



Radomsko, dnia 12 kwietnia 2023 roku

-WYKONAWCY –

ubiegający się o udzielenie zamówienia

WP.272.6.2023

Dotyczy: postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie art. 359 pkt 2) na zadanie pn. „**Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym na rzecz Starostwa Powiatowego w Radomsku w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych w rozumieniu ustawy Prawo Pocztove z dnia 23 listopada 2012r., (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 896 ze zm.)**”

Wyjaśnienia treści SWZ i zmiany SWZ

Działając na podstawie art. 284 ust. 1, 2 i 6 oraz art. 286 ust. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.) Zamawiający udziela wyjaśnień treści SWZ i zmienia treść SWZ zgodnie z poniższym.

Pytanie nr 1

Zgodnie z SWZ pkt. **3.4.** „Zamawiający wymaga, by czynności bezpośrednio związane z realizacją zamówienia w zakresie bezpośredniej obsługi zamawiającego i kontaktu z zamawiającym tj. w zakresie obsługi przy okienku w placówce pocztowej wykonywane były przez osoby zatrudnione przez Wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy w rozumieniu art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974r. - Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 1510).” oraz zastrzega, iż

3.7. W przypadku wątpliwości, co do spełnienia wymogu zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób „może żądać dowodów:

a) oświadczenia zatrudnionego pracownika;

- b) poświadczonej za zgodność z oryginałem odpowiednio przez wykonawcę lub podwykonawcę kopii umowy/umów o pracę osób wykonujących w trakcie realizacji zamówienia czynności, których dotyczy ww. oświadczenie wykonawcy lub podwykonawcy (wraz z dokumentem regulującym zakres obowiązków, jeżeli został sporządzony). Kopia umowy/umów powinna zostać zanonimizowana w sposób zapewniający ochronę danych osobowych pracowników, zgodnie z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Imię i nazwisko pracownika nie podlegają anonimizacji. Informacje takie jak: data zawarcia umowy, rodzaj stosunku pracy i wymiar etatu powinny być możliwe do zidentyfikowania;
- c) innych dokumentów - zawierających informacje, w tym dane osobowe, niezbędne do weryfikacji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy, w szczególności imię i nazwisko zatrudnionego pracownika, datę zawarcia umowy o pracę, rodzaj umowy o pracę i zakres obowiązków pracownika”.

oraz

„Zamawiający, zastrzega sobie możliwość kontroli zatrudnienia ww. osób przez okres realizacji wykonywanych przez nich czynności. W przypadku uniemożliwienia Zamawiającemu kontroli realizacji przez Wykonawcę obowiązku, o którym mowa w pkt 3.4. Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 2.000,00 zł za każde uniemożliwienie przeprowadzenia takiej kontroli”.

Wykonawca niniejszym wskazuje, iż ww. postanowienie specyfikacji stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, przede wszystkim w zakresie ochrony danych osobowych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej Pzp).

Przepisy ustawy Pzp nie precyzują w jaki sposób zamawiający może kontrolować spełnienie wymagań przez wykonawcę, o których mowa w art. 29 ust 3a ustawy Pzp. Również przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1126) nie odnoszą się do kwestii sposobu dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp. Jednakże wskazania wymaga, iż Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej GIODO) w piśmie z dnia 23 września 2016 roku, kierowanego do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wyraził jednoznaczne stanowisko w przedmiotowym zakresie. W piśmie tym GIODO stwierdza, iż

„przekazywanie zamawiającemu kopii umów o pracę oraz zakresów obowiązków osób zatrudnionych u wykonawcy jest równoznaczne z udostępnieniem szerokiego zakresu danych osobowych, które nie są zamawiającemu niezbędne z punktu widzenia celu, jakim jest kontrola spełniania przez wykonawcę wymagań w zakresie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi. Dostęp do informacji stanowiących dane osobowe nie jest bowiem niezbędny dla weryfikacji spełnienia określonych warunków przez wykonawcę. W opinii Generalnego Inspektora dla realizacji tego celu wystarczające byłoby przedstawienie przez wykonawcę stosownych oświadczeń, czy zaświadczeń lub zanonimizowanych dokumentów. Dla zamawiającego nie jest bowiem istotne kto konkretnie zatrudniony jest u wykonawcy na podstawie umowy o pracę, a jedynie sam fakt zatrudniania osób w takiej formie – dla potwierdzenia którego nie jest konieczna zamawiającemu znajomość imion, nazwisk i adresów pracowników, czy wysokości ich wynagrodzeń. W tym kontekście przywołać należy zasadę adekwatności, wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którą administrator powinien przetwarzać tylko takiego rodzaju dane i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych. Dane osobowe nie mogą być zbierane na zapas, „na wszelki wypadek”, tj. bez wykazania celowości ich pozyskania i niezbędności dla realizacji zadań administratora danych – którym po uzyskaniu danych stałby się zamawiający.

W związku z powyższym, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych stoi na stanowisku, iż z regulacji zawartych w art. 29 ust. 3a oraz 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp nie można wywodzić podstawy do przekazywania zamawiającemu przez wykonawcę danych osobowych pracowników, a zarówno dokumentowanie zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a, jak i kontrola spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w tym artykule może odbywać się w sposób, który nie będzie wiązał się z przetwarzaniem danych indywidualnych osób.”

Zatem z przepisów w żaden sposób nie wynika uprawnienie zamawiającego do żądania od wykonawcy będącego pracodawcą oświadczeń składanych przez jego pracowników, bądź zaświadczeń wyłącznie ich dotyczących.

Ponadto legalność przetwarzania danych, w tym również ich udostępniania musi znajdować oparcie w jednej z przesłanek określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych – jeśli chodzi o dane osobowe tzw. zwykłe, bądź też w art. 27 ust. 2 – w odniesieniu do danych szczególnie chronionych, których zamknięty katalog określony został

w art. 27 ust. 1 ustawy. Jedną z przesłanek, o której stanowią powołane przepisy, jest upoważnienie do przetwarzania danych zawarte w odrębnych przepisach prawa (vide art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 2 pkt 2), przy czym – jeśli chodzi o dane szczególnie chronione (jak np. dane o stanie zdrowia) – przepisy te powinny znajdować się w akcie prawnym o randze ustawy i stwarzać pełne gwarancje ochrony tych danych.

W opisywanym przypadku jako podstawy przetwarzania (udostępniania) danych nie można uznać zgody osoby, której dane dotyczą, byłaby to bowiem zgoda wyrażona dla realizacji celu innego podmiotu. Zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem, pracodawca miałby występować wyłącznie jako pośrednik w pozyskiwaniu zgód od swoich pracowników, a taka konstrukcja nie znajduje uzasadnienia w świetle zasad przetwarzania danych osobowych. Ponadto, aby zgoda mogła być uznana za podstawę prawną musi być wyrażona w sposób dobrowolny. Jednak w relacji zachodzącej między pracodawcą a pracownikiem trudno jest mówić o takiej dobrowolności, gdyż brak jest tu równowagi podmiotowej (stosunek nadrzędności i podrzędności podmiotów), co często może sprzyjać wymuszeniu zgody. Stanowisko GODO poparł także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. o sygn. akt I OSK 249/09, stwierdzając, że *„wyrażona na prośbę pracodawcy pisemna zgoda pracownika, na pobranie i przetworzenie jego danych osobowych, narusza prawa pracownika i swobodę wyrażenia przez niego woli. (...) Brak równowagi w relacji pracodawca pracownik stawia pod znakiem zapytania dobrowolność w wyrażeniu zgody na pobieranie i przetworzenie danych osobowych (biometrycznych). Z tego względu ustawodawca ograniczył przepisem art. 221 kodeksu pracy katalog danych, których pracodawca może żądać od pracownika”*. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż – zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych – zgoda może być odwołana w każdym czasie. Dlatego w sytuacji, gdy dostęp do określonych informacji miałby służyć realizacji zadań wynikających z przepisów prawa, oparcie się wyłącznie na zgodzie osoby, której dane dotyczą, mogłoby okazać się nieskuteczne.

W świetle powyższego wykonawca wnosi o wyjaśnienie, czy Zamawiający dopuszcza zmianę postanowień SWZ poprzez wykreślenie żądania przedstawienia oświadczenia wykonawcy o stanie zatrudnienia zawierające listę osób świadczących pracę na umowę o pracę, a w jego miejsce wprowadzenia postanowień w następującym brzmieniu:

„1. W trakcie realizacji zamówienia zamawiający uprawniony jest do wykonywania czynności kontrolnych wobec wykonawcy odnośnie spełniania przez wykonawcę lub podwykonawcę

wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane w punkcie 1 czynności. Zamawiający uprawniony jest w szczególności do:

- a) żądania oświadczeń i dokumentów w zakresie potwierdzenia spełniania ww. wymogów i dokonywania ich oceny,
- b) żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełniania ww. wymogów,
- c) przeprowadzania kontroli na miejscu wykonywania świadczenia.

2. W trakcie realizacji zamówienia na każde wezwanie zamawiającego, w wyznaczonym w tym wezwaniu terminie, uwzględniającym czas niezbędny do przygotowania żądanych dokumentów, wykonawca przedłoży zamawiającemu dowody w celu potwierdzenia spełnienia wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wskazane w punkcie 1 czynności w trakcie realizacji zamówienia. Zamawiający może żądać następujących dokumentów:

- a) oświadczenia wykonawcy lub podwykonawcy o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności, których dotyczy wezwanie zamawiającego. Oświadczenie to powinno zawierać w szczególności: dokładne określenie podmiotu składającego oświadczenie, datę złożenia oświadczenia, wskazanie, że objęte wezwaniem czynności wykonują osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę wraz ze wskazaniem liczby tych osób, rodzaju umowy o pracę i wymiaru etatu oraz podpis osoby uprawnionej do złożenia oświadczenia w imieniu wykonawcy lub podwykonawcy;
- b) zaświadczenia właściwego oddziału ZUS, potwierdzającego opłacanie przez wykonawcę lub podwykonawcę składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu zatrudnienia na podstawie umów o pracę za ostatni okres rozliczeniowy;
- d) poświadczoną za zgodność z oryginałem odpowiednio przez wykonawcę lub podwykonawcę kopii dowodu potwierdzającego zgłoszenie pracownika przez pracodawcę do ubezpieczeń, zanonimizowanej w sposób zapewniający ochronę danych osobowych pracowników, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.”?

Odpowiedź:

Zamawiający wyjaśnia, iż przytaczana w piśmie teza sugerująca sprzeczność z obowiązującymi przepisami, przede wszystkim w zakresie ochrony danych osobowych utraciła aktualność w chwili utraty mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. 25 maja 2018 r. w chwili wejścia w życie Rozporządzenia Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Ponadto przytoczony w pytaniu art. 29 ust 3a ustawy Pzp z 2004 r. obowiązywał do 31 grudnia 2020 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami określenie wymagań dotyczących zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób na podstawie stosunku pracy określa art. 95 ustawy Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.). Zgodnie z przedmiotowym artykułem zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonywanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Jednocześnie zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy Pzp w przypadku gdy zamawiający przewiduje wymagania, o których mowa w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, określa w dokumentach zamówienia w szczególności: rodzaj czynności związanych z realizacją zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie stosunku pracy przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia, sposób weryfikacji zatrudnienia tych osób oraz uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań związanych z zatrudnieniem tych osób oraz sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań. Zgodnie z art. 281 ust. 2 pkt 7 specyfikacja warunków zamówienia musi zawierać wymagania w zakresie zatrudnienia na podstawie stosunku pracy, w okolicznościach, o których mowa w art. 95 ustawy Pzp, jeżeli zamawiający przewiduje takie wymagania. Ponadto zgodnie z art. 438 ust. 1 ustawy Pzp w przypadku umowy, której przedmiotem są roboty budowlane lub usługi, przewidującej wymagania określone w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, jej treść musi zawierać postanowienia dotyczące sposobu dokumentowania zatrudnienia oraz kontroli spełnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę wymagań dotyczących zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz postanowienia dotyczących sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań. Wskazane w SWZ oraz w projekcie umowy uprawnienia zamawiającego do wykonywania czynności kontrolnych są zgodne z art. 438 ust. 2 ustawy Pzp, który przewiduje możliwość żądania przez zamawiającego w szczególności: oświadczenia zatrudnionego pracownika, oświadczenia wykonawcy lub

podwykonawcy o zatrudnieniu pracownika na podstawie umowy o pracę, poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o pracę zatrudnionego pracownika, innych dokumentów zawierające informacje, w tym dane osobowe, niezbędne do weryfikacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności imię i nazwisko zatrudnionego pracownika, datę zawarcia umowy o pracę, rodzaj umowy o pracę i zakres obowiązków pracownika.

Zamawiający nie zmienia postanowień SWZ w tym zakresie.

Pytanie nr 2

Zamawiający SWZ oraz w § 11 ust. 5 i 7 oraz w ust. 11 projektu umowy (Załącznik nr 4 do SWZ) określił kary umowne.

Informujemy, iż zgodnie z postanowieniami SWZ usługi pocztowe stanowiące przedmiot zamówienia realizowane będą m.in. na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo Pocztove (Dz. U. z dnia 29 grudnia 2012 r., poz. 1529). Wykonawca jako operator wyznaczony jest zobowiązany do stosowania w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania usług pocztowych przepisów Rozdziału 8 wskazanej ustawy. Zgodnie z art. 87 w/w ustawy do odpowiedzialności operatorów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Zatem w przypadku wykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej, w pierwszej kolejności znajdują zastosowanie przepisy w/w ustawy i dopiero w przypadku przeprowadzenia trybu reklamacyjnego (uregulowanego w/w przepisami), nadawcy przysługuje prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Ponadto, zastrzeżenie kary umownej z tytułu rozwiązania umowy nie odpowiada literalnemu brzmieniu przepisów art. 483 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). Nadto art. 484 kodeksu cywilnego stanowi m.in. jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej; to samo dotyczy wypadku, gdy kara umowna jest rażąco wygórowana.

Wskazujemy, iż zwłaszcza w odniesieniu do operatora wyznaczonego, takie określenie zasad odpowiedzialności nosi znamiona naruszenia przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Zgodnie z SWZ usługi stanowiące przedmiot zamówienia realizowane będą wobec przesyłek, których realizacja oparta jest m.in. na zasadach określonych w ustawie Prawo pocztowe, tym samym Wykonawca jako operator wyznaczony jest zobowiązany do stosowania w zakresie

niewykonania lub nienależytego wykonania usług pocztowych przepisów Rozdziału 8 ustawy Prawo pocztowe. Zgodnie z art. 87 w/w ustawy do odpowiedzialności operatorów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Zatem w przypadku wykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej w pierwszej kolejności znajdują zastosowanie przepisy ustawy Prawo pocztowe i dopiero w przypadku przeprowadzenia trybu reklamacyjnego (uregulowanego w/w przepisami) nadawcy przysługuje prawo dochodzenia roszczeń przewidzianych ustawą na drodze sądowej. W art. 88-90 ustawodawca przewidział ścisły katalog wysokości odszkodowań oraz przypadków, kiedy operator pocztowy zobligowany jest do jego wypłaty.

Rozszerzenie odpowiedzialności operatora pocztowego zostało przewidziane jedynie w art. 87 ust. 5, zgodnie z którym operator pocztowy odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej w zakresie określonym ustawą, chyba że niewykonanie lub nienależyte jej wykonanie:

- 1) jest następstwem czynu niedozwolonego;
- 2) nastąpiło z winy umyślnej operatora;
- 3) jest wynikiem rażącego niedbalstwa operatora.

Zatem jedynie w w/w przypadkach operator pocztowy może podlegać odpowiedzialności szerszej aniżeli wynikająca z przepisów prawa pocztowego.

Podkreślenia wymaga, że w Kodeksie cywilnym w art. 471 występuje pojęcie "niewykonanie zobowiązania", co odnosi się dokładnie do pojęcia "niewykonanie zamówienia" w ustawie o zamówieniach publicznych. Zdarzenie to występuje tylko wtedy, gdy świadczenie określone w umowie nie zostało w ogóle wykonane.

W tym samym artykule Kodeksu cywilnego mamy pojęcie "nienależytego wykonania zobowiązania", a w art. 472 pojęcie "niezachowanie należytej staranności". Oba te określenia należy przypisać pojęciu użytemu w ustawie, a mianowicie "wykonanie zamówienia z nienależyłą starannością". Określenie to jest tak pojemne, że niemożliwe jest określenie wszystkich sytuacji, w których ono występuje. Dokonując jednak dla jasności uogólnienia, można stwierdzić, że o nienależyтым spełnieniu świadczenia możemy mówić w aspekcie niezachowania terminu spełnienia świadczenia, czy też wadliwości świadczenia. Należy do naszego uogólnienia dodać jeszcze, że w Kodeksie cywilnym pojęcie "niezachowanie należytej staranności" rozumiane jest jako synonim winy w postaci niedbalstwa. Skoro tak, to zakres odpowiedzialności z tytułu kary umownej pokrywa się w pełni z zakresem ogólnej

odpowiedzialności dłużnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 kodeksu cywilnego).

Ponadto Wykonawca wskazuje, iż postanowienia wzoru umowy w tym zakresie, w szczególności wysokości kar umownych są sformułowane w sposób naruszający naczelne zasady zamówień publicznych co uniemożliwia de facto złożenie oferty przez Wykonawcę. W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że budzącym wątpliwości stwierdzeniem jest fakt – wynikający z treści projektu umowy, że to Zamawiający jednostronnie stwierdza, czy zaszły okoliczności mogące stanowić podstawę do nałożenia kar (brak w umowie opisanego procesu weryfikacji należytego wykonania umowy i sposobu wspólnej weryfikacji prawidłowości wykonania przedmiotu zamówienia), co świadczy o tym, że Zamawiający stawia się na pozycji uprzywilejowanej zakłócając jedną z naczelných zasad prawa wynikających, zarówno z prawa zamówień publicznych (równości stron postępowania), jak i kodeksu cywilnego (równości stron stosunku cywilnoprawnego).

Konieczność zapłaty kar w wysokości przewidzianej szczególnie w § 11 ust. 1 6, 7 oraz 11 projektu umowy jest rażąco wygórowana i wskazuje na oczywistą dysproporcję pomiędzy ciężarem naruszenia obowiązków przez Wykonawcę a rozmiarem sankcji wymierzonej z tego tytułu. Jak wskazuje bowiem orzecznictwo np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2014 roku (Sygn. akt: IV CSK 416/13) "w przypadkach dużej dysproporcji między wysokością zastrzeżonej kary umownej a interesem wierzyciela chronionym za pomocą kary umownej dopuszczalne jest – na podstawie art. 484 § 2 Kodeksu cywilnego – zmniejszenie kary umownej przez sąd, na żądanie dłużnika. Zmniejszenie zastrzeżonej kary umownej opierać się może na łącznym stosowaniu obu wskazanych w art. 484 § 2 Kodeksu cywilnego podstaw miarkowania. Jest tak wtedy, gdy kara umowna po zmniejszeniu jej z powodu wykonania zobowiązania w znacznej części pozostaje nadal rażąco wygórowana". W takiej sytuacji dany wykonawca będzie korzystał z możliwości miarkowania kary wskazanej w art. 484 § 2 kodeksu cywilnego, zwłaszcza mając na uwadze, iż przy tak ogólnym i niedoprecyzowanym sposobie formułowania podstawy do skorzystania z kary umownej można przyjąć, iż Zamawiający będzie korzystał ze swojego uprawnienia w sytuacji zrealizowania przez wykonawcę znaczącej części przedmiotu zamówienia w danym okresie rozliczeniowym, czy wręcz w okresie trwania umowy. Zasadność takiego stanowiska znowu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Zgodnie bowiem z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 26 lutego 2014 roku (Sygn. akt : I ACa 710/13) "możliwość miarkowania kary umownej ze względu na wykonanie zobowiązania w znacznej części powinna ograniczać

się do przypadków, gdy kara umowna ustalona jest w stałej wysokości bez względu na zakres uchybień dłużnika; jeżeli zaś strony w umowie zróżnicowały karę umowną w zależności od stopnia niewykonania zobowiązania lub rodzaju i wagi konkretnego uchybienia, to dłużnik nie może powoływać się na wykonanie zobowiązania w znacznej części jako na przesłankę miarkowania. Będzie tak wówczas gdy kara umowna ustalona jest w postaci stawki dziennej lub tygodniowej. Z kolei przy przesłance rażąco wygórowanej kary umownej należy się kierować stosunkiem tej kary do należnego uprawnionemu odszkodowania, które należałoby się mu na zasadach ogólnych – a nie relacją kary do świadczenia głównego, do interesu wierzyciela oraz do szkody". Zatem punktem wyjścia dla rozważań nad dopuszczalną wysokością kary umownej powinno być określenie funkcji, jaką ta instytucja ma pełnić w obrocie gospodarczym. Celem unormowania instytucji kar umownych było zapewnienie stronie pewności poprawnego wykonania zobowiązania wynikającego z umowy, a nie stworzenie jednemu z kontrahentów okazji do wzbogacenia się kosztem drugiej strony. Kara stanowi bowiem odszkodowanie umowne, odszkodowanie natomiast nie powinno przewyższać szkody ani stanowić źródła wzbogacenia się poszkodowanego. Relacja wysokości kwot, których zapłaty będzie mógł żądać Zamawiający, do rzeczywistej skali niewykonania lub nienależytego wykonania usługi wskazuje, że kara umowna w przedmiotowym zamówieniu nie spełnia funkcji kompensacyjnej (jako, że znacznie przewyższa wysokość ewentualnej szkody poniesionej z tego tytułu przez Zamawiającego), lecz stanowi przyczynek do wzbogacenia się Zamawiającego. Co więcej, ustalanie wysokości kary umownej powyżej pułapu, którego wysokość byłaby uzasadniona wagą naruszenia obowiązków Wykonawcy jest bezprzedmiotowe, gdyż nie spowoduje już dodatkowej motywacji u Wykonawcy. Kwestię motywacji jako jednego z czynników branych pod uwagę przy dokonywaniu oceny, czy kara umowna ma wygórowaną wysokość, poruszyła także Krajowa Izba Odwoławcza: „o karze rażąco wygórowanej można mówić w sytuacji, gdy jej wysokość przekracza granice motywacji wykonawcy do realizacji zamówienia i stanowi przyczynek dla zamawiającego do wzbogacenia się” (orzeczenie KIO/UZP1839/09 z dnia 19 lutego 2012 roku). Kara umowna ustalona na zbyt wysokim poziomie przestaje spełniać funkcję stymulacyjną (motywującą dłużnika do prawidłowego wykonania zobowiązania), a staje się źródłem nadmiernej represji wobec Wykonawcy. Praktykę obciążania Wykonawcy karą w wysokości nieadekwatnej do stopnia niewywiązywania się z obowiązków umownych, przy jednoczesnym braku wyznaczenia odpowiedniego terminu na usunięcie naruszeń zakwestionowała KIO w wyroku z dnia 6 września 2011 roku (sygn. akt KIO 1800/11):

„Zamawiający w ogóle nie uwzględnił możliwości niezwłocznego usunięcia ewentualnych usterek przez Wykonawcę. Fakt ten sugerowałby, iż celem Zamawiającego nie jest dążenie do należytego wykonania umowy, a samo karanie Wykonawcy nawet za drobne i możliwe niezwłocznie do usunięcia usterki, co narusza art. 5 kc, art. 353¹ kc w zw. z art. 14 ustawy pzp”. Zgodnie z cytowanym orzeczeniem, represyjny charakter kary umownej nie powinien dominować nad jej odszkodowawczą funkcją. Ponadto wskazać należy, że wyrażona w art. 353¹ kc swoboda umów (z której Zamawiający mógłby wyciągać błędny wniosek, że wysokość kary umownej można ustalić w dowolnej wysokości), nie ma charakteru absolutnego i doznaje ograniczeń wynikających m. in. z właściwości stosunku prawnego, czy zasad współżycia społecznego. Podkreślić należy, że nawet podpisanie umowy, w której zastrzeżono wygórowane kary umowne, nie wyłącza ochrony strony, która w wyniku nałożenia rażąco wysokich kar zostałaby pokrzywdzona. Dlatego nawet zaaprobowanie zapisów umowy w obecnym kształcie nie wyklucza możliwości miarkowania wysokości kary umownej przez sąd na podstawie art. 484 § 2, jeżeli tylko ma ona rażąco wygórowany charakter.

Sama praktyka rynku pocztowego wypracowała ponadto powszechnie przyjęte i stosowane wysokości kar, które operator, nie chcąc stracić zaufania u obecnych oraz potencjalnych klientów, jest w stanie respektować. Są one niższe niż te zaproponowane przez Zamawiającego, można zatem stwierdzić, że w warunkach realizacji przedmiotowego zamówienia również byłyby wystarczające.

Przewidziane w SWZ i projekcie umowy kary umowne są zdecydowanie nieadekwatne w kontekście potrzeb i interesu Zamawiającego, charakteru świadczonych usług, a także ilości czynności wykonywanych przez Wykonawcę przy realizacji zamówienia. Przy tak znacznej ilości, nienależyte wykonanie jedynie kilku czynności (składowych danej usługi) pozbawiałoby Wykonawcę znacznej części należnego wynagrodzenia, co jest powodem, iż przedmiotowe zamówienie traci dla niego sens ekonomiczny i uniemożliwia mu złożenie oferty w przedmiotowym postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe, Wykonawca, w celu ustalenia równej pozycji stron, zwraca się o powtórny analizę przedstawionych powyżej kwestii i rewizję stanowiska Zamawiającego w zakresie kar umownych poprzez:

- uwzględnienie w projekcie umowy postanowień dotyczących konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (z udziałem Wykonawcy) przed nałożeniem kary umownej,

- zmianę wysokości kary umownej w § 11 ust. 6 i 7 do 5% wynagrodzenia określonego w § 6 projektu umowy, co spowoduje zniesienie znamion kary wygórowanej,
- zmianę poprzez odwołanie do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z przepisów ogólnych, bądź ograniczenie wysokości kar umownych co najmniej do poziomu wartości i kwot wskazanych w § 8 wzoru umowy w odniesieniu do wartości danych usług (nie całości wynagrodzenia Wykonawcy), co pozwoli na pozbawienie ich charakteru rażąco wygórowanych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu Zamawiającego,
- wykreślenie lub dokonanie znacznego obniżenia wymiaru kary w § 11 ust. 11 pkt. 1) i 2) jako przepisów umownych dających prawo Zamawiającemu do nałożenia kar umownych w przypadkach nienależytego wykonania umowy, które są całkowicie niezależne od działania Wykonawcy co stanowi rażące naruszenie zasady konkurencyjności oraz równouprawnienia stron stosunku cywilnoprawnego.”

Odpowiedź:

Zamawiający uwzględnił propozycję Wykonawcy w zakresie wprowadzenia w projekcie umowy postanowień dotyczących przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (z udziałem Wykonawcy) przed nałożeniem kary umownej oraz uwzględnił zmiany w zakresie ograniczenia wysokości kar umownych do poziomu wskazanego w § 8 projektu umowy modyfikując postanowienia § 14 projektu umowy, który po zmianie otrzymuje brzmienie:

„1. Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną:

a) za odstąpienie od umowy przez Zamawiającego z przyczyn, za które odpowiedzialność ponosi Wykonawca (w szczególności z przyczyn wymienionych w § 12 ust. 1) w wysokości 5% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 6;

b) z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia, o której mowa w art. 439 ust. 5, w wysokości 1.000,00 zł za każdy dzień braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty, aż do dnia, w którym Wykonawca przedstawi dowód dokonania zapłaty;

c) w przypadkach, o których mowa § 11.

2. Zamawiający zapłaci Wykonawcy karę umowną za odstąpienie od umowy przez Wykonawcę z przyczyn, za którą winę ponosi Zamawiający – w wysokości 5 % wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 6, za wyjątkiem wystąpienia sytuacji, przedstawionej w art. 456 ustawy Prawo zamówień publicznych.

3. Każda ze stron umowy ma prawo dochodzić odszkodowania uzupełniającego na zasadach Kodeksu Cywilnego, jeżeli szkoda przewyższy wysokość kar umownych.

4. Przed nałożeniem na Wykonawcę kary umownej Zamawiający zwróci się do Wykonawcy o wyjaśnienie przyczyn zaistnienia sytuacji, z którą wiąże się ewentualne nałożenie kary umownej, wyznaczając Wykonawcy 7-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi. Po zapoznaniu się ze złożonymi wyjaśnieniami Zamawiający podejmie decyzję o nałożeniu kary umownej na Wykonawcę lub odstąpi od jej nałożenia. Brak udzielenia wyjaśnień przez Wykonawcę w wyznaczonym terminie skutkuje przyjęciem, iż Wykonawca zgadza się z nałożeniem kary umownej. Termin zapłaty kary umownej wynosi 3 dni od dnia doręczenia Stronie wezwania do zapłaty. W razie opóźnienia z zapłatą kary umownej Strona uprawniona do otrzymania kary umownej może żądać odsetek ustawowych za opóźnienie za każdy dzień opóźnienia. Zamawiający w razie opóźnienia w zapłacie kar umownych przez Wykonawcę dokona potrącenia wysokości kar z wynagrodzenia Wykonawcy, na co Wykonawca wyraża zgodę.

5. Łączna maksymalna wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony nie przekroczy 10% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 6.

6. Wykonawca za nienależyte wykonanie usługi (np. w przypadku utraty, ubytku, uszkodzenia przesyłki) bądź niewykonanie przedmiotu zamówienia uiszcza na rzecz Zamawiającego należne odszkodowanie i inne świadczenia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 listopada 2012r. Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 896 ze zm.) i przepisami wykonawczymi, a w sprawach nieuregulowanych tymi przepisami stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).”

Zamawiający wyraża zgodę na zmianę wysokości kary umownej w § 11 ust. 6 i 7 na 1% wynagrodzenia określonego w § 6 projektu umowy.

§ 11 ust. 6 i 7 po zmianie otrzymuje brzmienie:

„6. Za niespełnienie wymogu zatrudnienia osób, o których mowa w ust.1 na podstawie stosunku pracy w rozumieniu przepisu Kodeksu Pracy –Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne w wysokości 1% wynagrodzenia brutto o którym mowa w § 6 za każdy stwierdzony przypadek skierowania do wykonywania prac osoby niezatrudnionej na podstawie stosunku pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy (kara może być nakładana wielokrotnie wobec tej samej osoby, jeżeli Zamawiający podczas kolejnej kontroli stwierdzi, że nie jest ona zatrudniona na podstawie stosunku pracy).

7. Zamawiający, zastrzega sobie możliwość kontroli zatrudnienia ww. osób przez okres realizacji wykonywanych przez nich czynności. W przypadku uniemożliwienia Zamawiającemu kontroli realizacji przez Wykonawcę obowiązku, o którym mowa w ust.1 Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 1% wynagrodzenia brutto o którym mowa w § 6 za każde uniemożliwienie przeprowadzenia takiej kontroli”.

Jednocześnie Zamawiający modyfikuje Rozdział 3 Opis przedmiotu zamówienia pkt 3.9. i 3.10., który po zmianie otrzymuje brzmienie:

„3.9. Za niespełnienie wymogu zatrudnienia osób, o których mowa w pkt 3.4. na podstawie stosunku pracy w rozumieniu przepisu Kodeksu Pracy – Wykonawca zapłaci Zamawiającemu kary umowne w wysokości 1% wynagrodzenia brutto za każdy stwierdzony przypadek skierowania do wykonywania prac osoby niezatrudnionej na podstawie stosunku pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy (kara może być nakładana wielokrotnie wobec tej samej osoby, jeżeli Zamawiający podczas kolejnej kontroli stwierdzi, że nie jest ona zatrudniona na podstawie stosunku pracy).

3.10. Zamawiający, zastrzega sobie możliwość kontroli zatrudnienia ww. osób przez okres realizacji wykonywanych przez nich czynności. W przypadku uniemożliwienia Zamawiającemu kontroli realizacji przez Wykonawcę obowiązku, o którym mowa w pkt 3.4. Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 1% wynagrodzenia brutto za każde uniemożliwienie przeprowadzenia takiej kontroli”.

Ponadto Zamawiający modyfikuje Załącznik nr 4 do SWZ – Projekt umowy poprzez wykreślenie w § 11 ust. 11 pkt 1) i 2).

Pytanie nr 3

Zamawiający wskazał wymóg w zakresie elektromobilności, powołując się na przepisy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tj. Dz. U. z 2021 poz. 110 ze zm.). Zgodnie z przepisem art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 35 ust. 2, od dnia 1 stycznia 2022 r. wykonuje, zleca lub powierza wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1, podmiotom, których łączny udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, używanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej 10%. Ustawodawca ograniczył zakres

zastosowania przepisu art. 68 ust. 3 tylko do zlecanych lub powierzanych zadań publicznych, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1. Gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie wymogiem elektromobilności wszystkich zadań jednostki samorządu terytorialnego, nie wprowadziłby ograniczenia określonego w art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Przedmiotem postępowania ogłoszonego obecnie przez Zamawiającego jest *Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym na rzecz Starostwa Powiatowego w Radomsku w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych w rozumieniu ustawy Prawo Pocztove z dnia 23 listopada 2012r., (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 896 ze zm.)*. Tym samym w ogłoszonym postępowaniu Zamawiający nie zleca wykonywania zadania publicznego organu jednostki samorządu terytorialnego.

Katalog zadań organu samorządu powiatowego określa art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – na który powołuje się przepis art. 35 ust. 2 pkt 1.

Świadczenie usług pocztowych nie jest zadaniem publicznym w rozumieniu wskazanych przepisów – w wyliczeniu nie znajdujemy tego typu usług. Wymogi w zakresie zlecenia wykonywania zadań publicznych nie dotyczą tym samym postępowań w zakresie świadczenia usług pocztowych. Wymogi w tym zakresie nie mogą być wskazywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako warunek przystąpienia do postępowania, gdyż wykonawca, będący operatorem pocztowym co do zasady nie wykonuje zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście hipotetycznie istnieje możliwość zlecenia wykonania własnego zadania publicznego operatorowi pocztowemu, ale w tym przypadku przedmiot ogłoszonego postępowania nie wskazuje na żadne z zadań wymienionych w wyliczeniu ustawowym. Powyższe oznacza, że wymogi w zakresie elektromobilności, stawiane przed organami jednostek samorządu terytorialnego w art. 35 ust. 2-4 oraz art. 68 ust. 3 ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 roku, poz. 2269) dotyczą realizacji i zlecenia wykonania zadań publicznych, wśród których nie ma świadczenia usług pocztowych, będących przedmiotem niniejszego postępowania.

Za powyższym świadczy również fakt, że przedmiot zadania (objętego Umową) nie jest zadaniem publicznym w rozumieniu przywołanych przepisów. Zamawiający nie zleca ani nie powierza wykonywania zadania publicznego z zakresu zadań powiatu, a jedynie zleca wykonania zadania związanego z zadaniem publicznym. Taki związek nie powoduje, konieczności stosowania art. 68 ust. 3 Ustawy do przedmiotowego zadania. W innym przypadku należałoby niemalże każde zadanie powiatu uznać za zadanie publiczne –

niemalże bowiem każde zadanie wiąże się w jakiś sposób z zadaniami z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Na poparcie powyższego przywołać można wypowiedź przedstawicieli Ministerstwa Klimatu i Środowiska, dotyczące samorządu gminnego: *"Roboty budowlane są szeroką kategorią zadań. Stosując przepisy ustawy, należy zweryfikować, czy dane działanie mieści się w katalogu ustawowym zadań publicznych realizowanych przez daną jednostkę samorządu. W przypadku np. budowy dróg przez gminę to mieszczą się one w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Takie zadanie podlega więc pod wymogi ustawy o elektromobilności."* (S. Wikariak, Papierowa walka z emisjami i smogiem w zamówieniach publicznych. Potrzebne będą pojazdy elektryczne, "Dziennik Gazeta Prawna" [on-line], 21.09.2021 [dostęp: 3.11.2021]. Dostępny w WWW: <<https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8250335,zamowienia-publiczne-przetargi-branza-budowlana-pojazdy-elektryczne.html>>.). Powyższy cytat potwierdza, że to czy dane zadanie jest zadaniem publicznym, czy tylko zadaniem z nim związanym należy każdorazowo badać. W ocenie Wykonawcy związku takiego nie ma.

Jednocześnie Wykonawca zwraca uwagę, że Zamawiający powinien rozważyć w niniejszym postępowaniu dyspozycję art. 68b ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 roku, poz. 2269). W tym przepisie ustawodawca określił wymagania w zakresie elektromobilności, które powinien stawiać każdy zamawiający publiczny i sektorowy. Warunkiem określenia tych wymogów – w przypadku postępowania o świadczenie usług pocztowych – jest spełnienie łącznie wszystkich ustawowych przesłanek, tj.: (a) do zamówienia mają zastosowanie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, (b) wartość zamówienia jest równa lub przekraczająca progi unijne (tzw. zamówienie unijne, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej), (c) przedmiotem zamówienia są usługi, (d) usługi będące przedmiotem zamówienia są oznaczone ściśle określonymi kodami Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) – katalog jest zamknięty i nie może być rozszerzany na inne kody CPV:

- CPV 60112000-6, w zakresie publicznego transportu drogowego,
- CPV 60130000-8, w zakresie specjalistycznego transportu drogowego osób,
- CPV 60140000-1, nieregularny transport osób,
- CPV 90511000-2, wywóz odpadów,

- CPV 60160000-7, drogowy transport przesyłek pocztowych,
- CPV 60161000-4, w zakresie transportu paczek,
- CPV 64121100-1, dostarczanie poczty,
- CPV 64121200-2, dostarczanie paczek.

Jeżeli nie występuje którykolwiek z wymienionych 4 warunków – wymogi w zakresie elektromobilności nie muszą być postawione.

Zamawiający określił wartość zamówienia w treści SWZ używając stwierdzenia, że wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych na podstawie art. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Postępowanie zostało ogłoszone w Biuletynie Zamówień Publicznych, a jego wartość nie przekracza tzw. progów unijnych.

Jednocześnie Zamawiający określił przedmiot zamówienia wskazując 3 CPV z grupy: 64110000-0 - Usługi pocztowe, nie wyliczone w katalogu w art. 68b.

W związku z brakiem spełnienia warunku co do trybu zamówienia (nie jest to postępowanie regulowane w Dziale II Ustawy Prawo zamówień publicznych), jak i brakiem spełnienia warunku w zakresie przedmiotu zamówienia (wymieniony CPV nie występuje w treści art. 68b), wykonawca wnioskuje o zaniechanie stawiania wymogów w zakresie elektromobilności oraz o wykreślenie postanowień umownych w zakresie elektromobilności, ze względu na ich niezgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Odpowiedź:

Zamawiający modyfikuje SWZ Rozdział 3 Opis przedmiotu zamówienia poprzez wykreślenie pkt 3.11. dot. wymogów w zakresie elektromobilności. Jednocześnie zamawiający modyfikuje Załącznik nr 4 do SWZ – Projekt umowy poprzez wykreślenie w § 11 ust. 8-14 oraz § 12 ust. 1 lit. c).

Jednocześnie Zamawiający informuje, iż pozostała treść SWZ nie ulega zmianie.

Starosta

/-/

Beata Pokora