sygn. akt: **KIO 3220/25**

WYROK

Warszawa, 15 września 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Emil Kuriata

Protokolant:Oskar Oksiński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 31 lipca 2025 r. przez wykonawcę Kolumna Transportu Sanitarnego TRIOMED sp. z o.o.
z siedzibą w Lublinie, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku,
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego - M.S. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą MS-Medica M.S. z siedzibą
w Białymstoku,

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Kolumna Transportu Sanitarnego TRIOMED sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie i:
   2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Kolumna Transportu Sanitarnego TRIOMED sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie, tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,
   2.2. zasądza od wykonawcy Kolumna Transportu Sanitarnego TRIOMED sp. z o.o.
   z siedzibą w Lublinie na rzecz zamawiającego Uniwersytecki Szpital Kliniczny
   w Białymstoku kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku, stanowiącą koszty postępowania odwoławczego.

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 3220/25**

Uzasadnienie

Zamawiający – Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku - prowadzi postępowanie
o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, pn. *„Usługa transportu pacjentów na zabiegi hemodializ w Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym
w Białymstoku na okres 12 miesięcy”*.

31 lipca 2025 roku, wykonawca Kolumna Transportu Sanitarnego TRIOMED sp. z o.o.
z siedzibą w Lublinie (dalej „*odwołujący*”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp zw. z art. 266 Pzp w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 20 w zw. z art. 41 ust. 2 w zw. z art. 146aa ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2004 Nr 54 poz. 535 ze zm. – dalej jako: ustawa o VAT) w zw. z poz. 39 i 41 załącznika nr 3 do ustawy o VAT, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy MS-Medica M.S. jako zawierającej błędy w obliczeniu ceny lub kosztu z tego powodu, że wykonawca w formularzu cenowym składanym wraz z ofertą wskazał jedną stawkę VAT 8% na całe zamówienie, podczas gdy, wskazany przez wykonawcę sposób realizacji przedmiot zamówienia obejmuje dwie odrębne usługi (odrębne podatkowo): transportu pacjentów na dializy busami (stawka 8% VAT) oraz transport pacjentów leżących na dializy karetką (stawka zwolniona z VAT).

2.art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 266 Pzp poprzez wybór oferty wykonawcy MS-Medica M.S. jako oferty najkorzystniejszej, w sytuacji, gdy oferta tego wykonawcy podlegała odrzuceniu jako zawierająca błędy w obliczeniu ceny lub kosztu.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu:

1)unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej;

2)odrzucenie oferty wykonawcy MS-Medica M.S.;

3)dokonanie ponownie czynności badania i oceny ofert w postępowaniu;

4)dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej.

Odwołujący wniósł również o zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym wpisu od wniesionego odwołania.

Odwołujący wskazał, posiada interes faktyczny i prawny we wniesieniu odwołania, bowiem odwołujący złożył niepodlegającą odrzuceniu ofertę a jego oferta zajęła drugie miejsce
w rankingu ofert. W konsekwencji, w wypadku uwzględnienia żądań odwołania i w rezultacie ewentualnego odrzucenia oferty wykonawcy MS-Medica M.S., to oferta odwołującego będzie podlegała wyborowi jako oferta najkorzystniejsza.

Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Przystępujący (uczestnik) złożył pisemne stanowisko, w którym wniósł o oddalenie odwołania.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego
z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wymaganych przy procedurze, której wartość szacunkowa zamówienia przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Izba stwierdziła, że nie zachodzą przesłanki do odrzucenia odwołania.

Uwzględniając dokumentację z przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska stron oraz przystępującego, złożone w pismach procesowych, jak też podczas rozprawy Izba stwierdziła, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła, że odwołujący nie wykazał, że jest uprawniony do wniesienia odwołania zgodnie z art. 505 ust.1 ustawy Pzp. Odwołujący w odwołaniu, jak również na rozprawie nie uzasadnił, czy i w jakim zakresie poniósł szkodę. Wykazanie interesu wprost wynika z przepisu art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, cyt.: 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.

Brak wykazania interesu we wniesieniu odwołania stanowi materialno-prawną przesłankę do oddalenia odwołania. Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał szkody jaką może ponieść w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Zamówień Publicznych w wyroku
z 27 marca 2023 roku, sygn. akt XXIII Zs 11/23, cyt.: *„Odwołujący/Uczestnik nie wykazał wypełnienia łącznie przesłanek z art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. 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 - to jest posiadania interesu w uzyskaniu danego zamówienia oraz możliwości poniesienia szkody. Tymczasem Odwołujący na żadnym etapie postępowania nie powołał się na przesłankę szkody. Uczestnik nawet nie wskazał, że on jako Odwołujący ma interes w złożeniu niniejszego odwołania, nie podniósł, że w razie uwzględnienia odwołania jego oferta będzie ofertą najkorzystniejszą w przedmiotowym postępowaniu. Odwołujący nie wskazał jednej
z określonych w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp przesłanek, tj. poniesienia lub możliwości poniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy. Sąd Okręgowy - przy tak postawionym zarzucie Skarżącego i jego powtórzonym z postępowania odwoławczego uzasadnieniu, uważnie prześledził każde słowo uczestnika zawarte w odwołaniu. Odwołujący nie odniósł się w ogóle do jednej z przesłanek określonych artykule 505 ust. 1 ustawy Pzp,
tj. poniesienia bądź możliwości podniesienia szkody w wyniku naruszenia przepisów ustawy przez Zamawiającego. Samo posiadanie statusu wykonawcy - podmiotu, który złożył ofertę
w postępowaniu - i nawet wskazanie, że zajął 2 pozycję w rankingu oceny ofert - nie jest wystraczające do skutecznego korzystania ze środków ochrony prawnej określonych ustawą
i w zasadzie nie rodzi żadnych skutków procesowych. Podsumowując, w odniesieniu do przesłanki poniesienia szkody lub jej możliwości Odwołujący nie przedstawił zarówno twierdzenia, jak i jego uzasadnienia*". (…). *„Krajowa Izba Odwoławcza nie może się domyślać przesłanki, nie może jej domniemywać Co więcej Uczestnik nie tylko, że nie wykazał spełnienia tej przesłanki, ale również nie podniósł żadnej argumentacji w tym zakresie, nawet na rozprawie przed Krajową Izbą Odwoławczą.*

Tymczasem brak wskazania na szkodę, jaką mógłby ponieść odwołujący w wyniku rzekomego naruszenia przepisów PZP przez Zamawiającego, obligowało Krajową Izbę Odwoławczą do oddalenia odwołania Przesłanka ta - wobec braku twierdzenia Odwołującego wymaganego art. 505 ust 1 Pzp - nie może być przedmiotem interpretacji stanu faktycznego sprawy dokonywanej przez Krajową Izbę Odwoławczą za Odwołującego. Słusznie podniesiono w skardze, iż obowiązkiem Izby jest jedynie ocena wskazanych przez odwołującego przesłanek.

Przepis art. 505 ust. 1 ustawy Pzp stanowi implementację do prawa krajowego dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do

stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. U. L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz. U. L 335, s. 31), czyli tzw. dyrektywy odwoławczej.

Analiza omawianego przepisu ustawy Pzp prowadzi do wniosku, że w celu korzystania ze środków ochrony prawnej wykonawca zobowiązany jest wykazać nie tylko interes w uzyskaniu zamówienia, ale także poniesienie lub możliwość poniesienia szkody z powodu działań lub zaniechań zamawiającego. Obydwie te przesłanki muszą być spełnione łącznie. Ponadto między szkodą grożącą wykonawcy, a naruszeniami ustawy Pzp zarzucanymi w odwołaniu, musi zostać wykazany adekwatny związek przyczynowo-skutkowy. Powyższe wynika
z charakteru postępowania odwoławczego. Postępowanie odwoławcze ma bowiem na celu ochronę interesów osoby wnoszącej środki ochrony prawnej, a nie ochronę interesu publicznego przez sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia postępowania.

Prawidłowo w tym zakresie podnosi Skarżący, iż interesem w uzyskaniu zamówienia nie jest wskazywana przez Odwołującego "konieczność zapewnienia zgodności postępowania
o udzielenie zamówienia publicznego z przepisami (interes prawny sensu largo)". Wprawdzie szerokie zakreślenie w ustawie kręgu osób legitymowanych do wniesienia środka ochrony prawnej ma swoje źródło w postanowieniach art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665/EWG, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych, w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, jednakże który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.

Sąd Okręgowy, Sąd Zamówień Publicznych ponownie wskazuje, że w okolicznościach przedmiotowego postępowania, przesłanka interesu w uzyskaniu zamówienia, nie została wykazana. Jak zostało już wskazane powyżej, kolejna materialnoprawna przesłanką wniesienia odwołania, czyli zaistnienie lub potencjalne zaistnienie szkody, nie została spełniona przez Odwołującego (Odwołujący nigdy nie powołał się na nią) Pzp nie wskazuje czy chodzi o stratę (tj. szkodę majątkową), czy także o krzywdę (szkodę niemajątkową).
W zakresie omawianej przesłanki, Odwołujący w ogóle nie przedstawił żadnego twierdzenia
i żadnej argumentacji. Bezprawne było twierdzenie Izby, iż przesłanka szkody w tym wypadku jest oczywista, bowiem obowiązek wskazania na szkodę we wniesieniu odwołania spoczywał na Odwołującym, a nie na Krajowej Izbie Odwoławczej.

Reasumując tę cześć rozważań Sądu Okręgowego, zasadnym jest podniesienie, że brak wykazania spełnienia przesłanek wynikających z art. 505 ust. 1 Pzp stanowiło wystarczającą podstawę do oddalenia odwołania wniesionego w przedmiotowym postępowaniu".

Analogiczne stanowisko przyjęła również Izba w wyroku z 30 lipca 2024 roku, sygn. akt KIO 2410/24, które Izba rozstrzygająca przedmiotowe odwołanie w całości podziela.

Niemniej, w zakresie zarzutów podniesionych w odwołaniu, w ocenie Krajowej Izby Odwoławczej zarzuty odwołującego są bezzasadne. Krajowa Izba Odwoławcza podzielając
w całości stanowisko zamawiającego i przystępującego (za wyrokiem Sądu Okręgowego
w Warszawie z 25.08.2015 r., sygn. akt: XXIII Ga 1072/15: „*Izba ma prawo podzielić zarzuty*
i wartościową argumentację jednego z uczestników, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów"), wskazuje, co następuje.

Zdaniem Izby, za zasadne należało przyjąć stanowisko zamawiającego, który twierdził,
że w OPZ zamawiający w żaden sposób nie wskazywał konieczności zastosowania stawki vat 8% bądź wykazania, że usługa jest zwolniona na podstawie art. 43 ustawy o vat. Decyzję
w przedmiocie zastosowania stawki VAT podejmuje podatnik analizujący usługę biorąc pod uwagę charakter realizowanej usługi transportu. Niezasadnie jest więc stanowisko odwołującego, że skoro transport niektórych (ok 4%) pacjentów będzie się odbywał środkiem transportu specjalistycznego istnieje potrzeba zastosowania zwolnienia stawki vat. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że transport pacjentów na dializy nie jest rozumiany jako usługa medyczna. Same dializy tak, ale nie transport. Okoliczność wykorzystania do przewozu pacjenta na dializy specjalistycznym środkiem transportu jakim jest ambulans obligatoryjnie nie uprawnia do zastosowania zwolnienia podatkowego. Zgodnie z art. 43 ustawy o podatku VAT zwolnieniu podlega: „usługa transportu sanitarnego". W treści postępowania, opisie przedmiotu zamówienia czy treści umowy zamawiający nie wskazuje, że realizowane świadczenie „jest usługą transportu sanitarnego". Zamawiający przygotował przetarg na „Usługę transportu pacjentów na zabiegi hemodializ w Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym
w Białymstoku" a nie usługę transportu sanitarnego.

Ponadto, podzielić należy również stanowisko przystępującego, który wskazał,
że zamawiający opisał przedmiot zamówienia kodem CPV: 60100000-9 - Usługi w zakresie transportu drogowego, mimo

że Wspólny Słownik Zamówień zawiera także kod mający zastosowanie do specjalistycznego transportu, a mianowicie: 0130000-8 - Usługi w zakresie specjalistycznego transportu drogowego osób. Zamawiający w pkt 4.3 SWZ wskazał, że: „*Usługa dotyczy przewozu osób dializowanych w Stacji Dializ ul. Żurawia 14. Z uwagi na charakter usługi, tj. organizację, ilość pacjentów, grafik oraz stan zdrowia pacjentów, zamawiający nie dzieli zamówienia na części*". Wynika to z faktu, że do dnia wykonania danego przewozu nie jest możliwe określenie, jakie wymagania są niezbędne dla pojazdu, który ma realizować przewóz. Każdorazowo o tym jaki pojazd będzie niezbędny do realizacji przejazdu, decyduje lekarz sprawujący opiekę nad pacjentem, kwalifikując do odpowiedniego środka transportu. Zamawiający na etapie postępowania wskazał, jak wygląda rozkład potrzeb
w zakresie transportu pacjentów według stanu na maj 2025 r. Na tej podstawie można stwierdzić, że tylko około 4% przewozów wymagało transportu specjalistycznego, zaś pozostałe około 96% mogło być realizowane jako zwykły transport drogowy, która to informacja znalazła się w wyjaśnieniach złożonych przez przystępującego. Są to jednak wartości orientacyjne, historyczne i niepewne. W okresie realizacji umowy niewykluczonej jest, że 100% przewozów stanowiłoby zwykły transport drogowy. Natomiast stawkę VAT dla świadczenia objętego umową należało zaś określić już na etapie składania oferty, przy czym zamawiający potraktował owe świadczenia jako jedną usługę, w szczególności nie podzielił zamówienia na części oraz nie przewidział możliwości uwzględnienia w formularzu ofertowym dwóch oddzielnych pozycji ceny, podlegających innej stawce VAT. Z formularza ofertowego ani z innych dokumentów zamówienia nie wynika jakoby oferenci mieli obowiązek, a nawet możliwość, rozbijania oferowanej ceny na dwie pozycje kalkulowane wg. innych stawek VAT (z resztą nie wiadomo w jakiej proporcji miałoby takie rozbicie nastąpić). Także we wzorze umowy (załącznik nr 9 do SWZ) wyodrębniona jest tylko jedna kwota wynagrodzenia liczona wg jednej stawki VAT (§ 8 ust. 1 Wzoru umowy).

Wskazać należy, iż wykonawcy są związani treścią dokumentów postępowania, w tym SWZ i OPZ. Nie mogą ich interpretować w sposób dowolny, a wręcz przeciwnie – wymagania zamawiającego powinny być wykładane w sposób ścisły. Nie można zatem interpretować zakresu usługi inaczej niż ujął to zamawiający.

Jak zasadnie podnosił przystępujący, opisany przedmiot zamówienia rodzi problem, ponieważ nie jest możliwe przygotowanie oferty z uwzględnieniem odmienności
w opodatkowaniu VAT usług transportu drogowego i usług transportu sanitarnego w sytuacji, kiedy nie wiadomo, czy zwolniony z VAT transport sanitarny w ogóle wystąpi. Usunięcie stanu tej niepewności nie było i nie jest możliwe, gdyż jest ona wpisana w specyfikę usługi. Z tego względu, jedynym możliwym sposobem kwalifikacji usługi stanowiącej przedmiot zamówienia jest uznanie jej za usługę kompleksową ze świadczeniem w postaci usług transportu drogowego niestanowiących transportu sanitarnego jako świadczeniem dominującym.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów krajowych –
w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego – ugruntowany jest pogląd, że świadczenie należy traktować jako kompleksowe, jeżeli z ekonomicznego punktu widzenia stanowi jedną, nierozdzielną całość, a jego podział byłby sztuczny i prowadziłby do nieprawidłowej kwalifikacji prawnej. W wyroku z dnia 27 października 2005 r. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że *„(...) czynność złożona z jednego świadczenia w aspekcie gospodarczym nie powinna być sztucznie rozdzielana, by nie pogarszać funkcjonalności systemu podatku VAT. Należy określić, czy podatnik dostarcza konsumentowi jedno świadczenie, czy też kilka niezależnych usług. Jeżeli kilka świadczeń jest tak ściśle powiązanych, że stanowią obiektywnie jedno nierozerwalne świadczenie gospodarcze, ich rozdzielenie miałoby charakter sztuczny*" (Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 27 października.2005 r., sprawa Levob Verzekeringen BV v. OV Bank NV, sygn. akt C-41/04).

W wyroku z dnia 2 grudnia 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że *„(…) transakcja złożona z jednego świadczenia w aspekcie gospodarczym nie powinna być sztucznie rozdzielana, by nie pogarszać funkcjonalności systemu podatku VAT (…) Ponadto, w pewnych okolicznościach, formalnie odrębne transakcje, które mogą być wykonywane oddzielnie, a zatem które mogą oddzielnie prowadzić do opodatkowania lub zwolnienia, należy uważać za jedną transakcję, jeżeli nie są one od siebie niezależne (...). W celu określenia, czy podatnik zapewnia konsumentowi, rozumianemu jako przeciętny konsument, kilka odrębnych świadczeń głównych czy jedno świadczenie, należy poszukiwać elementów charakterystycznych dla rozpatrywanej czynności i uwzględnić wszystkie okoliczności, w której jest ona dokonywana*" (Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 02 grudnia 2010 r., sprawa Everything Everywhere LDT. v. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, sygn. akt C-276/09).

W tym jednak konkretnym przypadku żadna z tych usług nie może z przyczyn obiektywnych stanowić samodzielnego przedmiotu świadczenia. Zamawiający nie jest bowiem w stanie określić, czy w ogóle będzie potrzebował usługi transportu sanitarnego, a jeśli tak – w jakim zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sprawy na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów

postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu wysokości wpisu od odwołania (Dz. U. poz. 2437).

Przewodniczący:……