

WYROK

Warszawa, dnia 24 czerwca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Luiza Łamejko

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 3 czerwca 2026 r. przez wykonawcę D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą S.D. Firma Gastronomiczna z siedzibą w Wiązownicy

w postępowaniu prowadzonym przez Gmina Miasto Rzeszów – IV Liceum Ogólnokształcące im. M.K. w Rzeszowie, w imieniu i na rzecz którego postępowanie prowadzi Urząd Miasta Rzeszowa

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą S.D. Firma Gastronomiczna z siedzibą w Wiązownicy

i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą S.D. Firma Gastronomiczna z siedzibą

w Wiązownicy tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) poniesioną przez wykonawcę D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą S.D. Firma Gastronomiczna z siedzibą

w Wiązownicy tytułem 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.

Przewodnicząca:.....

Uzasadnienie

Gmina Miasto Rzeszów – IV Liceum Ogólnokształcące im. M.K.

w Rzeszowie, w imieniu i na rzecz którego postępowanie prowadzi Urząd Miasta Rzeszowa (dalej: „Zamawiający”) prowadzi w trybie podstawowym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Usługa cateringowa zbiorowego żywienia w internacie IV Liceum Ogólnokształcącego w Rzeszowie”. Postępowanie to prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), zwanej dalej: „ustawa Pzp”. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 7 maja 2026 r. pod poz. 2026/BZP 00233646/01.

W dniu 3 czerwca 2026 r. wykonawca D.S. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą S.D. Firma Gastronomiczna z siedzibą w Wiązownicy (dalej: „Odwołujący”) wniósł do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie od niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności Zamawiającego podjętej w postępowaniu, polegającej na niezgodnej z przepisami ustawy Pzp czynności oceny i badania ofert oraz niezgodnej z przepisami ustawy Pzp oraz SWZ czynności wyboru oferty złożonej przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp z o.o.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie:

1) art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. na skutek błędnej oceny tej oferty oraz wyjaśnień udzielonych przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o., których to wyjaśnień nie sposób potraktować jako obalające domniemanie rażąco niskiej ceny;

2) art. 239 ust. 1 ustawy Pzp przez nieuzasadnione uznanie za najkorzystniejszą w postępowaniu ofertę złożoną przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. i dokonanie wyboru tej oferty;

3) art. 74 ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie niezwłocznego udostępnienia Odwołującemu załączników do protokołu postępowania w postaci wyjaśnień Wykonawcy Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o., a zamiast tego udostępnienie dnia 3 czerwca br.,

w konsekwencji powyższego:

4) art. 16 pkt 1 - 3 ustawy Pzp przez prowadzenie postępowania w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości.

Odwołujący wniósł o:

1) uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu unieważnienia czynności wyboru oferty Wykonawcy Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o., nakazanie odrzucenia oferty złożonej przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. oraz dokonanie ponownego badania i oceny ofert;

2) zasądzenie od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

Odwołujący wniósł też o dopuszczenie i przeprowadzenie następujących dowodów:

1) dokumentów zamówienia i ogłoszenia o zamówieniu - celem wykazania faktu określenia przez Zamawiającego w dokumentach zamówienia przedmiotu zamówienia

2) oferty Wykonawcy Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. wraz z załącznikami - na fakt złożenia oferty, w tym zaoferowanej ceny,

3) wyjaśnień Wykonawcy Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. - celem wykazania faktu złożenia niewystarczających wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny oraz celem wykazania faktu zaniechania niezwłocznego udostępniania Odwołującemu,

4) Informacji o wyborze oferty - na fakt wykazania faktu wyboru oferty przez Zamawiającego.

Odwołujący podał, że pismem z dnia 29 maja 2025 r. Zamawiający wezwał Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. do złożenia wyjaśnień w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z 224 ust. 3 ustawy Pzp wskazując, że cena całkowita oferty Odwołującego jest

o co najmniej 30 % od średniej arytmetycznej wszystkich złożonych ofert. W treści wezwania Zamawiający zaznaczył, że w jego ocenie przedstawiona przez ww. Wykonawcę cena wydaje się rażąco niska i budzi wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w SWZ. W ocenie Odwołującego, wezwanie do złożenia wyjaśnień ceny było konkretne i jednoznacznie wskazywało na oczekiwania Zamawiającego zwłaszcza w zakresie przedstawienia „wylczeń”, „dowodów na potwierdzenie” oraz wyjaśnień w zakresie postawionych pytań.

Jak wskazał Odwołujący, w odpowiedzi na wezwanie Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. przedstawił wyjaśnienia, które nie czyniły zadość wymaganiom Zamawiającego. Odwołujący wskazał, że na dwóch stronach Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. złożył ogólne wyjaśnienia, które przybrały postać ogólnych oświadczeń/zapewnień Wykonawcy i nie zostały poparte żadnymi szczegółowymi informacjami, nadto ogólnymi wylczeniami, które pozwoliłyby na weryfikację, czy wskazane okoliczności rzeczywiście w przypadku Wykonawcy występują i w jaki ewentualny sposób mogą wpływać na koszty realizacji zamówienia. Do wyjaśnień Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. załączył wybrane dowody, zastrzegając je przy tym tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Jak wskazał odwołujący, obowiązkiem wykonawcy wezwanego do złożenia wyjaśnień ws. rażąco niskiej ceny jest przedstawienie takich wyjaśnień, które przekonają zamawiającego co do powodzenia realizacji zamówienia za cenę wskazaną w ofercie. Odwołujący zaznaczył, że to obowiązkiem wykonawcy jest przedstawienie wszystkich okoliczności mających wpływ na daną wycenę i wykazanie, że te okoliczności są realne i uzasadnione w świetle złożonych dowodów.

Odwołujący podkreślił, że poprzez złożenie wyjaśnień wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. winien był stworzyć podstawy do uznania przez Zamawiającego, że jego podejrzenie dotyczące rażąco niskiej ceny oferty nie było uzasadnione. Odwołujący zaznaczył, że wykonawca nie może złożyć jakichkolwiek wyjaśnień, lecz powinien przedstawić taką argumentację oraz dowody, które są wystarczające co do poziomu szczegółowości w danej sprawie (t. j.: przy uwzględnieniu rodzaju przedmiotu zamówienia, jego złożoności i specyfiki).

Tymczasem, jak zauważył Odwołujący, Wykonawca Studio Cateringu KORONA

Sp. z o.o. w wyjaśnieniach powołał się jedynie na ogólne okoliczności, w żaden sposób ich nie uzasadniając, w szczególności nie złożył wyjaśnień w sprawie 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 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie oraz zgodności

z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi

w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie, pomimo dyspozycji art. 224 ust. 4 ustawy Pzp. Odwołujący zaznaczył, że poza stwierdzeniem, cyt.: *„W cenie ofertowej uwzględniono, koszty transportu, koszty posiłków, koszty załadunku wszystkich dostaw posiłków, koszty transportu posiłków w termoizolacyjnych termosach”* Wykonawca nie przedstawił żadnych wyliczeń ani dowodów. Zdaniem Odwołującego, wyjaśnienia Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. są tak ogólne, że w zasadzie mogą odnosić się do każdego z wykonawców, którzy złożyliby oferty w Postępowaniu, a z pewnością odnoszą się one do Odwołującego, który

z uwagi na prowadzenie działalności gospodarczej w formie jednoosobowego przedsiębiorstwa ma niskie koszty zarządu, a także dokładnie tak samo, jak zapewnia Wykonawca Zamawiającego, ma dużą bazę własnych, zamortyzowanych sprzętów, niskie koszty dowozu materiałów itd. Odwołujący zwrócił uwagę, że mimo tych podobieństw obaj wykonawcy zaoferowali inne ceny ofertowe, co wskazuje, w opinii Odwołującego, że o cenie ofertowej nie decydują, a na pewno nie wyłącznie, okoliczności wskazane w wyjaśnieniach.

Jak wskazał Odwołujący, Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. przedstawiła do wyjaśnień jako dowody wyłącznie faktury (na minimalne kwoty) na wybrane komponenty, pomimo że są one tylko jednym z wielu elementów, które składają się na cenę. Co jednak istotniejsze, zdaniem Odwołującego, oferta na zakup wybranych materiałów spożywczych w żadnym razie nie jest wystarczającym dowodem na rynkowy charakter zaoferowanej ceny. Odwołujący stwierdził, że nawet przy założeniu zakupu po „rynkowej” cenie koszt może być zaniżony na skutek przyjęcia zbyt niskiej ilości materiału, nie da się zatem ocenić, czy Wykonawca poprawie wyliczył koszty, jeżeli - tak, jak w przedmiotowej sprawie - poza ofertą na zakup Zamawiający nie dysponuje żadnymi innymi danymi.

Odwołujący podniósł, że poza kosztami materiałów spożywczych, przy tak złożonym zamówieniu, jakim jest catering żywieniowy, istotną składową ceny są także koszty robocizny (zwłaszcza, gdy Wykonawca deklaruje pracę w wydłużonych godzinach). Tymczasem Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. nie odnosi się do tych kosztów. Brak jest w wyjaśnieniach informacji, w jakim czasie Wykonawca założył do realizacji zamówienia i jakie wynagrodzenie będzie im z tego tytułu wypłacał.

Odwołujący zwrócił uwagę, że Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. nie uprawdopodobnił nawet dowodami stwierdzenia: *„Stała współpraca z dostawcami / Iglootex , REN, P.P.H. Specjał , Chfs Culinar/, pozwoliła nam wypracować korzystne i promocyjne ceny na produkty wykorzystywane przy wykonywaniu posiłków/ w załączeniu wybrane faktury”*, ani tym bardziej wpływu na zaoferowaną cenę. Analogicznie, Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. nie przedstawił choćby zestawienia sprzętu i wpływu na zaoferowaną cenę dla stwierdzenia: *„Własny sprzęt - typu energooszczędne piece konwekcyjno-parowe z dużym załadunkiem i wydajnością grzewczą oraz kotły gastronomiczne, zmywarki ,lodówki, zgrzewarki do palowania posiłków na wynos, pozwalają nam przygotować dużą ilość posiłków w jednym czasie , co pozwala nam zaoszczędzić czas oraz energię.”*.

W ocenie Odwołującego, mając na uwadze treść wezwania do wyjaśnień, w którym wprost Zamawiający wskazał na „wyliczenia”, całkowicie niezrozumiałe jest ogólne przedstawienie przez Wykonawcę wyliczeń, które trudno nazwać kalkulacją, a także uznanie przez Zamawiającego za odpowiednie Wyjaśnień, w których brak szczegółowego wyliczenia tzw. „wsadu do kotła” i w których Wykonawca poprzestał na przedstawieniu tylko kilku ogólnych zapewnień oraz dowodów, których w żaden sposób nie da się powiązać z ceną ofertową. Odwołujący zauważył również, że pomimo powołania się przez Wykonawcę Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. na niskie koszty pośrednie związane z utrzymaniem

i funkcjonowaniem zakładu, niskie koszty działalności, Wykonawca nie wykazał wysokości tych kosztów. Analogicznie, choć Wykonawca zapewnia, że obliczona cena oferty zapewnia uzyskanie zysku, nie wykazuje w jakikolwiek sposób tego zysku.

W ocenie Odwołującego, lakoniczność, nierzetelność Wyjaśnień, a także zawarte w nich ogólne stwierdzenia nie dają podstaw do dokonania realnej oceny, czy mamy do czynienia w ceną rynkową. Odwołujący podkreślił, że Wykonawca Studio Cateringu KORONA sp. z o.o. nie przedstawił wyliczeń ceny, żadnych

założeń kalkulacyjnych i w zasadzie żadnych danych, a dowody są niepełne, nie potwierdzają wszystkich okoliczności, na które powołuje się Wykonawca. Jak zaznaczył Odwołujący, nie jest znany w świetle Wyjaśnień sposób zbudowania ceny, nie można mieć pewności, czy wystarczy ona do pokrycia wszystkich kosztów niezbędnych do realizacji zamówienia.

Przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie Zamawiającego zgłosił Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o.

Pismem z dnia 15 czerwca 2026 r. Zamawiający złożył odpowiedź na odwołania wnosząc o jego oddalenie w całości.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego wskazanego w treści uzasadnienia, jak też po zapoznaniu się z oświadczeniami i stanowiskami stron i uczestnika postępowania złożonymi pisemnie oraz ustnie do protokołu w toku rozprawy zważyła, co następuje.

Izba stwierdziła, że Odwołujący legitymuje się interesem we wniesieniu środka ochrony prawnej, o którym mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp. Zakres zarzutów, w sytuacji ich potwierdzenia się, wskazuje na pozbawienie Odwołującego możliwości uzyskania zamówienia i jego realizacji, narażając tym samym Odwołującego na poniesienie w tym zakresie wymiernej szkody.

Izba ustaliła, że przedmiotem zamówienia jest usługa cateringowa zbiorowego żywienia w internacie IV Liceum Ogólnokształcącego w Rzeszowie,

Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona przez Zamawiającego na kwotę 1 662 684,19 zł, co stanowi równowartość 385 773,59 euro (pkt 3 Protokołu postępowania). Kwota, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia to 1 381 306,87 zł brutto (pkt 12 Protokołu postępowania).

Oferty w przedmiotowym postępowaniu złożyło trzech wykonawców:

- Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. – 773 560,80 zł,
- Odwołujący – 963 191,52 zł,
- Artes PS Sp. z o.o. – 2 421 360,00 zł (pkt 13 Protokołu postępowania).

W dniu 20 maja 2026 r. Zamawiający wezwał Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. na podstawie art. 224 ustawy Pzp do złożenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny.

W dniu 25 maja 2026 r. wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. złożył wyjaśnienia.

Pismem z dnia 29 maja 2026 r. Zamawiający poinformował wykonawców o wyborze jako najkorzystniejszej oferty Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o.

Izba za niezasadny uznała zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o.

W ocenie Izby, złożone przez Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. w dniu 25 maja 2026 r. wyjaśnienia odpowiadały zakresem i poziomem szczegółowości charakterowi przedmiotu zamówienia oraz wystosowanemu przez Zamawiającego wezwaniu. Wykonawca Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. w złożonych wyjaśnieniach powołał okoliczności mające wpływ na poziom ceny, w tym m.in. wskazał na efekt skali wynikający z prowadzenia działalności w zakresie żywienia zbiorowego, stałą współpracę z dostawcami żywności (Iglootex, REN, P.P.H. Specjał, Chfs Culinar) umożliwiającą uzyskiwanie korzystnych warunków handlowych, dysponowanie własnym zapleczem technicznym i produkcyjnym (energooszczędne piece konwekcyjno-parowe z dużym załadunkiem i wydajnością grzewczą, kotły gastronomiczne, zmywarki, lodówki, zgrzewarki), posiadanie własnego personelu zatrudnionego na podstawie umów o pracę, wykonywanie analogicznych usług cateringowych dla innych podmiotów, czy niewielką odległość pomiędzy miejscem przygotowywania posiłków a miejscem realizacji zamówienia. Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. nie poprzestało na wyjaśnieniach. Do wyjaśnień zostały dołączone dowody w postaci kalkulacji, która przedstawia cenę w rozbiciu na poszczególne elementy mające wpływ na jej wysokość, faktur potwierdzających koszty zakupu poszczególnych elementów zamówienia po określonej w nich cenie, umów na usługi odbioru odpadów oraz usługi deratyzacyjne i dezynsekcyjne, czy zanonimizowanej listy płac wraz z deklaracją rozliczeniową ZUS.

Izba zważyła, że celem procedury badania ceny pod kątem jej rażąco niskiego charakteru jest wyeliminowanie ofert zawierających wycenę na poziomie, który nie zabezpiecza prawidłowej realizacji zamówienia. Przepisy ustawy Pzp

dotyczące wyjaśnienia wysokości oferowanych cen nie służą usuwaniu z postępowania wykonawców, którzy odpowiadają na wezwanie Zamawiającego, szukaniu luk, niekonsekwencji czy braków w złożonych wyjaśnieniach (wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy i Zamówień Publicznych z dnia 8 kwietnia 2024 r., sygn. akt XXIII Zs 3/24). Mają one na celu niedopuszczenie do podjęcia się wykonania zamówienia przez wykonawców oferujących cenę na poziomie nierealistycznym, niewiarygodnym z punktu widzenia aktualnej sytuacji rynkowej, ceny, za którą nie jest możliwe należyte wykonanie zamówienia. Z taką sytuacją nie mamy w przedmiotowym stanie faktycznym do czynienia.

Dokonując oceny zasadności przedmiotowego zarzutu Izba miała na uwadze, że Odwołujący nie podjął próby wykazania, które elementy kalkulacyjne oferty wybranego wykonawcy zostały zaniżone, nie przedstawił wyliczeń czy dowodów wskazujących, że wykonanie zamówienia za cenę zaoferowaną przez Wykonawcę jest niemożliwe, że cena nie pokrywa kosztów realizacji zamówienia.

W konsekwencji, za niezasadny Izba uznała również zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 239 ust. 1 ustawy Pzp.

Izba nie uwzględniła także zarzutu naruszenia przez Zamawiającego art. 74 ust. 2 w zw. z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp przez zaniechanie udostępnienia Odwołującemu treści wyjaśnień Studio Cateringu KORONA Sp. z o.o. Izba miała na uwadze, że Odwołujący nie przedstawił szerszej argumentacji dla tego zarzutu. Izba zważyła również, że udostępnienie Odwołującemu treści wyjaśnień w dniu 3 czerwca 2026 r. pozwoliło Odwołującemu na wniesienie przedmiotowego odwołania, co stanowi o braku wpływu ww. zaniechania na wynik postępowania.

Wobec powyższego, nie potwierdził się również zarzut naruszenia przez Zamawiającego art. 16 pkt 1-3 ustawy Pzp. W związku z brakiem potwierdzenia się wskazanych przez Odwołującego naruszeń ustawy Pzp, Izba nie stwierdziła naruszenia wskazanych w odwołaniu zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 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. z 2020 r. poz. 2437, dalej jako „rozporządzenie”).

Jak stanowi art. 557 ustawy Pzp, w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego, z kolei w myśl art. 575 ustawy Pzp strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku.

Jak stanowi § 8 ust. 2 rozporządzenia, w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący.

Przewodnicząca:.....