Sygn. akt KIO 3752/26

WYROK

Warszawa, dnia 21 września 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 31 lipca 2026 roku przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bełchatowie sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie, w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Zelów,

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: wykonawcy S.T. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą AUTOKARCZYK S.T.,

orzeka:

1. oddala odwołanie,
2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę: 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) poniesioną 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.

Przewodnicząca:……

Sygn. akt KIO 3752/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający – Gmina Zelów prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest: dowóz uczniów do placówek oświatowych oraz sprzedaż na rzecz Zamawiającego biletów miesięcznych w podziale na pięć części (znak sprawy: ZPI.271.33.2026), dalej zwane: „Postępowaniem".

Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zostało opublikowane dnia 9 lipca 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych – numer ogłoszenia 2026/BZP 00331960.

Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793), dalej zwanej „Pzp".

W dniu 31 lipca 2026 roku Odwołujący - Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bełchatowie sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie (dalej: „Odwołujący") działając na podstawie art. 505 ust. 1 Pzp, art. 513 pkt 1 i 2 Pzp oraz art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego, polegającej na wyborze oferty wykonawcy AUTOKARCZYK S.T. jako najkorzystniejszej w częściach III, IV i V postępowania.

Odwołujący podniósł następujące zarzuty:

„1. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 PZP – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AUTOKARCZYK w częściach III, IV, V mimo że treść tej oferty jest niezgodna z warunkami zamówienia określonymi w SWZ, w szczególności w rozdziale IV w zakresie zasad stosowania ulg ustawowych i sposobu wskazania cen biletów.

2. Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 10 PZP – poprzez zaniechanie odrzucenia oferty AUTOKARCZYK jako zawierającej błąd w obliczeniu ceny, polegający na braku spójności pomiędzy cenami jednostkowymi biletów (ulgowych i normalnych), a ceną całkowitą oferty w częściach III, IV i V co uniemożliwia weryfikację oferty oraz jej porównanie z innymi ofertami.

3. Naruszenie art. 16 PZP – poprzez prowadzenie postępowania w sposób nieprzejrzysty, naruszający uczciwą konkurencję i zasadę równego traktowania wykonawców, polegający na wyborze oferty, której treść uniemożliwia prawidłowe porównanie z ofertami pozostałych wykonawców.

4. Naruszenie art. 224 PZP – w zakresie, w jakim Zamawiający nie przeprowadził należytego postępowania wyjaśniającego co do sposobu kalkulacji ceny w ofercie AUTOKARCZYK, pomimo oczywistych wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami SWZ i przepisami o ulgach ustawowych, mimo wyraźnych wskazań w tym zakresie.".

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz „nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty AUTOKARCZYK S.T. jako najkorzystniejszej w częściach III, IV i V postępowania nakazanie Zamawiającemu ponownego zbadania i oceny ofert w częściach III, IV, V postępowania z uwzględnieniem obowiązku: odrzucenia oferty AUTOKARCZYK jako niezgodnej z SWZ oraz zawierającej błędy w obliczeniu ceny (art 226 ust. 1 pkt 5 i 10 PZP), dokonania wyboru oferty zgodnie z kryteriami i zasadami określonymi w PZP i SWZ; nakazanie Zamawiającemu wstrzymania czynności zawarcia umów w częściach III, IV i V do czasu rozstrzygnięcia niniejszego odwołania przez KIO, stosownie do art. 577 PZP oraz zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wpisu od odwołania."

Odwołujący podał, że ma interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przepisów.
Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów. Podkreślił, że dla uczniów korzystających z ustawowej ulgi w wysokości 49%, cena biletu ulgowego powinna wynosić 51% ceny biletu normalnego. Przy wskazanej w ofercie cenie biletu normalnego 1,00 zł cena biletu ulgowego powinna więc wynosić 0,51 zł, a nie odpowiednio 109,00 zł, 179,00 zł lub 203,00 zł.
W dniu 6 sierpnia 2026 r. zgłoszenie przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił S.T. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Autokarczyk S.T.. Wniósł o oddalenie odwołania. Złożył jako dowody: formularz ofertowy PKS Bełchatów wraz z informacją o wyborze oferty najkorzystniejszej w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Sędziejowice w roku 2025 i 2026.
Zamawiający, w dniu 17 sierpnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, datowaną na 16 sierpnia 2026 r., w której wniósł jego oddalenie.
Odwołujący złożył w dniu 21 sierpnia pismo stanowiące odpowiedź na przystąpienie. Podtrzymał stanowisko oraz złożył jako dowód SWZ z Gminy Sędziejowice, dot. przytoczonego przez Przystępującego postępowania. W tym samym dniu Odwołujący złożył także pismo stanowiące odpowiedź na odpowiedź na odwołanie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Podkreślił, że Zamawiający nakazał w SWZ stosowanie ustawy o ulgach ustawowych (ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego)
W dniu 15 września 2026 r. Zamawiający złożył pismo, w którym podtrzymał dotychczasowe stanowisko.
Na posiedzeniu i rozprawie Strony i uczestnik podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.
Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu, dokumenty zamówienia oraz dowody złożone przez Odwołującego oraz Przystępującego.
Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte pisemnie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:
Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest dowóz uczniów wraz ze sprzedażą na rzecz Zamawiającego biletów miesięcznych w podziale na pięć części. Odwołanie obejmuje części III–V.
Zamawiający wskazał w roz. IV SWZ:*„Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (…) uwzględnia się ulgi, o których mowa w art. 5 ust. 1. Na bilety miesięczne będące przedmiotem zamówienia obowiązują wszystkie ulgi ustawowe przewidziane dla komunikacji samochodowej. Jako cenę za wykonanie przedmiotu zamówienia należy wskazać w Formularzu Oferty cenę po uwzględnieniu ulg ustawowych oraz cenę biletu miesięcznego normalnego dla uczniów 5-letnich.”.*
W treści załącznika nr 1 do SWZ – Formularz Oferty – Zamawiający wymagał odrębnie wymagał podania: liczby biletów ulgowych, liczby biletów normalnych, ceny jednego biletu miesięcznego ulgowego, wartości stanowiącej iloczyn liczby i tej ceny, ceny jednego biletu miesięcznego normalnego oraz analogicznego iloczynu. Wiersz końcowy każdej części określał cenę ofertową brutto jako „sumę trasy × 10 miesięcy”.
W Rozdziale XIII SWZ – sposób obliczenia ceny, Zamawiający wskazał*wykonawca podaje cenę zgodnie z Formularzem Oferty; cena brutto uwzględnia wszystkie koszty realizacji zgodnie z OPZ i projektowanymi postanowieniami umowy; cena za część jest ceną ryczałtową; dla porównania ofert bierze się „łączną cenę zamówienia dla każdej części określoną jako cena ofertowa brutto za wykonanie części nr …”.*
W zakreślonym terminie składania ofert, oferty złożyli Odwołujący i Przystępujący.
Zamawiający w dniu 24 lipca 2026 r. wezwał Przystępującego na podstawie art. 224 ust. 1, 3, 4, 5 i 6 Pzp do wyjaśnień w zakresie wyliczenia części składowej ceny, tj. ceny podanej za 1 bilet miesięczny normalny w części nr III, IV i V zamówienia.; Przystępujący udzielił wyjaśnień 26 lipca 2026 r. Wskazał m.in., że mała liczba biletów normalnych dla pięciolatków pozwala zastosować ulgę handlową – promocję komercyjną; przewóz tych dzieci nie generuje dodatkowych kosztów, ponieważ pojazdy przeznaczone do realizacji mają wolne miejsca.
W dniu 28 lipca 2026 r. Zamawiający wybrał jako najkorzystniejszą ofertę Przystępującego.
Izba zważyła, co następuje:
Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w terminie, nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.
Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. wykazał interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.
Odwołanie podlegało oddaleniu w całości, a podniesione zarzuty nie potwierdziły się. Izba dokonała oceny stanu

faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.
Zarzut nr 1 dotyczył naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp i zaniechania odrzucenia oferty Przystępującego jako niezgodnej z warunkami zamówienia.
Zarzut ten nie potwierdził się. Na wstępie wskazać należy, że art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp może mieć zastosowanie, jeśli możliwe jest uchwycenie niezgodności pomiędzy ofertą wykonawcy lub jego określonym oświadczeniem (informacją) a warunkami zamówienia, które zostały skonkretyzowane, skwantyfikowane i jednoznacznie ustalone przez zamawiającego. Niezgodność ta nie może mieć charakteru dorozumianego, nie może odnosić się do elementów dokumentów zamówienia, które nie zawierają jednoznacznych wskazówek budowy treści oferty wykonawcy. Pod względem ciężaru dowodu, wymaga on od Odwołującego przede wszystkim wskazania konkretnego postanowienia czy wymogu określonego w dokumentach zamówienia.
Przenosząc powyższe rozważania na okoliczności sprawy Izba podkreśla, że postanowienie SWZ, chociaż odsyłało do ustawowych ulg, to nie przewidywało wprost relacji pomiędzy biletem normalnym a ulgowym. Izba dostrzega, że relacja ta funkcjonuje w obrocie w transporcie publicznym, tj. że ulga przysługuje od ceny biletu normalnego, jak również iż jest to powszechne rozumienie pojęcia „ulgi". Istotnym jednakże było z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, że zgodnie z art. 1b ust. 1 pkt. 2 z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 380 z późn. zm.) nie stosuje się do osób, którym przewoźnik przyznał, w ramach własnej strategii handlowej, ulgi i zniżki taryfowe o charakterze komercyjnym. Z przytoczonego przepisu można wywieźć, że przepisy powszechnie obowiązujące nie stoją na przeszkodzie przyznania zniżki grupie osób, które wg przepisów ustawy zniżek tych nie posiadają.
Zamawiający w treści formularza ofertowego wymagał podania odrębnie ceny biletu normalnego dla 5-latków ora odrębnie ceny biletu ulgowego; nie przewidywał wyraźnie relacji pomiędzy tymi biletami, nie określił, że jeden z nich ma być ułamkiem drugiego. Użycie sformułowania „bilet normalny" wynikało z faktu, że 5-latkom nie przysługuje ulga według przepisów powszechnie obowiązujących. Nie stało to zdaniem Izby na przeszkodzie dla udzielania ulgi przez przewoźnika, jakim był Przystępujący. Izba ustaliła na podstawie inicjatywy dowodowej złożonej przez Odwołującego i Przystępującego, że taka praktyka przyznawania zniżek dla dzieci nieobjętych ulgami ustawowymi funkcjonuje na rynku i sam Odwołujący także ją stosuje. Jednocześnie postanowienie SWZ, z którego niezgodność wywodził Odwołujący przewidywało jedynie, że wykonawcy powinni uwzględnić ulgi, o których mowa z ww. ustawie. Niezgodność z warunkami zamówienia z tego tytułu mogłaby nastąpić zatem, gdyby wykonawca nie zaoferował określonej przepisami ulgi. W konsekwencji zarzut ten został oddalony.
Odnosząc się do zarzutu nr 2, dot. naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, Izba wskazuje, że zarzut ten został oparty na tej samej okoliczności faktycznej, co powyżej omówiony. Odwołujący upatrywał się braku spójności pomiędzy cenami jednostkowymi biletów (ulgowych i normalnych), a ceną całkowitą oferty w częściach III, IV i V co uniemożliwiało weryfikację oferty oraz jej porównanie z innymi ofertami. Zdaniem Izby, skoro nie da się wywieźć obowiązku, że bilet normalny i ulgowy w formularzu oferty miały pozostawać w relacji względem siebie, to nie da się zaoferowania ulgi także na bilet normalny potraktować jako błędu w obliczeniu ceny. Formularz ofertowy był tak skonstruowany, że należało odrębnie podać cenę za oba bilety. Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera błędy w obliczeniu ceny lub kosztu. Przez błąd w obliczeniu ceny należy rozumieć merytoryczną nieprawidłowość dotyczącą elementów cenotwórczych lub niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa do obliczenia ceny. Tego rodzaju błędy nie mogą być usunięte w toku postępowania, a skutkiem ich zaistnienia jest odrzucenie oferty. Przykładem błędu w obliczeniu ceny jest jej ustalenie przy zastosowaniu nieprawidłowej stawki podatku VAT. Przepis ten zatem nie miał zastosowania, zaś zarzut podlegał oddaleniu.
Zarzut nr 3 dotyczył naruszenia art. 16 Pzp, poprzez prowadzenie postępowania w sposób nieprzejrzysty, naruszający uczciwą konkurencję i zasadę równego traktowania wykonawców, polegający na wyborze oferty, której treść uniemożliwia prawidłowe porównanie z ofertami pozostałych wykonawców. Zarzut ten także podlegał oddaleniu. Art. 16 pkt 1-3 Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny. Izba podkreśla, że art. 16 Pzp nie może stanowić samodzielnego zarzutu. Zasady wynikające z przytoczonych przepisów, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności czy zasada legalizmu powinny być respektowane przez zamawiającego na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia, w ramach każdej czynności podejmowanej w jego toku. W praktyce zatem naruszenie określonej zasady ogólnej mogące skutkować uwzględnieniem odwołania zawsze nastąpi jednocześnie z naruszeniem innego przepisu Pzp, dotyczącego konkretnej instytucji.
Zarzut nr 4 dotyczył naruszenia art. 224 Pzp w zakresie, w jakim Zamawiający nie przeprowadził należytego

postępowania wyjaśniającego co do sposobu kalkulacji ceny w ofercie Przystępującego, pomimo oczywistych wątpliwości co do jej zgodności z wymaganiami SWZ i przepisami o ulgach ustawowych, mimo wyraźnych wskazań w tym zakresie.

Izba za Zamawiającym i Przystępującym podkreśla, że zarzut ten został sformułowany w sposób nienadający się do uwzględnienia, a tym samym podlegał oddaleniu. Przed oceną czynności Zamawiającego należy rozdzielić zarzut dotyczący przebiegu postępowania wyjaśniającego z art. 224 Pzp od zarzutu zaniechania odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę. Odwołujący nie zarzucił naruszenia art. 224 ust. 5 lub 6 Pzp ani art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, nie twierdził również w odwołaniu, określającym zakres zarzutów, a tym samym zakres kognicji Izby, że cena całkowita oferty albo jej istotna część składowa jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i zagraża należytemu wykonaniu usługi. Nie zażądał także odrzucenia oferty z tej przyczyny. Argumentację ograniczył do domniemanej sprzeczności relacji cen biletów z SWZ i przepisami o ulgach ustawowych, co odpowiada zarzutom opartym na art. 226 ust. 1 pkt 5 i pkt 10 Pzp, a nie materialnej przesłance rażąco niskiej ceny. Izba nie pochyliła się nad twierdzeniami zawartymi w dalszych pismach, ponieważ stanowiły one wyjście poza zarzut.

Stosownie do treści art. 555 Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu. W konsekwencji, wydając wyrok, Izba orzeka w granicach przedstawionych w odwołaniu okoliczności faktycznych i prawnych, wskazujących na naruszenie w związku z czynnością bądź zaniechaniem czynności przepisów Pzp, których naruszenie zarzucono w odwołaniu, i nie może uzupełniać okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp czy z zarzutów przedstawionych w odwołaniu domniemywać innych zarzutów czy okoliczności faktycznych wskazujących na naruszenie przepisu Pzp, które nie zostały jednoznacznie wyrażone (tak: Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrok z dnia 3 września 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 77/24, wyrok z dnia 20 czerwca 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 69/24, wyrok z dnia 24 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 43/24 oraz wyrok z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 16/24).

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba nie zasądziła na rzecz Zamawiającego kosztów, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, z uwagi na brak złożenia przez Zamawiającego spisu poniesionych kosztów.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……