

Warszawa, 20 maja 2026 r.

POSTANOWENIE

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Elżbieta Dobrenko
Protokolantka: Karina Karpińska

po rozpoznaniu na posiedzeniu z udziałem stron i uczestników postępowania w dniu 15 maja 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 20 kwietnia 2026 r. przez wykonawcę Eko Biuro M.K. i Wspólnicy Spółka jawna z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego Miasto Stołeczne Warszawa

przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego – wykonawcy S.W., prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą WW Serwis S.W.

postanawia:

1. Odrzuca odwołanie.
2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża wykonawcę Eko Biuro M.K. i Wspólnicy Spółka jawna z siedzibą w Warszawie i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy), uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:

Sygn. akt KIO 1818/26

UZASADNIENIE

Zamawiający Miasto Stołeczne Warszawa prowadzi, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „*ustawa Pzp*” postępowanie o udzielenie zamówienia pn.: „Dostawa artykułów spożywczych”, dalej: „*postępowanie*”.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 5 lutego 2026 r. pod numerem 2026/BZP 00097969.

20 kwietnia 2026 r. wykonawca Eko Biuro M.K. i Wspólnicy Spółka jawna

z siedzibą w Warszawie, dalej: „*odwołujący*” wniósł odwołanie od czynności i zaniechań zamawiającego podjętych w postępowaniu, polegających na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy WW Serwis S.W., dalej: „WW Serwis” mimo, że oferta tego wykonawcy nie spełnia wymagań wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia, czego skutkiem był niezgodny

z przepisami ustawy wybór tej oferty jako najkorzystniejszej i zaniechaniu wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego Eko Biuro M.K. i Wspólnicy sp.j.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez bezpodstawne zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez wykonawcę WW Serwis:
 - a) mimo iż oferta ta nie spełnia wymagań zamawiającego postawionych w dokumentach postępowania, w zakresie pozycji 21 formularza cenowego, stanowiącego załącznik nr 2 do SWZ i załącznik do oferty, albowiem zaoferowany przez tego wykonawcę produkt nie spełnia postawionych przez zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia parametrów, co zostało wyjaśnione w uzasadnieniu niniejszego odwołania,
 - b) nadto formularz cenowy – stanowiący załącznik nr 2 do SWZ nie został wypełniony w sposób zgodny z wymaganiami zamawiającego, albowiem dla pozycji 1, 21, 31 oraz 63 – gdzie zaoferowane zostały produkty równoważne, wykonawca WW Serwis nie podał parametrów produktu, które potwierdzać miały spełnianie wymagań minimalnych przez oferowane produkty,
- 2) art. 239 ustawy Pzp poprzez wybór oferty WW Serwis jako najkorzystniejszej w sytuacji, gdy oferta ta winna być odrzucona jako niespełniająca wymagań zamawiającego wskazanych w SWZ oraz zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego, która to oferta spełnia wszystkie wymagania zamawiającego, nie podlega

odrzuconiu i jako taka jest ofertą najkorzystniejszą zgodnie z ustalonymi w postępowaniu kryteriami oceny ofert, w konsekwencji:

3) naruszenie art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp oraz art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób sprzeczny z przepisami ustawy Pzp, zasadami przejrzystości oraz uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w związku z nieuprawnionym zaniechaniem odrzucenia oferty wykonawcy WW Serwis i wybór oferty, która powinna być odrzucona oraz zaniechanie wyboru oferty spełniającej wszystkie wymagania zamawiającego.

Odwołujący wniósł o:

- 1) uwzględnienie odwołania w całości,
- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z wskazanych przez odwołującego dokumentów,
- 3) nakazanie zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i powtórzenia czynności oceny ofert
- 4) nakazanie zamawiającemu odrzucenia oferty firmy WW Serwis i wyboru oferty Eko Biuro jako najkorzystniejszej;
- 5) zasądzenie od zamawiającego na rzecz odwołującego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, zgodnie z przedłożoną na rozprawie fakturą.

Izba ustaliła i zważyła, co następuje:

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie – piśmie z 30 kwietnia 2026 r. oświadczył, że uwzględnia w całości zarzuty przedstawione w odwołaniu i wniósł o umorzenie postępowania odwoławczego.

24 kwietnia 2026 r. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca S.W., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą WW Serwis S.W., dalej: „uczestnik”.

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

Uczestnik wniósł o:

- 1) odrzucenie odwołania,
- a w przypadku nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie odwołania
- 2) oddalenie odwołania.

W uzasadnieniu wniosku uczestnik wskazał, że zgodnie z zakresem informacji opublikowanej na stronie internetowej prowadzonego postępowania, zamawiający dokonał pierwotnego wyboru oferty najkorzystniejszej w dniu 17 marca 2026 r. W tym terminie – 17 marca 2026 r. odwołujący powziął informację o tym, że zamawiający nie widzi podstaw do odrzucenia oferty zgłaszającego przystąpienie w zakresie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp. Wszystkie czynności, które odwołujący wskazuje jako „nieprawidłowe” w treści odwołania – zostały dokonane przed tą datą.

Uczestnik wskazał, że już na etapie pierwotnego wyboru oferty najkorzystniejszej odwołujący dysponował pełną wiedzą pozwalającą na sformułowanie zarzutów podniesionych

w odwołaniu. Powyższe jasno oznacza, że zamawiający nie zweryfikował negatywnie swojej decyzji w zakresie braku podstaw do odrzucenia oferty uczestnika od dnia pierwotnego wyboru oferty najkorzystniejszej. Nie powinno więc ulegać żadnej wątpliwości, że to od dnia 17 marca 2026 r. powinno liczyć się termin na złożenie odwołania – w takim zakresie jak to zrobił odwołujący. Termin na kwestionowanie odwołaniem „nowej” czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu, w zakresie, w jakim czynność nowa nie różni się od czynności poprzednich, unieważnionych, winien być obliczany od pierwszej czynności (nawet jeśli została unieważniona), która uzewnętrzniała tego typu decyzję zamawiającego. Brak skorzystania przez odwołującego z przysługujących mu środków ochrony prawnej w ustawowym terminie nie może skutkować ponownym „otwarcie” tego terminu na skutek czynności zamawiającego, które nie wprowadzały żadnych nowych okoliczności faktycznych ani prawnych.

Uczestnik przywołał orzeczenia Sądu Zamówień Publicznych, który podkreślał znaczenie zasady koncentracji środków ochrony prawnej, polegającej na konieczności zgłaszania

w ściśle określonym terminie, przez wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu zarzutów dotyczących działań lub zaniechań zamawiającego, pod rygorem utraty prawa do ich podnoszenia na dalszym etapie postępowania.

Na posiedzeniu w dniu 15 maja 2026 r. uczestnik oświadczył, że nie wnosi sprzeciwu wobec uwzględnienia odwołania przez zamawiającego oraz podtrzymał wniosek o odrzucenie odwołania.

Izba uznała, że wniosek uczestnika o odrzucenie odwołania zasługiwał na uwzględnienie z uwagi na przedstawione poniżej okoliczności.

Zamawiający dokonał badania i oceny złożonych ofert, w tym oferty uczestnika również pod kątem jej zgodności z warunkami zamówienia. oraz 17 marca 2026 r. opublikował zawiadomienie o wyborze oferty najkorzystniejszej. Na pierwszym miejscu w rankingu ofert znalazła się oferta wykonawcy A.S., Hurt i Detal Artykuły Spożywczo Rolne, na miejscu drugim oferta uczestnika, natomiast na miejscu trzecim oferta odwołującego.

Czynność zamawiającego z dnia 17 marca 2026 r. została zakwestionowana przez wniesienie przez uczestnika odwołania. Zarzuty odwołania zostały przez zamawiającego uwzględnione,

a postępowanie odwoławcze zgodnie z postanowieniem Krajowej Izby Odwoławczej z 22 kwietnia 2026 r., sygn. akt 1368/26 umorzone.

31 marca 2026 r. zamawiający poinformował, że w związku z uwzględnieniem w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu, złożonym 23 marca 2026 r. przez uczestnika, unieważnia czynność wyboru najkorzystniejszej oferty z 17 marca 2026 r. oraz zawiadomił

o powtórzeniu czynności badania i oceny ofert.

14 kwietnia 2026 r. zamawiający poinformował o wyborze oferty uczestnika jako oferty najkorzystniejszej oraz odrzuceniu oferty wykonawcy A.S., Hurt i Detal Artykuły Spożywczo Rolne.

Izba, biorąc pod uwagę dokumentację postępowania, znajdującą się w aktach sprawy KIO 1368/26 oraz KIO 1818/26, stwierdziła, że po pierwszym wyborze oferty najkorzystniejszej nie wystąpiła jakiegokolwiek zmiana oraz nie pojawiły się nowe okoliczności, które dotyczyłyby oferty uczestnika, w zakresie jaki stanowił podstawę wniesionego odwołania.

Z dokumentacji postępowania nie wynika również, aby zamawiający podjął jakiegokolwiek dodatkowe czynności odnoszące się do oferty uczestnika w powyższym zakresie.

Tym samym, w ocenie Izby, należało uznać, iż czynność badania oferty uczestnika pod kątem wystąpienia przesłanek odrzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp została zakończona, a informacja o niej przekazana wykonawcom 17 marca 2026 r.

Wobec powyższego podnoszone w odwołaniu z dnia 20 kwietnia 2026 r. zarzuty niespełnienia przez ofertę uczestnika wymagań określonych w dokumentach zamówienia oraz wystąpienia przesłanek do odrzucenia oferty uczestnika należało uznać za spóźnione, bowiem pięciodniowy termin do wniesienia odwołania rozpoczął swój bieg od momentu przekazania wykonawcom pierwszej informacji o wyborze najkorzystniejszej, tj. od 17 marca 2026 r.

Istotna dla oceny możliwości wniesienia odwołania we wskazanym w odwołaniu terminie, tj. 20 kwietnia jest, akcentowana w orzecznictwie Sądu Zamówień Publicznych, np. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 28.02.2023 r., sygn. akt XXIII Zs 162/22 oraz Krajowej Izby Odwoławczej, np. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 5 listopada 2024 r., sygn. akt KIO 3774/24, postanowienia Krajowej Izby Odwoławczej: z 28 września 2023, sygn. akt KIO 2714/23, z 25 kwietnia 2024 r., sygn. akt KIO 1204/24, zasada koncentracji środków ochrony prawnej.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 maja 2021 roku, sygn. akt: XXIII Zs 28/21 wskazał: "Kluczowa na tle niniejszego stanu faktycznego jest, słusznie wyeksponowana przez Krajową Izbę Odwoławczą w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, zasada koncentracji środków ochrony prawnej, którą statuuje ustawa Prawo zamówień publicznych, polegająca na konieczności zgłaszania, w ściśle określonym terminie, przez wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu, zarzutów dotyczących działań lub zaniechań zamawiającego, pod rygorem utraty prawa do ich podnoszenia na dalszym etapie postępowania. Ponadto celem zasady koncentracji środków ochrony prawnej jest zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co sprzyja terminowemu dokonywaniu wydatków publicznych. Zasada ta ma na celu również, wespół

z przepisami dotyczącymi łącznego rozpoznawania odwołań, eliminację rozbieżnych rozstrzygnięć organów rozpoznających środki ochrony prawnej, w tym w postępowaniu

o udzielenie zamówienia. Aktualny jest pogląd wyrażony przez Sąd Okręgowy w Warszawie

z dnia 26 listopada 2007 r. (V CA 2056/07), zgodnie z którym wykonawca ubiegający się

o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek działania z należytą starannością – zatem również tak, aby w pełni mogła być realizowana zasada koncentracji środków ochrony prawnej, a postępowanie o udzielenie zamówienia nie było zbędnie przedłużane, gdyż nie leży to w interesie publicznym. Zachowaniem odpowiadającym profesjonalnemu charakterowi działalności skarżącego (zob. art. 355 § 2 k.c. w zw. z art. 14 dpzp) byłoby dążenie do zachowania swoich praw przez wniesienie odwołania w ustawowo określonym terminie. Podkreślenia wymaga, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a tym bardziej postępowanie odwoławcze, stanowi fragment profesjonalnego obrotu gospodarczego. Uczestnictwo w nim, możliwość uzyskania zamówienia zależne jest od aktywności, przezorności i zapobiegliwości wykonawców, dokładania aktów należytej staranności w celu zabezpieczenia swoich praw w postępowaniu oraz możliwości uzyskania zamówienia." oraz "W sprzeczności z zasadą koncentracji byłoby również przyzwolenie, aby istniejące uprzednio okoliczności, co do których wykonawca powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł co najmniej powziąć wiadomość, służyły za podstawę do wnoszenia odwołania na późniejszym etapie postępowania (zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 marca 2015 r., KIO 375/11; postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 marca 2015 r., KIO 341/15). Istotny przy tym jest fakt, że przepisy ustawy prawo zamówień publicznych nie nakazują liczenia terminów na wniesienie odwołania od daty wyboru oferty najkorzystniejszej, tylko od momentu przesłania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę do jego wniesienia (art. 182 ust. 1 pkt 1 pzp) bądź w zależności od przyjętej kwalifikacji od dnia, w którym powzięto, lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia."

Zgodnie z zasadą koncentracji wnoszenia i rozpatrywania środków ochrony prawnej wszystkie możliwe zarzuty podnieść należy po pierwszej ocenie ofert i wyborze oferty najkorzystniejszej. Ustawodawca nakazał jednocześnie wykonywanie wszystkich tych czynności, których dokonanie jest możliwe na danym etapie postępowania, w tym jednocześnie korzystanie ze środków ochrony prawnej. Wykonawcy, którzy zostali powiadomieni przez zamawiającego równocześnie o wyniku postępowania mają ten sam termin na zapoznanie się z wynikiem postępowania oraz na jego zakwestionowanie za pomocą środków ochrony prawnej

w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Odwołujący przyznał podczas posiedzenia w dniu 15 maja 2026 r., że z treścią oferty uczestnika zapoznał się po ogłoszeniu 14 kwietnia przez zamawiającego wyniku postępowania.

Po pierwszym wyborze oferty najkorzystniejszej w odniesieniu do oferty uczestnika nie wystąpiły jakiekolwiek nowe okoliczności, które uzasadniałyby wniesienie odwołania

w terminie licznym od powtórzenia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej z dnia 14 kwietnia 2026 r.

Zamawiający dokonał ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej, tj. oferty uczestnika, która sklasyfikowana została pierwotnie na drugiej pozycji rankingu ofert oraz odrzucił ofertę wykonawcy A.S., Hurt i Detal Artykuły Spożywczo Rolne, zatem

w trakcie ponownej oceny ofert stan faktyczny nie uległ zmianie.

Zamawiający w ramach czynności z 17 marca 2026 r. nie odrzucił oferty uczestnika, podobnie jak przy okazji drugiego wyboru z 14 kwietnia 2026 r., stąd wniosek, że zamawiający zbadał ofertę uczestnika pod kątem jej zgodności z warunkami zamówienia w związku z pierwszym wyborem oferty najkorzystniejszej.

Zdaniem Izby, powtórzenie przez zamawiającego czynności wyboru oferty najkorzystniejszej nie przywracało odwołującemu terminu na wniesienie odwołania na zaniechanie odrzucenia oferty uczestnika z powodu okoliczności podniesionych w zarzutach odwołania. Oferty od chwili ich otwarcia były dla wykonawców jawne, a treść oferty uczestnika nie została zakwestionowana przy pierwszym wyborze oferty najkorzystniejszej.

Oferta najkorzystniejsza podlegała odrzuceniu, a powyższa okoliczność została potwierdzona postanowieniem Krajowej Izby Odwoławczej z 22 kwietnia 2026 r. w postępowaniu o sygn. akt KIO 1368/26.

Odwołujący powinien wobec powyższego podnieść zarzuty względem ofert znajdujących się przed nim w rankingu ofert, jednak nie skorzystał z przysługującego mu środka prawnego.

Ponowne dokonanie przez zamawiającego określonych czynności w postępowaniu nie stanowiło ponownie podstawy do wnoszenia kolejnych środków ochrony prawnej podlegających rozpoznaniu co do istoty. Kwestionowanie przez wykonawców czynności ponownie dokonanych przez zamawiającego jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy podstawę zarzutów stanowią okoliczności, które zaistniały w związku z powtórzeniem czynności w postępowaniu.

Taka sytuacja nie miała miejsca w przedmiotowym postępowaniu.

W konsekwencji Izba stwierdziła, że odwołanie z 20 kwietnia 2026 r. zostało wniesione

po upływie terminu określonego w ustawie i podlega odrzuceniu na podstawie art. 528 pkt

3 ustawy Pzp, zgodnie z którym Izba odrzuca odwołanie, jeżeli odwołanie zostało wniesione po upływie terminu określonego w ustawie. Stosownie do art. 515 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Pzp, odwołanie wnosi się w przypadku zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne,

w terminie, 5 dni od dnia przekazania informacji o czynności zamawiającego stanowiącej podstawę jego wniesienia, jeżeli informacja została przekazana przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

O kosztach postępowania odwoławczego Izba orzekła na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp w zw. z § 8 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania z dnia 30 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437), zaliczając do kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł uiszczonej przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Uwzględniając powyższe, postanowiono jak w sentencji.

Przewodnicząca:.....