Sygn. akt: KIO 347/26

WYROK

Warszawa, dnia 24 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Małgorzata Matecka
Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu21 stycznia 2026 r. przez wykonawcę D.C. prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą TRANSDOR – D.C. z siedzibą w Kiełpinie w postępowaniu prowadzonym przez Skarb Państwa – 1 Regionalna Baza Logistyczna z siedzibą w Wałczu przy udziale wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: DSV Air & Sea Sp. z o.o. z siedzibą w Duchnicach oraz DB-PRO Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu - uczestnika po stronie zamawiającego

orzeka:

1.Oddala odwołanie.

2.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:

2.1.zalicza do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 169 zł 00 gr (sto sześćdziesiąt dziewięć złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem dojazdu na posiedzenie i rozprawę oraz kwotę 715 zł 14 gr (siedemset piętnaście złotych czternaście groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem dojazdu na posiedzenie i rozprawę;

2.2.zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 4 315 zł 14 gr (cztery tysiące trzysta piętnaście złotych czternaście groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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

Przewodnicząca:

Sygn. akt: KIO 347/26

Uzasadnienie

Zamawiający Skarb Państwa – 1 Regionalna Baza Logistyczna z siedzibą w Wałczu (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie przetargu ograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa na zawarcie umowy ramowej na świadczenie usługi transportu drogowego na potrzeby Sił Zbrojnych RP w latach 2025-2027. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr 2025/S 058 – 185989 z dnia 24 marca 2025 r. Przedmiot zamówienia został podzielony na 12 części w ramach jednego postępowania.

W dniu 26 stycznia 2026 r. wykonawca D.C. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą TRANSDOR – D.C. z siedzibą w Kiełpinie (dalej: „Odwołujący”) wniosła do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie zarzucając Zamawiającemu naruszenie następujących przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp”):

w zakresie zadań nr 1, 2, 3, 5, 6 i 7:

- Zarzut I: naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 2 pkt 1 oraz art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty Odwołującego, pomimo że złożone przez Odwołującego wyjaśnienia w piśmie nr 59801/2025 z dnia 23 grudnia 2025 r. w pełni uzasadniały podaną w ofercie cenę, były adekwatne do zakresu wezwania Zamawiającego oraz zawierały konkretne, weryfikowalne dane pozwalające na ocenę zasadności przyjętych

wartości;

- Zarzut II: naruszenie art. 224 ust. 1 i ust. 5 ustawy Pzp przez błędną i wewnętrznie sprzeczną ocenę wyjaśnień Odwołującego, polegającą na uznaniu, że wyjaśnienia nie uzasadniają ceny, podczas gdy Zamawiający sam expressis verbis przyznał w uzasadnieniu decyzji nr 1494/2026, że „przedstawiona przez Wykonawcę kalkulacja do określonych pozycji w określonych zadaniach sama w sobie została oceniona jako spójna i wewnętrznie poprawna" oraz że „uwzględniono bowiem podstawowe elementy ceny tzw. koszty pośrednie a także bezpośrednie, które uwzględniają: zużyte paliwo, liczbę dni pracy kierowcy, koszty zezwoleń, koszty pilotażu, koszty etoll, koszty ubezpieczeń i podatków, opłatę leasingową za pojazd, opłatę leasingową za naczepy";

- Zarzut III: naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy Pzp wyrażającego zasadę proporcjonalności oraz zasadę racjonalnego działania organów administracji publicznej przez żądanie od Odwołującego wyjaśnień wykraczających poza zakres wyraźnie wskazany w wezwaniu z dnia 16 grudnia 2025 r. (pismo nr 34842/2025), w którym Zamawiający jednoznacznie określił przedmiot badania jako cenę za transport na średnią odległość 300 km (dla zadań 1, 2, 3) oraz cenę za transport na średnią odległość 1000 km (dla zadań 5, 6, 7), przedstawiając porównanie zaoferowanych cen do wartości szacunkowej zamówienia oraz średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert w odniesieniu do każdego zadania jako całości, bez wyszczególniania poszczególnych pozycji składowych w ramach tych zadań;

- Zarzut IV: naruszenie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp przez przyjęcie, że rażąco niska cena może być stwierdzona w odniesieniu do części składowych oferty, a nie w odniesieniu do całości przedmiotu zamówienia, podczas gdy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oraz literalnym brzmieniem przepisu art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, badaniu podlega cena oferty w stosunku do całego przedmiotu zamówienia, nie zaś w stosunku do wybranych elementów składowych tego przedmiotu;

- Zarzut V: naruszenie art. 224 ust. 5 ustawy Pzp przez nieprawidłowe rozłożenie ciężaru dowodu, polegające na uznaniu, że Odwołujący nie wykazał braku rażąco niskiej ceny, podczas gdy to na Zamawiającym spoczywa obowiązek wykazania, że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, czego Zamawiający nie uczynił, ograniczając się wyłącznie do stwierdzenia, że wyjaśnienia nie obejmują wszystkich pozycji w ramach zadania.

w zakresie zadań nr 9, 10 i 11:

- Zarzut VI: naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp przez odrzucenie oferty z powodu błędu w określeniu stawki podatku VAT, podczas gdy Zamawiający był zobowiązany do poprawienia omyłki w ofercie Odwołującego, skoro sam ustalił i wskazał w uzasadnieniu decyzji nr 1496/2026 prawidłową stawkę VAT (0%), powołując się na art. 83 ust. 1 pkt 23 oraz ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, a Odwołujący w wyjaśnieniach z dnia 27 listopada 2025 r. w pełni potwierdził tę okoliczność, przytaczając te same przepisy prawne i wyraźnie wskazując na omyłkowe zastosowanie stawki 23%.

- Zarzut VII: naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy Pzp wyrażającego zasadę równego traktowania wykonawców oraz zasadę proporcjonalności przez zastosowanie względem Odwołującego bardziej restrykcyjnego sposobu badania oferty, polegającego na odrzuceniu oferty z powodu błędu w stawce VAT, mimo że Zamawiający dysponował wszystkimi informacjami niezbędnymi do poprawienia omyłki, w tym własną oceną prawidłowej stawki VAT oraz zgodnym z tą oceną wyjaśnieniem Odwołującego;

- Zarzut VIII: naruszenie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp przez zaniechanie poprawienia oczywistej omyłki polegającej na niezgodności oferty z wymogami wynikającymi z przepisów prawa podatkowego, która nie powodowała istotnej zmiany w treści oferty, podczas gdy Zamawiający miał pełną wiedzę o charakterze omyłki oraz o prawidłowej wartości, jaka powinna być wskazana w ofercie.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie Zamawiającemu:

- unieważnienia czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie zadań nr 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 i 11;

- ponownego dokonania czynności badania i oceny oferty Odwołującego z uwzględnieniem złożonych wyjaśnień oraz

z należytym zastosowaniem przepisów art. 223 ust. 2 pkt 3 i art. 224 ustawy Pzp, w szczególności przez: - uznanie wyjaśnień złożonych w piśmie nr 59801/2025 z dnia 23 grudnia 2025 r. za wystarczające i uzasadniające zaoferowaną cenę w zadaniach 1, 2, 3, 5, 6 i 7; - poprawienie oferty w zakresie stawki podatku VAT dla zadań 9, 10 i 11 zgodnie z art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 19 marca 2026 r. Zamawiający udzielił odpowiedzi na odwołanie. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

Przystąpienie do postępowania po stronie Zamawiającego zgłosili wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: DSV Air & Sea Sp. z o.o. z siedzibą w Duchnicach oraz DB-PRO Sp. z o.o. z siedzibą w Opolu (dalej „Przystępujący"). Stanowisko w sprawie Przystępujący przedstawił w piśmie wniesionym w dniu 18 lutego 2026 r. Przystępujący wniósł o oddalenie odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Pismem z dnia 24 listopada 2025 r. Zamawiający wezwał Odwołującego, na podstawie art. 223 ust. 1 w zw. z art. 395 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, do złożenia wyjaśnień dotyczących przyjętej stawki VAT 23% w zakresie zadań nr 9, 10 i 11.

Odpowiedzi na ww. wezwanie Odwołujący udzielił pismem z dnia 27 listopada 2025 r.

Pismem z dnia 16 grudnia 2025 r. Zamawiający zwrócił się do Odwołującego, na podstawie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 395 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących cen zaoferowanych w zakresie zadań nr 1, 2, 3, 5, 6 i 7 (dot. cen w zakresie transportu na średnią odległość 300 km (dla zadań nr 1, 2 i 3) oraz transportu na średnią odległość 1000 km (dla zadań nr 5, 6 i 7).

Odpowiedzi na ww. wezwanie Odwołujący udzielił pismem z dnia 22 grudnia 2025 r.

Pismem z dnia 21 stycznia 2026 r. Zamawiający zawiadomił o odrzuceniu oferty Odwołującego w zakresie zadań nr 1, 2, 3, 5, 6 i 7 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp. W ramach uzasadnienia dokonania tej czynności Zamawiający wskazał, że Odwołujący złożył kalkulacje w odniesieniu do wybranych pozycji dla usługi transportu w ramach poszczególnych zadań (w zawiadomieniu o odrzuceniu oferty Zamawiający przedstawił szczegółowe informacje w tym zakresie).

Pismem z dnia 21 stycznia 2026 r. Zamawiający zawiadomił o odrzuceniu oferty Odwołującego w zakresie zadań nr 9, 10 i 11 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp z uwagi na przyjęcie błędnej stawki VAT (23% zamiast 0%).

Pismem z dnia 21 stycznia 2026 r. Zamawiający zawiadomił o wyborze oferty najkorzystniejszych w odniesieniu do wszystkich zadań składających się na przedmiot zamówienia.

Stanowisko Izby w odniesieniu do czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie w zakresie zadań nr 1, 2, 3, 5, 6 i 7 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Odwołujący podniósł, że Zamawiający, kierując do niego wezwanie do przedstawienia wyjaśnień dotyczących wyliczenia ceny w odniesieniu do wskazanych zadań nie wymagał, aby wyjaśnienia miały dotyczyć wszystkich pozycji kosztowych. W związku z tym, zdaniem Odwołującego, wyjaśnienia uwzględniające reprezentatywne elementy cenotwórcze należy uznać za wystarczające. Izba nie podziela stanowiska przedstawionego przez Odwołującego. Należy wskazać, że w treści wezwania z 16 grudnia 2025 r. Zamawiający wymagał od Odwołującego przedstawienia wyjaśnień, które będą potwierdzać realny charakter ceny zaoferowanej w odniesieniu do wskazanych zadań. Istotnie, Zamawiający pozostawił Odwołującemu duży zakres swobody do sposobu przedstawienia wyjaśnień, jednakże nie zmienia to faktu, że wyjaśnienia powinny zostać udzielone w taki sposób, aby umożliwiały Zamawiającemu dokonanie oceny czy wykonawca prawidłowo i rzetelnie ustalił zaoferowane ceny w ramach poszczególnych zadań. Przedstawienie kalkulacji nieuwzględniającej wszystkich podstawowych elementów składowych ceny uniemożliwia dokonanie takiej oceny. Jak wynika z treści wezwania z 16 grudnia 2025 r. Zamawiający powziął wątpliwość w zakresie cen zaoferowanych przez Odwołującego we wskazanych zadaniach kierując się cenami ich istotnych części składowych. Odwołujący nie

zakwestionował dokonanej w tym zakresie kwalifikacji składników cen jako ich istotnych części składowych. Przepis art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, na który Zamawiający powołał się m.in. w treści wezwania, przewiduje uprawnienie zamawiającego do żądania wyjaśnień od wykonawcy w sytuacji, gdy jego wątpliwości budzą istotne części składowe ceny. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Natomiast w treści wezwania Zamawiający wskazał: „Wobec powyższego, proszę o dokonanie analizy ceny podanej w formularzu ofertowym w zakresie wyżej wymienionych zadań oraz o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących wyliczenia ceny, które wyczerpująco wskazywać będą wszystkie aspekty mające wpływ na zaoferowaną cenę w odniesieniu do każdego z zadań osobna". Odwołujący zarzucił, że rażąco niska cena nie może być stwierdzona w odniesieniu do istotnych części składowych ceny, a jedynie do całkowitej ceny oferty. Jednakże, istota sprawy polega na tym, że Odwołujący nie przedstawił Zamawiającemu wyjaśnień w zakresie wymaganych w świetle wezwania. Zgodnie bowiem z przepisem art. 224 ust. 6 ustawy Pzp odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Sytuację w której udzielono niewystarczających, niepełnych, nieodpowiadających wezwaniu wyjaśnień traktuje się jak sytuację, w której wyjaśnień w ogóle nie udzielono. Zamawiający uznał złożone przez Odwołującego kalkulacje za prawidłowe, jednakże stwierdzenie to odnosiło się tylko do tych składników, które zostały objęte kalkulacją. Ponadto, nie można uznać za wystarczające przedstawienie kalkulacji odnośnie do wybranych przez wykonawcę - jako reprezentatywnych - składników cenotwórczych, gdyż oznaczałoby to, że kalkulację obejmującą wszystkie składniki musiałby zamiast wykonawcy sporządzić zamawiający, co naruszałoby zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Jedynie zatem na marginesie należy dodać, że Odwołujący nie wskazał w odwołaniu fragmentu wyjaśnień, pozwalających Zamawiającemu na dokonanie takiej całościowej kalkulacji w odniesieniu do poszczególnych zadań, w tym że kalkulacje przedstawione dla wybranych składników należy przyjąć także dla pozostałych.

Stanowisko Izby w odniesieniu do czynności odrzucenia oferty Odwołującego w zakresie zadań nr 9, 10 i 11 na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp.

Okoliczność, że Odwołujący w zakresie zadań nr 9, 10 i 11 przyjął do obliczenia ceny błędną stawkę VAT (23% zamiast 0%) nie była pomiędzy stronami sporna. W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, za stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwałach z dnia 20 października 2011 r. (III CZP 52/11, III CZP 53/11) przyjmuje się, że poprawienie błędnej stawki VAT jako innej omyłki może mieć miejsce tylko wtedy, gdy prawidłowa stawka została wskazana przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. W odmiennej sytuacji (tj. braku takiego wskazania) oferta podlega odrzuceniu na podstawie przepisu art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Ponadto, Izba podziela stanowisko Zamawiającego o braku możliwości zastosowania w zaistniałych okolicznościach sprawy przepisu art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem zamawiający poprawia w ofercie inne omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona. Zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce w odniesieniu do niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, która w tym przypadku nie wystąpiła – stawka VAT nie została określona w dokumentach zamówienia. Za oczywiste należy uznać, że chodzi w tym przypadku o dokumenty sporządzone przez zamawiającego przed terminem składania ofert. W związku z tym, fakt wskazania przez Zamawiającego prawidłowej stawki VAT w zawiadomieniu o odrzuceniu oferty Odwołującego pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że wobec niezaskarżenia przez Odwołującego czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, ewentualne uznanie zasadności zarzutów nie mogłoby prowadzić do wzruszenia wyniku postępowania o udzielenie zamówienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, Izba orzekła, jak w sentencji, na podstawie art. 553 oraz art. 554 ust. 1 pkt 1 *a contrario* ustawy Pzp.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557, 574 i 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 od odwołania (Dz. U. z 2020 r.

poz. 2437).

Przewodnicząca: