

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Jolanta Markowska

Protokolant: Klaudia Kwadrans

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 06 października 2025 r. przez wykonawcę: **K.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „Mazur-Junior” Hurt Owoce Warzywa-K.M.,**

ul. Parysowska 21, 08-400 Garwolin w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Garwolinie, ul. Lubelska 50, 08-400 Garwolin,**

orzeka:

- 1. umarza postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów naruszenia art. 241 ust. 1 i 2 Pzp oraz art. 16 pkt 1 i 2 Pzp, dotyczących kryterium oceny ofert;**
- 2. uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w Zadaniu nr 4 zamówienia oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert;**
- 3. kosztami postępowania odwoławczego obciąża zamawiającego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Garwolinie, ul. Lubelska 50, 08-400 Garwolin, i:**
 - 3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę: K.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „Mazur-Junior” Hurt Owoce Warzywa-K.M., ul. Parysowska 21, 08-400 Garwolin tytułem wpisu od odwołania,**
 - 3.2. zasądza kwotę 11 100 zł 00 gr (słownie: jedenaście tysięcy sto złotych zero groszy) od zamawiającego: Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Garwolinie, ul. Lubelska 50, 08-400 Garwolin a rzecz wykonawcy: K.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „Mazur-Junior” Hurt Owoce Warzywa-K.M., ul. Parysowska 21, 08-400 Garwolin stanowiącą koszty poniesione z tytułu wpisu oraz wynagrodzenia pełnomocnika.**

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.

Przewodniczący:

Sygn. akt: KIO 4298/25

Uzasadnienie

Zamawiający, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Garwolinie prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez negocjacji na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej „Pzp” w przedmiocie: „Dostawa żywności na potrzeby kuchni SP ZOZ Garwolin”. Zamówienie zostało podzielone na 7 Zadań. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 20 września 2024 roku w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 2025/BZP 00369645.

W dniu 01 października 2025 r. Zamawiający przekazał wykonawcom informację o wyborze oferty najkorzystniejszej w zakresie Zadania nr 4 zamówienia.

Wykonawca K.M. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „Mazur-Junior” Hurt Owoce Warzywa-K.M. z siedzibą w Garwolinie wniósł odwołanie wobec czynności wyboru oferty złożonej przez wykonawcę M.K. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą L.M., jako najkorzystniejszej w Zadaniu nr 4 zamówienia, pomimo zaistnienia przesłanek do odrzucenia tej oferty, jako zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Odwolujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów Pzp:

- I. art. 224 ust. 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, poprzez brak odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, pomimo tego, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę L.M. nie uzasadniają ceny podanej w ofercie;
- ewentualnie, na wypadek nie uwzględnienia przez Izbę powyższego zarzutu, - naruszenie art. 241 ust. 1 i 2 Pzp, poprzez ustalenie kryterium oceny oferty w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców), w

sposób, w którym nie jest ono związane z przedmiotem zamówienia, ponieważ cena zadeklarowana w ofercie nie jest ceną, po której dostarczane mają być towary (warzywa i owoce) na podstawie umowy mającej zostać zawartą w wyniku przeprowadzenia postępowania;

II.art. 16 pkt 1 i 2 Pzp, poprzez określenie kryterium oceny ofert w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców) w sposób naruszający wymóg zapewnienia uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania, ponieważ cena deklarowana w ofercie nie jest ceną, po której dostarczane mają być towary (warzywa i owoce) na podstawie umowy mającej zostać zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu:

I) powtórzenia czynności wyboru wykonawcy oraz odrzucenia oferty wykonawcy wybranego do realizacji zamówienia, tj. L.M., jako zawierającej rażąco niską cenę; ewentualnie, na wypadek nie uwzględnienia przez Izbę tego wniosku, II) nieważnienia postępowania i wyboru najkorzystniejszej oferty w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców); III) zmiany projektowanego postanowienia § 2 ust. 3 umowy stanowiącej załącznik nr 7 do Specyfikacji Warunków Zamówienia, tak aby cena zadeklarowana w ofercie była ceną, po której ma następować dostawa towarów (warzyw i owoców) przez określony czas wykonywania umowy, tj. pierwszy miesiąc wykonywania umowy, a po tym okresie obowiązywała cena wynikająca z cedyły giełdowej; IV) powtórzenia czynności, poprzez ponowne przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w części Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców) w sposób zgodny z Pzp, w szczególności poprzez poprawne określenie kryterium oceny ofert w zakresie ceny i uwzględnienie zmiany projektowanego postanowienia § 2 ust. 3 Umowy; a ponadto o zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, zgodnie z fakturą przedstawioną na rozprawie.

Odwołujący wniósł o przeprowadzenie dowodów z dokumentów:

- 1) Specyfikacji Warunków Zamówienia - na fakt dopuszczenia przez Zamawiającego składania ofert częściowych (pkt. IV SWZ) oraz wyszczególnienia części zamówienia w postaci Zadania nr 4 – warzywa i owoce (pkt. IV SWZ);
- 2) Wzoru Umowy dostawy stanowiącego Załącznik nr 7 do SWZ na fakt zawarcia we wzorze Umowy dostawy postanowienia, zgodnie z którym cena po której dostarczany ma być przedmiot umowy w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców) ustalana będzie na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno-Spożywczego „BRONISZE”, a nie cen wskazanych w ofercie złożonej w ramach postępowania,
- 3) Informacji o kwocie na sfinansowanie zamówienia z dnia 8 sierpnia 2025 r. na fakt kwoty 169.932,00 zł przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców),
- 4) Powiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty z dnia 1 października 2025 r. na fakt: dotrzymania terminu na wniesienie odwołania,
- 5) Informacji z otwarcia ofert – po uwzględnieniu poprawionej omyłki rachunkowej z dnia 11 września 2025 r. na fakt kryterium ceny jako jedynego kryterium, w ramach którego oferty złożone na Zadanie nr 4 różniły się między sobą i tym samym będące jedynym kryterium decydującym o wyborze najkorzystniejszej oferty, na fakt złożenia przez wybranego wykonawcę na Zadanie nr 4, tj. L.M., oferty w wysokości 45.900,00 zł netto (48.195,00 zł brutto),
- 6) Tabeli z porównaniem kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia i wartości najkorzystniejszej oferty na fakt rażąco niskiej ceny zaoferowanej przez wybranego wykonawcę na Zadanie nr 4, tj. L.M., w porównaniu do kwoty przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia w zakresie Zadania nr 4,
- 7) Notowania cen na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym S.A. z dnia 22 września 2025 r. (ceduła giełdowa) na fakt rynkowych cen poszczególnych towarów będących przedmiotem zamówienia w zakresie Zadania 4 (dostawa warzyw i owoców),
- 8) Wniosku o udostępnienie wyjaśnień i dowodów z dnia 6 października 2025 r. na fakt: zwrócenia się przez Odwołującego o udostępnienie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę, którego oferta została wybrana w zakresie Zadania nr 4, tj. L.M.,
- 9) Wyjaśnień wykonawcy L.M. w zakresie rażąco niskiej ceny z dnia 15 września 2025 r. na fakt: niewystarczających wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny udzielonych przez wybranego wykonawcę oraz pozyskiwania towarów z Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym S.A.

Odwołujący wyjaśnił, że złożył w postępowaniu ważną ofertę i ubiega się o udzielenie zamówienia, a jego oferta może zostać uznana za najkorzystniejszą. Oferta Odwołującego plasuje się na drugim miejscu w rankingu ofert opracowanym przez Zamawiającego na potrzeby wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu (Zadanie nr 4). Gdyby Zamawiający w prawidłowy sposób dokonał oceny oferty L.M., a także złożonych przez L.M. wyjaśnień rażąco niskiej ceny, to powinien był odrzucić ww. ofertę. W konsekwencji, jako najkorzystniejsza w postępowaniu powinna zostać wybrana oferta Odwołującego

Odwołujący wskazał, że zgodnie z pkt. XV SWZ, złożone oferty miały być oceniane według dwóch kryteriów: cena (waga 60%) oraz termin dostawy (waga 40%). Załącznikiem nr 7 do SWZ był wzór umowy, na podstawie którego mają zostać zawarte umowy z podmiotami, których oferty zostały wybrane jako najkorzystniejsze w poszczególnych częściach zamówienia.

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 3 Umowy:

„Strony zastrzegają stałość cen ofertowych przez cały okres trwania umowy – dotyczy zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 7 Natomiast odnośnie do zadanie nr 4 (warzywa i owoce) – wysokość cen każdorazowo ustalana będzie na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno - Spożywczego „BRONISZE” z dnia roboczego bezpośrednio poprzedzającego dostawę. Do każdej faktury Wykonawca zobowiązany będzie do przedstawienia jako załącznika wydruku notowań cen w/w giełdy, na podstawie którego nastąpiło wyliczenie cen.”

W dniu 21 sierpnia 2025 r. Zamawiający opublikował informację o kwocie na sfinansowanie zamówienia, która w zakresie Zadania nr 4 wynosi 169.932,00 zł.

W dniu 1 października 2025 r. Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszych ofert w poszczególnych częściach zamówienia. W części stanowiącej Zadanie nr 4 (dostawa warzyw i owoców) została wybrana, jako najkorzystniejsza, oferta złożona przez wykonawcę L.M. z ceną 45.900,00 zł netto (48.195,00 zł brutto), która jest niższa o 71% od wartości zamówienia oszacowanej przez Zamawiającego w tej części.

Na wniosek Odwołującego z dnia 6 października 2025 r. Zamawiający udostępnił wyjaśnienie wybranego wykonawcy z dnia 15 września 2025 r., w którym ww. wykonawca dołączył jedynie aktualne notowania cen na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym S.A. Dokument ten odnosi się wyłącznie do części pozycji towarów objętych zamówieniem (do 26 z 45 pozycji) i w żaden sposób nie pozwala na weryfikację zasadności cen przyjętych przez wykonawcę L.M. w ofercie.

Odwołujący podniósł, że wartość oferty wybranej rażąco odbiega od kwoty przeznaczonej przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia w zakresie Zadania nr 4. W ramach wyjaśnień ww. wykonawca przesłał Zamawiającemu pismo składające się z 3 zdań. W wyjaśnieniach ww. wykonawca wskazał jedynie, że oferta została złożona w oparciu o zakładane obniżki na Rynku Hurtowym Bronisze i że ma duże doświadczenie w zakresie prowadzonej działalności pozwalające na uzyskanie niższych cen u dostawców. Wybrany wykonawca nie przedłożył żadnych dowodów potwierdzających jego twierdzenia, co do przewidywanych obniżek (np. analizy rynkowe) czy relacji z dostawcami (np. zrealizowane w przeszłości umowy czy dokumenty potwierdzające możliwość uzyskania niższych cen). Ceny większości pozycji oferty są znacząco niższe od cen, które wynikają z dołączonej ceduły giełdowej, czego wybrany wykonawca również w żaden sposób nie uzasadnił ani nawet nie odniósł się do tej okoliczności. Tym samym, wyjaśnienia wybranego wykonawcy powinny zostać uznane przez Zamawiającego za nieprzekonujące i niewystarczające. Wyjaśnienia te w żaden sposób nie uzasadniają ceny podanej w ofercie i już na pierwszy rzut oka są całkowicie niewiarygodne i gołosłowne. Analiza przedmiotu zamówienia (dostawa warzyw i owoców) w połączeniu z aktualnymi cenami rynkowymi i brakiem wystarczających wyjaśnień wykonawcy co do rażąco niskiej ceny jednoznacznie wskazuje, że realizacja zamówienia po zaproponowanej przez wykonawcę cenie jest niemożliwa bez poniesienia strat, co może skutkować niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia. Taka sytuacja godzi w interesy Zamawiającego oraz narusza przepisy ustawy Pzp. W tej sytuacji, zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp, Zamawiający powinien był odrzucić ofertę wykonawcy L.M. z uwagi na brak uzasadnienia podanej w ofercie ceny. W związku z tym konieczne jest powtórzenie czynności wyboru wykonawcy na Zadanie nr 4 oraz odrzucenia oferty wykonawcy L.M., jako zawierającej rażąco niską cenę.

W uzasadnieniu zarzutów ewentualnych Odwołujący podniósł, że sformułowanie § 2 ust. 3 Umowy sprawia, że ceny zadeklarowane przez podmioty składające oferty w ramach części stanowiącej Zadanie nr 4 (dostawa warzyw i owoców) i będące oceniane jako główne kryterium (z wagą 60%) w postępowaniu, nie są cenami po których – w razie wybrania oferty jako najkorzystniejszej – byłyby realizowane dostawy. Cenami, po których realizowane mają być dostawy w ramach tej części zamówienia będą ceny każdorazowo ustalane na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno – Spożywczego „BRONISZE” z dnia roboczego bezpośrednio poprzedzającego dostawę. Oznacza to, że ceny zadeklarowane przez oferentów nie mają żadnego znaczenia dla cen, po których będą dokonywane dostawy, więc w zasadzie oferenci mogli zadeklarować ceny znacznie zaniżone w stosunku do rynkowych cen danych towarów (warzyw i owoców). Stanowi to naruszenie art. 241 ust. 1 i 2 Pzp, ponieważ cena zadeklarowana w ofertach nie ma żadnego związku z przedmiotem zamówienia. Jednocześnie takie ukształtowanie kryterium ceny oraz postanowień SWZ niewątpliwie prowadzi do naruszenia zasady przejrzystości określonej w art. 16 pkt 2 Pzp, zgodnie z którą postępowanie o udzielenie zamówienia musi być prowadzone w sposób czytelny, jasny i zrozumiały dla wszystkich uczestników, zwłaszcza wykonawców. Działanie to narusza również art. 16 pkt 1 Pzp, ponieważ wybór wykonawcy nie zapewnia zachowania uczciwej konkurencji. Skoro bowiem kryterium wyboru oferty nie jest związane z przedmiotem zamówienia, to faktycznie w ramach procedury wyboru, wykonawcy nie konkurują między sobą ceną – czyli kryterium,

które decyduje o wyborze oferty. Zamawiający musi jasno określać warunki udziału, kryteria oceny ofert i opis przedmiotu zamówienia, tak aby wykonywani biorący udział w postępowaniu mieli równe szanse. Postanowienia SWZ w zakresie kryterium ceny oraz §2 ust. 3 Umowy w istocie są ze sobą sprzeczne i mogły budzić wśród wykonawców istotne wątpliwości co do tego, jak należy interpretować kryterium ceny. Postanowienia Umowy prowadzą również do wypaczenia celu, jaki mają przepisy Pzp, czyli zapewnienia, że wykonawcy mogą rywalizować ze sobą na w ramach uczciwej konkurencji na jasnych i precyzyjnych zasadach.

Odwolujący podkreślił, że zdaje sobie sprawę ze zmienności cen na rynku owoców i warzyw, jednak w ocenie Odwołującego, cena zadeklarowana w ofercie powinna być ceną, po której ma nastąpić dostawa towarów (warzyw i owoców), co najmniej przez określony czas wykonywania umowy, tj. pierwszy miesiąc wykonywania umowy. Po tym okresie obowiązywać może cena wynikająca z cedy gieldowej.

W dniu 13 listopada 2025 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie – pismo z dnia 12 listopada 2025 r. Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania w całości. Zamawiający wniósł o:

1. przeprowadzenie dowodu z nast. dokumentów:

a) wyjaśnienia treści SWZ z 24-05-2024 r. na okoliczność, że wykonawcy w 2024 r. nie składali zapytań do SWZ odnośnie wzoru umowy, kryterium oceny ofert, zadania nr 4;

b) publikacji ogłoszenia zamówienia o Dostawie żywności na potrzeby kuchni SP ZOZ Garwolin z 2024 r. w BIP z 2024 r.;

- ogłoszenie o zamówieniu z 17-05-2024r.;

- informacji z otwarcia ofert z 2024;

- wezwania do rażąco niskiej ceny do firmy Mazur-Junior z 18-06-2024r.;

- powiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty z 18-07-2024r

na okoliczność, że Zamawiający w 2024 r. przeprowadził tożsamy przetarg a Odwołujący złożył najwyższej punktowaną ofertę;

c) publikacji ogłoszenia w BIP z 21.02.2023 r.;

- ogłoszenia o zamówieniu z 14-02-2023r.;

- informacji z otwarcia ofert z 22.02.2023r.;

- wezwania do rażąco niskiej ceny do firmy Mazur-Junior z 20-03-2023r.;

- wezwania do rażąco niskiej. ceny do firmy LOBO z 20-03-2023r.;

- powiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty z 21-04-2023r.;

na okoliczność, że Zamawiający w 2023 r. przeprowadził tożsamy przetarg a Odwołujący złożył najwyższej punktowaną ofertę;

d) wyjaśnienia firmy Mazur-Junior z 22.03.2023r.;

- odpowiedź firmy „Mazur-Junior” z 20.06.2024r.;

- odpowiedź firmy „Mazur-Junior” z 12.09.2025r.;

na okoliczność, że wyjaśnienia Odwołującego w zakresie rażąco niskiej ceny są takie same jak z 2023, 2024r. i z 2025r. oraz że Zamawiający je przyjmował.

e) wyjaśnienia firmy LOBO z 21.03.2023r.;

- wyjaśnienia firmy LOBO z 15.09.2025r.;

na okoliczność, że wyjaśnienia firmy LOBO w zakresie rażąco niskiej ceny są takie same jak z 2023 i z 2025r. oraz że Zamawiający je przyjmował;

2. przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka P. Joanny Cieślak — specjalisty z Ośrodka Zamówień Publicznych w Garwolinie na okoliczność, że w 2023 r. wykonawcy nie składali zapytań do SWZ, od lat postępowanie jest prowadzone na tych samych zasadach, zapytania, które wpłynęły od innych wykonawców nie dotyczyły kryterium oceny ofert ani wzoru umowy, Zamawiający przyjął wyjaśnienia wykonawców odnośnie rażącej niskiej ceny, ceny warzyw i owoców są sezonowe i dlatego nie można w umowie określać stałych cen, Zamawiający określił w przedmiotowym postępowaniu 2 kryteria oceny ofert.

Zamawiający wyjaśnił, że w prowadzonym postępowaniu, zgodnie z pkt IV ppkt 7 SWZ:

„Zamawiający wymaga utrzymania stałości cen ofertowych przez cały okres trwania umowy — dotyczy zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 7. Natomiast odnośnie do zadanie nr 4 (warzywa i owoce) — wysokość cen każdorazowo ustalana będzie na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno-Spożywczego „BRONISZE” z dnia roboczego bezpośrednio poprzedzającego dostawę. Do każdej faktury Wykonawca zobowiązany będzie do przedstawienia jako załącznika wydruku notowań cen w w gieldy, na podstawie którego nastąpiło wyliczenie cen.”

Zgodnie z pkt XV ppkt I SWZ, Zamawiający dokona oceny każdej z ofert wg nast. kryteriów:

1. Cena — waga 60%,

2. Termin dostawy — waga 40 %.

Po ogłoszeniu zamówienia do Zamawiającego nie wpłynęły zapytania do SWZ odnośnie Zadania nr 4. Zapytania, które wpłynęły od innych wykonawców nie dotyczyły kryterium oceny ofert ani wzoru umowy.

W dniu 21 sierpnia 2025 r. Zamawiający opublikował informację o kwocie na sfinansowanie zamówienia, która w zakresie Zadania nr 4 wyniosła 169.932 zł (szacunkowa wartość zamówienia).

W Zadaniu nr 4 „Warzywa i Owoce” — wpłynęły dwie oferty:

- 1) L.M. ul. Targowa 60, 08-400 Garwolin - w wysokości 48 195,00 zł,
- 2) „Mazur-Junior” Hurt Owoce -Warzywa” K.M. ul. Parysowska 21, 08-400 Garwolin – w wysokości 69 047,17 zł.

W dniu 8 września 2025 r. Zamawiający wezwał ww. wykonawców do złożenia wyjaśnień odnośnie rażącej niskiej ceny.

W dniu 15 września 2025 r. do Zamawiającego wpłynęły odpowiedzi na przedmiotowe wezwania:

1. Firma LOBO wyjaśnienia złożyła w dniu 15.09.2025r. Wykonawca zaznaczył, że przy kalkulacji cen warzyw i owoców wziął pod uwagę sezonową jesienną obniżkę cen. Ponadto Wykonawca podniósł, że od ponad 20 lat prowadzi działalność i z tego względu ma stałą bazę zaufanych dostawców, którzy dostarczają mu towar poniżej cen z giełdy Bronisze. Do wyjaśnień firma LOBO załączyła wydruk z giełdy Bronisze na 55 pozycji. Wydruk ten stał się podstawą do kalkulacji oferty.
2. Firma „Mazur-Junior” wyjaśnienia złożyła w dniu 15.09.2025r. Wykonawca zaznaczył, że rynek warzyw i owoców jest rynkiem dynamicznym gdzie ceny produktów ulegają ciągłym zmianom. Dotyczy to wzrostów jak i spadków. Dynamika cen powodowana jest różnymi czynnikami. Do kluczowych należy: fluktuacja popytu oraz podaży, warunki pogodowe oraz poziom stóp procentowych. Ponadto Wykonawca podniósł, że posiada ponad 34 letnie doświadczenie na tym rynku co przekłada się na posiadanie szerokiej bazy dostawców. Do wyjaśnień załączono 4 faktury na 12 pozycji.

Jednocześnie Zamawiający podkreślił, że w SWZ w Zadaniu nr 4 formularz asortymentowy obejmuje 45 pozycji.

W prowadzonym postępowaniu wszystkie wyjaśnienia uzyskane od 5 wykonawców odnośnie rażącej niskiej ceny zostały przez Zamawiającego przyjęte.

W dniu 1 października 2025r. Zamawiający opublikował informację o wyborze najkorzystniejszych ofert. W Zadaniu nr 4 firma LOBO zdobyła 100 pkt, a firma „Mazur-Junior” - 81 pkt. Zarówno firma LOBO, jak i „Mazur-Junior” w ofercie podali termin dostawy do 12 h tak więc każda z firm otrzymała maksymalną liczbę pkt w kryterium termin dostawy — 40 pkt. Najwyższej punktowana oferta w Zadaniu nr 4 została firma LOBO, ponieważ w kryterium ceny osiągnęła 60 pkt.

Zamawiający podkreślił, że nie jest prawdą, że w przedmiotowym postępowaniu jedynym kryterium oceny ofert była cena i wskazał, że dostawa warzyw i owoców ma swoją specyfikę, co słusznie zauważył Odwołujący w wyjaśnieniach odnośnie rażąco niskiej ceny. W tym zadaniu nie ma stałości cen z uwagi na sezonowe ceny tych artykułów. Co roku Zamawiający przeprowadza postępowanie na dostawę żywności na potrzeby kuchni. Zarówno zapisy SWZ- kryteria oceny ofert, jak i umowy, są takie same od lat. Umowy są zawierane na rok. Zamawiający powołał się na tożsame postępowania prowadzone w 2023 r. i 2024 r. i wyjaśnił, że zarówno Odwołujący, jak i wykonawca LOBO, jako lokalne firmy biorą udział w postępowaniach na dostawę warzyw i owoców na potrzeby kuchni szpitala. W 2023 i 2024 r. w ww. przetargach wygrał Odwołujący.

Zamawiający wyjaśnił, że ceny ofert w tym zadaniu na przestrzeni ostatnich 3 lat oscylowały wokół kwoty 50 tys. zł, tj. w 2023 r. — 2 oferty na 35 579,50 zł i 56 905,00 zł, w 2024 r. — oferta na 55 332,39 zł, w 2025 r. 2 oferty na 48 195 zł i 69 047 zł.

Zamawiający podkreślił, że Odwołujący dopiero po przegraniu tegorocznego postępowania zarzucił Zamawiającemu, że wybrał ofertę firmy LOBO w wysokości 48 195, zł która zawiera rażąco niską cenę, zaś sam Odwołujący w 2023 r. złożył ofertę na kwotę 35 579,50 zł oraz podniósł zarzut niezgodności z przepisami Pzp kryterium ceny w tym zadaniu.

Zamawiający wskazał, że wyjaśnienia Odwołującego w zakresie rażąco niskiej ceny są takie same jak z 2023 r. i 2024 r., różnią się tylko załącznikami. Zamawiający przyjął wyjaśnienia firmy Mazur-Junior z 12.09.2025r., ponieważ wykonawca załączył dokumenty na poparcie swoich tez.

Również wyjaśnienia firmy LOBO w zakresie rażąco niskiej ceny są takie same jak z 2023 r. Zamawiający przyjął wyjaśnienia firmy LOBO z 15.09.2025r., ponieważ wykonawca załączył notowania cen produktów z formularza asortymentowego na Warszawski Rolno-Spożywczy Rynku Hurtowym „Bronisze”, a więc notowań wymaganych w SWZ.

W ocenie Zamawiającego, w świetle powyższych okoliczności należy uznać, że zarzut jakoby Zamawiający dokonał wyboru firmy LOBO niezgodnie z przepisami w zakresie rażąco niskiej ceny jest chybiony.

Zdaniem Zamawiającego, zarzut, że kryterium oceny ofert w zakresie zadania nr 4 nie jest związane z

przedmiotem zamówienia ponieważ cena zadeklarowana w ofercie nie jest ceną po której mają być dostarczane towary jest również chybiony, ponieważ Zamawiający zastrzegł w SWZ, że ceny warzyw i owoców nie są stałe przez cały rok z uwagi na sezonowość.

Krajowa Izba Odwoławcza uwzględniając dokumentację postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dokumenty zgromadzone w aktach sprawy i wyjaśnienia złożone przez strony postępowania odwoławczego, ustaliła i zważyła, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał posiadanie legitymacji uprawniającej do wniesienia odwołania, stosownie do dyspozycji art. 505 ust. 1 Pzp.

Izba dopuściła dowody zgłoszone przez strony postępowania na okoliczności wskazane we wnioskach dowodowych.

Izba ustaliła, jak poniżej:

Przedmiotem zamówienia jest dostawa żywności na potrzeby kuchni SP ZOZ Garwolin. Opis przedmiotu zamówienia został zawarty w rozdziale IV SWZ. W Zadaniu nr 4 przedmiot zamówienia obejmuje dostawę warzyw i owoców.

Zgodnie z rozdziałem IV pkt 5 SWZ, *„Szczegółowy asortyment, wymagania, ilości zawiera Formularz asortymentowo-cenowy stanowiący załącznik nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia”*. Formularz powyższy należało złożyć wraz z ofertą, po wypełnieniu kolumny „Cena jednostkowa netto”, „wartość oferty netto”, „wartość oferty brutto” oraz „VAT%” dla każdej z 45 pozycji asortymentowych.

Zgodnie z rozdziałem XIV pkt 1 SWZ, cena podlegająca ocenie to cena – wartość brutto oferty w danym pakiecie. Zgodnie z pkt 2, *„Cena ofertowa musi uwzględniać wszystkie koszty związane z realizacją przedmiotu zamówienia zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia oraz postanowieniami umowy określonymi w SWZ. Cena musi uwzględniać koszty wytworzenia przedmiotu zamówienia, zapakowania, ubezpieczenia, dostarczenia do siedziby Zamawiającego”*. Zgodnie z pkt 6, *„Wyliczona cena oferty będzie służyć do porównania złożonych ofert.”*

Zamawiający zawarł w rozdziale IV pkt 7 SWZ postanowienie o treści:

„Zamawiający wymaga utrzymania stałości cen ofertowych przez cały okres trwania umowy — dotyczy zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 7. Natomiast odnośnie do zadania nr 4 (warzywa i owoce) — wysokość cen każdorazowo ustalana będzie na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno-Spożywczego „BRONISZE” z dnia roboczego bezpośrednio poprzedzającego dostawę. Do każdej faktury Wykonawca zobowiązany będzie do przedstawienia jako załącznika wydruku notowań cen w/w giełdy, na podstawie którego nastąpiło wyliczenie cen.”

Załącznikiem nr 7 do SWZ jest Wzór umowy. Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 3 Umowy:

„Strony zastrzegają stałość cen ofertowych przez cały okres trwania umowy – dotyczy zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 7. Natomiast odnośnie do zadania nr 4 (warzywa i owoce) – wysokość cen każdorazowo ustalana będzie na podstawie przeciętnych notowań z Warszawskiego Rynku Rolno - Spożywczego „BRONISZE” z dnia roboczego bezpośrednio poprzedzającego dostawę. Do każdej faktury Wykonawca zobowiązany będzie do przedstawienia jako załącznika wydruku notowań cen w/w giełdy, na podstawie którego nastąpiło wyliczenie cen.”

Wartość zamówienia w Zadaniu nr 4 została oszacowana przez Zamawiającego na podstawie kosztów ponoszonych przez Zamawiającego w ramach tożsamego zamówienia realizowanego w poprzednim roku i zgodnie z protokołem postępowania, wynosi 161 840,00 zł.

W Zadaniu nr 4 wpłynęły do Zamawiającego dwie oferty, złożone przez wykonawców:

- L.M. – z ceną 48 195,00 zł,
- „Mazur-Junior” Hurt Owoce -Warzywa” K.M.– z ceną 69 047,17 zł.

Obie oferty są ponad 30% niższe od wartości zamówienia, przy czym oferta złożona przez wykonawcę L.M. jest niższa o 71% od wartości zamówienia oszacowanej przez Zamawiającego.

W dniu 8 września 2025 r. Zamawiający wezwał obu ww. wykonawców do złożenia wyjaśnień dotyczących podejrzenia rażącej niskiej ceny w złożonych ofertach. Do obu wykonawców Zamawiający skierował wezwanie o takiej samej treści na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp. Zamawiający wskazał, że zaoferowana przez wykonawców cena budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ lub wynikającymi z odrębnych przepisów oraz wydaje się być rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wezwał wykonawców do przedstawienia wyjaśnień oraz złożenia dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu lub ich istotnych części składowych, w szczególności biorąc pod uwagę zapisy SWZ i specyfikę przedmiotu zamówienia (rozdział IV ust. 7 SWZ). Zamawiający wezwał również *do przedstawienia szczegółowej kalkulacji ceny ofertowej, uwzględniając powyższe aspekty wraz z dowodami*”, pouczając przy tym wykonawców, że zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp, obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

Wykonawca L.M. złożył wyjaśnienia w dniu 15 września 2025 r. Złożone wyjaśnienia zawierają krótkie oświadczenie wykonawcy, że cena jego oferty została skalkulowana w oparciu o aktualne ceny warzyw i owoców – wykonawca załączył na dowód aktualne notowania cen na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym S.A. z dnia 15 września 2025 r., tj. z dnia złożenia wyjaśnień. Wykonawca wskazał również, że z uwagi na duże wahania cen, zostały one skorygowane o zakładane przez wykonawcę obniżki co najmniej „do końca VI kwartału 2025 r.” Wykonawca powołał się także na ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zakresie prowadzonej działalności, co pozwala mu na uzyskanie cen poniżej minimalnych cen obowiązujących na Rynku Hurtowym Bronisze.

W danym stanie faktycznym Izba zważyła, co następuje:

Izba stwierdziła naruszenie przez Zamawiającego w prowadzonym postępowaniu przepisów art. 224 ust. 6 oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, poprzez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę L.M. jako zawierającej rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia, ponieważ wyjaśnienia złożone przez tego wykonawcę w trybie art. 224 ust. 1 Pzp nie uzasadniają ceny podanej w ofercie.

Izba wskazuje, że odrzucenie oferty wykonawcy z uwagi na wystąpienie rażąco niskiej ceny lub kosztu musi zostać poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, opisanym w art. 224 Pzp. Przepis ten określa warunki przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (polegającego na wezwaniu wykonawcy o wyjaśnienia, w tym przedstawienie dowodów w przedmiocie ceny rażąco niskiej) w okolicznościach, gdy zamawiający oceni, że cena lub koszt oferty wydają się rażąco niskie. Ponadto, przepis art. 224 ust. 2 Pzp wprowadza obligatoryjny obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia wyjaśnień, w okolicznościach określonych w tym przepisie. To Zamawiający decyduje o treści wezwania, a zatem może wezwać wykonawcę do wyjaśnienia szczegółowych okoliczności, których katalog w ustawie Pzp jest otwarty. Zgodnie z orzecznictwem, nie jest dopuszczalne odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, jeśli zamawiający nie przeprowadzi postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 224 Pzp. Zamawiający, żądając wyjaśnień, powinien wskazać w wezwaniu, dlaczego cena (koszt) oferty wydaje mu się rażąco niska oraz budzi jego wątpliwości.

Przepis art. 224 ust. 5 Pzp określa tzw. odwrócony ciężar dowodu, a tym samym, w odniesieniu do oceny wystąpienia ceny rażąco niskiej (lub rażąco niskiego kosztu) to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania (za pomocą wyjaśnień lub stosownych dokumentów), że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Jeżeli wykonawca nie wykaże w ramach złożonych wyjaśnień, że złożona przez niego oferta nie zawiera ceny rażąco niskiej, to taka oferta podlega odrzuceniu. Jednocześnie należy zauważyć, że nie oznacza to, że zamawiający jest zwolniony z uzasadnienia przyczyn odrzucenia oferty wraz z podaniem uzasadnienia prawnego i faktycznego opartego na okolicznościach wynikających z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz braku wykazania przez wykonawcę w sposób nienależyty okoliczności uzasadniających zaoferowaną cenę.

W świetle orzecznictwa Izby, „rażąco niska cena” to taka, która jest nierealistyczna, w sposób znaczący odbiega od cen rynkowych stosowanych w określonej branży oraz taka, która nie pokrywa kosztów świadczenia oferowanego przez wykonawcę. Dla dokonania prawidłowej oceny pod kątem rażąco niskiej ceny oferty konieczna jest zatem analiza kosztów i warunków działalności dostępnych danemu wykonawcy, kosztów prowadzenia przez niego działalności gospodarczej, efektywności itp. Ocena powyższa powinna być dokonywana w oparciu o złożone przez wykonawcę wyjaśnienia, które powinny być rzetelne, szczegółowe i w sposób kompletny uzasadniające wysokość zaoferowanej ceny. Dokonywana przez zamawiającego ocena wyjaśnień musi być przeprowadzona w odniesieniu do treści danego wezwania do złożenia wyjaśnień, sformułowanej przez Zamawiającego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Izba stwierdziła, że wyjaśnienia złożone przez wykonawcę L.M. z dnia 15 września 2025 r. wraz z załącznikiem - aktualne notowania cen na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym S.A. z dnia 15 września 2025 r. w żadnym stopniu nie uzasadniają zaoferowanej przez wykonawcę ceny. Wezwanie do wyjaśnień sformułowane przez Zamawiającego czyniło po stronie ww. wykonawcy obowiązek złożenia konkretnych i szczegółowych wyjaśnień umożliwiających Zamawiającemu ocenę, czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Wbrew jednoznacznemu żądaniu zawartemu w wezwaniu - przedstawienia szczegółowej kalkulacji ceny oferty oraz przedłożenia stosownych dowodów - ww. wykonawca nie przedstawił żadnej kalkulacji kosztów realizacji zamówienia ani dowodów, które uzasadniałyby przyjęte przez wykonawcę w ofercie ceny jednostkowe produktów ani ceny całkowitej oferty. Wyjaśnienia są zdawkowe, na rażącym wręcz poziomie ogólności, który w żaden sposób nie pozwalał Zamawiającemu na ocenę, że oferta ta została prawidłowo skalkulowana z uwzględnieniem wszystkich realnych kosztów realizacji zamówienia. Ceny podane przez ww. wykonawcę w formularzu asortymentowo-cenowym są dla części produktów kilkakrotnie niższe od najniższych minimalnych cen giełdowych tych produktów. Dodatkowo w ofercie wskazana cena powinna uwzględniać nie tylko ceny warzyw i owoców ale również wszystkie pozostałe koszty konieczne do prawidłowego wykonania zamówienia, zgodnie z postanowieniami SWZ. Wykonawca L.M. w żaden sposób nie uzasadnił w wyjaśnieniach ani wysokości cen jednostkowych wskazanych w formularzu ofertowym, ani całkowitej ceny oferty na Zadanie nr 4.

Izba podkreśla, że procedura przewidziana w art. 224 ust. 1 Pzp służy ocenie przez Zamawiającego, czy dana oferta pozwala na wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ. Procedura ta nie może być wyłącznie traktowana jako formalny obowiązek, czy to po stronie Zamawiającego – w zakresie czynności wezwania, czy też po stronie wykonawcy – jako obowiązek przedstawienia formalnej odpowiedzi na wezwanie. Tymczasem w niniejszej sprawie Zamawiający wyjaśnił, że ci sami wykonawcy składają od trzech lat oferty, są wzywani do wyjaśnień i składają wyjaśnienia w zakresie podejrzenia rażąco niskiej ceny o takiej samej ogólnikowej treści oraz nie przedstawiając żadnej kalkulacji ceny.

Zamawiający potwierdził jednocześnie na rozprawie, że zgodnie z SWZ, w Zadaniu nr 4 wynagrodzenie wykonawcy nie opiera się na cenie podanej w ofercie ani na cenach jednostkowych wskazanych przez wykonawcę w formularzu asortymentowo-cenowym, lecz na cenach obowiązujących na giełdzie w trakcie realizacji dostaw. W tych okolicznościach cena oferty ma znaczenie wyłącznie formalne, tj. na potrzeby porównania ofert w ramach ustalonego kryterium, ale nie ma żadnego znaczenia w kontekście realizacji danego przedmiotu zamówienia. Izba podkreśla, że nawet jednak w takim przypadku nie można uznać, że ceny ofert mogą być skalkulowane dowolnie oraz że nie muszą być rzetelnie skalkulowane i uzasadnione przez wykonawców. W prowadzonym postępowaniu Zamawiający błędnie przeprowadził badanie i ocenę ofert, przyjmując że wyjaśnienia zawierające krótkie oświadczenie wykonawcy i przykładowy cennik z giełdy owocowo-warzywnej (z dnia, w którym wykonawca złożył wyjaśnienia), a jednocześnie niezawierające szczegółowej kalkulacji, której przedstawienia wraz z dowodami wymagał sam Zamawiający w wezwaniu, spełniają wymogi ustawy Pzp oraz potwierdzają prawidłowe skalkulowanie ceny oferty, zgodnie z warunkami SWZ.

Na marginesie jedynie Izba wskazuje, że w danym stanie faktycznym sprawy skierowanie do wykonawcy ponownego wezwania do wyjaśnień naruszałoby zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. W orzecznictwie wskazuje się, że ponowne wezwanie do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty jest możliwe, pod warunkiem dołożenia przez wykonawcę należytej staranności przy składaniu wyjaśnień na pierwsze wezwanie. Jak wskazano m.in. w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie- XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 27 sierpnia 2021 r., sygn. akt XXIII Zs 63/21, powtórne wezwanie do złożenia wyjaśnień może mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach i tylko wówczas, gdy wykonawca złożył rzetelnie pierwsze wyjaśnienia.

Reasumując, Izba stwierdziła, że Zamawiający w zakresie Zadania nr 4 dokonał wyboru oferty wykonawcy L.M. z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Należało bowiem stwierdzić, że oferta tego wykonawcy zawiera rażąco niską cenę, biorąc pod uwagę, że wykonawca w złożonych wyjaśnieniach nie uzasadnił ceny podanej w ofercie, co narusza wprost art. 224 ust. 6 oraz 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Wyjaśnienia złożone przez ww. wykonawcę powinny zostać ocenione przez Zamawiającego jako niewystarczające, które nie uzasadniają ceny podanej w ofercie. Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp, Zamawiający był zobowiązany odrzucić ofertę wykonawcy L.M. również ze względu na brak złożenia wyjaśnień w zakresie objętym wezwaniem, w szczególności brak przedłożenia kalkulacji ceny oraz brak przedłożenia dowodów w zakresie uzasadnienia podanej w ofercie ceny. Okoliczność, że co roku dany wykonawca (podobnie jak Odwołujący) składa takie same wyjaśnienia w żaden sposób nie usprawiedliwia pobieżnej oceny przez Zamawiającego złożonych przez ww. wykonawcę wyjaśnień. Podobnie też fakt, że co roku Zamawiający przyjmuje tożsame wyjaśnienia jako prawidłowe nie usprawiedliwia w żaden sposób pozytywnej oceny wyjaśnień, będących przedmiotem badania w niniejszej sprawie.

Zarzuty przedstawione w odwołaniu, jako ewentualne, tj. zarzut naruszenia art. 241 ust. 1 i 2 Pzp, poprzez ustalenie kryterium oceny oferty w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców), w sposób, w którym nie jest ono związane z przedmiotem zamówienia, ponieważ cena zadeklarowana w ofercie nie jest ceną, po której dostarczane mają być towary (warzywa i owoce) na podstawie umowy mającej zostać zawartą w wyniku przeprowadzenia postępowania oraz zarzut naruszenia art. 16 pkt 1 i 2 Pzp, poprzez określenie kryterium oceny ofert w zakresie Zadania nr 4 (dostawa warzyw i owoców) w sposób naruszający wymóg zapewnienia uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania, ponieważ cena deklarowana w ofercie nie jest ceną, po której dostarczane mają być towary (warzywa i owoce) na podstawie umowy mającej zostać zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania, zostały cofnięte przez Odwołującego w toku posiedzenia. W związku powyższym nie podlegały one rozpoznaniu na rozprawie. Dodatkowo Izba wskazuje, że zarzuty te - dotyczące postanowień ogłoszenia o zamówieniu oraz SWZ, powinny być podnoszone w terminie określonym w art. 515 ust. 2 pkt 2 Pzp który należy liczyć od dnia publikacji dokumentów zamówienia.

Uwzględniając powyższy stan rzeczy, ustalony w toku postępowania, Izba orzekła, jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 557 i art. 575 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320) oraz § 5 pkt 1 i 2 oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów

kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz.U. z 2020 r. 2437).

Przewodniczący: