

WYROK

Z 19 maja 2026 r. r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: J.G.

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołań wniesionych do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie 7 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę:

A.A.K. - F.H.U. TARRA- TRANS A.K. Gromnik (KIO 1537/26)

B.AVR S.A. Kraków (KIO 1538/26)

C.M.B. - Kompleksowe Utrzymanie Dróg M.B. Olesno (KIO 1542/26)

D.POL-BRUK P. Sp. j. Myślenice (KIO 1582/26)

E.wspólnie ADIM Sp. z o.o. Wieliczka oraz A.K. - F.H.U. ADIM Pomoc drogowa A.K. Biskupice oraz J.S. DROG-STAN J.S. Oświęcim (KIO 1588/26)

F.wspólnie ADIM Sp. z o.o. Wieliczka oraz A.K. - F.H.U. ADIM Pomoc drogowa A.K. Wieliczka (KIO 1592/26)

ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, przy udziale uczestnika – wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia:

po stronie odwołującego

A.M.B. - Kompleksowe Utrzymanie Dróg M.B. Olesno (KIO 1538/26)

B.INFERNO Sp. z o.o. Brzezinka (KIO 1592/26)

po stronie zamawiającego

C.AVR S.A. Kraków (KIO 1537/26, KIO 1542/26, KIO 1582/26, KIO 1588/26, KIO 1592/26)

D.wspólnie "WM" W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MAT PARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem (KIO 1537/26 KIO 1538/26, KIO 1542/26)

E.K.W. - K.K. Oświęcim (KIO 1588/26, KIO 1592/26)

F.Exdrog Sp. z o.o. Wolbrom (KIO 1592/26)

G.wspólnie Walkor Sp. z o.o. Słomniki oraz L.O. - Walkor Zakład Robót Drogowych i Ogólnobudowlanych L.O. Węgrzyce (KIO 1592/26)

H.wspólnie J.M., M.M., R.M. - P.H.U.P. "MIKA" S.C. J.M., M.M., R.M. Miechów (KIO 1592/26)

orzeka:

KIO 1537/26

Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu dotyczącego części 29, 31 i 32 dotyczącego odwołującego i jego oferty i nakazuje zamawiającemu: unieważnić czynność wyboru oferty w części 29, 31 i 32, unieważnić czynność odrzucenia oferty odwołującego w części 29, 31 i 32 i dokonać powtórnej oceny i wyboru ofert w części 29, 31 i 32 z uwzględnieniem oferty odwołującego;

Oddala odwołanie w pozostałym zakresie;

Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego po 1/2 i przystępujących po stronie zamawiającego po 1/4 i:

a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika oraz koszty przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;

b. zasądza od przystępujących po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem a także wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia AVR S.A. Kraków po: 7 400 zł 00 gr (siedem tysięcy czterysta złotych zero groszy) każdy na rzecz odwołującego tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego;

KIO 1538/26

Oddala odwołanie;

Kosztami postępowania odwoławczego obciąża w całości odwołującego i:

a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania oraz koszty przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy

ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;

b. zasądza od odwołującego na rzecz przystępującego po stronie zamawiającego: wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia wspólnie „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego;

KIO 1542/26

Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu dotyczącego części 28 i 30 dotyczącego odwołującego i jego oferty i nakazuje zamawiającemu: unieważnić czynność wyboru oferty w części 28 i 30, unieważnić czynność odrzucenia oferty odwołującego w części 28 i 30 i dokonać powtórnej oceny i wyboru ofert w części 28 i 30 z uwzględnieniem oferty odwołującego;

Oddala odwołanie w pozostałym zakresie;

Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego w 2/3 i przystępujących po stronie zamawiającego po 1/6 i:

a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania oraz koszty przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;

b. zasądza od przystępujących po stronie zamawiającego: wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia wspólnie „WM” W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem a także wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia AVR S.A. Kraków po 3 100 zł 00 gr (trzy tysiące sto złotych zero groszy) każdy na rzecz odwołującego tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego;

KIO 1582/26

Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu dotyczącego części 14 dotyczącego odwołującego i jego oferty i nakazuje zamawiającemu: unieważnić czynność wyboru oferty w części 14, unieważnić czynność odrzucenia oferty odwołującego w części 14 i dokonać powtórnej oceny i wyboru ofert w części 14 z uwzględnieniem oferty odwołującego;

1. Oddala odwołanie w pozostałym zakresie

1. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża w po połowie odwołującego i przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia AVR S.A. Kraków i:

a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika;

b. zasądza od przystępującego po stronie zamawiającego - wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia AVR S.A. Kraków na rzecz odwołującego 9 300 zł 00 gr (dziewięć tysięcy trzysta złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego

KIO 1588/26

2. Oddala odwołanie w całości;

3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża w całości odwołującego i

a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika oraz koszty przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia K.W. - K.K. Oświęcim: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika,

b. zasądza od odwołującego na rzecz przystępującego po stronie zamawiającego - wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia K.W. - K.K. Oświęcim: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego;

KIO 1592/26

4. Odrzuca odwołanie w części w zakresie zarzutów dotyczących:

części 3 kierowanych do wykonawców i ich ofert:

a. K.W. - K.K. Oświęcim,

części 11 kierowanych do wykonawców i ich ofert:

b. EXDROG sp. z o.o. Wolbrom,

c. W.N. – AGROBUD Zakład Usług Rolniczych i Budowlanych W.N. oraz PRODiM sp. z o.o. Kraków,

d. J.M. oraz M.M. oraz R.M. - P.H.U.P. "MIKA" S.C. J.M., M.M., R.M. Miechów;

5. **Oddala** odwołanie w pozostałym zakresie;

3. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża w całości odwołującego i:

- a. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika oraz koszty przystępującego po stronie zamawiającego wykonawcy ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia Walkor Sp. z o.o. Słomniki oraz L.O. - Walkor Zakład Robót Drogowych i Ogólnobudowlanych L.O. Węgrzyce: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika,
- b. zasądza od odwołującego na rzecz przystępującego po stronie zamawiającego - wykonawcy ubiegającego się wspólnie o udzielenie zamówienia Walkor Sp. z o.o. Słomniki oraz L.O. - Walkor Zakład Robót Drogowych i Ogólnobudowlanych L.O. Węgrzyce: 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów 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.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie (zamawiający) prowadzi na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2024r. poz. 1320 ze zm.) (Ustawa lub Pzp) w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. Letnie i zimowe utrzymanie dróg wojewódzkich na terenie województwa małopolskiego w latach 2025 – 2028 – z podziałem na części, znak sprawy: ZDW-DN-4-271-118/24, ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Dz. Urz. UE OJ S 253/2024 w dniu 31/12/2024, pod numerem 801430-2024 (Postępowanie). Zasady, warunki i przedmiot zamówienia, w tym również projekt umowy opisuje specyfikacja warunków zamówienia (SWZ).

7 kwietnia 2026 r. złożyli wykonawcy:

A.A.K. - F.H.U. TARRA-TRANS A.K. Gromnik (KIO 1537/26)

B.AVR S.A. Kraków (KIO 1538/26)

C.M.B. - Kompleksowe Utrzymanie Dróg M.B. Olesno (KIO 1542/26)

D.POL-BRUK P. Sp. j. Myślenice (KIO 1582/26)

E. wspólnie ADIM Sp. z o.o. Wieliczka oraz A.K. - F.H.U. ADIM Pomoc drogowa A.K. Biskupice oraz J.S. - DROG-STA J.S. Oświęcim (KIO 1588/26)

F. wspólnie ADIM Sp. z o.o. Wieliczka oraz A.K. - F.H.U. ADIM Pomoc drogowa A.K. Wieliczka (KIO 1592/26).

Odwołujący zaskarżyli czynności i zaniechania zamawiającego z 28 marca 2026 r.

KIO 1537/26

Odwołujący 1537/26 zaskarżył:

- wybór jako najkorzystniejszej – w zakresie części 29 – oferty wykonawcy AVR S.A. (także AVR) i zaniechanie odrzucenia oferty tego wykonawcy oraz odpowiednio oferty Konsorcjum: W.W. Gródek nad Dunajcem i MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem (także Konsorcjum WM),
- wybór jako najkorzystniejszej – w zakresie części 31 – oferty Konsorcjum WM i zaniechaniu odrzucenia oferty tego wykonawcy oraz odpowiednio ofert AVR,
- odrzucenie oferty odwołującego 1537/26 we wszystkich wskazanych powyżej częściach zamówienia jako oferty zawierającej błąd w obliczeniu ceny.

Zaskarżonym czynnościom odwołujący 1537/26 zarzucał naruszenie:

- art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia ofert wykonawców wskazanych powyżej oraz wybór ich ofert jako najkorzystniejszych, mimo iż oferty te zawierają błędy w obliczeniu ceny, polegający na zastosowaniu do wyliczenia ceny ofertowej (ceny brutto) niewłaściwej stawki podatku od towarów i usług (VAT) w zakresie Grupy nr 5 (ZUD),
- art. 226 ust. 1 pkt 10) Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez odrzucenie ofert odwołującego 1537/26 jako oferty zawierającej

błąd w obliczeniu ceny w sytuacji, gdy odwołujący ustalił cenę brutto w zakresie ZUD oraz Mycia ekranów akustycznych przy zastosowaniu właściwej stawki podatku od towarów i usług (VAT),

ewentualnie

– art. 223 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 Pzp poprzez zaniechanie wezwania odwołującego do wyjaśnienia, jaka stawka podatku VAT została przez niego przyjęta dla pozycji Mycie ekranów akustycznych (Grupa nr 4) i przyjęcie, mimo braku istnienia ku temu przesłanek, że była to stawka błędna (**który to zarzut izba pomija jako ewentualny, wobec uwzględnienia zarzutu podstawowego odrzucenia oferty odwołującego 1537/26**)

Odwołujący 1537/26 wnosił o nakazanie zamawiającemu:

- unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części 29, 31 i 32;
- ponownego przeprowadzenia badania i oceny ofert oraz odrzucenia ofert wykonawców wskazanych powyżej.

KIO 1538/26

Odwołujący 1538/26 zaskarżył:

- prowadzenia Postępowania w zakresie części 28 i 31 z naruszeniem podstawowych zasad występujących w PZP, tj. równego traktowania wykonawców, zachowania uczciwej konkurencji i legalizmu,

- wybór w zakresie części 28 i 31 jako najkorzystniejszej oferty Wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia tj. Konsorcjum: W.W. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem (Konsorcjum WM),

- zaniechania odrzucenia oferty Konsorcjum WM w zakresie części 28 i 31 jako zawierającej nieusuwalny błąd w obliczeniu ceny w zakresie dotyczącym przyporządkowanej pismem z a 28 maja 2025 r. przez Konsorcjum WM, stawki podatku VAT dla Grupy 4 podgrupy: 4.1 oraz 4.7 (zgodnie z nr specyfikacji technicznej) określonej dla zamówienia w pozycjach: 1.1 oczyszczanie nawierzchni dróg, mostów, chodników, zatok i miejsc do ważenia pojazdów; 1.2 oczyszczanie nawierzchni chodników z przerostów traw i roślinności; 7.1 sprzątanie pasa drogowego wraz z zagospodarowaniem odpadów oraz 7.2 oczyszczanie przestrzeni pod mostami (obiektami inżynierskimi) i stożków z zanieczyszczeń i śmieci dalej określane w skrócie jako „zamiatanie dróg” (23%),

- ponownego wezwania w trybie art. 223 ust 1 Pzp Konsorcjum WM do wyjaśnienia stawki VAT z 26 lutego 2026 r. i następnie 4 marca 2026 r., podczas gdy z treści wyjaśnień złożonych przez Konsorcjum WM 28 maja 2025 r. i opinii sporządzonej dla ZDW Kraków przez Tax Legal Partner wynikało, iż przyjęta przez Wykonawców WM stawka podatku VAT dla usługi z GR 4 podgrupa 4.1 i 4.7 - „zamiatanie dróg” (23%) była błędna w stosunku do tej ustalonej (na żądanie KIO) przez zamawiającego

- dopuszczenia - poprzez wystosowanie wezwania z 26 lutego 2026 r. w trybie art. 223 ust 1 Pzp - do niedozwolonej modyfikacji treści oferty w zakresie ustalonej przez Konsorcjum WM stawki podatku VAT oraz prowadzenia z Konsorcjum WM niedozwolonych negocjacji – w wyniku czego wezwany w trybie art. 223 ust 1 Pzp zmodyfikował treść swej oferty poprzez złożenie odmiennych wyjaśnień w dniu 10 marca 2026 r. od treści tych przedłożonych dnia 28 maja 2025 r. (w zakresie stosowanej stawki podatku VAT dla GR 4 podgrupa 4.1 i 4.7), poprzez uzupełnienie ich o nowe elementy („zamiatanie dróg”) nie przyporządkowane wcześniej do stawki 8% podatku VAT,

Odwołujący zarzucał 1538/26 zamawiającemu naruszenie:

- art. 239 ust 1 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp oraz art. 17 ust 2 Pzp, poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający przepisy Pzp i jej podstawowe zasady: równego traktowania i zachowanie uczciwej konkurencji, zasadę proporcjonalności oraz efektywność zamówienia i zasadę legalizmu, co w konsekwencji doprowadziło do wyboru oferty złożonej przez Konsorcjum WM, pomimo, iż z treści pierwotnie złożonych wyjaśnień wynikało, że zastosował błędną stawkę podatku VAT w zakresie dotyczącym GR 4 podgrupa 4.1 i 4.7 (nazwanej przez niego w piśmie z 10 marca 2026 r. jako „zamiatanie dróg”), przez co zamawiający – dysponujący opinią Tax Legal Partner - nie powinien był wzywać w trybie art. 223 ust 1 Pzp Konsorcjum WM do złożenia wyjaśnień, a w konsekwencji zaakceptować zmodyfikowanej treści oferty,

- art. 226 ust 1 pkt 10 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp i art. 17 ust 2 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia - w zakresie części 28 i 31 - oferty Konsorcjum WM, zawierającej błąd w obliczeniu ceny w zakresie dotyczącym GR 4 podgrupa 4.1 i 4.7 („zamiatanie dróg”), co doprowadziło do wyboru oferty Konsorcjum WM z odmienną - od ustalonej przez zamawiającego na żądanie KIO, stawkę VAT.

- art. 223 ust 1 w zw. art. 16 pkt 1 Pzp oraz 17 ust 2 Pzp poprzez wezwanie Konsorcjum WM do wyjaśnienia treści oferty pismem z dnia 26 lutego 2026 r. i 4 marca 2026r. - pomimo, iż w momencie w którym Zamawiający kierował pismo do Konsorcjum - posiadał już opinię podatkową sporządzoną przez Tax Legal Partner, w której jednoznacznie ustalono - na potrzeby niniejszego postępowania - (str. 79 oraz str. 3 i 4 załącznika do opinii), iż stawka VAT dla GR 4 podgrupa 4.1 i 4.7 wynosi 8%, a nie jak wskazano w piśmie Konsorcjum WM z 28 maja 2025 r. 23%, w konsekwencji czego zamawiający dopuścił, by w złożonych wyjaśnieniach Konsorcjum WM zmodyfikowało treść swej oferty, prowadząc z nim niedopuszczalne z punktu widzenia art. 223 ust 1 Pzp negocjacje.

Odwolujący 1538/26 wnosil o nakazanie zamawiającemu:

- unieważnienia wyboru ofert Konsorcjum WM w zakresie części 28 i 31,
- odrzucenia w zakresie części 28 i 31 ofert Konsorcjum WM jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny,
- odrzucenia oferty Konsorcjum WM z uwagi na zmianę treści oferty pismem z 10 marca 2026 r.
- ponownego badania ofert dla części 28 i 31.

KIO 1542/26

Odwolujący 1542/26 zaskarżył:

w zakresie części nr 28

- a) dokonanie nieprawidłowego ustalenia właściwej stawki podatku od towarów i usług obowiązującej w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia,
- b) odrzucenie oferty odwołującego 1542/26,
- c) zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum WM oraz oferty AVR S.A. Kraków (AVR),
- d) wybór jako najkorzystniejszej podlegającej odrzuceniu oferty Konsorcjum WM,
- e) zaniechaniu unieważnienia postępowania (w zw. z zarzutem ewentualnym),

w zakresie części nr 30

- a) dokonanie nieprawidłowego ustalenia właściwej stawki podatku od towarów i usług obowiązującej w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia
- b) odrzucenie oferty odwołującego 1542/26
- c) zaniechaniu odrzucenia oferty AVR,
- d) wybór jako najkorzystniejszej podlegającej odrzuceniu oferty AVR,
- e) zaniechanie unieważnienia postępowania(w zw. z zarzutem ewentualnym).

Zamawiającemu odwołujący 1542/26 zarzucał:

- 1) naruszenie art. 41 ust. 1 i 2 i załącznika nr 3 do ustawy w zw. z art. art. 146ef ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: ustawy Vat) a także w zw. z art. 42b ust. 1 pkt 3 ustawy Vat oraz w zw. z pkt 2.2. wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 21 października 2025 r. w sprawie sygn. akt KIO 3339/25, poprzez ustalenie jako właściwej stawki podatku VAT w wysokości 8% od czynności z zakresu Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) podczas gdy właściwą stawką winna być stawka 23%, a także dokonanie ustalenia stawki podatku VAT z pominięciem wystąpienia w trybie art. 42b ust. 1 pkt 3 ustawy Vat o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej oraz oparciu się na opinii prywatnej, która nie ma charakteru wiążącego i kategorycznego rozstrzygnięcia o wysokości właściwej stawki podatku VAT,
- 2) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego 1542/26 w zakresie części nr 28 oraz części 30 pomimo, iż oferta nie zawierała niepodlegającego poprawieniu błędu w obliczeniu ceny polegającego na zastosowaniu nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług w odniesieniu do Robót z grupy 4 poz. TER oraz Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK), w sytuacji gdy prawidłowa stawka podatku od towarów i usług dla Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) wynosi 23 %, ponadto w sytuacji, gdy zastosowanie stawki podstawowej podatku 23% w zakresie pozycji 1.1,1.2, 3.1, 3.2, 6.1, 7.2 Robót z grupy 4 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) jest uprawnieniem Wykonawcy nie zaś jego obowiązkiem i nie może skutkować odrzuceniem jego oferty, zaś ustalenie jako właściwej stawki podatku 8% w zakresie tych czynności budzi uzasadnione

wątpliwości,

3) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Konsorcjum WM w zakresie części nr 28 zawierającej niepodlegający poprawieniu błąd w obliczeniu ceny polegający na zastosowaniu nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług tj. 8% w odniesieniu do Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK) Część 28 – Zimowego Utrzymania Dróg, w sytuacji gdy prawidłowa stawka podatku od towarów i usług wynosi 23 %,

4) naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AVR w zakresie części nr 28 i części nr 30 zawierających niepodlegający poprawieniu błąd w obliczeniu ceny polegający na zastosowaniu nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług tj. 8% w odniesieniu do Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK)– Zimowego Utrzymania Dróg, w sytuacji gdy prawidłowa stawka podatku od towarów i usług wynosi 23 %,

5) naruszenie art. 239 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp oraz w związku z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej w zakresie zadania część nr 28 podlegającej odrzuceniu oferty Konsorcjum WM, zawierającej błąd w obliczeniu ceny polegający na zastosowaniu w sposób nieuprawniony stawki podatku od towarów i usług wynoszącej 8% w odniesieniu do Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK)– Zimowego Utrzymania Dróg,

6) naruszenie art. 239 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp oraz w związku z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej w zakresie zadania część nr 30 podlegającej odrzuceniu oferty AVR, zawierającej błąd w obliczeniu ceny polegający na zastosowaniu w sposób nieuprawniony stawki podatku od towarów i usług wynoszącej 8% w odniesieniu do Robót z grupy 5 TER –Zbiorczego Zestawienia Kosztów (ZZK)– Zimowego Utrzymania Dróg ewentualnie, na wypadek nie uwzględnienia zarzutu nr 2, przy uwzględnieniu zarzutów nr 3 i 4:

7) naruszenie art. 255 pkt 2 Pzp poprzez zaniechanie unieważnienia postępowań w zakresie części nr 28 i części nr 30, w sytuacji gdy wszystkie złożone oferty podlegały odrzuceniu;

Odwolujący 1542/26 wnosil o nakazanie zamawiającemu:

- 1 unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego 1542/26 w zakresie części nr 28,
- 2 unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części nr 28,
- 3 powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie części nr 28,
- 4 w zakresie Części nr 28 nakazanie zamawiającemu odrzucenia ofert Konsorcjum WM oraz oferty AVR jako zawierających niepodlegające poprawieniu błędy w obliczeniu ceny,
- 5 unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego 1542/26 w zakresie części nr 28,
- 6 unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w zakresie części nr 30,
- 7 powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie części nr 30,
- 8 w zakresie Części nr 30 nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty AVR jako zawierającej niepodlegający poprawieniu błąd w obliczeniu ceny,
- ewentualnie, na wypadek nie uwzględnienia żądania w zakresie pkt 1 i 5 oraz uwzględnienia żądań (w całości lub w części) w pozostałym zakresie tj. pkt 2,3,4,6,7 i 8, o nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania w zakresie części nr 28 i części nr 30

KIO 1582/26

Odwolujący 1582/26 zaskarżył część 14:

- wybór jako najkorzystniejszej oferty AVR , która powinna podlegać odrzuceniu
- odrzucenie oferty odwołującego 1582/26.

Odwolujący 1582/26 zarzucał zamawiającemu naruszenie:

1. Art. 226 ust. 1 pkt. 10 Pzp poprzez jego wadliwe zastosowanie w stosunku do oferty POL-BRUK Pietrzak Spółka Jawna (również Pol – BRUK) tj. poprzez przyjęcie, że stawka podatku VAT zaoferowana przez POL-BRUK jest stawką wadliwą.

2. Art. 226 ust. 1 pkt. 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp poprzez ich niezastosowanie w stosunku do AVR pomimo złożenia przez tego wykonawcę kolejnych wyjaśnień, które nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

3. Art. 226 ust. 1 pkt. 5 Pzp poprzez jego niezastosowanie w stosunku do oferty AVR, podczas gdy w toku wyjaśniania rażąco niskiej ceny przekazał on zamawiającemu informacje literalnie potwierdzające niezgodność jego oferty z warunkami zamówienia.

4. Art. 16 pkt. 3 Pzp poprzez nierówne traktowanie wykonawców w ramach tego samego Postępowania, tj. zróżnicowane stosowanie art. 223 ust. 1 Pzp w stosunku do poszczególnych wykonawców, w tym – umożliwianie niektórym wykonawcom kilkukrotnego wyjaśniania treści oferty przy jednoczesnym odrzuceniu oferty odwołującego 1582/26 w oparciu o wyjaśnienia złożone jednokrotnie.

5. Art. 16 pkt. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady uczciwej konkurencji poprzez:

a. odrzucenie oferty POL-BRUK z powołaniem się na zaoferowanie wadliwej stawki podatku VAT w zakresie poniższych pozycji grupy cz. 4: tzn. poz. 1.2, 3.2, 7.1, 7.2 i 8.1.

b. wybór ofert pozostałych wykonawców, którzy stosowali tę samą stawkę dla grupy 4 w pozostałych częściach Postępowania – cz. 9, 10, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 33).

Jednocześnie z ostrożności wskazał na naruszenie przez zamawiającego art. 255 ust. 6 Pzp tj. zaniechanie unieważnienia Postępowania pomimo, że jest ono obarczone wadą tkwiącą w tym postępowaniu od momentu jego wszczęcia, która uniemożliwia zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu.

Odwołujący 1582/26 wnosił o nakazanie zamawiającemu:

1. unieważnienie czynności zamawiającego wyboru oferty najkorzystniejszej z 28

marca 2026 r.

2. dokonanie ponownej oceny oferty odwołującego 1582/26.

3. dokonanie ponownej oceny oferty AVR i jej odrzucenia na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp oraz art. 226 ust. 1 pkt. 5 Pzp,

ewentualnie – z najdalej posuniętej ostrożności – nakazanie zamawiającemu unieważnienia

Postępowania na podstawie art. 255 pkt. 6 Pzp.

KIO 1588/26

Odwołujący 1588/26 zaskarżył część 6:

- zaniechanie odrzucenia oferty K.K.

- zaniechanie odrzucenia oferty AVR

- co w konsekwencji doprowadziło do wadliwej czynności wyboru oferty K.K., jako najkorzystniejszej w postępowaniu.

Odwołujący 1588/26 zarzucił zamawiającemu:

- naruszenie art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 2 Pzp poprzez prowadzenie Postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (w związku z naruszeniem niżej wymienionych przepisów), tj.:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty K.K., mimo że ten nie złożył wyjaśnień rażąco niskiej ceny odnoszących się co całości ceny ofertowej, do czego zamawiający wezwał go pismem z dnia 24 maja 2025 r. (pkt I wezwania), w którym zamawiający jednoznacznie wzywał do przedstawienia szczegółowych kalkulacji zaoferowanej ceny ofertowej w części 6, na co wykonawca nie odpowiedział, nie przedstawiając wyjaśnień, ani kalkulacji odnoszących się do całości ceny ofertowej, ponadto wyjaśnienia wykonawcy nie uzasadniają podanej w ofercie ceny również w zakresie cen jednostkowych, co do których zamawiający skierował wezwanie do złożenia wyjaśnień (pkt II wezwania), a tym samym oferta wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu, jako że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu,

2. art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AVR, który zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 6 czerwca 2026 r. skalkulował cenę oferty z uwzględnieniem 8% stawki podatku VAT co najmniej dla czynności wskazanych w poz. 2.4.1 dla części 2, co w obliczu stanowiska zamawiającego, który ustalił stawkę podatku VAT w tej pozycji na 23%, winno skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy z postępowania z uwagi na błąd w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp); ponadto rozbieżność stanowisk AVR S.A. (pomiędzy wyjaśnieniami z dnia 06.06.2025 r. a wyjaśnieniami z dnia 11.03.2026 r.) wskazuje na nieusuwalną sprzeczność co do tego, jaka

metodologia została rzeczywiście zastosowana przy kalkulacji ceny ofertowej, bowiem na skutek składanych wyjaśnień doszło do zmiany treści oferty po terminie składania ofert, co jest niedopuszczalne na gruncie art. 223 ust. 1 Pzp.

Odwołujący 1588/26 wnosil o nakazanie zamawiającemu:

- unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty w części 6 oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert
- i w ramach tej czynności:

a) odrzucenie oferty K.K.

b) odrzucenie oferty AVR.

KIO 1592/26

Odwołujący 1592/26 zaskarżył czynności w częściach 3 oraz 11:

część 3:

a) zaniechanie odrzucenia oferty K.K.

b) zaniechanie odrzucenia oferty AVR

- co w konsekwencji doprowadziło do wadliwej czynności wyboru oferty K.K., jako najkorzystniejszej w postępowaniu w zakresie części 3;

część 11:

a) zaniechanie odrzucenia oferty konsorcjum WALKOR Sp. z o.o. i WALKOR Zakład Robót Drogowych Ogólnobudowlanych (także Konsorcjum Walkor)

b) zaniechanie odrzucenia oferty AVR,

c) zaniechanie odrzucenia oferty EXDROG Sp. z o.o.

d) zaniechanie odrzucenia oferty konsorcjum AGROBUD Zakład Usług Rolniczych i Budowlanych W.N. i PRODiM Sp. o.o.

e) zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia wspólnie J.M., M.M., R.M. - P.H.U.P. MIKA J.M., M.M., R.M. S.C.

- co w konsekwencji doprowadziło do wadliwej czynności wyboru oferty Konsorcjum WALKOR jako najkorzystniejszej w postępowaniu w zakresie części 11.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 2 Pzp poprzez prowadzenie postępowania i wybór najkorzystniejszej oferty w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (w związku z naruszeniem niżej wymienionych przepisów), tj.:

część 3:

1. art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty K.K., mimo że ten nie złożył wyjaśnień rażąco niskiej ceny odnoszących się do całości ceny ofertowej, do czego zamawiający wezwał wykonawcę pismem z 24 maja 2025 r. (pkt I wezwania), w którym zamawiający jednoznacznie wzywał do przedstawienia szczegółowych kalkulacji zaoferowanej ceny ofertowej w części 3, na co wykonawca nie odpowiedział, nie przedstawiając wyjaśnień, ani kalkulacji odnoszących się do całości ceny ofertowej, ponadto wyjaśnienia wykonawcy nie uzasadniają podanej w ofercie ceny również w zakresie cen jednostkowych, co do których zamawiający skierował wezwanie do złożenia wyjaśnień (pkt II wezwania), a tym samym oferta wykonawcy powinna podlegać odrzuceniu, jako że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu,

2. art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AVR, który zgodnie z wyjaśnieniami z 6 czerwca 2026 r. skalkulował cenę oferty z uwzględnieniem 8% stawki podatku VAT co najmniej dla czynności wskazanych w poz. 2.4.1 dla części 2, co w obliczu stanowiska zamawiającego, który ustalił stawkę podatku VAT w tej pozycji na 23%, winno skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy z Postępowania z uwagi na błąd w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp); ponadto rozbieżność stanowisk AVR (pomiędzy wyjaśnieniami z 6 czerwca 2025 r. a wyjaśnieniami z dnia 11 marca 2026 r.) wskazuje na nieusuwalną sprzeczność co do tego, jaka metodologia została rzeczywiście zastosowana przy kalkulacji ceny ofertowej, bowiem na skutek składanych wyjaśnień doszło do zmiany treści oferty po terminie składania ofert, co jest niedopuszczalne na gruncie art. 223 ust. 1 Pzp.

część 11:

oferta Konsorcjum Walkor:

1. art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty tego wykonawcy jako oferty zawierającej rażąco niską cenę, tj. poprzez nieprawidłowe uznanie, że wyjaśnienia wykonawcy w zakresie rażąco niskiej ceny uzasadniają podaną w ofercie cenę za wykonanie zamówienia, mimo że złożone wyjaśnienia są niewystarczające, niepełne, zawierają błędy i nieścisłości, a zatem złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny,

2. art. 223 ust. 1 i art. 224 Pzp – poprzez niezasadne wezwanie tego wykonawcy w dniu 8 lipca 2025 roku oraz w dniu 3 października 2025 roku do doprecyzowania wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, mimo że zamawiający w treści wezwań sam wskazał na takie błędy w złożonych wyjaśnieniach, które powinny skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp, a nie wezwaniem tego wykonawcy do poprawienia wyjaśnień, bowiem wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny są co do zasady jednokrotne i zamawiający nie może dodatkowo wzywać wykonawcy do jakiegokolwiek doprecyzowania, w sytuacji w której w pierwotnych wyjaśnieniach pojawiły się jednoznaczne błędy i brakowało odpowiedzi na pytania zamawiającego sformułowane w pierwszym wezwaniu,

oferta AVR

1. art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AVR, który zgodnie z wyjaśnieniami z 6 czerwca 2026 r. skalkulował cenę oferty z uwzględnieniem 8% stawki podatku VAT co najmniej dla czynności wskazanych w poz. 2.4.1 dla części 2, co w obliczu stanowiska zamawiającego, który ustalił stawkę podatku VAT w tej pozycji na 23%, winno skutkować odrzuceniem oferty tego wykonawcy z postępowania z uwagi na błąd w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp); ponadto rozbieżność stanowisk AVR (pomiędzy wyjaśnieniami z 6 czerwca 2025 r. a wyjaśnieniami z 11 marca 2026 r.) wskazuje na nieusuwalną sprzeczność co do tego, jaka metodologia została rzeczywiście zastosowana przy kalkulacji ceny ofertowej, bowiem na skutek składanych wyjaśnień doszło do zmiany treści oferty po terminie składania ofert, co jest niedopuszczalne na gruncie art. 223 ust. 1 Pzp,

oferta EXDROG Sp. z o.o.:

1. art. 109 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp – poprzez zaniechanie wykluczenia Wykonawcy z postępowania (oraz odrzucenia oferty tego wykonawcy podlegającego wykluczeniu), mimo że wykonawca w wyniku lekkomyślności lub niedbalstwa przedstawił informacje wprowadzające w błąd składając wyjaśnienia w zakresie stawki podatku VAT w dniu 30 maja 2025 roku, co mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez Zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a ponadto sprawa ta została już oceniona przez Krajową Izbę Odwoławczą w wyroku KIO 3342/25,

2. ewentualnie również art. 224 ust. 1 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie wezwania tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie istotnych części składowych oferty, mimo istnienia wątpliwości co do prawidłowości zaoferowanych cen, bowiem wezwano wykonawcę na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, mimo że z treści wezwania z 24 maja 2025 roku jednoznacznie wybrzmiewa, że intencją zamawiającego było wezwanie tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy cena ta obejmuje i uwzględnia wszystkie elementy cenotwórcze, przez co w sposób realny gwarantuje pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia,

oferta Konsorcjum AGROBUD Zakład Usług Rolniczych i Budowlanych W.N. i PRODiM Sp. z o.o.:

1. art. 223 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 ustawy Pzp – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty tego wykonawcy, mimo że na wezwanie zamawiającego z 24 maja 2025 roku wykonawca nie złożył wyjaśnień potwierdzających prawidłowość zaoferowanej ceny,

2. ewentualnie również art. 224 ust. 1 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie wezwania tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny w zakresie istotnych części składowych oferty, mimo istnienia wątpliwości co do prawidłowości zaoferowanych cen, bowiem wezwano wykonawcę na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, mimo że z treści wezwania z 24 maja 2025 roku jednoznacznie wybrzmiewa, że intencją zamawiającego było wezwanie tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy cena ta obejmuje i uwzględnia wszystkie elementy cenotwórcze, przez co w sposób realny gwarantuje pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia,

oferta ubiegających się wspólnie wykonawców J.M., M.M., R.M. - P. H. U. P. MIKA J.M., M.M., R.M. S.C. Miechów:

1. art. 224 ust. 1 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp – poprzez zaniechanie wezwania tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień

rażąco niskiej ceny w zakresie istotnych części składowych oferty, mimo istnienia wątpliwości co do prawidłowości zaoferowanych cen, bowiem wezwano wykonawcę na podstawie art. 223 ust. 1 Pzp, mimo że z treści wezwania z 24 maja 2025 roku jednoznacznie wybrzmiewa, że intencją zamawiającego było wezwanie tego wykonawcy do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy cena ta obejmuje i uwzględnia wszystkie elementy cenotwórcze, przez co w sposób realny gwarantuje pokrycie wszystkich kosztów realizacji zamówienia,

2. art. 18 ust. 3 Pzp w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – poprzez zaniechanie odtajnienia i udostępnienia odwołującemu całości wyjaśnień oraz załączników do wyjaśnień złożonych przez tego wykonawcę 6 czerwca 2025 roku, mimo iż utajnienie dokonane przez tego wykonawcę jest niezgodne z przepisami prawa, bowiem wykazał, iż zastrzeżone informacje wypełniają przesłanki objęcia ich tajemnicą przedsiębiorstwa.

Odwołujący wnosil o nakazanie zamawiającemu:

1) w zakresie części 3 - unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert - i w ramach tej czynności:

a) odrzucenie oferty K.K. na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp,

b) odrzucenie oferty AVR na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp,

2) w zakresie części 11 - unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert - i w ramach tej czynności:

- oferta Konsorcjum Walkor – odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp,

- oferta AVR– odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 223 ust. 1 Pzp,

- oferta Wykonawcy EXDROG Sp. z o.o. Wolbrom:

a) zarzut nr 1 – wykluczenie tego wykonawcy z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp oraz odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp,

b) zarzut nr 2 – [zarzut ewentualny] - wezwanie tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny,

- oferta konsorcjum AGROBUD Zakład Usług Rolniczych i Budowlanych W.N. i PRODiM Sp. z o.o. Kraków:

a) zarzut nr 1 - odrzucenie oferty tego wykonawcy na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 10 Pzp,

b) zarzut nr 2 – [zarzut ewentualny] - wezwanie tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny,

- oferta J.M. i M.M. i R.M. - P. H. U. P. MIKA J.M., M.M., R.M. S.C. Miechów:

a) zarzut nr 1 - wezwanie tego wykonawcy na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny,

b) zarzut nr 2 - odtajnienie całości wyjaśnień oraz załączników do wyjaśnień złożonych przez tego wykonawcę 6 czerwca 2025 roku i ujawnienie tych dokumentów odwołującemu.

Po udostępnieniu przez zamawiającego kopii odwołania przystąpienie do postępowania odwoławczego zgłosił wykonawca

po stronie odwołującego

A.M.B. - Kompleksowe Utrzymanie Dróg M.B. Olesno (KIO 1538/26)

B.INFERNO Sp. z o.o. Brzezinka (KIO 1592/26)

po stronie zamawiającego

C.AVR S.A. Kraków (KIO 1537/26, KIO 1542/26, KIO 1582/26, KIO 1588/26, KIO 1592/26)

D.wspólnie "WM" W.M. Gródek nad Dunajcem oraz MATPARK Sp. z o.o. Gródek nad Dunajcem (KIO 1537/26, KIO 1538/26, KIO 1542/26)

E.K.W. - K.K. Oświęcim (KIO 1588/26, KIO 1592/26)

F.Exdrog Sp. z o.o. Wolbrom (KIO 1592/26)

G.wspólnie Walkor Sp. z o.o. Słomniki oraz L.O. - Walkor Zakład Robót Drogowych i Ogólnobudowlanych L.O. Węgrzyce (KIO 1592/26)

H.wspólnie J.M., M.M., R.M. - P.H.U.P. "MIKA" S.C. J.M., M.M., R.M. Miechów (KIO 1592/26)

Izba uznała przystąpienia za skuteczne wobec wypełnienia przesłanek art. 525 Pzp.

Zamawiający uwzględnił odwołania we wszystkich sprawach.

Przystępujący po stronie zamawiającego zgłosili sprzeciw, co do uwzględnienia odwołania w całości, oprócz J.M., M.M., R.M. - P.H.U.P. "MIKA" S.C. J.M., M.M., R.M. Miechów (KIO 1592/26) i Exdrog sp. z o.o. Wolbrom (KIO 1592/26) i z tym zastrzeżeniem, że Konsorcjum WM w sprawie KIO 1537/26 cofnęło sprzeciw w zakresie pkt II tiret 2 i 3 z odwołania wobec braku interesu, bo zarzuty odnoszą się do wykonawcy dalej skwalifikowanego a w zakresie tiret 1 sprzeciw odnosi się wyłącznie do oferty Konsorcjum WM a w sprawie KIO 1542/26 cofnęło sprzeciw w zakresie zarzutu 2, 4 i 6 z odwołania.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła, że odwołanie w sprawie KIO 1592/26 w zakresie zarzutów dotyczących: części 3 kierowanych do wykonawców i ich ofert:

- K.W. - K.K. Oświęcim,

części 11 kierowanych do wykonawców i ich ofert:

- EXDROG sp. z o.o. Wolbrom,

- W.N. – AGROBUD Zakład Usług Rolniczych i Budowlanych W.N. oraz PRODiM sp. z o.o. Kraków,

- J.M. oraz M.M. oraz R.M. - P.H.U.P. "MIKA" S.C. J.M., M.M., R.M. Miechów;

podlega odrzuceniu. Odwołujący sformułował w zakresie części 3. i części 11. zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny, wprowadzenia w błąd w zakresie stawki podatku VAT a także zaniechania odtajnienia opierając je wyłącznie na czynnościach dokonanych przez zamawiającego jeszcze przed zaskarżonym w sprawie KIO 3335/25, KIO 3339/25, KIO 3341/25, KIO 3342/25, KIO 3344/25 KIO 3347/25, KIO 3349/25, w której wydano wyrok 17 października 2025 r. pierwotnym wyborem oferty najkorzystniejszej. Zarzuty wywodził z wezwań zamawiającego i udzielonych nań wyjaśnień wykonawców z maja i czerwca 2025 r., które stanowiły już przedmiot oceny zamawiającego. W zakresie wprowadzenia w błąd, co do stawki podatku VAT izba wskazuje, że także w tym zakresie odwołujący skierować mógł do czynności odwołanie. Zgodnie z art. 528 Ustawy Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że: 3) odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie, którego upływ kształtuje art. 515 Pzp. Wszystkie czynności objęte odrzuconymi zarzutami mogły zostać zaskarżone jeszcze w 2025 r. Stąd izba odrzuciła odwołanie we wskazanym sentencją zakresie.

Izba nie dopatrzyła się zaistnienia przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Ustawy w pozostałym zakresie.

Izba uznała, że odwołujący w zakresie zarzutów rozpatrywanych wykazali interes w uzyskaniu zamówienia i możliwość poniesienia szkody jako przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 Ustawy.

Mając na uwadze zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron izba oddaliła odwołanie.

Ustalając stan faktyczny Izba dopuściła dowody z dokumentów złożonych przez strony. Oparła się na dokumentach zamówienia oraz dowodach stron. Izba pominęła te dowody, które nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia istoty sporu.

Izba ustaliła i zważyła, w zakresie zarzutów rozpoznawanych merytorycznie, co następuje:

Izba stwierdza, że zgodnie z przepisami:

- art. 16 Pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny;
- art. 17 ust. 1 Pzp Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: 1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów;

- art. 223 ust. 1 W toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert oraz przedmiotowych środków dowodowych lub innych składanych dokumentów lub oświadczeń. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 187, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści. Ust. 2. Zamawiający poprawia w ofercie:

1) oczywiste omyłki pisarskie, 2) oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek, 3) inne omyłki polegające na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona;

- art. 224 ust. 1 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.

- art. 224 ust. 6 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.

- art. 226 ust. 1 pkt 5) zamawiający odrzuca ofertę jeśli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia;

- art. 226 ust. 1 pkt 8) zamawiający odrzuca ofertę jeśli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia;

- art. 226 ust. 1 pkt 10) zamawiający odrzuca ofertę jeśli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu

- art. 239 ust. 1. Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia. 2.

Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

- art. 255 pkt 2 Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli: wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferty podlegały odrzuceniu.

Izba wskazuje, że w świetle powyższych przepisów równe traktowanie nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem rozpatrywanym w świetle rezultatów, do jakich ma doprowadzić. Wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia dla uznania, że stanowi podstawę odrzucenia powinna dotyczyć sfery merytorycznej zobowiązania określonego w dokumentach zamówienia oraz zobowiązania zaoferowanego w ofercie przez wykonawcę bądź może polegać na sporządzeniu i przedstawieniu oferty w sposób niezgodny z wymaganiami dokumentów zamówienia, dotyczącymi zwłaszcza sposobu wyrażenia, opisanie i potwierdzenia zobowiązania ofertowego, a więc wymaganiami co do treści oferty, a nie wymaganiami co do jej formy. W świetle art. 226 ust. 1 pkt. 5 Pzp zamawiający uprawniony jest do odrzucenia oferty, wyłącznie jeżeli możliwe jest uchwycenie określonej niezgodności pomiędzy ofertą wykonawcy lub jego określonym oświadczeniem / informacją a warunkami zamówienia, które zostały skonkretyzowane, skwantyfikowane i jednoznacznie ustalone przez zamawiającego lub wynikają z przepisu prawa, który zgodnie z wolą zamawiającego lub z mocy prawa stosuje się do wykonawcy. Wymagania, których brzmienie nie jest jednoznaczne, które mogą zostać zinterpretowane w sposób potwierdzający zgodność oferowanego rozwiązania z SWZ nie mogą stanowić podstawy odrzucenia oferty.

Dla powstania obowiązku zastosowania podstawy odrzucenia konieczne jest wskazanie i wykazanie niezgodności treści oferty ze skonkretyzowanym warunkiem określonym w SWZ odnoszącym się do cech oczekiwanego rozwiązania.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem z błędem w obliczeniu ceny lub kosztu mamy do czynienia w przypadku nieuwzględnienia (lub uwzględnienia w sposób nieprawidłowy) w wyliczeniu ceny lub kosztu wszystkich elementów cen lub kosztotwórczych, wynikających z przepisów prawa oraz cech przedmiotu zamówienia, jego zakresu lub warunków realizacji. Do popełnienia błędu w obliczeniu ceny lub kosztu dochodzi w wyniku błędnego rozpoznania stanu prawnego lub faktycznego przez wykonawcę, wynikającego z przepisów prawa lub wymagań określonych w SWZ i przyjęcia nieprawidłowych podstaw dokonywanej kalkulacji, nie znajdujących uzasadnienia prawnego lub w wymaganiach zamawiającego (Wyrok KIO z 7.02.2024 r., KIO 146/24), błędem może być również zastosowanie nieprawidłowej stawki podatku VAT.

Zarówno błąd w kalkulacji ceny jak i niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi mieć charakter zasadniczy oraz nieusuwalny, a to ze względu na przewidziany w art. 223 ust. 2 Pzp obowiązek zamawiającego

poprawienia w ofercie omyłek także tych polegających na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodujących istotnych zmian w treści oferty a także konieczność zwracania się o wyjaśnienia treści oferty, przedmiotowych środków dowodowych, innych składanych dokumentów lub oświadczeń, co obejmuje również ewentualne wątpliwości, co do oferowanego przedmiotu zamówienia lub sposobu kalkulacji ceny, co do zasady, również te powstałe na skutek składanych wyjaśnień, w przypadku powzięcia przez zamawiającego wątpliwości w tym zakresie (art. 223 ust. 1 Pzp).

Zgodnie z art. 224 ust. 1. Pzp 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. Celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest udzielenie zamówienia wykonawcy, który wykona zamówienie zgodnie z warunkami zamówienia, określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Ustawodawca nie zdefiniował terminu „rażąco niskiej ceny”. Termin odnosi się do ceny oderwanej od realiów rynkowych. Rażąco niska cena to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w kontekście aktualnej sytuacji rynkowej i nie pozwalająca - przy zachowaniu reguł rynkowych - na wykonanie umowy przez wykonawcę, czyniąc je nieopłacalnym. Wobec celu, jakim jest rozstrzygnięcie czy dana oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp (zgodnie z którym oferta podlega odrzuceniu jeśli wykonawca nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu) zamawiający każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przypadku, w oparciu o posiadane materiały, w szczególności wyjaśnienia wykonawcy i załączone przez niego dowody, ocenia charakter ceny w kontekście przedmiotu zamówienia. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt. 8 Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Podstawą odrzucenia oferty jest zaoferowanie ceny „rażąco niskiej”. Art. 224 ust. 3 Pzp zawiera czynniki, które mogą mieć wpływ na wysokość zaoferowanej przez wykonawcę ceny, należy jednak pamiętać, że jest to katalog otwarty, przy czym dowód powinien być adekwatny do konkretnej sytuacji i stanowić potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi w swoich wyjaśnieniach. Zamawiający zobowiązany jest do przeanalizowania cen ofertowych pod kątem przesłanek z art. 224 Pzp oraz podjęcia następnie decyzji o ewentualnej potrzebie wezwania do wyjaśnień. Decyzja w tym zakresie, poprzedzona analizą, opierać powinna się na okoliczności danej sprawy i uwzględniać może doświadczenie i wiedzę konkretnego zamawiającego. Nie może mieć charakteru uznaniowego.

Powyższe przepisy mają zapobiegać wybieraniu ofert, które nie dają pewności, że zamówienie zostanie wykonane i to bez uszczerbku dla jego jakości. Zabezpiecza zamawiającego przed nieuczciwymi praktykami wykonawców, którzy zaniżając cenę lub koszt w celu uzyskania zamówienia, na etapie realizacji mogą sobie to rekompensować niższą jakością lub domaganiem się dodatkowego wynagrodzenia. W skrajnych wypadkach zagrożone może być wykonanie całego zamówienia. Jednocześnie przepis chroni rzetelnych wykonawców, gdyż ułatwia eliminowanie z zamówień publicznych tych, którzy łamią zasady uczciwej konkurencji w zakresie ceny lub kosztu (art. 16 Pzp).

Ponad to zgodnie z art. 224 ust.5 Pzp na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień spoczywa ciężar dowodowy wykazania charakteru ceny lub jej elementu jako niebędącej rażąco niskiej w stosunku do zamawiającego. Norma art. 537 pkt 1 Pzp w związku z art. 506 i n. Ustawy kładzie obowiązek wykazania, że działanie zamawiającego dokonującego oceny wyjaśnień i ofert były niezgodne z prawem na odwołującego. W postępowaniu odwoławczym konieczne jest więc wykazanie, że zamawiający błędnie ocenił wyjaśnienia złożone w wyniku procedury z art. 224 ust. 1 Pzp, że cena ofertowa nie jest ceną rażąco niską lub że błędnie wezwał do wyjaśnień ponownych

Z art. 537 Ustawy wynika, że w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który złożył ofertę lub na zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego. Ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi okoliczności rażąco niskiej ceny podważając ocenę zamawiającego, że cena nie jest rażąco niska, od obowiązku wykazania, udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny i które wymagane są dla odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw.z art. 224 ust. 1 oraz art. 226 ust. 6 Pzp. **Przepis art. 537 pkt 1 Pzp nie może być rozumiany w ten sposób, że odwołujący może poprzestać na gołosłownym podważeniu treści wyjaśnień, własnych twierdzeniach i założeniach i przerzucić na uczestnika postępowania całość ciężaru dowodowego. W tym przypadku odwołanie sprowadzało się właśnie do powyższych, zarówno w zakresie zarzutu istnienia rażąco niskiej ceny jak i potrzeby dodatkowych wyjaśnień.**

Dla odrzucenia oferty konieczne jest wykazanie, że cena lub jej istotna część zagraża możliwości realizacji całego przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ lub odrębnymi przepisami. W sytuacji udzielenia Wyjaśnień zgodnie z Wezwaniem i ich oceny jako prawidłowych przez zamawiającego, dla uznania zarzutu istnienia rażąco niskiej ceny jako podstawy odrzucenia oferty w związku z art. 224 ust. 6 Pzp a także z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp nie jest wystarczające samo zakwestionowanie prawidłowości wyjaśnień – konieczne jest bowiem jednocześnie skuteczne podważenie ceny ofertowej (lub jej istotnej części składowej jako mającej wpływ – zagrażającej realizacji zamówienia za cenę ofertową) uprawdopodobnienie jako nierzeczywistej i nierynkowej – nie gwarantującej realizacji całego przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami i wymaganiami lub warunkami zamówienia. Wykazania, że treść Wyjaśnień i oferty, jest takiego rodzaju, że rodzić winna wątpliwości uzasadniające dalsze wezwanie lub wręcz przeciwnie, że dalsze wezwanie nie jest uzasadnione wobec tego, że dotyczy kwestii które wyspecyfikowane zostały w poprzednim wezwaniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny i tym samym ponowne wezwanie w tym samym specyficznym zakresie stanowiłoby nieuprawnione w świetle Ustawy danie tzw. Drugiej szansy wykonawcy, który wyjaśnienia tej konkretnej kwestii zaniechał.

Udzielane wyjaśnienia mają na celu rozwianie wątpliwości istniejących po stronie zamawiającego, co do wysokości ceny ofertowej lub jej istotnej części jako rażąco niskiej w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp. Izba wskazuje, że ocena wyjaśnień wraz z dowodami dotyczy ceny i uwzględniać powinna dokumenty zamówienia w tym również warunki zamówienia a także odrębne przepisy. Powstanie wątpliwości, jak ich usunięcie uzależnione jest od okoliczności danej sprawy i wiedzy zamawiającego, np. znajomości rynku relevantnego, które podmiot ten może wziąć pod uwagę. Analiza zachodzi w czasie. Ocena zamawiającego nie może być uznaniowa i powinna być weryfikowalna. Ocena prawidłowości wyjaśnień powinna uwzględniać wyrażony w wezwaniu zakres wątpliwości. Zamawiający w przypadku powstania dalszych wątpliwości co do wysokości ceny lub jej istotnej części jest uprawniony do dalszych wezwań. Ponowne wezwanie nie może otwierać wykonawcy drogi do ponownego wyjaśnienia kwestii, do której wyjaśnienia został już uprzednio specyficznym wezwany. Dodatkowo samo zakwestionowanie, nawet skuteczne, faktu ponownego wezwania, bez jednoczesnego wykazania, że cena w świetle wyjaśnień pierwotnych ma charakter rażąco niskiej stanowi przeszkodę uwzględnieniu zarzutu, ze względu na brak wpływu na wynik Postępowania.

Dla odrzucenia oferty w oparciu o art. 226 ust 1 pkt 8 Pzp także w związku z art. 224 ust. 6 Pzp jest konieczne zaistnienie rażąco niskiej ceny ofertowej (!). Wycena istotnej części składowej może mieć wpływ na ocenę realności wykonania przedmiotu zamówienia za cenę ofertową. Konieczne jest wykazanie, w jaki sposób twierdzone zaniżenie cen jednostkowych wpływa na realność wykonania przedmiotu zamówienia za cenę ofertową - że zaniżenie to jest takiego rodzaju / wysokości, że czyni realizację przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia i odrębnymi przepisami za cenę ofertową niemożliwym, której zastrzeżenie SWZ ma wpływ na sposób oceny realności wykonania przedmiotu zamówienia za cenę ofertową, np. przy ustaleniu zróżnicowanych cen elementów ceny ofertowej. Dla podważenia wyjaśnień celem zastosowania art. 224 ust. 6 konieczne jest wykazanie ich nieadekwatności do wezwania.

KIO 1582/26

RAŻĄCO NISKA CENA

Izba wskazuje, że zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny (KIO 1582/26) opierają się na założeniu, że kolejne wyjaśnienia wykonawcy nie uzasadniły ceny ofertowej. Odwołujący zakwestionował kilka wybranych pozycji TER z formularza TER AVR. Przywołał ogólne zapisy SWZ regulujące cenę jako sumę ceny za zakres podstawowy i opcję, jej kosztorysowy charakter i obowiązek wycenienia jej na podstawie informacji z SWZ poprzez wypełnienie formularza TER oraz zasadę, że pozycje TER tożsamyh asortymentów – elementów robót zamówienia podstawowego i opcji mają być tej samej wysokości.

- Odwołujący zakwestionował, że w pozycji zimowe utrzymanie dróg – AB wykonawca winien uwzględnić całodobową pracę co najmniej jednego pracownika, w związku z całodobowością akcji biernej do kosztów pracy należy zaliczyć dodatek za pracę w godzinach nocnych (21.00- 7.00) w wysokości 20% stawki godzinowej z minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tutaj wskazał, że AVR na stronie 55 wyjaśnień RNC z 11 marca 2026 r. podał koszt pracy 482,00 zł. , co po przeliczeniu daje stawkę niższą od minimalnej stawki za pracę 30,50 zł obowiązującej na dzień składania ofert i nie obejmuje dodatku za pracę nocną.

- Odwołujący zakwestionował wycenę materiału pozycji 8.4 Grupa 2 – wymiana wpustu krawężnikowo- jezdniowego . Tutaj wskazał, że ww wyjaśnieniach RNC na stronie 43 AVR wskazała cenę 453,50 zł brutto a w załączniku do wyjaśnień RNC jest faktura z 20 stycznia 2025 r. firmy PROFIT gdzie wpust krawężnikowo – jezdniowy wyceniono na 684,62 zł brutto więc o 50 % wyżej

- Odwołujący zakwestionował wycenę materiału w pozycji 3.4 Grupa 2 – wymiana elementów przepustu drogowego o średnicy od 81 do 150 cm. Tutaj wskazał, że AVR w wyjaśnieniach RNC strona 39 wskazała cenę materiału 648,45 brutto dla tej pozycji, podczas gdy zgodnie z zapisami ST GRUPA 2. Odwodnienie gr-2.3 wykonanie ścianek czołowych, wymiana elementów przepustu drogowego, zakładanymi materiałami są: beton, materiały na ławy fundamentowe, materiały izolacyjne, deskowanie konstrukcji betonowych i żelbetowych, kamień łamany do ścianek czołowych, kręgi betonowe, rury PCV o sztywności obwodowej min. SN8 a w fakturze PROFIT z wyjaśnień RNC wskazano cenę za rurę PEHD ZIP- ZIN DW 1000 SN8 w wysokości 1459,79 zł brutto a więc ponad dwa razy więcej niż koszt materiałów z TER a nadto rura z oferty jest średnicy mniejszej od średniej wymaganej a koszty większych średnic są jeszcze wyższe ;

- Odwołujący zakwestionował wycenę materiału pozycji 1.2, GRUPA 6 -Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami (remonterem) bez obciążenia krawędzi – dodatek za każdy następny 1 cm głębokości (pkt. v powyżej). Tutaj odwołujący wskazał, że AVR w wyjaśnieniach z 11.03.2026 podało cenę materiału dla tej pozycji w wysokości 3,72 zł brutto. (strona 57 wyjaśnień) a z zapisów ST GRUPA 6 REMONTY CZĄSTKOWE NAWIERZCHNI

materiałami do wykonania pozycji są: kruszywa w postaci frysów płukanych, kationowa emulsji asfaltowej szybkorozpadowej modyfikowanej do powierzchniowych utrwaleń (strona 3 ST) Ilość emulsji dla poszczególnej głębokości ubytków podano w tabeli na stronie 3, przy czym ST zakłada mniejszą ilość dla pozycji 1.1 TER (Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami (remonterem) bez obciążenia krawędzi - średnia głębokość do 1 cm), prawdopodobnie z uwagi na zapis „do 1 cm” czyli dopuszczającego mniejsze niż 1 cm grubości i większe ilości dla kolejnych, dodatkowych centymetrów grubości. Odwołujący przedstawił koncepcję prawidłowej wyceny tego elementu TER i wskazała, że faktury z wyjaśnień RNC wskazują cenę, która po przeliczeniu wg wzoru odwołującego przekroczy cenę z TER.

Powyższe okoliczności w ocenie odwołującego stanowią podstawę odrzucenia oferty wykonawcy w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Ustawy.

Izba wskazuje, że odwołujący nie wskazał ani nie wykazał, że zakwestionowane elementy stanowią istotną część ceny ofertowej i ich twierdzone zaniżenie skutkować będzie niemożnością zrealizowania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami i odrębnymi przepisami za cenę ofertową a tylko takie zaniżenie stać się może podstawą odrzucenia oferty o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp. Odwołujący nie wykazał, że mamy do czynienia z rażąco niską ceną. Odwołujący nie wskazał wartości zaniżenia ceny danego elementu ani ceny ofertowej, nie wiadomo jaki potencjalny wpływ na możliwość realizacji przedmiotu zamówienia ma twierdzone zaniżenie. Twierdzone zaniżenia oparte są na własnym założeniu- metodzie prawidłowego wyliczenia danej pozycji TER lub kosztu, która to metoda nie wynika z żadnej przywołanej przez odwołującego pozycji SWZ.

Ponad to izba, podzieliła stanowisko przystępującego, jako znajdujące oparcie w wyjaśnieniach RNC oraz zasadach logiki i doświadczenia życiowego, że faktury załączone do wyjaśnień RNC nie referują bezpośrednio do żadnej z grup i pozycji TER. Nie są powiązane z jakimkolwiek oświadczeniem zawartym w wyjaśnieniach RNC, z którego wynikałoby, że AVR zastosował dla którejś z wskazanych w odwołaniu Grup TER lub wyliczenia ceny identycznej stawki jak w przywoływanych w odwołaniu fakturach. Faktury dotyczą sprzedaży materiałów z lat ubiegłych (2023/2024 i 2025. Żadna nie przenosi się na aktualne pozycje w TER zamawiającego. Stąd nie jest zasadne wliczenie ceny danej pozycji w pełnej wysokości dla skalkulowania ceny TER. Jednocześnie również z tego powodu zamawiający zasadnie wystosował do AVR wezwania oparte na treści art. 223 ust. 1 Pzp, by doprecyzować treść wyjaśnień z 6 czerwca 2025 r. po zrealizowaniu wyroku KIO z października 2025 r.

Wyjaśnienia RNC są adekwatne do wezwania. Odwołujący nie wykazał, że cena ofertowa jest tego rodzaju, że nie jest możliwe wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia lub odrębnymi przepisami.

Dodatkowo izba podzieliła i przyjęła jako swoje ustalenia i stanowisko AVR z pisma z 27 kwietnia 2026 r. w zakresie rażąco niskiej ceny jako znajdujące oparcie w przywołanym piśmie materiale dowodowym.

Mając na uwadze powyższe izba oddaliła zarzut jako opierający się na nieznajdujących oparcia w dowodach założeniach własnych odwołującego i nieudowodniony.

TREŚĆ OFERTY NIEZGODNA Z WARUNKAMI ZAMÓWIENIA

Izba wskazuje, że zarzuty dotyczące niezgodności treści oferty AVR z warunkami zamówienia (KIO 1582/26) opierają się na założeniu, że AVR udzielając wyjaśnień RNC przekazał zamawiającemu informacje potwierdzające niezgodność oferty z warunkami zamawiającego.

Odwołujący wskazywał, że z wyjaśnień RNC wynika, że AVR nie zamierza stosować materiałów wymaganych SWZ dla kilku wskazanych w odwołaniu pozycji.

Odwołujący przywołał:

1. Poz. 1.1 GRUPA 6 Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami (remonterem) bez

obciążenia krawędzi - średnia głębokość do 1 cm i Poz. 1.2 GRUPA 6 Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami

(remonterem) bez obcięcia krawędzi – dodatek za każdy następny 1 cm głębokości.

Wskazał, że zgodnie z SWZ wymaganiami ST GRUPA 6 materiałami wymaganymi do realizacji tych prac są:

- kruszywo w postaci frysów płukanych
- kationowa emulsja asfaltowa szybkorozpadowa modyfikowana do powierzchniowych utrwaleń (strona 3 ST)

Wskazał, że AVR do wyjaśnień RNC z 11.03.2026 załączyła kopię faktury od firmy EMULKING Sp. z o.o., dokumentującej zakup emulsji asfaltowej C60BP3ZM, która, co według odwołującego wynika z wyjaśnień RNC będzie stosowana dla realizacji tych prac.

2. Poz. 1.1 GRUPA 6 Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami (remonterem) bez obcięcia krawędzi – średnia głębokość do 1 cm i Poz. 1.2 GRUPA 6 Remont nawierzchni emulsją asfaltową i grysami (remonterem) bez obcięcia krawędzi – dodatek za każdy następny 1 cm głębokości.

Wskazał, że zgodnie z wymaganiami ST GRUPA 6 do realizacji ww. pozycji TER należy stosować remonter, który posiada:

- ☐ - dwa zbiorniki na dwie frakcje gysu
- ☐ - kompresor zapewniający dokładne oczyszczenie uszkodzonej nawierzchni
- ☐ - zbiornik na emulsję
- ☐ - urządzenie do produkcji i wbudowania mieszanki (grys + emulsja)

Istotą tej technologii jest więc produkcja mieszanki na bazie emulsji asfaltowej na miejscu naprawy i automatyczne jej wbudowywanie.

Wskazał, że AVR w wyjaśnieniach RNC za 11.03.2026 (str.14):

- wskazał na sprzęt, jaki zostanie wykorzystany do wykonywania remontów cząstkowych i robót bitumicznych, że dysponuje na własność całym sprzętem, jaki zamierza wykorzystywać do realizacji części nr 14 Zamówienia, co potwierdza, że AVR nie planuje wypożyczenia lub nabycia, lub pozyskania w inny sposób sprzętu, przez co może obniżyć koszty realizacji zamówienia;

- wykaz sprzętu nie zawiera wymaganego remontera, bo szczegółowy wykaz sprzętu obejmuje:

1. Walec tandemowy HAMM HD+110
2. Walec tandemowy HAMM HD+80
3. Walec tandemowy HAMM HD 10VV
4. Gąsienicowa układarka Vögele 1800-3i
5. Układarka Vögele Super 800-3i
6. Termos remonter HYDROG TR-4H
7. Skrapiarka HYDROG Sr-4000 KOMPAKT
8. Zamiatarka HYDROG OCN-600/2400
9. KR9P968 – naczepa niskopodwoziowa Kaessbohrer

wymieniony w punkcie 6. Termos remonter HYDROG TR-4H jest zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej przez producenta HYDROG urządzeniem do transportu i wbudowywania gorącej masy asfaltobetonowej, czyli mieszanki mineralnobiałoczerwonej produkowanej w wytwórniach, której skład i temperatura wbudowywania jest zupełnie inny niż mieszanka emulsja + grys. Użycie takiego sprzętu uniemożliwia zrealizowanie roboty metodologią wymaganą przez zamawiającego;

- stanowisko zawarte w wyjaśnieniach RNC jest jednoznaczne i nie pozwala na dalsze wzywanie do wyjaśnień, czego konsekwencją powinno być odrzucenie oferty wobec tego, że jej treść nie jest zgodna z wymaganiami SWZ.

Izba wskazuje, że wyjaśnienia RNC miały na celu uzasadnienie ceny ofertowej. Załączone faktury nie kształtują sposobu realizacji przedmiotu zamówienia i nie wskazują, na wolę wykonania robót sprzecznie z opisem przedmiotu zamówienia. Odwołujący nie wykazał, że formularz TER zawiera pozycje niezgodne z oczekiwaniami zamawiającego, co do sposobu realizacji przedmiotu zamówienia i że intencją wykonawcy jest wykonanie go sprzecznie z opisem przedmiotu zamówienia. Dodatkowo izba podzieliła i przyjęła jako swoje ustalenia i stanowisko AVR z pisma z 27 kwietnia 2026 r. w zakresie nie istnienia twierdzonych niezgodności treści oferty z wymaganiami zamówienia jako znajdujące oparcie w przywołanym piśmie materiałem dowodowym. Stąd izba oddaliła zarzut.

UNIEWAŻNIENIE POSTĘPOWANIA WOBEC NIEMOŻLIWEJ DO USUNIĘCIA WADY UNIEMOŻLIWI. ZAWARCIE NIEPODLEGAJĄCEJ UNIEWAŻNIENIU UMOWY W SPRAWIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO

Odwołujący (KIO 1582/26) podnosił, że ze względu na fakt:

- składania zgodnie z wymaganiami SWZ ofert bez wskazywania stawki podatku VAT (z ceną brutto),
- wskazywania różnych stawek podatku VAT w ramach wyjaśnień przez wykonawców,

- różnej oceny w Postępowaniu dla różnych części lub tych samych części różnie od etapu Postępowania
Postępowanie winno podlegać unieważnieniu na podstawie art. 255 ust. 6 Pzp.

Izba oddaliła zarzut. Izba podziela stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych z 28.03.2024 r., LEX nr 3718588, wskazujące, że z Pzp wynika, że przesłankami unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na jego podstawie, jest wada tego postępowania, która z jednej strony jest niemożliwa do usunięcia, a z drugiej wada ta musi być tego rodzaju, że uniemożliwia zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy. Przy czym, aby unieważnienie postępowania było dopuszczalne obie przesłanki muszą wystąpić łącznie. Warunkiem skuteczności unieważnienia postępowania jest wykazanie wady postępowania oraz jej nieusuwalności, a potem skutku w postaci niemożliwości zawarcia ważnej umowy finalnej. Jeżeli wada jest wprawdzie nieusuwalna, lecz umożliwia zawarcie umowy niepodlegającej unieważnieniu, zamawiający powinien doprowadzić do udzielenia zamówienia. Unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia z powołaniem się na pkt 6 w zakresie potencjalnego wpływu nieprawidłowości (nieusuwalnej wady postępowania) na umowę w sprawie zamówienia publicznego jest ograniczone. Katalog okoliczności wywołujących taki skutek zawiera art. 457 Pzp. Zarzut nie wskazuje i niewykazuje żadnej z przesłanek unieważnienia umowy z art. 457 ust. 1 Pzp.

KIO 1588/26

RAŻĄCO NISKACENA

Izba wskazuje, że zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny (KIO 1588/26) opierają się na założeniu, że przystępujący nie złożył wyjaśnień rażąco niskiej ceny odnoszących się do całości ceny ofertowej pomimo wezwania zobowiązującego go do tego z 24 maja 2025 r. (bez wyjaśnień, bez kalkulacji do całości ceny) a dodatkowo wyjaśnienia nie uzasadniają podanej w ofercie ceny w zakresie cen jednostkowych, co do których zamawiający wzywał. Przy czym rozpoznanie zarzutu uzasadnione jest odtajnieniem wyjaśnień RNC dopiero w związku z wyrokiem izby z 17 października 2025 r.

Odwołujący wskazywał, że:

- wezwanie do wyjaśnień RNC z 24 maja 2026 r. w części I obejmowało całość ceny i wszystkie jej składniki wobec czego wyjaśnienia RNC nie odpowiadają na wezwanie

Izba stwierdza, że wezwanie w części I miało charakter ogólnego. Zamawiający oczekiwał wyjaśnienia ceny ofertowej w zakresie cen zawartych w ofercie mających wpływ na jej wysokość, nie precyzował, że oczekuje wyjaśnienia każdej ceny jednostkowej każdej pozycji TER. Wyjaśnienia RNC są adekwatne do wezwania.

- wezwanie do wyjaśnień w części II obejmowało żądanie wyjaśnień w zakresie pozycji TER:

- Grupa nr 1 – poz. 1.1, 2.1, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.2, 7.2, 7.4, 7.6, 8.1, 9.1, 9.2, 10.1, 10.2, 12.1, 12.2
- Grupa nr 2 – poz. 3.1, 3.3, 3.4, 5.3, 6.1, 6.3, 7.2, 8.2, 8.5, 8.6, 9.2, 9.3, 11.1
- Grupa nr 3 – poz. 3.1, 3.2
- Grupa nr 4 – poz. 1.1, 1.2, 4.1, 7.1, 7.2, 8.1
- Grupa nr 5 – poz. 1.1
- Grupa nr 6 – poz. 1.2, 2.2, 3.2, 4.1, 8.1, 8.2, 11.1, 12.1.

- odwołujący nie zakwestionował wezwania, załączył kalkulację która wskazuje, że ceny jednostkowe są rażąco niskie, dla wykazania zasadności twierdzenia odwołujący wskazał, że niektóre z ww. pozycji TER (4 z grupy 1, 5 z grupy 2, 1 z grupy 4) w obecnej cenie przystępującego są niższe od cen jednostkowych, za które realizowano te pozycje w poprzednim postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na analogiczny zakres, co wskazuje na gołosłowność wyjaśnień RNC, a w zakresie wybranych innych pozycji z grup, że zostały nieprawidłowo wycenione, bo nie obejmują całego zakresu robót np. wyceny materiałów, których wycena jest wymagana SWZ, oparte są na błędnych założeniach, lub wyjaśnienia wskazują cenę wyższą niż cena jednostkowa z TER oraz, że w jednej pozycji omyłkowo w wyjaśnieniach wskazał cenę wyższą podczas gdy jest to cena niższa z TER.

- odwołujący przedstawiła kalkulację własne kosztów i cen wybranych pozycji TER wskazując, że takie są prawidłowe.

Izba wskazuje, że odwołujący nie wskazał ani nie wykazał, że zakwestionowane elementy stanowią istotną część ceny ofertowej i ich twierdzone zaniżenie skutkować będzie niemożnością zrealizowania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami i odrębnymi przepisami za cenę ofertową a tylko takie zaniżenie stać się może podstawą odrzucenia oferty o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp. Odwołujący nie wskazał wartości zaniżenia ceny danego elementu ani ceny ofertowej, nie wiadomo jaki potencjalny wpływ na możliwość realizacji przedmiotu zamówienia ma twierdzone zaniżenie. Twierdzone zaniżenia oparte są na własnym założeniu- metodzie prawidłowego wyliczenia danej pozycji TER lub kosztu, która to metoda nie wynika z żadnej przywołanej przez odwołującego pozycji SWZ. A wyjaśnienia są adekwatne do wezwania część I. W odniesieniu do wyjaśnień na wezwanie część II izba wskazuje, że dotyczyło ono zgodności treści oferty z wymaganiami SWZ (art. 223 Pzp) i podlegało ocenie w postępowaniu zakończonym wyrokiem izby z 17 października 2025 r. udzielenie tych wyjaśnień nie może być rozpatrywane w świetle obowiązku z art. 224 ust. 6 i stanowić

przesłanki odrzucenia oferty także w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp.

Wyjaśnienia RNC są adekwatne do wezwania. Odwołujący nie wykazał, że cena ofertowa jest tego rodzaju, że nie jest możliwe wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia lub odrębnymi przepisami. Dodatkowo izba podzieliła i przyjęła jako swoje ustalenia i stanowisko Konkret z pisma z 27 kwietnia 2026 r. strony 6-11 w zakresie rażąco niskiej ceny jako znajdujące oparcie w przywołanym piśmie materiale dowodowym. Mając na uwadze powyższe izba oddaliła zarzut jako opierający się na nieznajdujących oparcia w dowodach założeniach własnych odwołującego i nieudowodniony. Izba wskazuje, że w tym przypadku rozważeniu podlegać mogłoby uznanie zarzutu za spóźniony.

KIO 1592/26

RAŻĄCO NISKA CENA

Izba wskazuje, że zarzuty dotyczące rażąco niskiej ceny (KIO 1592/26) opierają się na założeniu, że przystępujący złożył wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, które nie uzasadniają ceny ofertowej, bo są niewystarczające, niepełne, zawierają błędy i nieścisłości. Przy czym rozpoznanie zarzutu uzasadnione jest umorzeniem postępowania wyrokiem izby z 17 października 2025 r., wobec unieważnienia czynności objętych zaskarżeniem.

Odwołujący wskazywał, że:

- wezwanie do wyjaśnień RNC z 24 maja 2026 r. w części I obejmowało również składniki wskazane w części II wezwania i, że wezwanie obejmowało całość ceny i wszystkie jej składniki wobec czego wyjaśnienia RNC nie odpowiadają na wezwanie

Izba stwierdza, że wezwanie w części I miało charakter ogólnego. Zamawiający oczekiwał wyjaśnienia ceny ofertowej w zakresie cen mających wpływ na wysokość ceny. Zamawiający nie wskazał, że oczekuje wyjaśnienia każdego elementu, każdej pozycji TER.

- wezwanie wskazywało na potrzebę wyjaśnienia cen z wymienionych w nim pozycji formularza TER;
- wyjaśnienia RNC nie zawierały kluczowych dowodów na ponieszone koszty materiałów, niektóre wartości z wyjaśnień różniły się od cen wskazanych w TER (są wyższe),
- ponowne wezwanie z 8 lipca 2025 r. do wyjaśnień zawierało szczegółowe wskazanie kwestii, które wymagają dalszego wyjaśnienia,
- wezwanie z 3 października 2025 r. zawierało żądanie wyjaśnienia kwestii zgodności z prawem w rozumieniu przepisów w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska i wypełniania obowiązków związanych z powierzeniem części zamówienia podwykonawcy, co przesądza o potrzebie zakwalifikowania go jako dotyczące rażąco niskiej ceny a nie zgodności oferty z wymaganiami zamówienia, czego konsekwencją powinno być nieuwzględnianie w ocenie ceny wyjaśnień udzielanych na wezwanie z 8 lipca i 3 października 2025 r i ocenę, że cena jest rażąco niska w oparciu o wyjaśnienia RNC z maja 2025 r.
- odwołujący przywołał wybrane pozycje TER, wskazywał, że wyjaśnienia RNC nie zawierają wymaganych wezwaniem kalkulacji i dowodów, kwestionował załączony do wyjaśnień dowód postaci oferty (wskazując inną nowszą z wyższą ceną, który to dowód izba uznała za nieprzydatny, uznając za wiarygodną, niepodważoną co do prawdziwości załączoną do wyjaśnień ofertę od tego samego podmiotu – fakt oferowania różnych cen na rynku sam w sobie nie stanowi dowodu, że oferta z niższą ceną nie była dostępna przystępującemu), że na rynku oferowane są produkty za ceny wyższe od tych z wyjaśnień (analogicznie izba oceniła, że dowody, że na rynku dostępne są produkty lub inni wykonawcy oferują je za ceny wyższe niż z wyjaśnień Walkor nie oznacza, że ceny niższe nie są dostępne dla Walkor), że Walkor dopuścił się w wyjaśnieniach RNC błędów, które skorygował, wskazywał na wyliczenia, których wiarygodność podważał przedstawiając własne twierdzenia i kalkulacje.

Izba wskazuje, że odwołujący nie wskazał ani nie wykazał, że zakwestionowane elementy stanowią istotną część ceny ofertowej i ich twierdzone zaniżenie skutkować będzie niemożnością zrealizowania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami i odrębnymi przepisami za cenę ofertową a tylko takie zaniżenie stać się może podstawą odrzucenia oferty o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp. Odwołanie sprowadza się do kwestionowania i podważania treści wyjaśnień. Odwołujący nie wskazał wartości zaniżenia ceny danego elementu ani ceny ofertowej, nie wiadomo jaki potencjalny wpływ na możliwość realizacji przedmiotu zamówienia ma twierdzone zaniżenie. Twierdzone zaniżenia oparte są na własnym założeniu- metodzie prawidłowego wyliczenia danej pozycji TER lub kosztu, która to metoda nie wynika z żadnej przywołanej przez odwołującego pozycji SWZ lub kwestionowania cen jako zbyt niskich względem innych funkcjonujących i odstępnych na rynku a wyższych. Wyjaśnienia są adekwatne do wezwania. Poszczególne wezwania dotyczą kwestii wymagających dalszych wyjaśnień a nie wyjaśnienia ponownego lub bardziej dogłębnego kwestii, której wyjaśnienia zażądał zamawiający specyficznie w poprzedzających wezwaniach.

Odwołujący nie wykazał, że cena ofertowa jest tego rodzaju, że nie jest możliwe wykonanie za nią przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami zamówienia lub odrębnymi przepisami. Dodatkowo izba podzieliła i przyjęła za swoje

stanowisko Walkor zaprezentowane w piśmie procesowym z 11 maja 2026 r. Twierdzenia Walkor znajdują uzasadnienie w materiale dowodowym.

Mając na uwadze powyższe izba oddaliła zarzut jako opierający się na nieznajdujących oparcia w dowodach założeniach własnych odwołującego i nieudowodniony.

ZARZUTY DOTYCZĄCE BŁĘDU W KALKULACJI CENY – STAWKA PODATKU VAT

Izba wskazuje, że zarzuty wszystkich odwołań odnoszące się do błędu w kalkulacji ceny we wszystkich sprawach opierały się na podobnych założeniach a stan faktyczny jest wspólny.

Izba ustaliła bezsporne okoliczności, że:

1. zamawiający opiera argumentację dotyczącą ustalenia stawki podatku VAT i ocenę ofert jako prawidłowych albo podlegających odrzuceniu ofert wobec stwierdzenia błędu w kalkulacji ceny ofertowej, na podstawie pozyskanej po ogłoszeniu wyroku izby z 17 października 2025 r. opinii prawnej doradcy podatkowej;
2. Opinia prawna zlecona została przez zamawiającego w wykonaniu wyroku z 17 października 2025 r. wskazującego na konieczność ustalenia prawidłowej stawki VAT w Postępowaniu dla przedmiotu zamówienia przez zamawiającego, bez narzucenia zamawiającemu sposobu ustalenia tej danej;
3. Opinia prawna doradcy podatkowego nie jest jednoznaczna w określeniu wiążącej w Postępowaniu stawki podatku VAT, powołuje jako dopuszczalne do zastosowania różne stawki podatku VAT wskazując rekomendowaną z zastrzeżeniem możliwości innej interpretacji przepisu i wiążącej się konieczności zastosowania innej wskazanej w opinii stawki podatku VAT; uzasadnieniem stanowiska w opinii jest istnienie w doktrynie i judykaturze i praktyce, w tym interpretacjach podatkowych oraz WIS różnych stanowisk dla analogicznych stanów faktycznych wskazujących na konieczność zastosowania różnych stawek podatku VAT; opinia wskazuje między innymi, że:
„W treści opinii czytamy m.in., że:
- „zastrzega się, że ze względu na występującą w praktyce różną interpretację przepisów prawa przez organy administracji publicznej, sądy oraz doktrynę, nie można wykluczyć, że w sprawie zagadnień poruszonych w niniejszej analizie organ administracji, sąd lub inny podmiot zajmą stanowisko odmienne(...) – str. 5 opinii
- „w naszej ocenie wszystkie czynności z grupy 2 podlegają stawce podstawowej w wysokości 23% VAT (...). Jednakże w odniesieniu do niektórych czynności z grupy 2 możliwe jest sformułowanie argumentacji przemawiającej za opodatkowaniem ich stawką 8% VAT, przy czym stanowisko to obarczone jest ryzykiem podatkowym.” – strona 59 opinii.
- „Jednocześnie należy zauważyć, że stanowisko organów podatkowych w odniesieniu do usług polegających na sprzątaniu dróg nie jest jednolite, co przekłada się na zróżnicowaną kwalifikację tych czynności na gruncie stawek VAT.” – strona 74

W załączeniu do opinii znajduje się tabelaryczne zestawienie czynności przewidzianych w TER, gdzie w przypadku 7 elementów zostały one opatrzone uwagami o możliwości odmiennej kwalifikacji przez organy z powodu rozbieżności w przywoływanych przykładowo WIS.

4. Zamawiający w poszczególnych częściach postępowania wybrał wykonawców oferujących różne stawki podatku VAT dla czynności, które składają się na zamówienia o analogicznym przedmiocie zamówienia dla różnych odcinków drogi, taka praktyka istniała również w postępowaniach prowadzonych wcześniej;
5. Zamawiający w Postępowaniu i postępowaniach o udzielenie zamówienia w latach poprzednich nie wymagał wskazania w ofertach stawki podatku VAT lecz wyłącznie cen jednostkowych i ceny ofertowej brutto; Żądanie wskazania w ofercie wyłącznie cen brutto wynikało z doświadczenia i wiedzy zamawiającego co do zróżnicowanej praktyki i istnienia w doktrynie i judykaturze, w tym interpretacjach podatkowych oraz WIS różnych stanowisk dla analogicznych stanów faktycznych, w tym również usług objętych przedmiotem zamówienia w Postępowaniu, wskazujących na konieczność zastosowania różnych stawek podatku VAT;
6. W uzasadnieniu odrzucenia ofert zamawiający powołał się na opinię i wskazał, że wybór określonej stawki podatku VAT, spośród różnych, podyktowany jest koniecznością wskazania jednej stawki podatku VAT. Zamawiający nie kwestionował prawidłowości ustaleń wykonawców, co do przedmiotu zamówienia mającego podlegać opodatkowaniu określoną stawką podatku VAT; Zamawiający ani opiniujący nie mieli wątpliwości, co do jednoznaczności zakresu przedmiotu zamówienia mającego podlegać opodatkowaniu stawką podatku VAT, tym samym różne stawki wynikać muszą z różnych interpretacji przepisów, podczas gdy dany stan faktyczny podlegać może opodatkowaniu wyłącznie jedną stawką podatku VAT;
7. Zamawiający wezwał wykonawców, którzy nie wskazali stawki VAT w sposób jednoznaczny w udzielonych w toku Postępowania wyjaśnieniach do złożenia w tym zakresie wyjaśnień - izba ustaliła w oparciu o wezwania po wyroku izby z 17 października 2025 r. i udzielone wyjaśnienia, że wezwania dotyczące kalkulacji ceny i stawki podatku VAT po wydaniu wyroku z 17 października 2025 r. wystosowane zostały do tych wykonawców, którzy

stawki tej w sposób jednoznaczny nie określili we wcześniejszych wyjaśnieniach;

Tym samym nie mogły zostać uwzględnione zarzuty oparte na twierdzeniu o nieuprawnionym wzywaniu przez zamawiającego wykonawców po wyroku izby z 17 października 2025 r. do wyjaśnienia kalkulacji ceny i przyjętej stawki podatku VAT, niezgodnej z Ustawą zmianie treści oferty wskutek zmiany stawki podatku VAT wynikającej z wyjaśnień udzielonych po wyroku izby z 17 października 2025r. względem pierwotnie określonej

8. Wykonawcy wezwani po wyroku izby z 17 października 2025 r. do wskazania sposobu kalkulacji ceny i stawki podatku VAT wskazali, że cena kalkulowana była z uwzględnieniem stawek podatku VAT, które odpowiadają rekomendowanym w opinii prawnej doradcy podatkowego;

9. Zamawiający nie występował do właściwego Dyrektora Izby Skarbowej o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej (WIS), która wydawana jest zgodnie z art. 42b ustawy z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług m.in. na wniosek zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U.z2024 r. poz.1320 oraz 2025r. poz.620) – w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym.

10. Współistnieją różne interpretacje i praktyka dotyczące obowiązującej względem usług objętych przedmiotem zamówienia stawek podatku VAT, potwierdzone interpretacjami podatkowymi, WIS oraz stanowiskami organów administracyjnych, wszystkie wskazują na mieszany charakter opodatkowania.

11. Wykonawcy wskazywali na prawidłowość wybranej – zastosowanej przez siebie stawki podatku VAT, wskazując na interpretacje podatkowe, WIS lub stanowiska organów administracyjnych potwierdzających prawidłowość wskazywanej interpretacji i zastosowanej stawki podatku VAT lub nieprawidłowości wybranej przez innego wykonawcę stawki podatku VAT, wskazując na interpretacje podatkowe, WIS lub stanowiska organów administracyjnych potwierdzających nieprawidłowość zastosowanej stawki podatku.

Izba wskazuje, że wystąpienie przez zamawiającego o WIS przesądziłoby rodzaj stawki podatku VAT w Postępowaniu. Powyższe pozostawałoby w zgodzie z wyrokiem izby z 17 października 2025 r. a także znajduje oparcie w stanowiskach izby np. wyroku z 1 lutego 2024 r. KIO 79/24, zgodnie z którym: „Organem właściwym do oceny prawidłowości stosowania stawek VAT jest przede wszystkim Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej uprawniony do wydania interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie zgodnie z art. 14b o.p., która może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. Niemniej na gruncie przepisów p.z.p., w sytuacji braku wskazania w treści specyfikacji właściwej stawki lub stawek VAT dla przedmiotu zamówienia, na zamawiających nałożono obowiązek weryfikacji prawidłowości zastosowanej przez wykonawców stawki VAT, a błędne jej ustalenie implikuje po stronie zamawiającego obowiązek odrzucenia oferty z uwagi na błąd w obliczeniu ceny.”

Izba podkreśla, że zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z 20 października 2011r. sygn. akt III CZP 53/11: „Określenie w ofercie ceny brutto z uwzględnieniem nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług stanowi błąd w obliczeniu ceny, jeżeli nie ma ustawowych przesłanek wystąpienia omyłki (art. 89 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).” Zgodnie zaś ze stanowiskiem izby wyrażonym w wyroku z 24 stycznia 2022 r., , LEX nr 3317674: z błędem w obliczeniu ceny lub kosztu, o którym stanowi art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy p.z.p. mamy do czynienia wówczas, gdy doszło do błędu co do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego. W tym przypadku zamawiający nie zarzucił błędnego rozpoznania zakresu usługi / dostawy objętej przedmiotem zamówienia. Błąd wynikać więc musi z błędnej interpretacji przepisu prawa podatkowego. Błąd w kalkulacji ceny w postaci zastosowania innej od wymaganej przepisem VAT stawki podatku Vat może polegać bowiem na błędnym rozpoznaniu usługi/ dostawy i zastosowaniu błędnej stawki podatku VAT albo prawidłowym rozpoznaniu usługi/ dostawy i zastosowaniu błędnej stawki podatku VAT. Błąd może polegać również na zastosowaniu stawki podatku VAT innej od ustalonej w SWZ.

Zamawiający w Postępowaniu nie określił stawki podatku VAT w SWZ. Nie domagał się jej wskazania w ofercie. Nie zarzucił żadnemu z wykonawców błędnego rozpoznania zakresu usługi/ dostawy objętej przedmiotem zamówienia. Istota ustalenia zaś prawidłowej mającej zastosowanie stawki podatku VAT sprowadza się do ustalenia rzeczywistego zakresu mającej podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT usługi lub dostawy a następnie zastosowanie jednej właściwej wynikającej z przepisów. Jak wynika z uzasadnienia odrzucenia ofert, zamawiający ograniczył się do przyjęcia za swoje ustaleń opinii, która wskazuje na możliwe, bo wynikające z dotychczasowej praktyki, doktryny i judykatury interpretacje przepisów wskazujących na obowiązek zastosowania alternatywnie raz jednej a raz drugiej stawki podatku VAT, przy czym rekomenduje się jedno rozwiązanie, nie wyklucza w sposób jednoznaczny poprawności drugiego. Zamawiający wskazuje też, że odrzucając oferty oceniał je wg. miernika, którego nie dało się ustalić inaczej niż poprzez dokonanie wyboru jednej interpretacji i pominięcie innych istniejących i stosowanych. W ocenie izby taka czynności nie zasługuje na

ochronę prawną i stanowi o naruszeniu przepisów regulujących instytucję odrzucania ofert wykonawców w tym wobec zaistnienia błędu w kalkulacji ceny .

Stan faktyczny a także sytuacja zamawiającego, a właściwie posiadane przez niego doświadczenie i wiedza - nie uległa zmianie po uzyskaniu opinii prywatnej a to wobec jej niejednoznacznych wniosków. Wybór jednej z funkcjonujących na rynku ocen czy też interpretacji, stanowisk, co do ustalenia stawki podatku VAT jako prawidłowej dla określonego sanu faktycznego nie może opierać się ani sprowadzać do wyboru, któregoś z współfunkcjonujących sposobów opodatkowania jako właściwego i zignorowaniu istnienia zróżnicowanego stosowania regulacji podatkowych, w tym pominięcia części funkcjonujących interpretacji podatkowych, decyzji podatkowych i WIS przedstawiających inne stanowiska w zakresie właściwości stosowanych stawek podatku VAT bez jednoznacznego wykluczenia ich prawidłowości.

Izba w wyroku z 17 października 2025 r. słusznie przesądziła że tylko jeden sposób obliczenia podatku VAT jest prawidłowy. Zależy on od rodzaju danej usługi / dostawy. Zamawiający posiadający najszerszą wiedzę, co do zakresu zlecanych usług/ dostaw posiada kompetencje do tego, by ustalić jedyną właściwą stawkę podatku VAT. W tym przypadku nie uczynił tego. Za takowe nie sposób ocenić arbitralnego w zasadzie założenia prawidłowości jednej z pominięciem innej interpretacji przepisu. Skoro brak ustalenia jednoznacznego tego jaka stawka wiąże w tym Postępowaniu do skonkretyzowanego przez zamawiającego przedmiotu zamówienia to odrzucenie ofert zawierających stawki inne od miernika zamawiającego stawki nie jest uzasadnione.

Wykonawca ponosi odpowiedzialność za prawidłowe odczytanie treści SWZ co do zakresu czynności, czego konsekwencją jest zastosowanie danej stawki. Skoro zamawiający nie kwestionuje samej czynności rozpoznania treści SWZ – tj. samego zakresu usługi/ dostawy wynikającego z SWZ jako wiążącego się z określoną stawką VAT a jedynie wskazuje, że dla danego rodzaju czynności stosowane są różne stawki (co wynika z interpretacji podatkowych, decyzji organów, WIS a także dotychczasowej własnej praktyki z innych postępowań a także innych części tego postępowania) z których arbitralnie wybiera jedną jako tę prawidłową (co wynika z treści opinii i uzasadnienia odrzucenia), to nie może w braku jednoznacznego stanowiska co do stawki VAT dla danej usługi/ usług ocenić, że wykonawca stosując inną dopuścił się błędu w kalkulacji ceny.

Reasumując, w orzecznictwie podkreśla się, że nie można odrzucić oferty jeśli istnieją różne interpretacje przepisów. W tej sprawie podstawą odrzucenia jest przywołana w uzasadnieniu odrzucenia opinia ekspercka. Opinia ta nie rozstrzyga w sposób wiążący istnienia tylko jednego możliwego sposobu opodatkowania - jednej właściwej stawki. Potwierdza współistnienie różnych możliwych interpretacji i stosowania różnych stawek w stosunku do analizowanej usługi / dostawy, w tym także wskazywanych przez wykonawców w tym i poprzedzających postępowaniach o udzielenie zamówienia. W tym Postępowaniu nie ma WIS. Zamawiający nie zdecydował się na pozyskanie wiążącej informacji podatkowej a pozyskana przez niego opinia i stanowisko w odrzuceniu oferty nie przesądza jednego właściwego sposobu opodatkowania z wykluczeniem innych a wyłącznie potwierdzają mieszany charakter opodatkowania (różne stawki dla różnych usług/ dostaw składających się na przedmiot zamówienia). Konsekwencje tego nie mogą obciążać wykonawców. Jak wskazuje opinia i zamawiający w decyzji o odrzuceniu ofert są dostępne różne interpretacje – przepisy stosowane są niejednolicie, co jest niezależne od wykonawcy a ta opinii to potwierdza a opodatkowanie jest mieszane. W Postępowaniu nie ma wiążącej stawki podatku VAT. Stawki nie wskazuje SWZ, nie ma WIS a opinia przywołana w czynności zamawiającego nie jest jednoznaczna - nie wyklucza poprawności zastosowania innej od wybranej przez zamawiającego stawki VAT. Jednocześnie zamawiający dokonuje oceny ofert według sytuacji niejednoznacznej wg miernika, który nie przesądza jednego właściwego rozwiązania a niejasności co do stosowania przepisu nie mogą obciążać wykonawców, którzy przyjmują jedną ze wskazanych albo nie wykluczonych w opinii jako prawidłowa stawek VAT.

Sposób ustalenia stawki podatku VAT wybrał zamawiający, który nie zdecydował się na skorzystanie z instytucji WIS. Zamawiający oczekiwał - właśnie ze względu na niejednoznaczność praktyki – stosowanie różnych stawek przez różnych wykonawców w Postępowaniu oraz postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych realizowanych uprzednio , różnorodność interpretacji podatkowych, decyzji administracyjnych i WIS - wskazywania przez wykonawców wyłącznie ceny / cen brutto. Nie przydawał stawce podatku VAT charakteru istotnego z punktu widzenia treści oferty wskazywanej przez wykonawców. Nie nakazywał ani nie oczekiwał wskazania właściwej stawki podatku VAT w ofercie. Sam również jej nie ustalał. W sprawie nie jest sporne, że oferty skalkulowane zostały ze stawkami podatku VAT, co wynika z samej definicji ceny w Pzp. Nikt nie kwestionował SWZ w zakresie braku obowiązku wskazania stawki podatku VAT. Skoro opinia nie przesądza jednoznacznie o wykluczeniu prawidłowości zastosowania danej stawki podatku VAT i potwierdza wyłącznie mieszany charakter opodatkowania to nie może stanowić podstawy decyzji o odrzuceniu i stwierdzenia, że oferta zawiera błąd jeśli wykonawca zastosował jedną z niewykluczonych stawek podatku VAT. Na podstawie opinii a tym uzasadnienia odrzucenia nie można bowiem przesądzić jednoznacznie czy doszło do błędu w

kalkulacji ceny.

Brak jest podstawy do stwierdzenia istnienia błędu:

- brak jest stawki podatku VAT w SWZ,
- brak jest stawki podatku VAT w ofercie,
- brak jest jednoznacznej opinii i uzasadnienia decyzji zamawiającego, wykluczającej stosowanie innych stawek
- brak jest WIS wiążącej w Postępowaniu
- zamawiający nie kwestionował rozpoznania dla ustalenia stawki VAT zakresu usługi/dostawy objętych przedmiotem zamówienia

a jednocześnie co jest niesporne zamawiający nie wykluczył jednoznacznie możliwości zastosowania innych od arbitralnie wybranej stawki VAT powołując się na istnienie rozbieżności w orzecznictwie i praktyce, w tym także WIS, interpretacjach podatkowych, decyzjach administracyjnych i praktyce samego zamawiającego. Jednocześnie odrzucanie w jednej części tego samego Postępowania wykonawców, którzy zastosowali te same stawki i jednocześnie nie odrzucanie ich w innej stanowi przejaw naruszenia podstawowych zasad równego traktowania i przejrzystości postępowania.

Reasumując w tej sprawie stan faktyczny jest o tyle wyjątkowy, że fakt stosowania do tożsamyh stanów faktycznych opisanych SWZ różnych stawek VAT jest tolerowany przez zamawiającego a nadto znajduje uzasadnienie w szeregu decyzji organów administracyjnych. Tym samym nie sposób uznać i zamawiający nie twierdzi, że mamy do czynienia z błędem w ustaleniu faktycznym zakresu (rozpoznaniu przez wykonawcę) objętej zamówieniem usługi / usług. W tym przypadku zamawiający oparł się na opinii prywatnej i zaakceptował pogląd, że w tym samym stanie faktycznym współistnieć może różna kwalifikacja podatkowa. Zamawiający oparł się na opinii wyrażającej taką możliwość. Tymczasem ta sama czynności podlegać może opodatkowaniu tylko jedną stawką lub stawkami mieszanymi ale dla określonych zakresów. W tym przypadku, pozyskana opinia, na której ocenę ofert opiera zamawiający, wskazuje na dualizm oceny tego samego stanu faktycznego. Stąd nie może stanowić podstawy jednoznacznej oceny i przebiega zgodności lub nie przyjętej stawki VAT. Brak zaś spójności działań zamawiającego w zakresie stawek podatku VAT w ofertach wybranych do realizacji zamówienia dla różnych części Postępowania stanowi o nierównym traktowaniu wykonawców i naruszeniu przez zamawiającego zasad uczciwej konkurencji. Czynności podejmowane przez zamawiającego doprowadziły bowiem do takiego stanu faktycznego, w którym zamawiający w odniesieniu do poszczególnych części Zamówienia dokonał wyboru ofert wykonawców oferujących różne stawki VAT, jednocześnie odrzucając oferty wykonawców zawierające takie same stawki podatku VAT w innych częściach zamówienia. Stąd Izba oddaliła zarzuty kierowane w stosunku do zamawiającego z tytułu zaniechania odrzucenia i uwzględniła zarzuty dotyczące nieprawidłowego odrzucenia oferty wykonawcy ze względu na błąd w kalkulacji ceny polegający na zastosowaniu, którejs ze wskazanych stawek podatku VAT innej od opisanej jako nierekomendowana.

Odwolujący nie wykazali, że: doszło do niedozwolonych negocjacji lub zmiany treści oferty, w wyniku wezwań i udzielanych nań wyjaśnień przez wykonawców; niezgodności oferty z warunkami zamówienia, ani, że cena lub jej istotna część są zaniżone w stopniu wskazującym, że mamy do czynienia z ceną rażąco niską w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp, ani że doszło do nieuprawnionych ponownych wezwań do wyjaśnień ani że wyjaśnienia były takiego rodzaju, że nie pozwalały na ocenę, że cena lub jej istotna część nie jest ceną rażąco niską.

W świetle art. 555 ust. 1 w zw. z art. 516 ust. 1 pkt. 8-10 Ustawy „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu” zaś „Odwołanie zawiera: (...) 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów; 9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania; 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności”. W ocenie izby w niniejszej sprawie, w oddalonym zakresie odwołanie nie zawierało uzasadnienia faktycznego, które pozwoliłoby na zrekonstruowanie sprzecznego z Ustawą zachowania zamawiającego. Zgodnie z art. 554 ust. 1 Ustawy „Izba uwzględni odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: 1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców”. Odwołanie nie może opierać się na ogólnikowych twierdzeniach i przekonaniu odwołującego co do ich słuszności. Twierdzenia, na których odwołujący opierają zarzuty powinny być skonkretyzowane i muszą znaleźć potwierdzenie w materiale dowodowym. Rolą izby nie jest poszukiwanie faktów i dowodów na okoliczności, które uzasadnić mają twierdzenia odwołania. W tej sprawie w zakresie zarzutów oddalonych twierdzenia w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym również ustaleń izby poczynionych w sprawie KIO KIO 3335/25, KIO 3339/25, KIO 3341/25, KIO 3342/25, KIO 3344/25, KIO 3347/25, KIO 3349/25 nie były wystarczające dla wykazania słuszności zarzutów.

Izba orzekła na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553 z uwzględnieniem art. 554 ust. 1 pkt. 1) i 2) Ustawy. Orzekając o kosztach w oparciu o przepis art. 557 oraz art. 574 Ustawy a także mając na uwadze § 9 ust. 3 pkt 2 w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 i w zw. z § 5 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. poz. 2437). Izba rozstrzygnęła o kosztach obciążając nimi strony zgodnie z odpowiedzialnością za wynik postępowania. Mając na uwadze powyższe izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....