzi do:

- powstania sytuacji, w której nie wiadomo do jakiej instalacji i na czyj koszt należy przekazać odpady do zagospodarowania, co uniemożliwia prawidłową kalkulację ceny oferty, gdyż wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia, ponieważ nie jest wiadomym, czy należy w takiej sytuacji braku porozumienia pomiędzy Zamawiającym a wykonawcą doliczać koszt zagospodarowania odpadów, których zagospodarowanie nie jest przecież objęte przedmiotem zamówienia,

- ustanowienia obowiązku, który jest niemożliwy do realizacji w zakresie przekazania odpadów do instalacji, która miałaby te odpady zagospodarować (w związku z przewidzeniem i dopuszczeniem przez Zamawiającego przypadku odmowy odbioru tych odpadów przy jednoczesnym braku wskazania dalszych działań na wypadek braku porozumienia Zamawiającego i wykonawcy co do zawarcia aneksu w tym zakresie),

h. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.8 lit. m) OPZ i w § 6 ust. 8 pkt 13) Umowy sztywnego, 5-minutowego limitu czasu na opróżnienie pojemnika, bez uwzględnienia uwarunkowań technicznych (np. odległość altany od pojazdu) oraz typu pojemnika,

pomimo że w określonych stanach faktycznych (np. przymarznione odpady, konieczność ręcznego doczyszczania altany) taki czas jest obiektywnie niemożliwy do dotrzymania i nie uwzględnia uwarunkowań technicznych (np. odległość altany od pojazdu) oraz typu pojemnika,

co prowadzi do:

- przerzucenia na wykonawcę pełnej odpowiedzialności za ryzyka operacyjne niezależne od jego staranności,
- ustanowieniu obowiązku, który może być obiektywnie niemożliwy do realizacji,

i. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.3 lit. c) OPZ i w § 6 ust. 3 pkt 3) Umowy obowiązku sporządzania dokumentacji zdjęciowej zgodnie z żądaniem Zamawiającego ze wskazanych adresów, przy czym zdjęcia mają być wykonywane bezpośrednio przed lub bezpośrednio po odbiorze danej frakcji odpadów i przekazywane Zamawiającemu najpóźniej w następnym dniu roboczym, bez wyraźnego określenia obowiązków wykonawców w tym zakresie,

pomimo że możliwe było wyraźne sprecyzowanie obowiązków w tym zakresie i terminów ich wykonania, co prowadzi do:

- przyznania Zamawiającemu prawo do arbitralnego narzucania liczby zdjęć, ich jakości, czy sposobu dokumentowania w trakcie trwania Umowy, co uniemożliwia prawidłową kalkulację ceny oferty, gdyż wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia, ponieważ po stronie Zamawiającego powstaje nieograniczona uznaniowość co do naliczania kar umownych za zwłokę w przekazaniu dokumentacji, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) Umowy
- ustanowienia obowiązku, który jest niemożliwy do realizacji w zakresie w związku z przewidzeniem skrajnie krótkich terminów realizacji (np. następny dzień roboczy) przy jednoczesnym nieokreśleniu limitu adresów (tzn. maksymalnego zakresu zamówienia),

j. ustanowieniu w punkcie 3 ppkt 3.7 lit. b) OPZ i w § 6 ust. 7 pkt 2) Umowy obowiązku odstawiania pojemników w miejsce, z którego zostały zabrane, oraz ustawiania pozostałych pojemników w miejsca, z których zostały przestawione,

bez doprecyzowania co dokładnie oznacza odstawienie pojemników na miejsce i w jaki sposób będzie dochodziło do weryfikacji spełnienia tego obowiązku,

co prowadzi do:

- przyznania Zamawiającemu prawo do arbitralnego oceniania odstawienia pojemnika na miejsce, co uniemożliwia prawidłową kalkulację ceny oferty, gdyż wykonawcy nie są w stanie prawidłowo określić kosztów związanych z realizacją zamówienia, ponieważ po stronie Zamawiającego powstaje nieograniczona uznaniowość co do naliczania kar umownych za nieodstawienie pojemnika na miejsce, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 7 Umowy;

k. ustanowienie w punkcie 3 ppkt 3.11. lit. a) OPZ i w § 6 ust. 11 pkt 1) Umowy obowiązku zsumowania pojazdów wskazanych w tabeli przedstawiającej minimalne wymagania sprzętowe, w przypadku składania przez Wykonawcę oferty na więcej niż jedną część zamówienia

pomimo, że:

- możliwe i uzasadnione ekonomicznie jest wykorzystanie tych samych pojazdów w odniesieniu do osobnych części zamówienia;
- zapewnienie liczby pojazdów w zsumowanej liczbie jest nieuzasadnione skalą zamówienia;

co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji, eliminując z postępowania wykonawców zdolnych do prawidłowej realizacji więcej niż jednej części zamówienia przy wykorzystaniu tego samego potencjału technicznego, a tym samym naruszenia zasady proporcjonalności i równej konkurencji;

l. ustanowienie w punkcie pkt 4.2. OPZ oraz w § 8 ust. 2 stałej ceny przeprowadzenia akcji edukacyjnej promującej segregację odpadów w wysokości 5 000,00 zł netto

pomimo że wskazany przez Zamawiającego koszt jednej akcji edukacyjnej może być niewystarczający i nieproporcjonalny do wymagań Zamawiającego w zakresie tychże akcji (tym zapewnienia gadżetów, lekcji, gier, zabaw, stoisk. itd.)

co prowadzi do:

- ustanowienia obowiązku sprzecznego z zasadą proporcjonalności, gdyż ustalona cena nie pozostaje w racjonalnym związku z zakresem i stopniem złożoności wymaganych świadczeń;
- braku możliwości prawidłowej kalkulacji ceny oferty z uwagi na możliwość wystąpienia dodatkowych i nieprzewidywalnych kosztów w związku z koniecznością przeprowadzenia akcji edukacyjnych objętych zryczałtowanym wynagrodzeniem,
- nieuprawnionym narzuceniem przez Zamawiającego wykonawcom ceny wykonania zamówienia,

m. ustanowienie w § 6 ust. 8 pkt 5 Umowy obowiązku dostosowania wielkości i rodzaju samochodów odbierających odpady komunalne do parametrów ulic (szerokości ulic) i gęstości zabudowy

pomimo, że: zgodnie z § 5 ust. 1. Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego Ślęza-Oława: „Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do udostępniania pojemników i worków przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych, w taki sposób, aby podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie musiał wchodzić na teren danej nieruchomości, a do pojemników był zapewniony bezpośredni dojazd

za pomocą pojazdów przeznaczonych do odbioru odpadów o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 26 Mg, z uwzględnieniem panujących warunków atmosferycznych (deszcz, śnieg)”

co prowadzi do wewnętrznie sprzecznego określenia obowiązku dostosowania wielkości i rodzaju samochodów odbierających odpady komunalne, a w konsekwencji do nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia.

2.art. 99 ust. 1 PZP oraz art. 3531 k.c. w związku z art. 462 ust. 1 PZP oraz 464 ust. 1, 3, 4-8 PZP i art. 16 pkt 1-3 PZP, a także 483 § 1, 484 § 1 i 2 k.c. poprzez ustanowienie w § 7 ust. 2-9 Umowy procedury akceptowania umów z podwykonawcami tj. wprowadzenie możliwości zgłoszenia sprzeciwu oraz zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo przez Zamawiającego, a także kary umownej w § 9 ust. 1 pkt 10 lit. I) Umowy za dopuszczenie do wykonywania przedmiotu umowy podwykonawcy niezgodnie z procedurą przewidzianą w Umowie, pomimo że Postępowanie nie obejmuje robót budowlanych, których dotyczy procedura zgłaszania sprzeciwu oraz zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo przewidziana w art. 464 ust. 1, 3 oraz 4-8 PZP;

co prowadzi do:

- ograniczenia swobody umów, w zakresie wykraczającym poza poziom ingerencji zamawiających w umowy z podwykonawcami, który został przewidziany przez ustawodawcę, oraz

- uniemożliwia Wykonawcy dokonanie: (i) oceny warunków rynkowych w szczególności dostępności potencjalnych podwykonawców spełniających wymagania Zamawiającego w ramach Postępowania (ii) swobodnego ukształtowania stosunku prawnego z podwykonawcą w granicach przewidzianych w art. 463 PZP (iii) prawidłowej kalkulacji oferty i w konsekwencji ustalenia kosztów, jakie Wykonawca będzie musiał ponieść z tego tytułu;

3.art. 439 ust. 1, ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3 w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez ustanowienie w § 10 ust. 2 pkt 5 Umowy uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o zmianę umowy w zakresie przysługującego wykonawcy wynagrodzenia w związku ze zmianą cen materiałów lub kosztów związanych z wykonaniem zamówienia:

- jeżeli nastąpi zmiana cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia, a suma miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy i następnie po upływie kolejnych 6 miesięcy, będzie mieściła się poza przedziałem od -3,5 % do +3,5%, zgodnie z komunikatami Prezesa GUS), a także

- strona jest zobowiązana zwrócić się o wprowadzenie zmiany w terminie do 30 dni od upływu kolejnych 6 miesięcy wykonywania umowy, których zmiana dotyczy, pod rygorem nierozpatrzenia wniosku

których wystąpienie jest:

- niemalże niemożliwe, co czyni ustanowienie obowiązkowej waloryzacji iluzorycznym i nie pozwala na osiągnięcie celu regulacji ustawowych w postaci zmniejszenia ryzyk związanych ze zmianą kosztów wykonania zamówienia publicznego, co doprowadziło do naruszenia obowiązku ustanowienia w umowie postanowień dotyczących zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia;

- nieproporcjonalne w zakresie w jakim nakłada na wykonawcę rygor nierozpatrzenia wniosku w przypadku niedotrzymania 30-dniowego terminu zgłoszenia wniosku w § 10 ust. 2 pkt 5 tiret 1 Umowy;

4.art. 8 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 5, art. 58 § 1 i 2 oraz art. 3531 i 483 § 1, 484 § 1 i 2 k.c. oraz art. 16 pkt 1 – 3 PZP, a także art. 99 ust. 1 PZP oraz art. 433 pkt 1 – 3 PZP poprzez ustanowienie kar umownych rażąco wygórowanych, niemających związku ze szkoda, odbiegających od warunków rynkowych, niewystarczająco precyzyjnych i arbitralnych, za opóźnienie gdy nie jest to uzasadnione, niezwiązanych bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem oraz wprowadzających odpowiedzialność wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający, w odniesieniu do kar przewidzianych w:

a. § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę w zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących przekazywania Zamawiającemu dokumentacji:

- i. o której mowa w § 6 ust. 3 pkt 2 Umowy, za zwłokę w przekazaniu Zamawiającemu danej dokumentacji prawidłowej pod względem formalnym i merytorycznym – w wysokości 1 000 zł za każdy dzień zwłoki,

- ii. o której mowa w § 6 ust. 3 pkt 3 Umowy, za niewykonanie lub nieprzedłożenie dokumentacji zdjęciowej na żądanie Zamawiającego – w wysokości 100 zł za każdy dzień zwłoki;

b. § 9 ust. 1 pkt 3 lit. a) i b) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę w zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących częstotliwości i sposobu odbioru odpadów komunalnych, w ramach jednej miejscowości za brak odbioru odpadów zgodnie z harmonogramem, o którym mowa w art. § 6 ust. 5 pkt 1 Umowy:

- i. jednej frakcji odpadów danego rodzaju z jednej nieruchomości w danym dniu do trzydziestu nieruchomości – w wysokości 100 zł za każdą nieodebraną frakcję z danej nieruchomości,

ii. jednej frakcji odpadów danego rodzaju z większej liczby nieruchomości niż trzydzieści w danym dniu – w wysokości 5000 zł za każdy stwierdzony przypadek,

c. § 9 ust. 1 pkt 5 lit. a) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę w zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących przyjmowania reklamacji, o których mowa w § 6 ust. 6 Umowy, tj. za brak odbioru odpadów pomimo przestania zgłoszenia przez Zamawiającego do Wykonawcy o braku realizacji usługi – w wysokości 1 500 zł za każdy dzień zwłoki,

d. § 9 ust. 1 pkt 7 Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony (§ 6 ust. 7 pkt 2 Umowy) – w wysokości 1 000 zł za każdy ujawniony przypadek,

e. § 9 ust. 1 pkt 8 lit. a) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę za naruszenie § 6 ust. 8 pkt 3 (przypadek 1 i 3) – w wysokości 5 000 zł za każdy ujawniony przypadek,

f. § 9 ust. 1 pkt 9 Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę w zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących odbioru odpadów, których mowa w § 6 ust. 8 pkt 11, za odbiór odpadów poza godzinami 6:00 – 18:00, bez wcześniejszej zgody Zamawiającego – w wysokości 1 500 zł za każdy ujawniony przypadek,

g. § 9 ust. 1 pkt 10 lit. i) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę za odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które nie zostały zgromadzone w pojemniku na odpady komunalne lub w worku, zgodnie z Regulaminem – w wysokości 500 zł za każdy ujawniony przypadek, tj. kara będzie stanowiła iloczyn: liczba nieruchomości, z której odpady zostały odebrane nieprawidłowo x 500 zł,

h. § 9 ust. 1 pkt 10 lit. n) Umowy, gdzie Zamawiający ustanowił karę za ręczne opróżnianie pojemników z systemem grzebieniowym - w wysokości 100 zł za każdy stwierdzony przypadek, tj. kara będzie stanowiła iloczyn: liczba opróżnionych ręcznie pojemników x 100 zł.

Opierając się na przedstawionych zarzutach Odwołujący wnosil o:

1. uwzględnienie odwołania w całości,

2. nakazanie Zamawiającemu dokonanie zmiany SWZ i ogłoszenia o zamówieniu polegającej na:

a. zobowiązaniu Zamawiającego do doprecyzowania opisu przedmiotu zamówienia poprzez przekazanie wykazu nieruchomości zamieszkałych wraz z ich adresami oraz rodzajem i liczbą pojemników do gromadzenia odpadów znajdujących się na tych nieruchomościach, a także wykreślenie punktu 3 ppkt 3.2. lit. c) OPZ lub sprecyzowanie innych wymaganych informacji, o których mowa w punkcie 3 ppkt 3.2. lit. c) OPZ

b. wykreśleniu z dokumentacji Postępowania punktu 3 ppkt 3.4. 3) OPZ oraz § 6 ust. 4 pkt 3) Umowy, które to zapisy dotyczą obowiązku wykonawcy pozyskania kluczy lub kodów do bram, boksów, szlabanów itp.,

c. wykreśleniu z dokumentacji Postępowania punktu 3 ppkt 3.5 lit. i) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 5 pkt 9) Umowy, które to zapisy dotyczą obowiązku dokonania przez wykonawcę inwentaryzacji zabudowy wielolokalowej,

d. precyzyjnego określenia, kiedy reklamacja może zostać uznana za uzasadnioną, a także tego, kto, w jakim trybie i w jakim terminie będzie rozstrzygał, czy reklamacja może zostać uznana za uzasadnioną, tj. poprzez zmianę § 6 ust. 6 pkt 2 lit. a) Umowy oraz punktu 3 ppkt 3.6 pkt 2) lit. a OPZ i nadanie mu brzmienia:

„braku odbioru odpadów komunalnych (regularne odbiory) w terminie 3 dni roboczych od doręczenia reklamacji, przy czym Wykonawca ma prawo do weryfikacji zasadności reklamacji w oparciu o dane z systemu GPS lub monitoringu wizyjnego. W przypadku wykazania przez Wykonawcę, że usługa została wykonana należycie lub brak jej wykonania nastąpił z przyczyn leżących po stronie właściciela nieruchomości (np. brak wystawienia pojemnika), reklamację uznaje się za niezasadną. O braku uznania reklamacji Wykonawca poinformuje Zamawiającego w terminie do 2 dni roboczych od jej otrzymania, przedstawiając stosowne uzasadnienie”

e. wykreśleniu z treści punktu 3 ppkt 3.7 lit. c) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 7 pkt 2) Umowy obowiązku odbioru odpadów w każdej ilości i w każdym przypadku, gdy zostaną wystawione przez mieszkańców przed posesję lub względnie zmianę tych postanowień poprzez wprowadzenie wyjątku od obowiązku odbioru odpadów w przypadku stwierdzenia przez wykonawcę, że zgromadzone odpady nie stanowią tych, które miałyby być odebrane w ramach zbiórki objazdowej, a także określenie precyzyjnej lub co najmniej szacunkowej liczby przewidywanych zbiórek objazdowych,

f. doprecyzowaniu obowiązku określonego punkcie 3 ppkt 3.8 lit. d) OPZ i w § 6 ust. 8 pkt 4) Umowy, dotyczącego

odbioru odpadów na żądanie Zamawiającego, przez określenie precyzyjnego lub (co najmniej) szacunkowego zakresu realizacji usługi we trybie określonym w tych postanowieniach dokumentacji Postępowania,

g. wykreśleniu punktu 3 ppkt 3.9 lit. b) OPZ i odpowiednio w § 6 ust. 9 pkt 2) Umowy, względnie wskazanie innej instalacji lub stacji przeładunkowej na wypadek odmowy zagospodarowania odpadów przez „Zakład Gospodarowania Odpadami Gać” sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości Gać, do której wykonawca ma przekazać odpady,

h. zmianie czasu braku pojemnika z 5 minut na co najmniej 15 minut, tj. zmianę treści § 6 ust. 8 pkt 13 Umowy i pkt 3.8 lit. m OPZ) poprzez nadanie im brzmienia:

„opróżnianie pojemników na odpady komunalne w zabudowie wielolokalowej winno odbywać się niezwłocznie po ich pobraniu z miejsca gromadzenia, przy czym Wykonawca dołoży należytej staranności, aby czas braku pojemnika na nieruchomości nie przekraczał 15 minut. W sytuacjach uzasadnionych technicznie lub losowo (np. przymarznięcie odpadów, awaria gniazda pojazdu, konieczność uprzątnięcia wysypanych odpadów), dopuszcza się wydłużenie tego czasu. Wykonawca każdorazowo posprząta teren, w wypadku nagromadzenia odpadów komunalnych podczas braku pojemnika”,

i. modyfikacji punktu 3 ppkt 3.3 lit. c) OPZ oraz § 6 ust. 3 pkt 3 Umowy poprzez nadanie mu brzmienia:

”Sporządzanie dokumentacji fotograficznej danej frakcji z adresów wskazanych przez Zamawiającego. Dokumentacja będzie realizowana z uwzględnieniem następujących zasad:

- Zdjęcia wykonywane będą wyłącznie w dniach wynikających z harmonogramu odbioru dla danych adresów (bezpośrednio przed lub po odbiorze danej frakcji),

- Wykonawca dostarczy zdjęcia Zamawiającemu w formacie .jpg w ciągu 5 dni roboczych od daty ich wykonania”,

j. modyfikacji punktu 3 ppkt 3.7 lit. b) OPZ i w § 6 ust. 7 pkt 2) Umowy poprzez dokładne określenie co oznacza odstawienie pojemników na miejsce, szczególnie jaka powinna być dokładność takiego odstawienia, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia proporcjonalności w tym zakresie,

k. wykreślenie obowiązku zsumowania pojazdów wskazanych w tabeli przedstawiającej minimalne wymagania sprzętowe w pkt 3.11. lit. a) OPZ i w § 6 ust. 11 pkt 1) Umowy lub alternatywnie ustanowienie minimalnego wymagania sprzętowego w przypadku składania przez wykonawców oferty na więcej niż jedną część zamówienia w wysokości uzasadnionej skalą zamówienia;

l. wprowadzenie w punkcie pkt 4.2. OPZ oraz w § 8 ust. 2 Umowy ceny każdorazowo określonej na podstawie oferty przeprowadzenia akcji edukacyjnej promującej segregację odpadów, a także uwzględnienia konieczności wprowadzenia do dokumentacji Postępowania zmian będących skutkiem ww. modyfikacji,

m. wykreślenie § 6 ust. 8 pkt 5 Umowy;

n. wykreślenie wszelkich postanowień dotyczących procedury akceptowania umów z podwykonawcami tj. możliwości zgłaszania sprzeciwu oraz zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo przez Zamawiającego oraz kary umownej w § 9 ust. 1 pkt 10 lit. l) Umowy;

o. zmianę § 10 ust. 2 pkt 5 Umowy poprzez obniżenie poziomu zmiany ceny materiałów lub kosztów w postaci sumy wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc – 100) tj. poprzez -2 % do +2% oraz wykreślenie z § 10 ust. 2 pkt 5 tiret 1 Umowy rygору nierozpatrzenia wniosku;

p. wykreśleniu treści § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) Umowy, **oraz**

zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b) Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„b) o której mowa w § 6 ust. 3 pkt 3, za niewykonanie lub nieprzedłożenie dokumentacji zdjęciowej na żądanie Zamawiającego – w wysokości 100 zł za każdy punkt zgłoszony do wykonania dokumentacji zdjęciowej. Powyższa kara stanowić będzie iloczyn: liczba adresów zgłoszonych do wykonania dokumentacji zdjęciowej x 100 zł”,

q. zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 3 Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„W zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących częstotliwości i sposobu odbioru odpadów komunalnych, za brak odbioru danej frakcji odpadów z nieruchomości zgodnie z harmonogramem:

a) w przypadku braku odbioru z nie więcej niż 30 nieruchomości w danym dniu – w wysokości 100 zł za każdą nieodebraną frakcję z danej nieruchomości

b) w przypadku braku odbioru z więcej niż 30 nieruchomości w danym dniu – w wysokości 200 zł za każdą nieodebraną frakcję z każdej nieruchomości powyżej trzydziestej.

Kara stanowić będzie iloczyn liczby frakcji nieodebranych odpadów i liczby nieruchomości, co do których potwierdzono brak odbioru mimo ich ujęcia w systemie deklaracji Zamawiającego i wystawienia odpadów przez właściciela. Kary z lit. a i b w przypadku nieodebrania danej frakcji z więcej niż 30 nieruchomości sumują się”,

r. zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 5 lit. a) Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„za zwłokę w realizacji uznanej reklamacji w terminie, o którym mowa w § 6 ust. 6 pkt 2 lit. a) – Wykonawca zapłaci karę w wysokości 100 zł (słownie: sto złotych) za każdą nieodebraną frakcję z danej nieruchomości za każdy dzień zwłoki”, s.zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 7 Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony, a o którym mowa w § 6 ust. 7 pkt 2 Projektu umowy – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 100 zł za każdy ujawniony przypadek”,

t.zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 8 lit. a) Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„za zjechanie na bazę pojazdu odbierającego, po zakończeniu odbierania odpadów komunalnych, bez dokonania wyładunku w miejscach, o których mowa w § 6 ust. 9 pkt – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 500 zł za każdy ujawniony przypadek, chyba że Wykonawca wykaże, iż brak dokonania wyładunku nastąpił z przyczyn od niego niezależnych, w szczególności z powodu awarii lub zamknięcia instalacji, awarii wagi w punkcie rozładunku, warunków pogodowych utrudniających poruszanie się po drogach, utrudnień w ruchu drogowym uniemożliwiających dojazd do instalacji w godzinach jej otwarcia oraz zdarzeń o charakterze siły wyższej”,

u.zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 9 Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„W zakresie obowiązków Wykonawcy dotyczących odbioru odpadów, o których mowa w § 6 ust. 8 pkt 11, za odbiór odpadów poza godzinami 6:00 – 18:00, bez wcześniejszej zgody Zamawiającego – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 500 zł (słownie: pięćset złotych) za każdy ujawniony przypadek, chyba że Wykonawca wykaże, iż odbiór odpadów poza wyznaczonymi godzinami wynikał z przyczyn od niego niezależnych, w tym w szczególności awarii pojazdu, trudnych warunków atmosferycznych, zatorów drogowych lub konieczności dokończenia odbioru odpadów z danej trasy w celu zachowania ciągłości usługi, a Wykonawca niezwłocznie poinformuje Zamawiającego o zaistniałym fakcie”,

v.zmianie treści § 9 ust. 1 pkt 10 lit. i) Umowy i nadanie mu następującego brzmienia:

„za odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które nie zostały zgromadzone w pojemniku na odpady komunalne lub w worku, zgodnie z Regulaminem – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 500 zł za każdy ujawniony przypadek tj. kara będzie stanowiła iloczyn: liczba nieruchomości, z której odpady zostały odebrane nieprawidłowo x 500 zł, z wyłączeniem sytuacji, w których obowiązek odbioru odpadów zgromadzonych poza pojemnikiem wynika z innych postanowień niniejszej Umowy, OPZ lub konieczności uprzątnięcia terenu bezpośrednio przyległego do miejsca gromadzenia odpadów w celu zachowania czystości i porządku”,

w.wykreśleniu § 9 ust. 1 pkt 10 lit. n) Umowy.

W wyniku wniesionego odwołania przez wykonawcę FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich, Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 lutego 2026 r. (pismo z dnia 26 lutego 2026 r.) wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego skutecznie przystąpili wykonawca Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu oraz wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. o.o. z siedzibą w Oławie.

Izba stwierdziła, że ww. wykonawcy zgłosili przystąpienie do postępowania w ustawowym terminie, wykazując interes w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść odwołującego.

Przystępujący - wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie pismem z dnia 26 lutego 2026 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Stan prawny ustalony przez Izbę:

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których

zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 353¹ KC, Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.

Zgodnie z art. 99 ust. 1, 2 i 4 ustawy PZP:

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.

2. Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy dostaw, usług lub robót budowlanych. Cechy te mogą odnosić się w szczególności do określonego procesu, metody produkcji, realizacji wymaganych dostaw, usług lub robót budowlanych, lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalne do jego wartości i celów.

4. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, w szczególności przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów.

Zgodnie z art. 433 pkt 1- 3 ustawy PZP, projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać:

1) odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia;

2) naliczania kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem;

3) odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający.

Zgodnie z art. 387 § 1 KC, Zamawiający może zastrzec obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań dotyczących:

1) zamówień na roboty budowlane lub usługi.

Zgodnie z art. 58 § 1 i 2 KC:

§ 1. Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.

§ 2. Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współzycia społecznego.

Zgodnie z art. 462 ust. 1 ustawy PZP, Wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy.

Zgodnie z art. 483 § 1 KC Można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

Zgodnie z art. 5 KC, nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Zgodnie z art. 464 ust. 1, 3, 4-8 ustawy PZP:

1. Wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, jest obowiązany, w trakcie realizacji zamówienia, do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, przy czym podwykonawca lub dalszy podwykonawca jest obowiązany dołączyć zgodę wykonawcy na zawarcie umowy o podwykonawstwo o treści zgodnej z projektem umowy.

3. Zamawiający, w terminie określonym zgodnie z , zgłasza w formie pisemnej, pod rygorem nieważności, zastrzeżenia do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w przypadku gdy:

1) nie spełnia ona wymagań określonych w dokumentach zamówienia;

2) przewiduje ona termin zapłaty wynagrodzenia dłuższy niż określony w ust. 2;

3) zawiera ona postanowienia niezgodne z .

4. Niezgłoszenie zastrzeżeń, o których mowa w ust. 3, do przedłożonego projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie określonym zgodnie z , uważa się za akceptację projektu umowy przez zamawiającego.

5. Wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia.

6. Zamawiający, w terminie określonym zgodnie z , zgłasza w formie pisemnej pod rygorem nieważności sprzeciw do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w przypadkach, o których mowa w ust. 3.

7. Niezgłoszenie sprzeciwu, o którym mowa w ust. 6, do przedłożonej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie określonym zgodnie z , uważa się za akceptację umowy przez zamawiającego.

8. W przypadku umów, których przedmiotem są roboty budowlane, wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia, z wyłączeniem umów o podwykonawstwo o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy oraz umów o podwykonawstwo, których przedmiot został wskazany przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Wyłączenie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie dotyczy umów o podwykonawstwo o wartości większej niż 50 000 złotych. Zamawiający może określić niższą wartość, od której będzie zachodził obowiązek przedkładania umowy o podwykonawstwo.

Zgodnie z art. 484 § 1 i 2 KC:

§ 1. W razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody. Żądanie odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary nie jest dopuszczalne, chyba że strony inaczej postanowiły.

§ 2. Jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej; to samo dotyczy wypadku, gdy kara umowna jest rażąco wygórowana.

Krajowa Izba Odwoławcza – po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskami przedstawionymi w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, stanowiskiem przystępującego, konfrontując je z zebrany w sprawie materiałem procesowym, w tym z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz po wysłuchaniu oświadczeń i stanowisk stron, a także uczestników postępowania odwoławczego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy – ustaliła i zważyła, co następuje:

Skład orzekający stwierdził, że odwołanie dotyczy materii określonej w art. 513 ustawy PZP i podlega rozpoznaniu zgodnie z art. 517 ustawy PZP. Izba stwierdziła również, że nie została wypełniona żadna z przesłanek określonych w art. 528 ustawy PZP, których stwierdzenie skutkowało by odrzuceniem odwołania i odstąpieniem od badania meritum sprawy. Ponadto w ocenie składu orzekającego Odwołujący wykazał, że posiada legitymację materialną do wniesienia środka zaskarżenia zgodnie z przesłankami art. 505 ust. 1 ustawy PZP, tj. ma interes w uzyskaniu zamówienia, a naruszenie przez zamawiającego przepisów ustawy PZP może spowodować poniesienie przez niego szkody polegającej na niezyskaniu zamówienia.

Skład orzekający dokonał oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba – uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy przedłożony przez strony, po dokonaniu ustaleń poczynionych na podstawie dokumentacji postępowania, biorąc pod uwagę zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz stanowiska złożone pisemnie i ustnie do protokołu – stwierdziła, że sformułowane przez Odwołującego zarzuty w zakresie zarzutu nr 1g, nr 1j, nr 4 lit. d, nr 4 lit. g znajdują oparcia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, a tym samym rozpoznawane odwołanie zasługuje na uwzględnienie w powyższym zakresie.

W pierwszej kolejności, Izba zważyła, iż umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 1k, nr 1l, nr 4 lit. b, nr 4 lit. f na podstawie art. 568 pkt 1 ustawy PZP, ze względu na cofnięcie tych zarzutów przez Odwołującego na posiedzeniu. Jednocześnie, Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 1a odnośnie liczby nieruchomości zamieszkałych, nr 1b, nr 1c, 1d odnośnie zasad uznawania reklamacji poprzez określenie trybu ich weryfikacji i sposobu rozstrzygnięcia zasadności reklamacji, nr 1e odnośnie określenia precyzyjnej lub szacunkowej liczby przewidywanych zbiórek objazdowych, nr 1f, nr 1h, 1i, nr 1m, nr 2, nr 4 lit. a, nr 4 lit. c, nr 4 lit. e, ze względu na to, że Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. dokonał modyfikacji OPZ, w tym postanowień projektu umowy, a w konsekwencji postępowanie odwoławcze stało się zbędne w związku z wprowadzoną zmianą treści dokumentacji postępowania, co prowadziło do umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.

Przechodząc do pozostałych zarzutów odwołania, Izba zważyła, iż w zakresie zarzutu nr 1a odnośnie braku przekazania adresów nieruchomości zamieszkałych oraz rodzaju i liczby pojemników, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważyła, iż Zamawiający dokonał modyfikacji OPZ w dniu 12 lutego 2026 r. wskazując: „WAGA! Zamawiający informuje, że na terenie ZMSO mieszkańcy, w zależności od frakcji i rodzaju zabudowy, mogą zbierać odpady komunalne zarówno w pojemnikach, jak i w workach (§ 4 Regulaminu). Wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki należy do obowiązków właścicieli. W przypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie ZMSO stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata ta nie jest uzależniona od liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Zamawiający nie prowadzi ewidencji pojemników, gdyż

nie stanowią one parametru rozliczeniowego systemu. Podstawą kalkulacji ceny ofertowej są dane o liczbie mieszkańców oraz szacunkowych masach odpadów wskazanych w OPZ. Szczegółowy wykaz nieruchomości, dla których złożone zostały deklaracje, zostanie przekazany Wykonawcy po zawarciu umowy”.

Z powyższego wynika więc, iż szczegółowy wykaz nieruchomości objętych deklaracjami, w tym zawierający dane adresowe, zostanie przekazany wybranemu wykonawcy po zawarciu umowy.

Co istotne, jak wynika z dowodu Zamawiającego w postaci opinii Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 12 lutego 2026 r., udostępnienie szczegółowych adresów nieruchomości wraz z informacjami pochodzącymi z deklaracji prowadziłyby do naruszenia zasad minimalizacji danych osobowych oraz tajemnicy skarbowej. Z kolei odnosząc się do rodzaju i liczby pojemników, Izba zważa, iż Zamawiający wprost wskazał na rozprawie, że nie jest w stanie określić liczby pojemników, w szczególności, że mieszkańcy mogą zbierać odpady komunalne zarówno w pojemnikach, jak i workach. Nadto Izba zważa, iż argumentacja Odwołującego na rozprawie, iż Zamawiający był w stanie podać adresy nieruchomości niezamieszkałych jest irrelevantna dla rozstrzygnięcia niniejszego zarzutu, patrząc przez pryzmat ww. opinii IODO, zwłaszcza, że Odwołujący nie przedstawił żadnego dowodu przeciwnego. Podobnie ma się sytuacja dotycząca liczby pojemników, gdzie Odwołujący również nie przedstawił żadnego dowodu Izbie, jedynie odczytując na rozprawie jakieś dane z formularza.

Tym samym, Izba doszła do przekonania, iż obecne dane są wystarczające do sporządzenia kalkulacji ceny oferty, a w konsekwencji zarzut ten jest w ocenie Izby niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu 1d w zakresie terminu odbioru odpadów komunalnych po doręczeniu reklamacji (2 dni robocze), jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w pkt 3.6 ppkt 2 lit. a OPZ wskazał: „W zakresie przyjmowania reklamacji w szczególności: 2) realizacja uzasadnionych reklamacji, w tym w szczególności dotyczących:

- a) braku odbioru odpadów komunalnych (regularne odbiory) w terminie 2 dni roboczych od doręczenia reklamacji, przy czym Wykonawca ma prawo do weryfikacji zasadności reklamacji w oparciu o dane z systemu GPS lub monitoringu wizyjnego. W przypadku wykazania przez Wykonawcę, że usługa została wykonana należyście lub brak jej wykonania nastąpił z przyczyn leżących po stronie właściciela nieruchomości (np. brak udostępnienia pojemnika zgodnie z Regulaminem), reklamację uznaje się za bezzasadną. O braku uznania reklamacji Wykonawca poinformuje Zamawiającego w terminie 1 dnia roboczego od jej otrzymania, przedstawiając stosowne uzasadnienie. Odbiór odpadów odbywać się będzie selektywnie, tj. pojazdem przystosowanym do odbioru danej frakcji odpadów, bez mieszania odpadów np. ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi”.

Izba zważa, iż Odwołujący w treści odwołania nie uzasadnił, czemu akurat realizacja uzasadnionych reklamacji, w tym w szczególności dotyczących braku odbioru odpadów komunalnych (regularne odbiory) w terminie 2 dni roboczych od doręczenia reklamacji, jest terminem nierealnym i nieadekwatnym do przedmiotu zamówienia, a wyłącznie realizacja odbioru odpadów komunalnych od doręczenia reklamacji w terminie 3 dni roboczych, co wynika z żądania Odwołującego. Poza tym, argumentacja Odwołującego na rozprawie o „14 reklamacjach jednego dnia”, czy też „36 reklamacji jednego dnia”, co jak Izba rozumie, okoliczność ta miałaby stanowić o konieczności zmiany OPZ na „termin 3 dni roboczych” nie została w żaden sposób udowodniona.

Tym samym, zarzut ten, jest w ocenie Izby niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu 1e w zakresie obowiązku odbioru odpadów „w każdej ilości” w ramach zbiórek objazdowych albo o wprowadzenie wyjątku w przypadku stwierdzenia, że zgromadzone odpady nie stanowią frakcji objętych zbiórką, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający wskazał w pkt 3 ppkt 3.7 lit. c OPZ: W zakresie ilości odbieranych odpadów komunalnych do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności:

- c) jeżeli dotyczy zgodnie z SWZ - w przypadku organizacji zbiórki objazdowej, odbieranie każdej ilości odpadów wielkogabarytowych (20 03 07), zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (20 01 23, 20 01 35, 20 01 36), tekstyliów (20 01 11, 20 01 10), odpadów rozbiórkowych i budowlanych (17 09 04) oraz zużytych opon (16 01 03)(nie większych niż opony od pojazdów osobowych), które zostaną wystawione przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych przed posesją, przy altankach śmietnikowych lub w miejscach wskazanych przez zarządców nieruchomości wielolokalowych oraz przy pojemnikach do gromadzenia odpadów komunalnych wytworzonych w rodzinnych ogrodach działkowych.

UWAGA! Z zastrzeżeniem gwarantowanej liczby zbiórek objazdowych, o których mowa poniżej, Zamawiający zastrzega sobie prawo do zmniejszenia liczby zbiórek objazdowych lub całkowite od nich odstąpienie.

Szacunkowa liczba zbiórek objazdowych – 2 zbiórki w ciągu roku.

Gwarantowana liczba zbiórek objazdowych – 3 zbiórki w trakcie obowiązywania umowy.

Wykonawca nie ma obowiązku odbierania odpadów zgromadzonych niezgodnie z Regulaminem, w tym odpadów nieposegregowanych lub nieobjętych powyższym wykazem.

Zamawiający informuje dodatkowo mieszkańców terenu ZMSO o zasadach wystawiania odpadów na stronie internetowej: https://www.sleza-olawa.pl/strona-3371-zbiorka_objazdowa.html."

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby obowiązek odbioru „każdej ilości” odpadów w ramach zbiórki objazdowej został wyraźnie ograniczony do ściśle wskazanych frakcji odpadów, z podaniem ich kodów. Tym samym zakres świadczenia ma charakter zamknięty i dotyczy wyłącznie odpadów objętych przedmiotem zamówienia, na co słusznie wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie.

Poza tym, nie można tracić z pola widzenia, iż w przedmiotowym postanowieniu wprost zastrzeżono, że wykonawca nie ma obowiązku odbierania odpadów zgromadzonych niezgodnie z Regulaminem ani nieobjętych wykazem frakcji.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Izby, argumentacja Odwołującego, iż: „Wykonawcy powinni mieć możliwość nieodebrania odpadów, kiedy stwierdzone zostaną naruszenia jeśli chodzi o prawidłową selekcję i klasyfikację odpadów przez mieszkańców” została zdaniem Izby wypełniona przez Zamawiającego.

Jedynie na marginesie Izba wskazuje, iż w przedmiotowym postępowaniu mamy do czynienia z wynagrodzeniem kosztorysowym, co oznacza, iż w takim przypadku wynagrodzenie uzależnione jest od ilości odebranych odpadów.

Konkludując, nie można twierdzić, iż „ten obowiązek jest niemożliwy do wykonania przez wykonawcę”. Tym samym, zdaniem Izby, zarzut ten jest w ocenie Izby niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu 1g, jest on w ocenie Izby zasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w pkt 3 ppkt 3.9 lit. b OPZ wskazał: „W zakresie odbioru odpadów komunalnych do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności:

b) w przypadku tymczasowego braku możliwości przyjmowania odpadów przez instalację, o której mowa pod lit. a) dopuszcza się skierowanie strumienia odpadów do innej instalacji uzgodnionej z Zamawiającym. Zamawiający pokryje dodatkowe i udokumentowane koszty powstałe w wyniku zmiany instalacji. W przypadku trwałego zaprzestania przyjmowania odpadów przez instalację, o której mowa pod lit. a), zmiana instalacji i warunki współpracy zostaną uzgodnione z Wykonawcą zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 projektu umowy – załącznik nr 3 do SWZ”, co ma też swoje odzwierciedlenie w § 6 ust. 9 pkt 2 projektu umowy.

W ocenie Izby, zarzut ten koncentrował się na sytuacji, co się stanie, w której wskazana przez Zamawiającego instalacja (tj. Zakład Gospodarowania Odpadami Gać” sp. z o.o. z siedzibą w Gać) odmówi przyjęcia odpadów, które zostaną już odebrane przez wykonawcę, a Zamawiający i wykonawca nie dojdą do porozumienia w sprawie zawarcia aneksu.

W ocenie Izby, postanowienie OPZ i projektu umowy odnoszące się do przypadku tymczasowego braku możliwości przyjmowania odpadów przez instalację, jak i przypadku trwałego zaprzestania przyjmowania odpadów przez instalację, jest nieprecyzyjne, ponieważ mowa jest tylko odpowiednio o „skierowaniu strumienia odpadów do innej instalacji uzgodnionej z Zamawiającym”, czy też „zmiana instalacji i warunki współpracy zostaną uzgodnione z Wykonawcą”, co w żaden sposób zapis taki nie daje gwarancji porozumienia między stronami.

Tym samym, w ocenie Izby, zasadne jest wskazanie przez Zamawiającego innej instalacji lub stacji przeładunkowej na wypadek odmowy zagospodarowania odpadów przez Zakład Gospodarowania Odpadami Gać sp. z o.o. już na tym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Nadto Izba zważa, iż argumentacja Zamawiającego, iż przedmiotem zamówienia jest tylko „odbiór”, to w ocenie Izby jest ona irrelevantna dla rozstrzygnięcia niniejszego zarzutu, ponieważ zdaniem Izby, każdy wykonawca, w tym Odwołujący powinien wiedzieć dokładnie, do jakiej innej instalacji lub stacji przeładunkowej ma przekazać odpady na wypadek odmowy zagospodarowania odpadów przez Zakład Gospodarowania Odpadami Gać sp. z o.o.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Izby, zarzut ten jest zasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 1j, jest on w ocenie Izby zasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w pkt 3 ppkt 3.7 lit. b OPZ wskazał: „W zakresie ilości odbieranych odpadów komunalnych do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności:

b) odbieranie każdej ilości, wszystkich frakcji odpadów komunalnych stanowiących przedmiot zamówienia, wytworzonych na terenie wszystkich nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, zgromadzonych w pojemnikach i workach (zgodnie z obowiązującym Regulaminem) sprzed nieruchomości, jak również z altanek śmietnikowych (dostępnych od strony ulicy), przy czym po opróżnieniu pojemników należy odstawiać je w miejsce, z którego zostały zabrane, według zasad określonych w Regulaminie oraz ustawić pozostałe pojemniki w miejsca, z których zostały przestawione.

Odstawienie pojemnika na miejsce oznacza odstawienie pojemnika na to samo miejsce, z którego został zabrany. Jeśli pojemnik został wzięty z konkretnego stanowiska, pomieszczenia lub wyznaczonego punktu, to po opróżnieniu należy go odstawić z powrotem w pierwotne miejsce. Weryfikacja obowiązku nastąpi na podstawie zamontowanych na pojeździe kamer, nagrań lub innych dowodów, w tym dostarczonych przez mieszkańców zgłaszających reklamację”, co też ma swoje odzwierciedlenie w § 6 ust. 7 pkt 2 projektu umowy.

Biorąc powyższy zapis pod uwagę, w ocenie Izby, argumentacja Zamawiającego, że „odstawienie pojemnika oznacza

ustawienie go w tym samym miejscu, z którego został zabrany- tj. na to samo stanowisko, do tego samego pomieszczenia lub wyznaczonego punktu” wcale nie oznacza, że zapis ten jest precyzyjny, ponieważ, jak wskazywał Odwołujący w treści odwołania „dochodziło w przeszłości do nadużywania przez Zamawiającego prawa do karania za nieodstawienie pojemników na miejsce. Czasem wręcz absurdalne przypadki prowadziły do naliczenia kary, jak przykładowo zamiana pojemników miejscami (mimo odstawienia w to samo miejsce), lub odchylenie od miejsca pozostawienia pojemnika o kilka centymetrów”, co potwierdzają dowody przedłożone przez Odwołującego na posiedzeniu i rozprawie w postaci dokumentacji zdjęciowej z dnia 27 lutego 2026 r., informacji o naliczonej karze za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany z dnia 11 marca 2026 r. oraz pismo wykonawcy z dnia 17 marca 2026 r.

W konsekwencji powyższego, zdaniem Izby, Zamawiający naruszył przepis art. 99 ust.1 ustawy PZP poprzez brak precyzyjnego opisanie „odstawienia pojemników na miejsce”.

Tym samym, zdaniem Izby, zarzut ten jest zasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 3, jest on w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. zmienił treść SWZ, w tym projekt umowy (załącznik nr 3 do SWZ), poprzez obniżenie sumy miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy, od której możliwa jest waloryzacja, z przedziału pomiędzy -3,5% do +3,5% na przedział pomiędzy -2,5% do +2,5%, co wynika z § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy, zgodnie z którym: „Ponadto, strony mają możliwość dokonania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w zakresie zmiany wysokości jednostkowej stawki ryczałtowej, o której mowa w § 8 ust. 1, w przypadku zmiany:

5) ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia – jeżeli nastąpi zmiana cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia, a suma miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy i następnie po upływie kolejnych 6 miesięcy, będzie mieściła się poza przedziałem od -2,5 % do +2,5%, zgodnie z komunikatami Prezesa GUS.

- strona jest zobowiązana zwrócić się o wprowadzenie zmiany w terminie do 30 dni od upływu kolejnych 6 miesięcy wykonywania umowy, których zmiana dotyczy, pod rygorem nierozpatrzenia wniosku”.

Izba zważa, iż Zamawiający między innymi w sprawie KIO 446/26 przytacza źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-centowarow-i-uslug-konsumpcyjnych-potinfacja-/miesieczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslugkonsumpcyjnych-od-1982-roku/> (dostęp: 23.02.2026 r., godz. 9:08), z którego wynika, iż w okresach podwyższonej dynamiki cen zsumowana zmiana wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI), liczonych jako „poprzedni miesiąc = 100”, w ujęciu 6-miesięcznym przekraczała poziom 102,5.

Oznacza to, że w praktyce zmiana CPI w 6-miesięcznym okresie może przekroczyć przyjęty w projekcie umowy próg $\pm 2,5\%$, co w ocenie Izby skutkuje możliwością uruchomienia mechanizmu waloryzacji.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

W ocenie Izby, należy zauważyć, iż z powyższego przepisu ustawy nie wynika, że strona wnioskująca o waloryzację uzyska pełne pokrycie zmian cen, jak również ustawodawca w żaden sposób nie narzucił długości okresów waloryzacyjnych, czy też minimalnego progu aktywacji mechanizmu waloryzacyjnego i minimalnego limitu waloryzacji.

Co istotne, ww. postanowienie umowne zawiera wszystkie wymagane elementy wynikające z art. 439 ust. 1 ustawy PZP, a mianowicie: mechanizm waloryzacyjny opiera się na wskaźniku publikowanym przez Prezesa GUS, przewiduje cykliczną (6-miesięczną) weryfikację, określa początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia, umożliwia zarówno podwyższenie, jak i obniżenie wynagrodzenia, zawiera wzór przeliczeniowy (co wynika z § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu

umowy).

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba doszła do przekonania, iż mechanizm zaproponowany przez Zamawiającego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie ma charakteru „iluzorycznego”, ponieważ w ocenie Izby próg waloryzacyjny w wysokości $\pm 2,5\%$ pozwala reagować na rzeczywiste zmiany poziomu cen, zapewniając równowagę ekonomiczną stron, co żaden sposób nie prowadzi do niezgodności z art. 439 ustawy PZP.

Niezależnie od powyższego, Izba zważa, Odwołującynie wykazał, aby próg $\pm 2,5\%$ był nierealny do osiągnięcia ani, aby 30-dniowy termin na złożenie wniosku o zmianę wynagrodzenia pod rygorem nierozpatrzenia wniosku, uniemożliwił skorzystanie z klauzuli waloryzacyjnej.

Poza tym, należy podkreślić, a czego zdaje się nie zauważać Odwołujący, iż 30-dniowy termin na złożenie wniosku o zmianę wynagrodzenia pod rygorem nierozpatrzenia wniosku, nie oznacza obowiązku zawarcia aneksu w tym terminie, ponieważ, jak słusznie wskazuje Zamawiający „w tym czasie należy jedynie złożyć wniosek o zawarcie aneksu. Procedura dalszego badania wniosku została odrębnie uregulowana: druga strona ma 21 dni na jego ocenę, może wzywać do uzupełnień i wyjaśnień, a zmiana następuje dopiero po zawarciu aneksu”, co wynika z § 10 ust. 3 pkt 2 projektu umowy.

Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „rygor nierozpatrzenia dotyczy wyłącznie sytuacji całkowitego zaniechania zgłoszenia żądania w przewidzianym cyklu, a nie usuwalnych braków formalnych”, a w konsekwencji zdaniem Izby wymóg 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o zmianę wynagrodzenia pod rygorem nierozpatrzenia wniosku, nie jest ani nadmierny, ani nieproporcjonalny.

W konsekwencji, powyższego, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 4 lit. d, jest on w ocenie Izby zasadny.

W pierwszej kolejności, należy zauważyć, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. zmienił treść SWZ, w tym projekt umowy (załącznik nr 3 do SWZ) zmieniając wysokość kary za nieodstawienie pojemnika na 500 zł za każdy przypadek, co wynika z § 9 ust. 1 pkt 7 projektu umowy: „za nieodstawienie pojemnika w miejsce, z którego został odebrany lub przestawiony, zgodnie z § 6 ust. 7 pkt 2) – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości 500 zł za każdy przypadek”.

Izba zważa, iż argumentacja Zamawiającego, co do tego, iż obowiązek odstawienia pojemników w miejsce, z którego zostały odebrane, ma bezpośrednie znaczenie dla porządku i bezpieczeństwa w miejscach gromadzenia odpadów, Izba zgadza się co do zasady z powyższym stwierdzeniem Zamawiającego, jednakże w ocenie Izby kara ustanowiona przez Zamawiającego jest rażąco wygórowana, nawet przy dokonanej modyfikacji tej kary. Zdaniem Izby, tak ukształtowana wysokość kary w dalszym ciągu ma charakter bardziej represyjny niż kompensacyjny.

Tym samym, w ocenie Izby, zarzut ten jest zasadny, a w konsekwencji Izba uznała żądanie Odwołującego obniżenia kary do wysokości 100 zł za każdy ujawniony przypadek, za zasadne.

Odnosząc się do zarzutu nr 4 lit. g, jest on w ocenie Izby zasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w § 9 ust. 1 pkt 10 lit. i) wskazał: „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne:

10) W pozostałym zakresie dotyczącym obowiązków Wykonawcy:

i) za odebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które nie zostały zgromadzone w pojemniku na odpady komunalne lub w worku, zgodnie z Regulaminem – Wykonawca zapłaci karę umowną w wysokości w wysokości 500 zł za każdy ujawniony przypadek, tj. kara będzie stanowiła iloczyn: liczba nieruchomości, z których odpady zostały odebrane nieprawidłowo \times 500 zł, z wyłączeniem sytuacji, w których obowiązek odbioru odpadów zgromadzonych poza pojemnikiem będzie wynikał z ustaleń z Zamawiającym lub będzie dotyczył odpadów odbieranych w ramach zbiórek objazdowych”.

Izba zważa, iż Odwołujący w ramach powyższego zarzutu podnosił, iż w przypadku „nagromadzenia odpadów luzem np.: kartonów przyniesionych przez mieszkańca, podczas odbioru odpadów frakcji papier, gdy pojemnik będzie właśnie na pojeździe, jak też w sytuacji uszkodzenia/zniszczenia pojemnika i oczekiwania na nowy przez jego właściciela, Wykonawca odbierając odpady luzem naraża się na karę umowną” za „nieprawidłowy” odbiór odpadów, które Wykonawca ma obowiązek uprzątnąć w ramach dbałości o czystość i porządek w gminach.

Biorąc powyższą argumentację Odwołującego, Izba doszła do przekonania, iż ze względu na konieczność utrzymania czystości i porządku w gminach, tak, aby nie doszło do zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego, Izba uznała, iż żądanie wyłączenia kary w sytuacji, w których obowiązek odbioru odpadów zgromadzonych poza pojemnikiem wynika z innych postanowień umowy, OPZ lub konieczności uprzątnięcia terenu bezpośrednio przyległego do miejsca gromadzenia odpadów w celu zachowania czystości i porządku, za zasadne, niezależnie od wprowadzenia przez Zamawiającego postanowienia, iż kara nie dotyczy sytuacji, w których odbiór poza pojemnikiem wynika z ustaleń z Zamawiającym lub dotyczy zbiórek objazdowych.

W związku z powyższym, w ocenie Izby, zarzut ten jest zasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 4 lit. h, jest on w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Zamawiający w § 9 ust. 1 pkt 10 lit. n) wskazał: „Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne:

10) W pozostałym zakresie dotyczącym obowiązków Wykonawcy:

n) za ręczne opróżnianie pojemników z systemem grzebieniowym - Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 100 zł za każdy stwierdzony przypadek, tj. kara będzie stanowiła iloczyn: liczba opróżnionych ręcznie pojemników x 100 zł. Powyższe nie dotyczy sytuacji, w których uszkodzenia pojemnika uniemożliwią jego opróżnienie przez system załadowniczy śmieciarki”.

Izba zważy, iż żądanie Odwołującego wykreślenia powyższego postanowienia jest w ocenie Izby niezasadne, zwłaszcza, że Zamawiający zmodyfikował ww. postanowienie umowne, wskazując, iż kara nie będzie naliczana, jeżeli ręczne opróżnienie wynika z uszkodzenia pojemnika uniemożliwiającego opróżnienie mechaniczne.

Niezależnie od powyższego, Izba zważy, iż argumentacja Odwołującego, że postanowienie umowne nie wyłącza morfologii odpadów, podczas gdy: „W okresie zimowym odpady często przymarzają do dnia lub ścianek, a w okresie letnim odpady mokre mogą się „skleić” nie została w żaden sposób wykazana przez Odwołującego.

Tym samym, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

III.KIO 446/26:

Zamawiający – Związek Międzygminny Ślęza - Oława – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1165 ze zm., dalej „ustawa Pzp”) pod nazwą: „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Związku Międzygminnego Ślęza – Oława z terenu następujących gmin: Borów, Ciepłowody, Czernica, Miasto Oława, Przeworno, Siechnice, Żórawina” (znak sprawy: DMK.271.1.2026.MJ).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/S 013-40975.

W dniu 30 stycznia 2026 r. wykonawca Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu wniósł odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia.

Odwołujący zarzucił naruszenie następujących przepisów:

1.naruszenie art. 433 pkt 4 p.z.p. w zw. z art. 99 ust. 1 p.z.p. oraz art. 16 pkt 1 p.z.p., poprzez ukształtowanie opisu przedmiotu zamówienia oraz postanowień projektu umowy w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, polegający na braku określenia minimalnego, gwarantowanego zakresu świadczenia Zamawiającego, przy jednoczesnym nałożeniu na Wykonawcę obowiązku odbioru każdej ilości odpadów oraz zastrzeżeniu możliwości dowolnego ograniczenia lub rezygnacji z realizacji części usług, w szczególności zbiórek objazdowych, bez zapewnienia mechanizmu minimalnego wynagrodzenia, co prowadzi do przerzucenia na Wykonawcę nieograniczonego ryzyka ilościowego i ekonomicznego oraz uniemożliwia rzetelną i porównywalną kalkulację ceny ofertowej.

2.naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 w zw. z art. 99 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 p.z.p., poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niewyczerpujący i niejednoznaczny w zakresie ilości odpadów przewidzianych do odbioru, polegający na podaniu wyłącznie historycznych danych ilościowych według kodów odpadów oraz łącznych, szacunkowych mas odpadów bez rozbicia ich na poszczególne frakcje w okresie realizacji umowy, a także poprzez pominięcie przewidywalnego wpływu wdrożenia systemu kaucyjnego na strukturę i ilości strumienia odpadów komunalnych, przy jednoczesnym przerzuceniu całego ryzyka ilościowego na Wykonawcę, co uniemożliwia rzetelną kalkulację ceny ofertowej oraz prowadzi do nieporównywalności ofert.

3.naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 20 p.z.p., art. 439 ust. 1 i 2 p.z.p., art. 99 ust. 1 p.z.p., art. 16 p.z.p., art. 17 ust. 1 p.z.p. oraz art. 353' k.c. oraz art. 5 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 p.z.p., poprzez ukształtowanie w § 10 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy klauzuli waloryzacyjnej w sposób niejednoznaczny i nieadekwatny do długości realizacji zamówienia, nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, niezapewniający ekwiwalentności świadczeń stron umowy oraz naruszający równowagę kontraktową, w szczególności poprzez brak jednoznacznego określenia początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia, uzależnienie uruchomienia waloryzacji wyłącznie od zmiany wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w „ostatnich 6 miesiącach” niezależnie od skumulowanego wzrostu kosztów w całym okresie realizacji umowy oraz wprowadzenie maksymalnego limitu łącznej zmiany wynagrodzenia na poziomie od -6% do +6%, co prowadzi do pozorności mechanizmu waloryzacji i przerzucenia na wykonawcę zasadniczego ryzyka inflacyjnego.

4. naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 8) p.z.p. w zw. z art. 112 ust. 1 p.z.p. i art. 116 ust. 1 p.z.p. w zw. oraz art. 16 pkt 1 i 2 p.z.p., poprzez sformułowanie w Rozdziale V ust. 2 pkt 4 SWZ warunku udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia w sposób niejednoznaczny i nieprecyzyjny, polegający na braku określenia, czy wymagane doświadczenie ma wynikać z jednej umowy czy może być sumowane z kilku umów, braku wskazania minimalnego okresu realizacji umowy oraz braku rozstrzygnięcia, czy to samo doświadczenie może być wykazywane dla więcej niż jednej części zamówienia, co narusza zasadę przejrzystości i równego traktowania wykonawców oraz pozostawia Zamawiającemu nadmierną swobodę interpretacyjną na etapie badania i oceny ofert.

5. naruszenie art. 455 ust. 1 pkt 1 p.z.p. w zw. z art. 99 ust. 1 p.z.p. i art. 16 pkt 1 p.z.p. oraz art. 353¹ k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 p.z.p., poprzez ukształtowanie postanowień OPZ oraz projektu umowy w sposób uzależniający realizację zamówienia – w szczególności organizację transportu, harmonogramy odbioru odpadów oraz koszty realizacji usług – od zasad funkcjonowania jednej, wskazanej przez Zamawiającego instalacji prowadzonej przez „Zakład Gospodarowania Odpadami Gać” sp. z o.o., przy jednoczesnym braku jakichkolwiek mechanizmów zmiany umowy lub dostosowania wynagrodzenia na wypadek zmiany regulaminu tej instalacji lub ograniczenia jej zdolności przyjmowania odpadów, co prowadzi do przerzucenia na Wykonawcę całego ryzyka organizacyjnego i regulacyjnego związanego z działalnością podmiotu trzeciego oraz narusza zasadę proporcjonalności i równowagi kontraktowej stron.

6. naruszenie art. 99 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 20) oraz 16 pkt 1 p.z.p. w zw. z art. 353¹ k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 p.z.p., poprzez narzucenie w pkt 3.4 pkt 4 OPZ oraz § 6 ust. 4 pkt 4) projektu umowy obowiązku odbioru zmieszanych odpadów komunalnych w pierwszej kolejności w przypadku odbioru w danym dniu dwóch frakcji odpadów, co stanowi nieuzasadnioną ingerencję w organizację realizacji zamówienia, nieznaną oparcia w przepisach art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. oraz naruszającą zasadę proporcjonalności i równowagi kontraktowej stron oraz swobody umów.

7. naruszenie art. 99 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 4 p.z.p. oraz art. 16 pkt 1 i 2 p.z.p., poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niekompletny, niewystarczający i wewnętrznie sprzeczny, polegający na zaniechaniu przekazania wykonawcom kluczowych informacji dotyczących zakresu nieruchomości objętych odbiorem poszczególnych frakcji odpadów, w szczególności poprzez brak wykazu zabudowy wielolokalowej oraz brak informacji o liczbie i adresach nieruchomości, na których bioodpady nie będą odbierane z uwagi na zadeklarowane kompostowanie, co uniemożliwia wykonawcom prawidłowe zaplanowanie realizacji usługi oraz rzetelne skalkulowanie ofert, naruszającą zasadę przejrzystości i równego traktowania wykonawców.

8. naruszenie art. 99 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 p.z.p. oraz art. 16 pkt 1 p.z.p., poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący i niespójny, polegający na niekompletnym i wadliwym uregulowaniu zasad realizacji zbiórek objazdowych obejmujących m.in.: tekstylia, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady budowlane i rozbiórkowe oraz zużyte opony, w szczególności poprzez brak określenia kodów odpadów przewidzianych do odbioru, brak szacunkowych ilości tych odpadów, brak zasad ich gromadzenia i zabezpieczenia przez właścicieli nieruchomości, brak jednoznacznego określenia zakresu obowiązków Wykonawcy w przypadku nieprawidłowego przygotowania odpadów do odbioru, a także poprzez ukształtowanie obowiązku przekazywania odpadów odebranych w ramach zbiórek objazdowych do PSZOK w sposób nieuwzględniający przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach, co prowadzi do przerzucenia na Wykonawcę nieograniczonego ryzyka organizacyjnego, ekonomicznego i administracyjnego, uniemożliwia rzetelną kalkulację ceny ofertowej oraz narusza zasadę proporcjonalności i przejrzystości postępowania.

9. naruszenie art. 99 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 4 p.z.p. oraz art. 16 pkt 1 i 2 p.z.p. w zw. z rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny, niespójny i sprzeczny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz obowiązującym Regulaminem, polegający na posłużeniu się w dokumentach zamówienia wobec nieruchomości niezamieszkałych nieokreślonymi i nieznanymi przepisom prawa pojęciami frakcji „mieszana” oraz „pozostałości”, bez ich zdefiniowania i bez wskazania pełnego zakresu frakcji zbieranych selektywnie, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie zakresu świadczenia, naraża Wykonawcę na ryzyko naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz prowadzi do braku przejrzystości postępowania i przerzucenia odpowiedzialności prawnej na Wykonawcę.

Opierając się na przedstawionych zarzutach Odwołujący wnosilo uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania modyfikacji dokumentów zamówienia w sposób określony w uzasadnieniu poszczególnych zarzutów.

Wniosek dotyczący modyfikacji dokumentów zamówienia obejmuje także zmiany dokumentacji postępowania wprost w żądaniu nie wskazane, ale konieczne do wprowadzenia z uwagi na zakres żądania wykonawcy – tj. zmiany będące konsekwencją żądanych zmian.

W wyniku wniesionego odwołania przez wykonawcę Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu, Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 lutego 2026 r. (pismo z dnia 26 lutego 2026 r.) wnosilo o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego skutecznie przystąpili wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie oraz wykonawca FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich.

Izba stwierdziła, że ww. wykonawcy zgłosili przystąpienie do postępowania w ustawowym terminie, wykazując interes w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść odwołującego.

Przystępujący - wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie pismem z dnia 26 lutego 2026 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Przystępujący - wykonawca FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanach Wrocławskich pismem z dnia 26 lutego 2026 r. wnosił o uwzględnienie odwołania.

Stan prawny ustalony przez Izbę:

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

- 1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;
- 2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:
 - a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub
 - b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;
- 3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;
- 4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 353¹ KC, 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.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy PZP:

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.

Zgodnie z art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, Dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia:

- 1) niezależnie od wartości tej zmiany, o ile została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia, w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, które mogą obejmować postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości ceny, jeżeli spełniają one łącznie następujące warunki:
 - a) określają rodzaj i zakres zmian,
 - b) określają warunki wprowadzenia zmian,
 - c) nie przewidują takich zmian, które modyfikowałyby ogólny charakter umowy.

Zgodnie z art. 433 pkt 4 ustawy PZP, projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

Zgodnie z art. 5 KC, 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.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 pkt 4, 20 ustawy PZP, SWZ zawiera co najmniej:

- 4) opis przedmiotu zamówienia;
- 8) informację o warunkach udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- 20) projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy PZP, Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy PZP, W odniesieniu do zdolności technicznej lub zawodowej zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. W szczególności zamawiający może wymagać, aby wykonawcy spełniali

wymagania odpowiednich norm zarządzania jakością, w tym w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, oraz systemów lub norm zarządzania środowiskowego, wskazanych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza – po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskami przedstawionymi w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, stanowiskami przystępujących, konfrontując je z zebrany w sprawie materiałem procesowym, w tym z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz po wysłuchaniu oświadczeń i stanowisk stron, a także uczestników postępowania odwoławczego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy – ustaliła i zważyła, co następuje:

Skład orzekający stwierdził, że odwołanie dotyczy materii określonej w art. 513 ustawy PZP i podlega rozpoznaniu zgodnie z art. 517 ustawy PZP. Izba stwierdziła również, że nie została wypełniona żadna z przesłanek określonych w art. 528 ustawy PZP, których stwierdzenie skutkowałoby odrzuceniem odwołania i odstąpieniem od badania meritum sprawy. Ponadto w ocenie składu orzekającego Odwołujący wykazał, że posiada legitymację materialną do wniesienia środka zaskarżenia zgodnie z przesłankami art. 505 ust. 1 ustawy PZP, tj. ma interes w uzyskaniu zamówienia, a naruszenie przez zamawiającego przepisów ustawy PZP może spowodować poniesienie przez niego szkody polegającej na nieuzyskaniu zamówienia.

Skład orzekający dokonał oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który stanowi, że Izba uwzględni odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Izba – uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy przedłożony przez strony, po dokonaniu ustaleń poczynionych na podstawie dokumentacji postępowania, biorąc pod uwagę zakres sprawy zakreślony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz stanowiska złożone pisemnie i ustnie do protokołu – stwierdziła, że sformułowane przez Odwołującego zarzuty nr 1, nr 3 i nr 6 nie znajdują oparcia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, a tym samym rozpoznawane odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności, Izba zważyła, iż umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów nr 2, nr 4, nr 5, nr 7, nr 8, nr 9 na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP, ze względu na to, że Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. dokonał modyfikacji OPZ, w tym postanowień projektu umowy, a w konsekwencji postępowanie odwoławcze stało się zbędne w związku z wprowadzoną zmianą treści dokumentacji postępowania, co prowadziło do umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2 ustawy PZP.

Przechodząc do pozostałych zarzutów odwołania, Izba zważyła, iż zarzut nr 1, jest w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważyła, iż Odwołujący zarzuca, iż Zamawiający ukształtował opis przedmiotu zamówienia oraz postanowienia projektu umowy w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący poprzez brak określenia minimalnego, gwarantowanego zakresu świadczenia. W ocenie Odwołującego, Zamawiający zastrzegł sobie możliwość ograniczenia zakresu usług, w szczególności w odniesieniu do zbiórek objazdowych, bez zapewnienia minimalnego wynagrodzenia, co miałoby zdaniem Odwołującego prowadzić do przerzucenia nieograniczonego ryzyka ilościowego i ekonomicznego na Wykonawcę.

Izba nie zgadza się z powyższą argumentacją Odwołującego.

W pierwszej kolejności, Izba zważyła, iż zgodnie z art. 433 pkt 4 ustawy PZP, projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

Izba zważyła, iż Zamawiający wskazał w pkt 3 ppkt 3.7 lit. b i c OPZ: W zakresie ilości odbieranych odpadów komunalnych do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności:

b) odbieranie każdej ilości, wszystkich frakcji odpadów komunalnych stanowiących przedmiot zamówienia, wytworzonych na terenie wszystkich nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, zgromadzonych w pojemnikach i workach (zgodnie z obowiązującym Regulaminem) sprzed nieruchomości, jak również z altanek śmietnikowych (dostępnych od strony ulicy), przy czym po opróżnieniu pojemników należy odstawić je w miejsce, z którego zostały zabrane, według zasad określonych w Regulaminie oraz ustawić pozostałe pojemniki w miejsca, z których zostały przedstawione.

Odstawienie pojemnika na miejsce oznacza odstawienie pojemnika na to samo miejsce, z którego został zabrany. Jeśli pojemnik został wzięty z konkretnego stanowiska, pomieszczenia lub wyznaczonego punktu, to po opróżnieniu należy go odstawić z powrotem w pierwotne miejsce. Weryfikacja obowiązku nastąpi na podstawie zamontowanych na pojeździe kamer, nagrań lub innych dowodów, w tym dostarczonych przez mieszkańców zgłaszających reklamację;

c) jeżeli dotyczy zgodnie z SWZ - w przypadku organizacji zbiórki objazdowej, odbieranie każdej ilości odpadów wielkogabarytowych (20 03 07), zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (20 01 23, 20 01 35, 20 01 36), tekstyliów (20 01 11, 20 01 10), odpadów rozbiórkowych i budowlanych (17 09 04) oraz zużytych opon (16 01 03)(nie większych niż opony od pojazdów osobowych), które zostaną wystawione przez właścicieli nieruchomości

zamieszkałych przed posesję, przy altankach śmietnikowych lub w miejscach wskazanych przez zarządców nieruchomości wielolokalowych oraz przy pojemnikach do gromadzenia odpadów komunalnych wytworzonych w rodzinnych ogrodach działkowych.

UWAGA! Z zastrzeżeniem gwarantowanej liczby zbiórek objazdowych, o których mowa poniżej, Zamawiający zastrzega sobie prawo do zmniejszenia liczby zbiórek objazdowych lub całkowite od nich odstąpienie.

Szacunkowa liczba zbiórek objazdowych – 2 zbiórki w ciągu roku.

Gwarantowana liczba zbiórek objazdowych – 3 zbiórki w trakcie obowiązywania umowy.

Wykonawca nie ma obowiązku odbierania odpadów zgromadzonych niezgodnie z Regulaminem, w tym odpadów nieposegregowanych lub nieobjętych powyższym wykazem.

Zamawiający informuje dodatkowo mieszkańców terenu ZMSO o zasadach wystawiania odpadów na stronie internetowej: https://www.sleza-olawa.pl/strona-3371-zbiorka_objazdowa.html."

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby obowiązek odbioru „każdej ilości” odpadów determinowany jest rzeczywistą ilością odpadów powstających na terenie gmin, a nie uznaniową decyzją Zamawiającego. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż wynagrodzenie w przedmiotowym postępowaniu ma charakter kosztorysowy, czyli zależy od ilości odebranych odpadów.

Nadto, należy zauważyć, że świadczenie główne, tj. odbiór odpadów komunalnych w systemie harmonogramowym, ma charakter ciągły i obligatoryjny, wynikający z ustawowych obowiązków Zamawiającego w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, a w konsekwencji rację ma Zamawiający, iż w takim przypadku „nie może zrezygnować z jego realizacji według własnego uznania ani ograniczyć go w sposób dowolny”.

Jak słusznie bowiem wskazuje Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: „Art. 433 pkt 4 ustawy Pzp nie ustanawia generalnego obowiązku określania minimalnego zakresu świadczenia w każdym przypadku, lecz zakazuje konstruowania klauzul redukcyjnych pozwalających na dowolne zmniejszenie zakresu zamówienia bez jednoczesnego wskazania poziomu gwarantowanego”, a z taką klauzulą o redukcji zamówienia, tj. dowolną redukcją odbioru odpadów komunalnych, nie mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu, ze względu na to, iż odbiór odpadów komunalnych ma charakter ciągły i obligatoryjny wynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z kolei odnosząc się do obowiązku odbioru „każdej ilości” odpadów w ramach zbiórki objazdowej, to został on wyraźnie ograniczony do ściśle wskazanych frakcji odpadów, z podaniem ich kodów. Tym samym zakres świadczenia ma charakter zamknięty i dotyczy wyłącznie odpadów objętych przedmiotem zamówienia, wprowadzając jednocześnie gwarantowaną liczbę zbiórek objazdowych, tj. 3 w okresie obowiązywania umowy.

Oznacza to, iż zastrzeżenie możliwości ograniczenia liczby zbiórek dotyczy wyłącznie zakresu przekraczającego poziom gwarantowany, a zatem, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie dochodzi do sytuacji całkowitej dowolności ani do pozostawienia wykonawcy w niepewności co do realizacji tej części zamówienia.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 3, jest on w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż Odwołujący zarzuca niejednoznaczne i nieadekwatne ukształtowanie klauzuli waloryzacyjnej w § 10 ust. 2 pkt 5 oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy.

Izba zważa, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. zmienił treść SWZ, w tym projekt umowy (załącznik nr 3 do SWZ), poprzez obniżenie sumy miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy, od której możliwa jest waloryzacja, z przedziału pomiędzy -3,5% do +3,5% na przedział pomiędzy -2,5% do +2,5%, co wynika z § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy, jak również dokonał modyfikacji § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy.

Jak wynika z przytoczonego przez Zamawiającego źródła: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-centowarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-miesieczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslugkonsumpcyjnych-od-1982-roku/> (dostęp: 23.02.2026 r., godz. 9:08), w okresach podwyższonej dynamiki cen zsumowana zmiana wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI), liczonych jako „poprzedni miesiąc = 100”, w ujęciu 6-miesięcznym przekraczała poziom 102,5.

Oznacza to, że w praktyce zmiana CPI w 6-miesięcznym okresie może przekroczyć przyjęty w projekcie umowy próg $\pm 2,5\%$, co w ocenie Izby skutkuje możliwością uruchomienia mechanizmu waloryzacji.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

W ocenie Izby, należy zauważyć, iż z powyższego przepisu ustawy nie wynika, że strona wnioskująca o waloryzację uzyska pełne pokrycie zmian cen, jak również ustawodawca w żaden sposób nie narzucił długości okresów waloryzacyjnych, czy też minimalnego progu aktywacji mechanizmu waloryzacyjnego i minimalnego limitu waloryzacji.

Izba zważa, iż zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy, Zamawiający wskazał: „Ponadto, strony mają możliwość dokonania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w zakresie zmiany wysokości jednostkowej stawki ryczałtowej, o której mowa w § 8 ust. 1, w przypadku zmiany:

5) ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia – jeżeli nastąpi zmiana cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia, a suma miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy i następnie po upływie kolejnych 6 miesięcy, będzie mieściła się poza przedziałem od -2,5 % do +2,5%, zgodnie z komunikatami Prezesa GUS.

- strona jest zobowiązana zwrócić się o wprowadzenie zmiany w terminie do 30 dni od upływu kolejnych 6 miesięcy wykonywania umowy, których zmiana dotyczy, pod rygorem nierozpatrzenia wniosku”.

Z kolei w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy, Zamawiający określił, iż: „W przypadku zmian, o których mowa w ust. 2, Strony ustalają następujący tok postępowania:

1) w przypadku zmiany:

e) cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia - Strona składa pisemny wniosek. Zmiana wynagrodzenia może nastąpić nie częściej niż co 6 miesięcy.

W przypadku złożenia wniosku po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy zastosowany będzie wzór:

$$C_1 = C_0 \times (1 + (I - 100\%)100\%)$$

Gdzie:

C_0 - cena jednostkowa z oferty (przed zmianą),

C_1 - cena jednostkowa po pierwszej zmianie (po upływie co najmniej 6 miesięcy),

I - miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) zgodnie z komunikatami Prezesa GUS z ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku, wyrażone w %,

a - numer kolejnego miesiąca z okresu ostatnich 6 zakończonych miesięcy do dnia złożenia wniosku, gdzie $a = 1, 2, \dots, 6$.

Zmiana wynagrodzenia możliwa będzie po upływie minimum 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy (początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia). Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert.

Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1.

W przypadku złożenia wniosku po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy (początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia) zastosowany będzie wzór:

$$C_b = C_0 \times (1 + (I - 100\%)100\%)$$

C_0 - cena jednostkowa przed następną zmianą,

C_b - cena jednostkowa po następnej zmianie,

I - miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) zgodnie z komunikatami Prezesa GUS z ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku, wyrażone w %,

b - numer kolejnego miesiąca z okresu ostatnich 6 zakończonych miesięcy do dnia złożenia wniosku, gdzie $b = 1, 2, \dots, 6$.

Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1.

Wniosek powinien zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne, dokładne wyliczenie kwoty wynagrodzenia

Wykonawcy po zmianie umowy oraz dokumenty potwierdzające konieczność wprowadzenia ww. zmiany.

Zmiana wynagrodzenia możliwa będzie po upływie minimum 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy. Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie jest tak, że Zamawiający nie określił jednoznacznie „początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia”, bowiem z ww. postanowienia umownego (§ 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy jednoznacznie wynika, iż:

- zmiana wynagrodzenia może nastąpić po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy,
- jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert – początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert,
- kolejne zmiany mogą następować nie częściej niż co 6 miesięcy od dnia poprzedniej zmiany.

a w konsekwencji wszystkie te terminy się „zaczębiają”, jak słusznie wskazywał Zamawiający na rozprawie.

Poza tym, zgodnie z § 4 projektu umowy, umowa będzie wykonywana od dnia zawarcia, jednak nie wcześniej niż od dnia 01.07.2026 r., przez 48 miesięcy, co oznacza, patrząc przez pryzmat postanowienia uregulowanego w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e, że początkowy termin waloryzacji został określony w sposób jednoznaczny i zgodny z art. 439 ust. 2 pkt 1 oraz 439 ust. 3 ustawy PZP, zgodnie z którym: „Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert, chyba że zamawiający określi termin wcześniejszy”.

Tym samym, w ocenie Izby, wskazywany przez Zamawiającego przykład dotyczący „początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia”, a mianowicie: „Przykładowo, jeżeli umowa będzie wykonywana od 1.07.2026 r., to pierwsza zmiana wynagrodzenia w związku z waloryzacją będzie najwcześniej możliwa od 1.01.2027 r. Natomiast w przypadku zawarcia umowy po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia będzie dzień otwarcia ofert, co wprost wynika z art. 439 ust. 3 ustawy Pzp”, jest logiczny i spójny.

Niezależnie od powyższego, ze względu na to, iż umowa jest zawierana na 48 miesięcy, oznacza, że w tym okresie 48 miesięcy wykonawca może wystąpić z wnioskiem o zmianę wynagrodzenia dwukrotnie w ciągu 12 miesięcy, a łącznie ośmiokrotnie w okresie obowiązywania umowy, na co słusznie wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie oraz na rozprawie.

Nadto, Izba zważa, iż użycie pojęcia przez Zamawiającego „ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku” należy powiązać ze wzorem matematycznym wynikającym z § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy oraz danymi publikowanymi przez GUS. Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „Pojęcie to oznacza sześć zamkniętych miesięcy kalendarzowych. Nie chodzi o „dowolne półrocze” ani o „dwa kolejne półrocza”, ani o roczne kumulowanie wskaźnika”.

Niezależnie od powyższego, Izba zważa, iż Odwołujący podnosi zarzut dotyczący konstrukcji mechanizmu waloryzacji, domagając się skumulowania wskaźników liczonych od początku realizacji umowy lub od ostatniej waloryzacji, bez odniesienia się do 6-miesięcznych okresów.

Izba chciałaby w tym podkreślić, iż ustawodawca w art. 439 ustawy PZP nie narzuca w żaden sposób konkretnego modelu waloryzacji, a w konsekwencji żądanie Odwołującego ma wyłącznie charakter postulatywny. Co istotne, postanowienia umowne zawierają wszystkie wymagane elementy wynikające z art. 439 ust. 1 ustawy PZP, a mianowicie: mechanizm waloryzacyjny opiera się na wskaźniku publikowanym przez Prezesa GUS, przewiduje cykliczną (6-miesięczną) weryfikację, określa początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia, umożliwia zarówno podwyższenie, jak i obniżenie wynagrodzenia, zawiera wzór przeliczeniowy (co wynika z § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy).

Nadto, Izba zważa, iż Odwołujący przedstawił wyliczenia, które opierają się na modelu procentu składanego z całego okresu 48 miesięcy (umowa ma być zawarta na 4 lata), podczas gdy klauzula waloryzacyjna przewiduje cykliczne, sześciomiesięczne ustalanie zmiany wynagrodzenia w oparciu o aktualne wskaźniki CPI oraz aktualną cenę jednostkową. Tym samym słusznie zauważa Zamawiający, iż: „Konstrukcja ta nie polega na czteroletnim kumulowaniu wzrostu bez możliwości zmiany wynagrodzenia, którą próbuje narzucić Odwołujący. Zmiana wynagrodzenia ustalana jest każdorazowo w oparciu o sumę miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych z ostatnich 6 miesięcy, przy zastosowaniu wzoru o charakterze liniowym (procent prosty), a nie procentu składanego z całego okresu trwania umowy. Co istotne, każda kolejna zmiana odnosi się do aktualnej ceny jednostkowej obowiązującej w chwili składania wniosku (C_{Jm}), a nie do ceny pierwotnej z dnia zawarcia umowy. Oznacza to, że w przypadku uruchomienia waloryzacji efekt wcześniejszych zmian jest uwzględniany w kolejnych przeliczeniach, a mechanizm nie przewiduje „odkładania” wzrostu cen na okres czteroletni”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba doszła do przekonania, iż mechanizm zaproponowany przez Zamawiającego, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie ma charakteru iluzorycznego, ponieważ w ocenie Izby próg waloryzacyjny w wysokości

± 2,5% pozwala reagować na rzeczywiste zmiany poziomu cen, zapewniając równowagę ekonomiczną stron, co żaden sposób nie prowadzi do niezgodności z art. 439 ustawy PZP.

Odnosząc się jeszcze do limitu waloryzacji, Izba zważyła, iż Zamawiający w § 10 ust. 3 pkt e projektu umowy wskazał, iż: „Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1”.

W ocenie Izby, Odwołujący w treści odwołania ani na rozprawie nie przedstawił żadnych wyliczeń, które uzasadniałyby zwiększenie ww. limitu, do 15% (co wynika z żądania Odwołującego), a w konsekwencji Odwołujący nie wykazał (tj. nie udowodnił) w żaden sposób, że przyjęty przez Zamawiającego poziom limitu waloryzacji jest niewystarczający do zapewnienia uczciwej konkurencji, czy też, że ma on charakter nieproporcjonalny.

Nie można również tracić z pola widzenia, że waloryzacja, o której mowa w art. 439 ustawy PZP, może skutkować zarówno podwyższeniem, jak i obniżeniem wynagrodzenia wykonawcy. Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „Akceptacja żądań Odwołującego prowadziłaby do sytuacji, w której w przypadku spadku cen Zamawiający mógłby obniżyć wynagrodzenie wykonawcy nawet do 15% wartości umowy brutto, co również skutkowałoby przerzuceniem ryzyka na wykonawcę w sposób nieproporcjonalny”.

Poza tym, jak wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie: „przyjęty limit odpowiada 6% szacunkowej wartości umowy brutto. Szacunkowa wartość zamówienia wynosi 68 483 845,64 zł netto, co przy stawce VAT 8% daje 73 962 553,29 zł brutto. Oznacza to, że wartość kwotowa objęta limitem wynosi ok. 4 437 753,20 zł”, co zdaniem Izby skutkuje tym, iż skala zmiany wynagrodzenia ma charakter realny i wymierny.

W konsekwencji, powyższego, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu nr 6 poprzez narzucenie przez Zamawiającego w pkt 3.4 ppkt 4 OPZ oraz § 6 ust. 4 pkt 4) projektu umowy obowiązku odbioru zmieszanych odpadów komunalnych w pierwszej kolejności w przypadku odbioru w danym dniu dwóch frakcji odpadów, co stanowi nieuzasadnioną ingerencję w organizację realizacji zamówienia, nieznajującą oparcia w przepisach art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. oraz naruszającą zasadę proporcjonalności i równowagi kontraktowej stron oraz swobody umów, jest on w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważyła, iż Zamawiający w § 6 ust. 4 pkt 4 projektu umowy wskazał: „w przypadku odbioru w danym dniu dwóch frakcji odpadów, w tym zmieszanych odpadów komunalnych, w pierwszej kolejności Wykonawca dokona odbioru odpadów zmieszanych. Pracownicy Wykonawcy dokonujący odbioru zmieszanych odpadów komunalnych zweryfikują zawartość pojemników na segregowane odpady (druga odbierana w ciągu dnia frakcja) i w przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, przyjmą odpady jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadomią o tym fakcie Zamawiającego”, co ma także swoje odzwierciedlenie w pkt 3.4 ppkt 4 OPZ.

W ocenie Izby, ww. postanowienie umowne nie ingeruje w ogólną organizację tras ani harmonogramów wykonawcy, w tym Odwołującego. Należy bowiem zauważyć, że postanowienie to odnosi się wyłącznie do szczególnej sytuacji, w której w danym dniu na tej samej nieruchomości odbierane są dwie frakcje, a jedną z nich są zmieszane odpady komunalne, to wówczas w takiej sytuacji Zamawiający wymaga, aby w pierwszej kolejności odebrane zostały odpady zmieszane, co wcale nie oznacza, wbrew twierdzeniom Odwołującego ingerencję w przyjęty „model logistyczny, uwarunkowania lokalne, trasy przejazdów, harmonogramów pracy załóg, dostępności instalacji czy optymalizacji kosztowej”.

Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż ww. postanowienie umowne pozostaje w ścisłym związku z obowiązkiem wynikającym z art. 6ka ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „W przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i powiadamia o tym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz właściciela nieruchomości”.

Oznacza to, jak słusznie zauważa Zamawiający, że: „Gdyby w pierwszej kolejności odbierano frakcję selektywną, a dopiero następnie zmieszaną, realizacja obowiązku wynikającego z art. 6ka ust. 1 u.c.p.g. byłaby utrudniona lub wymagałaby dodatkowych czynności logistycznych, generujących zbędne koszty. W przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia frakcji selektywnej po jej załadunku do pojazdu przeznaczanego do odbioru odpadów segregowanych, wykonawca nie mógłby jej pozostawić w pojeździe ani przekazać jako selektywnej. Konieczne byłoby organizowanie dodatkowego odbioru lub przeładunku, co prowadziłoby do dezorganizacji pracy i zwiększenia kosztów operacyjnych”, a Izba uznała powyższą argumentację za logiczną i spójną.

Tym samym, Izba doszła do przekonania, iż wymóg odbioru w pierwszej kolejności niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych ma charakter funkcjonalny i organizacyjny, nie naruszając w żaden sposób art. 99 ust. 1 ustawy PZP w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 20) ustawy PZP oraz art. 16 pkt 1 ustawy PZP w zw. z art. 353¹ KC.

W związku z powyższym, zarzut ten, jest w ocenie Izby niezasadny.

IV.KIO 841/26:

Zamawiający – Związek Międzygminny Ślęza - Oława – prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1165 ze zm., dalej „ustawa Pzp”) pod nazwą: „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Związku Międzygminnego Ślęza – Oława z terenu następujących gmin: Borów, Ciepłowody, Czernica, Miasto Oława, Przeworno, Siechnice, Żórawina” (znak sprawy: DMK.271.1.2026.MJ).

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 stycznia 2026 r. pod numerem 2026/S 013-40975.

W dniu 23 lutego 2026 r. wykonawca Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu wniósł odwołanie wobec treści dokumentów zamówienia – zmian SWZ ogłoszonych na stronie internetowej Zamawiającego w dniu 12 lutego 2026 r. i ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 13 lutego 2026 r. - Dz.U. S: 31/2026; Numer publikacji ogłoszenia: 104818-2026

Odwołujący zarzucił naruszenie następujących przepisów:

1. naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 20 p.z.p., art. 439 ust. 1 i 2 p.z.p., art. 99 ust. 1 p.z.p., art. 16 p.z.p., art. 17 ust. 1 p.z.p. oraz art. 353¹ k.c. oraz art. 5 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 p.z.p., poprzez ukształtowanie w § 10 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy klauzuli waloryzacyjnej w sposób niejednoznaczny i nieadekwatny do długości realizacji zamówienia, nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, niezapewniający ekwiwalentności świadczeń stron umowy oraz naruszający równowagę kontraktową, w szczególności poprzez brak jednoznacznego określenia początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia, uzależnienie uruchomienia waloryzacji wyłącznie od zmiany wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w „ostatnich 6 miesiącach” niezależnie od skumulowanego wzrostu kosztów w całym okresie realizacji umowy oraz wprowadzenie maksymalnego limitu łącznej zmiany wynagrodzenia na poziomie od -6% do +6%, co prowadzi do pozorności mechanizmu waloryzacji i przerzucenia na wykonawcę zasadniczego ryzyka inflacyjnego.

Opierając się na przedstawionych zarzutach Odwołujący wnosilo uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania modyfikacji dokumentów zamówienia poprzez:

1) nakazanie Zamawiającemu zmiany treści § 10 ust. 2 pkt 5 oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy, poprzez ukształtowanie mechanizmu waloryzacji w taki sposób, aby możliwe było dokonanie zmiany wynagrodzenia w sytuacji, gdy skumulowana suma miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanych w komunikatach Prezesa GUS, liczonych w kolejnych miesiącach począwszy od rozpoczęcia realizacji umowy lub od ostatniej dokonanej waloryzacji, osiągnie lub przekroczy poziom +/-2,5%, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że zmiana wynagrodzenia może zostać dokonana po upływie co najmniej 6 miesięcy realizacji umowy, a nie wyłącznie w odniesieniu do „ostatnich 6 miesięcy”, a także poprzez podwyższenie maksymalnego limitu łącznej zmiany wynagrodzenia Wykonawcy do poziomu co najmniej ±15% wynagrodzenia brutto, jako poziomu adekwatnego do 48-miesięcznego okresu realizacji zamówienia oraz realnej skali możliwych zmian kosztów rynkowych.

Wniosek dotyczący modyfikacji dokumentów zamówienia obejmuje także zmiany dokumentacji postępowania wprost w żądaniu nie wskazane, ale konieczne do wprowadzenia z uwagi na zakres żądania wykonawcy – tj. zmiany będące konsekwencją żądanych zmian.

W wyniku wniesionego odwołania przez wykonawcę Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A. z siedzibą we Wrocławiu, Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z dnia 16 marca 2026 r. (pismo z dnia 16 marca 2026 r.) wniósł o odrzucenie odwołania w całości, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie odwołania wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Do postępowania odwoławczego po stronie odwołującego skutecznie przystąpili wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie oraz wykonawca FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich.

Izba stwierdziła, że ww. wykonawcy zgłosili przystąpienie do postępowania w ustawowym terminie, wykazując interes w rozstrzygnięciu odwołania na korzyść odwołującego.

Przystępujący - wykonawca REMONDIS Dolny Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Oławie pismem z dnia 16 marca 2026 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Przystępujący - wykonawca FB Serwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Bielanych Wrocławskich pismem z dnia 13 marca 2026 r. wniósł o uwzględnienie odwołania w całości.

Stan prawny ustalony przez Izbę:

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3 ustawy PZP, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;

3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 353¹ KC, 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.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy PZP:

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.

Zgodnie z art. 5 KC, 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.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 pkt 20 ustawy PZP, SWZ zawiera co najmniej projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Krajowa Izba Odwoławcza – po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, po zapoznaniu się ze stanowiskami przedstawionymi w odwołaniu, odpowiedzi na odwołanie, stanowiskami przystępujących, konfrontując je z zebraniem w sprawie materiałem procesowym, w tym z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz po wysłuchaniu oświadczeń i stanowisk stron, a także uczestników postępowania odwoławczego złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy – ustaliła i zważyła, co następuje:

Skład orzekający stwierdził, iż zarzut oznaczony w odwołaniu jako zarzut nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy odnoszącym się do limitu waloryzacji nie podlegał merytorycznemu rozpoznaniu przez Izbę, ponieważ zarzut ten w powyższym zakresie był w ocenie Izby spóźniony. Tym samym została wypełniona przesłanka określona w art. 528 pkt 3 ustawy PZP, zgodnie z którym *Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.*

Izba zważa, iż zgodnie z art. 515 ust. 2 pkt 1 ustawy PZP, Odwołanie wobec treści ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia lub konkurs lub wobec treści dokumentów zamówienia wnosi się w terminie 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub zamieszczenia dokumentów zamówienia na stronie internetowej, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne.

Izba zważa, iż Zamawiający w dniu 12 lutego 2026 r. dokonał modyfikacji dokumentów zamówienia, w tym OPZ i projektowanych postanowień umownych, co potwierdza dokumentacja postępowania.

Izba zważa, iż w zakresie § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy, Zamawiający dokonał wyłącznie modyfikacji poziomu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych uprawniającego do żądania waloryzacji wynagrodzenia – poprzez obniżenie sumy miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych za ostatnie 6 miesięcy wykonywania umowy, od której możliwa jest waloryzacja, z przedziału pomiędzy - 3,5% do +3,5% na przedział pomiędzy -2,5% do +2,5% oraz dokonał modyfikacji § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy w zakresie początkowego terminu zmiany wynagrodzenia (po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy, po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert), który ma swoje odzwierciedlenie we wzorze matematycznym, przy czym, co należy podkreślić Odwołujący nie kwestionuje zmiany progu wskaźnika waloryzacyjnego $\pm 2,5\%$.

Oznacza to, iż w zakresie, w jakim przedmiotowe odwołanie dotyczy elementów klauzuli waloryzacyjnej, które nie zostały zmienione w dniu 12 lutego 2026 r. (uzależnienia waloryzacji od zmiany wskaźników w „ostatnich 6 miesiącach”, „po upływie kolejnych 6 miesięcy” - § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy; wprowadzenia maksymalnego limitu zmiany

wynagrodzenia na poziomie od -6% do +6% - § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e)) powoduje, iż w powyższym zakresie nie doszło do nowej czynności Zamawiającego, która mogłaby otwierać nowy termin do wniesienia odwołania.

W konsekwencji, wszystkie podnoszone przez Odwołującego argumenty zawarte obecnie w treści odwołania w ramach zarzutu nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy odnoszącym się do limitu waloryzacji, są w ocenie Izby spóźnione.

Izba zważa, iż termin na zaskarżenie tych czynności upłynął w dniu 30 stycznia 2026 r., co skutkuje odrzuceniem odwołania w ramach zarzutu nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy odnoszącym się do limitu waloryzacji na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy PZP.

Odnosząc się z kolei do zarzutu nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy w zakresie początkowego terminu zmiany wynagrodzenia (po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy, po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy, po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert), który ma swoje odzwierciedlenie we wzorze matematycznym, jest on w ocenie Izby niezasadny.

Izba zważa, iż zgodnie z art. 439 ust. 1 i 2 ustawy PZP:

1. Umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.

2. W umowie określa się:

1) poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniający strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia;

2) sposób ustalania zmiany wynagrodzenia:

a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub

b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

3) sposób określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenie okresów, w których może następować zmiana wynagrodzenia wykonawcy;

4) maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.

Izba zważa, iż w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy, Zamawiający określił, iż: „W przypadku zmian, o których mowa w ust. 2, Strony ustalają następujący tok postępowania:

1) w przypadku zmiany:

f) cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia - Strona składa pisemny wniosek. Zmiana wynagrodzenia może nastąpić nie częściej niż co 6 miesięcy.

W przypadku złożenia wniosku po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy zastosowany będzie wzór:

$$C_1 = C_0 \times (1 + (\text{W} - 100\%)100\%)$$

Gdzie:

C_0 - cena jednostkowa z oferty (przed zmianą),

C_1 - cena jednostkowa po pierwszej zmianie (po upływie co najmniej 6 miesięcy),

W - miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) zgodnie z komunikatami Prezesa GUS z ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku, wyrażone w %,

a - numer kolejnego miesiąca z okresu ostatnich 6 zakończonych miesięcy do dnia złożenia wniosku, gdzie $a = 1, 2, \dots, 6$.

Zmiana wynagrodzenia możliwa będzie po upływie minimum 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy (początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia). Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert.

Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1.

W przypadku złożenia wniosku po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy (początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia) zastosowany będzie wzór:

$$C_n = C_0 \times (1 + (\text{W} - 100\%)100\%)$$

C_0 - cena jednostkowa przed następną zmianą,

C_n - cena jednostkowa po następnej zmianie,

□□ - miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (gdzie poprzedni miesiąc = 100) zgodnie z komunikatami Prezesa GUS z ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku, wyrażone w %,

b - numer kolejnego miesiąca z okresu ostatnich 6 zakończonych miesięcy do dnia złożenia wniosku, gdzie b = 1, 2, ..., 6.

Powyższa zmiana będzie dotyczyła cen jednostkowych. Zamawiający dopuszcza maksymalną łączną wartość zmiany wynagrodzenia do wysokości mieszczącej się w przedziale od -6% do +6 % szacunkowego wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 8 ust. 1.

Wniosek powinien zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne, dokładne wyliczenie kwoty wynagrodzenia Wykonawcy po zmianie umowy oraz dokumenty potwierdzające konieczność wprowadzenia ww. zmiany.

Zmiana wynagrodzenia możliwa będzie po upływie minimum 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy. Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert."

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Izby, wbrew twierdzeniom Odwołującego, nie jest tak, że Zamawiający nie określił jednoznacznie „początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia”, bowiem z ww. postanowienia umownego (§ 10 ust. 3 pkt 1 lit. e) projektu umowy jednoznacznie wynika, iż:

- zmiana wynagrodzenia może nastąpić po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia realizacji umowy,
- jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert – początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert,
- kolejne zmiany mogą następować nie częściej niż co 6 miesięcy od dnia poprzedniej zmiany,

a w konsekwencji wszystkie te terminy się „zazębiają”, jak słusznie wskazywał Zamawiający na rozprawie.

Poza tym, zgodnie z § 4 projektu umowy, umowa będzie wykonywana od dnia zawarcia, jednak nie wcześniej niż od dnia 01.07.2026 r., przez 48 miesięcy, co oznacza, patrząc przez pryzmat postanowienia uregulowanego w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e, że początkowy termin waloryzacji został określony w sposób jednoznaczny i zgodny z art. 439 ust. 2 pkt 1 oraz 439 ust. 3 ustawy PZP, zgodnie z którym: „Jeżeli umowa została zawarta po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia jest dzień otwarcia ofert, chyba że zamawiający określi termin wcześniejszy”.

Tym samym, w ocenie Izby, wskazywany przez Zamawiającego przykład dotyczący „początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia”, a mianowicie: „Przykładowo, jeżeli umowa będzie wykonywana od 1.07.2026 r., to pierwsza zmiana wynagrodzenia w związku z waloryzacją będzie najwcześniej możliwa od 1.01.2027 r. Natomiast w przypadku zawarcia umowy po upływie 180 dni od dnia upływu terminu składania ofert, początkowym terminem ustalenia zmiany wynagrodzenia będzie dzień otwarcia ofert, co wprost wynika z art. 439 ust. 3 ustawy Pzp”, jest logiczny i spójny.

Nadto, Izba zważa, iż użycie pojęcia przez Zamawiającego „ostatnich 6 zakończonych miesięcy od dnia złożenia wniosku” należy powiązać ze wzorem matematycznym wynikającym z § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy oraz danymi publikowanymi przez GUS. Tym samym, rację ma Zamawiający, iż: „Pojęcie to oznacza sześć zamkniętych miesięcy kalendarzowych. Nie chodzi o „dowolne półrocze” ani o „dwa kolejne półrocza”, ani o roczne kumulowanie wskaźnika”.

W konsekwencji powyższego, Izba nie popiera argumentacji Odwołującego o „wadzie konstrukcji wzorów matematycznych”.

Niezależnie od powyższego, ze względu na to, iż umowa jest zawierana na 48 miesięcy, oznacza, że w tym okresie 48 miesięcy wykonawca może wystąpić z wnioskiem o zmianę wynagrodzenia dwukrotnie w ciągu 12 miesięcy, a łącznie ośmiokrotnie w okresie obowiązywania umowy, na co słusznie wskazywał Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie oraz na rozprawie.

Konkludując, w ocenie Izby, zarzut ten jest niezasadny.

Izba zważa, iż stosownie do art. 553 ustawy PZP, o oddaleniu odwołania lub jego uwzględnieniu Izba orzeka w wyroku.

W pozostałych przypadkach Izba wydaje postanowienie. Orzeczenie Izby, o którym mowa w pkt 1 i 3 sentencji, miało charakter formalny, gdyż dotyczyło odpowiednio odrzucenia odwołania w zakresie zarzutu nr 1 odnoszącym się do § 10 ust. 2 pkt 5 projektu umowy oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e projektu umowy odnoszącym się do limitu waloryzacji oraz kosztów postępowania, a zatem były postanowieniami. Z kolei orzeczenie Izby zawarte w pkt 2 sentencji miało charakter merytoryczny, ponieważ odnosiło się do oddalenia odwołania w pozostałym zakresie.

Z uwagi zatem na zbieg w jednym orzeczeniu rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym (pkt 2 sentencji) i formalnym (pkt 1 i 3 sentencji), całe orzeczenie musiało przybrać postać wyroku.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 574 i 575 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 5 pkt 2 lit. b 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 (Dz. U. 2020 r. poz. 2437), obciążając w sprawie o sygn. akt KIO 429/26 kosztami postępowania

Odwołującego w części 4/5 i Zamawiającego w części 1/5, w sprawie o sygn. akt KIO 433/26 kosztami postępowania Odwołującego w części 5/9 i Zamawiającego w części 4/9 oraz w sprawach o sygn. akt KIO 446/26 i KIO 841/26 kosztami postępowania Odwołującego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodniczący: