

WYROK

Warszawa, 23 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Izabela Niedziałek-Bujak

Protokolant:

Patryk Pazura

po rozpoznaniu na rozprawie 22 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 29 czerwca 2026 r. przez odwołującego – wykonawcę **PCS Chemia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Zielona Góra, KRS 0000908680 w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – **Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie**,

z udziałem przystępującego po stronie zamawiającego – uczestnika, wykonawcy **DELKO ESTA Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością**, Stargard, KRS 0000908680

orzeka:

1. Oddala odwołanie.

2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego 15.000 zł 00 gr. (piętnaście tysięcy złotych) wpisu.

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

W postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego – Komendę Wojewódzką Policji w Szczecinie w trybie przetargu nieograniczonego na *sukcesywne dostawy środków czystości, papieru toaletowego i ręczników papierowych z certyfikatem środowiskowym oraz papieru toaletowego i ręczników papierowych* (nr postępowania: ZZ-2380-34/26), ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 12.03.2026 r., OJS 50/2026 174335-2026, wobec wyboru oferty najkorzystniejszej na część I zamówienia, wniesione zostało 29.06.2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie wykonawcy PCS Chemia Sp. z o.o. z/s w Zielonej Górze (KIO 3130/26).

O wynikach oceny ofert i wyborze oferty najkorzystniejszej zamawiający poinformował wykonawców 16.06.2026 r.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu naruszenie:

- 1)** art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp przez błędne zastosowanie mimo braku rzeczywistej niezgodności oferty z swz;
- 2)** art. 16 Pzp przez naruszenia zasady proporcjonalności i uczciwej konkurencji;
- 3)** art. 99 ust. 1 i 4 Pzp przez przyjęcie wymagań i ich wykładni w sposób niejednoznaczny i ograniczający konkurencję;
- 4)** art. 223 ust. 1 Pzp przez zaniechanie wyjaśnienia wątpliwości dotyczących treści oferty przed jej odrzuceniem.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania, nakazanie unieważnienia czynności wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienia czynności odrzucenia oferty odwołującego, powtórzenie badania i oceny ofert oraz wyboru oferty odwołującego jako najkorzystniejszej.

W uzasadnieniu odwołujący odniósł się do podstawy odrzucenia jego oferty w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp, tj. oceny płynu do czyszczenia, co zamawiający odnosił do informacji o produkcie i jego przeznaczeniu, które nie potwierdzały możliwości zastosowania płynu do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi. Zamawiający zaniechał zastosowania art. 223 ust. 1 Pzp w sytuacji, gdy treść oferty oraz dokumenty mogły budzić wątpliwości interpretacyjne, które powinny zostać wyjaśnione przed podjęciem decyzji o jej odrzuceniu. Zaoferowany produkt z linii T – do mycia szyb spełnia wymagania zarówno co do składu (na bazie alkoholu) i gęstości oraz wartości pH. Zakres zastosowania wskazany na etykiecie jest szeroki i zawiera przeznaczenie wskazane przez zamawiającego. Nie ma wymienionych przeciwwskazań do stosowania na innych powierzchniach. Zamawiający błędnie utożsamiał dokumentację bezpieczeństwa chemicznego (REACH/CLP) z ograniczeniem funkcjonalnym produktu. Zamawiający błędnie przypisał karcie charakterystyki (SDS) znaczenie jako

dokumentu określającego dopuszczalne zastosowanie produktu oraz uznał, że brak literalnego wskazania wszystkich powierzchni na etykiecie stanowi materialną niezgodność z swz.

Do postępowania odwoławczego przystąpił po stronie zamawiającego wykonawca AKORI-DELKO ESTA Sp. z o.o. z siedzibą w Stargardzie. Przystępujący złożył stanowisko procesowe zawierające wniosek o oddalenie odwołania (pismo z 08.07.2026 r.).

Zamawiający złożył odpowiedź na odwołanie wnosząc o jego oddalenie (pismo z 09.07.2026 r.).

Zamawiający wskazał, że odwołanie opiera się na błędnym założeniu, że podstawą odrzucenia oferty była treść karty charakterystyki produktu. Tymczasem zasadniczą i bezpośrednią podstawą odrzucenia oferty odwołującego był brak spełnienia wymagania określonego w pozycji nr 11 formularza kalkulacji cenowej dla części 1, zgodnie z którym określone informacje dotyczące przeznaczenia produktu miały znajdować się na opakowaniu. Zamawiający nie wymagał jedynie, aby produkt potencjalnie lub według wiedzy producenta nadawał się do stosowania na określonych powierzchniach. Wymagał, aby informacja o takim przeznaczeniu była zamieszczona na opakowaniu produktu. Zamawiający oceniał zgodność oferty na moment upływu terminu składania ofert. Art. 223 ust. 1 służy wyjaśnianiu treści oferty, a nie jej modyfikowaniu lub uzupełnianiu. Gdyby zamawiający dopuścił możliwość późniejszego doklejenia etykiety z nowymi informacjami lub powołania się na ulotkę złożoną dopiero wraz z odwołaniem, umożliwiłoby to wykonawcy wykazanie zgodności oferty po terminie jej złożenia. Zamawiający nie kwestionuje, że produkt może potencjalnie nadawać się również do stosowania na innych powierzchniach. Jest to jednak irrelewantne dla oceny zgodności oferty z swz. Niezgodność oferty z warunkami zamówienia polega na braku informacji na opakowaniu wymaganych treścią swz, tj. potwierdzających możliwość stosowania produktu do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi.

Stanowisko Izby

Do rozpoznania odwołania zastosowanie znajdowały przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (tekst jednolity Dz. U. z 2026 r., poz. 793), dalej jako Ustawa.

Rozpoznając odwołanie Izba miała na uwadze stan faktyczny ustalony w oparciu o dokumentację postępowania złożoną do akt sprawy, a także stanowiska prezentowane ustnie na rozprawie i w pismach procesowych.

W poczet materiału dowodowego włączona została dokumentacja postępowania przekazana przez zamawiającego oraz dowody złożone do czasu zamknięcia rozprawy.

Izba ustaliła i zważyła.

Przedmiot zamówienia objęty częścią 1 dotyczy dostawy środków czystości, opisanych w załączniku 2.1 – formularz kalkulacji cenowej.

W rozdziale VI swz zamawiający dla części I wskazał następujące przedmiotowe środki dowodowe: karty charakterystyki (poz. 1-12, 14-46), pozwolenie na obrót produktem biobójczym (poz. 14 i 17), certyfikat antypoślizgowości wystawiony przez Niezależny Instytut i Atest PZH (poz. 7). Zamawiający wymagał jako przedmiotowy środek dowodowy – „produktów w oryginalnych opakowaniach zaproponowane w ofercie w ilości 1 opakowania do poz. 4, 10, 11, 29, 30, 31, 32 formularza kalkulacji cenowej, w terminie do dnia i godziny otwarcia ofert, celem oceny jakości oraz zgodności zaproponowanych produktów, które w przypadku zgodności zostaną zaliczone u Zamawiającego na poczet przyszłej umowy”.

Po zakończeniu postępowania złożone próbki zostaną zwrócone wykonawcom, których oferty nie zostaną wybrane na ich wniosek, zgodnie z art. 77 ust. 1 Pzp na koszt zamawiającego.

Zamawiający przewidział częściowe uzupełnienie przedmiotowych środków dowodowych (nie dotyczy próbek produktów) po złożeniu oferty zgodnie z art. 107 ust. 2 i 3 Pzp, w przypadku, gdy wykonawca nie złożył przedmiotowych środków dowodowych lub złożone przedmiotowe środki dowodowe są niekompletne. W zakresie części I uzupełnienie dotyczyć może wyłącznie, karty charakterystyki, pozwolenia na obrót produktem biobójczym, certyfikatu antypoślizgowości.

Zgodnie z rozdziałem XII swz oferowana cena musi wynikać z kalkulacji własnej wykonawcy, sporządzonej na podstawie opisu przedmiotu zamówienia, na formularzu kalkulacji cenowej stanowiącej odpowiednio załączniki nr 2.1-2.3 do swz – przy czym wszystkie ceny w kalkulacji winny być cenami brutto i obejmować wszelkie koszty związane z realizacją zamówienia, przy uwzględnieniu m.in. materiałów, transportu, sprzętu i prac towarzyszących, które są niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia.

Zgodnie z rozdziałem XIV swz w terminie składania ofert wykonawca zobowiązany jest złożyć na Platformie: formularz

oferty cenowej (załączniki nr 1.1-1.3 do swz) wraz z formularzem kalkulacji cenowej (załączniki 2.1-2.3 do swz) oraz przedmiotowe środki dowodowe składane wraz z ofertą, JEDZ oraz oświadczenie o braku podstaw wykluczenia, pełnomocnictwo do reprezentowania wykonawcy/ów, zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby oraz JEDZ i oświadczenie potwierdzające brak podstaw wykluczenia.

W formularz 2.1 w poz. 11 ujęty został przedmiot zamówienia opisany nazwą „Płyn do mycia szyb i luster” oraz wymaganiami: *Płyn do mycia szyb i luster, na bazie alkoholu, łatwo usuwający brud, tłuste plamy. Skutecznie i szybko odparowuje. Środek przeznaczony również do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi – informacja na opakowaniu. Niepozostawiający smug, szybko wysychający. Gęstość w 20°C 0,982 g/cm³, pH 9.6 Butelka poj. 1l ze spryskiwaczem – szt. 2000.*

Termin składania ofert upływał 16.04.2026 r..

Na część 1 zamówienia złożone zostały dwie oferty: DELKO ESTA Sp. z o.o. (cena 987.926,40 zł) oraz PCS CHEM. Sp. z o.o. (cena 876.217,00 zł).

Odwolujący w załączniku 2.1 wskazał produkt własny – bez identyfikacji nazwy. Do oferty załączona została próbka produktu opisanego na etykiecie jako: *T-LINE PŁYN DO SZYB*, ze wskazaniem jego zastosowania *do czyszczenia szyb, luster, witryn oraz innych powierzchni szklanych.*

Zamawiający wezwał odwołującego 20.04.2026 r. do uzupełnienia przedmiotowego środka dowodowego, w tym dla poz. 11, tj. karty charakterystyki.

W karcie charakterystyki produktu identyfikowany jako „TL Szyby” producenta PCSChemia Sp. z o.o., w sekcji 1.2 w opisie zidentyfikowanego zamierzonego zastosowania wskazane zostało: „Płyn do mycia szyb i luster”, **Odradzane zastosowanie mieszaniny** *Nie wolno używać produktu w inny sposób niż te, które zostały podane w sekcji 1. W sekcji 16: Inne informacje wskazano: Produkt nie może być- bez specjalnej zgody producenta/importera – wykorzystywany w innym celu, niż zostało podane w sekcji 1. Użytkownik jest odpowiedzialny za przestrzeganie wszystkich powiązanych przepisów w dziedzinie ochrony zdrowia.*

13.05.2026 r. Zamawiający odrzucił ofertę odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp i dokonał wyboru oferty DELKO ESTA Sp. z o.o. W uzasadnieniu stwierdzonej niezgodności oferty z wymaganiami zamawiający odniósł się do dwóch pozycji w części 1 zamówienia, tj. poz. 9 i poz. 11. W odniesieniu do poz. 11 zamawiający stwierdził, że brak na etykiecie opakowania informacji o możliwości stosowania płynu do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi. **Zaoferowany produkt nie spełnia warunku w zakresie posiadania informacji na etykiecie opakowania. Oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia.**

Odwolujący przedstawił wraz z odwołaniem złożonym na czynność odrzucenia jego oferty z 13.05.2026 r. ulotkę informacyjną o produkcie, w której w opisie zastosowania znajduje się przeznaczenie: *Płyn do mycia szyb i luster, na bazie alkoholu, łatwo usuwający brud, tłuste plamy. Skutecznie i szybko odparowuje. Środek przeznaczony także do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi i innych powierzchni szklanych, połyskowych, matowych.* Ulotka sporządzona została 25.05.2026 r.

Zamawiający uwzględnił odwołanie i unieważnił czynność rozstrzygnięcia z 13.05.2026 r. (informacja z 09.06.2026 r.).

17.06.2026 r. zamawiający ponownie odrzucił ofertę odwołującego na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Ustawy i dokonał wyboru oferty DELKO ESTA Sp. z o.o. W uzasadnieniu stwierdzonej niezgodności oferty odwołującego zamawiający ponownie odniósł się do poz. 11 (część 1 zamówienia). Uzupełniając wcześniejszą ocenę wskazaną w informacji z 13.05.2026 r. zamawiający dodatkowo wskazał na zapisy karty charakterystyki (sekcja 1 i 16) wskazujące na sposób wykorzystania produktu – jego przeznaczenie do mycia szyb i luster. Na tej podstawie zamawiający uznał, że *zaoferowany produkt nie spełnia warunków zamówienia określonych przez Zamawiającego. Nie zawiera informacji na opakowaniu o możliwości zastosowania płynu do czyszczenia monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi. Z kart charakterystyki wynika, że produkt przeznaczony jest wyłącznie do mycia szyb i luster a stosowanie go na innych powierzchniach jest niewskazane, co jednoznacznie potwierdza niezgodność oferty z warunkami zamówienia określonymi przez Zamawiającego.*

Izba oddala odwołanie.

Podstawa zarzutów dotyczy zarówno oceny merytorycznej oferty odwołującego, tj. zgodności zaoferowanego produktu w poz. 11 (część 1) z wymaganiami, jak również kwestii formalnej dotyczącej procedury badania oferty poprzedzonej oświadczeniem zamawiającego o uwzględnieniu zarzutów wobec pierwszej czynności odrzucenia oferty odwołującego.

W odniesieniu do samego badania odwołujący wskazywał na naruszenie zasad i pozorność ponownej weryfikacji treści oferty, co wynikać ma z identycznej podstawy, na jakiej obecnie zamawiający oparł decyzję o odrzuceniu oferty odwołującego. Ponadto, odwołujący wskazywał, że zamawiający zaniechał skierowania wezwania do wyjaśnienia informacji o produkcie znajdujących się na etykiecie oraz na ulotce jaką załączył do pierwszego odwołania.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do powtórzonego badania oferty, Izba uznaje, że pod względem formalnym zamawiający nie dopuścił się naruszenia żadnych przepisów, w szczególności nie można uznać za uzasadnione twierdzenie, że oświadczenie zamawiającego o uwzględnieniu w całości zarzutów zamykało możliwość powtórzenia czynności badania i oceny oferty, zakończonej ponownym odrzuceniem oferty w oparciu o taką samą podstawę faktyczną. Samo oświadczenie o uwzględnieniu zarzutów otwiera bowiem możliwość powrotu do stanu postępowania sprzed czynności objętych wcześniejszym odwołaniem, a ewentualną konsekwencją braku wykonania czynności zgodnie z żądaniem, jest możliwość wniesienia odwołania na powtórzone czynności. Zgodnie bowiem z art. 527 Ustawy na czynność zamawiającego wykonaną zgodnie z treścią wyroku Izby lub sądu albo w przypadku uwzględnienia zarzutów przedstawionych w odwołaniu, którą wykonał zgodnie z żądaniem zawartym w odwołaniu, odwołującemu oraz wykonawcy wezwanemu zgodnie z art. 524 nie przysługują środki ochrony prawnej. Należy wyraźnie wskazać, że zamawiający zobligowany jest do dokonania oceny ofert zgodnie z ustalonymi wymaganiami, a powrót do czynności badania i oceny ofert pozwala na uzupełnienie badania, jak również na zmianę oceny oferty lub jej potwierdzenie, co zamawiający ostatecznie komunikuje wykonawcy w informacji kończącej ten etap postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Odwołujący naruszenia zasad proporcjonalności i uczciwej konkurencji upatrywał w braku skierowania wezwania do wyjaśnienia treści przedmiotowych środków dowodowych, tj. samej próbki oraz ulotki informacyjnej, uzupełniającej dane o produkcie w sposób umożliwiający potwierdzenie spełnienia wymagań zamawiającego, co do rodzaju powierzchni, na jakich produkt może być stosowany.

Izba w tym zakresie uznała, że zamawiający w sposób prawidłowy przeprowadził procedurę badania oferty odwołującego, w szczególności kierując się informacjami o produkcie zamieszczonymi na etykiecie próbki, jak i w karcie charakterystyki. Zamawiający zgodnie z swz, w oparciu o przedmiotowe środki dowodowe mógł przeprowadzić procedurę badania oferty.

Czynność odrzucenia oferty odwołującego pozostaje w zgodzie z oceną spełnienia wymagań co do przeznaczenia środka zaoferowanego w części 1 poz. 11 – środek do czyszczenia szyb i luster. Sama nazwa przedmiotu zamówienia nie wyczerpywała opisu wymagań zamawiającego, które zostały wprost wskazane w załączniku 2.1 do swz i są jednoznaczne co do oczekiwania szerszego zastosowania produktu na powierzchniach nie tylko szklanych, tj. do: *monitorów, szyb samochodowych, powierzchni z tworzyw sztucznych, szaf, biurek, pulpitów, drzwi – informacja na opakowaniu.*

Złożona próbka wraz z uzupełnionym na wezwanie zamawiającego przedmiotowym środkiem dowodowym – karta charakterystyki, nie potwierdziły spełnienia wymagania. W świetle jednoznacznych zapisów karty i etykiety na próbce nie zachodziły wątpliwości co do rodzaju powierzchni do jakich produkt jest przeznaczony. Oczekiwanie, że zamawiający dokona oceny odmiennie niż opisał to w swz (na podstawie przedmiotowych środków dowodowych), nie miało umocowania tak w zapisach swz jak i Ustawie. To zamawiający w swz wyznacza zasady oceny, które wiążą go na etapie oceny ofert, a odstępianie od tych zapisów traktowane jest w kategorii naruszenia zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Również sprowadzenie badania próbki do sprawdzenia działania produktu na innej powierzchni niż wyraźnie wskazana w PSD (powierzchnie szklane) nie mogło zastąpić oceny opisanej w swz. Zamawiający nie ma kompetencji do weryfikacji parametrów produktu, do czego służyć miały dokumenty i próbka opatrzona etykietą producenta. Zmiana tych dokumentów do jakiej odwołujący próbował doprowadzić w ramach odwołania na pierwszą czynność odrzucenia jego oferty nie mogła być dopuszczona przez zamawiającego. Zamawiający zobowiązany był ocenić ofertę na podstawie dokumentów wskazanych i uzupełnionych przez wykonawcę w trakcie procedury badania spełnienia wymagań opisanych w swz.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 Ustawy Prawa zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy § 5 ust. 2 w zw. z § 8 ust 2 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis i obciążyła nimi odwołującego.

Przewodnicząca:.....