

WYROK

Warszawa, dnia 21 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:

Elżbieta Dobrenko

Protokolant: Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 13 października 2025 r. przez wykonawcę B.K., prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą B.K. PPH „Kudaszewicz” w postępowaniu prowadzonym przez Instytut Medycyny Wsi im. W.C. w Lublinie przy udziale wykonawcy Gomi Żywnie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poniatowej, zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutu nr 4 odwołania.
2. W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę B.K., prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą B.K. PPH „Kudaszewicz” i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy), uiszczonej przez ww. wykonawcę tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600,00 złotych (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), obejmującą poniesiony przez zamawiającego koszt wynagrodzenia pełnomocnika, kwotę 409,40 złotych (czteryście dziewięć złotych czterdzieści groszy), obejmującą poniesiony przez zamawiającego koszt związany z dojazdem na wyznaczone posiedzenie i rozprawę oraz kwotę 51,00 złotych (pięćdziesiąt jeden złotych zero groszy), obejmującą opłatę skarbową od pełnomocnictwa.
4. Zasądza od wykonawcy Barbary Kudaszewicz, prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą B.K. PPH „Kudaszewicz” na rzecz zamawiającego Instytutu Medycyny Wsi im. W.C. w Lublinie kwotę 4060,40 złotych (cztery tysiące sześćdziesiąt złotych czterdzieści groszy).

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga

za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Zamawiający Instytut Medycyny Wsi im. W.C. w Lublinie, dalej: „zamawiający” prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa Pzp” postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym pn.: „Usługa żywienia pacjentów hospitalizowanych w Instytucie Medycyny Wsi im. W.C.”, dalej: „postępowanie”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych

11 września 2025 r. pod numerem 2025/BZP 00418893.

12 października 2025 r. wykonawca B.K., prowadząca działalność gospodarczą pod firmą B.K. PPH „Kudaszewicz” dalej: „odwołujący” wniósł odwołanie na niezgodne z przepisami ustawy czynności podjęte w postępowaniu o udzielenie zamówienia:

1. wybór jako najkorzystniejszej oferty złożonej przez wykonawcę Gomi Żywnie Sp. z o.o., (dalej zwanej Gomi Żywnie), podczas kiedy jest ona niezgodna z przepisami Pzp,
2. niezgodnym z przepisami ustawy Pzp zaniechaniu wezwania wykonawcy Gomi Żywnie do uzupełnienia dokumentów podmiotowych na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu lub wyjaśnień w tym zakresie (drugiego pojazdu, umowa na kuchnię),
3. zaniechania odrzucenia oferty Gomi Żywnie, pomimo że oferta ta podlegała odrzuceniu z powodu rażąco niskiej ceny,
4. zaniechanie czynności przez zamawiającego odtajnienia wyjaśnień złożonych przez wykonawcę Gomi Żywnie w zakresie rażąco niskiej ceny, w sytuacji gdy uzasadnienie utajnienia nie spełnia wymagań ustawy Pzp, co stwarza warunki dla czynu nieuczciwej konkurencji,
5. zaniechanie przez zamawiającego czynności odrzucenia oferty Gomi Żywnie, do czego był on zobowiązany już

samym faktem złożenia przez wykonawcę bardzo ogólnikowych wyjaśnień, na co wskazuje objętość utajnionych wyjaśnień.

Odwolujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust.1 pkt 5 Pzp w zw. z art. 17 ust. 2 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Gomi Żywnienie, w sytuacji gdy jest ona niezgodna z warunkami zamówienia, co skutkowało wyborem oferty z naruszeniem przepisów Pzp,
- 2) art. 128 ust. 1 Pzp w zw. z art. 16 i art. 17 ust. 2 Pzp przez zaniechanie wezwania wykonawcy Gomi Żywnienie do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu względnie do złożenia wyczerpujących wyjaśnień w tym zakresie, co skutkowało wyborem oferty z naruszeniem przepisów Pzp,
- 3) art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez wybór oferty wykonawcy podlegającej odrzuceniu,
- 4) art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez uznanie za skutecznie zastrzeżone wyjaśnienia wykonawcy Gomi Żywnienie zawierające szczegółowe zestawienie kalkulacji cenowej oferty (elementy kosztotwórcze), podczas gdy wniosek o utajnienie wyjaśnień do oferty nie spełnia wymogów ustawy Pzp,
- 5) art. 224 ust. 6 Pzp w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy Gomi Żywnienie, pomimo że złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia, nawet w części nie utajnionej nie uzasadniają podanej w ofercie ceny, a nadto wykonawca ten utajnił informacje co do których ustawa Pzp nie dopuszcza utajnienia, to jest wyjaśnienia zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy i zgodności oferty z przepisami prawa pracy.

Odwolujący wniósł o rozpatrzenie i uwzględnienie odwołania oraz o nakazanie zamawiającemu:

- 1) unieważnienie czynności wyboru oferty Gomi Żywnienie i powtórzenie czynności badania i oceny ofert,
- 2) odtajnienia niezgodnie z prawem zastrzeżonych treści wyjaśnienia rażąco niskiej ceny,
- 3) odrzucenie ofert wykonawcy Gomi Żywnienie, względnie wezwanie go do uzupełnienia dokumentów podmiotowych na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu lub wyjaśnień w tym zakresie.
- 4) dokonanie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz stanowisk stron oraz uczestnika postępowania odwoławczego, Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje:

Izba ustaliła, iż nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, a odwołanie nie zawierało braków formalnych i mogło zostać rozpoznane merytorycznie.

Izba ustaliła, że odwołujący wykazał interes w korzystaniu ze środków ochrony prawnej. Wykonawca jest podmiotem, który złożył ofertę w postępowaniu i jest zainteresowany uzyskaniem zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Gomi Żywnienie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Poniatowej, dalej: „przystępujący”.

Zgłoszenie spełniało warunki określone w art. 525 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający – piśmie z 5 listopada 2025 r. wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie na rzecz zamawiającego kosztów postępowania odwoławczego według norm przepisanych.

Przystępujący podzielił stanowisko zamawiającego.

Izba zaliczyła do materiału dowodowego sprawy dokumenty pochodzące z akt sprawy odwoławczej, dokumenty złożone przez strony i uczestnika postępowania podczas posiedzenia.

Nie wszystkie dowody nie miały jednak znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zamawiający prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem są usługi żywienia pacjentów hospitalizowanych w Instytucie Medycyny Wsi im. W.C..

Zamawiający przewidział obowiązek złożenia przez wykonawcę, którego oferta zostanie oceniona najwyżej następujące dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału

w postępowaniu – Rozdział 9. WYKAZ PODMIOTOWYCH ŚRODKÓW DOWODOWYCH:

„Zamawiający przed udzieleniem zamówienia, wezwie wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 5 dni, terminie, aktualnych na dzień złożenia, dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału

w postępowaniu:

- a) dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia ze wskazaniem sumy gwarancyjnej tego

ubezpieczenia-na kwotę co najmniej 500 000,00 zł

b) W zakresie uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej - aktualną decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia zakładu prowadzącego działalność związaną z produkcją i obrotem żywnością w zakresie przygotowania posiłków od surowca do gotowej potrawy oraz świadczenia usług dla odbiorców zewnętrznych na czas realizacji przedmiotowego zamówienia - oryginał lub kopia potwierdzona za zgodność z oryginałem;

z zakresu zdolności technicznej lub zawodowej Wykonawca:

c) wykaże min. 1 osobę dietetyka/dietetyczki posiadającą co najmniej wyższe wykształcenie oraz dyplom dietetyka wydany przez uprawnioną jednostkę dokument (dyplom) wskazujący uprawnienia dietetyka a także min. dwuletnie doświadczenie w zakresie żywienia pacjentów w placówkach służby zdrowia, zgodnie z załącznikiem nr 7 do SWZ

d) przedstawi wykaz minimum 2 usług z zakresu zbiorowego żywienia, dla minimum

80 pacjentów dziennie, o wartości co najmniej 500.000,00 zł brutto każda, realizowanej nieprzerwalnie przez okres minimum 12 miesięcy. Przez jedną usługę zamawiający rozumie usługę wykonywaną w ramach jednej umowy w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz

z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane, oraz załączeniem dowodów określających czy te usługi zostały wykonane lub są wykonywane należycie,

Dowodami tymi, są referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego dostawy lub usługi były wykonywane, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych są wykonywane. Jeżeli z uzasadnionej przyczyny o obiektywnym charakterze Wykonawca nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów – oświadczenie Wykonawcy.

Wykaz usług (w formie elektronicznej, w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym lub podpisem osobistym) w przypadku świadczeń powtarzających się lub ciągłych nadal wykonywanych referencje bądź inne dokumenty potwierdzające ich należyte wykonywanie powinny być wystawione w okresie ostatnich 3 miesięcy zgodnie z wzorem wskazanym

w Załączniku nr 6 do SWZ.”

24 września 2025 r. zamawiający wezwał przystępującego do złożenia wyjaśnień, w tym dowodów, co do wyliczenia ceny wykonania przedmiotu zamówienia: 1 951 290,00 PLN, która wydawała się zamawiającemu rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budziła jego wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia.

W szczególności do:

- wyjaśnienia wyliczenia zaoferowanych ceny posiłków, spełniających wymagania Zamawiającego (śniadanie: 7,43 PLN, obiad: 14,85 PLN, kolacja: 7,42 PLN);

- wyjaśnienia zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw,

z którymi związane jest realizowane zamówienie;

- wyjaśnienia zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie.

26 września 2025 r. przystępujący przedstawił zamawiającemu wyjaśnienia zastrzegając ich część wraz z załącznikami, w tym szczegółowe zestawienie elementów kalkulacji składających się na cenę oferty, jako tajemnica przedsiębiorstwa.

29 września 2025 r. zamawiający wezwał przystępującego do złożenia wymienionych w Rozdziale 9 podmiotowych środków dowodowych.

6 października 2025 r. przystępujący złożył na wezwanie zamawiającego m.in. decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świdniku z 11 maja 2023 r., zatwierdzającą zakład Blok żywienia w Domu Pomocy Społecznej im. Roba Inja, ul. Piasecka 240, 21-040 Świdnik.

7 października 2025 r. zamawiający wybrał ofertę przystępującego jako ofertę najkorzystniejszą.

Zarzut 4 odwołania

W odpowiedzi na odwołanie w odniesieniu do zarzutu nr 4 odwołania – naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poprzez uznanie za skutecznie zastrzeżone przez wykonawcę Gomi Żywnienie sp. z o.o. zawierające szczegółowe zestawienie kalkulacji cenowej oferty (elementy kosztotwórcze) podczas gdy wniosek o utajnienie wyjaśnień do oferty nie spełnia wymogów ustawy Pzp – wskazał, że 16 października 2025 r. udostępnił odwołującemu odtajnione dokumenty złożone przez wykonawcę Gomi Żywnienie sp. z o.o.

Biorąc pod uwagę fakt, iż na obecnym etapie postępowania nie istnieje już substrat zażalenia – zamawiający uznał

zastrzeżenie dokumentów złożonych przez przystępującego w ramach wyjaśnienia ceny oferty za nieskuteczne i udostępnił je odwołującemu orzekanie
w zakresie zarzutu nr 4 odwołania stało się zbędne, zatem postępowanie odwoławcze w tym zakresie należało umorzyć.

Zarzut nr 1 odwołania

Stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 ust. 5 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Odrzucenie oferty wykonawcy przez zamawiającego, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, jest możliwe tylko wtedy, jeżeli możliwe jest uchwycenie określonej niezgodności pomiędzy ofertą wykonawcy lub jego określonym oświadczeniem (informacją) a warunkami zamówienia, które zostały skonkretyzowane, skwantyfikowane i jednoznacznie ustalone przez zamawiającego lub wynikają z przepisu prawa, który zgodnie z wolą zamawiającego lub

z mocy prawa stosuje się do wykonawcy.

Odwołujący nie wskazał w uzasadnieniu zarzutu, z jakimi warunkami zamówienia oferta przystępującego jest niezgodna, a zatem nie wykazał, że oferta przystępującego jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Wobec powyższego, zarzut nr 1 podlegał oddaleniu.

Zarzut nr 2 odwołania

Zgodnie z art. 16 pkt 1-3, Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

- 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- 2) przejrzysty;
- 3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że:

- 1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub
- 2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.

Podmiotowe środki dowodowe, których żądał w postępowaniu zamawiający na potwierdzenie braku podstaw wykluczenia zostały określone w Rozdziale 9 Wykaz podmiotowych środków dowodowych.

Zamawiający wymagał m. in. złożenia aktualnej decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia zakładu prowadzącego działalność związaną z produkcją i obrotem żywnością w zakresie przygotowania posiłków od surowca do gotowej potrawy oraz świadczenia usług dla odbiorców zewnętrznych na czas realizacji zamówienia – oryginał lub potwierdzona kopia. Przystępujący złożył decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora sanitarnego w Świdniku z 11 maja 2023 r.

Zamawiający nie wymagał, aby wykonawcy wykazali, że dysponują kuchnią przez cały okres realizacji zamówienia, a odwołujący w ramach zarzutu wskazywał na prawdopodobieństwo, że przystępujący nie uzyska kontraktu na żywienie pensjonariuszy w Domu Pomocy Społecznej w Świdniku i możliwości korzystania z kuchni.

Wobec powyższego, w ocenie Izby zarzut zaniechania przez zamawiającego wezwania przystępującego, na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy Pzp, do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych – posiadania kuchni na cały okres obowiązywania umowy, jest niezasadny i podlegał oddaleniu.

Zarzut 3 i 5 odwołania

Na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, odrzuceniu, jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

W uzasadnieniu zarzutu nr 5 odwołujący wskazał, że wyjaśnienia złożone przez przystępującego nie uzasadniają ceny podanej w jego ofercie, w szczególności nie jest możliwy zakup wsadu do kotła dla jednej osoby (pacjenta) na określonym poziomie.

Izba wskazuje, że co prawda, zgodnie z przepisem art. 224 ust. 5 ustawy Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy, to w przypadku gdy inny wykonawca te wyjaśnienia kwestionuje,

powinien wykazać zasadność swoich twierdzeń.

Tymczasem odwołujący powołał się na własne doświadczenia w realizacji zamówienia na rzecz zamawiającego i związane z tym koszty, podkreślając, że ma wątpliwości co do realnych treści zawartych wyjaśnieniach.

W ocenie Izby przekonanie odwołującego, jego wątpliwości co do realności ceny zaoferowanej przez przystępującego były niewystarczające do uznania, że jego oferta zawiera cenę rażąco niską.

Odwołujący powyższej okoliczności nie wykazał. A przystępujący wskazywał, że jest w stanie zrealizować podobne zamówienie za niższą kwotę, jak wynika z przedłożonych przez niego w charakterze dowodów umów z placówkami ochrony zdrowia.

Izba wskazuje, wobec związania sformułowanym w przepisie art. 555 ustawy Pzp, zakazem orzekania co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu, Izba nie mogła wziąć pod uwagę nowych okoliczności faktycznych oraz dowodów na ich poparcie, podniesionych

w uzupełnieniu zarzutu naruszenia przez zamawiającego art. 224 ust. 6 w zw. z art. 226 ust.

1 pkt 8 ustawy Pzp, w dodatkowym piśmie procesowym z 15 listopada 2025 r., złożonym na posiedzeniu.

Podniesieniem nowych zarzutów, w ocenie Izby jest także uzupełnienie podniesionego

w sposób ogólny zarzutu o nowe okoliczności.

Zarzut nr 5 podlegał oddaleniu.

W konsekwencji oddaleniu podlegał również zarzut naruszenia przepisu art. 239 ust.

1 i 2 ustawy Pzp, stosowanie do którego:

ust. 1: Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w dokumentach zamówienia.

ust. 2: Najkorzystniejsza oferta to oferta przedstawiająca najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny lub kosztu lub oferta z najniższą ceną lub kosztem.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r.

o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Jeśli chodzi o zarzut złożenia oferty przez przystępującego w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, Izba stwierdziła, że odwołujący nie wykazał, że oferta przystępującego została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, biorąc pod uwagę że w uzasadnieniu zarzutu wskazał tylko na fakt, że przystępujący złożył ofertę z ceną, która w jego ocenie była rażąco niska.

O kosztach postępowania orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 8 ust.

2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. poz. 2437) mając na uwadze wynik postępowania.

Wobec oddalenia odwołania w całości koszty postępowania odwoławczego ponosi odwołujący.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....