Sygn. akt KIO 1466/26

POSTANOWIENIE

Warszawa, 6 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie**:**

Przewodnicząca: Agnieszka Trojanowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu bez udziału stron, odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 30 marca 2026 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Chorzowie, ul. Bytkowska 15 w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Siemianowice Śląskie - Urząd Miasta Siemianowice Śląskie w Siemianowicach Śląskich, ul. Jana Pawła II 10

postanawia:

1. umorzyć postępowanie,
2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych kwoty 13 500 zł 00 gr (trzynaście tysięcy pięćset złotych zero groszy) tna rzecz odwołującego tytułem zwrotu 90% uiszczonego wpisu.

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

Przewodnicząca:……..

Sygn. akt KIO 1466/26

Uzasadnienie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez Gminę Siemianowice Śląskie w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Siemianowice Śląskie" (znak sprawy: RK.271.0003.2026) ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej numer publikacji ogłoszenia: 123015-2026, numer wydania: Dz.U. S: 36/2026, w dniu 20.02.2026 r., ogłoszenie o zmianie zamówienia opublikowane w Dz.U. S: 54/2026 w dniu 18.03.2026, Numer publikacji ogłoszenia: 186545-2026.

Odwołanie wnoszone jest wobec treści dokumentów zamówienia w związku ze zmianą przez zamawiającego Specyfikacji Warunków Zamówienia opublikowaną na stronie prowadzonego postępowania 18 marca 2026 r.

30 marca 2026 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Spzoo z siedzibą w Chorzowie, ul. Bytkowska 15 wniósł odwołanie przez należycie umocowanego pełnomocnika. Do odwołania dołączono dowód jego opłacenia oraz dowód przekazania zamawiającemu.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1.Naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 4 i pkt 20 ustawy, art. 99 ust. 1 ustawy w zw. z art. 16 ustawy, art. 431 ustawy, 433 pkt 2 i pkt 3 ustawy, art. 8 ust. 1 ustawy w zw. z art. 5 k.c., art. 3531 k.c., art. 387 § 1 k.c., art. 483 § 1 k.c., art. 473 § 1 k.c. w zw. z art. 3b u.c.p.g. przez wprowadzenie do opisu przedmiotu zamówienia obowiązku wyboru instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zapewniających osiągnięcie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, o których mowa w art. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz obowiązku w odniesieniu do odebranych odpadów prowadzenia gospodarki odpadami w sposób zapewniający osiągnięcie zamawiającemu wymaganych przepisami prawa odpowiednich poziomów recyklingu: poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisach wydanych na jej podstawie bez uwzględnienia wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty (w szczególności ograniczonych mocy przerobowych instalacji, niskiej zdatności większości strumienia odpadów objętych przedmiotem zamówienia, faktycznej możliwości poddania odpadów recyklingowi wynikającej z ich parametrów fizykochemicznych i zanieczyszczeń [jakość odpadów komunalnych], sposobu obliczania poziomów recyklingu, uwarunkowań rynkowych w zakresie recyklingu odpadów, rygorystycznych wymogów jakościowych stawianych przez recyklerów, brak wdrożenia ROP, roli zamawiającego w gminnym systemie gospodarki odpadami, odpływu odpadów nadających się do recyklingu do strumienia kaucyjnego oraz strumienia odpadów kompostowanych w przydomowych kompostownikach), co narusza zasady współżycia społecznego, równowagę stron umowy oraz zasady uczciwej konkurencji, jako że zakłada nadmiernie obciążenie wykonawcy ryzykiem kontraktowym w zakresie wyboru instalacji i obowiązku osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w sytuacji, gdy ich osiągnięcie na poziomie wymaganym przez ustawodawcę jest obiektywnie niemożliwe do spełnienia przez wykonawcę w toku realizacji przedmiotowej usługi, mając na względzie strumień odpadów przewidziany do odebrania, co musi być uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, bowiem a priori obciąża wykonawcę odpowiedzialnością za nienależyte wykonanie umowy oraz ryzykiem kar umownych, których podstawa nałożenia na wykonawcę może powstać nawet przy

dochowaniu przez niego najwyższej staranności, z powodów całkowicie od niego niezależnych, jednocześnie działanie takie narusza art. 16 ustawy, gdyż obowiązek nałożony na wykonawcę pozostaje nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia i jako taki narusza zasadę uczciwej konkurencji;
2.Naruszenie art. 134 ust. 1 pkt 20 ustawy, art. 439 ust. 1-3 ustawy, w zw. z art. 16 ustawy, art. 99 ust. 1 i 4 ustawy w zw. z art. 3531 k.c. w zw. z art. 5 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy przez ukształtowanie warunków zamówienia w sposób, który narusza równowagę stron umowy, nie zapewnia ekwiwalentności świadczeń stron umowy i przerzuca na wykonawcę ryzyka związane ze zmianą kosztów wykonania przedmiotu zamówienia ten sposób, że w § 12 Umowy:
a.maksymalna wartość zmiany wynagrodzenia została ograniczona do łącznie 10% wynagrodzenia w całym okresie obowiązywania umowy;
b.nie określono, że zmiana wynagrodzenia jest skuteczna od dnia złożenia wniosku lub zaistnienia okoliczności uzasadniających zmianę wynagrodzenia;
c.przy określeniu sposobu zmiany wynagrodzenia (wartości o jaką wynagrodzenie wzrośnie) obciążono wykonawcę nadmiernym ryzykiem kontraktowym,
a także określono zasady waloryzacji w sposób niejasny, niejednoznaczny, nieuwzględniający okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty (cenę oferty), nie określający i nieuwzględniający realnego wpływu zmiany kosztów wykonania zamówienia.
Wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania na fakt ich treści, w szczególności warunków realizacji zamówienia.
Także o przeprowadzenie dowodów z:
1.Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy Siemianowice Śląskie za rok 2024 – aktualizacja
celem wykazania faktu: jej treści, w szczególności strumienia odpadów wytwarzanych na terenie Gminy Siemianowice Śląskie, osiągniętych przez Gminę poziomów recyklingu;
2.Skrótu prasowego: „Porażka w gospodarowaniu odpadami - Polska może nie wywiązać się z unijnych zobowiązań” (źródło:
https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarowanie-odpadami.html)
celem wykazania faktu: jego treści, w szczególności, że Rzeczpospolita Polska nie stworzyła warunków do osiągnięcia przez wykonawców poziomów recyklingu;
3.Projekt z dnia 13 marca 2026 r. ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych,
4.Uzasadnienie ww. projektu ustawy
powyższe w celu wykazania faktu: ich treści, w szczególności, że planowane są zmiany przepisów polegające na obniżeniu wymaganych poziomów recyklingu, że osiągnięcie poziomów recyklingu stanowi problem systemowy, jest obiektywnie niemożliwe i nie jest zależne wyłącznie od wykonawcy odbierającego i zagospodarowującego odpady z terenu gminy;
5.Kryteriów jakościowych – warunki przyjęcia odpadów opakowaniowych ze szkła stosowane przez Zakład Przetwarzania Odpadów Opakowaniowych REMONDIS
Glass Recycling Polska sp. z o. o. w Pile i Gliwicach,
6.Wymagań dla przyjmowanego odpadu o kodzie 200138 oraz 200307 przez firmę SILVA Polski Recykling,
7.Wymagań jakościowych makulatur dla potrzeb dostawców Mondi Świecie sp. z o. o.
8.Specyfikacji odpadu PET przyjmowanego przez spółkę Lerg-Pet sp. z o. o.,
9.Specyfikacji dla stłuczki szklanej stosowanej w recyklingu szkła przez firmę Sibelco
powyższe w celu wykazania faktu: wymagań jakie stosują recyklerzy dla przyjmowanych odpadów,
10.Informacji od spółki BM Recykling sp. z o. o., o postępowaniu z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi o kodzie 20 03 01 dostarczonymi w II półroczu 2024 r.,
11.Informacji od spółki Śląskie Centrum Recyklingu sp. z o. o., o postępowaniu z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi o kodzie 20 03 01 dostarczonymi w I półroczu 2025 r.,
12.Informacji od Instalacji REMONDIS o postępowaniu z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi o kodzie 20 03 01 w II półroczu 2025 r.,
13.Zestawienia własnego – „szacunkowe poziomy recyklingu osiągane z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01” wyliczone na podstawie informacji uzyskanych od instalacji, które zagospodarowały odpady przekazane przez odwołującego o kodzie 20 03 01
powyższe w celu wykazania faktu: ich treści, w szczególności, że z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 obiektywnie możliwy do osiągnięcia poziom recyklingu to zaledwie 2,5%;
14.pisma spółki BEST – EKO sp. z o. o. z dnia 18 lipca 2025 r.
celem wykazania faktu: jego treści w szczególności poziomu recyklingu osiąganego z odpadów biodegradowalnych.
15.Dodatku nr 4 do SWZ - Projektowane postanowienia umowy - postępowanie pn.: „Odbiór i zagospodarowanie

odpadów komunalnych z terenu Miasta Siemianowice Śląskie", znak: RK.271.0023.2023, Zp.rp.38.2023
celem wykazania faktu: jego treści, w szczególności, że w poprzednim postępowaniu Zamawiający przewidział maksymalny próg wzrostu wynagrodzenia na poziomie 25% wartości wynagrodzeniu, w krótszym okresie obowiązywania umowy.
16.Artykułu prasowego Firmy recyklingowe w Polsce na minusie. Wpadają w długi z tego powodu
17.Artykułu prasowego Plastiku coraz więcej, a firm zajmujących się recyklingiem gwałtownie ubywa
Powyższe w celu wykazania faktu: sytuacji na rynku recyklerów w Polsce
Wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania modyfikacji treści dokumentów zamówienia w sposób wskazany w uzasadnieniu odwołania. Wniosek ten 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.
Ponadto o obciążenie zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, w tym o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego kosztów zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą.
Odwołującemu przysługuje prawo do wniesienia odwołania stosownie do art. 505 ust. 1 ustawy, gdyż ma interes w uzyskaniu przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Odwołujący jako podmiot świadczący usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest zainteresowany złożeniem oferty. Działania zamawiającego, który w sposób uchybiający przepisom ustawy sformułował treść specyfikacji warunków zamówienia, uniemożliwiają odwołującemu złożenie ważnej i konkurencyjnej oferty w przedmiotowym postępowaniu. W wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy, odwołujący może ponieść szkodę w postaci nieuzyskania zamówienia, a tym samym nieosiągnięcie spodziewanego zysku z jego realizacji. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie mające na celu doprowadzenie zapisów SWZ do stanu zgodnego z przepisami prawa wyczerpuje przesłanki określone w art. 505 ust. 1 ustawy W związku z powyższym uznać należy, że Odwołujący posiada legitymację do wniesienia środka ochrony prawnej.
Do postępowania odwoławczego nikt nie przystąpił.
30 kwietnia 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie z dnia 30 marca 2026 r. wniesione przez Wykonawcę Przedsiębiorstwo Techniki Sanitarnej ALBA Sp. z o.o. (dalej: „odwołanie") oraz:
1)w zakresie zarzutu nr 1 odwołania, wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2) ustawy, ze względu na uchylenie postanowień dokumentów zamówienia, które zostały zaskarżone przez Odwołującego, w warunkach wykonania wyroku Izby z dnia 16 kwietnia 2026 r., KIO 974/26, którym Izba uwzględniła odwołanie w zakresie zarzutu nr 1 odwołania z dnia 2 marca 2026 r. i nakazała zamawiającemu usunięcie z dokumentacji zamówienia postanowień nakładających na wykonawców obowiązek osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wyrażonego procentowo w stosunku do ilości odebranych odpadów oraz wykreślenie z dokumentacji zamówienia wszelkich postanowień dotyczących nakładania kar umownych na wykonawcę za nieosiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu
ewentualnie
uznanie, że zamawiający uwzględnił odwołanie w zakresie ww. zarzutu i wprowadził adekwatne względem zarzutu zmiany dokumentów zamówienia i umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie zarzutu nr 1 na podstawie art. 568 pkt 3) ustawy.
2)w zakresie zarzutu nr 2 wniósł o:
a)odrzucenie odwołania na podstawie art. 528 pkt 4) ustawy w zakresie w jakim odwołujący kwestionuje te same elementy klauzuli waloryzacyjnej z powołaniem na te same okoliczności, co w odwołaniu z dnia 2 marca 2026 r. rozpatrzonym przez Izbę w wyroku z dnia 16 kwietnia 2026 r., KIO 974/26, które zostało w tym zakresie oddalone,
b)umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 568 pkt 2) ustawy, w zakresie w jakim Zamawiający dokonał modyfikacji kwestionowanej klauzuli waloryzacyjnej,
c)oddalenie zarzutu w zakresie w jakim pozostawać będzie on merytorycznie rozpatrywany przez Izbę.
Zamawiający, działając w warunkach wykonania wyroku Izby z dnia 16 kwietnia 2026 r., KIO 974/26, dokonał zmiany dokumentów zamówienia, które czynią:
1)zarzut nr 1 pozbawionym substratu zaskarżenia, a to ze względu na to, że został on sformułowany względem postanowień § 5 ust. 5 pkt 8 i § 5 ust. 7 PPU, które wraz z innymi postanowieniami dokumentami zamówienia dotyczącymi materii poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zostały usunięte
dowód:
•zmiana SWZ z dnia 28.04.2026 r.;
•zmiana ogłoszenia o zamówieniu z dnia 28.04.2026 r.;
•dodatek nr 4 do SWZ (wzór umowy) po zmianach z dnia 28.04.2026 r.;
•załącznik nr 1 do umowy (OPZ) po zmianach z dnia 28.04.2026 r.;

2)zarzut nr 2 w zakresie w jakim podniesiono w nim, że klauzula waloryzacyjna pozostaje nieprecyzyjna i nieprzejrzysty, został pozbawiony substratu zaskarżenia, a to ze względu na to, że kwestionowane postanowienie zostało zmodyfikowane przez
zamawiającego, w zakresie wątpliwości wskazywanych przez odwołującego
dowód:
•zmiana SWZ z dnia 28.04.2026 r.;
•dodatek nr 4 do SWZ (wzór umowy) po zmianach z dnia 28.04.2026 r.;
- co uzasadnia umorzenie w ww. zakresie postanowienia odwoławczego, ze względu na to, że jego dalsze prowadzenie stało się zbędne (art. 568 pkt 2 ustawy).
Izba wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2026 r., KIO 974/26 rozpatrzyła i oddaliła zarzut nr 3 odwołania z dnia 2 marca 2026 r., którym to Odwołujący kwestionował klauzulę waloryzacyjną z powołaniem na to, że:
1)stronom przyznane zostało uprawnienie do żądania zmiany wynagrodzenia wykonawcy ograniczone do przypadku, gdy poziom zmiany cen materiałów lub kosztów wyniesie minimum 10%;
2)do wyliczeń przyjęto tzw. kwartalne wskaźniki inflacji publikowane przez GUS zamiast wskaźników miesięcznych;
3)maksymalna wartość zmiany wynagrodzenia została ograniczona do łącznie 10% wynagrodzenia w całym okresie obowiązywania umowy;
4)nie określono, że zmiana wynagrodzenia jest skuteczna od dnia złożenia wniosku; wyłączono z waloryzacji zysk i koszty pracownicze,
a także określono zasady waloryzacji w sposób niejasny, niejednoznaczny, nieuwzględniający okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty (cenę oferty), nie określający i nieuwzględniający realnego wpływu zmiany kosztów wykonania zamówienia."
Wobec okoliczności, że Izba rozpatrując sprawę KIO 974/26 nie podzieliła stanowiska zamawiającego, że ww. zarzut został pozbawiony substratu zaskarżenia (ze względu na wprowadzone w dokumentach zamówienia modyfikacje), należy uznać, że Izba rozpatrzyła merytorycznie m.in. materię rzekomego naruszenia przez Zamawiającego wskazywanych przez Odwołującego przepisów z tej przyczyny, że maksymalny limit waloryzacji został ustanowiony na poziomie 10% względem łącznej, maksymalnej wartości umowy.
W ocenie Zamawiającego czyni to zarzut nr 2 w ww. zakresie podlegającym odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 4) ustawy.
Stanowisko merytoryczne względem zarzutu dotyczącego sposobu ukształtowania klauzuli waloryzacyjnej
Zamawiający nie podzielił stanowiska odwołującego, jakoby klauzulę waloryzacyjną ukształtowano w sposób nieodpowiadający wymogom przepisów ustawy, w tym art. 439 ust. 1– 3 ustawy. Sam fakt, że odwołujący ocenia przyjęte rozwiązania jako zbyt ostrożne albo mniej korzystne z perspektywy wykonawców, nie oznacza jeszcze, że klauzula pozostaje niezgodna z art. 439 ustawy. Przepis ten nie narzuca bowiem jednego obligatoryjnego modelu waloryzacji, nie określa jedynego prawidłowego wskaźnika ani nie przesądza konkretnego progu waloryzacyjnego czy wysokości maksymalnego limitu zmian.
Przepis art. 439 ust. 2 ustawy wymaga, by umowa określała w szczególności:
1.poziom zmiany ceny materiałów lub kosztów uprawniający strony do żądania zmiany wynagrodzenia,
2.początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia,
3.sposób ustalania zmiany wynagrodzenia,
4.maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia.
Kwestionowana klauzula spełnia wszystkie ww. wymogi. Przewiduje ona miernik zmiany kosztów oparty na miesięcznych wskaźnikach GUS, określa okresy weryfikacyjne, próg uruchamiający waloryzację, sposób przełożenia ustalonego poziomu zmian na ceny jednostkowe, maksymalny zakres zmian oraz zasady aktualizacji łącznego wynagrodzenia wykonawcy. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że Zamawiający uchylił się od obowiązku ukształtowania klauzuli waloryzacyjnej w sposób zgodny z ustawą.
Odnosząc się do kwestii konstrukcyjnych klauzuli, należy odnotować, że odwołujący neguje:
1)zmianę wysokości wynagrodzenia w pełnym zakresie wykraczającym poza próg zmiany inflacyjnej uznany za aktywator waloryzacji ustanowiony na poziomie 5%,
2)maksymalny próg zmiany wysokości wynagrodzenia na poziomie 10%.
W zakresie pierwszego z ww. aspektów, zamawiający ustanowił próg aktywatora waloryzacyjnego na poziomie oczekiwanym przez odwołującego tj. 5%. W oparciu o wskazany wskaźnik każdy wykonawca jest w stanie łatwo ustalić stopień ryzyk kontraktowych, które nieodzowne są do uwzględnienia przy kalkulacji oferty jak również ustalić, że ryzyka wykraczające poza 5% wskaźnik inflacyjny pozostają wprost i bezpośrednio, a nadto w całości kompensowane są waloryzacją przez zamawiającego. Wszelkie zmiany inflacyjne wykraczające poza poziom 5%, pozostają kompensowane waloryzacją, której próg maksymalny ustanowiono na poziomie 10% względem całej wartości

zamówienia.
Odwołujący uznał, że ww. mechanizm nie jest właściwy, albowiem oczekuje tego, aby po przekroczeniu progu 5%, wskaźnik inflacyjny był dzielony na pół i o taką wartość następowała zmiana cen jednostkowych. Godzi się jednak odnotować, że jest to wyłącznie stanowisko negocjacyjne Odwołującego. Zamawiający wskazał, że przewidziany przez niego mechanizm waloryzacyjny, np. w przypadku inflacji jaka miała miejsce w początkowej fazie konfliktu ukraińskiego, byłby korzystniejszy dla odwołującego, niż rozwiązanie proponowane w Odwołaniu. Inflacja w 2022 r. wynosiła 14,4%, a w 2023 11,4%. Upraszczając mechanizm waloryzacyjny, w takiej sytuacji wykonawca uzyska wzrost cen odpowiednio o 9,4% oraz 6,4%, a w przypadku rozwiązania postulowanego przez Odwołującego, 7,2% oraz 5,7%. Powyższe wprost ukazuje, że stanowisko Odwołującego ma charakter wyłącznie negocjacyjny, a ustanowiona w Postępowaniu klauzula umożliwia osiągniecie stawianego jej celu. Zamawiający uznał, że zmiany inflacyjne do postulowanego przez Odwołującego poziomu 5%, mają charakter zmian przewidywalnych i możliwych do uwzględnienia przez wykonawców. Jeżeli te wspólne prognozy okażą się nieadekwatne do stanu rzeczywistego, to waloryzacja wywoła bezpośredni wpływ na zmianę cen jednostkowych.
Przypomniał, że klauzula waloryzacyjna została już poddana modyfikacji liberalizującej w tym w obszarze poziomu inflacji aktualizującego zmianę wysokości wynagrodzenia.
Nie zasługuje również na aprobatę stanowisko, jakoby maksymalny limit waloryzacji powinien obligatoryjnie wynosić 25%. Żaden przepis ustawy nie nakłada na zamawiającego obowiązku przyjęcia określonego z góry pułapu maksymalnej zmiany wynagrodzenia. Ocena tego elementu musi być dokonywana z uwzględnieniem specyfiki danego zamówienia, długości kontraktu oraz konieczności zachowania równowagi pomiędzy ochroną wykonawcy przed nadmiernym ryzykiem gospodarczym a obowiązkiem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi przez zamawiającego. W realiach niniejszego postępowania przyjęty przez Zamawiającego limit 10% należy uznać za adekwatny, albowiem z jednej strony zapewnia on wykonawcy rzeczywistą możliwość dostosowania wynagrodzenia do zmian kosztów realizacji zamówienia, z drugiej zaś wyznacza rozsądne i przewidywalne granice modyfikacji zobowiązania w toku wieloletniej realizacji umowy. Potwierdza to wyrok Izby z 26.06.2025 r. (sygn. akt KIO 2022/25 i KIO 2034/25), gdzie podkreślono brak podstaw do kwestionowania limitu waloryzacji na poziomie 10% (przy okresie 40 miesięcy realizacji zamówienia), podzielając stanowisko zamawiającego, że limit ten jest adekwatny i wpisujący się w cel art. 439 ustawy. Limit ten nie niweczy samej istoty waloryzacji, lecz stanowi dopuszczalny instrument zachowania równowagi kontraktowej oraz ochrony interesu publicznego. Samo twierdzenie Odwołującego, że korzystniejszy byłby wyższy limit, nie prowadzi jeszcze do wniosku, że przyjęte rozwiązanie narusza art. 439 ustawy.
Nie można również tracić z pola widzenia, że zamawiający, kształtując postanowienia umowy, zobowiązany jest uwzględniać nie tylko interes wykonawców, lecz również interes publiczny oraz zasadę efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Klauzula waloryzacyjna nie może zatem prowadzić ani do całkowitego oderwania wynagrodzenia od realiów ekonomicznych realizacji zamówienia, ani do przerzucenia całego ryzyka gospodarczego na zamawiającego. Istotą art. 439 ustawy jest zapewnienie mechanizmu pozwalającego na dostosowanie wynagrodzenia do zmian kosztów realizacji zamówienia przy zachowaniu równowagi kontraktowej, a nie całkowite wyeliminowanie wszelkiego ryzyka po stronie wykonawcy.
Odwołujący postawił również zarzuty dotyczące rzekomej nietransparentności postanowień waloryzacyjnych, uznając po pierwsze, że klauzula miałaby wywoływać wątpliwości co do tego w jaki sposób należy liczyć odsetek waloryzacyjny. Zamawiający wskazał, że kwestie te zostały wprost uregulowane w PPU i:
1)zaktualizowanie się aktywatora waloryzacyjnego weryfikowane jest co 180 dni („weryfikacja stopnia zmian wskaźników, o których mowa w lit a) powyżej nastąpi po każdych 180 dnia realizacji umowy"),
2)przy każdej weryfikacji ustalane będzie, czy sumaryczny wskaźnik inflacji miesięcznych przekracza 5%. Wraz z biegiem okresu obowiązywania umowy będą to odpowiednio okresy odpowiadającej wielokrotności 180 dni (180 dni, 360 dni itd.) („w oparciu o sumaryczny stopień (pkt) zmian wartości miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (poprzedni miesiąc = 100) opublikowanych od miesiąca, od dnia zawarcia umowy do dnia upływu 180 dni od dnia jej zawarcia; 360 dni od dnia jej zawarcia; 540 dni od dnia jej zawarcia nastąpi ustalenie czy zmiana wartości wskaźników przekroczyła próg 5.0 pkt."),
3)jeżeli sumaryczna wartość wskaźników inflacyjnych przekroczy próg 5%, to następuje stosowna waloryzacja cen jednostkowych i ma ona charakter stały do czasu kolejnej weryfikacji (kolejne 180 dni) (jeżeli zmiana wartości miesięcznych wskaźników przekracza próg 5.0 pkt, to ceny jednostkowe, o których mowa w §11 ust. 2 i 4 umowy w brzmieniu pierwotnym, modyfikuje się (obniża w przypadku ujemnego wskaźnika zmianowego lub zwiększa w przypadku dodatniego wskaźnika zmianowego) o wartość procentową odpowiadającą stopniowi zmian wartości miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w badanym okresie, przekraczający próg 5.0 pkt"),
4)wraz z kolejną weryfikacją następuje ustalenie sumarycznej wartości wskaźnika inflacyjnego. Jeżeli będzie on taki sam jak w przypadku poprzedniej weryfikacji ceny jednostkowe pozostają niezmienne. Jeżeli będzie wyższy ceny jednostkowe

doznają wzrostu w sposób określony w umowie (o odsetek przekraczający próg 5,0%). Jeżeli w ramach kolejnej weryfikacji okaże się, że sumaryczna wartość inflacyjna spadnie ceny jednostkowe ulegają obniżeniu (do odsetka inflacji przekraczającego próg 5,0%), przy zastrzeżeniu, że „jeżeli w ramach kolejnej weryfikacji okaże się, że suma wskaźników inflacyjnych spadła poniżej 5.0 pkt, w kolejnych 180 dniach obowiązywania umowy rozliczenie następuje na podstawie stawek wynikających z oferty Wykonawcy"

W ocenie Zamawiającego wprost i wyraźnie z ustanowionych postanowień PPU, wynika, że stopień wzrostu inflacyjnego ustala się co 180 dni dla całego okresu obowiązywania na dzień dokonywania weryfikacji i w oparciu o te wyliczenia dokonuje się, bądź nie, waloryzacji w sposób określony w klauzuli.

Niemniej jednak mając na uwadze zasadność zapewnienia maksymalnego możliwego stopnia transparentności postanowień dokumentów zamówienia, zamawiający dokonał modyfikacji postanowienia § 12 ust. 3 pkt. 2) lit e), które otrzymało brzmienie:

„jeżeli w ramach kolejnej weryfikacji okaże się, że sumaryczny wskaźnik inflacyjny utrzymał się na dotychczasowym poziomie, aktualne ceny jednostkowe utrzymuje się na kolejne 180 dni obowiązywania umowy; jeżeli w ramach kolejnej weryfikacji okaże się, że sumaryczny wskaźnik inflacyjny wzrósł dokonuje się zwiększenia cen jednostkowych w sposób przewidziany Umową; jeżeli suma wskaźników inflacyjnych spadła poniżej 5.0 pkt, w kolejnych 180 dniach obowiązywania Umowy rozliczenie następuje na podstawie stawek wynikających z oferty Wykonawcy. Sumaryczny wskaźnik inflacyjny oblicza się od dnia wskazanego w lit c) tiret pierwszy albo drugi, do dnia przeprowadzania weryfikacji (wskaźnik narastający)"

Drugą cząstką zarzutu pozostaje kwestia wskazania w klauzuli „w oparciu o sumaryczny stopień (pkt) zmian wartości miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (poprzedni miesiąc = 100) opublikowanych od miesiąca, od dnia zawarcia umowy do dnia upływu 180 dni od dnia jej zawarcia; 360 dni od dnia jej zawarcia; 540 dni od dnia jej zawarcia nastąpi ustalenie czy zmiana wartości wskaźników przekroczyła próg 5.0 pkt"

Zamawiający wskazał, że wprost w klauzuli wskazano, że:

„weryfikacja stopnia zmian wskaźników, o których mowa w lit a) powyżej nastąpi po każdych 180 dnia realizacji umowy (tj. po 180 dnia, 360 dniach, 540 dniach itd.) w terminie 7 dni po zakończeniu danego okresu (odpowiednio po upływie 180 dni; 360 dni itd.) lub w dniu zawarcia umowy, jeżeli zawarcie umowy następować będzie po 180 dniach od dnia otwarcia ofert"

W ocenie zamawiającego ww. postanowienia wprost ukazują, że weryfikacja będzie następować co 180 dni przez cały okres obowiązywania umowy, co jednoznacznie wynika ze zwrotu „po każdych 180 dnia realizacji umowy". Jednocześnie celem uchylenia jakichkolwiek – nawet najmniejszych – wątpliwości zamawiający dokonał zmiany pierwszego z ww. postanowień wprowadzając po „540 dni od dnia jej zawarcia" zwrot „itd." i aktualnie postanowienie§ 12 ust. 3 pkt. 2) lit c) tiret drugi PPU brzmi:

„od dnia zawarcia Umowy do dnia upływu 180 dni od dnia jej zawarcia; 360 dni od dnia jej zawarcia; 540 dni od dnia jej zawarcia itd."

W konsekwencji brak jest podstaw do przyjęcia, że zamawiający naruszył art. 134 ust. 1 pkt 20 ustawy oraz art. 439 ust. 1–3 ustawy. W ocenie zamawiającego stanowisko prezentowane przez odwołującego ma czysto negocjacyjny charakter i nie wykazuje w żadnym stopniu, że sformułowana przez zamawiającego klauzula (w brzmieniu pierwotnym czy aktualnym) pozostaje niezgodna z wymogami ustawowymi. Zarówno pierwotna, jak i obecna treść § 12 ust. 3 pkt 2 PPU przewiduje rzeczywisty, skonkretyzowany mechanizm waloryzacji, oparty na obiektywnych wskaźnikach publikowanych przez GUS, określający próg uruchamiający waloryzację, sposób jej obliczenia oraz maksymalny zakres zmiany wynagrodzenia.

Nie sposób również uznać, że zamawiający, kształtując postanowienia waloryzacyjne, naruszył art. 353^1 k.c. w zw. z art. 5 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy. Granice swobody umów w zamówieniach publicznych wyznaczane są bowiem nie tylko interesem wykonawcy, ale również interesem publicznym oraz obowiązkiem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Nie można z tych przepisów wywodzić obowiązku przyjęcia takiego modelu waloryzacji, który maksymalizowałby ochronę wykonawcy kosztem zamawiającego. Przyjęte rozwiązanie zmierza do zachowania równowagi kontraktowej, a nie do uprzywilejowania którejkolwiek ze stron stosunku zobowiązaniowego.

Ostatecznie nie może być także mowy o naruszeniu art. 16 pkt 1 i 3 ustawy. Postanowienia waloryzacyjne mają charakter jednolity dla wszystkich wykonawców, są sformułowane w sposób obiektywny i odnoszą się do weryfikowalnych wskaźników ekonomicznych. Nie prowadzą one do uprzywilejowania określonego kręgu wykonawców ani do nieproporcjonalnego ukształtowania warunków ubiegania się o zamówienie. Okoliczność, że odwołujący preferowałby dalej idącą ochronę swojego interesu ekonomicznego, nie oznacza jeszcze naruszenia zasad uczciwej konkurencji, proporcjonalności czy równowagi kontraktowej.

5 maja 2026 r. odwołujący oświadczył, że cofa odwołanie z dnia 30 marca 2026 r. w zakresie nieuwzględnionym przez zamawiającego i wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego oraz zniesienie terminu wyznaczonego na rozprawę

w dniu 06.05.2026 r. oraz o zwrot odwołującemu 90% wpłaconego wpisu na rachunek bankowy, z którego wykonano przelew.

Rozważania Krajowej Izby Odwoławczej (KIO):

Postępowanie należy umorzyć na podstawie art. 552 ust. 3 ustawy.

W sprawie zamawiający uwzględnił częściowo odwołanie, a po jego stronie nie przystąpił żaden wykonawca. Odwołujący złożył oświadczenie o wycofaniu pozostałej części odwołania. Taki stan faktyczny nadał się do subsumpcji pod normę art. 522 ust. 3 ustawy, który stanowi, że w przypadku uwzględnienia przez zamawiającego części zarzutów przedstawionych w odwołaniu i wycofania pozostałych zarzutów przez odwołującego, KIO może umorzyć postępowanie odwoławcze na posiedzeniu niejawnym bez obecności stron oraz uczestników postępowania odwoławczego, którzy przystąpili do postępowania po stronie wykonawcy, pod warunkiem że w postępowaniu odwoławczym po stronie zamawiającego nie przystąpił w terminie żaden wykonawca albo wykonawca, który przystąpił po stronie zamawiającego nie wniósł sprzeciwu wobec uwzględnienia części zarzutów. W takim przypadku zamawiający wykonuje, powtarza lub unieważnia czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu w zakresie uwzględnionych zarzutów.

Zgodnie z art. 568 pkt 3 ustawy w przypadku umorzenia na podstawie art. 522 KIO wydaje postanowienie.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 574 i 575 ustawy oraz na podstawie par. 9 ust. 2 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2437) w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania, nakazując zwrot odwołującemu z rachunku Urzędu kwoty uiszczonej tytułem wpisu.

Przewodnicząca: ……..