Sygn. akt: KIO 1294/26

WYROK

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Maria Kacprzyk
Protokolantka:Sylwia Podniesińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 19 marca 2026 r. przez wykonawcę Romana Lipowicza prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą L.R., w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego 2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie,

orzeka:

1.oddala odwołanie;
2.kosztami postępowania obciąża odwołującego:

2.1 zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez zamawiającego tytułem wynagrodzenia pełnomocnika;

2.2zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione przez zamawiającego.

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 1294/26

Uzasadnienie

Zamawiający - 2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawię prowadzi w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie pn.: *„Dostawa czekolad, wyrobów cukierniczych, deserów oraz używek”*, nr postępowania: D/175/2025, dalej zwane: „Postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 10 grudnia 2025 roku pod numerem: 819304-2025. Wartość zamówienia przekracza progi unijne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), dalej zwanej „Pzp”.

W dniu 19 marca 2026 r. wykonawca R.L. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą L.R. (dalej: „Odwołujący”), działając na podstawie art. 505 ust. 1, art. 513 pkt 1 i 2, art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie od czynności wyboru najkorzystniejszej oferty z dnia 9 marca 2026 r. w odniesieniu do zadań nr 1-4 oraz nr 6, 8 i 9.

Odwołujący zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego zarzucił naruszenie następujących przepisów:

1)art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy GASTROMAX, pomimo iż złożona przez niego oferta sporządzona została na nieaktualnym Formularzu oferty, wskutek czego oferta nie zawiera wyceny wszystkich produktów objętych przedmiotem zamówienia w zadaniach nr 1, 2, 3 i 4;

2)art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy BLUGEL w zadaniach nr 6 i 8, pomimo iż złożone przez niego wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie były wyczerpujące i wiarygodne, ani też poparte stosownymi dowodami, które to potwierdzałby wysokość osiągniętego zysku, uzyskanych rabatów czy też ponoszonych kosztów pracy;

3)art. 107 ust. 2 Pzp poprzez zaniechanie wezwania wykonawcy BLUGEL do uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych, pomimo iż złożone przez niego zaświadczenie wydane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu o sprawowaniu nadzoru nad stosowaniem zasad wdrożonego sytemu HACCP nie jest aktualne.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu:

2) zobowiązanie Zamawiającego do unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty w zadaniach nr 1, 2, 3 i 4 oraz nr 6, 8 i 9;

3) zobowiązanie Zamawiającego do odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę GASTROMAX w zadaniach nr 1, 2, 3 i 4 na podstawie art 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy;

4) zobowiązanie Zamawiającego do odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę BLUGEL w zadaniach nr 6 i 8 na podstawie art 226 ust. 1 pkt 8 Ustawy;

5) zobowiązanie Zamawiającego do powtórzenia czynności badania i oceny ofert w zadaniach nr 1, 2, 3, 4 oraz nr 6, 8 i 9, z udziałem oferty Odwołującego i uwzględnieniem konsekwencji stawianych Zamawiającemu zarzutów;

6) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego i przygotowania treści odwołania, w kwocie 3 600,00 zł (słownie: trzy tysiące sześćset złotych) według norm przepisanych.

Odwołujący podał, że posiada interes we wniesieniu niniejszego odwołania, ponieważ w wyniku braku odrzucenia ofert wykonawców GASTROMAX oraz BLUGEL i uznaniu złożonej przez nich ofert za najkorzystniejsze, pomimo niezgodności z warunkami zamówienia oraz rażąco niskiej ceny, Odwołujący poniósł szkodę w postaci braku możliwości wyboru jako najkorzystniejszej oferty Odwołującego złożonej w przedmiotowym postępowaniu w zadaniach nr 1-4 oraz nr 6, 8 i 9.).

Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów.

Co do zarzutu nr 1, Odwołujący wskazał, że oferta złożona przez GASTROMAX została sporządzona na nieobowiązującym w chwili składania ofert wzorze i nie obejmuje modyfikacji polegającej na dodaniu nowej wymaganej gramatury 60 g dla pozycji nr: 14 „Chipsy zielona cebulka", 15 „Chipsy papryka słodka" oraz 16 „Chipsy solone", obok dotychczasowych gramatur 70 g / 75 g / 80 g / 100 g. Zaoferowane przez wykonawcę GASTROMAX dostawy chipsów w zadaniach nr 1, 2, 3 i 4 są wobec tego niezgodne w tym zakresie z warunkami zamówienia określonymi przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia, do których zalicza się w szczególności Specyfikacja Warunków Zamówienia wraz z załącznikami.

Co do zarzutu nr 2, Odwołujący wskazał, że złożone przez BLUGEL wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie były wyczerpujące i wiarygodne, ani też poparte stosownymi dowodami, które to potwierdzałby wysokość osiągniętego zysku, uzyskanych rabatów czy też ponoszonych kosztów pracy. W ocenie Odwołującego wyjaśnienia te są niezwykle ogólnikowe i lakoniczne, zaś wykonawca BLUGEL nie sprostał ciężarowi obalenia domniemania prawnego, iż oferowana przez niego cena nie jest rażąco niska. Wykonawca BLUGEL nie pofatygował się nawet, aby przedstawić szczegółową kalkulację ceny całkowitej jego oferty w ramach składanych przez siebie wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Wykonawca ten ograniczył się bowiem w zasadzie do ogólnikowego zapewnienia, że wszystkie pozycje cenowe zostały przeze niego prawidłowo skalkulowane w przeliczeniu ceny na kilogram. Przy czym składając swe wyjaśnienia posłużył się pojęciami nieostrymi takimi jak „*wieloletnia współpraca*" czy też „*posiadanie dużego magazynu*". Nie sposób wobec tego zweryfikować realność oferowanej przez tego wykonawcę ceny całkowitej oferty, która to odbiega w skrajnym przypadku o ponad 47% od wartość szacowanej zamówienia określonej przed wszczęciem postępowania. Ponadto, w treści swych wyjaśnień wykonawca BLUGEL oświadczył, że ma on wynegocjowane bardzo dobre warunki zakupowe oraz codziennie realizuje dostawy do ponad 100 jednostek publicznych na terenie całego kraju, dzięki czemu nie stanowi dla niego dużego kosztu fakt, iż zamówienie będzie realizowane do wielu jednostek w różnych miejscach Polski. Przy czym, nie wskazał on żadnej z nazw tych rzekomo realizowanych zadań (dostaw), ani też jakichkolwiek danych referencyjnych. Zamawiający nie mógł zatem zweryfikować prawdziwości tych twierdzeń, co w konsekwencji nie pozwala na obalenie domniemania rażąco niskiej ceny w przypadku oferty tego wykonawcy.

Odwołujący wskazał, że wykonawca BLUGEL nie odniósł się merytorycznie do większości zagadnień wskazanych przez Zamawiającego w wezwaniu do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny, w szczególności w zakresie: dokładnej kalkulacji ceny, kosztów transportu i logistyki, zarządzania łańcuchem dostaw, sposobu organizacji pracy pracowników personelu oraz sposobu osiągnięcia deklarowanego zysku. Wykonawca wskazał jedynie, że zakłada osiągnięcie zysku na poziomie około 3%, nie przedstawiając żadnych wyliczeń potwierdzających tę wartość.

Odwołujący dostrzegł, że jedynymi załączonymi do ww. wyjaśnień dokumentami były faktury zakupowe, które budzą poważne wątpliwości co do ich wartości dowodowej. Wszystkie faktury przedstawione przez wykonawcę BLUGEL jako dowód kalkulacji ceny pochodzą od jednego podmiotu gospodarczego – BLUMAK Maciej Uchański. Jednocześnie ta sama osoba figuruje w CEIDG wykonawcy BLUGEL jako zarządca sukcesyjny.

Dodatkowo analiza przedstawionych faktur VAT wykazała, że zdaniem Odwołującego nie pozwalają one na weryfikację zgodności oferowanych produktów z wymaganiami Zamawiającego. W szczególności faktura VAT nr 173/MAG/01/2026 w poz. 3 „SYROP KLONOWY" nie zawiera informacji o producencie ani gramaturze produktu, a jednostką miary jest litr, podczas gdy Zamawiający wymagał zaoferowania cen w przeliczeniu na kilogram, o czym mowa w Opisie Przedmiotu Zamówienia, stanowiącym załącznik nr 1 do Specyfikacji Warunków Zamówienia. Podobnie faktura VAT nr 168/MAG/01/2026 w poz. 5 „BATON ENERGETYCZNY" nie zawiera informacji o producencie, gramaturze ar

specyfikacji produktu, co uniemożliwia weryfikację zgodności oferowanego wyrobu z warunkami zamówienia. Również faktura VAT nr 2/MAG/02/2026 w poz. 19 – „SOS DESEROWY WISNIOWY", poz. 20 – „SOS DESEROW TRUSKAWKOWY" oraz poz. 21 – „SOS DESEROWY MALINOWY" nie zawierają informacji o producencie, gramatur ani specyfikacji produktu, co uniemożliwia weryfikację zgodności oferowanego wyrobu z warunkami zamówienia.

Co do zarzutu nr 3, Odwołujący wskazał, że złożone przez BLUGEL zaświadczenie wydane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu o sprawowaniu nadzoru nad stosowaniem zasad wdrożonego sytemu HACCP nie jest aktualne. Przedłożone przez wykonawcę zaświadczenie z dnia 29 kwietnia 2025 r. nie spełnia tego wymagania, albowiem nie potwierdza aktualnego stanu faktycznego istniejącego na dzień składania ofert, tj. 19 stycznia 2026 r., lecz odnosi się wyłącznie do sytuacji istniejącej w dacie jego wydania. Zaświadczenie sprzed ponad ośmiu miesięcy nie może zostać uznane za potwierdzające, że wykonawca na dzień składania ofert (19 stycznia 2026 r.) nadal wdraża i stosuje zasady systemu HACCP, a tym samym dokument ten nie spełnia funkcji dowodowej wymaganej przez Zamawiającego.

W ustawowym terminie, wykonawca A.U., prowadząca działalność gospodarczą pod firmę „A.U., (dalej: „BLUGEL") zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego. Strony nie zgłosiły zastrzeżeń co do skuteczności przystąpień ani opozycji. Izba nie dopuściła do udziału w postępowaniu odwoławczym ww. wykonawcy, ponieważ wykonawca ten nie wykazał interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje, a zatem nie spełnił wymagania określonego art. 525 ust. 1 Pzp. Zgodnie z tym przepisem, wykonawca może zgłosić przystąpienie do postępowania odwoławczego wskazując m.in. interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść strony, do której przystępuje. Z tego względu należało uznać, że ww. wykonawca nie wykazał interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia korzystnego dla zamawiającego, a w konsekwencji nie zgłosił skutecznie przystąpienia.

W dniu 3 kwietnia 2026 r., Odwołujący uzupełnił braki formalne odwołania.

Zamawiający, w dniu 20 kwietnia 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł jego oddalenie. Co do zarzutu nr 1 wskazał, że Przedmiot zamówienia w pozycjach 14, 15 i 16 określony jest w kilogramach – a nie w sztukach opakowań o danej gramaturze. Oznacza to, że Zamawiający wymagał dostawy określonej masy produktu (np. 250 kg chipsów o smaku zielonej cebulki w zadaniu nr 1), dopuszczając przy tym opakowania o różnych gramaturach, wskazanych jedynie jako możliwe warianty. W konsekwencji zaoferowanie przez wykonawcę GASTROMAX realizacji zamówienia w opakowaniach jednostkowych 70g, 75g, 80g oraz 100g jest w pełni zgodne z ustalonymi warunkami zamówienia.

Co do zarzutu nr 2, Zamawiający określił, wyjaśnienia BLUGEL są konkretne, logicznie spójne i wskazują na indywidualne, obiektywne czynniki pozwalające BLUGEL na zaoferowanie cen niższych niż konkurenci. Posiadanie własnego parku pojazdów, magazynu i skala działalności (100+ jednostek dziennie) to okoliczności stanowiące realną przewagę konkurencyjną i rzeczywiście wpływające na obniżenie kosztów jednostkowych. Zamawiający uznał wyjaśnienia za wiarygodne i wystarczające, a ocena ta mieści się w granicach swobody przyznanej Zamawiającemu przez przepisy PZP. Celem procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny jest uzyskanie potwierdzenia realności ceny – cel ten został osiągnięty.

Co do zarzutu nr 3, Zamawiający wskazał, że dla zaświadczenia organów inspekcji sanitarnej zapisy SWZ ani przepisy powszechnie obowiązujące nie określają maksymalnego terminu ważności.

W dniu 23 kwietnia 2026 r. pismo złożył Odwołujący, w którym podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.

Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty zamówienia.

Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest dostawa czekolad, wyrobów cukierniczych, deserów oraz używek.

W dniu 31 grudnia 2025 r. Zamawiający dokonał zmiany treści SWZ, w tym załącznika nr 3 (Formularz oferty) oraz załącznika nr 1 (Opis Przedmiotu Zamówienia). Zmiana polegała na rozszerzeniu dopuszczalnej gramatury opakowań chipsów w pozycjach 14, 15 i 16 dla zadań nr 1–5 o gramaturę 60 g (obok dotychczasowych: 70 g/75 g/80 g/100 g). Zamawiający opublikował nowy wzór formularza oferty, uwzględniający dokonane zmiany.

Zamawiający w rozdziale V ust. 1 SWZ wymagał złożenia zaświadczenia właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub organu Inspekcji Weterynaryjnej o sprawowaniu nadzoru nad stosowaniem zasad wdrożonego systemu HACCP.

W zakreślonym terminie składania ofert wpłynęło pięć ofert: m.in. Odwołującego oraz wykonawcy GASTROMAX BLUGEL.

W dniu 11 lutego 2026 r., Zamawiający wezwał wykonawcę BLUGEL na podstawie art. 224 ust. 1 Pzp i art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp do złożenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty wpływających na wysokość ceny w zakresie zadań 6, 7, 8.

Uzasadnił powyższe różnicą procentową od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania przekraczającą 30%.
W zakreślonym terminie wykonawca ten udzielił wyjaśnień oraz przedłożył dowody w postaci faktur zakupu.
W wyniku przeprowadzonego postępowania, w dniu 9 marca 2026 r. Zamawiający dokonał wyboru ofert najkorzystniejszych: w zadaniach nr 1–4 wybrał ofertę wykonawcy GASTROMAX, a w zadaniach nr 6, 8 i 9 – ofertę wykonawcy BLUGEL.

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.
Jako zarzut nr 1 Odwołujący wskazał naruszenie art. art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, zgodnie z którym zamawiający zobowiązany jest do odrzucenia oferty, jeżeli 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 dokumentacji postępowania, które nie zawierają jednoznacznych wskazówek budowy treści oferty wykonawcy. W realiach konkretnej sprawy, zanim zamawiający podejmie decyzję o odrzuceniu oferty jako niezgodnej z treścią SWZ, zobowiązany jest wszechstronnie ją zbadać bacząc, by wyjaśnić w trybie opisanym w art. 223 ust. 1 Pzp stwierdzone nieścisłości i dokonać poprawy omyłek zgodnie z dyrektywami wyrażonymi w art. 223 ust. 2 pkt 1 - 3 Pzp Dopiero wyczerpanie tej procedury uprawnia zamawiającego do ustalenia, że treść oferty nie odpowiada treści SWZ.
W okolicznościach niniejszej sprawy złożenie oferty na nieaktualnym formularzu oferty nie stanowiło niezgodności z dokumentami zamówienia. Wykonawca GASTROMAX w swojej ofercie pominął jedną gramaturę produktu, natomiast jego oferta jest wiążąca i zawiera prawidłowo wycenione pozycje. Trzeba bowiem pamiętać, że dany towar był wyceniony za kilogram, bez odniesienia do gramatury pojedynczego opakowania. Nie wynika także z żadnego postanowienia SWZ (w szczególności projektowanych postanowień umowy), aby Zamawiający na etapie realizacji zamówienia był uprawniony do żądania konkretnej gramatury (co zostało potwierdzone przez Zamawiającego w toku rozprawy). Określił on jedynie dopuszczalne gramatury produktu, pozostawiając tę kwestię do uznania danemu wykonawcy. Wynika to z zastosowania ukośnika, który stanowi o alternatywie, a nie koniunkcji. Tak jak wskazywał Zamawiający: gramatura opakowania nie jest samoistną pozycją cenową ani odrębnym produktem – stanowi jedynie parametr techniczny opisujący sposób konfekcjonowania dostarczonego towaru. Gdyby Zamawiający oczekiwał wyceny konkretnej gramatury, byłaby to odrębna pozycja cenowa – tymczasem wycena następowała per kilogram, zatem nie sposób mówić o niezgodności treści oferty z treścią dokumentów zamówienia. Izba zwraca także uwagę, że nie przystawało porównanie zaistniałego stanu faktycznego Odwołującego do koszulek zaoferowanych jedynie w wybranych rozmiarach – czym innym jest zakup koszulek w różnych rozmiarach, wycenianych za sztukę, a czym innym zakup żywności w kilogramach, poporcjowanej w paczkach o różnej gramaturze. W konsekwencji zarzut ten podlegał oddaleniu.
Zarzut nr 2 dotyczył naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy BLUGEL w zadaniach nr 6 i 8, pomimo iż zdaniem Odwołującego złożone przez tego wykonawcę wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nie były wyczerpujące i wiarygodne, ani też poparte stosownymi dowodami, które to potwierdzałby wysokość osiągniętego zysku, uzyskanych rabatów czy też ponoszonych kosztów pracy
Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia. Analiza przepisów Pzp prowadzi do wniosku, że ciężar wykazania, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy, który otrzymał wezwanie do złożenia wyjaśnień (art. 224 ust. 5 Pzp). W myśl z kolei art. 224 ust. 6 Pzp (niepodniesiony przez Odwołującego jako zarzut) 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. Tym samym złożone przez wykonawcę wyjaśnienia w zakresie ceny oferty lub kosztu, lub ich istotnych części składowych, winny być konkretne, wyczerpujące i rozwiewające wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu

zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w specyfikacji lub wynikającymi z odrębnych przepisów. Wykonawca zobowiązany jest wyjaśnić w sposób szczegółowy i konkretny, że zaoferowana cena gwarantuje należytą realizację całego zamówienia. To na wykonawcy ciąży obowiązek wykazania, jakie obiektywne czynniki pozwoliły mu na obniżenie ceny oferty oraz w jakim stopniu dzięki tym czynnikom cena oferty została obniżona. Wyjaśnienia złożone przez wykonawcę powinny poparte być stosownymi dowodami.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, w zakresie zarzutów podniesionych przez Odwołującego, Izba wskazuje, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie potwierdził, jakoby zaoferowana przez BLUGEL była ceną rażąco niską.

Wykonawca BLUGEL w wyjaśnieniach z dnia 17 lutego 2026 r. wskazał następujące, weryfikowalne czynniki cenotwórcze uzasadniające poziom zaoferowanej ceny:

– wieloletnie doświadczenie w branży artykułów spożywczych, w tym w dostawach do jednostek publicznych;

– posiadanie własnej floty ponad 25 pojazdów, co istotnie redukuje koszty transportu;

– dysponowanie dużym magazynem wysokiego składowania, umożliwiającym efektywną gospodarkę zapasami;

– codzienną realizację dostaw do ponad 100 jednostek publicznych na terenie całego kraju, co generuje efekt skali;

– wynegocjowane preferencyjne warunki zakupowe u producentów, będące efektem wieloletniej współpracy;

– zakładany zysk na poziomie ok. 3%;

– faktury jako dowód cen zakupu produktów objętych przedmiotem zamówienia.

Izba nie podzieliła wątpliwości Odwołującego, co do rzetelności, czy też lakoniczności wyjaśnień. Nie można tracić z pola widzenia, że przedmiotem zamówienia jest dostawa określonych produktów spożywczych, stąd też nie istnieje zbyt wiele obiektywnych czynników do opisania w tego rodzaju wyjaśnieniach. Izba ma na uwadze, że nie zawsze na wysokość ceny wpływają wyjątkowe nadzwyczajne okoliczności, takie jak pomoc publiczna czy oryginalność oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych (o których przykładowo traktuje art. 224 ust. 3 Pzp), czemu odpowiadają możliwości dowodowe wykonawcy, składającego wyjaśnienia.

Izba stoi na stanowisku, że wyjaśnienia dotyczące rażąco niskiej ceny mają charakter merytoryczny i dla osób prowadzących działalność w danym obszarze nie powinno nastręczać trudności ich przygotowanie – wszak przygotowując się do złożenia oferty, dokonawszy lektury dokumentów zamówienia oraz publikowanych wyjaśnień do ich treści, wykonawca poczynił pewien proces myślowy zakładający sposób kalkulacji ceny. Policzył własne koszty miesięczne prowadzenia działalności gospodarczej, ale przede wszystkim skalkulował największy koszt w ramach dostawy jakim jest zakup dostarczanych produktów, aby wreszcie po dodaniu zysku wypracować satysfakcjonującą go cenę. Wyjaśnianie ceny oferty lub ceny elementów oferty nie jest czynnością dokonywaną ze względów czysto formalnych, ale ma na celu ochronę zamawiającego przed nienależytym wykonaniem zamówienia w przyszłości z powodu niedoszacowania ceny oferty przez wykonawcę.

Wykonawca BLUGEL w składanych wyjaśnieniach ten proces myślowy ujawnił i tym samym udowodnił, że zaoferowana cena jest ceną przemyślaną i realną. Także w aspekcie dowodowym – w warunkach niniejszego Postępowania, wykonawca BLUGEL tym wymogom sprostał, wskazując przede wszystkim na osiągnięcie zysku oraz przedstawiając faktury zakupu podobnego asortymentu.

Izba zwraca także uwagę, że oferty Odwołującego oraz wykonawcy Blugel pozostają na podobnym poziomie cenowym. W niektórych zadaniach to Odwołujący zaoferował niższą cenę, zaś jego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza i została zawarta umowy. W ramach zadań 6 i 8, które kwestionuje, niektóre z pozycji, np. pozycja nr 2, 3, 6 (w obu zadaniach) są niższe. Powyższe potwierdza, że każdy wykonawca ma prawo do własnych kalkulacji, zaś Odwołujący nie ma interesu w twierdzeniu, że oferta na tym poziomie cenowym jest ceną rażąco niską, nierealną i niedającą zysku.

Co do szczegółowych zarzutów jakie skonstruował Odwołujący, Izba w całości podzieliła stanowisko Zamawiającego. Przede wszystkim, wezwanie do wyjaśnień zawierało przykładowe wyliczenie (z uwagi na zwrot „w szczególności") elementów, jakie mogły składać się na wyjaśnienia. Tym samym wykonawca nie był zobowiązany odnieść się i szczegółowo opisać każdy wymieniony w wezwaniu element. Odnośnie braku dokładnej kalkulacji: Izba zwraca uwagę, że na ofertę w każdym zadania składa się wiele pozycji asortymentowych z wyceną i szczegółowe wyjaśnianie ceny każdej z nich, zważywszy na przedmiot zamówienia, jakim jest dostawa żywności, byłoby stanowczo nadmiernych oczekiwaniem, gdyż wymagałoby dużych nakładów pracy. Przechodząc dalej, Izba stoi na stanowisku, że brak było podstaw do kwestionowania wartości dowodowej złożonych faktur, z uwagi na zbieżność nazwiska sprzedawcy z nazwiskiem wykonawcą. Odwołujący nie wykazał, aby ceny wskazane w fakturach odbiegały od cen rynkowych, zaś tak jak podniósł Zamawiający, nie ma przepisów prawnych które zabraniają współpracy osób o tych samych nazwiskach czy członków rodziny. Izba nie podziela także wątpliwości Odwołującego, że faktury te były wystawione po terminie składania ofert, czy też że zawierają inny asortyment od stanowiącego przedmiot zamówienia lub zbyt lakoniczne informacje uniemożliwiające weryfikację zgodności z SWZ. Celem tych dowodów nie była ocena zgodności z SWZ, lecz było potwierdzenie, że wykonawca realizuje podobne usługi w zbliżonych stawkach, zaś fakt, że asortyment jest odmienny od

stanowiącego przedmiot zamówienia stanowi dodatkowe potwierdzenie, że nie były to faktury fikcyjnie przygotowanie wyłącznie na potrzeby składania wyjaśnień. Izba nie podziela także wątpliwości Odwołującego, że wykonawca nie realizuje podobnych dostaw, ponieważ nie złożył żadnych dokumentów referencyjnych – okoliczność ta nie jest przesądzającą dla oceny prawidłowości kalkulacji ceny, zaś faktury dołączone do wyjaśnień razem ze stanowczym oświadczeniem o wieloletniej znajomości branży były wystarczające.
Zarzut nr 3 dotyczący przedmiotowego środka dowodowego składanego wraz z ofertą także nie potwierdził się. Jako naruszony przepis Odwołujący wskazał art. 107 ust. 2 Pzp, zgodnie z którym jeżeli wykonawca nie złożył przedmiotowych środków dowodowych lub złożone przedmiotowe środki dowodowe są niekompletne, zamawiający wzywa do ich złożenia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, o ile przewidział to w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia. W okolicznościach sprawy nie zaistniały przesłanki do zastosowania wskazanego przepisu, ponieważ sporny środek dowodowy był prawidłowy. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie reguluje terminu ważności zaświadczenia właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub Inspekcji Weterynaryjnej o sprawowaniu nadzoru nad stosowaniem zasad wdrożonego systemu HACCP, jaki był wymagany w przedmiotowym Postępowaniu. Złożone przez BLUGEL zaświadczenie Państwowej Powiatowej Inspekcji Sanitarnej we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2025 r. potwierdza, że na datę jego wydania organ sprawował nadzór nad zakładem BLUGEL w zakresie HACCP oraz że system ten został wdrożony. Nie ma żadnych podstaw, by uznać, że stan ten uległ zmianie w terminie składania ofert; zaś zaświadczenie stanowi urzędowe poświadczenie określonego stanu faktycznego i w tym przypadku potwierdza, że w zakładzie wdrożono zasady systemu HACCP. Gdyby uznać twierdzenia Odwołującego, aby spełnić wymogi, należałoby uzyskać zaświadczenie wyłącznie w dniu składania ofert, co byłoby nadmiernie rygorystyczne, nieproporcjonalne i nie znajdowałoby oparcia w przepisach powszechnie obowiązujących.
Izba końcowo zwraca uwagę, że sam Odwołujący także złożył zaświadczenie o zbliżonej treści, datowane na dzień 20 listopada 2025 r. Nie ma więc interesu w podnoszeniu przedmiotowego zarzutu.
W konsekwencji, Izba oddaliła odwołanie w całości.

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 zasądziła na rzecz Zamawiającego koszty, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, tj. wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych, na podstawie rachunku złożonego do akt sprawy.
Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……..