

WYROK

Warszawa, dnia 13 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolantka: Sylwia Podnieszńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez Odwołującego: „**BUDROMOST-STARACHOWICE**” Sp. z o.o. z/s **Wąchocku** (ul. Św. Rocha 31, 27 - 215 Wąchock) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Gmina Wieniawa** (ul. Kochanowskiego 88, 26- 432 Wieniawa)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
 2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: „**BUDROMOST-STARACHOWICE**” Sp. z o.o. z/s **Wąchocku** (ul. Św. Rocha 31, 27215 Wąchock) i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- 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.

Sygn. akt: KIO 2866/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 15 czerwca 2026 r. przez wykonawcę: "BUDROMOST-STARACHOWICE" Sp. z o.o. z/s w Wąchocku (Odwołujący lub wykonawca BUDROMOST-STARACHOWICE) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: GMINA WIENIAWA. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest „Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12” (nr postępowania: ZP.2710.4.2026. Ogłoszenie o przedmiotowym zamówieniu zostało opublikowane w strefie publicznej pod nr 2026/BZP 00177328 w dniu 2026-03-30. Wykonawca podał, że: (...) wnosi odwołanie od niezgodnej z przepisami Pzp czynności Zamawiającego, a polegającej na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniów dla realizacji zadania w częściach: I, II, III, IV i w konsekwencji wybór tej oferty jako najkorzystniejszej pomimo niespełnienia warunków SWZ. Niniejszym Odwołujący zarzuca Zamawiającemu naruszenie w szczególności następujących przepisów:

1. art. 226 ust. 1 pkt 3) i pkt 5) ustawy Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniów (dalej jako „PRD”), mimo że jej treść jest sprzeczna z warunkami zamówienia, z uwagi na brak prawidłowo złożonej oferty;
2. art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp, poprzez wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy „PRD”, pomimo że oferta „PRD” winna zostać odrzucona jako nie spełniająca wymogów SWZ, a przez to nierówne traktowanie wykonawców i naruszenie zasad uczciwej konkurencji, przez co też postępowanie straciło walor przejrzystości.

W związku z powyższymi zarzutami Odwołujący wnosi o:

1. uwzględnienie odwołania,
2. unieważnienie czynności wyboru oferty „PRD” jako najkorzystniejszej,
3. nakazanie dokonania powtórnej czynności dokonania oceny i badania ofert,
4. nakazanie Zamawiającemu odrzucenia oferty „PRD” jako niespełniającej wymogów SWZ,
5. zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego zwrotu kosztów postępowania wywołanego wniesieniem niniejszego odwołania oraz kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnika zgodnie z fakturą przedstawioną przez Odwołującego na rozprawie.

Jednocześnie Odwołujący wnosi o:

1. przeprowadzenie rozprawy zdalnej;
2. wezwanie Zamawiającego do złożenia do przedmiotowej sprawy wszystkich dokumentów wiążących się z prowadzonym postępowaniem;
3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do niniejszego odwołania - w celu wykazania okoliczności wskazanych w odwołaniu. Jednocześnie wskazujemy, że oryginały dokumentów złożonych do niniejszego

odwołania, a nie poświadczona za zgodność z oryginałem przez Odwołującego, znajdują się w posiadaniu Zamawiającego lub są dostępne publicznie.

Interes i szkoda:

W wyniku naruszenia przez Zamawiającego wskazanych powyżej przepisów ustawy pzp, interes Odwołującego w uzyskaniu zamówienia doznał uszczerbku, ponieważ Odwołujący jest wykonawcą zainteresowanym pozyskaniem przedmiotowego zamówienia i może ponieść szkodę na skutek naruszeń, których dopuścił się Zamawiający. Szkoda ta polega na wyłączeniu możliwości pozyskania zamówienia, a w konsekwencji osiągnięcia zysku w związku z jego realizacją. Gdyby Zamawiający przeprowadził badanie ofert w sposób zgodny z przepisami prawa, wówczas oferta Odwołującego (sklasyfikowana na miejscu drugim po skutecznym odrzuceniu oferty „PRD” z siedzibą w Gielniów) byłaby ofertą najkorzystniejszą, na co wskazują kryteria oceny ofert określone w SWZ i przyznana w ofercie Odwołującego punktacja. Konsekwentnie zatem mogłoby dojść do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego pomiędzy Zamawiającym a Odwołującym. Powyższe dowodzi naruszenia interesu w uzyskaniu zamówienia, co czyni zadość wymaganiom określonym w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp do wniesienia niniejszego odwołania.

(...)

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności:

W postępowaniu przetargowym prowadzonym w niniejszej sprawie, Zamawiający w dniu 10.06.2026 r. wybrał jako najkorzystniejszą ofertę wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniów. Takie rozstrzygnięcie jednak nie zasługuje na aprobatę. Zamawiający dokonał wyboru oferty wykonawcy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniów, pomimo że wykonawca ten nie złożył oferty w sposób zgodny z wymogami SWZ. „PRD” złożył bowiem tylko jeden zbiorczy formularz ofertowy dla wszystkich części zadania sumując jednocześnie cenę za wszystkie zadania, pomimo że zgodnie z ust. 10 SWZ Zamawiający wymagał złożenia formularza ofertowego dla każdej części osobno:

„Dokumenty, które wykonawcy muszą złożyć wraz z ofertą dla każdej z części:

1) Wypełniony FORMULARZ OFERTOWY, stanowiący załącznik nr 3 do SWZ udostępniony przez Zamawiającego na Platformie e-Zamówienia.”

Wskazać należy, że Zamawiający stawiany wymóg złożenia formularza ofertowego osobno dla każdej z części zadania podkreślił, pogrubiał i dodatkowo nadał czcionce kolor czerwony, aby wszyscy wykonawcy zwrócili uwagę na zapis SWZ by móc poprawnie złożyć ofertę. Oznaczało to, że konieczność złożenia osobnych formularzy dla każdej części zadania miała istotne znaczenie dla Zamawiającego, zwłaszcza że każdą część zadania można było wygrać osobno niezależnie od pozostałych części. Jak wynika z SWA: „Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych – ofertę można złożyć na dowolną liczbę części zamówienia. Zamawiający nie ogranicza liczby części zamówienia, która może być udzielona jednemu wykonawcy.” (str. 6 SWZ). Co istotne, wszyscy pozostali oferenci poprawnie złożyli ofertę i do każdej z części złożyli osobne formularze ofertowe, a Zamawiający ostatecznie unieważnił postępowanie w części VI. Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa KIO, podjęcie przez Zamawiającego decyzji o wyborze oferty z błędem zamiast jej odrzucenia stanowi naruszenie zasady równego traktowania wykonawców wyrażonej w art. 16 Pzp. Skoro inni wykonawcy zadali sobie trud i złożyli osobne formularze zgodnie z instrukcją, tolerowanie błędu jednego wykonawcy stawiałoby go w uprzywilejowanej pozycji. Krajowa Izba Odwoławcza wprost stwierdziła, że jeśli zamawiający nakazał złożyć odrębne formularze dla zadań częściowych, to stworzenie jednego zbiorczego dokumentu (w sposób naruszający strukturę oceny) łamie postanowienia SWZ. Taki błąd wykracza poza definicję nieistotnej omyłki i musi skutkować odrzuceniem oferty, aby chronić uczciwą konkurencję wobec podmiotów, które instrukcję wykonały prawidłowo. (m.in. wyrok KIO sygn. akt 2063/22 z dnia 23.08.2022 r.). Izba podkreśliła, że nie można mówić o dopuszczalnej omyłce w sytuacji działania „pomimo jasnej i precyzyjnej instrukcji zamawiającego”. KIO przypomniało, że podstawową zasadą zamówień jest zasada równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 Pzp). W jej świetle nie można tolerować odstępstw od precyzyjnych instrukcji u jednego wykonawcy, podczas gdy inni profesjonalści dostosowali się do rygorów SWZ (m.in.: wyrok KIO z dnia 21 sierpnia 2023 r., sygn. akt KIO 2241/23, KIO 2264/23). Izba orzekła także, że status profesjonalisty (art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 8 Pzp) nakłada na wykonawcę obowiązek zachowania szczególnej staranności (m.in. wyrok KIO z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt KIO 562/21). Co więcej, Krajowa Izba Odwoławcza wielokrotnie podkreślała, że niewypełnienie jasnej i zrozumiałej instrukcji zamawiającego dotyczącej sposobu składania ofert nie może być traktowane jako drobna omyłka. Oznacza to, że wadliwie złożonej przez „PRD” oferty nie można ani uzupełnić, ani poprawić jako omyłka. Zasada równego traktowania wykonawców uniemożliwia zamawiającemu tolerowanie rażących błędów instrukcyjnych u jednego podmiotu. Jeśli SWZ w sposób precyzyjny i zrozumiały opisywało sposób prezentacji danych lub strukturę plików oferty, to wykonawca jako profesjonalista ma obowiązek się do nich dostosować. Niezastosowanie się do jednoznacznych instrukcji SWZ nie stanowi omyłki pisarskiej ani rachunkowej. Nie jest to również „inna omyłka”, ponieważ jej korygowanie prowadziłoby do niedozwolonej modyfikacji oferty po terminie (m.in.: wyrok KIO z dnia 18 marca 2021 r., sygn. akt KIO 562/21; wyrok KIO

z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt KIO 416/22).

Dodatkowo wskazać należy, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniowie złożyło ofertę na starym formularzu ofertowym na zadanie o nazwie: „Zapewnienie bezpieczeństwa dzieci poprzez przebudowę ciągów komunikacyjnych”, mimo że formularz został przez Zamawiającego skorygowany w ramach odpowiedzi udzielonych na zadane pytania poprzez wprowadzenie prawidłowej nazwy zamówienia: „Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12” i zamieszczenie skorygowanego formularza na platformie. Takie zaniechanie wykonawcy oznacza w sposób jednoznaczny, że „PRD” nie zapoznał się z wymogami Zamawiającego, w tym z odpowiedziami udzielonymi na zadane pytania. Zaznaczyć przy tym należy, że odpowiedzi udzielone przez Zamawiającego są wiążące dla oferentów, gdyż modyfikują przedmiot zamówienia. W ocenie odwołującego, „PRD” wadliwie skalkulował cenę, gdyż nie uwzględnił odpowiedzi na pytania. Zaznaczyć należy, że Zamawiający 6-cio krotnie udzielał odpowiedzi modyfikując nie tylko dokumenty przetargowe, ale także doprecyzowując zakres prac. Zatem cena ustalona przez „PRD” najprawdopodobniej zawiera błędy, gdyż nie uwzględnia odpowiedzi udzielonych przez Zamawiającego. Wskazać należy także, że błędy w obliczeniu ceny charakteryzują się tym, że nie można ich w żaden sposób poprawić. O błędzie w obliczeniu ceny będziemy mogli mówić w sytuacji, gdy cena została skalkulowana w sposób, który nie uwzględnia cech przedmiotu zamówienia, jego zakresu i warunków realizacji (zob. uchwałę z dnia 6 marca 2012 r., KIO/KD 25/12). W wyroku z dnia 1 października 2012 r., KIO 1516/12, 1994/12, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że błąd w obliczeniu ceny „to inny niż omyłka rachunkowa błąd w obliczeniu, polegający na przyjęciu niewłaściwych danych”. Błędem w obliczeniu ceny będzie obarczona taka oferta, z której w sposób jednoznaczny będzie wynikał zamiar wykonania świadczenia za odmienną cenę aniżeli wskazano w ofercie; będzie to oferta, z której treści (przykładowo w części opisującej kalkulację) będzie wynikała sprzeczność tego rodzaju, że niewątpliwie będzie, że zaoferowana za wykonanie zamówienia cena nie jest tą, której wykonawca oczekuje (zob. wyrok z dnia 30 lipca 2010 r., KIO/UZP 1528/10). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w zakresie oferty „PRD”.

Biorąc pod uwagę powyższe nie można uznać, że oferta „PRD” spełnia warunki udziału w postępowaniu dotyczące, zaś wybór oferty tego wykonawcy jako najkorzystniejszej stanowi istotne naruszenie art. 16 pkt 1) i 2) pzp. Powyższe stanowi podstawę do odrzucenia oferty „PRD” jako niespełniającej wymogów SWZ. Odwołujący uważa, że dokonując wyboru oferty „PRD” jako najkorzystniejszej w tym Postępowaniu doszło do naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp. Oferta „PRD” nie jest bowiem, wbrew stanowisku Zamawiającego najkorzystniejsza. Taką ofertą jest oferta Odwołującego. Naruszenie art. 239 ust. 1 pzp stanowi więc dalszą konsekwencję naruszenia przepisu art. 226 ust. 1 pzp. Gdyby Zamawiający postąpił stosownie do przepisów pzp i odrzucił ofertę „PRD” z uwagi na niezgodność jej treści z warunkami zamówienia, wówczas oferta Odwołującego zostałaby wybrana jako najkorzystniejsza, gdyż w toku oceny ofert nie zostały w stosunku do niej ujawnione jakiegokolwiek wątpliwości, błędy czy braki. W świetle argumentów przedstawionych w uzasadnieniu odwołania, Postępowanie, które zakończyło się wyborem oferty „PRD” nie może zostać uznane za przeprowadzone z dochowaniem reguł uczciwej konkurencji i zasady przejrzystości.

(...)

Do postępowania odwoławczego przystąpienia po żadnej ze stron nie zostały zgłoszone.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z 19.06.2026 r. podał: (...) w odpowiedzi na odwołanie wniesione przez „BUDROMOST-STARACHOWICE” Sp. z o.o. od czynności wyboru jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy PR w częściach I, II, III i IV, Zamawiający przedstawia stanowisko procesowe oraz wnosi o:

- 1) oddalenie odwołania w całości;
- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentacji postępowania, w szczególności dokumentów wskazanych w pkt VII niniejszego pisma, na okoliczności tam oznaczone;
- 3) zasądzenie od Odwołującego na rzecz Zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego, w tym uzasadnionych kosztów zastępstwa, według norm przepisanych,
- 4) ewentualnie, wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia stanowiska Zamawiającego co do braku uchybienia, stwierdzenie, że ewentualne uchybienie mogłoby co najwyżej uzasadniać nakazanie powtórzenia czynności badania i oceny oferty PRD w zakresie rozważenia zastosowania art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, nie zaś nakazanie odrzucenia oferty PRD.

Zamawiający kwestionuje odwołanie w całości, zarówno co do podniesionych zarzutów, jak i co do żądań oraz twierdzeń faktycznych przedstawionych przez Odwołującego. Zamawiający nie uznaje żadnego z zarzutów odwołania za zasadny. Stanowisko Zamawiającego wobec poszczególnych zarzutów odwołania:

Zarzut nr 1 (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty PRD, mimo że jej treść miałaby być sprzeczna z warunkami zamówienia) – Zamawiający NIE uznaje go za zasadny.

Stanowisko i dowody przedstawiono w pkt II, III, IV oraz VI uzasadnienia.

Zarzut nr 2 (naruszenie art. 239 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 ustawy Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp przez wybór oferty PRD jako najkorzystniejszej i nierówne traktowanie wykonawców) – Zamawiający NIE

uznaje go za zasadny. Stanowisko i dowody przedstawiono w pkt VI uzasadnienia.

Twierdzenia Odwołującego dotyczące rzekomego błędu w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp) nie zostały ujęte w petitum odwołania i jako takie nie podlegają rozpoznaniu przez Izbę (art. 555 ustawy Pzp); niezależnie od powyższego Zamawiający nie uznaje ich za zasadne, co wykazano w pkt V uzasadnienia.

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności: (...)

I. Stan faktyczny i istota sporu

Postępowanie prowadzone jest w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 2 ustawy Pzp. Zamawiający dopuścił składanie ofert częściowych i podzielił zamówienie na sześć części (części I–VI). Z rozdziału 4 oraz rozdziału 21 SWZ wynikało, że wykonawca może złożyć ofertę na dowolną liczbę części, a Zamawiający nie ograniczył liczby części zamówienia, które mogą zostać udzielone jednemu wykonawcy. Stosownie do rozdziału 10 SWZ do oferty należało załączyć formularz ofertowy (załącznik nr 3 do SWZ) oraz kosztorysy ofertowe odrębne dla poszczególnych części (załączniki nr 3A–3F). PRD złożył ofertę obejmującą części I, II, III, IV i VI, dołączając kosztorysy ofertowe dla tych części. Następnie Zamawiający unieważnił postępowanie w części VI, zaś części V oferta PRD nie obejmowała. Przedmiotem odwołania pozostaje zatem wybór oferty PRD w częściach I–IV. Przed dokonaniem wyboru Zamawiający, działając z należytą starannością, wezwał PRD do złożenia wyjaśnień treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, czemu odpowiadało również postanowienie rozdziału 14.5 SWZ. W wyjaśnieniach z 22.05.2026 r., obejmujących pismo „Wyjaśnienia treści oferty” oraz pismo „Dodatkowe wyjaśnienia treści oferty”, PRD wskazał, że: (i) oferta obejmuje wszystkie części, dla których złożono kosztorysy, tj. części I, II, III, IV i VI; (ii) wartości wynikające z poszczególnych kosztorysów stanowią ceny ofertowe właściwych części; (iii) cena całkowita wskazana w formularzu ofertowym, tj. 12 241 133,59 zł brutto, stanowi sumę wartości z załączonych kosztorysów; (iv) posłużenie się formularzem zawierającym wcześniejszą nazwę i numer postępowania miało charakter omyłki techniczno-formalnej. Jednocześnie prawidłowe oznaczenie postępowania wynikało z kosztorysów ofertowych, sposobu złożenia oferty przez właściwą platformę, złożonych oświadczeń oraz wniesionego wadium identyfikującego to postępowanie. PRD wskazał ponadto, że rozbieżność w treści wzoru formularza była sygnalizowana Zamawiającemu już na etapie pytań do SWZ. Z ostrożności procesowej Zamawiający podnosi, że nawet przy przyjęciu konieczności formalnego skorygowania oznaczenia formularza, korekta taka mogłaby zostać rozważona w reżimie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp jako inna omyłka niepowodująca istotnych zmian w treści oferty, przy zachowaniu procedury przewidzianej w art. 223 ust. 3 ustawy Pzp. Nie prowadziłoby to do zmiany zakresu robót ani cen poszczególnych części, gdyż elementy te wynikały z kosztorysów złożonych w terminie składania ofert.

Odwołujący zarzuca Zamawiającemu zaniechanie odrzucenia oferty PRD, wywodząc ten zarzut z trzech okoliczności:

- (1) złożenia przez PRD jednego, zbiorczego formularza ofertowego zamiast odrębnych formularzy dla każdej części;
- (2) posłużenia się formularzem zawierającym wcześniejszą nazwę zamówienia;
- (3) rzekomego, mającego wynikać z powyższego, błędu w obliczeniu ceny.

W ocenie Zamawiającego żadna z powyższych okoliczności nie uzasadnia odrzucenia oferty. Z dokumentacji postępowania wynika, że oferta PRD pozwalała jednoznacznie ustalić zakres zobowiązania wykonawcy oraz ceny poszczególnych części. Dane te wynikały z dokumentów złożonych w terminie składania ofert, w szczególności z formularza ofertowego oraz kosztorysów ofertowych właściwych dla danych części. Wyjaśnienia złożone w trybie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp nie kreowały nowej treści oferty, lecz potwierdzały treść wynikającą z dokumentów pierwotnie złożonych. Zarzuty Odwołującego opierają się na nadmiernie formalistycznym odczytaniu SWZ oraz na niewykazanych przypuszczeniach dotyczących ceny.

II. Uwagi ogólne – granica między treścią a formą oferty oraz przesłanki odrzucenia

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 29 ustawy Pzp. Przepis ten odnosi się do niezgodności materialnej, a więc do sprzeczności pomiędzy zobowiązaniem oferowanym przez wykonawcę a wymaganiami wynikającymi z dokumentów zamówienia. Nie każde uchybienie formalne lub techniczne w sposobie prezentacji oferty może być kwalifikowane jako niezgodność jej treści z warunkami zamówienia.

Odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp wymaga stwierdzenia konkretnie i jednoznacznie niezgodności treści oferty z wyraźnie określonym wymaganiem zamawiającego. Jeżeli dokumenty zamówienia pozostawiają w danym zakresie wątpliwości interpretacyjne, nie mogą one być rozstrzygane na niekorzyść wykonawcy poprzez zastosowanie sankcji odrzucenia oferty. Treść oferty powinna być oceniana z uwzględnieniem całokształtu dokumentów złożonych w terminie składania ofert. Zastosowanie znajdują również reguły wykładni oświadczeń woli wynikające z art. 65 § 1 k.c. w zw. z art. 8 ustawy Pzp, przy czym wyjaśnienia składane po upływie terminu składania ofert mogą jedynie potwierdzać znaczenie dokumentów pierwotnie złożonych, a nie uzupełniać lub zmieniać istotną treść zobowiązania wykonawcy. Przy wynagrodzeniu kosztorysowym kosztorys ofertowy współtworzy treść oferty i stanowi podstawowy nośnik informacji o zakresie oraz cenie świadczenia. Dla oceny zgodności oferty z warunkami zamówienia

istotny jest stan istniejący na dzień upływu terminu składania ofert. Późniejsze wyjaśnienia mogą mieć znaczenie interpretacyjne, o ile znajdują oparcie w dokumentach złożonych w terminie. Zamawiający nie może natomiast wyprowadzać wobec wykonawcy negatywnych skutków z niejednoznaczności dokumentów zamówienia, których sam był autorem. Przesłanki odrzucenia oferty jako sankcyjne, nie podlegają wykładni rozszerzającej.

Powyższe ma szczególne znaczenie w niniejszej sprawie. SWZ nie przewidywała odrębnej sankcji odrzucenia oferty za posłużenie się nieaktualnym wzorem formularza ani za ujęcie ofert częściowych w jednym formularzu. Jediną wyraźnie wskazaną w SWZ podstawą odrzucenia o charakterze formalno-technicznym był brak opatrzenia oferty właściwym podpisem elektronicznym (rozdział 11.5 SWZ, w związku z art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp), co w niniejszej sprawie nie wystąpiło. Poza tym SWZ odsyłała do ustawowego katalogu przesłanek odrzucenia z art. 226 ust. 1 ustawy Pzp. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niedopuszczalnego rozszerzenia przesłanek odrzucenia oferty.

III. Bezzasadność zarzutu złożenia jednego (zbiorczego) formularza ofertowego

Odwolujący wyprowadza omawiany zarzut z brzmienia rozdziału 10 SWZ, w którym katalog dokumentów składanych „dla każdej z części” obejmuje m.in. „Wypełniony FORMULARZ OFERTOWY, stanowiący załącznik nr 3 do SWZ”. postanowienia tego nie wynika jednak w sposób jednoznaczny obowiązek złożenia odrębnego formularza ofertowego dla każdej części. Ten sam katalog obejmował bowiem również dokumenty, które co do zasady składa się jednokrotnie dla całej oferty, niezależnie od liczby części, takie jak oświadczenie z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, pełnomocnictwo, klauzulę RODO czy dokument ubezpieczenia. Literalne odczytanie zwrotu „dla każdej z części” jako obowiązku multiplikowania każdego z tych dokumentów prowadziło do rezultatów nieracjonalnych. Co więcej, rozdział 11.9 SWZ przewidywał wczytanie jednego pliku „Formularz oferty”, a rozdział 15.1 nakazywał podanie w formularzu ceny „za cały przedmiot zamówienia”. Postanowienia SWZ dotyczące liczby formularzy nie były zatem jednoznaczne. Konsekwencje tej niejednoznaczności nie mogą obciążać wykonawcy. Skoro Zamawiający nie sformułował wprost wymogu złożenia odrębnego formularza ofertowego dla każdej części ani nie przewidział sankcji odrzucenia za odmienne ujęcie danych w formularzu, sposób zaprezentowania oferty przez PRD nie może zostać uznany za niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. Tym bardziej nie może stanowić podstawy odrzucenia oferty, jeżeli zakres i cena każdej części wynikały z dokumentów złożonych w terminie. Nie prowadzi do odmiennego wniosku okoliczność, że zwrot „dla każdej z części” został w SWZ wyróżniony graficznie. Wyróżnienie takie może akcentować konieczność udokumentowania każdej części, której dotyczy oferta, nie przesądza jednak o obowiązku fizycznego powielenia tego samego wzoru formularza dla każdej części. W szczególności nie może ono zastępować jednoznacznej normy SWZ ani rozszerzać ustawowych podstaw odrzucenia oferty.

Niezależnie od powyższego, PRD złożył w terminie składania ofert kosztorysy ofertowe dla każdej z części objętych odwołaniem, tj. części I, II, III i IV. Z kosztorysów tych wynikał zarówno zakres robót objętych ofertą w danej części, jak i cena ofertowa tej części. Kosztorysy stanowiły integralną część oferty i, zgodnie z konstrukcją SWZ, były dokumentami właściwymi do określenia ceny oraz zakresu świadczenia w poszczególnych częściach. PRD potwierdził w wyjaśnieniach z 22.05.2026 r., że cena całkowita wskazana w formularzu, tj. 12 241 133,59 zł brutto, odpowiada sumie wartości wynikających z kosztorysów. Zamawiający dysponował więc kompletnym materiałem pozwalającym ocenić i porównać oferty odrębnie dla każdej części. W konsekwencji nie wystąpił brak ceny częściowej, brak oświadczenia o objęciu danej części ofertą ani niemożność porównania ofert. O treści oferty decyduje jej merytoryczna zawartość, w szczególności zakres zobowiązania oraz cena, a nie sama liczba dokumentów, w których dane te zostały przedstawione. Skoro elementy istotne oferty wynikały z prawidłowo złożonych kosztorysów ofertowych, zbiorcze ujęcie części w jednym formularzu nie mogło samoistnie prowadzić do odrzucenia oferty. Uchybienie podnoszone przez Odwołującego dotyczy co najwyżej sposobu prezentacji oświadczenia woli, a nie jego treści. Istotą oferty jest zobowiązanie wykonawcy do wykonania określonego przedmiotu zamówienia za oznaczoną cenę. Odrzucenie oferty kompletnej merytorycznie wyłącznie z powodu technicznego sposobu użycia formularza byłoby działaniem nieproporcjonalnym w rozumieniu art. 16 ustawy Pzp.

Nawet gdyby przyjąć, że Zamawiający oczekiwał odrębnego ujęcia każdej części w formularzu, cel tego wymagania został osiągnięty. Możliwe było samodzielne ustalenie zakresu i ceny każdej części, a także niezależna ocena ofert zgodnie z kryteriami określonymi w rozdziale 14 SWZ. Wymaganie dotyczące sposobu prezentacji danych nie jest celem samym w sobie, lecz służy identyfikacji i porównaniu treści ofert. W niniejszej sprawie funkcja ta została spełniona.

Chybiony jest również zarzut naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, o której mowa w art. 16 pkt 1 ustawy Pzp. Równe traktowanie oznacza stosowanie wobec wykonawców jednakowych kryteriów materialnej oceny ofert. Nie oznacza natomiast obowiązku odrzucenia oferty, której treść odpowiada wymaganiom zamówienia, tylko dlatego, że została zaprezentowana w inny sposób niż oferty konkurentów. PRD nie uzyskał z tego tytułu żadnej przewagi konkurencyjnej. Jego ceny częściowe zostały ustalone i ocenione według tych samych zasad, co ceny pozostałych wykonawców. Zamawiający przeprowadził również procedurę wyjaśnień treści oferty na podstawie art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Wyjaśnienia PRD z 22.05.2026 r. potwierdziły, że oferta obejmuje wskazane części, a ceny

częściowe wynikają z kosztorysów. Wyjaśnienia te nie zmieniły treści oferty, lecz doprecyzowały sposób odczytania dokumentów złożonych w terminie składania ofert. Tym samym Zamawiający, przed dokonaniem oceny oferty, wyjaśnił istniejące wątpliwości i nie zastosował automatycznie sankcji odrzucenia.

IV. Bezzasadność zarzutu posłużenia się formularzem z wcześniejszą nazwą zamówienia Odwołujący wskazuje, że formularz ofertowy zawierał wcześniejszą nazwę zamówienia: „Zapewnienie bezpieczeństwa dzieci poprzez przebudowę ciągów komunikacyjnych”, zamiast aktualnej nazwy: „Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12”. Powyższe dotyczyło oznaczenia postępowania w nagłówku formularza, a nie zakresu robót, cen ofertowych ani warunków realizacji zamówienia. W realiach niniejszej sprawy tożsamość oferty z postępowaniem ZP.2710.4.2026 wynikała z całokształtu dokumentów złożonych przez PRD. Znaczenie miały w szczególności: kosztorysy ofertowe zawierające prawidłowy numer i nazwę postępowania, zakres robót odpowiadający dokumentacji zamówienia, złożenie oferty przez właściwą platformę, wniesione wadium oraz pozostałe oświadczenia wykonawcy. Nie sposób zatem racjonalnie przyjąć, że PRD złożył ofertę w innym postępowaniu albo na inny przedmiot zamówienia wyłącznie z powodu nieaktualnego oznaczenia formularza. Posłużenie się formularzem zawierającym wcześniejsze brzmienie nazwy i numeru postępowania, przy jednoczesnym złożeniu prawidłowych kosztorysów i zachowaniu zgodnego z SWZ zakresu oraz kalkulacji, nie powodowało niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia. Uchybienie to miało charakter techniczno-formalny i nie wpływało na możliwość ustalenia zobowiązania wykonawcy. Ewentualna korekta mogła zostać rozważona w trybie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp jako inna omyłka niepowodująca istotnych zmian w treści oferty, przy zastosowaniu art. 223 ust. 3 ustawy Pzp. Dopuszczalność poprawienia innej omyłki na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp nie jest uzależniona od jej oczywistości. Istotne jest, aby uchybienie miało charakter omyłkowy, a jego poprawienie nie prowadziło do istotnej zmiany treści oferty ani do wytworzenia nowego oświadczenia woli wykonawcy. W niniejszej sprawie przesłanki te są spełnione: korekta nazwy i numeru formularza nie zmienia ceny, zakresu świadczenia ani sposobu realizacji zamówienia. Należy przy tym odróżnić posłużenie się nieaktualnym formularzem, które powoduje rzeczywistą lukę merytoryczną w ofercie, od uchybienia polegającego wyłącznie na błędnym oznaczeniu dokumentu. W pierwszym przypadku mogłoby dojść do niedopuszczalnego uzupełnienia treści oferty po terminie składania ofert. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie wystąpiła. Wszystkie ceny i zakresy części I–IV wynikały z kosztorysów ofertowych złożonych w terminie, a korekta oznaczenia formularza miałaby jedynie charakter porządkujący. Odwołujący powołuje wyrok KIO z 21.08.2023 r., sygn. KIO 2241/23 i KIO 2264/23, jednak przywołuje go w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy. Z orzeczenia tego wynika, że ocena dopuszczalności poprawienia oferty w trybie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp zależy od okoliczności konkretnego postępowania, a granicą korekty jest zakaz kreowania nowego oświadczenia woli. W niniejszej sprawie korekta oznaczenia formularza nie tworzyłaby nowej treści oferty, ponieważ zakres i ceny części I–IV wynikały z kosztorysów złożonych w terminie.

Wyjaśnienia złożone przez PRD pozostawały w granicach art. 223 ust. 1 ustawy Pzp. Nie prowadziły do zmiany treści oferty, lecz potwierdzały znaczenie dokumentów już złożonych. Zamawiający nie dopuścił do uzupełnienia oferty po terminie ani do negocjowania jej istotnych elementów. Odmienna wykładnia prowadziłaby do odrzucenia oferty z przyczyn wyłącznie formalnych, mimo że możliwe było jednoznaczne ustalenie jej zakresu i ceny. Takie działanie byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 16 ustawy Pzp.

V. Bezzasadność zarzutu „błędu w obliczeniu ceny” (art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp) – brak udowodnienia

Odwołujący nie zawarł w petitum odwołania zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, tj. przesłanki odrzucenia oferty z powodu błędu w obliczeniu ceny. Twierdzenia dotyczące ceny zostały przedstawione wyłącznie w uzasadnieniu odwołania i mają charakter spekulatywny. Zgodnie z art. 555 ustawy Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie zostały zawarte w odwołaniu; już z tej przyczyny twierdzenia te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy uwzględnienia odwołania. Zamawiający ma przy tym na względzie, że o istnieniu zarzutu rozstrzyga nie tyle jego formalne ujęcie w petitum, ile wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych, które go konkretyzują; tych zaś – w odniesieniu do błędu w obliczeniu ceny – Odwołujący nie przedstawił. Z tej przyczyny, niezależnie od oceny merytorycznej przedstawionej poniżej, twierdzenia o cenie nie mogą odnieść skutku.

Niezależnie od powyższego, z ostrożności procesowej, zarzut błędu w obliczeniu ceny, podlegający ocenie na gruncie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, nie został przez Odwołującego wykazany. Odwołujący ograniczył się do twierdzenia, że cena PRD „najprawdopodobniej” zawiera błędy, ponieważ nie uwzględnia odpowiedzi na pytania. Nie wskazał jednak żadnej konkretnej pozycji kosztorysowej, żadnej zmiany SWZ ani żadnej odpowiedzi Zamawiającego, która nie zostałaby uwzględniona w kalkulacji PRD. Postępowanie odwoławcze ma charakter kontrydiktoryjny. Zgodnie z art. 534 ust. 1 ustawy Pzp ciężar dowodu spoczywa na stronie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne. W niniejszej sprawie ciężar wykazania błędu w obliczeniu ceny obciążał Odwołującego. Nie jest dopuszczalne zastąpienie dowodu przypuszczeniem ani przerzucenie na Zamawiającego obowiązku poszukiwania potencjalnych nieprawidłowości w kalkulacji konkurencyjnej oferty.

Sam Odwołujący przywołuje rozumienie błędu w obliczeniu ceny jako błędu niewątpliwego i jednoznacznego,

wynikającego z treści oferty oraz polegającego na przyjęciu niewłaściwych danych co do cech lub zakresu przedmiotu zamówienia (por. uchwała KIO/KD 25/12; wyroki KIO 1516/12 i KIO 1994/12; KIO/UZP 1528/10). Odwołujący nie wskazał jednak żadnej takiej niewątpliwej sprzeczności. Posłużenie się sformułowaniem „najprawdopodobniej” przesądza, że zarzut ma charakter hipotetyczny. Odwołujący powinien sformułować zarzut w sposób umożliwiający jego weryfikację w oparciu o dokumentację postępowania. Wymagało to wskazania konkretnego elementu kosztorysu albo konkretnej zmiany SWZ, której cena PRD miałyby nie obejmować. Tego nie uczyniono. Zarzut oparty na ogólnym przypuszczeniu nie może stanowić podstawy odrzucenia oferty. Zarzut pozostaje ponadto w sprzeczności z dokumentami postępowania. Zgodnie z rozdziałem 15.1 w zw. z rozdziałem 10 SWZ wartość wynikająca z kosztorysu ofertowego danej części stanowi cenę tej części, a cena wskazana w formularzu obejmuje cały przedmiot zamówienia. Cena całkowita PRD, tj. 12 241 133,59 zł brutto, odpowiada sumie wartości wynikających z kosztorysów ofertowych, co PRD potwierdził w wyjaśnieniach z 22.05.2026 r. Kosztorysy te zawierały prawidłowy numer i nazwę postępowania, a Odwołujący nie wykazał, aby którakolwiek odpowiedź na pytanie lub modyfikacja SWZ została w nich pominięta.

VI. Brak naruszenia art. 239 ust. 1 oraz art. 16 ustawy Pzp

Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp ma charakter wtórny wobec zarzutu zaniechania odrzucenia oferty PRD. Skoro oferta PRD nie podlegała odrzuceniu, Zamawiający był uprawniony do jej oceny i wyboru jako oferty najwyższej ocenionej według kryteriów określonych w SWZ. Nie sposób zatem przypisać Zamawiającemu naruszenia art. 239 ust. 1 ustawy Pzp.

Zamawiający zwraca również uwagę na niespójność podstaw prawnych odwołania. Odwołujący utożsamia warunki udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 112 ustawy Pzp, z treścią oferty i warunkami zamówienia, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz art. 7 pkt 29 ustawy Pzp. Ponadto miesza przesłankę niezgodności oferty z przepisami ustawy (art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp) z przesłanką niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia (art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp).

Niezależnie od powyższego, zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp jest niezasadny. Przesłanka ta dotyczy oferty niezgodnej z przepisami ustawy, a Odwołujący nie wskazał żadnego przepisu ustawy Pzp, z którym oferta PRD miałyby pozostawać w sprzeczności. Zarzucane uchybienie dotyczy wyłącznie sposobu prezentacji oferty na formularzu (jednego, zbiorczego formularza oraz jego nieaktualnego oznaczenia), a nie naruszenia normy ustawowej; nie wypełnia ono zatem hipotezy art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Tymczasem sposób użycia formularza ofertowego nie dotyczy podmiotowej zdolności wykonawcy do realizacji zamówienia i nie może być kwalifikowany jako niespełnienie warunków udziału w postępowaniu. Uwzględnienie odwołania prowadziłoby do odrzucenia oferty, której treść – w zakresie przedmiotu, części i ceny – była możliwa do jednoznacznego ustalenia na podstawie dokumentów złożonych w terminie składania ofert. Taki skutek byłby nieproporcjonalny, a zarazem sprzeczny z zasadą efektywności udzielania zamówień publicznych, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp.

Odwołujący przywołał szereg orzeczeń KIO, nie wykazując jednak ich adekwatności do stanu faktycznego niniejszej sprawy. Wyrok KIO 2063/22 dotyczył odmiennego postępowania, obejmującego usługi utrzymania czystości, formularz cenowy z podziałem na zadania oraz przedmiotowe środki dowodowe. Nie wynika z niego generalna reguła, zgodnie z którą każdy zbiorczy dokument odnoszący się do kilku części zamówienia prowadzi do odrzucenia oferty, jeżeli ceny i zakres poszczególnych części są możliwe do ustalenia z dokumentów złożonych w terminie. Wyrok KIO 562/21 dotyczył zasadniczo oceny wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, a wyrok KIO 416/22 zapadł na tle poprzedniej ustawy Pzp i dotyczył problematyki wykluczenia wykonawcy. Orzeczenia te nie przesądzają o obowiązku odrzucenia oferty PRD.

Nietrafne jest również odczytanie wyroku KIO 2241/23 i KIO 2264/23. Izba wskazała w nim, że poprawienie omyłki na podstawie art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp jest dopuszczalne, jeżeli zamawiający może dokonać korekty na podstawie danych wynikających z oferty, a korekta nie prowadzi do stworzenia nowego oświadczenia woli wykonawcy. W niniejszej sprawie warunek ten jest spełniony w odniesieniu do oznaczenia formularza, ponieważ zakres i ceny części I–IV wynikają z kosztorysów ofertowych złożonych w terminie. Jednocześnie Odwołujący nie wskazał żadnej konkretnej pozycji kosztorysowej, która miałyby potwierdzać błąd w obliczeniu ceny. Samo powołanie orzeczeń nie zastępuje wykazania faktów. Odwołujący powinien wykazać, że oferta PRD zawiera rzeczywistą, materialną niezgodność z warunkami zamówienia albo konkretny błąd w obliczeniu ceny. Tego obowiązku nie wykonał. Zestawienie sygnatur oraz odwołanie się do profesjonalnego charakteru wykonawcy nie wystarcza do zastosowania sankcji odrzucenia oferty.

VII. Wnioski dowodowe

Na poparcie powyższego stanowiska Zamawiający wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z następujących dokumentów znajdujących się w dokumentacji postępowania:

1) SWZ wraz z załącznikami, w tym wzorem formularza ofertowego (załącznik nr 3) oraz wzorami kosztorysów ofertowych (załączniki nr 3A–3F) – na okoliczność treści wymagań dotyczących oferty, dopuszczenia ofert częściowych, obowiązku złożenia kosztorysów dla poszczególnych części, a także braku jednoznacznej sankcji odrzucenia oferty za okoliczności podnoszone w odwołaniu;

- 2) formularza ofertowego oraz kosztorysów ofertowych złożonych przez PRD dla części I, II, III i IV (załączniki nr 3A, 3B 3C i 3D) – na okoliczność zakresu oferty, cen poszczególnych części, złożenia dokumentów w terminie oraz prawidłowego oznaczenia postępowania w kosztorysach;
- 3) wezwania Zamawiającego do wyjaśnień treści oferty oraz pism PRD z 22.05.2026 r. („Wyjaśnienia treści oferty” i „Dodatkowe wyjaśnienia treści oferty”) – na okoliczność przeprowadzenia procedury z art. 223 ust. 1 ustawy Pzp, sposobu ustalenia ceny całkowitej oraz charakteru omyłki w oznaczeniu formularza;
- 4) dokumentacji z etapu pytań do SWZ – na okoliczność sygnalizowania Zamawiającemu rozbieżności w treści wzoru formularza ofertowego;
- 5) odpowiedzi Zamawiającego na pytania z 10.04.2026 r. i 17.04.2026 r. wraz ze zmodyfikowanym formularzem – na okoliczność zakresu dokonanej modyfikacji oraz tego, że dotyczyła ona oznaczenia zamówienia, a nie jego zakresu lub kalkulacji;
- 6) protokołu postępowania oraz informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty z 10.06.2026 r. – na okoliczność prawidłowości oceny i porównania ofert w częściach I–IV.

VIII. Konkluzja

Oferta PRD była zgodna co do treści z warunkami zamówienia. Sposób ujęcia kilku części zamówienia w jednym formularzu nie spowodował niemożności ustalenia zakresu ani ceny poszczególnych części, ponieważ dane te wynikały z kosztorysów ofertowych złożonych w terminie składania ofert. Postanowienia SWZ dotyczące liczby formularzy nie były jednoznaczne, a ich ewentualne wątpliwości nie mogą obciążać wykonawcy i prowadzić do odrzucenia oferty. Posłużenie się formularzem zawierającym wcześniejszą nazwę zamówienia miało charakter techniczno-formalny i nie wpływało na treść zobowiązania PRD. Ewentualna korekta oznaczenia formularza mieściłaby się w granicach art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, przy zachowaniu art. 223 ust. 3 ustawy Pzp. Zarzut błędu w obliczeniu ceny, oceniany na gruncie art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp, nie został wykazany i opiera się wyłącznie na przypuszczeniach Odwołującego. Zarzut ten nie został nadto sformułowany w petitum odwołania, wobec czego nie podlega rozpoznaniu przez Izbę (art. 555 ustawy Pzp).

Mając powyższe na uwadze, Zamawiający wnosi o oddalenie odwołania w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych. Jedynie z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia stanowiska Zamawiającego co do braku uchybienia, Zamawiający wnosi o przyjęcie, że ewentualne uchybienie mogłoby co najwyżej uzasadniać nakazanie powtórzenia czynności badania i oceny oferty PRD w zakresie rozważenia zastosowania art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, nie zaś nakazanie odrzucenia oferty PRD.

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący, wykonawca BUDROMOST-STARACHOWICE (wykonawca Budromost) w odwołaniu wskazał na naruszenie przez Zamawiającego: (1) art. 226 ust. 1 pkt 3) i pkt 5) ustawy Pzp z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Zaskórski i Wspólnicy Sp. z o.o. z siedzibą w Gielniów (wykonawca PRD), której treść zdaniem wykonawcy jest sprzeczna z warunkami zamówienia, z uwagi na brak prawidłowo złożonej oferty [zarzut 1]; (2) art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp [Zarzut2] z uwagi na wybór jako najkorzystniejszej oferty wykonawcy PRD, która to oferta powinna (...) *zostać odrzucona jako nie spełniająca wymogów SWZ, a przez to nierówne traktowanie wykonawców i naruszenie zasad uczciwej konkurencji, przez co też postępowanie straciło walor przejrzystości*”.

Izba stwierdziła, że brak jest podstaw do kwestionowania decyzji Zamawiającego z 10.06.2026 r. o wyborze oferty wykonawcy PRD jako najkorzystniejszej w zakresie części I, części II, części III, części IV i części V.

Rozpoznając pierwszy z zarzutów (Zarzut 1) Izba miała na uwadze postanowienia załącznika nr 3 do Specyfikacji Warunków Zamówienia, w którym w jego wstępie zamawiający zawarł następujące postanowienia:

„F O R M U L A R Z O F E R T O W Y

Nawiązując do ogłoszenia nr ZP.2710.2.2026 prowadzonego w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji - art. 275 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z 2025 r. poz. 620, 769, 794, 1165, 1173, 1235. – zwana dalej Pzp), którego przedmiotem jest:

Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12

CZĘŚĆ I, CZĘŚĆ II, CZĘŚĆ III, CZĘŚĆ IV, CZĘŚĆ V, CZĘŚĆ VI

składamy ofertę zgodnie z poniższymi warunkami i oświadczeniami :

. Oferujemy wykonanie całego zakresu przedmiotu zamówienia na warunkach określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz w szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia:

a) łączna cena netto w wysokości: _____ zł

(...)

b) łączny podatek VAT w wysokości ____ %: _____ zł

(...)

c) łączna cena brutto (wraz z podatkiem VAT) w wysokości: _____ zł

(...)

Treść tego Formularza została ustalona w odpowiedzi na pytanie z 17.04. 2026 r. W tym pytaniu wykonawca zwrócił uwagę na następujące okoliczności: „Pytanie 1: Zgodnie z punktem 4 SWZ Zamawiający dopuszcza częściowe składanie ofert. Natomiast formularz oferty załączony na stronie postępowania przewiduje podanie jednej łącznej ceny na wszystkie części zamówienia. W związku z powyższym prosimy o dostosowanie formularza oferty, aby możliwe było podanie ceny ofertowej na każdą z części osobno.”

W odpowiedzi Zamawiający podał: (...) *Poprawiony Formularz ofertowy oraz załączniki do Formularza ofertowego zostały zamieszczone na stronie prowadzonego postępowania w dniu 10.04.2026 r.*”

Wykonawca PRD w istocie w Formularzu ofertowym jako przedmiot zamówienia wskazał na: „Zapewnienie bezpieczeństwa dzieci poprzez przebudowę ciągów komunikacyjnych”. Jednakże z dokumentacji ofertowej złożonej przez wykonawcę PRD bezspornie wynika, że Formularz ofertowy wykonawcy PRD dotyczy sześciu części zamówienia, którego przedmiotem jest: „Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12”. Powyższe możliwe było do ustalenia na podstawie Formularzy kosztorysów ofertowych załączonych do Formularza oferty oraz wymienionych w pkt 22 ppkt: „1. Załączniki nr 3A – Część I, 3B – CZĘŚĆ II, 3C – CZĘŚĆ III, 3D – CZĘŚĆ IV oraz 3F – CZĘŚĆ V Formularza ofertowego”. Zamawiający bowiem dla każdej części opracował Formularze Kosztorysów (3A, 3B, 3C, 3D i 3E), które należało wypełnić oraz załączyć do oferty. W tych formularzach Zamawiający wskazał zakres prac do wykonania, które wykonawca był zobowiązany wycenić i podać łączną cenę za daną część, która była przedmiotem ofertowania.

Zamawiający dostrzegając sporną okoliczność w opisie przedmiotu zamówienia zwrócił się do wykonawcy PRD na podstawie art. 223 ust.1 ustawy Pzp o wyjaśnienie tej kwestii. W odpowiedzi wykonawca w pismach z 22.05.2026 r. podał: „Wykonawca składając ofertę omyłkowo wykorzystał formularz ofertowy zawierający nieaktualny numer postępowania oraz nazwę zadania. Formularz ten został uprzednio udostępniony przez Zamawiającego w dokumentacji postępowania. Jednocześnie Wykonawca wskazuje, iż na etapie pytań do SWZ informował Zamawiającego o występowaniu rozbieżności w treści formularza ofertowego. Powyższa omyłka miała wyłącznie charakter techniczno-formalny i nie wpływa na zakres, przedmiot ani treść złożonej oferty. Wola Wykonawcy dotycząca udziału w niniejszym postępowaniu pozostaje jednoznaczna, co potwierdzają w szczególności:

- złożenie oferty za pośrednictwem platformy właściwej dla niniejszego postępowania,
- załączone kosztorysy ofertowe dla części 3A, 3B, 3C, 3D oraz 3F zawierające prawidłowy numer postępowania i nazwę zadania,
- złożone wraz z ofertą oświadczenia odnoszące się do właściwego postępowania,
- wniesione wadium prawidłowo identyfikujące niniejsze postępowanie.
- Wykonawca potwierdza, że:
 - oferta została złożona wyłącznie w postępowaniu pn. „Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12”,
 - oferta obejmuje części 3A, 3B, 3C, 3D oraz 3F,
 - wartości wynikające z załączonych kosztorysów ofertowych stanowią ceny ofertowe dla wskazanych części zamówienia,
 - cena całkowita wskazana w formularzu ofertowym stanowi sumę wartości wynikających z załączonych kosztorysów ofertowych”.

To stanowisko wykonawcy jest adekwatne do stanu faktycznego sprawy ustalonego na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania. Izba w odniesieniu do Formularza oferty i w nawiązaniu do udzielonej przez Zamawiającego odpowiedzi z 17.04.2026 r. nie zgodziła się z twierdzeniami wykonawcy Budromost, że z Formularza jak i z odpowiedzi wynikał obowiązek przedłożenia odrębnego Formularza dla każdej z 6 części. W Formularzu ofertowym w przypisie 1 wskazano bowiem: „Skreślić część, której nie obejmuje oferta.” Nie zawarto ani w SWZ ani w opisie tego Formularza obowiązku złożenia, przykładowo 6 Formularzy dołączając do każdego z nich odpowiedni Kosztorys. Wykonawca PRD złożył ofertę na wszystkie części podając cenę za całość przedmiotu zamówienia i załączając 6 kosztorysów według ustalonych wzorów, w których została podana cena za daną część. Złożył zatem Formularz zgodnie z jego treścią na całość przedmiotu zamówienia obejmującego 6 części. W myśl pkt 4 Specyfikacji warunków zamówienia (SWZ): „Przedmiotem zamówienia jest wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych (w przypadku dróg gdzie jest tylko PFU) oraz realizacja robót budowlanych obejmujących wykonanie następujących robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego pn.: Przebudowa dróg gminnych w związku z budową S12 Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych – ofertę można złożyć na dowolną liczbę części zamówienia. Zamawiający nie ogranicza liczby części zamówienia, która może być udzielona jednemu wykonawcy. Zamawiający dokonuje podziału zamówienia na 6 części (...). Wskazywany w

odwołaniu punkt 10: „Dokumenty, które wykonawcy muszą złożyć wraz z ofertą dla każdej z części (...) także nie rozstrzyga jednoznacznie, że w przypadku ubiegania się przez wykonawcę o zamówienie w każdej z 6 części należy złożyć 6 Formularzy ofertowych, tym bardziej że rozdział 11.9 SWZ – jak wskazywał w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający - przewidywał wczytanie jednego pliku „Formularz oferty”, a rozdział 15.1 SWZ nakazywał podanie w formularzu ceny „za cały przedmiot zamówienia”. Tym samym trudno uznać wskazywane w odwołaniu postanowienie SWZ (pkt 10) jako rozstrzygające o liczbie formularzy ofert. Z pewnością konsekwencje ewentualnej niejednoznaczności tego postanowienia nie mogą obciążać wykonawcy PRD skutkując sankcją odrzucenia jego oferty z powodu – wskazywanych w odwołaniu - niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp czy też jej niezgodności z ustawą Pzp w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. Izba zgodziła się z Zamawiającym, że wyróżnienie kolorem czerwonym może akcentować konieczność udokumentowania każdej części, której dotyczy oferta, a nie przesądzać o obowiązku powielenia tego samego wzoru formularza dla każdej części.

Odnosnie sugerowanego w odwołaniu wpływu tej okoliczności na cenę oferty, Izba zwraca uwagę także na drugie z pism także z 22.05.2026 r., w którym wykonawca PRD podał: „1. Złożona przez Wykonawcę oferta obejmuje wszystkie części zamówienia, dla których zostały załączone kosztorysy ofertowe, tj. części: 3A, 3B, 3C, 3D, 3F. 2. Wartości wynikające z poszczególnych kosztorysów ofertowych stanowią ceny ofertowe dla wskazanych powyżej części zamówienia. 3. Cena całkowita wskazana w formularzu ofertowym w wysokości: 12 241 133,59 zł brutto stanowi sumę wartości wynikających z załączonych kosztorysów ofertowych dla części 3A, 3B, 3C, 3D oraz 3F (...) Taka kwota wynika z Formularza ofertowego. Izba także, że wnoszący odwołanie wykonawca w argumentacji nie wykazuje, która z odpowiedzi Zamawiającego na pytania czy modyfikacja SWZ została przez wykonawcę PRD nie uwzględniona w kalkulacji ceny całkowitej czy cen za daną część zamówienia.

Izba ponadto zgodziła się z twierdzeniem Zamawiającego, że Odwołujący w odwołaniu nie zawarł w jego petitum zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 ustawy Pzp. Także taki zarzut nie został wprost wskazany w dalszej części odwołania – w jego uzasadnieniu. Zgodnie z art. 516 ust. 1 m.in. pkt 7 i pkt 10: „Odwołanie zawiera: (...) 7) wskazanie czynności lub zaniechania czynności zamawiającego, której zarzuca się niezgodność z przepisami ustawy, lub wskazanie zaniechania przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy; (...) 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności; (...) W myśl z kolei art. 555 ustawy Pzp, Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie zostały zawarte w odwołaniu. Tym samym wskazywane przez Odwołującego hipotetycznie okoliczności w miejsce wskazania skonkretyzowanych okoliczności faktycznych i prawnych, nie mogą stanowić podstawy do ich rozpoznawania przez Izbę.

W konkluzji Izba stwierdza, że podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 3) i pkt 5) ustawy Pzp jak również zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 Pzp oraz w zw. z art. 16 pkt 1) i 2) Pzp nie podlega uwzględnieniu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437), w tym jego § 5 pkt 2. Izba nie uwzględniła wniosku Zamawiającego z odpowiedzi na odwołanie o zasądzenie na jego rzecz (...) kosztów postępowania odwoławczego, w tym uzasadnionych kosztów zastępstwa, według norm przepisanych. W myśl wskazanego przepisu: „Do kosztów postępowania odwoławczego (...) zalicza się: (...) uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego (...) w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy (...). Żaden z wymienionych dokumentów (przynajmniej możliwych do odczytu) nie został złożony przez Zamawiającego ani w odpowiedzi na odwołanie, ani do dnia posiedzenia i rozprawy zdalnej na którą pomimo prawidłowego powiadomienia z 1.07.2026 r. nikt się w imieniu Zamawiającego nie stawił. Także brak w aktach sprawy informacji o ustanowionym pełnomocniku.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....