Sygn. akt: KIO 4113/26

WYROK

Warszawa, 6 października 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca:Joanna Gawdzik-Zawalska
Protokolant:Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie 19 sierpnia 2026 r. przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia:
QB-ENERGIA Sp. z o.o. Gdańsk KRS 0000431047, w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego:
Skarb Państwa – 6 Wojskowy Oddział Gospodarczy Ustka, przy udziale uczestnika – wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia:
Zakład Innowacyjny Technik Energetycznych "PROMAT" Sp. z o.o. Dobrzewino KRS 0000077776 po stronie zamawiającego

orzeka:

Umarza postępowanie w zakresie zarzutów zaniechania odrzucenia oferty przystępującego jako złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji i zaniechania skierowania do przystępującego skonkretyzowanego wezwania do złożenia wyjaśnień i dowodów w zakresie wyliczenia istotnej części składowej ceny oraz wiążącego się z powyższymi nieprawidłowej oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej;

Oddala odwołanie w pozostałym zakresie;

Kosztami postępowania odwoławczego w całości obciąża odwołującego i:

3.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego koszty odwołującego: 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) wpisu od odwołania oraz koszty odwołującego i przystępującego po 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) wynagrodzenia i wydatków pełnomocnika i po 17 zł 00 gr (siedemnaście złotych zero groszy) opłaty skarbowej od złożenia pełnomocnictwa;

3.2. zasądza od odwołującego na rzecz przystępującego 3 617 zł 00 gr (trzy tysiące sześć set siedemnaście złotych zero groszy) zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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:……..…...……..

U z a s a d n i e n i e

Skarb Państwa – 6 Wojskowy Oddział Gospodarczy Ustka ul. Lędowo-Osiedle 1N, 76-271 Ustka (zamawiający) prowadzi na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2024r. poz. 1320 ze zm.) (Ustawa lub Pzp) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Eksploatacja zlecona systemu ciepłowniczego od źródła ciepła w budynkach nr: 40, 65, 79, 113, 134 w m. Wicko Morskie do odbiorników włącznie oraz innych urządzeń odbierających ciepło oraz zabezpieczenie potrzeb cieplnych, zwana dalej systemem ciepłowniczym w kompleksach administrowanych przez 6. Wojskowy Oddział Gospodarczy Ustka Lędowo: - Sekcja Obsługi Infrastruktury (SOI) – SOI Ustka"; nr postępowania: 31/INFR/6WOG/2026. (Postępowanie). Zasady, warunki i przedmiot zamówienia opisuje specyfikacja warunków zamówienia (SWZ).

19 sierpnia 2026 r. do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w Warszawie wpłynęło odwołanie wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia QB-Energia Sp. z o.o. ul. Dworska 13 80-514 Gdańsk KRS: 0000431047 (odwołujący).

Po udostępnieniu przez zamawiającego kopii odwołania 21 sierpnia 2026 r. 24 sierpnia 2026 r. przystąpienie do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego zgłosił wykonawca Zakład Innowacyjny Technik Energetycznych „PROMAT" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością ul. Wejherowska 5C 84-208 Dobrzewino KRS: 0000077776 (Promat lub przystępujący), którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Izba nie stwierdziła bezskuteczności przystąpień. Izba uznała, że przesłanki z art. 525 Pzp zostały spełnione.

Odwołujący złożył odwołanie od czynności lub zaniechań zamawiającego polegających na:

1. wyborze oferty złożonej przez Promat jako najkorzystniejszej oferty;

2. zaniechaniu odrzucenia oferty Promat, mimo że zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej rażąco niską istotną część składową ceny – koszt zakupu opału (oleju napędowego) – oraz mimo że Promat nie wykazał, iż jego cena nie jest rażąco niska;

3. ewentualnym zaniechaniu przeprowadzenia rzetelnej, skonkretyzowanej procedury wyjaśniającej w zakresie istotnej części składowej ceny wskazanej w ofercie Promat, tj. kosztu zakupu oleju napędowego.

Odwołujący zarzucał zamawiającemu:

1. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 Pzp przez zaniechanie odrzucenia oferty Promat, pomimo że:

a) oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej rażąco niską istotną część składową ceny – koszt zakupu opału (oleju opałowego) przyjęty na poziomie 113,58 zł netto/GJ, odpowiadający cenie paliwa ok. 3,86–3,87 zł netto/litr, tj. o około 26,5% niższej od ceny hurtowej producenta paliwa (PKN ORLEN) w dniu złożenia oferty (5,18 zł netto/litr);

2. naruszenie art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez wybór jako najkorzystniejszej oferty podlegającej odrzuceniu, co narusza zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

3. naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (uznk) przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, polegającego na skalkulowaniu ceny podstawowego składnika kosztowego usługi (paliwa) poniżej realnych kosztów jego nabycia, przy jednoczesnym odstąpieniu wyłącznie w tym jednym postępowaniu od stałej praktyki cenowej Promat opartej na jego własnych taryfach zatwierdzonych przez Prezesa URE.

Na wypadek uznania, że odrzucenie oferty Promat na obecnym etapie jest przedwczesne:

4. naruszenie art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 3 oraz art. 16 pkt 1 Pzp przez zaniechanie skierowania do Promat skonkretyzowanego wezwania do złożenia wyjaśnień i dowodów w zakresie wyliczenia istotnej części składowej ceny – kosztu zakupu oleju opałowego – mimo że arytmetyczne przeliczenie kalkulacji Promat, skonfrontowane z publikowanymi cenami hurtowymi paliw, wprost wskazuje na nierealność przyjętej stawki.

Odwołujący wnosił o nakazanie zamawiającemu: 1. unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty; 2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert; 3. odrzucenia oferty Promat na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp oraz na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 7 Pzp; 4. dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty spośród ofert niepodlegających odrzuceniu

a na wypadek uznania, że odrzucenie oferty Promat jest na obecnym etapie przedwczesne, wnosił o nakazanie zamawiającemu: 1. unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty; 2. powtórzenia czynności badania i oceny ofert, w tym wezwania Promat w trybie art. 224 ust. 1 Pzp do złożenia wyjaśnień wraz z dowodami w zakresie wyliczenia istotnej części składowej ceny – kosztu zakupu oleju opałowego w wysokości 113,58 zł netto/GJ – obejmującego w

szczególności: - wskazanie źródła i warunków nabycia paliwa, - wskazanie poziomu upustu względem ceny hurtowej producenta (PKN ORLEN), - przedłożenie umów lub ofert dostawców i faktur zakupowych potwierdzających realność stawki ok. 3,86–3,87 zł netto/litr, - szczegółowe rozbicie pozostałych składników kalkulacji 1 GJ (koszty osobowe, media, podatki, ochrona środowiska, fundusz konserwacyjno-serwisowy); 3. udostępnienia odwołującemu jawnej treści wyjaśnień i dowodów złożonych przez Promat w wyniku ponownego wezwania.

Zamawiający uwzględnił odwołanie w części w zakresie zarzutu wskazanego w pkt 1 lit. a zarzutów odwołania w przedmiocie dotyczącym naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP dotyczącego zaniechania odrzucenia oferty Promat, pomimo że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a co najmniej rażąco niską istotną część składową ceny – koszt zakupu opału (oleju opałowego) – oraz mimo że Promat nie wykazał, iż jego cena nie jest rażąco niska. Oświadczył, że w związku z powyższym dokona: 1) unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty; 2) powtórzy czynność badania oraz oceny ofert; 3) odrzuci ofertę Promat na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp; 4) dokona wyboru najkorzystniejszej oferty spośród ofert podlegających odrzuceniu.

W pozostałym zakresie tj. co do zarzutu pkt. 2 i 3 a mianowicie naruszenia art. 239 Pzp w zw. z art. 226 ust 1 pkt 7 Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez zaniechanie odrzucenia oferty złożonej w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji, polegającego na skalkulowaniu ceny podstawowego składnika kosztowego usługi (paliwa) poniżej realnych kosztów jego nabycia, przy jednoczesnym odstąpieniu wyłącznie w tym jednym postępowaniu od stałej praktyki cenowej Promat opartej na jego własnych taryfach zatwierdzonych przez Prezesa URE zamawiający wnosił o oddalenie odwołania. W zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania wyjaśnień wskazywał na niecelowość takiej czynności wobec okoliczności podniesionych w wyjaśnieniach przystępującego w postępowaniu odwoławczym.

Przystępujący w terminie zgłosił sprzeciw, co do uwzględnienia części odwołania, w pozostałym zakresie popierał stanowisko zamawiającego. Odwołujący pismem z 29 września 2026 r. w związku ze stanowiskami zamawiającego i przystępującego oświadczył, że:

. cofa zarzut opisany w pkt 2 petitum odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 1 ustawy Pzp;

cofa zarzut opisany w pkt 3 petitum odwołania, tj. zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;

cofa zarzut ewentualny opisany w pkt 4 petitum odwołania wraz z odpowiadającym mu żądaniem, tj. zarzut naruszenia art. 224 ust. 1 w zw. z art. 224 ust. 3 oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp przez zaniechanie skierowania do Promat skonkretyzowanego wezwania do złożenia wyjaśnień i dowodów w zakresie wyliczenia najważniejszej części składowej ceny – kosztu zakupu oleju opałowego - mimo że arytmetyczne przeliczenie kalkulacji Promat, skonfrontowane z publikowanymi cenami hurtowymi paliw, wprost wskazuje na nierealność przyjętej stawki;

cofa w całości żądania ewentualne sformułowane w odwołaniu (unieważnienie czynności wyboru, powtórzenie badania i oceny ofert z wezwaniem Promat w trybie art. 224 ust. 1 ustawy Pzp oraz udostępnienie Odwołującemu jawnej treści wyjaśnień i dowodów) jako bezprzedmiotowe wobec uwzględnienia przez Zamawiającego zarzutu opisanego w pkt 1 lit. a petitum odwołania.

Odwołujący podtrzymuje w całości zarzut opisany w pkt 1 lit. a petitum odwołania (naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 5 i 6 ustawy Pzp) oraz żądania z pkt 1-4 petitum odwołania (z tym że z pkt 3 podtrzymuje żądanie wyłącznie w zakresie art. 226 ust. 1 pkt. 8 w zw. z art. 224 ust. 6 PZP) , tj. nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, powtórzenia czynności badania i oceny ofert, odrzucenia oferty Promat Sp. z

o.o. na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 ustawy Pzp oraz dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty spośród ofert niepodlegających odrzuceniu.”

Odwołujący 1 października 2026 r. oświadczył, że cofa cofnięcie zarzutu ewentualnego.

Krajowa Izba Odwoławcza ustaliła i zważyła, co następuje

Izba nie dopatrzyła się zaistnienia przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Ustawy. Izba uznała, że odwołujący wykazał interes w uzyskaniu zamówienia i możliwość poniesienia szkody jako przesłanki materialnoprawnej dopuszczalności odwołania z art. 505 ust. 1 Ustawy. Izba umorzyła postępowanie odwoławcze w zakresie zarzutów, co do których odwołujący cofnął odwołanie. W pozostałym zakresie izba oddaliła odwołanie.

W zakresie umorzonym izba wskazuje, że zgodnie z art. 513 w zw. z art. 505 Pzp odwołującemu przysługuje uprawnienie do wszczęcia procedury, w wyniku której izba bada i ocenia czynności i zaniechania zamawiającego pod kątem ich zgodności z prawem. Izba zgodnie z art. art. 554 ust. 3 pkt 1 i nast. Pzp orzeka, czy należy doprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego do zgodności z Pzp, i w jaki sposób. Skoro, w postępowaniu odwoławczym odwołującemu nie przysługuje roszczenie – to nie sposób przenieść zasady odwoływalności czynności procesowych z postępowania cywilnego – na grunt postępowania odwoławczego, które na gruncie prawa cywilnego powiązane zostały z zasadą dyspozycyjności czynności procesowych. O takiej zasadzie nie można mówić na gruncie postępowania odwoławczego przed izbą. Przedmiotem postępowania nie jest wyłącznie prywatny interes odwołującego. Orzeczenie izby ma przede wszystkim wpływ na interes publiczny związany z prawidłowym przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dyspozycyjność w postępowaniu odwoławczym przed izbą jest więc ograniczona z przyczyn systemowych. Ponad to zgodnie z art. 520 Pzp 1. Odwołujący może cofnąć odwołanie do czasu zamknięcia rozprawy. 2. Cofnięte odwołanie nie wywołuje skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem odwołania a termin na złożenie odwołania ma charakter zawity. Skoro, odwołujący nie może swobodnie dysponować przedmiotem postępowania odwoławczego, a w Pzp nie ma podstawy do odwołania oświadczenia o cofnięciu odwołania, to po złożeniu oświadczenia o cofnięciu odwołania, izba zobowiązana jest umorzyć postępowanie (art. 568 pkt 1 Pzp).

Izba mając na uwadze zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestników oddaliła zarzuty wobec nie wykazania przez odwołującego, że cena ofertowa przystępującego jest ceną rażąco niską w rozumieniu art. 224 Pzp. Izba wskazuje również, że odwołanie oparto na zakwestionowaniu założonej ceny oleju opałowego wskazanej jako składowa kalkulacji ceny ofertowej w zakresie stawki za 1 GJ. Wszystkie strony i uczestnik utożsamili kwotę stanowiącą podstawę skalkulowania ceny ofertowej w zakresie jednej z jej składowych z istotną częścią ceny ofertowej w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp.

Ustalając stan faktyczny izba dopuściła dowody wnioskowane przez strony i uczestnika, oparła się na dokumentach zamówienia, w szczególności SWZ, ofertach oraz dowodach z dokumentów złożonych w postępowaniu odwoławczym .Oceniając materiał dowodowy izba uwzględniła stanowiska i oświadczenia stron i uczestnika zaprezentowane w pismach procesowych i na rozprawie znajdujące oparcie w materiale dowodowym, logice i doświadczeniu życiowym.

Izba ustaliła bezsporne okoliczności, że:

1. Przedmiotem zamówienia jest eksploatacja zlecona systemu ciepłowniczego pięciu kotłowni olejowych w kompleksie Wicko Morskie, na okres 36 miesięcy.

2.Zamawiający w SWZ określił sprawność kotłów na poziomie około 93%, a łączną prognozowaną produkcję energii cieplnej dla całego zamówienia na 29 055,60 GJ.

3.Wartość szacunkowa zamówienia określona została po powiększeniu podatek VAT na 29 kwietnia 2026 r. na kwotę 4 878 647,32 zł, prawo opcji 487 864,73 zł czyli łącznie 5 366 512,05 zł.

4.Zamawiający 10 lipca 2026 r. oświadczył, że zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia sumę bez prawa opcji w wysokości 6 095 418,00 zł;

5.W postępowaniu złożono dwie oferty:

- odwołujący – 5 768 175,82 zł brutto (zamówienie podstawowe) oraz 482 468,24 zł brutto (prawo opcji),

- Promat – 5 673 695,42 zł brutto (zamówienie podstawowe) oraz 441 977,70 zł brutto (prawo opcji).

6.Różnica cen całkowitych wynosi ok. 2,2% a ceny zamówienia podstawowego poniżej 2 %. Oba kryteria pozacenowe zostały ocenione identycznie, wobec czego o wyniku Postępowania decydowała wyłącznie cena. Zestawienia przyjętych kosztów zakupu oleju grzewczego Promat jest o 477 092,95 zł od przyjętych kosztów zakupu oleju grzewczego odwołującego

Izba stwierdza, że ceny ofertowe w Postępowaniu są zbliżone. Zamawiający zwiększył kwotę na sfinansowanie zamówienia. Obie oferty mieszczą się kwocie, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. W stosunku do żadnej z cen ofertowych nie powstało domniemanie rażąco niskiej ceny z art. 224 ust. 2 Pzp. Poziomy cen za olej napędowy przyjętej do skalkulowania ceny jednostkowej przystępującego i odwołującego są różne, przystępujący założył cenę zakupu oleju opałowego na niższym poziomie.

7.Zamawiający nie przewidział szczegółowej metodologii kalkulacji ceny ofertowej, poza wskazanej w formularzu kalkulacji jednostkowej ceny za GJ zasady zachowania procentowego odpisu od ceny jednostkowej na fundusze, co zostało zachowane przez obu wykonawców.

8.Zamawiający oczekiwał od wykonawców wskazania w ofercie ceny ofertowej oraz ceny z prawem opcji oraz łącznej. Zamawiający oczekiwał załączenia do oferty:

- formularza cenowego, w którym wykonawca wskaże odrębnie dla zamówienia podstawowego i zamówienia opcji dla każdej lokalizacji i każdego roku cenę jednostkową netto za 1 GJ oraz cenę za dany rok dla danego budynku stanowiącą iloczyn ceny jednostkowej i ilości przewidywanej GJ dla danego budynku i roku netto brutto oraz ich sumy

- formularza kalkulacji stawki GJ dla kotła na olej opałowy dla danej lokalizacji dla wykonawcy niekoncesjonowanego w tej samej stawce, dla wykonawcy koncesjonowanego w różnych stawkach, przy czym kalkulacja wykonawcy niekoncesjonowanego zawierać miał co najmniej: Koszt zakupu opału, Płace pracowników, oraz inne opisane pozostałe koszty wskazywane przez wykonawców samodzielnie, zysk a także odpis na fundusz stanowiący 6% sumy wszystkich kosztów cenotwórczych; a kalkulacja wykonawcy koncesjonowanego zawierać miała co najmniej: Koszt zakupu opału, zysk, Wynagrodzenie dla: obsługa systemu źródła ciepła,

Wynagrodzenie dla: Konserwacja i serwis systemu ciepłowniczego (obsługa systemu: od źródła ciepła, przesył do odbiorników ciepła włącznie) oraz inne opisane pozostałe koszty wskazywane przez wykonawców samodzielnie a także łączny odpis na fundusz konserwacyjno - serwisowy (serwis, bieżące konserwacje, usuwanie awarii) 6 % ceny netto 1GJ w tym: odpis na fundusz konserwacyjno – serwisowy źródła ciepła (serwis, bieżące konserwacje, usuwanie awarii) 3 % ceny netto 1GJ i odpis na fundusz konserwacyjno - serwisowy od źródła ciepła, przesył do odbiorników ciepła włącznie (serwis, bieżące konserwacje, usuwanie awarii) 3 % ceny netto 1GJ

- formularza zawierającego propozycje taryfy dla każdej lokalizacji,

9. Promat złożył formularz cenowy zawierający wymagane dane w tym w szczególności stawki za 1 GJ dla każdej lokalizacji netto budynek 40 -157,86 zł, 65 - 160,45 zł, 79 – 161.19 zł, 113 – 153,27 zł, 134-164,02 zł dla zamówienia podstawowego i budynek 40 – 123,32 zł, 65- 122,71zł, 79- 126,43 zł, 113 – 118,51 zł i 134- 127,86 zł dla zamówienia w opcji wszystkie skalkulowane w sposób wymagany SWZ i przedstawiony w załączonych kalkulacjach ceny jednostkowej za GJ.

10. Odwołujący złożył formularz cenowy zawierający wymagane dane w tym w szczególności tożsamą stawkę dal wszystkich lokalizacji w wysokości 161,40 zł dla zamówienia podstawowego i w wysokości 135 zł dla zamówienia w opcji obie skalkulowane w sposób wymagany SWZ i przedstawiony w załączonych kalkulacjach ceny jednostkowej za GJ

Izba stwierdza, że ceny jednostkowe Promat dla różnych lokalizacji były wyższe lub niższe od ceny jednostkowej odwołującego

11. Jako wykonawca koncesjonowany, Promat złożył wymagane przez SWZ kalkulacje stawki 1 GJ (załącznik nr 3 do SWZ) z tożsamą stawką dla całości wolumenu (zgodnie z oczekiwaniem SWZ). W kalkulacjach tych Promat wyodrębnił pozycję „koszt zakupu opału" w wysokości 113,58 zł netto na 1 GJ – identyczną dla każdej z pięciu kotłowni. Zamawiający oczekiwał od wykonawców koncesjonowanych przedstawienie kalkulacji stawki 1 GJ z uwzględnieniem m.in. „kosztów zakupu i dostawy opału", i nadto powiązał tę kalkulację z propozycją taryfy dla ciepła. Odwołujący jako wykonawca niekoncesjonowany złożył wymagane przez SWZ kalkulacje stawki 1 GJ (załącznik nr 3 do SWZ) ze zróżnicowanymi stawkami dla różnych wolumenów (zgodnie z oczekiwaniem SWZ).

12. **Waga kosztu paliwa jest najistotniejszą częścią kalkulacji stawki 1 GJ . Koszt zakupu opału stanowi dominujący składnik ceny jednostkowej 1 GJ –przewyższający pozostałe pozycje, takie jak koszty osobowe, media, podatki, ochrona środowiska czy zysk.** W przypadku kotłowni olejowej paliwo jest elementem, od którego bezpośrednio zależy możliwość zapewnienia potrzeb cieplnych obiektów, czyli osiągnięcie zasadniczego celu zamówienia.

Odwołujący nie kwestionował ani nie analizował pozostałych składowych kalkulacji ceny jednostkowej za 1 GJ ani jej wpływu na możliwość zrealizowania przedmiotu zamówienia za cenę ofertową

13. Przy powszechnie stosowanych parametrach oleju opałowego lekkiego:

- wartość opałowa: 42,6 MJ/kg,

- gęstość: 0,860 kg/l,

- sprawność kotłów: 93% (zgodnie z SWZ),

uzysk energii użytecznej z 1 litra paliwa wynosi:

42,6 MJ/kg × 0,86 kg/l × 0,93 = 34,07 MJ/l

34,07 MJ/l = 0,03407 GJ/l

Zapotrzebowanie paliwa na wytworzenie 1 GJ:

1 ÷ 0,03407 ≈ 29,35 litra.

14. Przy koszcie zakupu opału 113,58 zł netto/GJ, przyjętym przez Promat, jednostkowa cena paliwa wynosi: 113,58 zł ÷ 29,35 l ≈ 3,87 zł netto/litr (przy zaokrągleniu do 29,4 l – ok. 3,86 zł netto/litr).

15. Ceny hurtowe oleju opałowego Orlen publikowane na stronie: Ceny te podawane są za 1000 litrów oleju lekkiego. Średnia ważona za okres od początku 2026 r. to 4,531 zł za 1000 litrów oleju czyli 4,53 za litr; ceny przed wybuchem konfliktu zbrojnego w rejonie Zatoki Perskiej w okresie 2023–2026 systematycznie spadały, a średnie roczne ceny hurtowe w 2024 r. wynosiły ok. 3.951 zł/m³, a w 2025 r. ok. 3.376 zł/m³, zaś w dwóch pierwszych miesiącach 2026 r. ok. 3.360 zł/m³; Na rynku hurtowym poniżej 4,00 zł netto/litr nie notowano cen oleju opałowego od początku marca 2026r. do lipca 2026 r

16. Promat posiada u stałego dostawcy paliwa rabat większy od założonego jako dostępny przez odwołującego, co potwierdza wydruk z wiadomości mailowej Sad-Oil z 2 czerwca 2026 r., wskazujący na udzielenie Promat rabatu w zakresie ceny dostawy oleju opałowego na potrzeby przedmiotu zamówienia w Postępowaniu w wysokości 180 zł/m³ od ceny hurtowej dostawcy.

17. Odwołujący w lipcu 2026 r., a więc po ogłoszeniu przedmiotowego przetargu (25 czerwca 2026 r.), dokonał zakupu oleju opałowego lekkiego od autoryzowanego dostawcy po cenie 4,21 zł netto/litr, co wynika z faktury z 6 lipca 2026 r. i przyjął do kalkulacji ofertowej cenę 4,40 zł netto/litr . Odwołujący skalkulował koszt paliwa z założeniem wzrostu o 0,19 zł netto/litr względem realnie zapłaconej ceny lipcowej.

18. Przedmiot zamówienia obejmować miał okres od 1 września 2026 r. do 31 sierpnia 2029 r.

19. Dane z SWZ i historyczne dane o produkcji ciepła wskazują, że na okres wrzesień–grudzień 2026 r. (kiedy ceny hurtowe są podwyższone) przypada około 12,3% całkowitej produkcji ciepła przewidzianej w ramach zamówienia. Pozostałe 87,7% produkcji realizowana będzie w latach 2027–2029. Prognozy rynkowe i dane historyczne wskazują, że po ustaniu konfliktu ceny hurtowe oleju opałowego obniżą się poniżej 4.000 zł/m³ (dane z zestawienia).

Izba stwierdza, że do kalkulacji ceny jednostkowej Promat przyjął wartość niższą od wartości odwołującego. Izba stwierdza, że w dniu otwarcia ofert (4 sierpnia 2026 r.) cena hurtowa oleju opałowego lekkiego publikowana przez PKN ORLEN wynosiła ok. 5,18 zł netto/litr. Promat przyjął w kalkulacji cenę ok. 1,31 zł niższą na litrze, co odpowiada ok. 25,3% poniżej ceny hurtowej producenta, jednocześnie cena hurtowa przyjęta przez Promat w ofercie (4.050,00 zł/m³) jest wyższa cen z okresu 2024 , 2025 i styczeń – luty 2026 i po odliczeniu rabatu daje cenę zakupu przez Promat równą 3.870 zł/m³ odpowiadająca kwocie ujętej w kalkulacji ceny jednostkowej. Ceny na rynku paliw podlegają zmianom, w górę lub w dół, w zależności od zmiennej sytuacji geopolitycznej.

20. Promat jest wykonawcą koncesjonowanym, posiadającym taryfy dla ciepła zatwierdzone przez Prezesa URE.

21. W postępowaniach o udzielenie zamówienia prowadzonych w 2026 r. na podobny do objętego Postępowaniem przedmiot zamówienia Promat składał oferty oparte w na cenach ze swoich obowiązujących taryf, m.in.:

- Siemirowice (18 WOG Wejherowo – kotłownie olejowe)

- Łeba (6 WOG Ustka – kotłownia olejowa)

- Czarne (6 WOG Ustka)

- Witomino (KPW Gdynia – kotłownia gazowa)

22. W postępowaniu prowadzonym przez tut. zamawiającego Promat posiada taryfę na poziomie 43 591,76 zł/MW i 132,48 zł/GJ, ale przedmiot zamówienia nie jest tożsamy z przedmiotem zamówienia w Postepowaniu, w poprzednim postępowaniu z mja 2024 r. oferta i przedmiot zamówienia obejmowały dodatkowo budynek kotłowni nr 1C a w Postepowaniu wyłącznie budynki nr 40, 65, 79, 113 i 134

Stąd izba dając wiarę stanowisku przystępującego, stwierdza, że taryfa zatwierdzona przez Prezesa URE w postepowaniu poprzedzającym nie jest miarodajna dla systemu i taryfy tego Postępowania wobec różnych lokalizacji podlegający wycenie.

Odwołujący oparł zarzut na okoliczności, że:

- cena oleju opałowego stanowi istotną część ceny w rozumieniu art. 224 ust. 1 Pzp

- stawka za cenę oleju opałowego z kalkulacji Promat jest niższa od cen hurtowych na rynku i nieudowodniona jako dostępna Promat, bo:

a. w dniu otwarcia ofert (4 sierpnia 2026 r.) cena hurtowa oleju opałowego lekkiego publikowana przez PKN ORLEN wynosiła ok. 5,18 zł netto/litr a Promat przyjął w kalkulacji cenę ok. 1,31 zł niższą na litrze, co odpowiada ok. 25,3% poniżej ceny hurtowej producenta (opust rzędu 1,30 – 1,40 zł/litr względem ceny hurtowej producenta), który to opust nie mieści się w realiach rynku paliw i musiałby zostać udowodniony przez przystępującego zgodnie z art. 224 ust. 5 Pzp ;

b. Promat, przyjmując w kalkulacji stawkę 3,86–3,87 zł netto/litr, zejść musiał poniżej realnie notowanej w ostatnich miesiącach ceny hurtowej podczas gdy odwołujący przyjął stawkę wyższą od ceny, za jaką nabył olej opałowy w lipcu 2026 r.

c. Promat nie przedstawił dowodów potwierdzających możliwość nabywania paliwa po stawce 3,86–3,87 zł netto/litr. Wobec tego kalkulacja kosztu zakupu opału nie odzwierciedla realnych kosztów wykonania zamówienia i jest nierealna z punktu widzenia rynku paliw;

- Promat jest wykonawcą koncesjonowanym, posiadającym taryfy dla ciepła zatwierdzone przez Prezesa URE i w postępowaniach prowadzonych w 2026 r. składał oferty oparte na cenach ze swoich obowiązujących taryf podczas gdy w Postępowaniu zaoferował dla tych samych obiektów taryfę o ok. 18,5% niższą od dotychczasowej, co jako jednorazowe, istotne odstępstwo od tej praktyki – polegające na zaniżeniu składnika paliwowego – potwierdza, że oferta w Postępowaniu jest nierealna i kosztowo, a nie wynika z normalnej gry rynkowej

Izba stwierdza, że powyższe założenia nie znalazły potwierdzenia w materiale dowodowym. Odwołujący nie wykazał także, że cena ofertowa lub jej istotna część składowa jest rażąco niska w stopniu uniemożliwiającym wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego lub odrębnymi przepisami, co czyni zarzut zaniechania odrzucenia oferty Promat jako zawierającej rażąco niską cenę w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp niezasadnym. Ponad to składowa kalkulacji ceny nie stanowi części składowej ceny w rozumieniu art. 224 Pzp..

Izba stwierdza, że:

Zgodnie z art. 224 ust. 1. Pzp jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest udzielenie zamówienia wykonawcy, który wykona zamówienie zgodnie z warunkami zamówienia, określonymi przez zamawiającego. Ustawodawca nie zdefiniował terminu „rażąco niskiej ceny". Termin odnosi się do ceny oderwanej od realiów rynkowych. Rażąco niska cena to taka, która jest nierealistyczna, niewiarygodna w kontekście aktualnej sytuacji rynkowej i nie pozwalająca - przy zachowaniu reguł rynkowych - na wykonanie umowy przez wykonawcę, czyniąc je nieopłacalnym.

Izba wskazuje, że element kalkulacji ceny ofertowej nie jest tożsamy z częścią składową ceny. Ceną jednostkową będącą ceną składową ceny jest cena, do jakiej zapłacenia zobowiązany jest zamawiający za poszczególne pojedyncze prace, usługi, czy dostawy, dodatkowo stanowiące samodzielną podstawę rozliczenia wynagrodzenia za wykonanie poszczególnych elementów składających się na zamówienie a nie wybrany element kosztotwórczy takiej ceny. W Postepowaniu zamawiający oczekiwał od wykonawców przedstawienia uproszczonej kalkulacji ceny ofertowej zawierającej pewne elementy, w tym cenę za olej opałowy, której wysokość kwestionowało odwołanie, nie podważając ani nie analizując pozostałych elementów cenotwórczych ceny składowej czy ceny ofertowej w tym wpływu twierdzonego niedoszacowania na charakter ceny składowej a przede wszystkim ofertowej jako niskiej w stopniu uniemożliwiającym realizację przedmiotu zamówienia zgodnie z warunkami lub odrębnymi przepisami.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 Pzp w przypadku, gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert niepodlegających odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 1 i 10, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1. W tym przypadku ceny ofertowe były zbliżone do siebie i do wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia.

Powyższe wyklucza założenia powstania domniemania rażąco niskiej ceny.

Wobec celu, jakim jest rozstrzygnięcie czy dana oferta podlega odrzuceniu na podstawie art. 224 ust. 6 Pzp (zgodnie z którym oferta podlega odrzuceniu jeśli wykonawca nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu) zamawiający każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przypadku, w oparciu o posiadane materiały, w szczególności wyjaśnienia wykonawcy i załączone przez niego dowody, ocenia charakter ceny w kontekście przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Podstawą odrzucenia oferty jest zaoferowanie ceny „rażąco niskiej". Art. 224 ust. 3 Pzp zawiera czynniki, które mogą mieć wpływ na wysokość zaoferowanej przez wykonawcę ceny, należy jednak pamiętać, że jest to katalog otwarty, przy czym dowód powinien być adekwatny do konkretnej sytuacji i stanowić potwierdzenie tego, co wykonawca dowodzi w swoich wyjaśnieniach.

Powyższe przepisy – zarówno art. 224 ust. 6 jak art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp - mają zapobiegać wybieraniu ofert, które nie dają pewności, że zamówienie zostanie wykonane i to bez uszczerbku dla jego jakości. Przepis art. 224 ust 6 Pzp dodatkowo kładzie nacisk na obowiązek wykonawcy, którego cena ofertowa budzi wątpliwości zamawiającego, do dołożenia starań i przedstawienia uzasadnienia wysokości ceny ofertowej. Przepisy zabezpieczają zamawiającego przed nieuczciwymi praktykami wykonawców, którzy zaniżając cenę lub koszt w celu uzyskania zamówienia, na etapie realizacji mogą sobie to rekompensować niższą jakością lub domaganiem się dodatkowego wynagrodzenia. W skrajnych wypadkach zagrożone może być wykonanie całego zamówienia. Jednocześnie przepis chroni rzetelnych wykonawców, gdyż ułatwia eliminowanie z zamówień publicznych tych, którzy łamią zasady uczciwej konkurencji w zakresie ceny lub kosztu (art. 16 Pzp).

Zgodnie z art. 224 ust.5 Pzp na wykonawcy wezwanym do złożenia wyjaśnień spoczywa ciężar dowodowy wykazania charakteru ceny lub jej elementu jako niebędącej rażąco niską w stosunku do zamawiającego. W tym przypadku wykonawca nie był wzywany, Nie ziściły się także ustawowe przesłanki wiążące się z powstaniem domniemania istnienia rażąco niskiej ceny. Zgodnie z 537 pkt 1 Pzp ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny spoczywa na wykonawcy, który ją złożył. Jednak zgodnie z art. 534 ust. 1 strony i uczestnicy postępowania odwoławczego są zobowiązani wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów z których wywodzą skutki prawne. Obowiązek przywołania faktów i dowodów na poparcie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia istoty zarzutu spoczywa na odwołującym z zgodnie z art. 516 ust 1 pkt 2) Pzp.

W niniejszej sprawie, w świetle twierdzeń odwołania i zgromadzonego materiału dowodowego, brak było podstaw do przyjęcia, że doszło do błędnej oceny ceny ofertowej lub jej istotnej części składowej jako niebędącej rażąco niską. Odwołujący nie wykazał, że cena jest rażąco niska. Jednocześnie przystępujący przywołał okoliczności wskazujące na analogię, co przyjętej metodologii wyceny ceny ofertowej w zakresie elementu cenotwórczego w postaci ceny oleju opałowego i ukształtowania jej na poziomie niższym od ceny hurtowej Orlen S.A. z dnia otwarcia ofert w Postępowaniu. Odwołujący nie wykazał, że okoliczność ta dezawuuje prawidłowość kalkulacji ceny czyniąc cenę ofertową rażąco niską i niemożliwą do osiągnięcia przez przystępującego. Odwołujący nie podważył skutecznie miarodajności i wiarygodności założeń leżących u wyceny przystępującego przedstawionych w stanowisku procesowym przystępującego:

- udzielonego przystępującemu rabatu na olej opałowy od ceny hurtowej, co do którego przystępujący przedłożył dowód udzielenia w postaci korespondencji email oraz faktur

- szczególnie, że tak jak przystępujący odwołujący przyjął do kalkulacji cenę niższą od hurtowej z dnia otwarcia ofert a przedłożone przez przystępującego prognozy rynku wskazują na trend zniżkowy cen za olej opałowy, zaś zestawienia cen hurtowych dotychczasowych potwierdzają wahania cen oleju opałowego hurtowych wywołane konfliktem na arenie międzynarodowej

Z art. 537 Ustawy wynika, że w postępowaniu odwoławczym ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który złożył ofertę. Ustalony w ten sposób ciężar dowodu nie zwalnia jednak odwołującego, który podnosi okoliczności rażąco niskiej ceny podważając ocenę zamawiającego, że cena nie jest rażąco niska, tym bardziej w sytuacji braku domniemania ustawowego, od obowiązku wykazania i udowodnienia okoliczności, które czyni podstawą zarzutu rażąco niskiej ceny i które wymagane są dla dorzucenia oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw.z art. 224 ust. 1 Pzp. Przepis art. 537 pkt 1 Pzp nie może być rozumiany w ten sposób, że odwołujący może poprzestać na podważeniu ceny oferty lub jej części składowej, czy tym bardziej jednego z elementów cenotwórczych, własnych twierdzeniach i założeniach i przerzucić na uczestnika postępowania ciężary dowodowy przedstawiając dowody, wskazujące na fakt istnienia na rynku różnych cen oleju opałowego, różnych cen ofertowych przystępującego lub innych wykonawców dla różnych podmiotów bez podważenia miarodajności czy wiarygodności

ofert/ oświadczeń dostawcy oleju opałowego i bez wykazania czy choćby uprawdopodobnienia, że nie jest możliwe zrealizowanie zamówienia za cenę ofertową.

Każda ze stron ponosi konsekwencje przyjętej strategii dowodowej. W niniejszym postępowaniu odwołujący nie wykazał okoliczności przemawiających za zasadnością sformułowanych zarzutów. Jednocześnie twierdzenia i dowody powołane przez przystępującego potwierdzały adekwatność ceny ofertowej.

W Postępowaniu nie były kwestionowane ani szacunkowa wartości zamówienia ani realności ceny przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia wskazanej 10 lipca 2026 r. Jeśli wartości te nie były prawidłowe lub zamawiający miałby wątpliwości, co do możliwości zrealizowania przedmiotu zamówienia, w świetle zaistniałych uwarunkowań rynkowych, zgodnie z wymaganiami zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów przez, któregokolwiek z wykonawców za cenę ofertową w związku z wysokością ceny ofertowej lub jej istotnej części składowej to zawsze w oparciu o art. 224 ust. 1 Pzp może żądać od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych.

Dla uznania zarzutu istnienia rażąco niskiej ceny jako podstawy odrzucenia oferty w oparciu o art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp nie jest wystarczające zakwestionowanie samej ceny ofertowej (czego odwołujący nie uczynił) ani tym bardziej zakwestionowanie jednego – nawet istotnego – elementu cenotwórczego (jakim jest cena oleju opałowego) – konieczne jest bowiem jednoczesne skuteczne podważenie ceny ofertowej (lub jej istotnej części składowej jako mającej wpływ na możliwość realizacji przedmiotu zamówienia za cenę ofertową) jako nierzeczywistej i nierynkowej – nie gwarantującej realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z przepisami i warunkami zamówienia czemu odwołanie nie sprostało.

Izba uznała twierdzenia odwołującego za niewystarczające dla wykazania zaniechania zastosowania przez zamawiającego normy art. 226 ust 1 pkt 8) Pzp.

W świetle art. 555 ust. 1 w zw. z art. 516 ust. 1 pkt. 8-10 Ustawy „Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte w odwołaniu", zaś „Odwołanie zawiera: (…) 8) zwięzłe przedstawienie zarzutów; 9) żądanie co do sposobu rozstrzygnięcia odwołania; 10) wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających wniesienie odwołania oraz dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności". W niniejszej sprawie, odwołanie nie zawierało uzasadnienia faktycznego, które pozwoliłoby na zrekonstruowanie sprzecznego z Ustawą zachowania zamawiającego czy zdarzenia, wypełniającego przepisy prawa, których naruszenie zarzucił odwołujący. Zgodnie zaś z art. 554 ust. 1 Ustawy „Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi: 1) naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców", co nie zostało wykazane odwołaniem. Jednocześnie poczynione w sprawie ustalenia przeczą założeniom opisanym w odwołaniu.

Mając na uwadze powyższe, izba postanowiła jak w sentencji wyroku, orzekając na podstawie art. 552 ust. 1, art. 553, art. 554 ust. 1 pkt. 1) Ustawy. O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 i 574 Ustawy oraz § 5 i § 8 ust. 2 pkt 1 poz. 2437). Izba zaliczyła do kosztów postępowania wpis oraz koszty wynagrodzenia pełnomocników.

Mając na uwadze powyższe izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca : ……