Sygn. akt: KIO 5545/25

WYROK

Warszawa, dnia 30 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:
Przewodnicząca: Elżbieta Dobrenko
Protokolant:Piotr Cegłowski
po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 10 grudnia 2025 r. przez wykonawcę Gastro Serwis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi
w postępowaniu prowadzonym przez Miasto Łódź Dom Pomocy Społecznej przy
ul. Spadkowej 4/6 w Łodzi
przy udziale wykonawcy I.D., prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Gastro I.D., zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1.Odrzuca odwołanie w części dotyczącej zarzutu nr 1.
2.Uwzględnia odwołanie w zakresie zarzutu nr 2 oraz nr 3 i nakazuje zamawiającemu – Miastu Łódź Dom Pomocy Społecznej przy ul. Spadkowej 4/6 w Łodzi unieważnienie czynności unieważnienia postępowania, unieważnienie czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert.
3.Kosztami postępowania obciąża wykonawcę Gastro Serwis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Łodzi w 1/3 oraz zamawiającego – Miasto Łódź Dom Pomocy Społecznej przy ul. Spadkowej 4/6 w Łodzi w 2/3 i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), obejmującą poniesiony przez odwołującego koszt wynagrodzenia pełnomocnika oraz kwotę 17 zł 00 gr (siedemnaście złotych zero groszy), poniesioną przez odwołującego tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.
4.Zasądza od zamawiającego Miasta Łódź Dom Pomocy Społecznej przy ul. Spadkowej 4/6 w Łodzi na rzecz wykonawcy Gastro Serwis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Łodzi kwotę 12 411 zł 00 gr (dwanaście tysięcy czterysta jedenaście złotych zero 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:……..

Sygn. akt: KIO 5545/25

Uzasadnienie

Zamawiający Dom Pomocy Społecznej przy ul. Spadkowej 4/6 w Łodzi, dalej: „*zamawiający*” prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „*ustawa Pzp*” postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn.: „Usługa restauracyjna polegająca na zapewnienie całodziennej obsługi w zakresie żywienia 178 mieszkańców Domu Pomocy Społecznej w Łodzi, ul. Spadkowa 4/6”, dalej: „*postępowanie”*.
Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 17 października 2025 r. pod numerem 683951-2025.
10 grudnia 2025 r. wykonawca Gastro Serwis Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Łodzi, dalej: „*odwołujący*” wniósł odwołanie na niezgodną z przepisami czynność zamawiającego podjętą w postępowaniu, polegającą na:
- odrzuceniu oferty odwołującego, na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, ze względu na rzekomo niską cenę zawartą w ofercie odwołującego,
-unieważnienia postępowania w sprawie na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, gdyż wszystkie oferty zostały odrzucone.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:
1.art. 224 ustawy Pzp poprzez żądanie od odwołującego wyjaśnień w zakresie rzekomo rażąco niskiej ceny,
2.art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp poprzez odrzucenie oferty odwołującego, pomimo że złożone wyjaśnienia wraz z dowodami uzasadniały w pełni podaną w ofercie i nie było podstaw do odrzucenia oferty

odwołującego,

3.art. 255 pkt 2 ustawy Pzp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie poprzez unieważnienie postępowania w sprawie, pomimo że nie zaistniały podstawy do odrzucenia oferty odwołującego.

Odwołujący wniósł o nakazanie zamawiającemu:

1.unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego oraz unieważnienia postępowania w sprawie,

2.nakazanie zmawiającemu wykonania czynności wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej.

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 I.D., prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Gastro I.D., dalej: „*przystępujący*".

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

Odwołujący zgłosił opozycję wobec przystąpienia ww. wykonawcy wskazując, że zgłaszający nie ma interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść zamawiającego.

Izba oddaliła opozycję, wskazując, że interes, o którym mowa w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp jest pojęciem szerszym niż interes we wniesieniu odwołania, w myśl przepisu art. 505 ust.

1 ustawy Pzp. Wobec powyższego, co do zasady, nie jest konieczne wykazywanie przez zgłaszającego przystąpienie, że uzyskanie rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje umożliwi mu wprost uzyskanie zamówienia, aby uzyskać status przystępującego wystarczające będzie zainteresowanie wynikiem sprawy, zgodnie ze stanowiskiem strony, do której zgłasza się przystąpienie.

W odpowiedzi na odwołanie zamawiający – piśmie z 21 stycznia 2026 r. wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

Przystępujący podzielił stanowisko zamawiającego.

Izba ustaliła, że zamawiający prowadzi postępowanie o udzielnie zamówienia, którego przedmiotem jest usługa restauracyjna polegająca na zapewnienie całodziennej obsługi

w zakresie żywienia 178 mieszkańców Domu Pomocy Społecznej w Łodzi, ul. Spadkowa 4/6.

W Załączniku nr 1 do SWZ Opis Przedmiotu Zamówienia przewidziano:

„54.Zamawiający wymaga zatrudnienia przez Wykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art.

22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U.2023 poz.1465). tj. osób wykonujących w trakcie realizacji zamówienia na usługi restauracyjne następujące czynności.: gotowanie /przyrządzanie posiłków, wydawanie posiłków, usługi dietetyka.

55.Zamawiający wymaga, aby do realizacji niniejszego zamówienia w siedzibie Zamawiającego, Wykonawca dysponował personelem w liczbie:

- szef kuchni – minimum 1 osoba z wykształceniem kierunkowym,
- kucharz/kucharka – minimum 3 osoby z wykształceniem kierunkowym,
- pomoc kuchenna - 4 osoby,
- dietetyk – 1 osoba z wykształceniem kierunkowym i z co najmniej 5 letnim stażem na stanowisku dietetyka.

Pod pojęciem dysponowania personelem Zamawiający rozumie liczbę pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – tj. przynajmniej 9 osób, które winny

być bezpośrednio zatrudnione przez Wykonawcę na umowę o pracę na okres nie krótszy

niż przewidywany okres realizacji niniejszego zamówienia."

21 listopada 2025 r. zamawiający skierował do odwołującego, na podstawie art. 224 ust.

1 ustawy Pzp, wezwanie o następującej treści:

„Działając na podstawie art. 224 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.) (dalej zwana „ustawą Pzp"), w związku z tym, że zaoferowana cena wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oraz istotnych części składowych zaoferowanej ceny.

Wyjaśnienia, o których mowa powyżej muszą dotyczyć w szczególności:

-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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;
-zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie."

W odpowiedzi na wezwanie zamawiającego z 22 listopada 2025 r. odwołujący złożył wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny oferty – pismo z 26 listopada 2025 r. załączając do wyjaśnień dowody.

5 grudnia 2025 r. zamawiający opublikował informację o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp z uwagi odrzucenie wszystkich ofert oraz odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp, ofert, w tym oferty odwołującego.

W uzasadnieniu odrzucenia oferty odwołującego zamawiający odnosząc się do przedstawionej przez odwołującego tabeli z kalkulacją zatrudnienia wskazał:

„Tabela wskazuje:
•liczba etatów: 6,75,
•liczba osób: 9.
Wykonawca deklaruje zatrudnienie 9 osób, ale tylko na 6,75 etatu łącznie, takie zatrudnienie może naruszyć art. 129 Kodeksu pracy Ponadto zatrudnienie szefa kuchni (1 etat), kucharzy (2,5 etatu), pomocy kuchennych (3 etaty) przez 365 dni w roku spowoduje:
•brak wystarczającej obsady na zmianach umożliwiających należyte wykonanie usługi,
•brak obsady kadrowej na zastępstwa za osoby przebywające na urlopach wypoczynkowych i ewentualnych absencjach chorobowych,
•ryzyko niezachowania odpoczynku dobowego i tygodniowego pracowników, a tym samym narusza zapisy SWZ.
•W przedstawionym wyliczeniu w tabeli wynika, że Wykonawca uwzględnił jedynie koszt związany z prawem pracownika do urlopu (kolumna 1/12 urlopu), Tym samym zaniżył koszty zatrudnienia, ponieważ: zaniżył liczbę stale dostępnych pracowników,
•nie uwzględnił kosztów zastępstw urlopowych/chorobowych.
•nie uwzględnił kosztów pracy wynikających z pełnej obróbki produktów w procesie przygotowania posiłków (zakaz stosowania półproduktów i produktów gotowych),
•nie uwzględnił kosztów obligatoryjnych szkoleń, badań lekarskich, odzieży roboczej.

2. Brak kalkulacji kosztów diet specjalnych.

OPZ wymaga przygotowania posiłków diety PKU dla 2 osób.
W kalkulacji wykonawcy nie uwzględniono:
•wyszczególnienia kosztów produktów specjalistycznych,
•różnicy kosztowej względem diety normalnej.
To kolejny sygnał, że kalkulacja jest nierzetelna ponieważ dieta PKU jest jedną z najdroższych diet w żywieniu zbiorowym.

3. Brak pełnej kalkulacji kosztów wynikających z eksploatacji budynku

Wykonawca nie wskazał:
•pełnych kosztów odbioru odpadów komunalnych uwzględniających realną produkcję odpadów,
•kosztów związanych z odbiorem odpadów BIO,
•kosztów przeprowadzania deratyzacji, dezynsekcji.
•kosztów wynikających z ewentualnych napraw, drobnych remontów, modernizacji- wynikających z eksploatacji budynku.
To oznacza, że koszty są zaniżone.

4. Oświadczenie o „zysku 4–8%" nie wynika z żadnych realnych podstaw

Wykonawca deklaruje zysk od 4-8% (str. 5). Przy tak niedoszacowanych kosztach (zaniżona liczba etatów, brak pełnych kalkulacji) realny zysk byłby ujemny. Wykonawca nie przedstawia żadnych wyliczeń pokazujących osiągalność zysku co oznacza że nierealne jest wykonanie zamówienia zgodnego z SWZ w cenie zaoferowanej przez Wykonawcę.

PODSUMOWANIE

Wyjaśnienia Firmy Gastro Serwis Sp. Z o. o. są niewystarczające i nierzetelne, a przyjęte założenia kosztowe – nierealne w świetle SWZ i OPZ:

1.zatrudnienie 9 osób w wymiarze mniejszym niż pełny etat nie gwarantuje wykonania usługi zgodnie z SWZ,
2.założenia organizacji pracy pracowników są niewiarygodne,
3.koszty pracy zostały zaniżone,

4.koszty żywności zostały zaniżone w szczególności dla diet specjalnych,
5.brak pełnego rozliczenia kosztów odbioru odpadów, deratyzacji, dezynsekcji,
6.brak uwzględnienia środków na ewentualne inwestycje i remonty.
7.konieczność świadczenia usługi 365 dni w roku – niezabezpieczona w kosztach.

Wyjaśnienia wykonawcy nie potwierdzają, że cena nie jest rażąco niska, i nie wykazują, że wykonawca jest w stanie zrealizować zamówienie zgodnie z SWZ."

Zarzut nr 1

Zgodnie z przepisem art. 224 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Stosownie do przepisu art. 515 ust. 1 ustawy Pzp, odwołanie wnosi się:

1) w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne, w terminie:

a) 10 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,

b) 15 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana w sposób inny niż określony w lit. a.

Odwołujący na rozprawie podtrzymał zarzut nr 1.

Izba odrzuciła odwołanie w zakresie zarzutu nr 1, w którym odwołujący kwestionował zasadność żądania od niego przedstawienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Odwołujący wyjaśnienia złożył – pismo z 26 listopada 2025 r., mimo, że również w tym piśmie nie zgadzał się z wezwaniem.

Odwołujący negując zasadność wezwania do wyjaśnień nie skorzystał ze środków ochrony prawnej i nie wniósł odwołania na czynność wezwania go do wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty.

Wobec powyższego Izba uznała, że zarzut nr 1 jest zarzutem spóźnionym. Odwołanie we wskazanym powyżej zakresie powinno być wniesione w terminie, o którym mowa w art. 515 ust. 1 ustawy Pzp.

Zarzut nr 1 odwołania podlegał odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt 3 ustawy Pzp: Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie.

Zarzut nr 2

Zgodnie z przepisem 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.

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

Stosowanie do przepisu art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wszystkie złożone wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferty podlegały odrzuceniu.

Izba uwzględniła odwołanie w zakresie zarzutu nr 2 i 3, mając na uwadze treść ogólnego wezwania do wyjaśnienia w zakresie wyliczenia ceny oferty. Wyjaśnienia, jak wskazywał w wezwaniu zamawiający musiały dotyczyć, w szczególności:

-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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

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

Ocena złożonych przez wykonawcę wyjaśnień jest dokonywana w kontekście wezwania skierowanego do wykonawcy – oczekiwań zamawiającego co do ich zakresu.

W oparciu o treść wezwania należy badać, czy wykonawca sprostał obowiązkowi wykazania, że cena przez niego oferowana nie jest rażąco niska.

Izba stwierdziła, że biorąc pod uwagę zakres wezwania do przedstawienia wyliczenia ceny oferty zamawiający nie dokonał rzetelnej oceny wyjaśnień złożonych przez odwołującego.
Zamawiający w uzasadnieniu czynności odrzucenia oferty odwołującego wskazał, że brak wystarczającej obsady na zmianach uniemożliwi należyte wykonanie usługi, istnieje ryzyko niezachowania odpoczynku dobowego i tygodniowego pracowników, co narusza zapisy SWZ. Jednak zamawiający nie odniósł się powyższych stwierdzeń do konkretnych postanowień SWZ. W postanowieniach SWZ nie przewidziano obowiązku zatrudnienia personelu w pełnym wymiarze czasu pracy. Jak słusznie podniósł odwołujący, zamawiający wymagał, aby do realizacji zamówienia wykonawca dysponował określoną w SWZ liczbą personelu, a nie dysponowania personelem zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy.
Zamawiający w piśmie z 21 stycznia 2026 r. – odpowiedzi na odwołanie wskazywał, że odwołujący nie przedstawił przekonującej, policzalnej symulacji zatrudnienia, potwierdzającej, że zaoferowana cena jest realna i umożliwia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami SWZ, lecz jak wynika z wezwania do wyjaśniania rażąco niskiej ceny przedstawienia takiej symulacji nie żądał.
Zamawiający zarzucając, że założenia organizacji pracy pracowników są niewiarygodne, nie wyjaśnił jednak, dlaczego.
Zamawiający wskazał również, że nie znalazły się pełne koszty odbioru odpadów komunalnych, natomiast pkt 4 Odpady w wyjaśnieniach dotyczył odpadów. Zamawiający nie wyjaśnił, dlaczego uznał, że koszty dotyczycące odpadów były niepełne.
Należy wskazać również, że zamawiający założył, że odwołujący nie uwzględnił w kalkulacji kosztów przeprowadzenia deratyzacji, dezynsekcji, natomiast odwołujący twierdził, koszty powyższe zostały przez niego uwzględnione w pozycji środki czystości.
Ponadto zamawiający wskazał na brak kalkulacji kosztów diet specjalnych, pomimo że jak wynika z treści wezwania nie wymagał złożenia kalkulacji kosztów diet specjalnych.
Zamawiający w wypadku dalszych wątpliwości co do złożonych już wyjaśnień miał możliwość żądania ich wyjaśnienia, jednak z takiej możliwości nie skorzystał.
Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności decyzja zamawiającego o odrzuceniu oferty odwołującego była nieprawidłowa.
Wobec powyższego zarzut nr 2 odwołania został przez Izbę uwzględniony.
W konsekwencji nieprawidłowa była czynność unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, ponieważ jedna z ofert została w sposób nieprawidłowy odrzucona.
Izba przyjęła, że w zarzucie nr 3 odwołania odwołujący błędnie wskazał na umorzenie postępowania, ale ponieważ przywołał podstawę prawną - przepis art. 255 pkt 2 ustawy Pzp, nie ulega wątpliwości, że chodziło o unieważnienie postępowania.
O kosztach postępowania Izba orzekła na podstawie art. 575 ustawy Pzp oraz art. § 7 ust.
1 pkt 1 oraz § 8 ust. 1 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 uwzględnienia odwołania w zakresie 2 zarzutów oraz odrzucenia odwołania w zakresie jednego zarzutu koszty postępowania odwoławczego ponosi odpowiednio zamawiający
i odwołujący.
Izba nie uwzględniła wniosku przystępującego o zasądzenie kosztów postępowania na jego rzecz.
Jeśli chodzi o uczestnika postępowania, Izba orzeka o kosztach postępowania tylko
w przypadku wniesienia przez niego sprzeciwu, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 oraz ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ww. rozporządzenia.
Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Przewodnicząca:……