KIO 402/26

WYROK

Warszawa, 13 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Izabela Niedziałek-Bujak
Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 11 marca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 27 stycznia 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Grójcu**, KRS 0000012497, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Powiat Białobrzeski**,

orzeka:

1**Odrzuca odwołanie na podstawie art. 528 pkt 3 Ustawy w zakresie zarzutów naruszenia art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 oraz art. 222 ust. 1 i 3 Ustawy.**

2**Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności z 22.01.2026 r. polegających na odrzuceniu oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy oraz wyborze oferty najkorzystniejszej i nakazuje zamawiającemu powtórzenie czynności oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego.**

3Kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego – Powiat Białobrzeski i:

3.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) wpisu.

3.2zasądza od zamawiającego na rzecz odwołującego 7.500 zł 00 gr. (siedem tysięcy pięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów wpisu.

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:……

KIO 402/26

U z a s a d n i e n i e

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Powiat Białobrzeski w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji na *świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w 2026 r. o charakterze użyteczności publicznej w powiatowych autobusowych przewozach pasażerskich na terenie Powiatu Białobrzeskiego, Gminy Białobrzegi, Gminy Stara Błotnica, Powiatu Radomskiego, Gminy Radom*(nr postępowania: *AR.272.13.2025.MN*), ogłoszonym w Biuletynie Zamówień Publicznych 31.12.2025 r., 2025/BZP 00632687/01, wobec czynności badania ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej, wniesione zostało 27.01.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Grójcu (sygn. akt KIO 402/26).

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

1.art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez:

a)bezzasadne odrzucenie oferty odwołującego z powodu wpisania w formularzu ofertowym stawki VAT 8% mino, że dokumenty zamówienia (w tym formularz stanowiący załącznik nr 1) przewidywały ujęcie VAT, a tym samym czynność nie stanowiła niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia;

b)jego zastosowanie w stosunku do odwołującego w sytuacji, gdy zamawiający otrzymał wyjaśnienia wskazujące, że podanie stawki VAT wynikało z tego, że odwołujący odczytał powyższą strukturę formularza w ten sposób, że należy wypełnić wszystkie pola (w tym pole stawki VAT), podając stawkę właściwą dla usług transportu pasażerskiego; gdyby zamawiający nie oczekiwał wpisania stawki VAT, usunąłby z formularz tą pozycję;

2.art. 223 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie poprawienia omyłki (w zakresie stawki VAT) i zamiast tego odrzucenie oferty;

3.art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej z pominięciem oferty odwołującego, która nie podlegała odrzuceniu;

4.art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez sformułowanie dokumentów zamówienia w sposób niejednoznaczny w zakresie pozycji „stawki podatku VAT" w załączniku nr 1 – formularzu oferty, jeżeli zamawiający nie zakładał wystawienia faktur, to pozycji tej nie powinno być, ponadto pomiędzy formularzem oferty w części wymagającej wpisania stawki VAT, a projektem umowy wskazującym na sposób rozliczenia w

formie noty obciążeniowej zachodzi oczywista sprzeczność;

5. art. 99 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez sformułowanie dokumentów zamówienia w sposób niewyczerpujący poprzez niepodanie rozkładu jazdy (mającego stanowić załącznik do umowy) oraz cennika biletów (mającego stanowić załącznik do umowy), co uniemożliwiało rzetelną kalkulację oferty;
6. art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców i dokonaniu bezpodstawnego odrzucenia oferty odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp;
7. art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przez zamawiającego podania na platformie do komunikacji e-zamówienia informacji z otwarcia ofert;
8. art. 222 ust. 1 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie i otwarcie ofert 12 stycznia 2026 r., a nie 8 stycznia 2026 r. jak wynikało ze specyfikacji warunków zamówienia oraz ogłoszenia o zamówieniu;
9. art. 222 ust. 3 ustawy Pzp poprzez jego niezastosowanie i niepoinformowanie o zmianie terminu otwarcia ofert na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 ustawy Pzp ponieważ postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, polegającą na niedochowaniu terminu otwarcia ofert, niezamieszczeniu informacji o zmianie terminu otwarcia ofert, sprzeczności pomiędzy opisem przedmiotu zamówienia, a projektem umowy w zakresie stawki VAT, rozkładu jazdy, cennika, co uniemożliwia sporządzenie rzetelnej oferty. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o unieważnienie postępowania odwołujący wnosi o nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, powtórzenie czynności badania i oceny ofert z uwzględnieniem oferty odwołującego, ewentualnie poprawienie omyłki w trybie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp (poprzez przyjęcie braku VAT i ustalenie, że kwota oferty netto jest taka sama jak kwota brutto), z równoczesnym wezwaniem odwołującego do wyrażenia zgody na poprawienie omyłki.

Zamawiający poinformował o wyborze oferty najkorzystniejszej i odrzuceniu ofert 22.01.2026 r.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący, w odniesieniu do podstawy odrzucenia jego oferty wskazał, że sam zamawiający wprowadził niejasność w rozumieniu sposobu wypełnienia formularza ofertowego na etapie udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące wskazanej stawki podatku VAT (23%). Zamawiający poprawiając formularz nie wskazał, aby nie należało wypełniać pozostawionego pola ze stawką VAT, jak również wartością brutto oferty, jak również nie zakwestionował prawidłowości stawki VAT 8%. Zamawiający zapisami swz przesądził (rozdział XIX pkt 3 swz), że sposób wypełnienia formularza ofertowego determinuje wzór przygotowany i przekazany wykonawcom. Niezależnie od tego, wskazanie stawki VAT nie oznacza, że odmowy stosowania postanowień umowy. Wykonawca nawet będąc czynnym podatnikiem VAT może zostać rozliczony notą obciążeniową (bez podatku), o ile charakter świadczenia i konstrukcja wynagrodzenia na to pozawalają. Błędy lub nieścisłości dotyczące stawki VAT w formularzu ofertowym nie powinny automatycznie skutkować odrzuceniem oferty, w szczególności, gdy z dokumentów zamówienia wynika sposób kalkulacji, a omyłka jest możliwa do jednoznacznej korekty na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 Ustawy. Wbrew postanowieniom swz zamawiający w podstawie odrzucenia oferty wskazał, że obowiązkiem oferenta było ustalenie wartości oferty w oparciu o zapisy projektu umowy – załącznik nr 4. Korekta oświadczenia w zakresie stawki VAT na 0%, jak również przyjęcia, że wartość brutto jest równa wartości netto, nie prowadzi do zmiany zakresu świadczenia ani do wprowadzenia nowego elementu cenotwórczego. Dokumenty zamówienia same przewidują mechanizm wyliczenia ceny brutto z ceny netto i stawki VAT. Jeżeli źródłem rozbieżności jest omyłkowo wprowadzona stawka VAT, to jej korekta automatycznie koryguje wartość brutto bez ingerencji w podstawę ceny.

Dalej odwołujący odniósł się do niespójności w dokumentacji postępowania, która naruszać ma wytyczne jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia (rozkładu jazdy, cennika biletów).

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie w całości (pismo z 09.03.2026 r.). Zamawiający przygotował edytowalny formularz, w którym można było wskazać całkowitą kwotę brutto za wykonanie całości przedmiotu zamówienia, a także tabela z polem do wskazania wartości netto, wysokości stawki VAT (jeśli dotyczy) oraz stawki brutto. Formularz ten był poprawiany przez zamawiającego, gdyż w pierwotnym wskazana został nieprawidłowa stawka podatku 23% VAT, a po korekcie pole zostało pozostawione puste. Zamawiający przed otwarciem ofert udzielał odpowiedzi na pytania, w tym te dotyczące rozkładu jazdy, co zostało opublikowane na platformie zakupowej. W postępowaniu wpłynęły cztery oferty z wypełnionymi formularzami, a których wskazano zarówno wartość brutto jak i wartość netto i stawkę VAT 8% (oferta Usługi Transportowe Zofia Wisińska i Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o.), wskazaną jako kwota netto i brutto wartością bez podania stawki VAT (oferta JOTKA J.K.

oraz Usługi Transportowe M.J.).

Zamawiający wezwał odwołującego do wyjaśnienia dlaczego wskazał stawkę VAT 8%, skoro w § 19 wskazano procedurę wypłaty wynagrodzenia z której jasno wynika, iż rekompensata wypłacana przez zamawiającego wypłacana będzie po złożeniu przez wykonawcę noty obciążeniowej, a nie faktury VAT. Wykonawca w odpowiedzi potwierdził, że wypełniając formularz uznał, że wymagane jest wypełnienie wszystkich pół i jednocześnie potwierdził, że kwotę należną stanowi cena netto.

Obie oferty z wypełnionym polem dotyczącym stawki VAT oraz ceną brutto zamawiający odrzucił, jako niezgodne z warunkami zamówienia. Zamawiający uznał, że wykonawcy założyli rozliczenie w ramach umowy na podstawie faktury VAT, co było niezgodne z projektem umowy, w którym przewidziano rozliczenie notą obciążeniową. Rozliczenie umowy na podstawie faktury VAT, że usługi w zakresie transportu publicznego nie są deficytowe, co oznaczałoby brak możliwości ubiegania się o dopłatę do wozokilometra od Wojewody. W ocenie zamawiającego oferta odwołującego nie zawiera omyłki, którą można byłoby poprawić na podstawie art. 223 ust. 2 Ustawy, co stanowiłoby istotną zmianę treści oferty.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

Izba ustaliła.

Przedmiotem zamówienia jest usługa transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej 2047 U Białobrzegi – Radom, o długości 38,20 km.

W rozdziale III swz – opis przedmiotu zamówienia zamawiający zastrzegł, że w przypadku, gdy wartość oferty najkorzystniejszej przekroczy kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na realizację poszczególnych części nowych linii komunikacyjnych, możliwe będzie podpisanie umowy pod warunkiem pokrycia przez wykonawcę różnicy między wartością złożonej oferty na wozokilometr, a maksymalną kwotą 1 wozokilometra, jaką zamawiający przeznaczył na realizację zadania (pkt 5).

W rozdziale XIX – sposób obliczenia ceny, zamawiający wskazał:

1. *W formularzu oferty należy podać cenę za wykonanie całego przedmiotu zamówienia.*
2. *Podana w formularzu oferty cena przyjęta zostanie do oceny ofert w ramach kryterium „cena".*
3. *Sposób obliczenia ceny oferty określają formuły zawarte w formularzu oferty (załącznik nr 1 do SWZ).*
4. *Cena oferty musi uwzględniać wszystkie koszty związane z prawidłową realizacją przedmiotowego zadania wynikające wprost z dokumentacji projektowej, jak również w niej nieujęte, a bez których nie można wykonać zamówienia. Będą to między innymi koszty wszelkich robót przygotowawczych, porządkowych, zagospodarowania placu budowy, utrzymania zaplecza budowy i innych czynności niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia. Pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu zamówienia nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego określonego w ofercie.*
5. *Wykonawca musi przewidzieć wszystkie okoliczności, które mogą wpłynąć na cenę zamówienia, gdyż załączony do SWZ przedmiar robót stanowi podstawę informacyjną o zakresie przedmiotu zamówienia i jest elementem pomocniczym do sporządzenia oferty i jej wyceny. Wszystkie błędy ujawnione w powyższej dokumentacji Wykonawca powinien zgłosić Zamawiającemu przed terminem składania ofert.*
6. *Jeżeli została złożona oferta, której wybór prowadziłby do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 361, z późn. zm.), dla celów zastosowania kryterium ceny lub kosztu Zamawiający dolicza do przedstawionej w tej ofercie ceny kwotę podatku od towarów i usług, którą miałby obowiązek rozliczyć.*
7. *Wykonawca ma obowiązek poinformowania Zamawiającego, że wybór jego oferty będzie prowadził do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego, wskazania nazwy (rodzaju) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będą prowadziły do powstania obowiązku podatkowego; wskazania wartości towaru lub usługi objętego obowiązkiem podatkowym Zamawiającego, bez kwoty podatku oraz wskazania stawki podatku od towarów i usług, która zgodnie z wiedzą wykonawcy, będzie miała zastosowanie.*
8. *Wszystkie wartości cenowe w formularzu ofertowym, powinny być podane w walucie polskiej z dokładnością do dwóch*

miejsc po przecinku. W przypadku, jeżeli ceny zostaną podane z dokładnością do większej liczby miejsc po przecinku, Zamawiający uzna ten fakt za omyłkę i dokona jej poprawy według zasady, że trzecia cyfra po przecinku od 5 w górę powoduje zaokrąglenie drugiej cyfry po przecinku w górę o jeden. Jeżeli trzecia cyfra po przecinku jest mniejsza niż 5, to druga cyfra po przecinku nie ulega zmianie.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału XX swz –*opis kryteriów oceny ofert* (…), ocena ofert dokonywana miała być na podstawie informacji zawartych w formularzu oferty, stanowiącym załącznik nr 1 do swz.

W formularzu oferty przygotowanym przez zamawiającego wykonawcy wypełniali oświadczenie o oferowanej cenie brutto za wykonanie całości zamówienia, zgodnie z wszystkimi wymaganiami zawartymi w swz, zgodnie z zestawieniem tabelarycznym zawierającym informacje dotyczące: stawki podatku VAT, wartości netto, wartości podatku VAT i wartości brutto.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące stawki podatku VAT z 05.01.2026 r. zamawiający przesłał poprawiony formularz ofertowy, tj. bez wskazanej w tabeli stawki podatku VAT 23%. Pytanie dotyczyło wskazanej stawki 23% VAT, *czy taka stawka powinna być, ponieważ usługi przewozu osób są opodatkowane stawką 8% VAT*?

W załączniku nr 4 do swz – projekt umowy, w § 1 ust. 5 określona została *wartość usług przewozowych będących przedmiotem umowy wynosi łącznie …. zł, z czego kwota … zł stanowi dopłatę ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (zwanego dalej FRPA), a kwota …. zł stanowi wartość środków własnych Organizatora.*

Zgodnie z § 8 projektu umowy - wpływy z tytułu sprzedaży biletów oraz innych opłat za przewóz *stanowić będą element wynagrodzenia przysługującego Operatorowi z tytułu realizacji umowy. O wysokości tych wpływów Operator będzie informował Organizatora. Wpływy te w związku z tym będą zaliczane Operatorowi w poczet przysługującego mu wynagrodzenia za wykonanie niniejszej umowy.*

Zgodnie z § 15 projektu umowy – Operatorowi od Organizatora przysługuje rekompensata z tytułu:*poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na ich częściowe pokrycie obliczona wg. zrealizowanego przebiegu autobusów przy realizacji powiatowych przewozów osób oraz ustalonej jednostkowej stawki przyznanej przez Organizatora rekompensaty do 1 wozokilometra, składającej się z:* ***dopłaty*** *uzyskanej z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (zwanym dalej FRPA) oraz****części środków własnych.***

Zgodnie z § 16 projektu umowy:

1. Operatorowi z tytułu realizacji powiatowych przewozów osób mających charakter użyteczności publicznej, będących przedmiotem umowy przysługuje wynagrodzenie na zasadach określonych w niniejszym paragrafie i składać się będzie z następujących pozycji: 1) opłat pobieranych przez niego od pasażerów w związku ze świadczonymi usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 51 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;
2) rekompensaty otrzymywanej z budżetu państwa z tytułu utraconych przychodów w związku z honorowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym jakie przysługują uprawnionym pasażerom, zgodnie postanowieniami wynikającymi z art. 56 i art. 57 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U 2022.1343 t.j.).
3) rekompensaty od Organizatora publicznego transportu zbiorowego z tytułu ponoszenia kosztów w związku ze świadczeniem przez Operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U 2022.1343 t.j.) na zasadach określonych w § 15 umowy. str. 7

2. W wypadku gdy Organizator nie otrzyma środków z FRPA, rekompensata od Organizatora, o której mowa w ust. 1 pkt 3) ograniczy się tylko i wyłącznie do wkładu własnego Organizatora, o którym mowa w § 15 ust. 4 lit. b i ust. 5 lit. b umowy.

W § 19 projektu umowy opisana została procedura ustalenia i wypłaty wynagrodzenia. *Wynagrodzenie z tytułu przysługującej operatorowi rekompensaty za dany okres rozliczeniowy zostanie wypłacone na jego konto w terminie 30 dni od daty otrzymania noty, którą Operator wystawi po wykonaniu usługi i zakończeniu okresu rozliczeniowego* (ust. 4).

W postępowaniu złożone zostały cztery oferty.

Odwołujący w formularzu oferty wskazał, że oferuje wykonanie całości zamówienia za cenę brutto 210.775,38 zł, prezentując w tabeli zestawienie obejmujące: stawkę podatku VAT 8%, wartość netto – 195.162,39 zł., wartość podatku VAT – 15.612,99 zł, wartość brutto – 210.775,38 zł.

Wykonawca Usługi Transportowe Z.W. w formularzu oferty wskazała, że oferuje wykonanie całości zamówienia za cenę brutto 268.617,60 zł, prezentując w tabeli zestawienie obejmujące: stawkę podatku VAT 8%, wartość netto – 248.720,00 zł., wartość podatku VAT – 19.897,60 zł, wartość brutto – 268.617,60 zł.

Wykonawca JOTKA J.K. w formularzu oferty wskazał, że oferuje wykonanie całości zamówienia za cenę brutto zgodnie z zestawieniem w tabeli obejmującym: wartość netto – 239.173,26 zł., wartość brutto – 239.173,26 zł.

Wykonawca Usługi Transportowe M.J. w formularzu oferty wskazał, że oferuje wykonanie całości zamówienia za cenę brutto 200.677,72 zł, prezentując w tabeli zestawienie obejmujące: wartość netto – 200.677,72 zł., wartość podatku VAT – 0,00 zł, wartość brutto – 200.677,72 zł.

Zamawiający poinformował o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 270.761,60 zł. (informacja z 18.12.2025 r.).

Zamawiający wezwał odwołującego 13.01.2026 r. do złożenia wyjaśnień, *dlaczego w formularzu ofertowym wskazaliście Państwo stawkę Vat w wysokości 8 %, skoro w § 19 projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 4 do postępowania przetargowego, wskazano procedurę wypłaty wynagrodzenia z której wynika, iż rekompensata wypłacana przez Zamawiającego wypłacana będzie po złożeniu przez Wykonawcę noty obciążeniowej, a nie faktury Vat.*

Odwołujący w wyjaśnieniach z 14.01.2026 r. potwierdził, że zgodnie z konstrukcją formularza ofertowego uznał, że należy wypełnić wszystkie pola – w tym pole stawka VAT, której to pozycji zamawiający nie usunął. *Jednocześnie Wykonawca pozostawał i pozostaje związany treścią dokumentów zamówienia przewidujących model rozliczenia wynagrodzenia w formie noty obciążeniowej. Zgodnie z § 19 projektu umowy (Załącznik nr 4 do SWZ) Zamawiający przewidział wypłatę wynagrodzenia/rekompensaty na podstawie prawidłowo wystawionej noty obciążeniowej, a nie faktury VAT. W konsekwencji, w zakresie rozliczeń pomiędzy Stronami na gruncie projektu umowy, kwota wskazana przez PKS jako „cena netto" stanowi faktyczną kwotę należną (tj. kwotę do zapłaty), natomiast element „VAT" wskazany w formularzu miał charakter wyłącznie formalny (związany z budową formularza), bez intencji obciążania Zamawiającego podatkiem VAT w ramach rozliczenia rekompensaty notą obciążeniową. W okolicznościach przedmiotowego zamówienia kwota oferty PKS, netto jest jednocześnie kwotą brutto (brak jest podstaw doliczania VAT w nocie obciążeniowej). Niniejsze wyjaśnienia, oparte na podstawie art. 223 ustawy PZP służą doprecyzowaniu i usunięciu niejasności dotyczących treści oferty PKS, nie służą natomiast złożeniu oferty nowej. PKS jednoznacznie potwierdza, że zgodnie z projektem umowy, nie zakłada rozliczenia rekompensaty fakturą VAT, lecz notą obciążeniową, a zatem dla porównania i oceny ofert właściwą kwotą jest 195 162,39 zł.*

Nie zależnie od powyższego, jeżeli Zamawiający zakwalifikował rozbieżność pomiędzy wskazaniem stawki VAT a modelem rozliczeń umownych jako niezgodność wymagającą formalnego usunięcia, to w ocenie PKS możliwe jest zastosowanie mechanizmu z art. 223 ust. 2 pkt 3 PZP poprzez poprawienie omyłki polegającej na niezgodności oferty z dokumentami zamówienia, niepowodującej istotnych zmian treści oferty), poprzez ujednolicenie oferty w pozycjach netto o brutto na kwotę 195162,39 zł bez wypełniania pola VAT (…).

Zamawiający wezwał do wyjaśnienia treści formularza ofertowego również pozostałych wykonawców.

W wezwaniu z 13.01.2026 r. skierowanym do wykonawcy Usługi Transportowe M.J. zamawiający wskazał, jako wymagające wyjaśnienia oświadczenie z pkt II ppkt 2 formularza ofertowego, kolumna 5 o treści „Usługa będzie rozliczana notą obciążeniową – usługa zwolniona z VAT. Zamawiający wzywa Wykonawcę, wobec treści projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 4 do doprecyzowania czy przez ww. zapis należy rozumieć to, że rekompensata wypłacana przez Zamawiającego nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, czy przez ww. zapis w formularzu ofertowym należy rozumieć, że wypłacana przez Zamawiającego rekompensata jest zwolniona z podatku VAT."

Wykonawca w wyjaśnieniach z 13.01.2026 r. wskazał, że zapis z formularza ofertowego odnosi się wyłącznie do rekompensaty wypłacanej Wykonawcy przez Zamawiającego (…) Jednocześnie wyjaśnił, że użyte sformułowanie „usług zwolniona z VAT" miało na celu wskazanie, *że rekompensata wypłacana przez Zamawiającego będzie rozliczana notą obciążeniową, gdyż rekompensata wypłacana przez Zamawiającego nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.*

Zamawiający 22.01.2026 r. poinformował o wyniku postępowania w tym ocenie ofert. Zamawiający ocenił tylko jedną ofertę, przyznając maksymalną liczbę punktów, tj. ofertę Usługi Transportowe M.J.. Oferta odwołującego została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy. W uzasadnieniu zamawiający wskazał:

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm, zwanej dalej: „ustawą pzp") Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. W ocenie Zmawiającego sporządzona przez Wykonawcę oferta jest niezgodna z warunkami rozliczenia, uwzględnionymi w projekcie umowy. Zamawiający określił w § 19 projektu umowy, będącej załącznikiem nr 4 do SWZ procedurę wypłaty wynagrodzenia, z której wynika, iż rekompensata będzie wypłacana przez Zamawiającego po złożeniu przez Wykonawcę noty obciążeniowej, a nie faktury Vat. Tymczasem ze złożonej przez Wykonawcę oferty wynika, że zakłada on rozliczenie w ramach umowy na podstawie faktury VAT. Wobec powyższego, Zamawiający postanowił o odrzuceniu oferty. Pole

związane ze Stawką Vat w formularzu ofertowym powinno zostać wykreślone lub pozostawione puste. W dniu 13.01.2026 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę do złożenia wyjaśnień w związku ze złożoną ofertą, tj. o wyjaśnienie, dlaczego w formularzu ofertowym Wykonawca wskazał stawkę Vat w wysokości 8 %, skoro w § 19 projektu umowy, stanowiącego załącznik nr 4 do postępowania przetargowego, wskazano procedurę wypłaty wynagrodzenia z której wynika, iż rekompensata wypłacana przez Zamawiającego wypłacana będzie po złożeniu przez Wykonawcę noty obciążeniowej, a nie faktury Vat. W odpowiedzi na te wyjaśnienia Wykonawca wskazał, że odczytał strukturę formularza w taki sposób, iż konieczne jest uzupełnienie wszystkich pól i podał w ofercie stawkę Vat właściwą dla usług transportu. Dodał, iż pozostaje związany treścią dokumentów i w zakresie rozliczenia z Zamawiającym, cena netto stanowi faktyczną kwotę należną. Zamawiający nie uwzględnił ww. wyjaśnień, w szczególności nie znajduje na aprobatę stanowisko Wykonawcy, aby doszło do oczywistej omyłki, którą Zamawiający może poprawić na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp. Dokonanie takiej zmiany, tj. potraktowanie ceny netto jako ceny brutto, stanowiłoby istotną ingerencję Zamawiającego w treść oferty złożonej przez Wykonawcę. Tym bardziej, że Wykonawca jednoznacznie wskazał w treści oferty, dokładnie w pkt II ppkt 2 formularza ofertowego, że „2. OFERYJĘ/MY wykonanie całości zamówienia, zgodnie ze wszystkimi wymaganiami zawartymi w SWZ za cenę brutto(w zł) 210 755,38 zł.", co jest niezgodne z warunkami rozliczenia, uwzględnionymi w projekcie umowy. Wobec powyższego, Zamawiający uznał przygotowaną i złożoną przez Wykonawcę ofertę za niezgodną z warunkami zamówienia i tym samym dokonał odrzucenia tej oferty.

Izba uwzględnia odwołanie w związku z podstawą zarzutów dotyczących czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. zarzuty z pkt 1, 3 oraz 6 odwołania. Część zarzutów nie podlegała rozpoznaniu w związku z upływem terminu na wniesienie odwołania wobec zapisów swz oraz czynności otwarcia ofert.

Na etapie oceny ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej, zarzuty dotyczące niespójności postanowień dokumentów zamówienia, jak i czynności otwarcia ofert, jako wniesione z uchybieniem terminu na wniesienie odwołania, nie podlegały rozpoznaniu i nie mogły prowadzić do uwzględnienia żądania unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 6 Ustawy, jako obarczonego niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Rozpoznaniu podlegały zatem zarzuty, które wprost miały odniesienie do czynności badania oferty odwołującego, co prowadziło do jej odrzucenia z postępowania i dokonania wyboru oferty najkorzystniejszej. Ponieważ zamawiający nie dokonał oceny oferty odwołującego, nie doszło do porównania ofert niepodlegających odrzuceniu według ustalonych kryteriów, a tym samym wynik postępowania, w przypadku uwzględnienia zarzutów, wymagać będzie korekty, co potwierdza istnienie interesu odwołującego we wniesieniu odwołania (pomimo żądania unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

Izba uwzględniła zarzut podstawowy dotyczący braku uzasadnienia dla odrzucenia oferty odwołującego w oparciu o przepis art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

W niniejszej sprawie zasadniczym, z punktu widzenia uzasadnienia decyzji zamawiającego jest odniesienie się do treści formularza ofertowego, w którym wykonawcy wskazywali cenę za całość zamówienia oraz projektu umowy, w którym zamawiający opisał zasady wypłaty wynagrodzenia wykonawcy (§ 19 projektu). Zamawiający odrzucił ofertę odwołującego, po uprzednim wezwaniu do wyjaśnienia treści formularza ofertowego i uznał, że podanie stawki podatku VAT oraz wartości brutto oznacza, że oferta jest niezgodna z zasadami rozliczenia, zakładającymi wystawienie noty obciążeniowej, a nie faktury VAT.

Na wstępie Izba wskazuje, za wyrokiem Sądu Zamówień Publicznych z 15.11.2024 r., sygn. XXIII Zs 117/24, że punktem wyjścia dla stwierdzenia wady oferty jest właściwe ustalenie oraz zinterpretowanie dokumentacji sporządzonej w danym postępowaniu, która powinna być zrozumiana w sposób ścisły, aby ograniczyć pole dla ewentualnych niejasności i nieporozumień, skutkujących niedozwoloną uznaniowością przy ocenie ofert. Możliwości odrzucenia oferty istnieje wyłącznie wtedy, gdy zamawiający jest w stanie wykazać, że oferta jest niezgodna z konkretnymi postanowieniami dokumentów zamówienia, istniejącymi na dzień upływu składania ofert, przy czym zakazane jest interpretowanie przez zamawiającego tych postanowień wbrew ich literalnej treści (np. w sposób rozszerzający). Ponadto, odrzucenie oferty powinno dotyczyć sytuacji, kiedy niezgodność oferty ze specyfikacją warunków zamówienia dotyczy elementów mogących stanowić *essentialia negotii* przyszłej umowy lub takich, które mają decydujące znaczenie dla uznania danej oferty za najkorzystniejszą w postępowaniu (wyrok SO w Warszawie z 19.03.2025, sygn. XXIII Zs 165/24).

Przenosząc powyższe na stan sprawy należy wskazać, że zapisy swz, w części określającej sposób wypełnienia

formularza ofertowego wskazywały na konieczność określenia ceny za całość zamówienia w kwocie brutto (uwzględniającej stawkę podatku VAT), jak również prezentacji tej ceny w rozbiciu na składowe, tj. wartość netto, stawkę i wartość podatku VAT oraz cenę brutto. Jednocześnie taki sposób prezentacji ceny ofertowej nie miał przełożenia na sposób rozliczenia wynagrodzenia należnego wykonawcy, na które składać mają się zgodnie z § 16 projektu umowy: opłaty pobierane od pasażerów; rekompensata otrzymywana z budżetu państwa; rekompensata od Organizatora. Ponadto, zgodnie z § 1 ust. 5 *wartość usług przewozowych będących przedmiotem umowy wynosi łącznie …. zł, z czego kwota … zł stanowi dopłatę ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (zwanego dalej FRPA), a kwota …. zł stanowi wartość środków własnych Organizatora.*

Powyższe prowadzi do wniosku, że cena ofertowa prezentowana w formularzu ofertowym miała na celu przede wszystkim porównanie ofert w kryterium cena, w którym również zamawiający nie sprecyzował, aby do porównania ofert przyjmował składową ceny, tj. wartość netto. Uwzględniając zatem treść formularza ofertowego, podanie stawki podatku VAT, jak również wartości brutto za całość zamówienia, nie prowadziło do niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia, które uzasadniać mogłyby odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy. Sposób prezentacji ceny w ofercie determinował wyłącznie formularz przygotowany przez zamawiającego, a zatem wykonawca nie miał podstaw do uznania, że nie jest to dokument aktualny. Zamawiający dokonując korekty wzoru nie zdecydował się na usunięcie pozycji dotyczących stawki podatku VAT, jak i wartości brutto, czy też samego wymogu podania jako ceny za całość zamówienia kwoty brutto.

O niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia nie decydowały zatem postanowienia swz dotyczące sposobu obliczenia ceny, ale zapisy załącznika nr 4 – projektu umowy, w którym zamawiający przewidział sposób rozliczenia wynagrodzenia na podstawie noty obciążeniowej wystawianej przez wykonawcę. W ocenie składu orzekającego, oświadczenie zawarte w formularzu ofertowym co do wyceny zamówienia, nie prowadziło do wniosku, iż wykonawca zadeklarował odmienny sposób rozliczenia wynagrodzenia, niż wskazany w projekcie umowy. Należy wyróżnić oświadczenie z pkt II.2 formularza ofertowego od dalszych oświadczeń, w tym z pkt II. 7, w którym wykonawca potwierdza, że zapoznał się z postanowieniami wzoru umowy i zobowiązał się do zawarcia umowy na warunkach określonych przez zamawiającego. Zamawiający w sposób dowolny i sprzeczny z wyjaśnieniami samego wykonawcy przyjął, że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia dotyczącymi zasad rozliczenia wynagrodzenia, chociaż wykonawca wprost wskazał: *PKS jednoznacznie potwierdza, że zgodnie z projektem umowy, nie zakłada rozliczenia rekompensaty fakturą VAT, lecz notą obciążeniową, a zatem dla porównania i oceny ofert właściwą kwotą jest 195 162,39 zł.*

Należy zauważyć, że sam wzór umowy odsyła w zakresie dotyczącym tak składowych wynagrodzenia, jak i sposobu rozliczenia do danych, które nie są prezentowane w ofercie i nie są możliwe do ustalenia na jej podstawie. Tymczasem zamawiający na podstawie ceny oferty dokonuje stwierdzenia, że wykonawca nie będzie stosował się do zasad opisanych we wzorze umowy, do czego nie uprawnia zamawiającego wypełnienie przez wykonawcę załącznika według wzoru, jaki sam zamawiający przekazał. Działanie takie jest niespójne i nie może uzasadniać decyzji o odrzuceniu oferty, w której prezentowane są wszystkie dane niezbędne dla wyboru oferty najkorzystniejszej, jak również pozwalające na określenie wysokości wynagrodzenia, które będzie rozliczane na zasadach opisanych w projekcie umowy.

W ocenie składu orzekającego ocena oferty powinna nastąpić w oparciu o dane w niej zawarte, tak jak zamawiający określił to w rozdziale XIX swz, tj. na podstawie ceny za całość zamówienia, która została określona zarówno w kwocie netto jak i brutto. Nie budzi przy tym sporu, że właściwą z punktu widzenia celu zamówienia i wartości określanej w umowie będzie cena netto za całość zamówienia, którą odwołujący również wskazał w formularzu ofertowym. Niejasności wynikające ze wskazania wartości brutto, nie powinny obciążać konsekwencjami wykonawcy, który stosował się do wytycznych wzoru, który przekazał zamawiający i oczekiwał jego wypełnienia.

Oferta odwołującego nie jest niezgodna z warunkami zamówienia, a tym samym nie wymaga korekty w oparciu o art. 223 ustawy. Same wyjaśnienia, jakie złożył wykonawca pozwalały na jej ocenę w kryterium cena i porównanie z ofertą obecnie wybraną, w której cena za całość zamówienia prezentowana była wyłącznie w kwocie netto. Izba ponownie podkreśla, że nie można wywodzić negatywnych dla wykonawcy skutków prawnych w postaci odrzucenia oferty, jeżeli swz nie zawiera wyraźnych i jednoznacznych wymagań dotyczących treści oferty, które byłyby naruszone złożoną ofertą (por. wyrok SO w Warszawie z 12.12.2024 r., sygn. XXIII Zs 142/24). Niewątpliwie pomiędzy wzorem formularza ofertowego, a załącznikiem nr 4 do swz zachodziła niespójność, której konsekwencją nie może być odrzucenie oferty wykonawcy.

W związku z powyższym Izba nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej oraz czynności odrzucenia oferty odwołującego i powtórzenie czynności oceny ofert z uwzględnieniem cen prezentowanych w formularzach ofertowych wykonawców za całość zamówienia w wartości netto.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 poz. 2437).
Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis w wysokości 7.500 zł. i obciążyła nimi w całości zamawiającego.

Przewodnicząca:……..