

WYROK

Warszawa, dnia 15 maja 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Andrzej Niwicki

Protokolant: Krzysztof Chmielewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 7 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę RELOBUS Transport Polska Sp. z o. o. z siedzibą w Toruniu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdyni

z udziałem wykonawcy Przewozy Autobusowe GRYF sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Żukowie przystępującego do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez odwołującego RELOBUS Transport Polska Sp. z o. o. z siedzibą w Toruniu tytułem wpisu od odwołania i kwotę 3600 zł jako wynagrodzenie pełnomocnika zamawiającego;

2.2. zasądza od RELOBUS Transport Polska Sp. z o. o. z siedzibą w Toruniu na rzecz Zarządu Komunikacji Miejskiej w Gdyni (ZKM) jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdyni kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego.

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 1601/26 Uzasadnienie

Zamawiający: Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni (ZKM) jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdyni prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, pod nazwą: „Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych:

– na obszarze Miasta Rumi, łączących Miasto Rumia z miastami i gminami sąsiednimi: Miastem Gdynia i/lub Miastem Reda i/lub Miastem Wejherowo i/lub Gminą Kosakowo i/lub Gminą Wejherowo”, znak postępowania: ZKM/ZP/03/2026. Ogłoszenie o zamówieniu: z dnia 26.03.2026 r., nr publikacji ogłoszenia: 209934-2026, numer wydania Dz.U. S: 60/2026, Dokumenty opublikowano 26.03.2026 r.

Odwołujący: RELOBUS Transport Polska Sp. z o. o. Toruń wniósł 7 kwietnia 2026 r. odwołanie wobec: treści dokumentów zamówienia, w tym warunków zamówienia wynikających ze specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), w tym nw. postanowień umowy określonych w Załączniku nr 7 do wzoru umowy.

1. Odwołanie dotyczy następujących niezgodnych z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego, podjętych oraz zaniechanych w Postępowaniu publicznego, tj.:

1) przez przyjęcie w rozdziale XVI pkt 6 SWZ struktury kosztów składających się na cenę jednostkową w zakresie przypisanych im udziałów procentowych (która nie jest adekwatna do rzeczywistego udziału procentowego kosztów), tj.:

„6. Zamawiający, na podstawie przedstawionej przez Wykonawcę ceny netto za jeden wozokilometr, obliczy stawki (ceny) częściowe netto za jeden wozokilometr, które będą wprowadzone do umowy:

– CI – stawkę częściową netto za jeden wozokilometr, waloryzowaną wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych
– jako 50% ceny netto za jeden wozokilometr,

– CON – stawkę częściową netto za jeden wozokilometr, waloryzowaną wskaźnikiem cen oleju napędowego – jako 20% ceny netto za jeden wozokilometr,

–CW – stawkę częstkową netto za jeden wozokilometr, waloryzowaną wskaźnikiem

przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – jako 30% ceny netto za jeden wozokilometr.

Stawki częstkowe CI, CON, CW zostaną przez Zamawiającego obliczone z dokładnością do jednego grosza. Jeżeli w wyniku zaokrągleń suma cen częstkowych nie będzie równa cenie netto za jeden wozokilometr, zaoferowanej przez Wykonawcę, dla uzyskania zgodności zostanie odpowiednio dostosowana cena częstkowa CI.”;

2)przez przyjęcie nw. postanowień w załączniku nr 7 do wzorów umów pn.: „ZASADY WALORYZACJI CEN NETTO Z JEDEN WOZOKILOMETR, ZASADY WALORYZACJI STAWKI BAZOWEJ DLA KAR UMOWNYCH”, zwanych dalej „Zasadami Waloryzacji”, które stanowią odpowiednio załączniki nr 9A, 9B i 9C do SWZ (zamówienie jest podzielone na 3 części i są osobne wzory umów, niemniej treść załącznika 7 do wzorów umów jest identyczna), w zakresie dotyczącym przyjętych limitów waloryzacji, tj. o treści:

„3.4. Wartości wskaźników: WON, WI i WW będą obliczane z dokładnością do 4 miejsc po przecinku, przy czym:

3.4.1. jeżeli obliczona wartość danego wskaźnika będzie większa niż 1,1, przyjmuje

się, że jego wartość wynosi 1,1, z zastrzeżeniem, że w przypadku pierwszej waloryzacji stawki częstkowej netto CON, jeżeli obliczona wartość wskaźnika WON będzie większa niż 1,2, przyjmuje się, że jego wartość wynosi 1,2,

3.4.2. jeżeli obliczona wartość danego wskaźnika będzie mniejsza niż 0,9,

przyjmuje się, że jego wartość wynosi 0,9, z zastrzeżeniem, że w przypadku pierwszej waloryzacji stawki częstkowej netto CON, jeżeli obliczona wartość wskaźnika WON będzie mniejsza niż 0,8, przyjmuje się, że jego wartość wynosi 0,8, ...”

2. Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1)art. 439 Pzp, a w szczególności ust. 1 i 2 pkt 1, 3 i 4, w zw. z art. 353(1) k.c. oraz art. 5 k.c. w zw. z art. 8 ust. 1 , a także w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, jak również w zw. z art. 487 § 2 k.c., a także art. 99 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp:

a/ **przez przyjęcie w rozdziale XVI pkt 6 SWZ struktury kosztów składających się na cenę jednostkową za jeden wozokilometr, opartej na arbitralnie ustalonych udziałach procentowych (50% – CI, 20% – CON, 30% – CW**, które nie odpowiadają rzeczywistej strukturze kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego, co powoduje też opisanie przedmiotu zamówienia w sposób nieuwzględniający wszystkich okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty (w szczególności zbyt niska waga wynagrodzeń „CW” we strukturze/wzorze – powinno być 50%),

oraz

b/ **przez przyjęcie w p. 3.4.1. oraz p. 3.4.2. Zasad Waloryzacji (zał. nr 7 do wzorów umowy) struktury kosztów składających się na cenę jednostkową w zakresie przypisanych im udziałów procentowych, w tym procentowych limitów waloryzacyjnych, które nie są adekwatne do rzeczywistego i możliwego wzrostu procentowego kosztów przy realizacji zamówienia. W świetle historycznych danych i obecnych realiów, w szczególności bardzo dużej zmienności cen oleju napędowego – ustalone przez Zamawiającego limity waloryzacyjne są zbyt niskie i nie realizują celu wynikającego z art. 439 ust. 1 ustawy Pzp.**

Zamawiający przyjął nw. limity waloryzacyjne:

–20% na pierwszą kwartalną waloryzację stawki częstkowej za 1 wzkm waloryzowanej wskaźnikiem ceny oleju napędowego,

–10% na kolejne kwartalne waloryzacje stawki częstkowej za 1 wzkm waloryzowanej wskaźnikiem ceny oleju napędowego,

–10% na roczną waloryzację stawki częstkowej z 1wzkm waloryzowanej wskaźnikiem inflacji

–10% na roczną waloryzację stawki częstkowej z 1wzkm wskaźnikiem przeciętnego

miesięcznego wynagrodzenia.

Powyższa struktura kosztów oraz zbyt niskie limity waloryzacyjne oznaczają w szczególności:

-brak zapewnienia wystarczającego związania z przedmiotem Umowy oraz utrzymania ekwiwalentności świadczeń stron w trakcie 9-letniego kontraktu (część A zamówienia);

- przerzucenie większości ryzyka związanego ze wzrostem kosztów realizacji zamówienia i osiągnięcia maksymalnej wartości zobowiązania za wykonanie przedmiotu Umowy na Wykonawcę,

- że postanowienia nie przystają do rzeczywistości gospodarczej z uwagi na planowany 9letni okres realizacji zamówienia (w części A) i w sposób niedopuszczalny przerzucają ryzyka związane ze wzrostem kosztów realizacji ponad ustalone zbyt niskie limity na Wykonawcę.

Stanowią również przejaw nadużycia przez Zamawiającego dominującej pozycji organizatora postępowania, ponieważ uniemożliwia to należyte oszacowanie kosztów realizacji zamówienia i uwzględnienie ich w cenie oferty, a w efekcie powoduje, że ustalone przez Zamawiającego wynagrodzenie oraz zasady jego waloryzacji są nieadekwatne do zakresu świadczenia i nie gwarantują równowagi stron i utrzymania ekwiwalentności świadczeń.

3.Odwołujący wnosi o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu zmiany postanowień rozdziału XVI pkt 6 SWZ oraz p. 3.4.1. oraz p. 3.4.2. Zasad Waloryzacji (zał. nr 7 do wzorów umowy) w ten sposób, aby:

- Odnosnie rozdziału XVI pkt 6 SWZ:

1)polegającą na zmianie treści ww. pkt 6, w którym Zamawiający określił stawki częściowe CI, CON oraz CW jako odpowiednio 50%, 20% i 30% ceny netto za jeden wozokilometr, przez dostosowanie udziałów procentowych poszczególnych stawek częściowych do rzeczywistej struktury kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego, w szczególności przez przyjęcie (opis symboli powyżej, s .2 przyp. KIO), że:

- CW – stanowi 50% ceny netto za jeden wozokilometr,

- CON –stanowi 30% ceny netto za jeden wozokilometr,

- CI – stawka inflacji – stanowi 20% ceny netto za jeden wozokilometr, a w konsekwencji również poprzez zmianę powiązanego mechanizmu waloryzacji stawki za jeden wozokilometr w ten sposób, żeby Zamawiający zmienił wzór wprowadzonego do umowy wskaźnika waloryzacji stawki za jeden wozokilometr, tak aby odzwierciedlał on powyższą strukturę kosztów i pozostawał w realnym związku z kosztami związanymi z realizacją zamówienia w rozumieniu art. 439 ust. 1 ustawy Pzp,

- Odnosnie p. 3.4.1. oraz p. 3.4.2. Zasad Waloryzacji alternatywnie:

2) I opcja:

- 50% na pierwszą kwartalną waloryzację stawki częściowej za 1 wzkm (wozokilometra) waloryzowanej wskaźnikiem ceny oleju napędowego (wyższy limit na pierwszą waloryzację wynika z faktu, że ta waloryzacja powinna pokryć wzrost cen paliwa w okresie od złożenia oferty do pierwszej waloryzacji, który to okres może wynieść ok. 8-12 m-cy),

- 20% na kolejne kwartalne waloryzacje stawki częściowej za 1 wzkm waloryzowanej wskaźnikiem ceny oleju napędowego,

- 20% na roczną waloryzację stawki częściowej z 1 wzkm waloryzowanej wskaźnikiem inflacji oraz wskaźnikiem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia,

- 20% na roczną waloryzację stawki częściowej z 1 wzkm wskaźnikiem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia

3) II opcja:

wprowadzenie waloryzacji kwartalnej całej stawki za 1 wzkm oraz wprowadzenie jednego limitu na całą stawkę za 1 wzkm:

- 30% na pierwszą kwartalną waloryzację stawki za 1 wzkm,

- 20% na kolejne kwartalne waloryzacje stawki za 1 wzkm.

W dokumentach postępowania zawarto postanowienia ustalające zbyt niskie limity waloryzacji Wskazano na art. 439 ustawy pzp obligujący zamawiającego do ustalenia zasad waloryzacji z uwagą, że Zamawiający ukształtował mechanizm waloryzacji w oderwaniu od rzeczywistej struktury kosztów realizacji zamówienia.

W pierwszej kolejności w rozdziale XVI pkt 6 SWZ przyjął strukturę kosztów składających się na cenę jednostkową za jeden wozokilometr, określając stawki częściowe CI, CON oraz CW nie odpowiadające realiom ekonomicznym świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego.

Konsekwencją wadliwej struktury kosztów jest wadliwe ukształtowanie mechanizmu waloryzacji stawki za jeden

wozokilometr, w którym udział kosztów wynagrodzeń oraz paliwa został systemowo zaniżony. Mechanizm ten jest przez to matematycznie niezdolny do przywrócenia równowagi ekonomicznej stron umowy, nawet w przypadku wystąpienia realnych, udokumentowanych i obiektywnych wzrostów kosztów realizacji zamówienia.

Zamawiający przyjął jednak konstrukcję, w której koszty wynagrodzeń oraz paliwa – jako koszty kluczowe i najszybciej rosnące – nie stanowią dominującej części mechanizmu waloryzacji, co skutkuje tym, że zdecydowana część rzeczywistych wzrostów kosztów musi być pokrywana przez Wykonawcę z jego marży.

Takie ukształtowanie mechanizmu waloryzacji prowadzi do zachwiania równowagi kontraktowej i narusza art. 487 § 2 k.c., przez zerwanie ekwiwalentności świadczeń, a także art. 353¹ k.c., gdyż treść stosunku zobowiązaniowego sprzeciwia się jego naturze w przypadku wieloletniego kontraktu obciążonego wysoką zmiennością kosztów.

Powyższe okoliczności wprost uzasadniają żądania zmiany rozdziału XVI pkt 6 SWZ.

Kwestia limitów waloryzacyjnych

Wprowadzenie ww. zbyt niskich limitów waloryzacyjnych oznacza, że przy wysokich wzrostach kosztów, całe ryzyko nadmiarowego wzrostu kosztów jest przerzucane na Wykonawcę. Przy wysokich wzrostach kosztów, w zmiennej sytuacji gospodarczej, niemal całe ryzyko ma spoczywać na Wykonawcy. Przedsiębiorca składając ofertę, nie jest w stanie obiektywnie przewidzieć, z jakim prawdopodobieństwem rzeczywistość wysokiego wzrostu kosztów może zaistnieć podczas wieloletniego kontraktu. Ostatnie lata obfitują w nieprzewidywalne, bezprecedensowe doświadczenia: epidemia COVID, wojna w bliskim otoczeniu Polski, kryzysy paliwowe, wojny celne, itp. Wystąpienie dużych i nagłych zmian ekonomicznych stało się zatem jeszcze bardziej prawdopodobne. W takiej sytuacji adekwatne klauzule waloryzacyjne są wręcz konieczne i niezbędne, aby zapewnić wykonawcy na etapie realizacji umowy realną i adekwatną zmianę wysokości wynagrodzenia należnego mu w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia (cel art. 439 ust. 1 ustawy Pzp).

Ustalone limity waloryzacyjne nie mają wystarczającego związku z możliwymi zmianami kosztów i są arbitralne i nieuzasadnione. Prowadzi to również do nieporównywalności ofert. Wykonawcy, aby zabezpieczyć się przed brakiem waloryzacji będą musieli wbudować ryzyko inflacyjne w cenę ofertową, każdy zrobi to inaczej, oferty staną się przez to nieporównywalne.

Niewystarczająca waloryzacja zagraża ciągłości usług transportowych. Wykonawca, nie mogąc pokryć kosztów paliwa i płac, może zostać zmuszony do rozwiązania umowy.

Przedstawiono dane historyczne z których wynika, że nawet 50% limitu na pierwszą waloryzację na paliwo (ON) może być zbyt niskim poziomem waloryzacji.

Ceny paliwa (ON) charakteryzują się największą zmiennością.

Obecnie na pierwszą waloryzację jest jedynie 20%, a na kolejne już tylko 10% limitu.

Z dostępnych danych historycznych (w załączeniu do odwołania), które są dostępne na stronie Orlenu: <https://www.orn.pl/pl/dla-biznesu/hurtowe-cenypaliw#paliwa-archive>, wynika, że średnia wartość ON miesiąc do miesiąca za okres 03.2026-02.2026 wzrosła o niemal 39,42%.

Może zaistnieć realnie scenariusz, gdzie w wyniku względnie niskich cen paliw w danym kwartale i skokowego ich wzrostu w wyniku wojny/kryzysu, który rozpocznie się na koniec kwartału, a następnie ceny utrzymają się przez cały kolejny kwartał. Np. przy utrzymaniu się wysokich cen w kolejnych tygodniach po marcu 2026 r. (co było wówczas scenariuszem realnie rozważanym przez uczestników rynku), skala wzrostu jako relacja cen z miesięcy 03–05.2026 do średnich poziomów z okresu 12.2025–02.2026 mogłaby sięgać rzędu 40%.

Jeszcze wyższe wartości procentowe pojawiły się w latach 2021-2022 z uwagi na pandemię i wojnę na Ukrainie.

Wskazano kwartalne zmiany cen 2021 -2022.

W okresie 03.2022-08.2023 CPI przekraczało 10% szczytowo osiągając 18.4% w 02.2023 roku., co potwierdza, że limit 10% waloryzacji jest zbyt niski.

Wynagrodzenie: Załączono do odwołania arkusz Excell z wyliczeniami dla wynagrodzeń z danych komunikatów GUS:

<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-miesiecznegowynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wyplat-nagrod-z-zysku-w-maju-2022roku,57,103.html>

/.../ luty 2026 – do styczeń 2020 co miesięcznie. Wskazano Kol. C w tabeli, to procent (%) podwyżki wynagrodzeń rok do roku w odniesieniu do tych samych miesięcy, czyli np. luty do lutego, kwiecień do kwietnia itd. Natomiast na wykresie /.../

widać, w których miesiącach przekroczony został pułap 10% - przez 3 lata (z małymi wyjątkami) było ponad pułapem 10%. Dane z okresu 01.2020-02.2026, gdzie okres porównawczy to 01.2021-02.2026. Szczytowo osiągnęliśmy 15,86% (07.2022-07.2021).

Powyższe dane potwierdzają, że limit wzrostu wynagrodzeń na poziomie 10% jest zbyt niski. Należy podnieść limity waloryzacyjne zgodnie w wnioskami wskazanymi w petitum odwołania.

Ponadto średnie rentowności netto w branży przewozów autobusowych nie przekraczają kilku procent.

Zamawiający powinien zapewnić rzeczywistą równowagę ekonomiczną między stronami umowy. Odwołujący przypomina, że celem klauzul waloryzacyjnych jest przywrócenie równowagi ekonomicznej między Zamawiającym, a Wykonawcą i dostosowanie wynagrodzenia do zmieniającej się sytuacji rynkowej.

Jak wskazała Izba w wyroku z 17 lutego 2025 r. (KIO 5028/24): „wprowadzenie przez Zamawiającego mechanizmu maksymalnego wynagrodzenia na poziomie 10% podważa racjonalność takiego zapisu. (...) Zamawiający ustalając mechanizm waloryzacyjny powinien mieć na uwadze nie tylko inflację (...) ale również coroczny wzrost wynagrodzeń, wzrost cen paliw, energii elektrycznej czy gazu”. Przy czym należy dodać, że powyższy 10% limitu było przewidywane w SWZ w skali jednego roku.

Ustalone obecnie limity mogą zostać bardzo szybko wyczerpane, pozostawiając Wykonawcę bez żadnej ochrony przez pozostały okres „waloryzacyjny” umowy. Prowadzi to do naruszenia również art. 353¹ k.c., i zasady ekwiwalentności z art. 487 § 2 kodeksu cywilnego.

Wskazano na orzecznictwo (KIO 1002/25): „ustalony przez Zamawiającego maksymalny wskaźnik waloryzacji stawki (...) przerzuca na wykonawcę ryzyko wzrostu kosztów realizacji zamówienia i uniemożliwienia ich faktycznego pokrycia w razie wystąpienia nadzwyczajnej zmiany warunków rynkowych”. (KIO 5028/24) uznano pierwotne 75-91% dla 10 lat zamówienia za niewystarczające, dochodząc do poziomu 145%–166% wartości kontraktu.

KIO 1048/22: „konieczne jest odwołanie się kodeksu cywilnego i uregulowanej w nim zasady ekwiwalentności. W przeciwnym bowiem wypadku brak byłoby jednoznacznego miernika porównywalności świadczeń zamawiającego i wykonawcy przez pryzmat, którego można byłoby ocenić czy klauzula waloryzacyjna przewidziana przez zamawiającego pozwala na zachowanie tej równowagi w przypadku zmiany cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia.”.

Ponadto KIO 3333/22, KIO 3340/22, KIO 2335/21, KIO 134/23: „celem klauzul waloryzacyjnych jest przywrócenie stanu równowagi ekonomicznej między stronami umowy, która została zachwiana przez określone zdarzenia mające miejsce w trakcie jej realizacji. Jednocześnie zauważyć należy, że wprowadzając obowiązek ustanowienia klauzuli waloryzacyjnej w umowie, ustawodawca pozostawił swobodzie zamawiającemu możliwość doprecyzowania jej elementów. Także UZP w opinii: „Klauzula waloryzacyjna w prawie zamówień publicznych”

Ponadto należy również wskazać na ryzyko wzrostu cen o punkty procentowe ponad ustalone przez Zamawiającego limity, a następnie spadek cen o punkty procentowe poniżej tych limitów.

W pierwszym kwartale 2026 r. odnotowano wyjątkowo dynamiczną i trudną do przewidzenia sytuację rynkową związaną z konfliktem na Bliskim Wschodzie, która przełożyła się również na skokowe zmiany cen oleju napędowego (ON) w Polsce, publikowanych przez Orlen. W okresie 28.02.2026–21.03.2026 wzrost cen ON przekroczył 50%, natomiast w skali okresu 01.01.2026–21.03.2026 przekroczył 62%. Jednocześnie w tym samym okresie odnotowano istotne wzrosty cen ropy Brent, które w drugiej połowie marca 2026 r. osiągały poziom zbliżony do 120 USD za baryłkę (maksymalna notowana około 19.03.2026) oraz cechowały się wysoką zmiennością i ograniczoną przewidywalnością, co obrazuje zestawienie poniżej:

/.../

Wykonawca (Operator), pomimo zachowania należytej staranności nie jest w stanie nawet w przybliżony sposób oszacować jednego z najistotniejszych kosztów w 9 letnim kontrakcie.

Ponieważ niepewność dotyczy ceny początkowej, którą będzie waloryzowana (lub tylko częściowo) przez cały kontrakt ma to olbrzymi wpływ na rentowność kontraktu.

W obecnym kształcie zapisów dokumentów zamówienia, w tym SWZ i Zasad Waloryzacji maksymalna wartość wskaźnika na poziomie 1,2 (o 20% i to tylko dla pierwszej waloryzacji) oznacza de facto możliwość uwzględnienia wzrostu ceny danego składnika kosztowego jedynie o 20%, co nie odzwierciedla realnych zmian rynkowych.

Dla zobrazowania problemu przedstawia przykładowe wyliczenie:

- cena bazowa ON: 5,00 zł/l • wzrost o 50% → 7,50 zł/l
- maksymalna waloryzacja przy wskaźniku 1,2 → $5,00 \times 1,2 = 6,00$ zł/l

Oznacza to, że mimo rzeczywistego wzrostu ceny do 7,50 zł/l, wynagrodzenie Wykonawcy uwzględni jedynie poziom 6,00 zł/l, co skutkuje istotnym niedoszacowaniem kosztów.

Dodatkowo, szczególnie istotne ryzyko związane z obecnym mechanizmem waloryzacji wynika też z potencjalnych późniejszych spadków cen rynkowych, które – przy jednoczesnym wcześniejszym ograniczeniu wzrostu wskaźnika – mogą prowadzić do trwałego zaniżenia poziomu wynagrodzenia względem rzeczywistych kosztów.

Przy założeniu dalszego scenariusza zmian cen, np. spadków kwartał do kwartału o, dla przykładu, 8%, sytuacja może wyglądać następująco:

- po wzroście do 7,50 zł/l • spadek o 8% → 6,90 zł/l
- kolejny spadek o 8% → 6,35 zł/l • kolejny spadek o 8% → 5,84 zł/l

Po roku cena rzeczywista wynosiłaby ok. 5,84 zł/l, czyli nadal powyżej ceny bazowej (5,00 zł/l), natomiast przy zastosowaniu ograniczenia wskaźnika do 1,2 oraz mechanizmu waloryzacji, wartość rozliczeniowa kształtowałaby się następująco:

- po wzroście ograniczonym wskaźnikiem do poziomu 1,2 → $5,00 \times 1,2 = 6,00$ zł/l,
- następnie przy spadkach kwartalnych o 8%:
 $- 6,00 \times 0,92 = 5,52$ zł/l, $- 5,52 \times 0,92 = 5,08$ zł/l, $- 5,08 \times 0,92 = 4,67$ zł/l.

Ostatecznie stawka cząstkowa po roku wyniosłaby ok. 4,67 zł/l, a więc byłaby niższa niż cena bazowa (5,00 zł/l), mimo że rzeczywista cena pozostaje na poziomie wyższym (5,84 zł/l).

W efekcie mimo realnie wyższych kosztów rynkowych, stawka cząstkowa za ON w rozliczeniach kontraktowych byłaby niższa niż w okresie bazowym, co pozostaje w sprzeczności z celem mechanizmu waloryzacyjnego.

Możliwych jest wiele scenariuszy prowadzących do negatywnych dla Operatora rozwiązań, gdzie staje się deficytowy na całe 9 lat z powodu ograniczenia pierwszej waloryzacji (np. trwale pozostanie ceny oleju napędowego na poziomie przekraczającym pierwszą waloryzację) do 20% i kolejnych do jedynie 10%.

W zasadzie jedynym rozwiązaniem po stronie Operatora jest zawyżenie początkowej stawki, z niekorzyścią dla Zamawiającego (sytuacja na rynku paliw jest obiektywna i niepewność dotyczy wszystkich wykonawców).

W związku z powyższym należy zwiększyć limity waloryzacyjne w sposób wskazany w petitum odwołania (alternatywnie), co pozwoliłoby na bardziej adekwatne odzwierciedlenie rzeczywistych zmian cen rynkowych w pierwszym okresie.

To pozwoli Operatorowi zmniejszyć ryzyko pierwszej zbyt niskiej waloryzacji (i następnych) i wspólnie z Zamawiającym „przeczekać” okresu gwałtownych wzrostów cen paliw, bez konieczności uwzględniania tego ryzyka w ogólnej cenie w całym kontrakcie.

Niezależnie od późniejszej normalizacji cen, opisany epizod z pierwszego kwartału 2026 r. potwierdza, że rynek paliw może w krótkich okresach podlegać skokowym i trudnym do przewidzenia wahaniom, które przy obowiązujących limitach i konstrukcji waloryzacji nie znajdują adekwatnego odzwierciedlenia w wynagrodzeniu Wykonawcy.,

Takie rozwiązanie pozwala ograniczyć obecne nadmierne ryzyko na rynku paliw i złożyć ofertę opartą o długookresowe trendy cen oleju napędowego.

Wnioskowana modyfikacja przyczyni się do bardziej rzetelnej kalkulacji ofert oraz ograniczy ryzyko składania ofert zawierających istotne bufony bezpieczeństwa, które w konsekwencji mogą prowadzić do zawyżenia kosztów realizacji zamówienia po stronie Zamawiającego.

PODSUMOWANIE ZARZUTÓW I WNIOSKÓW:

Odwołanie dotyczy wadliwego ukształtowania mechanizmu waloryzacji wynagrodzenia w dokumentach zamówienia, w szczególności w rozdziale XVI pkt 6 SWZ oraz w powiązanych postanowieniach umownych, w których Zamawiający przyjął nieadekwatną strukturę kosztów składających się na cenę jednostkową za jeden wozokilometr, a w konsekwencji

również nieadekwatny mechanizm waloryzacji tej stawki.

Przyjęta struktura kosztów nie odpowiada rzeczywistej strukturze kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego, w których koszty pracy oraz paliwa są dominujące, a ich łączny udział w kosztach operacyjnych operatora transportu autobusowego istotnie przewyższa udział pozostałych kosztów waloryzowanych wskaźnikiem CPI.

Z przeprowadzonej analizy, popartej danymi rynkowymi, doświadczeniem Odwołującego oraz praktyką innych zamawiających, wynika, że koszty wynagrodzeń stanowią około 50%, a koszty oleju napędowego około 30% całkowitych kosztów realizacji usług przewozowych, podczas gdy koszty pozostałe mają znaczenie uzupełniające. Pominięcie tych realiów przez Zamawiającego skutkowało przyjęciem struktury kosztów oderwanej od rzeczywistości gospodarczej i specyfiki przedmiotu zamówienia.

Przyjęty przez zamawiającego mechanizm ten ma charakter pozorny, systemowo ogranicza wpływ tych kosztów, które w największym stopniu determinują ekonomikę świadczenia usług.

W efekcie zdecydowana część ryzyka wzrostu kosztów pracy i paliwa została przerzucona na Wykonawcę, co przy niskiej, kilku-procentowej rentowności kontraktów w branży przewozów autobusowych prowadzi do naruszenia zasad i przepisów wskazanych.

Wadliwość mechanizmu waloryzacji pogłębiają przyjęte sztywne i zbyt niskie limity waloryzacyjne, które w realiach dziewięcioletniego kontraktu nie pozwalają na uwzględnienie rzeczywistych, gwałtownych i kumulujących się wzrostów kosztów paliwa, wynagrodzeń oraz inflacji, co uniemożliwiają realizację celu art. 439 ust. 1 Pzp, jakim jest zachowanie równowagi ekonomicznej stron umowy.

Z powyższych względów Odwołujący wnosi, jak na wstępie.

Realizacja powyższych wniosków pozwoli na przywrócenie równowagi ekonomicznej stron, zapewni rzetelną i porównywalną kalkulację ofert oraz umożliwi realizację zamówienia w sposób stabilny, ciągły i zgodny z interesem publicznym.

Załączniki: Plik Excell - Wynagrodzenie wyliczenie + dane z Orlenu 03.04.2026.

Zamawiający - Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni (ZKM) jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdyni z siedzibą w Gdyni wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Odnosząc się do zarzutów Odwołującego stwierdził, iż:

1. Żaden przepis prawa nie upoważnia wykonawcy do kształtowania warunków SWZ –to zamawiający ustala warunki realizacji umowy w oparciu i w ramach przepisów prawa, w szczególności i ponosi ryzyko finansowe stąd płynące – zatem to zamawiający każdorazowo

ustanowić musi udziały procentowe struktury kosztów realizacji zamówienia.

2. Zamawiający jest zobowiązany do stosowania limitów podniesienia wynagrodzenia. Limity pozwalają Zamawiającemu określić i zabezpieczyć środki finansowe na realizację zamówienia co znajduje swój wyraz w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Przyjmując te limity Zamawiający założył, że poziom przyjętych limitów – przy normalnych warunkach działania – zapewni Wykonawcy stabilną realizację kontraktu.

3. Ocena zmian wielkości poszczególnych składników tworzących cenę oferty – oparta na danych historycznych, a dotycząca przyszłości – ma charakter subiektywny i nie musi opierać się wyłącznie na kontynuacji określonego trendu np. wzrostu wynagrodzeń. Zamawiający założył, że to Wykonawca, jako podmiot o doświadczeniu w zakresie kształtowania się kosztów świadczenia usług przewozowych w cenie oferty/stawki za wozokm, uwzględni ryzyka, które w wystarczającym stopniu nie zostały ujęte przez Zamawiającego poprzez określenie tych limitów. Takie podejście wymusza na Zamawiającym Ustawa o finansach publicznych i specyfika planowania budżetowego. Należy dodatkowo wziąć pod uwagę, że zamówienie to nie jest finansowane przez jedną gminę lecz przez dwie – Miasto Gdynia i Miasto Rumia.

4. Co istotne - Odwołujący złożył w postępowaniu tożsamym nr ZKM/ZP/02/2026 (w sprawie Świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych: – na obszarze Gminy Szemud i/lub Gminy Żukowo i/lub Gminy Wejherowo i/lub Miasta Rumi, – łączących Gminę Szemud i/lub Gminę Żukowo i/lub Gminę Wejherowo i/lub Miasto Rumia z miastami sąsiednimi Miastem Gdynia i/lub Miastem Gdańsk - OJ S 28/2026 10/02/2026, 95078-2026, Dz.U. S: 28/2026, Data publikacji: 10/02/2026) ofertę na warunkach, które powielone zostały w postępowaniu nr ZKM/ZP/03/2026 a którego warunki zaskarżył. Odwołujący faktu tego negować nie może.

5. Zamawiający zwraca uwagę, że w postępowaniu nr ZKM/ZP/02/2026 uwzględnił, zmieniając odpowiednio zapisy SWZ, część wniesionych propozycji zmian SWZ – w tym Odwołującego. Zmienione zapisy SWZ postępowania nr ZKM/ZP/02/2026 zostały przeniesione przez Zamawiającego w całości do postępowania nr ZKM/ZP/03/2026. Postępowanie Odwołującego jest tym bardziej zastanawiające, że 21.04.2026r. Zamawiający dokonał wyboru oferty Odwołującego jako najkorzystniejszej – przy tożsamych warunkach co do limitu wynagrodzenia i zasad waloryzacji. Działanie Odwołującego niweczy zatem jego linię skargi – albowiem w tym samym czasie i przy tych samych warunkach rynkowych w jednym postępowaniu skarży postanowienia SWZ a w drugim składa na takich warunkach ofertę. Niweczy to przedstawianą przez Odwołującego istotę przywołanych wyroków KIO w których KIO pochyliła się nad zagadnieniem waloryzacji – jednak, iż jest to jedynie kilka wyroków, które nie mogą i nie utrwalają tzw. linii orzeczniczej.

6. Odwołujący w postępowaniu nr ZKM/ZP/02/2026 złożył ofertę przy tożsamych warunkach SWZ co do waloryzacji i limitu – który w przedmiotowym postępowaniu skarży. Składając ofertę w w/w postępowaniu tym samym upublicznił dla innych wykonawców cenę oferty/stawki wozokm. Wniesienie przez Odwołującego odwołania do postępowania nr ZKM/ZP/03/2026 można traktować jako zachowanie pozorne w celu utrudnienia innym wykonawcom złożenia konkurencyjnej oferty i tym samym zakłócenia konkurencji w kolejnym postępowaniu. Można postawić tezę, że Odwołujący dąży do maksymalnego ograniczenia ryzyk w celu doprowadzenia do złożenia najkorzystniejszej oferty również w toczącym się postępowaniu, opierając się m.in. o teorię kosztów krańcowych. Historycznie rzecz ujmując - Wykonawca/Odwołujący złożył ofertę w tożsamym postępowaniu nr ZKM/ZP/02/2026 z terminem składania ofert w dniu 01.04.2026r., a następnie po otwarciu ofert w tym postępowaniu, w którym zaproponował najniższą cenę, wniósł odwołanie do postępowania nr ZKM/ZP/03/2026 07.04.2026r. W postępowaniu nr ZKM/ZP/02/2026 oprócz Odwołującego oferty złożyło jeszcze czterech innych wykonawców i żaden nie zakwestionował warunków SWZ identycznych jak te, które zostały zaskarżone przez Odwołującego.

7. Wreszcie - Odwołujący w przypadku gdy uznał, iż działa w dużej niepewności rynkowej – jako profesjonalny wykonawca - miał możliwość złożenia wniosku o wydłużenie terminu składania ofert w celu dokonania właściwej kalkulacji oferty. Odwołujący tego nie uczynił i wniósł odwołanie do KIO. Wykonawca powinien przy tym oszacować pewne ryzyko, iż nie w każdym kolejnym roku stawka wozokm będzie mogła w pełni pokryć koszty z minionego okresu. Zamawiający nie jest w stanie zapewnić, że wykonawca nie będzie zwolniony z wszystkich potencjalnych ryzyk takiego stanu rzeczy.

8. Na dzień dzisiejszy problem rosnących cen paliw nie został dostrzeżony przez organy administracji publicznej oraz ustawodawcę - tak jak w przypadku pandemii COVID-19 (za wyjątkiem przyjęcia przez Radę Ministrów pakietu przepisów „Ceny paliwa niżej”, których celem jest obniżenie cen na stacjach benzynowych. Pakiet wprowadza obniżkę VAT i akcyzy na benzynę i olej napędowy oraz maksymalną cenę detaliczną na paliwa – co dodatkowo osłabił retorykę Odwołującego co do znacznego wpływu ceny paliw na świadczoną na rzecz Zamawiającego usługę). Znaczące komplikacje w zakresie realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 skłoniły ustawodawcę do przyjęcia szczególnych regulacji dotyczących tej materii w ramach ustawy z dnia 2 marca 2020 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) Przepisy art. 15r. i n. ustawy COVID zawierały szereg dyspozycji odnoszących się do uprawnień i obowiązków stron umowy w sprawie zamówienia publicznego w przypadku wystąpienia lub możliwości wystąpienia wpływu okoliczności związanych z COVID-19 na należyte wykonanie tej umowy, co wiązało się przede wszystkim z możliwością zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego w określonych warunkach. Zważywszy na powyższe milczenie organów administracji publicznej stwierdzić należy, iż zaskarżenie zasad waloryzacji i limitu przez Odwołującego jest nadmiarowe i pozbawione uzasadnienia rynkowego.

9. Co do zasad i istoty waloryzacji którą przywołuje Odwołujący - jak wskazuje Ewa

Wiktorowska w komentarzu PZP „waloryzacja to mająca umocowanie w art. 358 ind. 1 § 1 Kc zasada prawna, która określa, że w razie zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, wierzyciel powinien otrzymać równowartość ekonomiczną (wyższą lub niższą) wierzytelności z chwili jej powstania”. „Waloryzacja wynagrodzenia, o której mowa w art. 439 ustawy PZP ma na celu zrównoważenie stron umowy o zamówienie publiczne. Klauzule określone w ww. przepisie umożliwiają przywrócenie stanu równowagi ekonomicznej stron umowy zachwianej określonymi zdarzeniami, które mogą mieć miejsce w trakcie jej realizacji.” Waloryzacja jest zatem postanowieniem obligatoryjnym wynikającym z art. 439 PZP. Ustawą z 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców zmieniono brzmienie przepisu z art. 439 par. 1 oraz par. 5 PZP. Zamawiający wprowadzając do umowy odpowiednią klauzulę ma pozostawioną swobodę określenia jej elementów, mając na względzie w szczególności: specyfikę zamówienia (np. w zakresie jakie elementy materiałów i kosztów są kluczowe i w praktyce podlegają dużym wahanom), dostępność wiarygodnych i aktualizowanych podstaw ustalenia zmiany ceny (np. odpowiednie wskaźniki Prezesa GUS), planowane możliwości finansowe zamawiającego co

do przewidywanych zmian wynagrodzenia. Zamawiający zobligowany jest zatem do sformułowania i opisanie zasad wprowadzania zmian w wysokości należnego wykonawcy wynagrodzenia (por. Uzasadnienie rządowego projektu – Prawo zamówień publicznych, druk sejm. nr 3624). Nie ma natomiast normatywu kształtującego szczegółowe rozwiązania co do instrumentarium finansowo-prawnego w tym sztywnych limitów i wartości liczbowych – ustawodawca pozostawił to w rękach zamawiających.

10. Nie jest prawdą, iż ustanowienie limitu godzi w interes wykonawcy bowiem wykonawca w przypadku gdy uzna, iż wynagrodzenie jest za niskie w stosunku do zmieniających się okoliczności i powstaniu w jego majątku rażącej straty – zastosować może rozwiązanie o którym mowa w art. 3571 § 1 kc - klauzula rebus sic stantibus. Wykonawca może także zgodnie z hipotezą art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP wnieść o zmianę wynagrodzenia cyt: Dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia: jeżeli konieczność zmiany umowy, w tym w szczególności zmiany wysokości ceny, spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, o ile zmiana nie modyfikuje ogólnego charakteru umowy a wzrost ceny spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekracza 50% wartości pierwotnej umowy”. A zatem wskazany przez Zamawiającego limit nie jest instytucją niewzruszalną. Traktować go należy jedynie jako swoisty wentyl bezpieczeństwa po stronie zamawiającego – w szczególności jednostki samorządu terytorialnego. Brak lub ustanowienie go na poziomie wysokim – o co wnosi Odwołujący – powoduje bardzo negatywne konsekwencje finansowe na co Zamawiający nie może się godzić. Podkreślić należy, że w przypadku posiadania przez wykonawcę przekonujących argumentów – wynagrodzenie może przekroczyć wskazany limit w oparciu o powyższe normy prawne – co Odwołujący jednak w odwołaniu pominął.

Na podstawie art. 531 w zw. z art. 534 ust. 1 PZP zamawiający wniósł o przeprowadzenie dowodu z wykresów na okoliczność ceny paliw.

Źródło: <https://stooq.pl/q/?s=cb.f&c=10y&t=I&a=ln&b=0> z dnia 23.04.2026r.

Wykresy obrazują, iż zarzut niepewności co do ceny paliw jest chybiony, albowiem na przestrzeni ostatnich 10 lat średnia cena paliwa nie odbiega swymi krańcami od poziomu 30 do 115 USD za baryłkę – jak widać znajduje się w tym paśmie notując tzw. piki – podobnie jak w okresie marzec – kwiecień 2026. Pada zatem argument o nieprzewidywalności cen paliw oraz dużej zmienności.

Przedstawiona przez Zamawiającego a objęta postępowaniem odwoławczym specyfikacja warunków zamówienia jest w pełni zrozumiała i adekwatna dla tego rodzaju postępowań prowadzonych przez podmioty publiczne w przedmiocie organizacji transportu publicznego. Zmiana postanowień objętych odwołaniem w formie zarzutów odwołującego co do zasad waloryzacji i limitu wzrostu wynagrodzenia w świetle wskazanych powyżej argumentów stanowić może znaczne osłabienie finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Przystępujący po stronie Zamawiającego: Przewozy Autobusowe GRYF sp. z o.o. sp. k. Żukowo wniósł o oddalenie odwołania.

Strony przedstawiły stanowiska uzupełniające w złożonych pismach oraz na rozprawie.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Skład orzekający po dokonaniu oceny stanu faktycznego w sprawie, mając na względzie zakres sprawy określony przez okoliczności podniesione w odwołaniu oraz mając na uwadze treść przepisu art. 554 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia stwierdził, że postawione przez odwołującego zarzuty nie znalazły potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, zatem rozpoznawane odwołanie, zostało przez Izbę oddalone.

Przeanalizowano dokumentację postępowania w zakresie niezbędnym do całościowego rozpatrzenia odwołania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1) ustawy pzp i kodeksu cywilnego

przez przyjęcie określonej struktury kosztów składających się na cenę jednostkową za jeden wozokilometr, opartej na arbitralnie ustalonych udziałach procentowych (50% – CI, 20% – CON, 30% – CW), nie odpowiadających rzeczywistej strukturze kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego,

b) przez przyjęcie struktury kosztów składających się na cenę jednostkową w zakresie przypisanych im udziałów

procentowych, w tym procentowych limitów waloryzacyjnych, które nie są adekwatne do rzeczywistego i możliwego wzrostu procentowego kosztów przy realizacji zamówienia. W świetle historycznych danych i obecnych realiów, w szczególności bardzo dużej zmienności cen oleju napędowego – ustalone przez Zamawiającego limity waloryzacyjne są zbyt niskie i nie realizują celu wynikającego z art. 439 ust. 1 ustawy Pzp.

Postanowienia SWZ (struktura kosztów) oraz zbyt niskie limity waloryzacyjne oznaczają, jak stwierdził odwołujący, w szczególności: -

brak utrzymania ekwiwalentności świadczeń stron w trakcie 9-letniego kontraktu (część A zamówienia); przerzucenie znakomitej większości ryzyka związanego ze wzrostem kosztów za wykonanie przedmiotu Umowy na Wykonawcę, nie przystają do rzeczywistości gospodarczej i przerzucają ryzyka związane ze wzrostem kosztów realizacji zamówienia ponad ustalone zbyt niskie limity na Wykonawcę.

Kwestionując wskazane postanowienia swz zażądał nakazania zmian przez dostosowanie struktury stawek częściowych do rzeczywistych kosztów realizacji zamówienia, w szczególności przez:

–przyjęcie udziału kosztów wynagrodzeń (CW) na poziomie 50%,

–udziału kosztów oleju napędowego (CON) na poziomie 30%,

–oraz udziału kosztów waloryzowanych wskaźnikiem inflacyjnym (CI) na poziomie 20%, a także dokonanie powiązanej zmiany mechanizmu waloryzacji stawki za jeden wozokilometr w taki sposób, aby pozostawał on w realnym związku z kosztami związanymi z realizacją zamówienia, zgodnie z celem art. 439 ustawy Pzp.

W ocenie składu orzekającego żądania odwołującego są zrozumiałe i oparte na znajomości rynku przewozów zbiorowych, w tym analogicznych do przedmiotu zamówienia i sformułowane w celu maksymalnego zabezpieczenia interesów wykonawcy.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający stwierdził, że „żaden przepis prawa nie upoważnia wykonawcy do kształtowania warunków SWZ – to zamawiający ustala warunki realizacji umowy w oparciu i w ramach przepisów prawa, w szczególności i ponosi ryzyko finansowe stąd płynące – zatem to zamawiający każdorazowo ustanowić musi udziały procentowe struktury kosztów realizacji zamówienia.” Stwierdzenie formalnie jest poprawne, natomiast równocześnie zauważyć należy, że podmiot legitymujący się interesem w rozumieniu art. 505 ustawy pzp, ma prawo do środka ochrony prawnej, jako instrumentu zmierzającego do zmiany treści specyfikacji warunków zamówienia, w tym projektu umowy, o ile wykáže naruszenie przez zamawiającego naruszenie przepisów prawa przez ich niewłaściwe zastosowanie bądź zaniechanie zastosowania przy formułowaniu treści dokumentów zamówienia. Na tej podstawie sprawa podlega rozpatrzeniu w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

W prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający zastosował wymagane klauzule waloryzacyjne oparte na art. 439 ustawy pzp zamieszczając je w postanowieniach swz, w tym we wzorze umowy.

Zamawiający zastosował wskazane wcześniej limity podniesienia wynagrodzenia, co pozwala mu w konsekwencji określić i zabezpieczyć środki finansowe na realizację zamówienia, także przez ujęcie przewidywanych kwot umownych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Zamawiający stwierdził, że założył, iż poziom przyjętych limitów – przy normalnych warunkach działania – zapewni Wykonawcy stabilną realizację kontraktu. Ocenę zmian wielkości poszczególnych składników tworzących cenę oferty oparł na danych historycznych. Zasadnie stwierdził, że prognozy cen dotyczących przyszłości mają charakter subiektywny i nie muszą opierać się wyłącznie na kontynuacji określonego trendu np. wzrostu wynagrodzeń. Zamawiający przy tym założył, że to Wykonawca, jako podmiot o doświadczeniu w zakresie kształtowania się kosztów świadczenia usług przewozowych w cenie oferty/stawki za wozokilometr, uwzględni ryzyka, które w wystarczającym stopniu nie zostały ujęte przez Zamawiającego poprzez określenie tych limitów. Takie podejście wymusza na Zamawiającym Ustawa o finansach publicznych i specyfika planowania budżetowego. Skład orzekający podziela ten pogląd wskazując nadto, że doświadczenie historyczne w samej drugiej dekadzie obecnego wieku wskazuje na nieprzewidywalność wielu zdarzeń w skali globu, mających znaczenie i wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w tym dotyczącej przedmiotu zamówienia. Przykłady wskazał również odwołujący nie negując przy tym względnej stabilności gospodarczej w Polsce.

W odniesieniu do zarzutów i żądania Izba nie uznaje za zasadne twierdzenia o naruszeniu przez zamawiającego postanowieniami dotyczącymi struktury kosztów i zasad waloryzacji przepisów ustawy pzp i kodeksu cywilnego, w tym zasad tymi przepisami unormowanych. Oczekiwana ekwiwalentność przyszłych świadczeń nie oznacza zapewnienia jednej strony korzyści kosztem zwiększonych ryzyk strony drugiej, co dotyczy zarówno zamawiającego – usługobiorcy, jak i wykonawcy. Prognozy co do przyszłych wielkości kosztów i wynagrodzeń są przewidywaniami, a ich

prawdopodobieństwo zwiększa się proporcjonalnie do profesjonalizmu uczestników obrotu i ewentualnej stabilnej sytuacji rynku. Odwołujący, na co wskazał zamawiający, złożył w postępowaniu tożsamym nr ZKM/ZP/02/2026 (w sprawie Świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych: – na obszarze Gminy Szemud i/lub Gminy Żukowo i/lub Gminy Wejherowo i/lub Miasta Rumi, – łączących Gminę Szemud i/lub Gminę Żukowc i/lub Gminę Wejherowo i/lub Miasto Rumia z miastami sąsiednimi Miastem Gdynia i/lub Miastem Gdańsk - OJ S 28/2026 10/02/2026, 95078-2026, Dz.U. S: 28/2026, Data publikacji: 10/02/2026) ofertę na warunkach, które powielone zostały w postępowaniu nr ZKM/ZP/03/2026. Zakładając zasadnie dobrą wiarę i profesjonalne działanie wykonawcy, zasadny wydaje się wniosek, że odwołujący zaskarżył warunki obecnego postępowania ze zrozumiałym i dopuszczalnym prawnie zamiarem, wzmocnienia swojej pozycji przetargowej. Jednocześnie powyższa okoliczność pomniejsza argumentację w niniejszym postępowaniu odwoławczym, jakoby postanowienia swz uniemożliwiały wykonawcy realne wykonanie kontraktu.

W świetle powyższych ustaleń skład orzekający stwierdza, że ramach obowiązku wynikającego z art. 439 ustawy pzp, zamawiający ukształtował sposób ustalenia zmiany wynagrodzenia z poszanowaniem ustawowych zasad określających relacje między stronami, a zatem nie naruszył przepisów wskazanych przez odwołującego.

Wobec uznania zarzutów za niezasadne, orzeczono jak w sentencji.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdziła, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze ustawy Pzp orzekła jak w sentencji. Brak potwierdzenia się zarzutów wskazanych w odwołaniu powoduje, iż w przedmiotowym stanie faktycznym nie została wypełniona hipoteza normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku postępowania - na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy Pzp oraz w oparciu o przepisy § 8 ust. 2 w zw. z § 5 pkt 1 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. z 2020 r., poz. 2437).

Przewodniczący:.....