

**UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ**

z 11 sierpnia 2026 r.

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z 16 lipca 2026 r. zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiającego: 22 Wojskowy Szpital Uzdrowiskowo-Rehabilitacyjny w Ciechocinku, dotyczących Informacji o wyniku kontroli doraźnej o sygn. KND/51/25/DKZP z 09 października 2025 r., w przedmiocie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest: „Dostawa środków czystości i artykułów przemysłowych na potrzeby 22 Wojskowego Szpitala Uzdrowiskowo-Rehabilitacyjnego SPZOZ w Ciechocinku” w zakresie Pakietów 4 i 6,

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący:

Barbara Loba

Członkowie:

Jolanta Markowska

Andrzej Niwicki

wyraża następującą opinię:

zastrzeżenia zamawiającego do wyniku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nie zasługują na uwzględnienie.

Uzasadnienie

Zamawiający 22 Wojskowy Szpital Uzdrowiskowo-Rehabilitacyjny w Ciechocinku (dalej jako: zamawiający) przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji - art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, którego przedmiotem była „Dostawa środków czystości i artykułów przemysłowych na potrzeby 22 Wojskowego Szpitala Uzdrowiskowo-Rehabilitacyjnego SPZOZ w Ciechocinku” w zakresie Pakietów 4 i 6.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia, na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 793) dalej: ustawa Pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził naruszenie przez zamawiającego przepisów:

1. art. 266 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 218 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy PPHU TUDEN sp. z o.o. w zakresie Pakietu 6 zamówienia, podczas gdy zachodziły podstawy do odrzucenia oferty, gdyż wykonawca zaoferował produkty niezgodne z wymaganiami zamawiającego, to jest niespełniające parametrów i parametrów granicznych określonych w dokumentacji zamówienia, a w konsekwencji naruszenie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości, o których mowa w art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp;
2. art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy, którego oferta podlegała odrzuceniu;
3. art. 99 ust. 4 – 6 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję, tj. z zastosowaniem produktów pochodzących od konkretnych producentów bez wskazania w opisie przedmiotu zamówienia kryteriów stosowanych w celu oceny równoważności;
4. art. 106 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez żądanie w zakresie Pakietu 4 przedmiotowego środka dowodowego zbędnego i nieproporcjonalnego oraz niezwiązanego z przedmiotem zamówienia.

Zamawiający nie podzielił części ocen prawnych zawartych w ustaleniach dotyczących naruszeń wskazanych w punktach 1 -4. Podkreślił, że od momentu powzięcia informacji mogących wskazywać na wystąpienie nieprawidłowości konsekwentnie podejmował działania zmierzające do ochrony interesu publicznego oraz prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Działanie te obejmowały w szczególności rozwiązanie zawartej umowy, przeprowadzenie nowego postępowania oraz analizę wewnętrznych procedur związanych z przygotowaniem opisu przedmiotu zamówienia i oceną ofert. W ocenie zamawiającego

okoliczności te powinny zostać uwzględnione przy kompleksowej ocenie sprawy, albowiem świadczą o rzeczywistym usunięciu skutków stwierdzonych nieprawidłowości oraz wdrożeniu działań zapobiegających ich ponownemu wystąpieniu.

Zarzuty numer 1 i 2.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Informacji o wyniku kontroli doraźnej pakiet nr 6 obejmował m.in.:

- poz. 22: Środek do codziennego mycia powierzchni odpornych na działanie kwasów takich jak: płytki, umywalki, wc, pisuary, bidety, baterie, środek na bazie kwasu amidosulfonowego (zaw 5-15%) oraz chlorku didecyldimetyloamoniowego (zaw 0,6-1%), pH: 0,5-1,5, ciężar właściwy 0,90-1,10g/cm³. Dozowanie; ręcznie 50ml/10l wody, maszynowo 200ml-1l/10l wody. np. Saniclean . Opakowanie 1000ml z końcówką pianotwórczą; Ilość: 60

sztuk,

- poz. 29: Dezodorant do pomieszczeń na bazie niejonowych środków powierzchniowoczących, Izo propanolu, kompozycji zapachowej (poziomka) , pH (roztwór 20%) 5,0-6,5 o gęstości 0,990 ÷ 0,995 g/cm³ np. DC-50 lub równoważny. Opakowanie 5kg; Ilość: 30 sztuk.

- poz. 40: Naturalny skoncentrowany środek do ręcznego i maszynowego mycia twardych wodoodpornych powierzchni (marmur, granit, lastryko) nie uszkadza i nie matowi istniejącego połysku, niebieska ciecz o kwiatowym zapachu pH 9,1 gęstość 1,01 kg/L np. Emmerol lub równoważny. Opakowanie 5L; Ilość: 10 sztuk.

Do upływu terminu składania ofert, tj. do dnia 16 stycznia 2025 r., w Pakiecie 6 wpłynęły 2 oferty złożone przez następujących wykonawców:

1. P.P.H.U. TUDEN sp. z o.o. z ceną 101 263,58 zł brutto,
2. FIRMA HANDLOWO - USŁUGOWA WandW W.P. z ceną 87 556,61 zł brutto.

Wykonawca TUDEN sp. z o.o. wraz z ofertą załączył jako przedmiotowe środki dowodowe karty charakterystyki dla oferowanych w Pakiecie 6 produktów. Z treści ww. przedmiotowych środków dowodowych wynika, że w przypadku:

a) zaoferowanego w pozycji nr 22 środka do codziennego mycia powierzchni odpornych na działanie kwasów takich jak: płytki, umywalki, wc, pisuary, bidety, baterie, wykonawca zaoferował produkt o nazwie „Sani Foam”. Z treści karty charakterystyki tego produktu wynika, że skład jego stanowi: kwas metanosulfonowy 1-5%, Kwas fosforowy (V) 75% 1-5%, pH 1-2. Parametr graniczny wartości pH został przekroczony.

b) zaoferowanego w pozycji 29 dezodorant do pomieszczeń na bazie niejonowych środków powierzchniowo-czących, Wykonawca zaoferował produkt o nazwie „Clinex Air Nuta Relaxu”.

Z treści karty charakterystyki produktu wynika, że w skład produktu wchodzi: etanol 1-10%, 1,3,4,6,7,8-heksahydro-4,6,6,7,8,8- heksametyloindeno[5,6-c]piran 0,1-0,3%, gęstość 0,98 g/cm³. Parametr graniczny gęstości został przekroczony.

c) zaoferowanego w pozycji 40 naturalnego skoncentrowanego środka do ręcznego i maszynowego mycia twardych wodoodpornych powierzchni (marmur, granit, lastryko) Wykonawca zaoferował produkt o nazwie „SP-100 Floral”. Z treści karty charakterystyki produktu wynika, że charakteryzuje się on następującymi parametrami: pH 6-8, gęstość 1,000-1,005 g/cm³. Z przedmiotowych środków dowodowych wynika, iż wartość parametru pH nie spełnia wymagań określonych przez zamawiającego.

Zamawiający w dniu 12 lutego 2025 r. zawiadomił Wykonawcę TUDEN sp. z o.o. o wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej w zakresie Pakietu 6, zaś w dniu 18 lutego 2025 r. zawarł z nim umowę na kwotę 101 263,58 zł.

W wyjaśnieniach udzielonych na wezwanie Urzędu Zamówień Publicznych zamawiający wskazał, iż: zaniechał odrzucenia w pakiecie 6 oferty Wykonawcy PPHU TUDEN sp. z o. o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt.5 ustawy Pzp w poz. (...) 22, 29 i 40, ponieważ na etapie badania ofert w oparciu o przedstawione dokumenty stwierdził, że spełniają one wymagania zamawiającego. Nie wziął również pod uwagę sugestii innego wykonawcy, który zgłosił swoje zastrzeżenia. Zamawiający w dalszej części wyjaśnień przyznał, iż nie dochował należytej staranności w ocenie złożonej oferty, czego skutkiem był błąd w ocenie oferty firmy TUDEN Sp. z o. o., która zdaniem zamawiającego na podstawie dokumentów przedstawionych wraz z ofertą powinna zostać odrzucona, co także według zamawiającego doprowadziło do sytuacji, iż w prowadzonym postępowaniu nie została zachowana zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Jednocześnie zamawiający w przesłanych do Urzędu wyjaśnieniach wskazał, iż odrzucił w Pakiecie 6 ofertę Wykonawcy FHU W.W. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy Pzp, z uwagi na niezgodność zaproponowanych produktów z wymaganiami zamawiającego w poz. 22 i 38. Powyższe zamawiający stwierdził na podstawie przedmiotowych środków dowodowych, tj. kart charakterystyki.

Zamawiający w zastrzeżeniach do Informacji o wyniku kontroli doraźnej przyznał, że przy ocenie oferty w poz. 22 przyjął deklarowany przez producenta zakres pH 1-2 za mieszczący się w wymaganym przedziale (0,5-1,5), gdyż celem określenia parametru było zapewnienie odpowiednich właściwości użytkowych produktu, a nie eliminowanie produktów z uwagi na nieznaczne różnice wynikające ze sposobu deklarowania parametrów przez producentów. Analogicznie w odniesieniu do poz. 29 zamawiający dokonując oceny oferty stwierdził, że różnica między wymaganiami wskazanymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia

a zaproponowanymi przez wykonawcę wynosi 0,010 g/cm³ i ocenił, że deklarowana przez producenta wartość 0,98 g/cm³ stanowi nieznaczne odchylenie od wymaganego zakresu i nie wpływa na właściwości użytkowe produktu.

Zamawiający oświadczył, że nie neguje, iż dokonał błędnej oceny oferty Wykonawcy PPHU TUDEN sp. z o. o., jednakże nie wskutek świadomego pominięcia wymagań Specyfikacji Warunków Zamówienia, lecz przyjętej przez komisję interpretacji dokumentów zamówienia. Ponadto Informacja o wyniku kontroli doraźnej nie odnosi się do dalszego przebiegu sprawy oraz działań podjętych po ujawnieniu wątpliwości dotyczących zgodności oferowanych produktów z wymaganiami Specyfikacji Warunków Zamówienia. Niezwłocznie bowiem po uzyskaniu informacji mogących wskazywać na niezgodność zaoferowanych preparatów z wymaganiami określonymi w postępowaniu zamawiający podjął decyzję o rozwiązaniu zawartej umowy. Decyzja ta została podjęta z inicjatywy zamawiającego i nie była wynikiem działań innych uczestników postępowania ani rozstrzygnięcia organu zewnętrznego. Nowe postępowanie zostało przygotowane z uwzględnieniem wszystkich uwag wynikających z kontroli oraz zakończyło się bez kwestionowania przez wykonawców opisu przedmiotu zamówienia i czynności zamawiającego. Zatem zamawiający nie tylko usunął skutki stwierdzonych uchybień, ale również wyeliminował ich przyczyny na przyszłość.

Zarzut numer 3.

Zgodnie z załącznikiem nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (formularz asortymentowo-cenowy), w pakiecie nr 6 pod pozycjami produktów: 1-5, 7-9, 11-15, 17-41, 43 (tj. w 39 na 43 pozycji), zamawiający opisał przedmiot zamówienia posługując się znakami towarowymi, przy czym w przypadku pozycji 22, pomimo wskazania takiego znaku towarowego nie towarzyszą temu wskazaniu wyrazy „lub równoważny”. Zamawiający wprowadził dopuścić produkty równoważne, niemniej takie, które są całkowicie zgodne pod względem wszystkich parametrów i funkcjonalności z opisanymi w załączniku nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (formularz asortymentowo-cenowy), dodatkowo, opisanych poprzez wskazanie znaków towarowych przynależnych określonym przedsiębiorcom, co może prowadzić do wniosku, iż mamy do czynienia jedynie z równoważnością iluzoryczną. Zatem zamawiający wskazując w Specyfikacji Warunków Zamówienia, że dopuszcza „równoważne przedmiotowe środki dowodowe” bez wykazania dodatkowych cech i funkcjonalności produktu zastosował pozorny opis rozwiązań równoważnych. Klauzula opisana w sposób tak lakoniczny nie może zostać uznana za prawidłową w rozumieniu art. 99 ust. 6 ustawy Pzp, z uwagi na niejednoznaczność zastosowanych określeń i brak sprecyzowanych parametrów pozwalających na zobiektywizowaną ocenę równoważności danego produktu. Reasumując, opisanie przez

zamawiającego przedmiotu zamówienia z zastosowaniem znaków towarowych mogło doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, co należy uznać za działanie mogące utrudniać uczciwą konkurencję. Tym samym poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób, który mógł utrudniać uczciwą konkurencję, tj. z zastosowaniem produktów pochodzących od konkretnych producentów i bez wskazania w opisie przedmiotu zamówienia kryteriów stosowanych w celu oceny równoważności, zamawiający naruszył art. 99 ust. 4-6 ustawy Pzp. Naruszenie to mogło mieć wpływ na wynik postępowania, ponieważ fakt posłużenia się odniesieniem do znaku towarowego przy braku spełnienia przesłanek warunkujących dopuszczalność takiego działania, mógł wprowadzać potencjalnych wykonawców w błąd co do możliwości zaoferowania produktu innego aniżeli oznaczonego określonym znakiem towarowym, a w konsekwencji mogło to mieć wpływ na podjęcie przez nich decyzji o rezygnacji z udziału w postępowaniu.

Zamawiający nie podzielił stanowiska przedstawionego w Informacji o wyniku kontroli doraźnej, zgodnie z którym opis przedmiotu zamówienia naruszał przepisy ustawy Pzp poprzez wskazanie nazw handlowych produktów oraz niewystarczające określenie zasad równoważności. Wskazanie nazw handlowych miało bowiem charakter wyłącznie referencyjny i służyło zobrazowaniu oczekiwanego standardu jakościowego produktów wykorzystywanych w działalności zamawiającego. Jednocześnie zamawiający przewidział w Specyfikacji Warunków Zamówienia możliwość zaoferowania produktów równoważnych. W toku postępowania wykonawcy wielokrotnie zwracali się z pytaniami dotyczącymi dopuszczenia produktów różniących się od produktów referencyjnych między innymi pod względem gramatury, pojemności, sposobu pakowania czy składu. Każdorazowo zamawiający analizował zgłaszane propozycje i w licznych przypadkach wyrażał zgodę na zaoferowanie produktów o odmiennych parametrach, o ile nie wpływały one na możliwość osiągnięcia oczekiwanego efektu użytkowego. Świadczy to o tym, że rzeczywistą intencją zamawiającego nie było ograniczenie konkurencji ani uprzywilejowanie określonego producenta, lecz dopuszczenie możliwie szerokiego katalogu rozwiązań spełniających uzasadnione potrzeby zamawiającego. Okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie w udzielonych odpowiedziach na pytania wykonawców, w których zamawiający konsekwentnie rozszerzał możliwość oferowania produktów alternatywnych.

W Informacji o wyniku kontroli doraźnej wskazano tymczasem, że zamawiający nie określił zasad równoważności. Jednak w zdecydowanej większości pozycji formularza asortymentowo-cenowego, obok wskazania produktu referencyjnego, określono jednocześnie szereg parametrów technicznych i użytkowych, takich jak skład, pH, pojemność, gramatura, sposób dozowania, przeznaczenie czy inne właściwości funkcjonalne produktów. W ocenie

zamawiającego te parametry stanowiły kryteria oceny równoważności oferowanych produktów. Nie sposób więc przyjąć, że równoważność miała być oceniana wyłącznie przez pryzmat nazwy handlowej, skoro dokumentacja postępowania zawierała szczegółowy opis oczekiwanych właściwości poszczególnych preparatów.

Odnosząc się do poz. 22 formularza asortymentowo-cenowego, w której omyłkowo nie zamieszczono zwrotu „lub równoważny” zamawiający oświadczył, iż dokumenty zamówienia podlegają wykładni jako całość. W Specyfikacji Warunków Zamówienia w Części II dotyczącej opisu przedmiotu zamówienia zamawiający zawarł następujący zapis: „Ewentualne wskazanie w opisie przedmiotu zamówienia symbolu, nazwy lub producenta ma na celu określenie klasy produktu, jego jakości oraz służyć ustaleniu standardu produktu, nie wskazują natomiast na konkretny wybór lub producenta”. Zatem pominięcie zwrotu „lub równoważny” w jednej pozycji formularza miało charakter redakcyjny i nie odzwierciedlało rzeczywistej intencji zamawiającego.

Zarzut numer 4.

Zgodnie z przepisem art. 106 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający może żądać innych niż wskazane w art. 104 i art. 105 przedmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria, jeżeli są one niezbędne do przeprowadzenia postępowania. Zamawiający wskazuje wymagane przedmiotowe środki dowodowe w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia.

Zgodnie z treścią art. 106 ust. 2 ustawy Pzp zamawiający żąda przedmiotowych środków dowodowych proporcjonalnych do przedmiotu zamówienia i związanych z przedmiotem zamówienia.

Jak wynika z załącznika nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (formularz asortymentowo-cenowy), zamawiający wymagał dostarczenia w ramach Pakietu 4 asortymentu spełniającego następujące warunki:

1. Worki do śmieci 35l o gr 0,08mm LDPE czerw.500/600 wyt.do 22 kg 200 szt.
2. Worki do śmieci 35l o gr 0,03mm LDPE czarne 500/600 wyt.do 20 kg 20000 szt.
3. Worki do śmieci 60l o gr 0,04mm LDPE czarne 600/800 wyt.do 22 kg 22000 szt.
4. Worki do śmieci 120l o gr.0,04mm LDPE czarne 700/1100 wyt. do 26 kg 6000 szt.
5. Worki do śmieci 160l o gr.0,04mm LDPE czarne 900/1300 wyt. do 30 kg 3000 szt.
6. Worki do sur.wtór. 160l o gr.0,08mm niebieski 800/1100 wyt. do 50 kg 2000 szt.
7. Worki do sur.wtór. 160l o gr.0,08mm żółty 800/1100 wyt. do 50 kg 4600 szt.

8. Worki do sur.wtór. 160l 0 gr.0,1mm zielony 800/1100 wyt. do 60 kg 2200 szt.
9. Folia zabiegowa LDPE 0,04mm 1600/2000 mm 25000 szt.
10. Folia zabiegowa LDPE 0,04mm 800/800 mm 9000 szt.

Na podstawie treści pkt 1.4 Części VI Specyfikacji Warunków Zamówienia, zamawiający żądał złożenia przez wykonawcę wraz z ofertą przedmiotowych środków dowodowych. Zgodnie z pkt 1.4, w przypadku Pakietu 4, zamawiający wymagał w stosunku do pozycji 10 (Folia zabiegowa LDPE 0,04mm 800/800) formularza dołączenia do oferty: Deklaracji zgodności producenta stwierdzającą jego przeznaczenie, opinie, ocenę, atesty, spełniające wymogi zawarte w Rozporządzeniu Komisji UE Nr 2020/1245 z dnia 02.09.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania Rozporządzenia (UE) Nr 10/2011 z uwzględnieniem Rozporządzenia (WE) Nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG z późniejszymi zmianami, oraz zgodnie z innymi obowiązującymi przepisami, dokument stwierdzający dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością.

W pkt 2 Części VI Specyfikacji Warunków Zamówienia zamawiający wskazał, że zaakceptuje równoważne przedmiotowe środki dowodowe, jeśli potwierdzą, że oferowane dostawy spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria. Natomiast w pkt 3 zamawiający przewidział możliwość uzupełnienia przedmiotowych środków dowodowych. Zamawiający wskazał, że przedmiotowe środki dowodowe należy złożyć w formacie PDF (skan dokumentu) lub w formie word. Ponadto przedstawione dokumenty należy podporządkować do każdej pozycji oferty, tzn. na dokumencie należy umieścić dopisek, którego pakietu i której pozycji dotyczy.

Zamawiający w Części X pkt 1 Specyfikacji Warunków Zamówienia zastrzegł, że dokumenty przedmiotowe, o których mowa w Części VI Specyfikacji Warunków Zamówienia należy złożyć wraz z ofertą. Natomiast w pkt 2 zamawiający wskazał, że treść oferty musi odpowiadać treści Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz zawierać wszystkie wymagane w Specyfikacji Warunków Zamówienia oświadczenia i dokumenty, bez dokonywania w ich treści jakichkolwiek zastrzeżeń lub zmian ze strony wykonawcy.

Do upływu terminu składania ofert, tj. do dnia 16 stycznia 2025 r., w Pakiecie 4 wpłynęły 3 oferty, złożone przez następujących wykonawców:

1. PPHU MARCIN A.T. z ceną 91 841,64 zł brutto;
2. PLAST-POL sp. z o.o. z ceną 77 071,80 zł brutto;
3. FIRMA HANDLOWO - USŁUGOWA WandW W.P. z ceną 91 895,76 zł brutto.

Jak wynika z treści oferty złożonej przez Wykonawcę PPHU MARCIN A.T., do oferty został dołączony przedmiotowy środek dowodowy w postaci deklaracji (data pisma 13 stycznia 2025 r.) producenta o następującej treści: „Deklaruję zgodność przedmiotu zamówienia wymienionego w pakiecie IV poz. 10-11 z obowiązującymi przepisami w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.”

Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało opublikowane w dniu 12 lutego 2025 r. Zamawiający jako najkorzystniejszą ofertę w pakiecie nr 4 zamówienia wybrał ofertę złożoną przez Wykonawcę PPHU MARCIN A.T. z ceną 91 841,64 zł brutto. Tym samym pismem zamawiający poinformował, iż w pakiecie nr 4 odrzucił ofertę PLAST-POL sp. z o.o., na podstawie art. 226 ust 1 pkt 5 ustawy Pzp uzasadniając, że wykonawca w formularzach cenowych nie wypełnił kolumn pn. „nazwa producenta” oraz „nazwa lub typ proponowanego produktu”.

Umowa z Wykonawcą PPHU MARCIN A.T. została zawarta w dniu 4 lutego 2025 r.

W toku kontroli doraźnej Prezesa Urzędu, zwrócono się do zamawiającego o: podanie okoliczności faktycznych oraz prawnych, w oparciu o które zamawiający uznał, że deklaracja, która została złożona przez wykonawcę PPHU M.T. w ramach pakietu nr 4, odnosząca się do poz. formularza ofertowego nr 9 Folia zabiegowa LDPE 0,04mm 1600/2000 mm oraz poz. nr 10, tj. Folia zabiegowa LDPE 0,04mm 800/800 mm, spełniała wymagania przedmiotowego środka dowodowego jakiego zamawiający żądał w pkt 1.4 Część VI Specyfikacji Warunków Zamówienia.

W wyjaśnieniach udzielonych na wezwanie Urzędu Zamówień Publicznych zamawiający podał, iż: „Omyłkowo wskazał dokumenty, których w tym Pakiecie nie należało żądać. Zamawiający omyłkowo „skopiował” wymagania z Pakietu III do Pakietu IV. Poniżej fragment SWZ: „1.3. W zakresie Pakietu III (poz. 1 do 12): deklarację zgodności producenta stwierdzający jego przeznaczenie, opinie, ocenę, atesty, spełniające wymagania zawarte w Rozporządzeniu Komisji UE Nr 2020/1245 z dnia 02.09.2020r w sprawie zmiany i sprostowania Rozporządzenia (UE) Nr 10/2011 z uwzględnieniem Rozporządzenia (WE) NR 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 27.10.2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG z późniejszymi zmianami, oraz zgodnie z innymi obowiązującymi przepisami, dokument stwierdzający dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością. 1.4. W zakresie Pakietu IV (poz. 10 do 11): deklarację zgodności producenta stwierdzający jego

przeznaczenie, opinie, ocenę, atesty, spełniające wymogi zawarte w Rozporządzeniu Komisji UE Nr 2020/1245 z dnia 02.09.2020r w sprawie zmiany i sprostowania Rozporządzenia (UE) Nr 10/2011 z uwzględnieniem Rozporządzeniu (WE) NR 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 27.10.2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG z późniejszymi zmianami, oraz zgodnie z innymi obowiązującymi przepisami, dokument stwierdzający dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością”. O ile pakiet III dotyczy artykułów żywnościowych i żądanie dokumentów stwierdzających dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością było konieczne, to w przypadku Pakietu IV było to zupełnie zbędne i niepotrzebne. Pakiet IV dotyczy przede wszystkim worków na śmieci segregowane i worków na odpady kuchenne, natomiast poz. 9 i 10 dotyczy zwykłych folii do zawijania borowiny na ciało (mała folia do rąk i stóp, większa do całego ciała). Żaden z ww. produktów nie jest przeznaczony do kontaktu z żywnością, dlatego też żądanie dokumentów potwierdzających dopuszczenie tych produktów do kontaktu z żywnością był zbędny. O pomyłce może świadczyć również fakt, że w formularzu cenowym w Elementie IV nie ma poz. 11, o której mowa w Specyfikacji Warunków Zamówienia. Zamawiający przyznaje, że nie dochował należytej staranności w przygotowywaniu dokumentacji przetargowej, wynikiem czego było powyższe uchybienie. Zamawiający zapewnia, że było to incydentalne zdarzenie, wyciągnięto wnioski z powyższego, tak aby sytuacja taka nie powtórzyła się w kolejnych postępowaniach. Pracownicy zamawiającego zostali przeszkoleni w powyższym zakresie. Nadmieniam, że żaden z wykonawców na etapie trwania procedury nie zwrócił się do zamawiającego z zapytaniem o wyjaśnienie zasadności żądania ww. dokumentów. Gdyby tak się stało zamawiający na pewno dokonałby sprostowania treści Specyfikacji Warunków Zamówienia. Błąd zamawiający zauważył dopiero w trakcie badania i oceny ofert. Ponieważ dla produktów z pakietu IV nie są wymagane żadne certyfikaty, zaświadczenia czy atesty, dlatego też zamawiający przyjął do oceny ofertę wykonawcy, który złożył ofertę spełniającą wymagania Elementu IV i z najniższą ceną. Nadmieniam, że oferty niepodlegające odrzuceniu w Pakiecie IV złożyło dwóch wykonawców. Oprócz firmy PPHU M.T., ofertę złożyła także Firma Handlowo — Usługowa W.W.. Wykonawca WandW nie przedstawił żadnych dokumentów przedmiotowych w zakresie Pakietu IV. Dlatego też do oceny i porównania zamawiający wziął obie te oferty i dokonał wyboru zgodnie z kryteriami oceny ofert wskazanymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia”.

W Informacji o wyniku kontroli doraźnej potwierdzono, że ustawa Pzp daje zamawiającemu swobodę wyboru przedmiotowych środków dowodowych, jednakże nie jest to swoboda nieograniczona. Jak stanowi art. 106 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający może żądać przedmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie, że oferowane dostawy, usługi lub

roboty budowlane spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria, jeżeli są one niezbędne do przeprowadzenia postępowania. „Niezbędność” w odniesieniu do przedmiotowych środków dowodowych należy rozumieć funkcjonalnie. Niezbędny przedmiotowy środek dowodowy to taki, który ma gwarantować zamawiającemu już na etapie badania i oceny ofert, że oferowane przez wykonawcę rozwiązania nie są obarczone ryzykiem otrzymania przedmiotu zamówienia niespełniającego (co do istoty) oczekiwań zamawiającego. Zgodnie zaś z art. 106 ust. 2 ustawy Pzp, muszą być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia i zgodne z przedmiotem zamówienia. Przepis podkreśla zasadę proporcjonalności w opisie przedmiotowych środków dowodowych, którą należy rozumieć jako wymaganie określenia tych środków w sposób adekwatny do osiągnięcia celu. W przypadku żądania przedmiotowych środków dowodowych celem tym jest zweryfikowanie zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami zamawiającego. Do powyższego nawiązuje także nakaz, aby przedmiotowy środek dowodowy był zgodny z przedmiotem zamówienia. Nie będzie zgodny z przedmiotem zamówienia taki środek dowodowy, który niedostatecznie będzie z nim związany.

Jak ustalono w toku kontroli, zamawiający w załączniku nr 2 do Specyfikacji Warunków Zamówienia (formularz asortymentowo-cenowy), w pakiecie nr 4 opisał przedmiot zamówienia wskazując, iż wymaga dostawy worków na odpady i surowce wtórne (pozycje 1-8) oraz folii zabiegowej/przekładek borowinowych (pozycje 9-10). Zgodnie z treścią pkt 1.4 Części VI Specyfikacji Warunków Zamówienia, w odniesieniu do pozycji 10, zamawiający wymagał dołączenia do oferty dokumentu stwierdzającego dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością: Deklaracji zgodności producenta stwierdzającą jego przeznaczenie, opinie, ocenę, atesty, spełniające wymogi zawarte w Rozporządzeniu Komisji UE Nr 2020/1245 z dnia 02.09.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania Rozporządzenia (UE) Nr 10/2011 z uwzględnieniem Rozporządzenia (WE) Nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG z późniejszymi zmianami, oraz zgodnie z innymi obowiązującymi przepisami, dokument stwierdzający dopuszczenie produktu do kontaktu z żywnością.

Zamawiający opisując przedmiot zamówienia nie wskazał, iż folia zabiegowa LDPE 0,04mm 800/800 mm opisana pod pozycją 10, Pakiet 4 załącznika nr 2 do SWZ miałyby być przeznaczona do kontaktu z żywnością ani nie wykazał funkcjonalnego związku wymaganego przedmiotowego środka dowodowego z ww. przedmiotem zamówienia. Ponadto należy zauważyć, iż wskazane przez zamawiającego przepisy Rozporządzenia (WE) nr 1935/2004 oraz Rozporządzenia UE nr 10/2011 nie dotyczą co do zasady worków na odpady czy worków

na surowce wtórne, zaś wskazana pod pozycją 10 folia zabiegowa miała służyć do zawijania borowiny na ciało, co można wywnioskować z opisu przedmiotu zamówienia dla tej części: Część 4 („Pakiet 4”) – worki na odpady i przekładki borowinowe, co zamawiający sam podkreślił w złożonych do Urzędu wyjaśnieniach.

Wobec powyższego, Prezes UZP stwierdził, iż z uwagi na charakter i przeznaczenie ww. produktów, żądanie przedmiotowych środków dowodowych, było zbędne, nieproporcjonalne i nie związane z przedmiotem zamówienia, co stanowił naruszenie art. 106 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

Zamawiający nie podzielił stanowiska, że wskazana omyłka powinna zostać oceniona jako naruszenie mające wpływ na wynik postępowania. Przedmiot zamówienia został jednoznacznie określony jako worki na odpady oraz folia zabiegowa. Profesjonalni wykonawcy działający na rynku nie mogli mieć uzasadnionych wątpliwości co do rzeczywistego charakteru zamawianego asortymentu. Wpłynięcie trzech ofert w powyższym pakiecie potwierdza, że pomimo omyłki redakcyjnej postępowanie miało charakter konkurencyjny. Żadna z ofert nie została odrzucona z uwagi na niespełnienie kwestionowanych wymagań dotyczących przedmiotowych środków dowodowych. Zamawiający już na etapie badania i oceny ofert zidentyfikował omyłkowo pozostawione postanowienia i świadomie nie uczynił z nich podstawy oceny ofert, kierując się zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 16 pkt 3 ustawy Pzp oraz zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zamawiający nie wzywał wykonawców do uzupełnienia dokumentów odnoszących się do kontaktu produktów z żywnością, nie dokonywał oceny ofert przez pryzmat tych wymagań ani nie przyznał któremukolwiek z wykonawców przewagi wynikającej z omyłkowo pozostawionych zapisów. Oznacza to, że omyłka nie znalazła odzwierciedlenia w czynnościach podejmowanych przez zamawiającego podczas badania i oceny ofert. W konsekwencji nie miała ona wpływu na sposób oceny wykonawców ani na wybór oferty najkorzystniejszej.

Zamawiający wniósł o uwzględnienie wniesionych zastrzeżeń w całości. W odniesieniu do zarzutów nr 1 i 2 zamawiający skutecznie wyeliminował skutki stwierdzonych nieprawidłowości poprzez natychmiastowe podjęcie działań naprawczych i polubowne rozwiązanie zawartej umowy, co zapobiegło nieuzasadnionemu wydatkowaniu środków publicznych. W odniesieniu do zarzutów nr 3 i 4 zamawiający wniósł o zmianę oceny prawnej poprzez uznanie, że stwierdzone uchybienia nie doprowadziły do ograniczenia konkurencji ani nie miały rzeczywistego wpływu na wynik postępowania. W konsekwencji przebieg całej procedury, ocenianej w sposób kompleksowy dowodzi zaś, że działania zamawiającego były nakierowane na ochronę interesu publicznego oraz poszanowanie zasad uczciwej konkurencji

i proporcjonalności.

Prezes UZP w piśmie z 30 lipca 2026 r., nie uwzględnił zastrzeżeń zamawiającego, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

Krajowa Izba Odwoławcza, rozpoznając zastrzeżenia wniesione przez zamawiającego, działając na podstawie art. 610 ust. 3 ustawy Pzp uznała, że zastrzeżenia nie zasługują na uwzględnienie.

Podkreślenia wymaga fakt, że przedmiot postępowania prowadzonego na podstawie art. 610 ust. 3 ustawy Pzp nie obejmuje ponownej oceny celowości działań zamawiającego ani oceny zasadności rozwiązań organizacyjnych podjętych po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia. Przedmiotem oceny jest wyłącznie prawidłowość stanowiska Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych co do stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy Pzp w toku prowadzonego postępowania.

Kontrola Prezesa UZP ma charakter legalnościowy. Ocenie podlegają czynności zamawiającego dokonywane według stanu istniejącego w chwili ich podejmowania, nie zaś skutki późniejszych działań naprawczych. Pogląd ten znajduje utrwalone odzwierciedlenie zarówno w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, jak i sądów powszechnych rozpoznających skargi na orzeczenia Izby, zgodnie z którym późniejsze usunięcie skutków naruszenia nie eliminuje samego faktu jego zaistnienia.

Odnosząc się do zarzutów numer 1 i 2, dotyczących naruszenia art. 266 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz art. 218 ust. 2 ustawy Pzp, Izba w pełni podziela stanowisko Prezesa Urzędu, iż oferta Wykonawcy PPHU TUDEN sp. z o.o. powinna zostać odrzucona jako niezgodna z warunkami zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, której treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący. W razie stwierdzenia niezgodności treści oferty z warunkami zamówienia zamawiający nie dysponuje uznaniem administracyjnym ani możliwością odstąpienia od odrzucenia oferty z uwagi na ocenę stopnia istotności niezgodności. Wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie KIO, że art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp nie pozostawia zamawiającemu swobody decyzyjnej, lecz nakłada obowiązek odrzucenia oferty niespełniającej wymagań Specyfikacji Warunków Zamówienia.

W rozpoznawanej sprawie wymagania zamawiającego zostały określone w sposób jednoznaczny poprzez wskazanie konkretnych parametrów granicznych odnoszących się do wartości pH, gęstości oraz składu chemicznego produktów. Jednocześnie zamawiający wymagał złożenia wraz z ofertą kart charakterystyki jako przedmiotowych środków dowodowych. Dokumenty te miały potwierdzać spełnianie wszystkich parametrów określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Bezsporne pozostaje, że z treści kart charakterystyki wynikało niespełnienie przez produkty zaoferowane w pozycjach 22, 29 i 40 wymagań określonych przez zamawiającego. Nie sposób przy tym podzielić stanowiska zamawiającego, iż różnice miały charakter nieistotny.

Izba wielokrotnie wskazywała w swoim orzecznictwie, że ocena zgodności oferty z wymaganiami Specyfikacji Warunków Zamówienia nie może prowadzić do zastępowania postanowień dokumentacji zamówienia oceną funkcjonalną dokonywaną już po otwarciu ofert. Zamawiający nie może po upływie terminu składania ofert dokonywać reinterpretacji własnych wymagań ani uznawać, iż określone parametry w rzeczywistości nie miały dla niego znaczenia. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do naruszenia jednej z fundamentalnych zasad systemu zamówień publicznych, jaką jest związanie zamawiającego treścią własnej dokumentacji postępowania. Zasada ta pozostaje bezpośrednią konsekwencją art. 16 ustawy Pzp oraz wywodzonej z prawa Unii Europejskiej zasady przejrzystości postępowania. Na szczególne znaczenie zasługuje przy tym okoliczność, iż zamawiający jednocześnie odrzucił ofertę drugiego wykonawcy na podstawie tych samych kart charakterystyki, uznając niezgodność oferowanych produktów z wymaganiami Specyfikacji Warunków Zamówienia. Prowadzi to do oczywistego wniosku, że identyczny mechanizm oceny nie został zastosowany wobec wszystkich wykonawców. Takie działanie pozostaje w sprzeczności z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, zatem nie może odnieść skutku argumentacja zamawiającego, iż komisja przetargowa błędnie zinterpretowała dokumentację. Z utrwalonego orzecznictwa KIO wynika bowiem, że ryzyko nieprecyzyjnego sformułowania wymagań lub ich błędnej interpretacji obciąża wyłącznie zamawiającego. Nie może ono prowadzić do różnicowania sytuacji wykonawców.

Nie ulega również wątpliwości, że skoro oferta podlegała odrzuceniu, udzielenie temu wykonawcy zamówienia naruszało art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Przepis ten statuuje jedną z podstawowych zasad systemu zamówień publicznych, zgodnie z którą zamówienie może zostać udzielone wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Jeżeli wybór nastąpił spośród ofert z naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, dochodzi jednocześnie do naruszenia art. 17 ust. 2 ustawy. Bez znaczenia

pozostaje okoliczność późniejszego rozwiązania umowy.

Izba pozytywnie ocenia działania naprawcze podjęte przez zamawiającego, jednak nie mogą one wpływać na ocenę legalności czynności dokonanych wcześniej. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do niedopuszczalnej sytuacji, w której możliwość sanowania skutków naruszenia eliminowałaby odpowiedzialność za jego popełnienie.

Także w zakresie zarzutu numer 3, dotyczącego naruszenia art. 99 ust. 4–6 ustawy Pzp Izba podziela stanowisko Prezesa Urzędu.

Opis przedmiotu zamówienia stanowi jeden z najistotniejszych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jego prawidłowe sporządzenie służy realizacji podstawowych zasad prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady uczciwej konkurencji, przejrzystości oraz równego dostępu do zamówień.

Przepis art. 99 ust. 4 ustawy Pzp zakazuje opisywania przedmiotu zamówienia w sposób mogący utrudniać uczciwą konkurencję. Natomiast art. 99 ust. 5 i 6 ustawy dopuszczają posługiwanie się znakami towarowymi jedynie wyjątkowo oraz pod warunkiem wskazania obiektywnych kryteriów równoważności. Zatem odwołanie się do konkretnego produktu może być dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zamawiający jednocześnie stworzy wykonawcom rzeczywistą możliwość zaoferowania rozwiązań równoważnych. Nie wystarcza przy tym samo użycie zwrotu „lub równoważny”. Konieczne jest określenie cech funkcjonalnych, technicznych lub jakościowych, które będą podlegały ocenie.

Izba nie podziela argumentacji zamawiającego, że szczegółowy opis parametrów sam przez się wyznaczał granice równoważności. Przeciwnie. Im bardziej szczegółowy opis odpowiada konkretnemu produktowi rynkowemu, tym większe znaczenie ma jednoznaczne wskazanie, które spośród opisanych parametrów mają charakter istotny funkcjonalnie, a które jedynie opisowy. W przeciwnym razie wykonawca nie jest w stanie racjonalnie ocenić, czy zaoferowanie produktu o nieznacznie odmiennych właściwościach będzie uznane za zgodne z wymaganiami.

W niniejszej sprawie praktyka zamawiającego najlepiej obrazuje wadliwość przyjętego rozwiązania. Z jednej strony zamawiający twierdzi, że niewielkie odstępstwa od parametrów należało uznawać za dopuszczalne. Z drugiej strony odrzucił ofertę innego wykonawcy z powodu niespełnienia parametrów określonych w Specyfikacji Warunków Zamówienia. Dowodzi to, że dokumentacja zamówienia nie zawierała obiektywnych kryteriów oceny

równoważności. Ocena zależała wyłącznie od uznania komisji przetargowej. Taki sposób prowadzenia postępowania pozostaje sprzeczny z zasadą przejrzystości oraz przewidywalności procedur udzielania zamówień publicznych.

Odnosząc się do zarzutu numer 4, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, Izba również podziela stanowisko Prezesa Urzędu.

Przedmiotowe środki dowodowe nie stanowią celu samego w sobie. Ich funkcją jest umożliwienie zamawiającemu zweryfikowania zgodności oferowanego przedmiotu zamówienia z wymaganiami opisanymi w dokumentacji postępowania.

Jak trafnie wskazuje doktryna, przesłanka "niezbędności" z art. 106 ust. 1 ustawy Pzp oznacza istnienie rzeczywistego związku funkcjonalnego pomiędzy wymaganym dokumentem a przedmiotem zamówienia. W niniejszej sprawie związek taki nie występował. Sam zamawiający przyznał, że wymaganie zostało omyłkowo przeniesione z innego pakietu zamówienia. Przyznanie to przesądza, iż dokument pozostawał bez związku z przedmiotem zamówienia.

Jednocześnie nie można zaakceptować stanowiska, że naruszenie nie miało znaczenia, skoro zamawiający nie oceniał ofert z uwzględnieniem tego dokumentu. Przepisy dotyczące opisu przedmiotowych środków dowodowych mają bowiem charakter gwarancyjny. Chronią wykonawców już na etapie podejmowania decyzji o ubieganiu się o zamówienie. Nadmierne lub nieuzasadnione wymagania mogą wpływać na decyzję przedsiębiorców o rezygnacji z udziału w postępowaniu albo generować zbędne koszty przygotowania ofert. Z tego względu ocena zgodności z art. 106 ustawy Pzp dokonywana jest na podstawie treści dokumentacji postępowania, a nie sposobu jej późniejszego stosowania. Nie ma również znaczenia, że wykonawcy nie kwestionowali wymagań Specyfikacji Warunków Zamówienia. Obowiązek przygotowania dokumentacji zgodnej z ustawą spoczywa wyłącznie na zamawiającym i nie jest uzależniony od aktywności wykonawców.

Izba dostrzega, że zamawiający po ujawnieniu stwierdzonych uchybień podjął szereg działań naprawczych obejmujących rozwiązanie zawartej umowy, przygotowanie nowego postępowania oraz wdrożenie zmian organizacyjnych.

Okoliczności te zasługują na pozytywną ocenę z punktu widzenia należytego wykonywania obowiązków przez jednostkę sektora finansów publicznych. Nie mogą one jednak prowadzić do zmiany oceny prawnej naruszeń stwierdzonych w toku kontroli.

Ocena legalności czynności zamawiającego nie może być uzależniona od późniejszego usunięcia skutków naruszenia, gdyż prowadziłoby to do osłabienia funkcji gwarancyjnej kontroli przewidzianej w przepisach ustawy Pzp.

W świetle powyższych okoliczności Izba uznała, że Prezes Urzędu Zamówień Publicznych prawidłowo stwierdził naruszenie art. 266 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 5 i art. 218 ust. 2 ustawy Pzp, art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, art. 99 ust. 4–6 ustawy Pzp oraz art. 106 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, zaś argumenty przedstawione w zastrzeżeniach nie podważają prawidłowości dokonanej oceny prawnej.

Wobec powyższego, Krajowa Izba Odwoławcza wyraziła opinię, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Członkowie

.....