

## WYROK

Warszawa, 5 stycznia 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

**Przewodniczący: Michał Rozbiewski**

Protokolant: Piotr Cegłowski

po rozpoznaniu na rozprawie 31 grudnia 2025 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 17 listopada 2025 r. przez wykonawcę **BLS International Services Limited z siedzibą w Delhi (Republika Indii)**

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: **Skarb Państwa - Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Stambule**, działającego w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa - Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Turcji z siedzibą w Ankarze

przy udziale wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia:

**1) VF Vize Danismanlik Hizmetleri Ticaret Limited Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji)**

**2) Gateway Management Lojistik Anonim Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji)**

- uczestnika postępowania po stronie zamawiającego

### o r z e k a :

1. Uwzględnia odwołanie i nakazuje zamawiającemu:

1.1. Unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej,

1.2. Odrzucenie oferty złożonej przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: VF Vize Danismanlik Hizmetleri Ticaret Limited Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji) oraz Gateway Management Lojistik Anonim Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji) jako oferty z rażąco niską ceną,

1.3. Powtórzenie czynności badania i oceny ofert.

2. Kosztami postępowania obciąża zamawiającego Skarb Państwa - Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Stambule i:

2.1. Zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł (piętnaście tysięcy złotych) uiszczoną przez wykonawcę BLS International Services Limited z siedzibą w Delhi (Republika Indii) tytułem wpisu od odwołania oraz kwotę 3 600 zł (trzy tysiące sześćset złotych) stanowiącą uzasadnione koszty postępowania odwoławczego poniesione przez odwołującego z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

2.2. Zasądza od zamawiającego Skarbu Państwa - Konsulatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Stambule na rzecz wykonawcy BLS International Services Limited z siedzibą w Delhi (Republika Indii) kwotę w wysokości 18 600 zł (osiemnaście tysięcy sześćset złotych) tytułem 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.

Przewodniczący:.....

Skarb Państwa – Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Stambule działający w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa - Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Turcji z siedzibą w Ankarze („Zamawiający”) prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), zwanej dalej: „Pzp”, którego przedmiotem są „Usługi przyjmowania wniosków wizowych na rzecz polskich placówek zagranicznych w Republice Turcji”, znak postępowania: KG.STAM.270.5.2024, zwane dalej „Postępowaniem”.

Postępowanie prowadzone jest w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 27 czerwca 2025 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 416917-2025 (OJ S 121/2025).

Szacunkowa wartość zamówienia przekracza kwoty wskazane w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp dla zamówień społecznych na usługi.

17 listopada 2025 r. wykonawca BLS International Services Limited z siedzibą w Delhi (Republika Indii) (zwany także „Odwołującym”) wniósł odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące Postępowania.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8) Pzp poprzez zaniechanie czynności odrzucenia oferty wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia: VF Vize Danismanlik Hizmetleri Ticaret Limited Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji) oraz Gateway Management Lojistik Anonim Sirketi z siedzibą w Stambule (Republika Turcji) (dalej także jako „Konsorcjum”) z uwagi na to, że zaoferowana przez tego wykonawcę cena jest rażąco niska, a udzielone przez Konsorcjum wyjaśnienia potwierdzają zaoferowanie rażąco niskiej ceny i nie uzasadniają podanej w ofercie ceny.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: unieważnienia czynności wyboru oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej, odrzucenia oferty Konsorcjum na podstawie art. 224 ust. 6 i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego.

Odwołujący wskazał, że gdyby Zamawiający nie naruszył wskazanych powyżej przepisów Pzp i odrzucił ofertę Konsorcjum, oferta Odwołującego miałaby szansę uznania jej za najkorzystniejszą, ponieważ jest sklasyfikowana na drugim miejscu w rankingu ofert. Co za tym idzie, Odwołujący mógłby uzyskać zamówienie objęte Postępowaniem. Stwierdził, że oferuje wykonanie zamówienia w niniejszym Postępowaniu, którego wynikiem będzie zawarcie z Zamawiającym umowy, a w przypadku uwzględnienia odwołania szanse Odwołującego na uzyskanie zamówienia znacząco wzrosną, tj. oferta Odwołującego będzie miała szansę na stanie się ofertą najkorzystniejszą. Skonstatował, że naruszenie przez Zamawiającego przepisów Pzp może wyrządzić Odwołującemu szkodę w postaci utraconych korzyści – przychodów z nieuzyskanego zamówienia. Wskazał także, że jego interes prawny wyraża się również w tym, aby postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami prawa.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

22 grudnia 2025 r. Zamawiający wniósł odpowiedź na odwołanie, w treści której złożył wniosek o oddalenie odwołania w całości.

29 grudnia 2025 r. Konsorcjum złożyło pismo procesowe, w treści którego przedstawiło argumentację za oddaleniem odwołania.

31 grudnia 2025 r. Odwołujący złożył pismo procesowe, w treści którego przedstawił argumentację za uwzględnieniem odwołania.

***Na podstawie dokumentacji przedmiotowego postępowania, złożonych dowodów oraz biorąc pod uwagę stanowiska stron i uczestnika postępowania odwoławczego, Izba ustaliła i zważyła, co następuje:***

Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp i skierowała odwołanie na rozprawę.

Izba uznała, że Odwołujący posiadał interes w uzyskaniu zamówienia oraz mógł ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez Zamawiającego przepisów ustawy, czym wypełnił materialnoprawne przesłanki dopuszczalności odwołania, o których mowa w art. 505 ust. 1 Pzp.

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpienia zgłoszonego przez Konsorcjum. W związku z tym Konsorcjum stało się uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

1) dokumentację przekazaną do akt sprawy przez Zamawiającego 15 grudnia 2025 r., zapisaną w postaci elektronicznej na nośniku danych (płyta), w tym w szczególności:

- specyfikację warunków zamówienia (zwaną dalej „SWZ”) wraz z załącznikami;
- oferty złożone w Postępowaniu;
- pismo Zamawiającego do Konsorcjum z 25 września 2025 r. w sprawie wezwania do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny oferty;
- wyjaśnienia Konsorcjum udzielone Zamawiającemu 2 października 2025 r. wraz z załącznikami;
- informację o wyborze najkorzystniejszej oferty z 7 listopada 2025 r.;

2) dokumenty załączone przez Konsorcjum do pisma procesowego z 29 grudnia 2025 r., w szczególności wyciąg z umowy nr 144635/2023 oraz załącznika nr 5 do tej umowy zawartej przez Odwołującego z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Republiki Słowacji wraz z tłumaczeniem na język polski oraz wydruk ze strony internetowej wraz z tłumaczeniem na język polski;

3) dokumenty załączone przez Odwołującego do pisma procesowego z 31 grudnia 2025 r., w szczególności zapytanie Odwołującego do CLP Gayrimenkul Danismanlik Tic A.S. z 19 listopada 2025 r. oraz oferta złożona Odwołującemu przez CLP Gayrimenkul Danismanlik Tic A.S. wraz z tłumaczeniami.

Izba pominęła dowody z dokumentu przedłożonego przez Konsorcjum wraz z pismem z dnia 29 grudnia 2025 r., tj. wydruku komunikatu giełdowego Odwołującego z dnia 11 października 2025 r., oraz z dokumentu przedłożonego przez Odwołującego wraz z pismem z dnia 31 grudnia 2025 r., tj. wyroku Sądu Najwyższego w Delhi z dnia 18 grudnia 2025 r. sygn. akt W.P.(C) 16352/2025, CM APPLs. 66961/2025, 73399/2025).

W ocenie Izby fakty wywodzone przez Konsorcjum i Odwołującego na podstawie tych dokumentów nie miały istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Odnosiły się one bowiem do własnej sytuacji Odwołującego, zaś zarzuty odwołania dotyczyły oferty i wyjaśnień złożonych przez Konsorcjum w Postępowaniu. W sprawie zaś nie rozstrzygano o zarzutach względem Odwołującego czy jego oferty.

Należy dodatkowo podkreślić, że Izba nie jest strażnikiem całego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w momencie złożenia odwołania nie ma uprawnień do badania każdej czynności bądź zaniechania zamawiającego w postępowaniu, które miały miejsce do chwili złożenia odwołania, ale jest związana ramami odwołania wyznaczonymi przez odwołującego w zarzutach. Izba nie może również brać pod uwagę przy orzekaniu naruszeń przepisów Pzp niebędących przedmiotem zarzutów, a ujawnionych w toku postępowania odwoławczego (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt XXIII Zs 46/23).

#### **Izba ustaliła następujący stan faktyczny:**

Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia udzielonego w wyniku Postępowania kwotę w wysokości 1 133 969,96 € brutto. Odwołujący oraz Konsorcjum złożyli oferty w Postępowaniu. Cena oferty Konsorcjum wyniosła 732 240 €, zaś cena oferty Odwołującego wyniosła 1 087 200 €.

25 września 2025 r. Zamawiający wystąpił do Konsorcjum z wezwaniem do udzielenia wyjaśnień, w tym złożenia dowodów, w zakresie wyliczenia zaoferowanej ceny oferty. Zamawiający wskazał, że ofertowana przez Konsorcjum całkowita cena ryczałtowa jest niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania. W konsekwencji wezwał do szczegółowego wyjaśnienia możliwości wykonania usług, w ramach zaoferowanej ceny, na warunkach określonych w SWZ.

Zamawiający wskazał, że wyjaśnienia i dowody muszą dotyczyć elementów oferty, które miały wpływ na kalkulację ceny, oraz powinny wskazywać elementy cenotwórcze (np. oszczędność metody wykonania zamówienia, rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, pomoc publiczną udzieloną na podstawie odrębnych przepisów, czynniki wynikające z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym, obowiązujących w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie oraz w zakresie powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcom, koszty stałe (energia), koszty zarządzania, koszty ubezpieczenia oraz zysk wykonawcy). Nadto przedstawione wyjaśnienia i dowody powinny wskazywać, czy wykonawca w kalkulacji ceny oferty uwzględnił wszystkie koszty towarzyszące wykonaniu zamówienia określone w Opisie

przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik nr 1 do SWZ („OPZ”) oraz w Projektowanych Postanowieniach Umowy stanowiących załącznik nr 2 do SWZ, w szczególności:

1. utworzenie i utrzymanie 5 PPWW w stambulskim okręgu konsularnym i 3 PPWW w ankarskim okręgu konsularnym w okresie trwania umowy;
2. uruchomienie dedykowanej i stabilnej witryny internetowej;
3. wyposażenie wszystkich PPWW w sprzęt i oprogramowanie niezbędne do pobierania identyfikatorów biometrycznych;
4. organizację systemu rejestracji na złożenie wniosków wizowych w PPWW, w tym poprzez wideoweryfikację w czasie rzeczywistym;
5. zatrudnienie na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w zakresie realizacji zamówienia, określonych w pkt. 7.3 OPZ;
6. zatrudnienie osób o odpowiednich kwalifikacjach określonych w OPZ z podziałem na poszczególne kategorie stanowisk,
7. zapewnienie wszystkich technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa wymaganych do ochrony danych osobowych;
8. prowizje bankowe za przelewy dokonywane z tytułu pobierania opłat konsularnych za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku lub za ponowne rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy, oraz opłat serwisowych dokonywanych przez wnioskodawców umówionych przez urząd konsularny poza systemem rejestracji na stronie wykonawcy;
9. komunikator informacyjny typu czat zaoferowany dodatkowo w ramach kryterium oceny ofert;
10. system dozoru wizyjnego (SDW) zaoferowany dodatkowo w ramach kryterium oceny ofert.

Zamawiający podkreślił w tekście wezwania poprzez jego pogrubienie, że oczekuje „przedstawienia szczegółowych kalkulacji” w stosunku do ceny oferty „oraz załączenia dowodów na ich potwierdzenie”.

Zamawiający nadto wskazał, że wyjaśnienia ogólne, nieodnoszące się w szczególności do wskazanych kwestii potraktuje jako niezłożenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

2 października 2025 r. Konsorcjum przedłożyło wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny, do których załączono tabelę zawierającą „zestawienie kluczowych kosztów i przychodów związanych z wykonywaniem ewentualnej przyszłej umowy z Zamawiającym” oraz uwierzytelnione przez Konsorcjum kopie 8 wybranych dokumentów miesięcznej rachuby płac dotyczących wybranych osób wykonujących obecnie pracę w 6 polskich PPWW w Turcji wraz z tłumaczeniami na język polski.

W treści wyjaśnień Konsorcjum wskazało, że zaoferowana cena jednostkowa odpowiada cenie jednostkowej brutto, za jaką Konsorcjum wykonuje obecnie obowiązujące umowy zawarte z Konsulatem Generalnym RP w Stambule oraz Ambasadą RP w Ankarze, których przedmiotem jest przyjmowanie wniosków wizowych na rzecz polskich placówek zagranicznych w Republice Turcji. Uznano, że „wiedzą notoryjną po stronie Zamawiającego jest to, że można świadczyć usługi przyjmowania wniosków wizowych za cenę jednostkową brutto 12,20 EURO, albowiem dzieje się to obecnie w czasie rzeczywistym, tyle tylko że w odrobinę węższym zakresie obowiązków Wykonawcy w porównaniu z wymogami obecnego SWZ”. Stwierdzono, że Konsorcjum może nadal świadczyć usługi nawet w rozszerzonym zakresie za tę samą cenę, a dodatkowo cena ta pokrywa wszystkie koszty związane z kontynuacją wykonywania usługi oraz zapewnia także uzyskanie marży na niewielkim, aczkolwiek akceptowalnym dla Konsorcjum poziomie.

Konsorcjum wskazało, że zaoferowana cena jednostkowa zawiera się w medianie cen jednostkowych brutto za jakie spółki z grupy kapitałowej VFS Global świadczą obecnie usługi przyjmowania wniosków wizowych na rzecz innych polskich zamawiających w innych krajach świata wraz z podaniem wybranych ambasad i konsulatów RP oraz linków do stron internetowych mających potwierdzić ceny jednostkowe usług.

Konsorcjum uznało, że okoliczności te powinny spowodować odstąpienie Zamawiającego od wszczynania procedury wyjaśnień rażąco niskiej ceny albowiem są one obiektywne i oczywiste oraz nie wymagają wyjaśnienia. Z racji na spełnianie świadczeń w zbliżonej cenie należy uznać, że zaoferowana cena nie może być uznana za nierzeczywistą, niewiarygodną, czy też oderwaną od realiów rynkowych świadczenia usługi przyjmowania wniosków wizowych.

Konsorcjum wskazało, że Zamawiający ma wiedzę o świadczeniu przez VFS Global usług przyjmowania

wniosków wizowych na rzecz 19 państw strefy Schengen w Republice Turcji oraz w zakresie wszelkich rozwiązań technicznych, metodologicznych (np. strona internetowa wyposażona w komunikator typu czat, systemu dozoru wizyjnego, zaawansowany system rejestracji na złożenie wniosków wizowych obejmujący wideoweryfikację z liveness detection). Nie będzie istniała potrzeba stworzenia tych rozwiązań od początku, lecz jedynie dostosowania już istniejących rozwiązań technologicznych i metodologicznych do wszystkich wymagań określonych w SWZ i OPZ.

Konsorcjum uznało, że podobnie stanie się w przypadku koordynatorów, którzy funkcjonują również na podstawie obecnie wykonywanych umów zawartych z Zamawiającym. Różnica będzie polegała na tym, że koordynatorzy muszą być trójjęzyczni, co będzie prowadziło do zmiany ich personaliów. Konsorcjum oświadczyło, że jest na to przygotowane i dysponuje takimi osobami.

Zaoferowana cena ma wpisywać się w tendencję i model biznesowy prowadzenia przez Konsorcjum działalności w skali globalnej polegający na stałym zwiększaniu tzw. „globalnej obecności”, ciągłym usprawnianiu stosowanych metod i narzędzi pracy, obniżaniu kosztów operacyjnych oraz w efekcie sukcesywnym obniżaniu cen jednostkowych brutto, aby zachować przewagę na coraz bardziej konkurencyjnym rynku.

Konsorcjum zwróciło także uwagę, że przez ostatnie 11 lat świadczy usługi dla Ambasady RP w Ankarze oraz Konsulatu Generalnego RP w Stambule. Dysponuje zorganizowanym systemem służącym realizacji zamówienia, schematami współpracy, odpowiednią infrastrukturą lokalową i techniczną, wykwalifikowanymi pracownikami i koordynatorami, a także oprogramowaniem i sprzętem. W efekcie pomimo rozszerzenia zakresu zobowiązań Konsorcjum zaoferowało cenę na tym samym poziomie jak obecna. Rozwiązania, które dotychczas nie były stosowane przy umowach na rzecz Zamawiającego są z kolei stosowane w umowach z innymi państwami strefy Schengen wykonywanymi na terytorium Turcji i innych krajów.

Konsorcjum oświadczyło, że zaoferowana cena zapewnia realną możliwość wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie ze wszystkimi wymaganiami określonymi w SWZ i obejmuje wszystkie koszty towarzyszące wykonaniu zamówienia określone przez Zamawiającego w SWZ, w tym w OPZ i projektowanych postanowieniach umowy.

Za wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla Konsorcjum uznano fakt świadczenia usług dla placówek dyplomatycznych 19 państw strefy Schengen i obecność na tym rynku od 2010 r. Pozwala to na bardzo dobre rozeznanie realiów świadczenia usług, w szczególności w zakresie poziomu kosztów oraz otoczenia gospodarczego. Nadto skala świadczonych usług ma powodować, że Konsorcjum jest w stanie wykonywać je po cenach niższych niż większość konkurentów.

W ocenie Konsorcjum, zaoferowana cena nie jest rażąco niska, gdyż nie odbiega *in minus* od realnych cen rynkowych wykonywania zamówień tego samego rodzaju, a nawet jest znacząco wyższa od cen uzgodnionych w obowiązujących umowach zawartych z Ambasadami RP w Pekinie i Nowym Delhi.

Konsorcjum wskazało, że konieczne będzie utworzenie „od zera PPWW w mieście Mersin”, lecz inne państwa członkowskie strefy Schengen są również zainteresowane otwarciem swoich punktów w tym mieście, wobec czego nakłady inwestycyjne oraz koszty operacyjne tego centrum będą mogły być proporcjonalnie rozliczane.

Kalkulacja zakłada ponadto specyfikację szacowanych kluczowych kosztów uruchomienia oraz funkcjonowania polskiego punktu w mieście Bursa w ramach istniejącego już w tym mieście wspólnego punktu przyjmowania wniosków wizowych, koszty związane z funkcjonowaniem punktów w innych lokalizacjach, wdrożeniem nowych rozwiązań wymaganych przez Zamawiającego (np. trójjęzyczni koordynatorzy – koszt niezmieniony, organizacja systemu rejestracji obejmującego wideoweryfikację w czasie rzeczywistym, usługa komunikatora internetowego typu czat, dwa centra systemu dozoru wizyjnego). Konsorcjum zastrzegło przy tym, że są to wartości szacunkowe na potrzeby skalkulowania ceny ofertowej. Z tego względu Konsorcjum uznało, że nie jest w stanie przedłożyć żadnych fizycznych dowodów potwierdzających wysokość kosztów, lecz ich realność i zasadność wynika z wieloletnich doświadczeń Konsorcjum.

Za kluczowe uznano dwie pozycje kosztowe odpowiadające za ponad 70% wszystkich ponoszonych kosztów działalności operacyjnej tj. zatrudnienia pracowników oraz związanych z korzystaniem z powierzchni biurowej. Na dowód aktualnej wysokości wynagrodzeń przedłożono uwierzytelnione kopie wybranych dokumentów miesięcznej rachuby płac. W zakresie kosztów związanych z korzystaniem z powierzchni biurowej w miastach Konsorcjum poinformowało, że powierzchnie biurowe w Ankarze, Stambule i Izmirze stanowią własność członka konsorcjum, zaś w pozostałych miastach, gdzie prowadzone są wspólne punkty przyjmowania wniosków wizowych, jest ona wynajmowana przez tego członka konsorcjum. Koszty korzystania z powierzchni pokrywane są w rozbiciu na poszczególne państwa strefy Schengen, dla których świadczone są usługi przyjmowania wniosków wizowych, proporcjonalnie do liczby przetwarzanych wniosków wizowych dla danego państwa, zgodnie z ustalonym i funkcjonującym od lat algorytmem. Ze

względem na niewielki wolumen wniosków wizowych do przetworzenia w ramach Postępowania udział w kosztach korzystania z powierzchni biurowej miał być relatywnie niski.

W zakresie pozostałych kosztów działalności operacyjnej jak np. koszty obsługi IT, koszty usług kurierskich, ochroniarskich, systemu CCTV, czy też call center, Konsorcjum wskazało, że koszty te są ponoszone ryczałtowo, globalnie dla wszystkich lokalizacji. Z tego względu z zawartych umów nie wynika jednoznaczne przyporządkowanie konkretnego kosztu do konkretnej lokalizacji.

W ocenie Konsorcjum, istnieją obiektywne czynniki, które pozwoliły skalkulować cenę na wskazanym w ofercie poziomie jak np. efekt skali świadczonych usług wynikający z globalnym zasięgiem grupy kapitałowej VFS Global, wieloletnie doświadczenie w świadczeniu podobnych usług, zaprzestanie korzystania z większości usług świadczonych dotychczas przez podwykonawców, wieloletnia współpraca z polskimi misjami dyplomatycznymi w Chinach, Indiach oraz w Republice Białorusi, korzystne tendencje na rynku walutowym związane ze spadkiem wartości tureckiej liry względem euro, a także możliwość generowania dodatkowych przychodów z tytułu świadczenia usług dodatkowych zgodnie z pkt 1.17 OPZ.

7 listopada 2025 r. Zamawiający poinformował o wyborze oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej.

Odwołujący jako partner konsorcjum, w skład którego wchodzi także Dillon s.r.o. zawarł z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Spraw Europejskich Republiki Słowackiej umowę nr 144635/2023 o świadczenie usług w zakresie zbierania danych i wniosków wizowych. W ramach tej umowy przewidziano wynagrodzenie za świadczenie usług od 4 do 5,90 € za każdy przyjęty wniosek. Umowa została zawarta w związku z postępowaniem, którego przedmiotem był „Outsourcing w zakresie przyjmowania wniosków o wizy typu C i typu D”.

Odwołujący w odpowiedzi na zapytanie uzyskał 19 grudnia 2025 r. ofertę najmu powierzchni biurowych za czynszem miesięcznym: w Stambule za 575 000 lir tureckich, w Bursie za 130 000 lir tureckich, w Zmirze za 110 000 lir tureckich, w Gaziantep za 85 000 lir tureckich, w Trabzonie za 150 000 lir tureckich, w Ankarze za 650 000 lir tureckich oraz w Mersin za 120 000 lir tureckich.

### **Izba zważyła, co następuje.**

Stan faktyczny nie był sporny między stronami i uczestnikiem postępowania.

Zgodnie z art. 224 ust. 2 pkt 1 Pzp w przypadku gdy cena całkowita oferty złożonej w terminie jest niższa o co najmniej 30% od wartości 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, 5a i 10 Pzp, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 224 ust. 1 Pzp, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Stosownie do treści art. 224 ust. 5 Pzp obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu spoczywa na wykonawcy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Konsorcjum nie zaskarżyło w terminie czynności Zamawiającego polegającej na wezwaniu Konsorcjum do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny. Brak skutecznego zaskarżenia tej czynności powoduje, że nie może być wzięta pod uwagę argumentacja Konsorcjum dotycząca niezasadności wezwania oraz istnienia możliwości odstąpienia przez Zamawiającego od procedury wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. Zamawiający takie wezwanie skutecznie wystosował, co rodzi określone skutki nie tylko wobec Konsorcjum, ale także mogące mieć znaczenie dla wyniku Postępowania.

Członkowie Konsorcjum prowadzą działalność gospodarczą w obszarze objętym przedmiotem zamówienia. Zgodnie z art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Pzp do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy Pzp nie stanowią inaczej.

Uczestnik postępowania był zatem zobowiązany do zachowania podwyższonego standardu staranności przy podejmowanych czynnościach, w tym przy składaniu dokumentów na wezwanie Zamawiającego.

W niniejszej sprawie Zamawiający przekonywał, że wyjaśnienia Konsorcjum były wystarczające. Procedura zainicjowana wezwaniem miała - jego zdaniem - służyć rozwianiu wątpliwości, a nie przedstawieniu dowodu na każdą okoliczność przywołaną w wyjaśnieniach. Nadto wskazał, że współpracuje z Konsorcjum od dłuższego czasu, zna jego infrastrukturę i system.

Stanowisku takiemu brak jednak konsekwencji. Z jednej strony Zamawiający zadeklarował głęboką znajomość sposobu świadczenia usług przez Konsorcjum, z drugiej zaś strony skierował wezwanie do udzielenia wyjaśnień wyliczenia ceny wraz z żądaniem przedłożenia dowodów (tekst pogrubiony przez Zamawiającego).

Uczestnik postępowania znaczną część złożonych wyjaśnień przeznaczył na przekonanie Zamawiającego, że takie wezwanie w Postępowaniu nie jest uzasadnione. Odwołujący zaś słusznie wskazywał, że jeśli przyczyna rozbieżności pomiędzy wartością szacunkową zamówienia a ceną oferty Konsorcjum wynikała z okoliczności oczywistych, to Zamawiający dysponował podstawą do odstąpienia od procedury wezwania do wyjaśnień w zakresie ceny rażąco niskiej. Skoro jednak Zamawiający wystosował wezwanie, to jest to równoznaczne z faktem, że Zamawiający nie uznał rozbieżności pomiędzy ceną oferty Konsorcjum a wartością szacunkową zamówienia za wynikającą z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Izby ogólnikowe wezwanie, czy też wezwanie sporządzone na dużym poziomie ogólności należy traktować jako przyznanie szerokiego zakresu swobody wezwanemu wykonawcy w przedstawianiu wyjaśnień. Nie oznacza to jednak, że wykonawca może złożyć jakiegokolwiek wyjaśnienia, które następnie zostaną bezrefleksyjnie zakwalifikowane jako wystarczające (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 kwietnia 2023 r., sygn. akt KIO 820/23).

Wyjaśnienia składane przez wykonawcę powinny być interpretowane w kontekście sposobu zredagowania wezwania przez zamawiającego. Zamawiający podkreślił, że oczekuje przedstawienia szczegółowych kalkulacji w stosunku do ceny oferty oraz załączenia dowodów na ich potwierdzenie. W tekście zastosowano pogrubienie, co należy rozumieć jako przyznanie przez Zamawiającego temu fragmentowi szczególnej wagi. Nadto Zamawiający dodał, że wyjaśnienia ogólnikowe, nieodnoszące się w szczegółach do wskazanych kwestii potraktuje jako niezłożenie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny.

Konsorcjum przedłożyło m.in. załącznik przedstawiający rozbieżność ceny ofertowej na 13 pozycji, które uznało za kluczowe. Nadto w treści wyjaśnień wyraźnie wyróżniono dwie pozycje jako szczególnie istotne: koszty pracownicze oraz koszty związane z korzystaniem z powierzchni biurowej. Należało zatem dochować szczególnej staranności zwłaszcza przy wykazywaniu tych kosztów.

W zakresie kosztów pracowniczych Izba uznała przedłożone wyjaśnienia oraz dowody za wystarczające. Odnosiły się one do konkretnych wymagań wynikających z dokumentów zamówienia oraz wskazywały sposób zapewnienia niezbędnego personelu. W związku z zarzutami Odwołującego, Konsorcjum w toku postępowania odwoławczego dodatkowo wyjaśniło sposób konstruowania siatki wynagrodzeń oraz jej niezależność od liczby języków, którymi władają koordynatorzy.

Uczestnik postępowania nie sprostował jednak obowiązki dowodowej w zakresie kosztów związanych z korzystaniem z powierzchni biurowej oraz wpływu okoliczności wskazanych w pkt 5 wyjaśnień Konsorcjum z 2 października 2025 r. na wysokość zaoferowanej ceny.

Na rozstrzygnięcie Izby nie miały wpływu przeprowadzone dowody z dokumentów przedłożonych przez Odwołującego wraz z pismem z 31 grudnia 2025 r., tj. zapytania Odwołującego do CLP Gayrimenkul Danismanlik Tic A.S. z dnia 19 listopada 2025 r. oraz oferta złożona Odwołującemu przez CLP Gayrimenkul Danismanlik Tic A.S. wraz z tłumaczeniami. W ocenie Izby, dowody te świadczyły jedynie o wysokości kosztów związanych z ofertą złożoną Odwołującemu. Nie mają one jednak przełożenia na wysokość kosztów zakładanych przez Konsorcjum.

Wykonawca prowadzący działalność w określonym sektorze gospodarki może posiadać własne kontakty handlowe, które mogą mieć wpływ na uzyskiwane ceny ofert. Ponadto może posiadać własne zaplecze organizacyjne, logistyczne, lokalowe czy sprzętowe, które pozwala mu uniknąć określonych kosztów. Z tego względu za niezasadne Izba uznała zestawienie cen zaoferowanych Odwołującemu z wysokością kosztów przyjętych przez Konsorcjum. W konsekwencji Izba uznała, że dokumenty te nie dowodzą faktu zakreślonego też dowodową.

Jednakże odwołanie zostało uwzględnione ze względu na brak przedłożenia stosownych dowodów w tym zakresie przez uczestnika postępowania w odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Izby, konieczność poparcia przedstawianych wyjaśnień dowodami ma także

kluczowe znaczenie dla ich oceny, ponieważ same wyjaśnienia rzadko kiedy mogą być uznane za w pełni obiektywne, gdyż składa je podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem (por. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 października 2023 r., sygn. akt KIO 2956/23).

W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego Konsorcjum winno złożyć dowody na poparcie faktów, na które powoływało się w wyjaśnieniach, w tym w szczególności w zakresie posiadania odpowiednich lokali na własność lub do dyspozycji. Ze względu na sposób sformułowania wezwania przez Zamawiającego, nie mogło zostać uznane za wystarczające wyłącznie zadeklarowanie takiej okoliczności.

Podobnie należy uznać w odniesieniu do deklaracji Konsorcjum o świadczeniu usług na rzecz wielu podmiotów w Turcji, czy ograniczonych kosztów związanych jedynie z „dostosowaniem” istniejących rozwiązań. Wyjaśnienia te pozostały na wysokim poziomie ogólności i nie zostały poparte dowodami.

Nie mogła odnieść skutku argumentacja uczestnika postępowania, że prowadzi działalność w szerokim zakresie od wielu lat, osiąga zyski, nie jest w upadłości oraz posiada wiedzę w zakresie okoliczności wpływających na kalkulację cen. Przyjęcie takiego sposobu udzielania wyjaśnień w praktyce czyniłoby je fikcyjnymi, gdyż każdy wykonawca jako podmiot profesjonalnie trudniący się spełnianiem określonych świadczeń mógłby potwierdzić własnym oświadczeniem ich fachowość i prawidłowość.

Cel wezwania do złożenia wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny jest inny. Prawidłowo złożone wyjaśnienia winny pozwolić zamawiającemu na poznanie sposobu obliczenia ceny oferty. To wykonawca jest bowiem dysponentem wiedzy na temat podstaw kształtowania i doboru elementów stanowiących podstawy wyliczenia ceny oferty. Powołanie się zaś na szczególnie korzystne okoliczności dotyczące konkretnego wykonawcy wymaga stosownego ich wykazania. W realiach niniejszej sprawy własne oświadczenie wykonawcy oparte na wieloletnim doświadczeniu nie mogło być uznane za wystarczające.

Dla oceny wyjaśnień złożonych przez uczestnika postępowania nie ma znaczenia cena oferowana przez Odwołującego w ramach realizacji innych umów, w tym umowy powoływanej jako dowód przez uczestnika postępowania. Wezwanie Zamawiającego dotyczyło oferty złożonej przez Konsorcjum w tym konkretnym Postępowaniu. Postępowanie odwoławcze nie dotyczyło oferty Odwołującego, lecz oferty i wyjaśnień złożonych przez Konsorcjum. Uczestnik postępowania otrzymał swoją szansę na przedstawienie wyliczeń oraz dowodów w zakresie kalkulacji własnej oferty. Znaczenie mają zatem okoliczności dotyczące oferty złożonej przez tego wykonawcę, a nie jego konkurenta.

Zgodnie z art. 224 ust. 6 Pzp odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę lub koszt w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Na marginesie, Izba dostrzega, że wystąpienie istotnej różnicy pomiędzy wartością zamówienia a ceną oferty nakłada poważne obowiązki dla zamawiającego i wykonawcy: zamawiający musi wezwać wykonawcę do wyjaśnień (chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych), zaś wykonawca musi przedstawić przekonujące wyjaśnienia. Należy zgodzić się z uczestnikiem postępowania, że procedura badania oferty pod kątem rażąco niskiej ceny powinna dotyczyć ofert z ceną nierealistyczną. Jednakże z wyraźnej woli ustawodawcy w Pzp znajduje się art. 224 ust. 6 Pzp, który przewiduje sankcję odrzucenia oferty wykonawcy w przypadku złożenia przezeń niedostatecznych wyjaśnień na wezwanie Zamawiającego.

Niedopełnienie obowiązku złożenia na wezwanie Zamawiającego wyczerpujących wyjaśnień w zakresie wyliczenia ceny oferty uzasadnia odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp. Przepisy art. 224 ust. 6 Pzp i art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp pozostają bowiem w korelacji w sytuacji, gdy jako podstawę faktyczną wskazuje się rażąco niską cenę oferty (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. akt XXIII Zs 55/22).

W konsekwencji oferta Konsorcjum powinna zostać odrzucona.

Zgodnie z art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp Izba uwzględnia odwołanie w całości lub w części, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, konkursu lub systemu kwalifikowania wykonawców. Z kolei wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy rozumieć przez pryzmat pojęcia rozumianego jako akt wyboru oferty tego wykonawcy, z którym zamawiający zawrze umowę w sprawie zamówienia publicznego.

W niniejszej sprawie naruszenia Zamawiającego miały wpływ na wynik Postępowania, gdyż doszło do wyboru oferty Konsorcjum jako najkorzystniejszej, a która to powinna zostać odrzucona.

Zgodnie z art. 575 Pzp Strony oraz uczestnik postępowania odwoławczego wnoszący sprzeciw ponoszą koszty postępowania odwoławczego stosownie do jego wyniku. Odwołanie zostało w całości uwzględnione, a zatem Odwołujący okazał się stroną zwycięską w postępowaniu odwoławczym.

Biorąc powyższe pod uwagę, o kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku na podstawie art. 557, 574 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. b) w zw. z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).

Na koszty postępowania odwoławczego składały się wpis uiszczony przez Odwołującego (15 000 zł) oraz uzasadnione koszty poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika Odwołującego (3 600 zł). Wobec powyższego Izba zasądziła od Zamawiającego na rzecz Odwołującego kwotę 18 600 złotych.

Mając na względzie powyższe orzeczono jak w sentencji.

**Przewodniczący:**.....