

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Katarzyna Odrzywolska

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie w dniu 16 marca 2026 r. odwołania wniesionego

do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę Lyreco Polska S.A. z siedzibą w Komorowie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest: Zakład Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie

przy udziale uczestnika wykonawcy Partner Kleks Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu zgłaszającego przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego

orzeka:

1. Oddala odwołanie;

2. Kosztami postępowania obciąża odwołującego wykonawcę Lyreco Polska S.A. z siedzibą w Komorowie, i:

2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania;

2.2. zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą uzasadnione koszty strony poniesione 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:

Sygn. akt: KIO 725/26

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie (dalej „zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) - dalej „ustawa Pzp” którego przedmiotem jest: „Zakup i dostawa papieru kserograficznego A4 dla ZUS”; znak sprawy 993200.271.151.2025-DZP (dalej „postępowanie” lub „zamówienie”).

Wartość szacunkowa zamówienia przekracza kwoty progów unijnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp.

Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 13 października 2025 r. Numer publikacji ogłoszenia: 669329-2025; numer wydania Dz.U. S: 196/2025.

W dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę Lyreco Polska S.A. z siedzibą w Komorowie (dalej „odwołujący”) zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie

na czynności i zaniechania zamawiającego w postępowaniu polegające na przeprowadzeniu przez zamawiającego czynności badania i oceny ofert w ramach przedmiotowego postępowania, a w konsekwencji dokonania wyboru oferty wykonawcy Partner Kleks

Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (dalej „Partner Kleks”) jako najkorzystniejszej pomimo, że oferta tego wykonawcy nie spełnia wymagań zamawiającego w zakresie parametrów oferowanego produktu oraz zaniechanie wyboru oferty Lyreco Polska S.A. jako najkorzystniejszej.

Odwołujący zarzucał, że zamawiający prowadząc postępowanie naruszył niżej wymienione przepisy ustawy Pzp:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty Partner Kleks mimo, że zaoferowany produkt nie spełnia wymagania opisanego w załączniku nr 2

do SWZ „szczegółowy opis przedmiotu zamówienia wraz z wymaganiami” w punkcie 5

w zakresie danych zawartych na opakowaniu każdej ryzy, pudełka lub innego systemu pakowania wymaganych w opisie przedmiotu zamówienia, albowiem na opakowaniu ryzy, pudełka lub innego systemu pakowania nie posiada trwałego oznakowania określającego gramaturę produktu;

2) art. 239 ustawy Pzp poprzez wybór tej oferty jako najkorzystniejszej mimo, że oferta

ta winna zostać odrzucona i zaniechanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty odwołującego, jako prawidłowo złożonej i spełniającej wszystkie wymagania podane

w dokumentach postępowania przez zamawiającego;
3)art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Pzp poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Zamawiający poinformował wykonawców, zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy Pzp, o wniesieniu odwołania, wzywając uczestników postępowania do złożenia przystąpienia.

W terminie określonym w art. 525 ust. 1 ustawy Pzp, swoje przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Partner Kleks Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (dalej „przystępujący”).

W dniu 10 marca 2026 r. zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania w całości, przedstawiając uzasadnienie faktyczne i prawne swojego stanowiska. Odwołujący, w piśmie z 16 marca 2026 r. wniósł o przeprowadzenie dowodów na potwierdzenie stanowiska prezentowanego w odwołaniu:

- 1.kartony papieru Q-Connect format A4, KF 10057 na wykazanie faktu, że ani kartony, ani poszczególne ryzy nie mają trwałego oznaczenia gramatury papieru;
- 2.faktury za zakup papieru jak w pkt 1 powyżej na potwierdzenie systematycznego zakupu papieru oferowanego przez przystępującego oraz faktu, że papier ten funkcjonuje w obrocie na przestrzeni od złożenia oferty do terminu rozprawy przed KIO, a zatem zarówno na dzień składania ofert, jak też na dzień odwołania - nie spełnia parametru wymaganego przez zamawiającego w SWZ;
- 3.karty katalogowej produktu i specyfikacji technicznej, na której znajdują się zdjęcia produktu na potwierdzenie, że na opakowaniu brak jest wymaganych przez zamawiającego oznaczeń;
- 4.karty produktu WHITE COPIER PAPER, A4 KF10057 pochodzącej z bezpośredniej strony producenta, na której pokazane są zdjęcia produktu bez oznakowania ryz papieru oraz kartonu oznaczeniem gramatury, wymaganym przez zamawiającego.

Przystępujący swoje stanowisko zaprezentował w piśmie procesowym - przystąpieniu (pismo z 19 lutego 2026 r.).

Wobec podtrzymania zarzutów przez odwołującego, Izba rozpoznała odwołanie, kierując sprawę na rozprawę.

Krajowa Izba Odwoławcza, po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiotowej sprawie, na podstawie zebranego materiału dowodowego, po zapoznaniu się z dokumentacją postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przesłaną przez zamawiającego w formie elektronicznej, po zapoznaniu się z treścią odwołania, odpowiedzią na nie, a także po wysłuchaniu stanowisk stron i uczestnika postępowania, złożonych ustnie do protokołu w toku rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje

Izba ustaliła, że nie zaszła żadna z przesłanek, o których stanowi art. 528 ustawy Pzp, skutkujących odrzuceniem odwołania.

Izba dokonała również badania spełnienia przez odwołującego przesłanek określonych w art. 505 ustawy Pzp, to jest kwestii posiadania przez niego legitymacji do wniesienia odwołania uznając, że jego interes we wniesieniu odwołania przejawia się w następujący sposób. Odwołujący jest wykonawcą, który złożył ofertę w postępowaniu, a jego oferta została sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert. W wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp, interes odwołującego doznał uszczerbku, bowiem oferta wykonawcy Partner Kleks powinna zostać odrzucona, a pomimo tego zamawiający uznał ofertę tego wykonawcy jako najkorzystniejszą. Tym samym na skutek działań zamawiającego odwołujący może ponieść szkodę, gdyż nie uzyskał zamówienia, a w konsekwencji nie osiągnie korzyści w postaci zysku, który zamierzał osiągnąć w wyniku jego realizacji.

Izba dopuściła dowód z dokumentacji postępowania, przesłanej przez zamawiającego do akt sprawy.

Izba dopuściła i oceniła dowody, o przeprowadzenie których wnioskowały strony i uczestnik postępowania, załączone do pism procesowych jak też o przeprowadzenie których odwołujący i uczestnik postępowania wnioskowali na rozprawie, na okoliczności przez nie wskazane.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła, co następuje

Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem, zgodnie z pkt 2.1.2 SWZ jest zakup i dostawa papieru kserograficznego A4, w ilości: 554 510 ryz, tj. zakup i sukcesywna dostawa papieru kserograficznego formatu A4 w ryzach (1 ryza = 500 arkuszy o gramaturze 70-90 g/m²), przeznaczonego do jedno i dwustronnego zadruku w kolorze czarnym oraz wielobarwnym na urządzeniach kopiujących, drukujących oraz wielofunkcyjnych, laserowych i atramentowych.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia stanowi Załącznik nr 2 do SWZ. Zgodnie z pkt 5 tego załącznika zamawiający wymagał, aby opakowanie każdej ryzy, pudełka lub innego systemu pakowania musiało posiadać trwałe oznakowanie określające producenta (LOGO) lub nazwę marki lub dane wyłącznego dystrybutora oraz przeznaczenie, format, gramaturę papieru, oznakowanie certyfikatu.

Izba ustaliła ponadto, że zgodnie z pkt 2.1.6.1 SWZ zamawiający wymagał przedstawienia następującego przedmiotowego środka dowodowego, na potwierdzenie spełnienia wymagań przez przedmiot zamówienia, w zakresie zgodności oferowanego produktu z opisem przedmiotu zamówienia: Karta techniczna oferowanego produktu, tj. dokument Producenta potwierdzający wymagane w pkt II, ppkt 1. lit. a)-f) Załącznika nr 2 do SWZ parametry techniczne zaoferowanego przedmiotu zamówienia, np. metryczka/ karta produktu w języku polskim. Zamawiający wymagał, aby przedmiotowy środek dowodowy składany był wraz z ofertą. Ponadto Izba ustaliła, że zamawiający nie wymagał złożenia próbek oferowanego produktu, w tym opakowań lub kartonów.

Wykonawca Partner Kleks zadeklarował w ofercie produkt papier ksero Q-Connect, A4, klasa C, 75 gsm, 500 arkuszy. Wraz z ofertą złożył kartę techniczną dla tego produktu, potwierdzającą spełnienie wymagań zamawiającego.

Zamawiający w dniu 4 lutego 2026 r. dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, złożonej przez Partner Kleks, na którą to czynność w dniu 16 lutego 2026 r. przez wykonawcę Lyreco Polska S.A. z siedzibą w Komorowie zostało wniesione odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

Krajowa Izba Odwoławcza zważyła, co następuje

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, stanowiska stron oraz zakres zarzutów podnoszonych w odwołaniu Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na wstępie Izba przywołała treść przepisów, które mają znaczenie dla rozpoznania w przedmiotowej sprawie.

Art. 16 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: (1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; (2) przejrzysty; (3) proporcjonalny.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia.

Odwołujący wnosząc swoje odwołanie zarzucał, że zamawiający zaniechał odrzucenia oferty Partner Kleks mimo, że w jego ocenie, zaoferowany produkt nie spełnia wymagania opisanego w załączniku nr 2 do SWZ - Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia wraz

z wymaganiami, pkt 5 zgodnie z którym: opakowanie każdej ryzy, pudełka lub innego systemu pakowania musiało posiadać trwałe oznakowanie określające producenta (LOGO) lub nazwę marki lub dane wyłącznego dystrybutora oraz przeznaczenie, format, gramaturę papieru, oznakowanie certyfikatu. Z kolei na opakowaniu ryzy, pudełka (ani też innego systemu pakowania) oferowanego przez wykonawcę Partner Kleks brak jest trwałego oznakowania określającego gramaturę produktu. Na potwierdzenie swojego stanowiska odwołujący załączył do odwołania dowody w postaci zdjęć opakowania ryzy papieru oraz pudełka zbiorczego, wykonane z każdej strony, które miały potwierdzać, że w żadnym miejscu nie widnieje informacja o gramaturze papieru. Przy tym odwołujący nie twierdził, że papier przez tego wykonawcę oferowany nie spełnia wymagań w zakresie gramatury.

Stąd też kluczowym dla rozstrzygnięcia tej sprawy, w ocenie Izby było ustalenie a następnie odniesienie się kolejno do następujących kwestii. Po pierwsze należało zwrócić uwagę na wymagania postawione przez zamawiającego w SWZ w zakresie, w jakim ten opisał w jaki sposób wykonawcy mają potwierdzić spełnienie powyższych. Następnie konieczne było udzielenie odpowiedzi na jakim etapie miała następować ich weryfikacja. W końcu też,

w związku z tym, że zarówno odwołujący jak też przystępujący okazali na rozprawie próbki opakowań (ryz i kartonów) papieru, który to dowód stał się przyczynkiem do rozważań na temat tego w jaki sposób odczytywać wymogi opisane w spornym pkt 5 załącznika Nr 2 w zakresie, w jakim zamawiający postawił wymaganie „trwałego oznakowania” - udzielić odpowiedzi

na pytanie jak należy ten wymóg interpretować.

W zakresie pierwszego zagadnienia, Izba wskazuje w pierwszej kolejności, że to treść SWZ określa w jaki sposób zamawiający zamierza potwierdzić spełnienie wymagań przez przedmiot zamówienia w zakresie zgodności oferowanego produktu z opisem przedmiotu zamówienia. W niniejszym postępowaniu zamawiający sprecyzował powyższe w pkt 2.1.6.1 SWZ, wymagając przedstawienia następującego przedmiotowego środka dowodowego: Karta techniczna oferowanego produktu, tj. dokument Producenta potwierdzający wymagane w pkt II, ppkt 1. lit. a)-f) Załącznika nr 2 do SWZ parametry techniczne zaoferowanego przedmiotu zamówienia, np. metryczka/ karta produktu w języku polskim. Zamawiający wymagał, aby przedmiotowy środek dowodowy został złożony wraz z ofertą.

Nie było przy tym w sprawie sporne, że wykonawca Partner Kleks taki dokument złożył, zgodnie z wymaganiami zamawiającego, tym samym uczynił zadość postawionym w SWZ wymogom.

Co należy podkreślić, zamawiający nie oczekiwał od wykonawców złożenia próbek, w szczególności opakowań ryzy czy pudełka, które miałyby potwierdzić już na etapie badania i oceny ofert w jaki sposób

wygląda takie oznakowanie, w przypadku każdego z oferowanych produktów.

Stąd też, w świetle zapisów SWZ, należy uznać, że Partner Kleks w postępowaniu potwierdził spełnienie przez oferowany przez niego produkt wymagań zamawiającego w zakresie zgodności z OPZ.

Przechodząc następnie do etapu, na jakim miała nastąpić weryfikacja wymagań w zakresie opisanym w pkt 5 załącznika Nr 2, Izba zgadza się ze stanowiskiem zamawiającego i Partner Kleks, że została ona, w świetle jasno sformułowanych postanowień SWZ, przesunięta na etap realizacji umowy. Świadczy o tym wskazany już wcześniej zakres żądanych przedmiotowych środków dowodowych (określony dokument, brak zdjęć), jak też fakt, że zamawiający nie oczekiwał złożenia próbek wraz z ofertą.

Powyższe nie oznacza jednak, że na etapie, kiedy realizowana będzie umowa w sprawie zamówienia publicznego, wymaganie to nie powinno podlegać weryfikacji oraz, że nie zostanie przez Partner Kleks spełnione.

Nawet, jeśli jak twierdzi odwołujący, przedstawiając na to dowody w postaci zdjęć, faktur czy kart produktu, a nawet okazując próbki produktu oferowanego przez Partner Kleks, że w dacie składania ofert, ale też na chwilę obecną tj. rozpoznania sprawy przez Izbę, karton papieru czy poszczególne ryzy takiego oznaczenia nie miały, nie oznacza to, że w chwili realizacji przyszłej umowy przystępujący nie będzie w stanie dostarczyć produktu, posiadającego oznaczenia zgodne z tym, których zamawiający wymagał.

Odwołujący, na którym w tym przypadku spoczywał ciężar dowodu w postaci wykazania, że taki produkt, zgodny z SWZ, nie zostanie dostarczony zamawiającemu w dacie dostawy tych produktów zamawiającemu, obowiązku temu nie sprostął.

Izba przyjęła przy tym wyjaśnienia przystępującego, że szata graficzna opakowań ryz i kartonów papieru nie musi być stała i niezmienna. Producenci dokonują takich zmian, a zatem te partie produktów które trafiają na rynek w określonej dacie, nie muszą być oznaczone i opisane w taki sam sposób jak te, które zostaną dostarczone w późniejszych terminach.

Należy w tym miejscu podkreślić, że aby stwierdzić, że dany produkt jest niezgodny z SWZ, gdyż nie spełnia opisanych wymagań, co ma mieć ten skutek, że oferta wykonawcy podlega odrzuceniu, wymaga wykazania ponad wszelką wątpliwość, że zaistniały ku temu podstawy. Zgodnie z przyjętą regułą przesłanek odrzucenia oferty, zawartych w art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, nie można interpretować rozszerzająco przede wszystkim z tego powodu, że czynność taka jest najdalej idąca dla wykonawcy, gdyż pozbawia go możliwości udziału w postępowaniu. Tym samym niezgodność taka musi być jednoznaczna, a zamawiający nie może, odrzucając ofertę, opierać się na domniemaniach czy twierdzeniach innego wykonawcy, poszlakach czy przypuszczeniach. To na zamawiającym bowiem w tym przypadku spoczywa obowiązek uzasadnienia podjęcia takiej decyzji. Z kolei na odwołującym, który domaga się takiej czynności spoczywa obowiązek wykazania okoliczności, z których wywodzi skutki prawne w postaci odrzucenia oferty wykonawcy oraz pozbawienia go możliwości uzyskania i realizacji w przyszłości przedmiotu zamówienia. Odwołujący temu obowiązku nie sprostął z tego powodu, że nie zdołał wykazać ponad wszelką wątpliwość, że produkt który zostanie zamawiającemu dostarczony nie będzie posiadał oznaczeń takich, jakie są wymagane zgodnie z SWZ.

Jednocześnie, mając na uwadze, że odwołujący i przystępujący wnioskowali na rozprawie o przeprowadzenie dowodów z okazania próbek produktów i Izba dowód taki przeprowadziła, należy także przeanalizować treść samego wymagania opisanego w pkt 5 zał. Nr 2.

Zgodnie z nim zamawiający wymagał, aby opakowanie każdej ryzy, pudełka lub innego systemu pakowania posiadało trwałe oznakowanie określające producenta (LOGO) lub nazwę marki lub dane wyłącznego dystrybutora oraz przeznaczenie, format, gramaturę papieru, oznakowanie certyfikatu.

Izba nie zgadza się wprawdzie z twierdzeniami przystępującego prezentowanymi w piśmie procesowym (przystąpieniu), że redakcja pkt 5 jest nieczytelna, czy też nieprecyzyjna, tym niemniej podziela stanowisko w zakresie kluczowej dla rozstrzygnięcia tej sprawy kwestii, tj. w zakresie użytego w nim pojęcia „trwałe oznakowanie”.

Należy zatem w rozumieniu potocznym interpretować to pojęcie jako każde oznakowanie, które będzie niemożliwe do usunięcia w taki sposób, który nie pozostawi śladów.

Izba nie podziela zatem zarzutów odwołującego, który odnosząc się do dowodu z okazania ryzy i pudełka prezentowanego przez Partner Kleks, że skoro widnieje na nich „tylko stempel”, a nie nadruk producenta, takie oznaczenie nie spełnia wymagań SWZ.

Jako „trwałe”, w świetle ogólnych i niezdefiniowanych postanowień SWZ, uznać należy każde oznaczenie, którego nie sposób byłoby usunąć tak, aby nie pozostał widoczny ślad po przeprowadzeniu takiej operacji. Takim zatem oznaczeniem może być zatem stempel, naklejka, a nie wyłącznie

nadruk i to wykonany, jak wskazuje odwołujący przez producenta, gdyż wymaganie w tym zakresie nigdzie w dokumentach zamówienia się nie pojawia.

Odwołujący podejmuje zatem próby interpretacji zapisów SWZ w sposób, który nie wynika z literalnego jej brzmienia. Stąd też nie można wykonawcy czynić zarzutów, że nie spełnił oczekiwań, które przez zamawiającego w żadnym miejscu wyartykułowane nie zostały.

Mając na uwadze powyższe, Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557 i 575 ustawy Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 5 pkt 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).

Zgodnie z art. 557 ustawy Pzp w wyroku oraz w postanowieniu kończącym postępowanie odwoławcze Izba rozstrzyga o kosztach postępowania odwoławczego. Art. 575 ustawy Pzp stanowi, że strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. § 8 ust. 2 pkt 1 ww. Rozporządzenia stanowi, że w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba zasądza koszty, o których mowa w § 5 pkt 2, od odwołującego na rzecz zamawiającego. Kosztami, o którym mowa w § 5 pkt 2, są uzasadnione koszty stron postępowania odwoławczego, w wysokości określonej na podstawie rachunków lub spisu kosztów, złożonych do akt sprawy obejmujące: a) koszty związane z dojazdem na wyznaczone posiedzenie lub rozprawę, b) wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika, jednak nieprzekraczające łącznie kwoty 3600 złotych, c) wynagrodzenie biegłych oraz zwrot poniesionych przez nich wydatków, jeżeli dowód z opinii biegłego został dopuszczony przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego, d) inne uzasadnione wydatki, w tym koszty przeprowadzenia innych dowodów w postępowaniu odwoławczym niż dowód z opinii biegłego, dopuszczonych przez Izbę na wniosek strony lub uczestnika postępowania odwoławczego. Do kosztów postępowania odwoławczego zgodnie z § 5 ust. 1 ww. Rozporządzenia zalicza się także wpis od odwołania.

Wobec oddalenia odwołania Izba kosztami postępowania obciążyła odwołującego, zaliczając do kosztów wpis od odwołania uiszczony przez odwołującego. Izba uwzględniła wniosek zamawiającego, złożony na rozprawie o zasądzenie na jego rzecz uzasadnionych kosztów, poniesionych tytułem wynagrodzenia pełnomocnika.

Przewodnicząca: