

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 08 lipca 2026 r. przez wykonawcę: **Urbit J. Michalik Sp. k., Kościelniki Dolne 9, 59-800 Lubań** w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Powiat Karkonoski Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, ul. Kochanowskiego 10, 58-500 Jelenia Góra,**

A. przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Spółka z o.o., ul. Poniatowskiego 25 59-400 Jaworzno** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 3346/26 po stronie zamawiającego,

B. przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy: **Sudeckie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o., ul. Kaczawska 19, 58-514 Jelenia Góra** zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego w sprawie o sygn. akt KIO 3346/26 po stronie zamawiającego,

orzeka:

1. oddala odwołanie;

2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę: Urbit J. Michalik Sp. k., Kościelniki Dolne 9, 59-800 Lubań, i:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 20 000 zł 00 gr (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: Urbit J. Michalik Sp. k., Kościelniki Dolne 9, 59-800 Lubań, tytułem wpisu od odwołania,

2.2 zasądza kwotę: 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) od wykonawcy: Urbit J. Michalik Sp. k., Kościelniki Dolne 9, 59-800 Lubań na rzecz zamawiającego: Powiat Karkonoski Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, ul. Kochanowskiego 10, 58-500 Jelenia Góra stanowiącą koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

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

Przewodniczący:

Sygn. akt: KIO 3346/26

Uzasadnienie

Zamawiający, Powiat Karkonoski Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ((tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) w przedmiocie: "Remont drogi powiatowej (dawniej droga wojewódzka 366) w km 0+000 ÷ km 3+974 oraz km 7+505 ÷ km 24+176 o łącznej długości 19 505 (z wyłączeniem odcinka km 13+500 ÷ km 14+640)". Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 30 czerwca 2026 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej - Numer wydania Dz.U. S: 123/2026, Numer publikacji ogłoszenia: 445791-2026. Wykonawca Urbit J. Michalik Sp.k. z siedzibą w Kościelnikach Dolnych wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegającej na wszczęciu nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji, gdy przedmiot tego zamówienia jest już objęty poprzednio zawartą umową nr 201/2024 z dnia 10 grudnia 2024 r. na realizację zadania „Remont drogi powiatowej (dawniej droga wojewódzka 366) w km 0+000 ÷ km 3+974 oraz km 7+505 ÷ km 24+176 o łącznej długości 19 505 (z wyłączeniem odcinka km. 13+500 ÷ km 14+640)", która nie została skutecznie rozwiązana, a wszczęcie w tym przedmiocie nowego postępowania stanowi obejście reżimu ustawy.

Odwolujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

- 1) naruszenie art. 255 pkt 6 w związku z art. 457 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 i art. 16 p.z.p., poprzez wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane będące już przedmiotem innej, ważnej i skutecznie niewypowiedzianej umowy, co oznacza brak ustawowej podstawy do prowadzenia jakiegokolwiek trybu udzielenia zamówienia na ten przedmiot, a w konsekwencji obarczenie postępowania niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego;
- 2) z ostrożności, niezależnie od zarzutu wskazanego w pkt 1 – naruszenie art. 16 oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 p.z.p., poprzez

przeprowadzenie drugiego postępowania na roboty budowlane objęte inną, nadal obowiązującą umową, co prowadzi do naruszenia zasad przejrzystości, proporcjonalności i efektywności udzielania zamówień publicznych oraz stanowi obejście przepisów ustawy,

3) z ostrożności, niezależnie od zarzutu wskazanego w pkt 1 i 2 – naruszenie art. 134 p.z.p. oraz na art. 554 ust. 1 pkt 1 p.z.p. polegające na tym, że Zamawiający obwieszczając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Remont drogi powiatowej (dawniej droga wojewódzka 366) w km 0+000 ÷ km 3+974 oraz km 7+505 ÷ km 24+176 o łącznej długości 19 505 (z wyłączeniem odcinka km 13+500 ÷ km 14+640” uczynił to w oparciu o tożsamą dokumentację projektową i SWZ, które są nieprecyzyjne i zawierają wady w zakresie rozpoznania właściwości gruntu, a tym samym wpływające na technologię wykonania remontu I etapu drogi (odcinek km 10+640 ÷ 12+010 ul. Topolowa (Marczyce) – z pominięciem zakresu wykonanego w 2025 r. w ramach odrębnego zadania), zgodnie z obowiązującymi normami i zasadami sztuki budowlanej, co zostało potwierdzone badaniami geologicznymi i laboratoryjnymi grunt oraz dwoma opiniami technicznymi sporządzonymi na zlecenie Odwołującego (Wykonawcy) i było podstawą wstrzymania przez niego prac w 2025 r.

4) z ostrożności, niezależnie od zarzutu wskazanego w pkt 1, 2 i 3 – naruszenie art. 16 pkt 1–3 w zw. z art. 8 ust. 1 pzp w zw. z art. 353¹, art. 5 i art. 473 § 1 k.c., poprzez ukształtowanie w pkt 2.1.4 ppkt 6) ogłoszenia o zamówieniu oraz Załączniku nr 4 do SWZ (Projekt umowy) — w szczególności w § 7 ust. 1–2 w zw. z § 13 ust. 1 — postanowień nakładających na wykonawcę nieograniczoną kwotowo i czasowo odpowiedzialność cywilną za szkody powstałe w związku z realizacją przedmiotu umowy, przy jednoczesnym określeniu rażąco niskiego, niewspółmiernego do skali, wartości i ryzyka przedsięwzięcia, minimalnego poziomu zabezpieczenia finansowego tej odpowiedzialności (suma gwarancyjna ubezpieczenia OC w wysokości zaledwie 1.000 000,00 zł), co w konsekwencji uniemożliwia wykonawcom racjonalną kalkulację ceny ofertowej, przerzuca na nich ryzyko niemożliwe do oszacowania i wycenienia, a tym samym ogranicza krąg podmiotów zdolnych i gotowych ubiegać się o udzielenie zamówienia — z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, proporcjonalności i równego traktowania wykonawców.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, a w przypadku uwzględnienia odwołania w zakresie zarzutu nr 4 – dokonania zmiany § 7 ust. 2 umowy, poprzez nadanie mu brzmienia:

„WYKONAWCA – przez pełny okres realizacji przedmiotu umowy – zobowiązany jest do posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia, na sumę gwarancyjną nie mniejszą niż 10 000 000,00 zł (słownie: dziesięć milionów złotych 00/100)”.

W zakresie postępowania dowodowego Odwołujący wniósł o:

- 1) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów wymienionych w treści uzasadnienia oraz w załączeniu do niniejszego odwołania – na okoliczność bezskuteczności odstąpienia przez Zamawiającego od umowy nr 201/2024 z dnia 10 grudnia 2024 r., braku uzasadnionych przyczyn odstąpienia od tej umowy oraz prawidłowości technologicznej zaproponowanego przez Odwołującego sposobu wykonania podbudowy;
- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa drogowego – na okoliczność ustalenia, czy zaproponowany przez Odwołującego sposób wykonania podbudowy na podstawie łączącej strony umowy nr 201/2024 z dnia 10 grudnia 2024 r. był prawidłowy technologicznie oraz czy Zamawiający posiadał uzasadnione przyczyny, by w związku z czasowym wstrzymaniem prac celem dalszego opiniowania miejsca robót odstąpić od umowy.

Odwołujący wyjaśnił, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania w rozumieniu art. 505 p.z.p. Odwołujący był i jest zainteresowany kontynuowaniem prac na podstawie umowy nr 201/2024 z dnia 10 grudnia 2024 r., od której odstąpienie – zdaniem Odwołującego nieskuteczne – Zamawiający powołał jako podstawę wszczęcia zaskarżonego postępowania. Naruszenie przez Zamawiającego wskazanych wyżej przepisów p.z.p. naraża Odwołującego na szkodę, której źródło i szacunkowa wysokość zostały przedstawione w uzasadnieniu. Zgodnie z art. 505 p.z.p. środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, który ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy; szkodę – aktualną lub potencjalną – odnosi się do sytuacji istniejącej w dacie wniesienia odwołania, a nie do zdarzeń hipotetycznych.

Odwołujący wskazał, że jako dotychczasowy wykonawca umowy nr 201/2024, ma interes prawny bezpośrednio powiązany z zaskarżonym postępowaniem, które wywiera istotny wpływ na jego sytuację kontraktową. Wszczęcie nowego postępowania z naruszeniem p.z.p. stwarza dla niego realne ryzyko szkody: dublowania świadczeń, ograniczenia jego szans w nowym postępowaniu, naruszenia zasad uczciwej konkurencji oraz ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej powiązanej z zarzutem niewykonania poprzedniej umowy. Powyższe nie wyklucza jednoczesnego udziału Odwołującego w nowym postępowaniu; skierowanie oferty przed rozstrzygnięciem wątpliwości co do skuteczności odstąpienia od umowy nr 201/2024 byłoby jednak przedwczesne i niekonsekwentne względem stanowiska zajmowanego w niniejszym odwołaniu.

W uzasadnieniu Odwołujący wskazał „Tezę odwołania” o treści następującej:

„Zamawiający ogłosił w dniu 30 czerwca 2026 r. nowe postępowanie o udzielenie zamówienia na „Remont drogi powiatowej (dawniej droga wojewódzka 366) w km 0+000 ÷ km 3+974 oraz km 7+505 ÷ km 24+176 o łącznej długości 19 505 (z wyłączeniem odcinka km 13+500 ÷ km 14+640”, choć przedmiot tego zamówienia pozostaje objęty umową nr 201/2024, zawartą z Odwołującym dnia 10 grudnia 2024 r. Zamawiający twierdzi, że od tej umowy skutecznie odstąpił. Poniżej wykazane zostają dwa niezależne od siebie powody, dla których to twierdzenie jest błędne: po pierwsze, oświadczenie o odstąpieniu zostało złożone po upływie terminu przewidzianego umową; po drugie, nawet gdyby termin został dochowany, odstąpienie nie miało uzasadnionej przyczyny. Skoro umowa nr 201/2024 nadal wiąże strony, wszczęcie odrębnego postępowania na ten sam przedmiot zamówienia narusza przepisy p.z.p. wskazane w pkt II odwołania.”

Odwołujący wyjaśnił, że Zamawiający uznał ofertę Odwołującego złożoną w postępowaniu z 2024 r. za najkorzystniejszą i w dniu 10 grudnia 2024 r. strony zawarły umowę nr 201/2024 na remont drogi powiatowej drogi powiatowej (dawniej wojewódzkiej 366) na odcinkach km 0+000 ÷ km 3+974 oraz km 7+505 ÷ km 24+176, o łącznej długości 19,505 km (z wyłączeniem odcinka km 13+500 ÷ km 14+640), z etapową realizacją robót w latach 2024–2029 ze względu na zróżnicowany stan degradacji nawierzchni. W dniu 21 lipca 2025 r. Odwołujący, wpisem kierownika budowy, wstrzymał prace z uwagi na wyniki badań geologicznych i wyznaczył Zamawiającemu termin na usunięcie niezgodności między dokumentacją projektową a stanem gruntu, zastrzegając prawo do odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego. W dniu 8 sierpnia 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do wznowienia prac, wyznaczając dodatkowy 7-dniowy termin od doręczenia wezwania, pod rygorem odstąpienia. Zamawiający złożył oświadczenie o odstąpieniu 27 sierpnia 2025 r., które zdaniem Odwołującego jest nieskuteczne i nie miało uzasadnionej przyczyny. Skoro – z dwóch niezależnych powodów przedstawionych powyżej – odstąpienie Zamawiającego od umowy nr 201/2024 było nieskuteczne, umowa ta zachowuje moc wiążącą. Odwołujący podniósł, że powierzenie w odrębnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prac już nią objętych jest niedopuszczalne. Odwołujący wyjaśnił w uzasadnieniu odwołania, że spór o skuteczność odstąpienia pozostaje otwarty i nierozstrzygnięty.

Odwołujący wskazał także na wadliwość dokumentacji projektowej w zakresie rozpoznania właściwości gruntu, która według Odwołującego jest tożsama z dokumentacją projektową i SWZ wykorzystaną w poprzednim postępowaniu. Jak wskazują załączone do odwołania i przywołane powyżej dwie opinie techniczne, oparte na badaniach geologicznych i laboratoryjnych, sporządzone na zlecenie Odwołującego, aktualna dokumentacja projektowa jest nieprecyzyjna i zawiera wady w zakresie rozpoznania właściwości gruntu, a taki stan rzeczy wpływa na technologię wykonania remontu I etapu drogi (odcinek km 10+640 ÷ 12+010 ul. Topolowa (Marczyce) – z pominięciem zakresu wykonanego w 2025 r. w ramach odrębnego zadania) zgodnie z obowiązującymi normami i zasadami sztuki budowlanej. Nadto to właśnie te wady, nieprecyzyjności były podstawą wstrzymania przez Odwołującego prac latem 2025 r.

Ponadto, ustalenie sumy gwarancyjnej z ubezpieczenia OC na nieproporcjonalnie niskim w stosunku do wartości przedmiotu zamówienia pułapie.

Odwołujący wskazał, że zgodnie z § 7 ust. 1 projektu umowy, Wykonawca ponosi „wszelką odpowiedzialność prawną i finansową wobec Zamawiającego i osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją przedmiotu umowy, w szczególności za spowodowanie w trakcie wykonywania robót budowlanych uszkodzenia pojazdów lub zagrożenia życia i zdrowia osób, a także wszelkie inne szkody powstałe w wyniku niewłaściwego utrzymywania przekazanego terenu prowadzenia robót [...], a także za szkody związane z realizacją przedmiotu umowy, które zostaną ujawnione po zakończeniu prac”. Postanowienie to nie zawiera żadnego ograniczenia kwotowego ani czasowego odpowiedzialności Wykonawcy — w szczególności nie odnosi je do wartości umowy, do sumy gwarancyjnej ubezpieczenia ani do jakiegokolwiek innego pułapu.

Jedynym instrumentem finansowym mającym zabezpieczać wypłacalność wykonawcy wobec tak ukształtowanej odpowiedzialności jest obowiązek posiadania ubezpieczenia OC „na sumę gwarancyjną nie mniejszą niż 1 000 000,00 zł (słownie: jeden milion złotych 00/100)” (§ 7 ust. 2 Projektu umowy).

Zamówienie objęte niniejszym postępowaniem obejmuje wieloletnią (2026–2029) realizację remontu drogi powiatowej o łącznej długości ok. 19,5 km, w tym roboty mostowe (Etap Vm), prowadzone etapowo przy zachowaniu ciągłości ruchu drogowego i konieczności wprowadzania tymczasowej organizacji ruchu (§ 1 ust. 3–7, 17–19 projektu umowy). Postępowanie zostało zakwalifikowane przez Zamawiającego jako unijne, co oznacza wartość szacunkową zamówienia przekraczającą próg 5 404 000 euro (23 291 240zł) — a z konstrukcji harmonogramu płatności określonego w § 11 ust. 6 Projektu umowy (2026: kwota stała 4 922 235,32 zł brutto; 2027: ok. 35% wynagrodzenia; 2028: ok. 35%; 2029: ok. 20%) wynika, że łączna wartość wynagrodzenia Wykonawcy znacząco przekracza próg unijny i sięga rzędu kilkudziesięciu milionów złotych. Realizacja robót budowlanych tej skali, prowadzonych na czynnej drodze publicznej, z organizacją ruchu, objazdami i pracami przy obiektach mostowych przez okres czterech lat, wiąże się z istotnym i typowym dla tego rodzaju inwestycji ryzykiem wystąpienia zdarzeń szkodowych o wysokiej wartości — w tym kolizji i wypadków drogowych z udziałem osób trzecich, szkód na zdrowiu i życiu, a także szkód ujawnionych po zakończeniu

poszczególnych etapów robót. Ustalona przez Zamawiającego minimalna suma gwarancyjna w wysokości 1 000 000,00 zł jest rażąco niewspółmierna zarówno do wartości i skali przedsięwzięcia, jak i do zakresu odpowiedzialności, jaką Zamawiający jednostronnie nakłada na Wykonawcę w § 7 ust. 1 Projektu umowy — odpowiedzialności, która nie została w żaden sposób ograniczona do wysokości tej sumy ani do jakiegokolwiek innego pułapu.

Odwołujący podniósł, że zgodnie z art. 16 pkt 1–3 Pzp, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców oraz proporcjonalność. Zasada ta odnosi się nie tylko do warunków udziału w postępowaniu, lecz do całokształtu czynności Zamawiającego, w tym do sposobu ukształtowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 99 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 p.z.p.). Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy Pzp do czynności podejmowanych przez Zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej — w tym art. 353¹ k.c., statuujący zasadę swobody umów ograniczoną naturą stosunku prawnego, ustawą oraz zasadami współżycia społecznego. Zamawiający, korzystając ze swojej dominującej pozycji jako podmiotu jednostronnie kształtującego treść przyszłej umowy, nie może wykorzystywać tej pozycji do przerzucania na wykonawcę ryzyka ekonomicznych w sposób nadmierny i nieadekwatny do specyfiki realizacji oraz uwarunkowań rynkowych — takie ukształtowanie postanowień umownych stanowi nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 5 k.c. Analogiczny mechanizm zachodzi w niniejszej sprawie — z tą różnicą, że dysproporcja jest tu dodatkowo uwidoczniła przez zestawienie nieograniczonej odpowiedzialności z rażąco niskim minimalnym poziomem jej zabezpieczenia finansowego. Wykonawca racjonalnie kalkulujący ryzyko związane z udziałem w postępowaniu nie jest w stanie ani oszacować górnej granicy potencjalnej odpowiedzialności (bo takiej granicy Zamawiający nie ustalił), ani polegać na wymaganym poziomie ubezpieczenia jako realnym zabezpieczeniu tego ryzyka (bo suma gwarancyjna 1 000 000,00 zł pozostaje w rażącej dysproporcji do skali czteroletniej inwestycji drogowo-mostowej o wartości rzędu kilkudziesięciu milionów złotych). Taki stan rzeczy w praktyce eliminuje z postępowania wykonawców kierujących się rozsądną oceną ryzyka gospodarczego, ograniczając krąg podmiotów zdolnych i gotowych złożyć ofertę — co stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 16 pkt 1 p.z.p.

W ocenie Odwołującego suma gwarancyjna powinna zostać ustalona na podwyższonym poziomie, wynoszącym co najmniej 10 000 000 zł, a stosowna zmiana w tym zakresie powinna zostać wprowadzona do § 7 ust. 2 umowy.

Wykonawca Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Spółka z o.o. z siedzibą w Jaworze Jawor oraz wykonawca: Sudeckie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o., z siedzibą w Jeleniej Górze przystąpili do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, Obaj Uczestnicy wnieśli ooddalenie odwołania. Przystępujący przedstawili swoje stanowisko w sprawie wraz ze zgłoszeniem przystąpienia.

W dniu 17 lipca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego. W ocenie Zamawiającego, Odwołujący nie wykazał łącznego spełnienia przesłanek dla uzasadnienia interesu we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 505 ust. 1 Pzp. Zamawiający podniósł dodatkowo, że nie ma podstaw do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Pzp. Odwołujący opiera swoje żądanie unieważnienia postępowania na twierdzeniu, że odstąpienie przez Zamawiającego od umowy nr 201/2024 było nieskuteczne. W wyroku w sprawie KIO 4379/25, w której był podnoszony zarzut na tej samej podstawie, Izba oddaliła odwołanie, wskazując, że „odstąpienie od umowy z powodu jej niewykonania lub nienależytego wykonania z przyczyn leżących po stronie wykonawcy jest instytucją prawa cywilnego. Badanie zasadności odstąpienia od umowy ze wskazanych wyżej przyczyn, na podstawie art. 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 roku, poz. 1568 ze zm.) należy co do zasady do kognicji sądów powszechnych.” Do kognicji Izby nie należy rozstrzyganie sporów stricte kontraktowych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą ale naruszenia przepisów ustawy Pzp w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający podkreślił, że umowa z Odwołującym została rozwiązana, więc nie wiąże Zamawiającego przy udzielenie nowego zamówienia. W niniejszej sprawie brak jest uchybień, które mogłyby prowadzić do unieważnienia umowy na podstawie art. 457 ust. 1 Pzp.

Zamawiający wskazał także, że przepisy art. 134 i art. 554 ust. 1 Pzp nie odnoszą się do opisu przedmiotu zamówienia. Powołany w odwołaniu w odniesieniu do naruszenia ww. przepisów nie odnosi się do ich treści, a tym samym nie uzasadnia ich naruszenia. Odwołujący nie wskazał konkretnych postanowień dokumentacji projektowej, które miałyby być niezgodne z ustawą Pzp oraz nie wykazał, że rzekome wady rozpoznania gruntu powodują, że opis przedmiotu zamówienia nie jest jednoznaczny i wyczerpujący w rozumieniu art. 99 ust. 1 Pzp lub prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Zamawiający podniósł, że postanowienie §7 ust. 1 projektu umowy dotyczy kontraktowej odpowiedzialności wykonawcy za szkody związane z realizacją robót budowlanych wobec Zamawiającego i osób trzecich. Ustawa Pzp nie zakazuje nieograniczonej (bez limitu kwotowego) odpowiedzialności wykonawcy za szkody związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia, za które odpowiedzialność ponosi wykonawca, poza katalogiem zakazanych klauzul z art. 433 Pzp. Natomiast wymóg posiadania ubezpieczenia OC wykonawcy jest ustawowo dopuszczalnym

warunkiem ekonomiczno-finansowym. Odwołujący nie ma racji twierdząc, że sam fakt zestawienia pełnej odpowiedzialności wykonawcy z minimalną sumą OC 1 mln. Zł stanowi naruszenie ustawy Pzp. Z treści umowy nie wynika, że klauzula §7 ust. 1 projektu umowy przenosi na wykonawcę odpowiedzialność za szkody wynikające z wyłącznych działań lub zaniechań Zamawiającego (np. błędów dokumentacji, niewłaściwego przekazania terenu budowy, decyzji administracyjnych zamawiającego itp.). Określenie sumy gwarancyjnej ubezpieczenia OC na poziomie 1 mln. zł nie uniemożliwia i nie utrudnia wykonawcom udziału w postępowaniu. Ponadto, wymóg ten jest określony jako minimalny, a zatem wykonawca według swoich potrzeb może posiadać ubezpieczenie na wyższą sumę. Ubezpieczenie OC ma charakter instrumentu zabezpieczającego – zapewnia minimalny poziom ochrony finansowej na wypadek powstania szkody, ale nie zastępuje odpowiedzialności kontraktowej wykonawcy. Zamawiający podkreślił dodatkowo, że wartość zamówienia nie jest sama w sobie miarą ryzyka szkody – ryzyko szkód osobowych i majątkowych zależy od wielu czynników, które Zamawiający uwzględnił projektując nie tylko klauzule odpowiedzialności, lecz także wymogi organizacyjne i techniczne w SWZ/dokumentacji projektowej.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony i uczestników postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Wykonawca Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Spółka z o.o. oraz wykonawca Sudeckie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o., skutecznie przystąpił do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego, stosownie do wymogów określonych w art. 525 ust. 1, 2 i 3 Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący nie wykazał posiadania legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, odpowiednio do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Odwołujący wskazał w odwołaniu, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania w rozumieniu art. 505 Pzp, gdyż był i jest zainteresowany kontynuowaniem prac na podstawie umowy nr 201/2024 z dnia 10 grudnia 2024 r., od której odstąpienie – zdaniem Odwołującego nieskuteczne – Zamawiający powołał jako podstawę wszczęcia zaskarżonego postępowania. Odwołujący podniósł, że naruszenie przez Zamawiającego wskazanych w odwołaniu przepisów Pzp naraża Odwołującego na szkodę, której źródło i szacunkowa wysokość zostały przedstawione w uzasadnieniu.

Odwołujący wskazał również, że jako dotychczasowy wykonawca umowy nr 201/2024, ma interes prawny bezpośrednio powiązany z zaskarżonym postępowaniem, które wywiera istotny wpływ na jego sytuację kontraktową. Wszczęcie nowego postępowania z naruszeniem Pzp stwarza dla niego realne ryzyko szkody: dublowania świadczeń, ograniczenia jego szans w nowym postępowaniu, naruszenia zasad uczciwej konkurencji oraz ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej powiązanej z zarzutem niewykonania poprzedniej umowy. Powyższe nie wyklucza jednoczesnego udziału Odwołującego w nowym postępowaniu; skierowanie oferty przed rozstrzygnięciem wątpliwości co do skuteczności odstąpienia od umowy nr 201/2024 byłoby jednak, zdaniem Odwołującego, przedwczesne i niekonsekwentne względem stanowiska zajmowanego w niniejszym odwołaniu.

Odwołujący wyjaśnił, że w dniu 10 września 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego do zapłaty kar umownych w kwocie 2.574.765,17 zł (5% wartości przedmiotu zamówienia) wraz z notą obciążeniową. Odwołujący pismem z 20 października 2025 r. odrzucił roszczenie i odesłał notę bez księgowania. Zamawiający pismem z 17 października 2025 r. ponowił wezwanie, powołując się na notę księgową nr 3/2025/DP, jednak Odwołujący pismem z 5 listopada 2025 r. ponownie odmówił zapłaty. Równolegle, 30 września 2025 r. Odwołujący wezwał Zamawiającego do zapłaty kwoty 487.831,37 zł, wskazując, że to Zamawiający nie przystąpił do odbioru robót przerwanych na wezwanie z 11 września 2025 r., wobec czego Odwołujący dokonał jednostronnej inwentaryzacji. Odwołujący wezwał jednocześnie Zamawiającego do wykonywania umowy pod rygorem odstąpienia i naliczenia kar umownych w kwotach: 2.574.765,17 zł (5%), 3.604.671,23 zł (utrącone korzyści) oraz 5.149,53 zł za każdy kolejny dzień zwłoki. Zamawiający w odpowiedzi z dnia 14 października 2025 r. zakwestionował to wezwanie co do wysokości i w przeważającej części co do zasady, nie dzieląc stanowiska Odwołującego ani co do możliwości odstąpienia przez niego od umowy, ani co do zasadności kar umownych. Spór objął również zabezpieczenie wykonania umowy: w dniu 28 stycznia 2026 r. Zamawiający wezwał gwaranta (Compensa Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group) do zapłaty 308.971,82 zł z tytułu gwarancji ubezpieczeniowej dobrego wykonania kontraktu. Odwołujący pismem z 18 lutego 2026 r. przedstawił gwarantowi stanowisko, z którego wynikało, że odstąpienie od umowy jest sporne, a odpowiedzialność Odwołującego nie powstała, wnosząc o wstrzymanie wypłaty. Gwarant dotąd nie wypłacił Zamawiającemu żadnych środków.

Na posiedzeniu i rozprawie Odwołujący podtrzymał stanowisko przedstawione w odwołaniu w powyższym zakresie.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Izba oddaliła odwołanie uznając, że Odwołujący nie posiada legitymacji do wniesienia odwołania, w rozumieniu

art. 505 ust. 1 Pzp, który stanowi, że środki ochrony prawnej określone w niniejszym dziale przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Posiadanie legitymacji czynnej przez odwołującego podlega badaniu przez KIO w celu ustalenia dopuszczalności wniesienia odwołania. Stwierdzenie braku legitymacji do wniesienia środków ochrony prawnej prowadzi do oddalenia odwołania.

Biorąc pod uwagę powyższe, legitymacja do wniesienia odwołania przysługuje wykonawcy, uczestnikowi konkursu bądź innemu podmiotowi, który wykaże łączne spełnienie następujących przesłanek: (1) posiada lub posiadał interes w uzyskaniu zamówienia, (2) poniósł lub może ponieść szkodę, a jednocześnie poniesiona lub ewentualna szkoda jest wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Odwołujący nie wykazał w odwołaniu ani w toku rozprawy, że zamierza ubiegać się o zamówienie, będące przedmiotem zaskarżenia w odwołaniu. Odwołujący nie wykazał również, że zamierza ubiegać się o ewentualne zamówienie przyszłe, które mogłoby być wszczęte po unieważnieniu przedmiotowego postępowania. Odwołujący nie złożył oświadczenia, że zamierza złożyć ofertę w przedmiotowym postępowaniu lub ewentualnie w przyszłym postępowaniu. Odwołujący wręcz przeciwnie twierdził, że złożenie oferty w przedmiotowym postępowaniu przed rozstrzygnięciem sporu dotyczącego umowy nr 201/2024 byłoby przedwczesne i niekonsekwentne względem stanowiska zajmowanego w niniejszym odwołaniu. Podkreślić przy tym należy, że spór Odwołującego z Zamawiającym co do skuteczności odstąpienia przez Zamawiającego od ww. umowy ma charakter cywilny i badanie zasadności czy też skuteczności odstąpienia od umowy należy do właściwości sądów powszechnych.

Przepis art. 505 ust. 1 Pzp wymaga także, aby łącznie z interesem w uzyskaniu zamówienia Odwołujący wykazał, że poniósł lub może ponieść szkodę. Należy zauważyć, iż ani w Kodeksie cywilnym ani w Pzp pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane. Jednak trafny wydaje się pogląd ugruntowany w doktrynie i orzecnictwie, że przez szkodę rozumie się uszczerbek majątkowy lub niemajątkowy, jakiego doznaje poszkodowany w wyniku określonego działania lub zaniechania. Zauważyć należy, iż utrata możliwości uzyskania zamówienia ma głównie charakter ekonomiczny, a zatem szkoda zasadniczo przyjmuje charakter szkody majątkowej. Ponadto, szkoda musi być wynikiem naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Oznacza to, że wykazywana przez Odwołującego szkoda musi pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym z naruszeniem przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp. Odwołujący musi więc wykazać, że Zamawiający dokonał albo zaniechał dokonania określonej czynności wbrew przepisom ustawy Pzp, czego normalnym następstwem, w okolicznościach danej sprawy, jest poniesienie lub możliwość poniesienia szkody przez wnoszącego odwołanie. Jak podnosi się w piśmiennictwie, następstwa normalne to typowe, oczekiwane w zwykłej kolejności rzeczy, które zazwyczaj z danego faktu wynikają. Jednocześnie - uwzględniając zasady doświadczenia życiowego - nie są wynikiem szczególnego zbiegu okoliczności. Jak można wywieść z wyroku SN z dnia 19 czerwca 2008 r. (sygn.akt V CSK 18/08, Lex nr 424431) następstwo ma charakter normalny wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, szkoda jest zwykle następstwem określonego zdarzenia.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy, Izba uznała, że Odwołujący nie wykazał faktu poniesienia szkody lub też możliwości jej poniesienia wraz z okolicznością, że taka szkoda jest wynikiem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych w odwołaniu. Wobec braku zamiaru ubiegania się o zamówienie Odwołujący nie ma możliwości wykazania szkody, która nastąpiła lub mogłaby nastąpić na skutek naruszenia przez Zamawiającego w przedmiotowym postępowaniu przepisów ustawy Pzp. Szkoda, na którą powołuje się Odwołujący, w postaci kar umownych w związku ze sporem dotyczącym odstąpienia przez Zamawiającego od umowy nr 201/2024, które zdaniem Odwołującego jest nieskuteczne, jest wynikiem okoliczności niezwiązanych z przedmiotowym postępowaniem. W ocenie Izby, nie zachodzi jakiegokolwiek związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp wskazanych w odwołaniu, a roszczeniami kierowanymi przez Zamawiającego wobec Odwołującego na podstawie umowy nr 201/2024, które Odwołujący wskazał jako poniesioną lub możliwą do poniesienia szkodę, a które jednocześnie byłyby normalnym następstwem naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy Pzp w postępowaniu zaskarżonym w odwołaniu.

Ponieważ Odwołujący nie wykazał łącznego spełnienia przesłanek, wynikających z art. 505 ust. 1 Pzp, uzasadnione i konieczne jest oddalenie odwołania.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych ((tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 793) oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: