

POSTANOWENIE

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Martyna Mieszkowska

na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron w dniu 3 sierpnia 2026 r. w Warszawie w sprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 6 lipca 2026 r. przez wykonawcę FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Kobierzycach w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego Gminę Kobierzyce,

postanawia:

1. umorzyć postępowanie odwoławcze,
2. nakazać zwrot z rachunku bankowego Urzędu Zamówień Publicznych kwoty 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) na rzecz wykonawcy FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. z siedzibą w Kobierzycach, uiszczonej tytułem wpisu od odwołania.

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.

Przewodnicząca:.....

Sygn. akt:KIO 3296/26

Uzasadnienie

Gmina Kobierzyce (dalej: „Zamawiający”) prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”), w trybie przetargu nieograniczonego, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zimowe utrzymanie dróg gminnych na terenie gminy Kobierzyce”, oznaczenie sprawy: RZP.271.34.2026. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 25 czerwca 2026 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, numer publikacji ogłoszenia: 435974-2026, numer wydania Dz.U. S: 120/2026.

W dniu 6 lipca 2026 r. odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w przedmiotowym postępowaniu złożył wykonawca FBSerwis Zielony Wrocław Sp. z o.o. (dalej: „Odwołujący”).

Odwołanie zostało wobec czynności zmiany treści specyfikacji warunków zamówienia w postępowaniu z dnia 25 czerwca 2026 r.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów:

1. art. 99 ust. 1 i 2 w zw. art. 16 pkt 1 – 3 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 20 PZP oraz w zw. z art. 8 ust. 1 PZP w zw. z art. 5, art. 58 § 1 i 2 oraz art. 353 i 483 § 1, 484 § 1 i 2 k.c., art. 387 § 1 k.c. w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP, a także art. 433 pkt 1, 2 i 3 PZP oraz art. 735 k.c. w zw. z art. 750 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 oraz uniemożliwiający prawidłową kalkulację ceny oferty, a także ustanowienie nieprecyzyjnych i rażąco wygórowanych kar umownych, odbiegających od wysokości potencjalnej szkody, jaka może zostać poniesiona przez Zamawiającego w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków umownych, za których niewykonanie lub nienależyte wykonanie zostały zastrzeżone, a także odbiegających od realiów rynkowych, co przejawia się w treści

a. postanowienia § 1 ust. 8 Projektu Umowy przewidującego, że: „Wykonawca przystąpi do wykonywania czynności odśnieżania/wyjazdu w celu odśnieżania na wyraźne polecenie Zamawiającego” przy jednoczesnym brzmieniu § 1 ust. 7 Projektu Umowy, zgodnie z którym: Wykonawca w pełni odpowiada za utrzymanie zimowe dróg gminnych na terenie gminy Kobierzyce, co prowadzi w konsekwencji do obciążenia Wykonawcy skutkami decyzji Zamawiającego, warunkującej możliwość wykonywania czynności odśnieżania, przy jednoczesnym braku przewidzenia możliwości podjęcia samodzielnych działań przez Wykonawcę;

b. postanowienia § 1 ust. 15 Projektu Umowy o treści: „Praca źle wykonana (niewłaściwe odśnieżenie lub posypanie odcinka drogi itp.) nie podlega zapłacie”, co prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której za usługę faktycznie wykonaną, lecz wadliwie (nienależycie), zamawiający odmawia jakiegokolwiek wynagrodzenia - jest to sprzeczne z podstawową konstrukcją odpłatnej umowy o świadczenie usług; zaburza równowagę kontraktową Stron oraz umożliwia wielokrotne karanie wykonawcy za to samo naruszenie (w związku z karami umownymi);

c. postanowienia § 8 ust. 1 pkt 2) lit. b Projektu Umowy przewidującego karę umowną: „za każdy przypadek nie przejezdności odcinków dróg wynikający z niedotrzymania przez Wykonawcę standardów zimowego utrzymania dróg

określonego w załączniku nr 1 do umowy, Wykonawca zapłaci karę w wysokości 3.000,00 zł za każdą godzinę wstrzymania ruchu na danym odcinku drogi; Kara ta nie może przekroczyć 5% maksymalnej wartości wynagrodzenia brutto, o której mowa w § 7 ust. 1 umowy” – w zakresie w jakim Zamawiający nie zdefiniował w dokumentacji pojęcia „odcinka drogi” oraz przewidział karę w wysokości 3.000,00 zł za każdą godzinę tj. ustanowienie kary umownej w sposób nieprecyzyjny i rażąco wygórowany; d. postanowienia § 8 ust. 1 pkt 2) lit. d Projektu Umowy przewidującego karę umowną: „za brak możliwości odczytów wskazanych przez monitoring GPS o których mowa w § 1 ust. 2, z przyczyn zawinionych przez Wykonawcę, w wysokości 1.000,00 zł za każdy brak; Kara ta nie może przekroczyć 5% maksymalnej wartości wynagrodzenia brutto, o której mowa w § 7 ust. 1 umowy” – w zakresie w jakim Zamawiający nie sprecyzował co rozumie przez „brak możliwości odczytów wskazanych przez monitoring GPS”, w szczególności nie określił minimalnego czasu, w którym odczytanie danych nie było możliwe i który uprawniałby Zamawiającego do nałożenia kary [niejednoznaczność] oraz nie określił wpływu awarii systemu na nałożenie kary; w tym procedury zgłoszenia takiej awarii – co prowadzi w konsekwencji do obciążenia Wykonawcy skutkami awarii systemu GPS tj. ustanowienie kary umownej w sposób nieprecyzyjny, naruszający równowagę stron, obciążający Wykonawcę okolicznościami pozostającymi poza jego kontrolą i rażąco wygórowany;

2. art. 99 ust. 1 PZP oraz art. 441 PZP w związku z art. 16 pkt 1 – 3 PZP poprzez ustanowienie w § 1 ust. 13 Projektu Umowy postanowienia o treści „Zamawiający może w każdej chwili wskazać dodatkowe, niewykazane w załączniku nr 2 do umowy drogi które należy wziąć pod uwagę przy zimowym utrzymaniu ale nie więcej niż do 5% zakresu wyjściowego” tj. ustanowienie prawa opcji bez określenia w sposób precyzyjny, zrozumiały i jednoznaczny zakresu, jakiego dotyczy prawo opcji, w szczególności bez jakiegokolwiek oznaczenia dróg, opisanie parametrów (długość, standard, geometria, kategorie, lokalizacja, typ utrzymania itp.), a tym samym uniemożliwienie rzetelnego skalkulowania ceny ofert i naruszenie zasady uczciwej konkurencji;

3. art. 439 ust. 1, ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3 w zw. z art. 16 pkt 1 – 3 PZP oraz art. 99 ust. 1 PZP poprzez ustanowienie w § 11 ust. 1 pkt 12 Projektu Umowy klauzuli waloryzacyjnej uprawniającej do zmiany wynagrodzenia, bez wprowadzenia do projektu umowy wszystkich istotnych elementów mechanizmu waloryzacji, w szczególności:

- bez określenia wzoru matematycznego, na podstawie którego obliczona zostanie waloryzacja wynagrodzenia; – bez precyzyjnego określenia wskaźnika cen lub kosztów, który będzie podstawą waloryzacji wynagrodzenia;
- bez określenia wartości, względem której należy obliczyć procentowy wzrost kosztów; – poprzez określenie poziomu „zmiany cen lub kosztów” na poziomie 20%, co – abstrahując od niejasnego sposobu obliczenia waloryzacji
- stanowi wysokość zupełnie nieprzystającą do realiów rynkowych, której wystąpienie i udokumentowanie jest niemalże niemożliwe, co czyni ustanowienie obowiązkowej waloryzacji iluzorycznym i nie pozwala na osiągnięcie celu regulacji ustawowych w PZP, w postaci zmniejszenia ryzyk związanych ze zmianą kosztów wykonania zamówienia publicznego; co prowadzi w konsekwencji do:

(i) 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 oraz

(ii) braku możliwości jednoznacznego obliczenia kwoty podlegającej waloryzacji na podstawie § 11 ust. 1 pkt 12 Projektu Umowy, a w konsekwencji uniemożliwia prawidłowe skalkulowanie oferty i narusza obowiązek jednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia przez Zamawiającego.

Odwołującego, Odwołujący wniósł:

1. uwzględnienie odwołania w całości,

2. nakazanie Zamawiającemu zmiany zaskarżonych postanowień Projektu Umowy w sposób wskazany w uzasadnieniu;

3. Przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów:

a. Projekt Umowy w postępowaniu: „Ciepłotne (bieżące i zimowe) utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Katowicach Rejon w Częstochowie” (dowód nr 1) w celu wykazania: praktyki GDDKiA w zakresie stosowania kar umownych dot. awarii systemu GPS oraz zgłoszenia takiej awarii Zamawiającemu oraz nieadekwatnej podstawy naliczenia kary za brak sygnału GPS w ramach § 8 ust. 1 pkt 2) lit. d Projektu Umowy

b. Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego NBP (dowód nr 2) oraz Miesięcznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych NBP (dowód nr 3) w celu wykazania: dynamiki zmian wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych; wysokości tych wskaźników oraz realiów rynkowych dotyczących wzrostu kosztów realizacji zadania objętego zamówieniem w związku z klauzulą waloryzacyjną.

Ponadto wniósł o:

4. zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa według spisu (faktury), który przedłożony zostanie na rozprawie.

Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu określonego w art. 515 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp.

Informację stanowiącą podstawę dla wniesienia odwołania odwołujący uzyskał w dniu 25 czerwca 2026 r. (publikacja dokumentów zamówienia). W związku z powyższym odwołanie wniesione w dniu 6 lipca 2026 r. należy uznać za wniesione w wymaganym zgodnie z ustawą Pzp terminie.

Wpis od odwołania w kwocie 15 000,00 złotych został uiszczony przelewem na rachunek bankowy Urzędu Zamówień Publicznych. Odwołujący prawidłowo przekazał kopię odwołania Zamawiającemu oraz załączył potwierdzenie przekazania odwołania Zamawiającemu.

Do postępowania odwoławczego w ustawowym terminie żaden wykonawca nie zgłosił przystąpienia.

Zamawiający pismem z dnia 17 lipca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, oświadczając, że „Po przeanalizowaniu treści odwołania, Zamawiający postanawia: w zakresie: I. Uzasadnienia zarzutu dotyczącego niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia

[zarzut 1a – odśnieżanie] 1) uwzględnić odwołanie w zakresie postanowień § 1 ust. 8 Projektu Umowy i zmienić treść ww. ustępu w następujący sposób: „§ 1. 8. Wykonawca przystąpi do wykonywania czynności odśnieżania / wyjazdu w celu odśnieżania na wyraźne polecenie Zamawiającego, a w razie wystąpienia warunków wymagających niezwłocznej reakcji – także bez polecenia, z obowiązkiem niezwłocznego poinformowania Zamawiającego o zaistniałym fakcie. Jednocześnie Wykonawca zobowiązuje się do wykonywania przedmiotu Umowy z należytą starannością, z wykorzystaniem swojej wiedzy, doświadczenia zawodowego oraz profesjonalnego charakteru prowadzonej działalności. W przypadku podjęcia działań bez uprzedniego polecenia Zamawiającego Wykonawca jest zobowiązany każdorazowo dokonać obiektywnej oceny warunków panujących na drogach oraz podjąć wyłącznie takie działania, które są rzeczywiście niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i utrzymania przejezdności dróg. Wykonawca nie jest uprawniony do podejmowania czynności ani realizowania wyjazdów, które nie znajdują uzasadnienia w rzeczywistych warunkach atmosferycznych lub stanie dróg, a wszelkie działania powinny być wykonywane w sposób celowy, racjonalny i gospodarny, z poszanowaniem interesu Zamawiającego.

[zarzut 1b – brak zapłaty za nienależyte wykonanie umowy] 2) uwzględnić odwołanie w zakresie postanowień § 1 ust. 15 Projektu Umowy i zmienić treść ww. ustępu w następujący sposób: „§ 1. 15. Praca wykonana nienależycie (w szczególności nieprzejezdność dróg wynikająca z niedotrzymania standardów zimowego utrzymania dróg, niewłaściwe odśnieżenie lub niewłaściwe posypywanie odcinka drogi) podlega niezwłocznemu poprawieniu po otrzymaniu informacji od przedstawiciela Zamawiającego. Wykonawca zobowiązany jest niezwłocznie usunąć stwierdzone nieprawidłowości, a potwierdzenie prawidłowego wykonania usługi nastąpi po ich usunięciu oraz po przeprowadzeniu kontroli przez przedstawiciela Zamawiającego. 1) Za nieprawidłowości leżące po stronie Wykonawcy uznaje się w szczególności pozostawienie śniegu wskutek nieprawidłowego ustawienia pługa, przerwy w posypywaniu drogi spowodowane niewłaściwym działaniem urządzeń posypujących lub błędami operatora sprzętu oraz inne przypadki nienależytego wykonania usługi wynikające z okoliczności, za które odpowiedzialność ponosi Wykonawca. 2) Wykonawca zobowiązany jest usunąć stwierdzone nieprawidłowości niezwłocznie, nie później jednak niż w czasie 2 godzin od otrzymania wezwania Zamawiającego, o ile ze względu na warunki atmosferyczne lub charakter stwierdzonych nieprawidłowości ich usunięcie w tym terminie jest obiektywnie możliwe. W przypadku nieusunięcia przez Wykonawcę stwierdzonych nieprawidłowości w powyższym terminie Zamawiający będzie uprawniony do naliczenia kary umownej na zasadach określonych w § 8 ust. 1 pkt 2 lit. b) Umowy (z uwzględnieniem zmian wskazanych w niniejszej odpowiedzi, jak poniżej)

[zarzut 1c – kara za przypadek nieprzejezdności odcinków dróg] 3) uwzględnić odwołanie w zakresie obniżenia wysokości kary umownej wskazanej w § 8 ust. 1 pkt 2) lit. b) Projektu Umowy jednocześnie wskazując, że nie zachodzą podstawy do uwzględnienia odwołania w zakresie żądania przekazania Wykonawcom listy wszystkich „odcinków” objętych przedmiotem zamówienia, albowiem Zamawiający dopełnił obowiązków wynikających z przepisów ustawy, opisując przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Wszystkie odcinki dróg objęte przedmiotem zamówienia zostały wskazane w Załączniku nr 13 do SWZ tj. w „Wykazie dróg gminnych” poprzez wskazanie nazw miejscowości, ulic oraz długości poszczególnych odcinków, które we wskazanych miejscowościach się znajdują.

Jednocześnie, mając na uwadze argumentację Odwołującego dotyczącą wysokości kary umownej oraz kierując się zasadą zachowania proporcjonalności postanowień umownych, Zamawiający uwzględnił zarzut w części dotyczącej wysokości kary umownej i dokonał zmiany § 8 ust. 1 pkt 2 lit. b) Projektu Umowy poprzez obniżenie kary umownej z kwoty 3000,00 zł do kwoty 1000,00 zł w następujący sposób: „§ 8, ust. 1 pkt 2 lit.b: b) za każdy przypadek nieprzejezdności odcinków dróg wynikający z niedotrzymania przez Wykonawcę standardów zimowego utrzymania dróg określonego w załączniku nr 1 do umowy, Wykonawca zapłaci karę w wysokości 1000,00 zł za każdą godzinę wstrzymania ruchu na danym odcinku drogi; Kara ta nie może przekroczyć 5% maksymalnej wartości wynagrodzenia brutto, o której mowa w § 7 ust. 1 umowy;

[zarzut 1d – kara za przypadek braku odczytu GPS] 4) uwzględnić odwołanie w zakresie postanowień § 8 ust. 1, pkt 2) lit.

d Projektu Umowy i zmienić treść ww. litery d punktu 2 w ustępie 1 paragrafu 8 w następujący sposób: § 8 ust. 1, pkt 2) lit. d „za każdy stwierdzony przypadek braku możliwości odczytu z monitoringu GPS na żądanie Zamawiającego, wynikający z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, w szczególności niewłaściwego utrzymania, eksploatacji lub konfiguracji urządzeń GPS albo innych zaniedbań związanych z zapewnieniem ich prawidłowego funkcjonowania, Zamawiający naliczy karę umowną w wysokości 500,00 zł.” oraz dodając ust. 6 w § 8 o następującym brzmieniu: „Przez zgłoszenie awarii urządzenia GPS rozumie się niezwłoczne przekazanie Zamawiającemu informacji o stwierdzonej awarii, nie później niż w terminie 4 godzin od momentu jej stwierdzenia przez Wykonawcę. Zgłoszenie następuje za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres wskazany przez Zamawiającego do kontaktów związanych z realizacją Umowy lub telefonicznie do przedstawiciela Zamawiającego wskazanego w niniejszej umowie, z obowiązkiem niezwłocznego potwierdzenia zgłoszenia wiadomością e-mail. Zgłoszenie dokonane drogą elektroniczną powinno zawierać co najmniej: numer pojazdu lub urządzenia GPS, datę i godzinę stwierdzenia awarii oraz krótki opis jej charakteru”.

w zakresie: Dot. II. Uzasadnienie zarzutu dotyczącego prawa opcji 5) uwzględnić odwołanie w zakresie postanowień § 1 ust. 13 Projektu Umowy poprzez jego usunięcie. Zamawiający rezygnuje z prawa opcji w tym postępowaniu przetargowym, dlatego też wnosi o oddalenie odwołania w powyższym zakresie jako bezprzedmiotowego. W wyniku dokonania przez Zamawiającego zmian treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, Zamawiający dokona również odpowiedniej zmiany Projektu Umowy poprzez usunięcie postanowień § 1 ust. 13 dotyczący prawa opcji. Zmiany zostaną wprowadzone do Projektu Umowy i udostępnione wszystkim Wykonawcom zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. w zakresie: Dot. III. Uzasadnienie zarzutu dotyczącego klauzuli waloryzacyjnej 6) uwzględnić odwołanie w zakresie postanowień § 11 ust. 1 pkt 12 Projektu Umowy. Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w powyższym zakresie jako bezprzedmiotowego. W wyniku dokonania przez Zamawiającego zmian treści Specyfikacji Warunków Zamówienia termin realizacji zamówienia zostanie skrócony z 24 miesięcy do 6 miesięcy. W konsekwencji Zamawiający dokona również odpowiedniej zmiany Projektu Umowy poprzez usunięcie postanowień § 11 ust. 1 pkt 12 i 13 dotyczących klauzuli waloryzacyjnej.”

Pismem z dnia 27 lipca 2026 r. Odwołujący wskazał, że: „Odwołujący wnosi o umorzenie postępowania w związku z uwzględnieniem Odwołania w zakresie zarzutu nr 1 oraz zmianą SWZ obejmującą zaskarżone postanowienia w zakresie zarzutów 2 i 3, a więc w konsekwencji – wobec bezprzedmiotowości postępowania.”

Powyższe znalazło potwierdzenie na stronie prowadzonego postępowania:

<https://kobietzyce.ezamawiajacy.pl/pn/KOBIERZYCE/demand/notice/public/221963/details>, gdzie Zamawiający w dniu 23 lipca 2026 r. opublikował zawiadomienie w sprawie zmian postanowień SWZ zgodnie z treścią odwołania.

W tych okolicznościach Izba zważyła, co następuje:

Wobec dokonanej przez Zamawiającego zmiany zakwestionowanych postanowień umownych postępowanie odwoławcze podlegało umorzeniu na podstawie art. 568 pkt 2 Pzp.

Zgodnie z art. 568 pkt 2 Pzp, Izba umarza postępowanie odwoławcze w przypadku stwierdzenia, że dalsze postępowanie stało się z innej przyczyny zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność postępowania w niniejszej sprawie wyraża się w dokonanej zmianie spornych postanowień, co unicestwia substrat zaskarżenia, czyniąc bezprzedmiotowym dalsze postępowanie odwoławcze. Izba wydając orzeczenie - zgodnie z art. 552 ust. 1 Pzp - bierze pod uwagę stan rzeczy ustalony na moment zamknięcia postępowania odwoławczego. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której może dojść do zmian w toku postępowania o udzielenie zamówienia - co Izba zobowiązana jest uwzględnić wydając orzeczenie.

W tym stanie rzeczy niniejsze postanowienie jest uzasadnione.

Reasumując, mając na względzie okoliczności przedmiotowej sprawy oraz brzmienie art. 568 pkt 2) ustawy Pzp, orzeczono jak w sentencji umarzając postępowanie odwoławcze.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), nakazując dokonanie na rzecz Odwołującego zwrotu z rachunku Urzędu Zamówień Publicznych kwoty uiszczonej tytułem wpisu.

Przewodnicząca: