



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ1.440.26.2026.MJ
KUD/1/26/DKZP

Warszawa, dnia 27 marca 2026 r.

Informacja o wyniku kontroli uprzedniej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Województwo Małopolskie ul. Basztowa 22 31 - 156 Kraków
Rodzaj zamówienia:	usługi
Rodzaj procedury:	zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 13 grudnia 2026 r. do 13 grudnia 2031 r.
Tryb postępowania:	przetarg nieograniczony (procedura o której mowa w art. 139 ust. 1 ustawy Pzp)
Data wszczęcia postępowania:	18 grudnia 2025 r.
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	Dz. Urz. UE: 2025/S 245 - 848914
Wartość zamówienia:	1 634 484 729,82 zł (tj. 352 479 940,01 euro) w tym wartość przewidywanych zamówień w ramach opcji: 576 292 247,61 zł (tj. 124 278 589,56 euro)
Środki UE:	nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej uprzedniej przedmiotowego postępowania na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm., dalej: ustawa Pzp), Prezes Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 609 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp informuje o stwierdzonym naruszeniu art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający konkurencję do wykonawcy świadczącego obecnie usługę publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Małopolskiego, o czym świadczy brak oznaczenia w opisie przedmiotu zamówienia oraz w projekcie umowy terminu rozpoczęcia świadczenia usług z uwzględnieniem koniecznego okresu mobilizacji, tj. następującego w okresie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

UZASADNIENIE

Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym zostało opublikowane w dniu 12 kwietnia 2023 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Ogłoszenie o wstępnych konsultacjach rynkowych opublikowane zostało w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w dniu 17 lipca 2024 r.

Wstępne konsultacje rynkowe przeprowadzone zostały w okresie od 1 sierpnia 2024 r. do 23 kwietnia 2025 r.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 19 grudnia 2025 r. pod numerem 2025/S 245 – 848914.

Opis przedmiotu zamówienia został określony w pkt 4) Specyfikacji Warunków Zamówienia, dalej „SWZ” jako świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 13 grudnia 2026 r. do 13 grudnia 2031 r.

Zamówienie będzie udzielone w trzech pakietach (jako trzy odrębne części).

W pkt 4) 3. SWZ wskazane zostały linie komunikacyjne dla każdego z pakietów wraz z informacją o taborze, który zostanie udostępniony przez Zamawiającego.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz warunki realizacji zamówienia, dla każdego pakietu (części), zawarte zostały w projektowanych postanowieniach umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Wykonawca zobowiązany będzie wykonywać przewozy na warunkach określonych w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, w szczególności poprzez:

- a) złożenie wniosków o przydział tras pociągów do zarządcy infrastruktury kolejowej, zgodnie z terminami określonymi w Regulaminie Sieci;
- b) zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej w tym do dworców i przystanków kolejowych;
- c) zapewnienie informacji o warunkach i zasadach przewozu, wysokość opłat za przejazd (taryfa);
- d) podawanie do publicznej wiadomości rozkładu jazdy pociągów;

- e) organizowanie sprzedaży biletów na wykonywane przewozy poprzez następujące kanały dystrybucji:
- systemu Małopolska Karta Aglomeracyjna
 - kasy biletowe,
 - terminale mobilne będące na wyposażeniu obsługi pociągu,
 - poprzez internetowy system sprzedaży biletów o zasięgu ogólnopolskim.
- f) zapewnienie podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, higieny oraz wygody i należytej obsługi, sprawnego funkcjonowania urządzeń i podzespołów zainstalowanych w pojazdach;
- g) zapewnienie zestawienia pociągów zapewniających minimalną pojemność określoną w załącznikach nr 1a-1e do umowy;
- h) wykorzystanie do realizacji przewozów pojazdów kolejowych udostępnionych przez Zamawiającego, a także pojazdów kolejowych zapewnionych przez Wykonawcę w liczbie umożliwiającej realizację rozkładu jazdy (pkt 4) 5. SWZ).

Na potrzeby realizacji przedmiotu zamówienia Zamawiający udostępni Wykonawcy na podstawie umowy dzierżawy tabor kolejowy, stanowiący własność Zamawiającego i jednocześnie na czas udostępnienia wszystkich pojazdów zobowiązuje Wykonawcę do pełnienia funkcji podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM) zgodnie z obowiązującymi przepisami (pkt 4) 6. SWZ).

Wykonawca będzie zobowiązany do zapewnienia realizacji czynności serwisowo - utrzymaniowo - naprawczych taboru kolejowego przeznaczonego do realizacji usług w pełnym zakresie, z tym że koszty wykonywania przeglądów poziomu P4 i P5, a także dokonywania napraw awaryjnych pojazdów kolejowych zapewnionych przez Zamawiającego będą rozliczane zgodnie z umową dzierżawy taboru kolejowego zamieszczoną w załączniku nr 6 do Umowy (pkt 4)10. SWZ).

Od Okresu Rozliczeniowego obejmującego rozkład jazdy 2027/2028 Zamawiający wymaga obsługi pociągów objętych Umową taborom wyprodukowanym lub zmodernizowanym (w tym z datą ostatniej naprawy najwyższego poziomu – P5) w roku 2005 lub później. Wymaganie nie dotyczy pojazdów kolejowych udostępnionych przez Zamawiającego (pkt 4) 11 SWZ po zmianie z dnia 24 lutego 2026 r.).

Całkowita wielkość pracy eksploatacyjnej do realizacji przedmiotu zamówienia (tj. w okresie realizacji obowiązywania umowy) będzie wynosiła łącznie (pkt 4) 13 SWZ):

Pakiet	Roczna praca eksploatacyjna w Okresie Rozliczeniowym [pockm]				
	2026/2027	2027/2028	2028/2029	2029/2030	2030/2031
1	2 297 118,424	2 295 147,192	2 294 161,576	2 339 531,042	2 294 161,576
2	1 543 350,766	1 541 308,134	1 539 979,376	1 571 026,444	1 540 316,584
3	696 339,864	696 339,864	696 339,864	709 742,796	696 339,864

Zamawiający w SWZ zastrzegł prawo do zwiększenia w każdej części zamówienia rocznej pracy eksploatacyjnej w okresie rozliczeniowym w ramach prawa opcji (do wykorzystania w całości, części lub jej niewykorzystania w zależności w szczególności od dostępności środków finansowych oraz warunków organizacyjnych) (pkt 4) 15 i 16 SWZ), jak poniżej:

Pakiet	Opcja zwiększenia rocznej pracy eksploatacyjnej w Okresie Rozliczeniowym [pockm]				
	2026/2027	2027/2028	2028/2029	2029/2030	2030/2031
1	466 300,684	516 461,556	558 873,764	569 868,250	558 873,764
2	701 539,148	750 510,742	778 313,004	793 818,166	778 456,448
3	738 734,703	851 017,053	963 299,403	985 396,822	963 299,403

Zgodnie z rozdziałem 7) SWZ zamówienie należy wykonać w terminie od zawarcia umowy do 13 grudnia 2031 r.

W § 1 ust. 3. wzoru Umowy określony został okres realizacji przewozów, zgodnie z którym Operator jest zobowiązany do świadczenia usług objętych przedmiotem zamówienia w okresie od dnia 13 grudnia 2026 r. do dnia 13 grudnia 2031 r.

W § 4 wzoru umowy Zamawiający wskazał podstawowe obowiązki Operatora, tj. m.in.:

Dostęp do infrastruktury kolejowej

Operator, z zastrzeżeniem § 6 ust. 3 umowy, jest obowiązany do uzyskania dostępu do infrastruktury, niezbędnej do realizacji usług stanowiących przedmiot umowy oraz do ponoszenia opłat za dostęp i korzystanie z tej infrastruktury w szczególności do podpisania wymaganych umów i porozumień z PKP PLK S.A. dla prawidłowej realizacji przewozów na każdy roczny rozkład jazdy objęty okresem realizacji przewozów (§ 4 ust. 5).

Wymagania dotyczące zapewnienia taboru kolejowego przez Operatora

Niezależnie od taboru kolejowego udostępnionego przez Organizatora przez cały Okres Realizacji Przewozów, Operator zobowiązany jest we własnym zakresie do zapewnienia co najmniej.....¹sprawnych pojazdów kolejowych przeznaczonych do realizacji Przewozów. Dodatkowo Operator zapewnia rezerwę taborową w liczbie stanowiącej co najmniej 10 % łącznej liczby pojazdów zapewnionych do realizacji Przewozów, ujętych w wykazie, o którym mowa w § 7 ust. 9². Każdy pojazd skierowany do realizacji Umowy musi spełniać następujące warunki:

- 1) pojazd został dopuszczony do eksploatacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego eksploatacja odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w przepisach prawa;
- 2) pojazd spełnia warunki techniczne i wymagania zapewniające bezpieczeństwo ruchu, bezpieczny przewóz osób i rzeczy oraz ochronę środowiska przewidziane w obowiązujących przepisach prawa, dla tego rodzaju pojazdów;
- 3) pojazd posiada niezbędne wyposażenie, przewidziane przez obowiązujące przepisy prawa dla tego rodzaju pojazdów (§ 4 ust. 6).

Wymagania dotyczące utrzymania taboru kolejowego

Operator jest zobowiązany do zapewnienia wykonywania przeglądów i innych czynności utrzymaniowo-naprawczych wszystkich pojazdów kolejowych wykorzystywanych do realizacji Przewozów, z zastrzeżeniem § 7.

Wymagania dotyczące punktów utrzymania taboru kolejowego

Operator jest zobowiązany do zapewnienia dostępu do punktów utrzymania taboru, w których będą realizowane przeglądy i inne czynności utrzymaniowo-naprawcze wszystkich pojazdów kolejowych wykorzystywanych do realizacji Przewozów.

Wymagania dotyczące personelu kolejowego

- 1) Operator jest zobowiązany do zapewnienia obsługi pojazdów kolejowych, którymi realizowane są Przewozy, przez pracowników posiadających wszelkie wymagane przepisami prawa uprawnienia do wykonywania czynności na stanowiskach związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, a w przypadku maszynistów i kierowników pociągów z uwzględnieniem znajomości taboru i infrastruktury kolejowej. Wszystkie osoby, które świadczą pracę lub usługi na rzecz Operatora w celu wykonania Umowy, winny być prawidłowo przeszkolone w zakresie BHP, posiadać odpowiednie badania lekarskie oraz uprawnienia

¹ Do uzupełnienia na podstawie danych przekazanych przez Operatora w załączniku nr 7 do Umowy.

² Tj. Załącznik nr 7 do SWZ - Wykaz i parametry techniczno – użytkowe taboru.

i zostaną pouczone o obowiązkach wynikających z Umowy, które powinny być przez te osoby wykonywane.

- 2) Organizator wymaga, aby w okresie realizacji przedmiotu niniejszej umowy maszyniści i kierownicy pociągu, którzy będą świadczyli pracę u Operatora lub u jego podwykonawców, jak i dalszych podwykonawców zatrudnieni byli w okresie wykonywania przez nich czynności na podstawie umowy o pracę w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.*
- 3) W odniesieniu do osób wymienionych w pkt 2 Organizator wymaga udokumentowania przez Operatora, w terminie 5 dni od dnia zawarcia Umowy, faktu ich zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (...).*

Sprzedaż i honorowanie biletów innych operatorów

Operator jest zobowiązany do zawarcia i utrzymania przez cały Okres Realizacji Przewozów umów o wzajemne honorowanie biletów i wzajemną sprzedaż biletów z pozostałymi operatorami wykonującymi przewozy kolejowe o charakterze użyteczności publicznej na zlecenie Organizatora w sposób gwarantujący pasażerom swobodną możliwość zakupu biletów na Przewozy (...).

W Załączniku nr 5 do Umowy określone zostały Szczegółowe obowiązki Operatora dotyczące m.in.: standardów obsługi pasażera, sprzedaży i dystrybucji biletów, taboru kolejowego (wiek taboru, malatura taboru), standardów realizacji autobusowej komunikacji zastępczej, numeracji i oznaczenia kategorii handlowej pociągów, punktualności pociągów.

Zamawiający w dniu 19 grudnia 2025 r. na stronie internetowej prowadzonego postępowania zamieścił Analizę dostępności taboru, tj. dokument o którym mowa w art. 5a ust. 1 Rozporządzenia nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

W Analizie dostępności taboru wskazano, iż:

Województwo Małopolskie jest właścicielem 17 szt. Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych, które począwszy od rozkładu jazdy pociągów 2026/2027 zostaną udostępnione, w formie umowy dzierżawy, Operatorom wybranym do realizacji umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od dnia 13 grudnia 2026 r. do 13 grudnia 2031 r.

Na chwilę ogłoszenia postępowania Województwo Małopolskie nie planuje zwiększenia ilości taboru udostępnianego Operatorom, jednak nie wyklucza takiego działania w przyszłości.

W ramach rozkładu jazdy 2024/2025 na liniach komunikacyjnych do obsługi których Operator/Operatorzy zostaną wybrani w otwartym postępowaniu przetargowym realizowana jest praca eksploatacyjna na poziomie 5,731 mln pociągokilometrów. Do wykonania tego zakresu pracy zaangażowanych jest 53 szt. pojazdów - Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych w dobie + pojazdy pozostające w rezerwie. Średniodobowy przebieg pojazdu kształtuje się na poziomie ok. 550 pockm.

W poszczególnych okresach obowiązywania rozkładu jazdy pociągów od edycji 2026/27 do edycji 2030/31 Województwo Małopolskie planuje realizację przez Operatorów wybranych w przetargu pracy eksploatacyjnej na poziomie 4,536 mln pociągokilometrów rocznie. Linie komunikacyjne wyznaczone do obsługi w ramach otwartego postępowania przetargowego na wybór Operatora zostały podzielone w oparciu o obszar realizacji przewozów na 3 pakiety.

Zakłada się, że przewozy będą wykonywane z wykorzystaniem 17 szt. pojazdów Organizatora, zgodnie z wykazem przedstawionym poniżej. Pozostały tabor, niezbędny do realizacji przewozów zgodnie z wymogami umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, Operator ma obowiązek zapewnić we własnym zakresie.

Organizator dokonał analizy mającej na celu ustalenie przybliżonej liczby składów, zapewniającej możliwość obsługi przewozów na poszczególnych liniach komunikacyjnych. Wynik analizy przedstawiono w tabeli poniżej. Analiza obejmuje wyłącznie realizację pracy przewozowej dla zamówienia podstawowego, w pierwszym okresie rozliczeniowym (bez rozszerzenia zamówienia w ramach prawa opcji). Zastosowano podział na poszczególne pakiety przewozowe.

Nr pakietu	Linia komunikacyjna	Szacowana, minimalna liczba składów do obsługi linii komunikacyjnej	Liczba pojazdów udostępnionych przez Organizatora	Szacowana, minimalna liczba składów do zapewnienia przez Operatora
1	Kraków – granica województwa – (Bielsko-Biała)	5	6	15
	Zakopane - Chabówka – Rabka Żaryte – Mszana Dolna	4		
	Kraków - Olkusz - Wolbrom	5		
	Kraków - Sucha Beskidzka - Zakopane	4		
	Kraków - Sucha Beskidzka – granica województwa – (Żywiec)	3		
2	Nowy Sącz - Chabówka	1	6	5
	Stróżel/Gorlice - Jasło	1		
	Kraków - Tarnów - Nowy Sącz – Krynica Zdrój	9		
3	Kraków – Sędziszów – (Jędrzejów - Kielce - Ostrowiec Świętokrzyski)	3	5	1
	Tarnów – Kraków – Trzebinia – granica województwa - (Katowice)	3		

Powyższe zestawienie nie uwzględnia rezerwy taborowej, czyli pojazdów sprawnych, gotowych do eksploatacji w przypadku konieczności wyłączenia z ruchu części pojazdów na zaplanowane działania przeglądowo – utrzymaniowe jak również sytuacjach awaryjnych, w których zajdzie pilna potrzeba zastąpienia pojazdu po wystąpieniu defektu lub skierowania do obsługi większej ilości pojazdów niż przyjęto w założeniach (zwiększenie frekwencji podróży, zakłócenia w ruchu). Wymagany poziom rezerwy taborowej został ustalony na poziomie 10 % łącznej liczby pojazdów zapewnionych do realizacji Przewozów przez Organizatora i Operatora. Zaplanowanie pojazdów w rezerwie ma szczególne znaczenie w kontekście realizacji obligatoryjnych przeglądów poziomu P4 pojazdów udostępnionych przez Organizatora, o których mowa powyżej. W zestawieniu nie uwzględniono również konieczności zwiększenia pojemności składów dla części pociągów poprzez zastosowanie trakcji wielokrotnej pojazdów.

Szacunek wymaganej liczby pojazdów sporządzono przy założeniu, że w większości pojazdy przyporządkowane są do obsługi poszczególnych linii komunikacyjnych. W przypadku wdrożeniowego planowania obiegu taboru, część pojazdów może być wykorzystana do obsługi kilku linii komunikacyjnych, a przez to liczba taboru niezbędnego do obsługi całego pakietu może być niższa – uzależniona od sposobu organizacji pracy Operatora.

Analogicznie w przypadku, gdy dany Operator będzie świadczył usługi przewozowe w ramach więcej niż jednego pakietu – możliwe będzie obiegowanie taboru w sposób zapewniający obsługę linii komunikacyjnych z różnych pakietów, a przez to wykorzystanie pojazdów będzie bardziej efektywne a ich liczba niezbędna do realizacji założonego rozkładu jazdy – mniejsza.

Operator, sporządzając własną analizę określającą liczbę pojazdów, które będą mu niezbędne do świadczenia przewozów, zgodnie z zawartą umową musi uwzględnić ponadto dostosowanie pojemności taboru do rzeczywistej liczby podróży. W szczególności należy przewidzieć konieczność stosowania trakcji wielokrotnej (2 i więcej pojazdów do obsługi jednego składu pociągu) w przypadku przewozów o dużej frekwencji pasażerskiej.

W rezultacie dokonanej analizy, uwzględniając zakres planowanej umowy oraz liczbę posiadanego taboru, Zamawiający poinformował, iż liczba taboru będącego w jego dyspozycji, który jest planowany do udostępnienia Wykonawcy będzie niewystarczająca dla zapewnienia realizacji przewozów określonych w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Brakujący tabor – zarówno do realizacji założonej pracy przewozowej

jak i niezbędnej rezerwy taborowej - Wykonawca będzie obowiązany zapewnić we własnym zakresie.

W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający udzielił wyjaśnień do treści SWZ, w tym w zakresie problematyki prowadzonej kontroli, o następującej treści:

Pytanie:

Wnosimy o dokonanie zmian w Specyfikacji Zamówienia/Dokumentach Przetargowych postępowania przetargowego pn. Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 13 grudnia 2026 r. do 13 grudnia 2031 r. ogłoszonego przez Województwo Małopolskie w TED w dniu 19 grudnia 2025 r., OJ S 245/2025 19/12/2025 (zwane dalej „Postępowanie Przetargowe”) oraz na platformie E-Zamówienia (nr postępowania wskazany w Specyfikacji Warunków Zamówienia: TK-VI.272.1.2025) w zakresie okresu realizacji usług tak żeby został zapewniony minimum 12 miesięczny okres mobilizacji od dnia podpisania umowy do dnia rozpoczęcia usług.

- W pkt. 7) SWZ zostało określone „7) Termin wykonania zamówienia Zamówienie należy wykonać w terminie od zawarcia umowy do 13 grudnia 2031 r.”
- W par. 1 ust. 3 projektu Umowy zostało wskazane „3. Okres Realizacji Przewozów Operator jest zobowiązany do świadczenia usług, o których mowa w ust. 1, w okresie od dnia 13 grudnia 2026 r. do dnia 13 grudnia 2031 r., zwanym dalej „Okresem Realizacji Przewozów”.

Wnosimy o zmianę powyższych zapisów:

- w pkt. 7) SWZ na następujące brzmienie:

„7 Termin wykonania zamówienia Zamówienie należy wykonać nie wcześniej niż co najmniej 12 miesięcy od podpisania Umowy, przy czym nie wcześniej niż od dnia 13 grudnia 2027 r. do dnia 13 grudnia 2032 r. Zamawiający gwarantuje Wykonawcy, że będzie miał co najmniej 12 miesięczny okres mobilizacji od dnia podpisania Umowy i Umowa będzie wykonywana przez okres 60 miesięcy”

- w ust. 3 w par. 1 projektu Umowy na następujące brzmienie:

„3. Okres Realizacji Przewozów Rozpoczęcie wykonania Umowy: minimum 12 m-cy od dnia podpisania Umowy przy czym nie wcześniej niż od dnia 13 grudnia 2027 r. do dnia 13 grudnia 2032 r. Zamawiający gwarantuje Wykonawcy, że będzie miał co najmniej 12 miesięczny okres mobilizacji od dnia podpisania Umowy i Umowa będzie wykonywana przez okres 60 miesięcy”.

Uzasadnienie proponowanej zamiany.

Biorąc pod uwagę zakres obowiązków i wymagań nakładanych na wykonawców i czas potrzebny do przygotowania się do świadczenia usług oraz niemożliwy do przewidzenia czas trwania postępowania przetargowego, termin rozpoczęcia świadczenia usług jest nierealny i niemożliwy do dotrzymania dla wykonawców nie realizujących obecnie usług w Województwie Małopolskim. Określenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług wskazaną datą kalendarzową skutkuje niepewnością co do długości okresu mobilizacji (czasu niezbędnego na przygotowanie się do świadczenia usług, między datą zawarcia umowy, a datą rozpoczęcia usług tj. 13 grudnia 2026 r.);

Tak określony termin wyklucza innych zainteresowanych przewoźników, nie świadczących obecnie usług na zlecenie Zamawiającego. Termin określony w Postępowaniu Przetargowym rażąco narusza równowagę kontraktową stron, przerzucając na wykonawcę niemożliwe do oszacowania, niezależne od wykonawcy ryzyka kontraktowe związane ze sztywną datą rozpoczęcia (niemożliwą do spełnienia przez żaden podmiot na rynku oprócz dotychczasowych operatorów) i zakończenia świadczenia usług, sprzeciwiając się tym samym naturze stosunku zobowiązaniowego oraz uniemożliwiając złożenie oferty w Postępowaniu i ograniczając konkurencję, co narusza także art. 433 pkt 1, 3 i 4 Pzp i art. 353¹ Kc w związku z art. 8 ust. 1 Pzp.

W sytuacji braku odpowiedniego okresu mobilizacji (minimum 12 miesięcy) żaden profesjonalny przewoźnik nie jest w stanie konkurować z operatorami realizującymi już przewozy w Województwie, którzy w dużej mierze odpowiednie zasoby już posiadają. Takie podejście, jako niezgodne z przepisami prawa i niekonkurencyjne potwierdziła wyrokiem z dnia 5 marca 2024 r. Krajowa Izba Odwoławcza (sygn. akt. KIO 496/24, KIO 499/24), w odniesieniu do analogicznego postępowania prowadzonego przez Województwo Podlaskie. Izba wzięta pod uwagę m.in. Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Dz. U. UE. C. z 2014 r. Nr 92, str. 1), zgodnie z którym „W celu zapewnienia potencjalnym oferentom sprawiedliwych i równych szans należy przewidzieć odpowiedni i racjonalny okres czasu między wszczęciem procedury przetargowej i terminem składania ofert, a także między wszczęciem procedury przetargowej i terminem, w którym rozpocząć się ma świadczenie usług transportowych.”

Zamawiający powinien mieć wiedzę o tym, iż brak minimalnego 12 miesięcznego okresu mobilizacji jest niezgodny z Pzp i Rozporządzeniem 1370/2007 i niekonkurencyjny, a mimo to nie zostało to uwzględnione w dokumentacji Postępowania.

Podobnie stwierdził Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, w wyniku kontroli doraźnej postępowania przetargowego, ogłoszonego przez Województwo Podkarpackie na „Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2030 r.” Prezes UZP wskazał, że nastąpiło tam „naruszenie art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt. 1 i 3 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający konkurencję do wykonawcy świadczącego obecnie usługę publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Podkarpackiego, o czym świadczy brak oznaczenia w opisie przedmiotu zamówienia oraz w projekcie umowy terminu rozpoczęcia usług następującego w okresie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego”

Prezes UZP nakazał aby Województwo Podkarpackie dokonało zmian w SWZ i dokumentacji postępowania w tym projekcie umowy poprzez oznaczenie terminu rozpoczęcia usług następującego przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego, oznaczenie świadczenia usług jako 60 miesięcy (ewentualnie 5 lat) od dnia rozpoczęcia usług (Informacja o wyniku kontroli doraźnej uprzedniej z dnia 24 czerwca 2025 r., nr DKZP.WKZ1.440.71.2025.AO KUD/2/25/DKZP).

Powyższe potwierdza, że termin określony przez Województwo Małopolskie w sposób nie zapewniający minimum 12 miesięcznego okresu mobilizacji jest niezgodny z przepisami obowiązującego prawa, a także wskazanym powyżej wyrokiem KIO i wynikiem kontroli UZP.

W sytuacji dokonania zmiany terminu realizacji usług zapewniającego co najmniej 12 miesięczny okres mobilizacji, wnosimy o odpowiednie przesunięcie terminu składania ofert o co najmniej 35 dni od dnia publikacji zmienionego ogłoszenia w TED i zmienionej dokumentacji Postępowania Przetargowego w związku z art. 138 ustawy Pzp. W praktyce zalecany termin to przesunięcie o co najmniej 60 dni tak żeby wykonawcy mogli odpowiednio przygotować się do złożenia ofert. Zainteresowani wykonawcy dopiero wtedy będą mogli rozpocząć pracę nad kalkulacją i przygotowaniem ofert gdy ulegnie zmianie termin, zapewniający konkurencyjne warunki postępowania.

Odpowiedź Zamawiającego:

Zamawiający informuje, że nie przewiduje wprowadzenia zmiany terminu wykonania zamówienia w postępowaniu pn. Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 13 grudnia 2026 r. do 13 grudnia 2031 r.

Zamawiający, po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag, nie znajduje podstaw do zmiany terminu rozpoczęcia świadczenia usług, który został określony w dokumentacji postępowania.

Zamawiający zapewnił potencjalnym wykonawcom możliwość odpowiednio wczesnego zapoznania się z planowanym zamówieniem oraz zgłaszania uwag do jego założeń. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym zostało opublikowane w maju 2023 r.

Dodatkowo, Zamawiający przeprowadził wstępne konsultacje rynkowe, do udziału w których zaproszeni zostali potencjalni wykonawcy, w tym również wykonawca zgłaszający przedmiotowe uwagi. Pomimo otrzymanego zaproszenia, wykonawca ten nie skorzystał z możliwości udziału w konsultacjach rynkowych i nie zgłosił w ich toku żadnych zastrzeżeń ani postulatów dotyczących terminu rozpoczęcia świadczenia usług czy długości okresu mobilizacji.

Jednocześnie należy podkreślić, że w trakcie przeprowadzonych konsultacji rynkowych pozostali uczestniczący w nich wykonawcy nie zgłaszali uwag ani wątpliwości co do realności terminu rozpoczęcia świadczenia usług określonego datą kalendarzową, ani co do potrzeby wprowadzenia minimalnego, 12-miesięcznego okresu mobilizacji. Oznacza to, że przyjęte przez Zamawiającego rozwiązania były znane rynkowi z odpowiednim wyprzedzeniem i nie były kwestionowane na etapie, którego celem było właśnie zidentyfikowanie potencjalnych barier konkurencyjnych.

Zamawiający wskazuje również, że określenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług wynika z obiektywnych uwarunkowań organizacyjnych i ciągłości realizacji publicznego transportu zbiorowego w Województwie Małopolskim. Termin ten został ustalony w sposób jednolity dla wszystkich potencjalnych wykonawców i nie jest adresowany wyłącznie do podmiotów aktualnie realizujących przewozy na rzecz Zamawiającego. Tym samym Zamawiający nie podziela stanowiska, iż przyjęte rozwiązanie w sposób automatyczny wyklucza możliwość ubiegania się o zamówienie przez innych przewoźników.

Odnosząc się do powoływanych przez wykonawcę orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej oraz wyników kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Zamawiający podkreśla, że zostały one wydane w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych i dokumentacji postępowań prowadzonych przez inne podmioty, w odmiennych realiach organizacyjnych i czasowych.

W szczególności potencjalni wykonawcy zostali poinformowani o zamiarze jego wszczęcia z ponad trzyletnim wyprzedzeniem względem planowanej daty rozpoczęcia świadczenia usług, co w ocenie Zamawiającego w sposób istotny odróżnia niniejszą sprawę od postępowań przywoływanych przez wykonawcę.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający uznaje, że dokumentacja postępowania została przygotowana z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 16 ustawy Pzp, a określony termin rozpoczęcia świadczenia usług nie narusza przepisów obowiązującego prawa. W konsekwencji Zamawiający nie znajduje podstaw do wprowadzenia postulowanych zmian w dokumentacji postępowania.

W wyniku zmian SWZ oraz procedury odwoławczej i kontrolnej³, termin składania ofert został wyznaczony na dzień 10 kwietnia 2026 r. do godz. 10:00.

Termin związania ofertą upływa w dniu 7 sierpnia 2026 r.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Na wstępie zwrócić należy uwagę na wytyczne Komisji Europejskiej w opublikowanym Zawiadomieniu komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu

³ Pismem z dnia 26.01.2026 r. zmieniono pierwotny termin składania ofert (28.01.2026 r. do godz. 10:00) na dzień 11.02.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 6.02.2026 r. zmieniono termin składania ofert na dzień 11.03.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 17.02.2026 r. zmieniono termin składania ofert na dzień 13.03.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 24.02.2026 r. zmieniono termin składania ofert na 16.03.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 5.03.2026 r. zmieniono termin składania ofert do dnia 18.03.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 13.03.2026 r. zmieniono termin składania ofert na dzień 27.03.2026 r. do godz. 10:00; pismem z dnia 20 marca 2026 r. zmieniono termin składania ofert na dzień 10.04.2026 r. do godz. 10:00.

do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (2023/C 222/01). W ww. dokumencie Komisja Europejska wskazała, że: Zgodnie z art. 5 ust. 3 w przypadku gdy właściwy organ - aby zapewnić świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego - wykorzystuje osobę trzecią niebędącą podmiotem wewnętrznym, udziela on zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w drodze sprawiedliwej, otwartej, przejrzystej i niedyskryminującej procedury przetargowej.

Artykuł 5 ust. 3 zawarto również szereg dodatkowych informacji na temat warunków organizacji procedury przetargowej. Jak wskazano w pkt 2.5.1. postępowania o udzielania zamówień publicznych muszą być opracowane w taki sposób, aby stwarzać warunki skutecznej konkurencji. Zastosowanie ogólnych postanowień Traktatu, takich jak obowiązek zachowania przejrzystości i niedyskryminacji, oznacza na przykład, że kryteria oceny stosowane przy wyborze ofert muszą być publikowane w dokumentacji przetargowej. (...)

W celu spełnienia wymagań określonych w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 postępowania o udzielenie zamówienia muszą być przygotowywane w taki sposób, aby stworzyć warunki w możliwie jak największym stopniu sprzyjające konkurencji.

W celu zapewnienia potencjalnym oferentom sprawiedliwych i równych szans należy przewidzieć odpowiedni i racjonalny okres czasu między wszczęciem procedury przetargowej i terminem składania ofert, a także między wszczęciem procedury przetargowej i terminem, w którym rozpocząć się ma świadczenie usług transportowych. (...)

Równocześnie należy podkreślić, iż w Zawiadomieniu w pkt 2.2.5. doprecyzowano, iż: W art. 4 i art. 8 określono przepisy dotyczące maksymalnego okresu obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych oraz terminów udzielania odnośnych zamówień i wygasania tych umów. (...)

Realizacja umowy o świadczenie usług publicznych może być poprzedzona „fazą mobilizacji”, podczas której podmiot świadczący usługi publiczne przygotowuje się do rozpoczęcia przewozów. Czas potrzebny na mobilizację zasobów może być bardzo zróżnicowany w zależności od różnic w zobowiązaniach z tytułu świadczenia usług publicznych na podstawie starego i nowego zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy, od kilku tygodni w przypadku bezpośredniego udzielenia zamówień niewymagających znaczących przygotowań, do trzech lub nawet czterech lat w przypadku podmiotów świadczących usługi transportu publicznego, które to podmioty muszą dokonać poważnych inwestycji, np. przez zakup nowego taboru, aby świadczyć wymagane usługi.

Okres mobilizacji między chwilą wejścia w życie zobowiązań umownych (co zwykle zbiega się z podpisaniem umowy) a rozpoczęciem przewozów nie jest jednak wliczany do okresu obowiązywania umowy i powinien być zawsze współmierny do wykazanych potrzeb danego podmiotu w zakresie przygotowania do przewozów oraz zgodny z dotychczasową praktyką w danym państwie członkowskim. (...)

Ponadto, w ww. Zawiadomieniu Komisja Europejska odniosła się do kwestii zapewnienia dostępu do taboru kolejowego wskazując, iż: **Dostęp do taboru kolejowego jest niezbędny, aby podmioty mogły składać oferty w procedurach konkurencyjnego udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, w szczególności gdy są to nowe podmioty na rynku, które nie dysponują dużą flotą taboru.**

Na podstawie art. 5a właściwe organy muszą ocenić, czy niezbędne są środki w celu zapewnienia skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru. W ramach oceny zakresu, w jakim podmioty mają skuteczny dostęp do taboru kolejowego, właściwe organy powinny ocenić wszystkie istotne bariery, takie jak na przykład bariery finansowe, techniczne lub regulacyjne, które mogą utrudniać taki dostęp. Należy uwzględnić dostawy od spółek leasingowych, od innych podmiotów rynkowych dostarczających tabor lub z obsługiwanych przez właściwe organy puli taboru. W powyższej ocenie należy również uwzględnić okres mobilizacji, tj. czas potrzebny

podmiotom, aby móc wykorzystać tabor do przewozów. Podczas analizy, czy dostęp do taboru jest niedyskryminacyjny, właściwe organy muszą ocenić, czy niektóre podmioty mają dostęp do taboru na mniej korzystnych warunkach niż konkurenci. Ponadto powinny one przeanalizować, czy dostępny tabor jest odpowiedni, tzn. czy spełnia wymogi pod względem ceny, jakości i norm technicznych określonych w dokumentacji przetargowej. (...)

W tym miejscu wskazać należy, iż Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: KIO) w wyroku z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt KIO 496/24 KIO 499/24 dotyczącym przeprowadzonego przez Województwo Podlaskie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich”, uwzględniając w części odwołanie (o sygn. akt KIO 496/24) nakazała Zamawiającemu m.in. oznaczenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług następującego przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz oznaczenie okresu świadczenia usług jako 60 miesięcy od dnia rozpoczęcia świadczenia usług.

W stanie faktycznym analizowanej przez KIO sprawy termin realizacji zamówienia został oznaczony od dnia 1 stycznia 2025 r., bez tzw. „okresu mobilizacji”. Odwołujący wskazywał m.in. na konieczność zatrudnienia maszynistów oraz personelu niezbędnego do świadczenia usług (w tym ekipa warsztatowa, konduktorzy, dyspozytorzy, osoby do planowania służb, administracja). Szkolenie maszynisty z doświadczeniem, który dysponuje już kwalifikacjami (tzn. ma uprawnienia zawodowe) trwa ok. 6 miesięcy. Konieczne są w takim przypadku szkolenia na konkretne trasy, autoryzacja na konkretny tabor, które są wymagane prawnie i regulowane co do długości ich trwania. Natomiast w przypadku konieczności wyszkolenia nowych maszynistów – czas trwania takiego procesu to minimum 12 - 14 miesięcy. Długotrwały proces uzyskania kwalifikacji przez maszynistów (świadcstwo, licencja, znajomość szlaku) należy uzupełnić o niezbędny czas na pozyskanie kandydatów, czas na organizację i wykonanie badań lekarskich (wyłącznie przez wyspecjalizowane ośrodki medycyny kolejowej z ograniczoną w praktyce dostępnością terminów na badania), czas na egzaminy potwierdzające zdobycie uprawnień przeprowadzane już po zakończeniu szkolenia, a których terminy zależą od Urzędu Transportu Kolejowego (zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie egzaminów na licencję i świadectwo maszynisty). Z kolei pozyskanie niezbędnej liczby maszynistów z rynku w praktyce nie jest możliwe, a przy tym kształcie rynku pracy i strukturalnych niedoborach maszynistów właściwie nierealne (ok. 60 maszynistów). Tym bardziej, że szacując ryzyko brak jakichkolwiek podstaw do założenia na potrzeby oferty, że aktualny operator nie zwolni swoich pracowników wraz z końcem aktualnego kontraktu, a przeniesie ich na inne miejsca pracy w swoich strukturach co potwierdza również doświadczenie z innych regionów i dotychczasowej praktyki obecnego Operatora.(...)

Argumentując przedstawione stanowisko Odwołujący zwrócił uwagę na konieczność m.in. zapewnienia i zorganizowania zaplecza technicznego do realizacji serwisu pojazdów kolejowych, zapewnienie przez Operatora dostępu do pozostałej infrastruktury operacyjnej w celu realizacji przewozów, zawarcie z innymi przewoźnikami umów na wzajemne honorowanie biletów, zorganizowanie kanałów sprzedaży biletów na wykonywane przewozy, ustalenie rozkładu jazdy, a także – pomimo udostępnienia w całości taboru kolejowego przez Zamawiającego (17 sztuk), wykonawca miał obowiązek utrzymania odpowiedniej rezerwy taborowej umożliwiającej realizację zleconych przewozów w sposób nieprzerwany podczas koniecznych do przeprowadzenia przeglądów i napraw wykorzystywanych pojazdów kolejowych, a w rozkładzie jazdy zawarto dodatkowe połączenia wymagające zaangażowania dodatkowego pojazdu – co wiązało się z zakupem dodatkowych pojazdów przez Operatora.

Izba uznała, za uzasadniony podniesiony w odwołaniu zarzut dotyczący terminu rozpoczęcia i zakończenia świadczenia usług wskazując, iż: *brak zapewnienia wykonawcom, którzy dotychczas nie świadczyli na rzecz i obszarze Zamawiającego usługi w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, odpowiedniego czasu na przygotowanie do realizacji zamówienia prowadzi zarówno do naruszenia podstawowych zasad Prawa zamówień publicznych, jak zasady uczciwej konkurencji*

oraz równego traktowania wykonawców, ale jest także niezgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej opublikowanymi w Komunikacie w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (2014/C 92/01). (...)

Izba stwierdziła, że wskazany przez Zamawiającego konkretny termin rozpoczęcia usług wyznaczony na dzień 1 stycznia 2025 r. nie zapewnia wykonawcom równych i sprawiedliwych szans w pozyskaniu zamówienia, bowiem jak wykazał Odwołujący Arriva, minimalny okres mobilizacji i przygotowania się do realizacji usługi to okres około 12 miesięcy. Izba uznała powyższe stanowisko za wiarygodne uznając, że powyższe jest uzasadnione charakterem zamówienia dotyczącego pięcioletniego świadczenia usługi przewozu kolejowego pasażerów. Zamówienie to wymaga więc poczynienia szeregu czynności zarówno prawnych jak i kontraktowych w tym m.in. homologacji taboru w przypadku konieczności sprowadzenia go z zagranicy, rekrutacji i szkolenia personelu, przygotowania punktów obsługi taboru, ich ewentualna modernizacja i wyposażenie, przygotowanie punktów dyspozytorskich, a także pozyskanie taboru rezerwowego, bowiem zostało wykazane, że wbrew stanowisku Zamawiającego udostępniany przez niego tabor nie jest wystarczający dla zapewnienia sprawnego i rzetelnego świadczenia przedmiotu zamówienia.

Izba uznała, że brak zapewnienia minimalnego czasu na mobilizację, prowadziłyby w zasadzie do całkowitego wyłączenia konkurencji, bowiem podmiotem zdolnym do wykonania niniejszego zamówienia byłby tylko jeden wykonawca obecnie realizujący usługę, tj. spółka Polregio. Izba za nierealne uznała prognozy Zamawiającego co do planowanego podpisania umowy w czerwcu br., a tym samym zapewnienia wykonawcom ok. sześciomiesięcznego terminu na mobilizację. Zauważyć po pierwsze należy, że Izba nakazała również w wyroku wydłużenie terminu składania ofert o 30 dni od dnia wprowadzenia i publikacji zmian dokumentów zamówienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a więc termin składania ofert zostanie potencjalnie wyznaczony przez Zamawiającego na połowę kwietnia br., a uwzględniając czas niezbędny na ocenę i badanie ofert, jak również możliwość skorzystania przez potencjalnych wykonawców ze środków ochrony prawnej przewidzianych w Pzp, umowa w sprawie zamówienia publicznego prawdopodobnie nie zostanie podpisana w tym czasie, co znacznie skróciłoby czas dla wykonawcy na przygotowanie do świadczenia usługi.

Uwzględniając powyższe, skład orzekający Izby uznał, że aby zachować zarówno zasady Pzp, jak i wytyczne KE konieczne stało się określenie terminu na mobilizację do świadczenia usługi na poziomie minimum 12 miesięcy. (...)

Ponadto, należy również odwołać się do wyniku kontroli doraźnej uprzedniej Prezesa Urzędu z dnia 24 czerwca 2025 r. (znak: KUD/2/25/DKZP) przeprowadzonej wobec postępowania o udzielenie zamówienia publicznego udzielonego przez Województwo Podkarpackie na „Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2030 r.”

W Informacji o wyniku kontroli doraźnej uprzedniej Prezes Urzędu stwierdził m.in. naruszenie przez Zamawiającego art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający konkurencję do wykonawcy świadczącego obecnie usługę publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Podkarpackiego, o czym świadczy brak oznaczenia w opisie przedmiotu zamówienia oraz w projekcie umowy terminu rozpoczęcia świadczenia usług następującego w okresie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Prezes Urzędu skonstatował, iż ustalając termin rozpoczęcia świadczenia usługi objętej przedmiotem niniejszego zamówienia od dnia 1 stycznia 2026 r., bez zapewnienia odpowiedniego czasu na przygotowanie do jego realizacji, tzw. „okresu mobilizacji”, Zamawiający w zasadzie ograniczył konkurencję do wykonawcy świadczącego obecnie usługę

publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Podkarpackiego.

Prezes Urzędu zauważył, iż Wbrew twierdzeniom Zamawiającego, stan faktyczny kontrolowanej sprawy jest zbliżony do tej stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt KIO 496/24, KIO 499/24. W obu przypadkach jednym z głównych wyzwań stawianych potencjalnym wykonawcom było zapewnienie personelu niezbędnego do prawidłowego wykonania zamówienia, w szczególności maszynistów (w wyroku KIO określono jako problematyczną ilość 60 maszynistów, w kontrolowanym postępowaniu jest ich 150). Należy podkreślić, iż proces pozyskania na rynku 150 maszynistów, a także 150 kierowników drużyn konduktorskich, wymaga wprowadzenia „okresu mobilizacji”, gdyż na etapie trwania postępowania (na dzień 18 czerwca 2025 r. termin składania ofert został wyznaczony na dzień 27 czerwca 2025 r.), uwzględniając termin realizacji usługi od dnia 1 stycznia 2026 r., jedynie Wykonawca Polregio S.A. – obecnie świadczący usługę przewozów kolejowych na terenie Województwa Podkarpackiego – jest w stanie oszacować właściwie ofertę i rozpocząć realizację usługi w ww. terminie.

Pewną różnicę pomiędzy omawianymi postępowaniami stanowi fakt, iż w kontrolowanym postępowaniu udostępniany przez Zamawiającego tabor kolejowy (49 szt. pojazdów) wraz z zapleczem technicznym jest wystarczający do realizacji zamawianej pracy przewozowej i przyszły wykonawca nie jest zobowiązany do posiadania własnego taboru kolejowego, czy wynajmowania zaplecza technicznego, aby przystąpić do przetargu. Jednocześnie należy zauważyć, iż w projekcie umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich: regionalnych i aglomeracyjnych na terenie województwa podkarpackiego na lata 2026-2030, z uwzględnieniem zmian z dnia 10 marca i 29 maja 2025 r., dalej: „projekt umowy”, wskazano, iż do obowiązków Operatora będzie należało m.in.:

- Zapewnienie wykonywania czynności serwisowo-utrzymawczo-naprawczych taboru zgodnie z wytycznymi zawartymi w Umowie (rozdział 5 § 12 ust. 5),
- Zapewnienie właściwego utrzymania udostępnionej bocznicy kolejowej wraz z zapleczem technicznym na warunkach i zasadach określonych niniejszą umową, w tym w Rozdziale 8 „Warunki udostępniania bocznicy kolejowej wraz z Zapleczem Technicznym PKA” (rozdział 5 § 12 ust. 6). W rozdziale 8 § 29 projektu umowy postawiono następujące wymagania:
 - posiadania wymaganych przepisami decyzji, pozwoleń i uzgodnień w zakresie działalności prowadzonej w Przedmiocie przekazania oraz jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa (ust. 2),
 - z dniem rozpoczęcia realizacji umowy Operator przedstawia Organizatorowi opracowany i uzgodniony zgodnie z wytycznymi UTK Regulamin pracy bocznicy kolejowej PKA (ust. 3),
 - Operator zobowiązuje się przed rozpoczęciem działalności, wyposażyć obiekty w niezbędne Operatorowi narzędzia i sprzęt biurowy (ust. 5),
 - Niezwłocznie po zawarciu Umowy Operator jest zobowiązany do przeszkolenia pracowników w zakresie obsługi wszelkich maszyn i urządzeń, które są zlokalizowane na Zapleczu Technicznym PKA, aby od dnia rozpoczęcia świadczenia usługi objętej Umową był w stanie zapewnić sprawne i skuteczne funkcjonowanie Przedmiotu przekazania oraz wykorzystać jego potencjał w jak największym stopniu – tj. zbliżonym do maksymalnego (ust. 33);
- Zapewnienie utrzymywania w pełnej gotowości wszystkich systemów i oprogramowania pojazdów w zakresie dystrybucji biletów i kas biletowych, dynamicznej informacji pasażerskiej, monitoringu, diagnostyki pokładowej i szlakowej (rozdział 5 § 12 ust. 7),
- Zabezpieczenie taboru własnego niezbędnego do wykonywania Przewozów, w przypadku zwiększonego zapotrzebowania na tabor ponad udostępniony przez Organizatora na zasadach ujętych w Umowie (rozdział 5 § 12 ust. 8). Warunki użycia taboru własnego Operatora oraz zasady rozliczeń jego użycia określono w rozdziale 7 § 25 projektu umowy, gdzie w ust. 2

wskazano: W przypadku zwiększonego zapotrzebowania na tabor ponad udostępniony przez Organizatora na zasadach ujętych w Umowie, bądź znacznego wyłączenia pojazdów z eksploatacji w wyniku uszkodzeń, awarii, itp. zdarzeń Operator zobowiązuje się do zabezpieczenia taboru własnego, niezbędnego do wykonywania Przewozów na poniższych zasadach:

1) Operator przedstawia uzasadnienie ze wskazaniem okoliczności powodujących konieczność zadysponowania taboru własnego (będącego w dyspozycji Operatora lecz niebędącego własnością Organizatora) w celu rozliczenia jego użycia w ramach rekompensaty;

2) Operator zobowiązuje się do zapewnienia taboru własnego o podobnych parametrach jak tabor będący własnością Organizatora w celu nie obniżania jakości przewozów z punktu widzenia pasażera; (...)

5) W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie jakości świadczonych przewozów taborem niebędącym własnością Organizatora, może zostać naliczona kara umowna Operatorowi w wysokości za 500 zł brutto (słownie: pięćset złotych brutto) za każdy dzień niezdolności pojazdu do świadczenia usługi; (...).

- Zapewnienie dostępu do infrastruktury dla prawidłowej realizacji Przewozów, w tym uzgadnianie zasad korzystania z dworców i przystanków komunikacyjnych z ich właścicielami lub zarządzającymi (rozdział 5 § 12 ust. 11). (...).
- Organizowanie sprzedaży biletów na Przewozy wykonywane na podstawie Umowy - sporządzenie kanałów dystrybucji (...).
- Zapewnienie przewozu zastępczego zgodnie z art. 18 ust. 1 Ustawy Prawo przewozowe (rozdział 5 § 12 ust. 26). (...).

Prezes Urzędu uznał, iż z uwagi na kwestie związane z pozyskaniem personelu (w szczególności maszynistów) oraz powyższe obowiązki nałożone na Wykonawcę na etapie realizacji umowy należy uznać, iż tzw. „okres mobilizacji” jest niezbędny do prawidłowego skalkulowania oferty oraz przygotowania do realizacji przedmiotu zamówienia dla Wykonawców niebędących jednocześnie dotychczasowym Usługobiorcą świadczącym przewóz kolejowy na terenie Województwa Podkarpackiego. Należy podkreślić, iż określenie terminu realizacji zamówienia od dnia 1 stycznia 2026 r., podczas gdy dzień składania ofert został określony na dzień 27 czerwca 2025 r. powoduje, iż jedynym podmiotem mogącym złożyć ofertę w przedmiotowym postępowaniu jest Wykonawca Polregio S.A. Wprowadzenie 12 miesięcznego okresu przygotowawczego pozwoliłoby na rzetelne przygotowanie się innym Wykonawcom do realizacji ww. usługi przewozu kolejowego, w szczególności na pozyskanie wymaganego personelu, w tym maszynistów (stosownie do ustaleń Krajowej Izby Odwoławczej poczynionych w wyroku z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt KIO 496/24, KIO 499/24, wyszkolenie maszynisty to okres 12-14 miesięcy).

Prezes Urzędu zalecił Zamawiającemu wprowadzenie modyfikacji zapisów SWZ i projektu umowy m.in. poprzez oznaczenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług następującego w terminie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zamawiający wykonał ww. zalecenia pokontrolne.

Wyjaśnienia Zamawiającego:

Przechodząc do postępowania objętego kontrolą, Zamawiający udzielając wyjaśnień wskazał, iż nie zgadza się, że termin rozpoczęcia świadczenia usług jest nierealny i niemożliwy do dotrzymania dla wykonawców oprócz dotychczasowych operatorów świadczących te usługi dla Zamawiającego, (posiadających już lokalnie zasoby), biorąc pod uwagę zakres obowiązków i wymagań nakładanych na wykonawców i czas potrzebny do przygotowania się do świadczenia usług (tzw. okres mobilizacji) oraz niemożliwy do przewidzenia czas trwania postępowania przetargowego. Zapisy dokumentów zamówienia nie wskazują na preferowanie obecnych operatorów publicznego kolejowego transportu zbiorowego realizujących przewozy dla Zamawiającego, na skutek czego są oni jedynymi

wykonawcami zdolnymi przystąpić do realizacji zamówienia w terminie rozpoczęcia świadczenia usług. Zamawiający w żaden sposób nie narusza równowagi kontraktowej stron, przerzucając na wykonawcę niemożliwych do oszacowania, niezależnych od wykonawcy ryzyk kontraktowych związanych ze sztywną datą rozpoczęcia (niemożliwą do spełnienia przez żaden podmiot na rynku oprócz dotychczasowych operatorów realizujących usługi przewozów kolejowych na liniach kolejowych objętych postępowaniem) i zakończenia świadczenia usług, sprzeciwiając się tym samym naturze stosunku zobowiązaniowego oraz uniemożliwiając złożenie oferty w postępowaniu i ograniczając konkurencję Zamawiający przed ogłoszeniem postępowania podjął szereg działań przygotowawczych, mających na celu zapewnienie przejrzystości i umożliwienie wszystkim zainteresowanym podmiotom rzetelnego przygotowania się do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia na świadczenie usług przewozowych.

Zamiar przeprowadzenia postępowania został publicznie ogłoszony już 12 kwietnia 2023 r. Zamawiający zwraca uwagę, że ogłoszenie, o którym mowa powyżej, zgodnie z art. 23 ust. 4 pkt 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zawierało informację o przewidywanym czasie trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W ogłoszeniu tym wyraźnie wskazano, że „usługi będą świadczone od dnia 13 grudnia 2026 r., przez czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 15 lat”. W realiach rynku kolejowego termin rozpoczęcia świadczenia usług wynika bezpośrednio z obowiązywania aktualnej umowy z dotychczasowym wykonawcą, która wygasa 12 grudnia 2026 r. Na Zamawiającym jako organizatorze publicznego transportu zbiorowego ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia ciągłości realizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Wskazuje to konieczność rozpoczęcia obowiązywania kolejnej umowy od dnia następnego, tj. 13 grudnia 2026 r.

Dodatkowo, 28 czerwca 2024 r. rozpoczęto wstępne konsultacje rynkowe, na które zaproszono potencjalnych operatorów: Koleje Małopolskie Sp. z o.o., POLREGIO S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o. oraz Arriva RP Sp. z o.o.

Do udziału we wstępnych konsultacjach rynkowych zgłosili się trzej przewoźnicy – POLREGIO S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o., Koleje Małopolskie Sp. z o.o. W toku konsultacji uczestnicy zostali poinformowani o terminach planowanego pięcioletniego obowiązywania umowy (informacja ta została także upubliczniona w Biuletynie Informacji Publicznej). Żaden z uczestników konsultacji nie zgłosił zastrzeżeń co do daty rozpoczęcia świadczenia usług ani potrzeby wprowadzenia odrębnie zdefiniowanego okresu mobilizacji. Przyjęty model czasowy był znany rynkowi i nie był identyfikowany jako bariera wejścia, co potwierdza treść protokołu z przeprowadzonych konsultacji.

Wykonawcy zostali zatem poinformowani z dużym wyprzedzeniem o zamiarach Zamawiającego i planowanym horyzoncie czasowym nowej umowy przewozowej.

Podjęte działania pozostają w pełnej zgodności z:

- zasadą przejrzystości i uczciwej konkurencji nie naruszając zasady równego traktowania wykonawców (art. 16 ustawy Pzp),
- art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, wymagającej zapewnienia realnej możliwości udziału różnym operatorom, w tym nowym podmiotom,
- art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W ocenie Zamawiającego, termin rozpoczęcia świadczenia usług (13 grudnia 2026 r.) jest realny i możliwy do dotrzymania przez wykonawców, którzy zostali odpowiednio wcześniej poinformowani o zamiarach Zamawiającego. Zamawiający nie znajduje żadnej podstawy do uznania, że przyjęta konstrukcja terminowa uprzywilejowuje dotychczasowych operatorów, narusza równowagę kontraktową bądź że określenie terminu świadczenia usług datą kalendarzową narusza zasadę równego traktowania wykonawców.

Zamawiający nie zgadza się z zarzutem, jakoby wyznaczenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług faworyzowało dotychczasowych operatorów. Twierdzenie, że wyłącznie dotychczasowi operatorzy są zdolni do rozpoczęcia świadczenia usług w wyznaczonym terminie wymaga uwzględnienia specyfiki funkcjonowania rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Należy zważyć, że:

1. Rynek ten charakteryzuje się ograniczoną liczbą podmiotów zdolnych do świadczenia usług, ze względu na istotne bariery wejścia i wysoką kapitałochłonność inwestycji wymaganych przed rozpoczęciem działalności przewozowej.
2. Realna konkurencja na tym rynku może odbywać się wyłącznie pomiędzy przedsiębiorcami dysponującymi odpowiednim potencjałem już w momencie ogłoszenia postępowania, bez uszczerbku dla zapewnienia odpowiedniego okresu mobilizacji dla krajowych przewoźników oraz potencjalnego wejścia na rynek polski przewoźników z innych państw UE (w praktyce oznacza to, że realna konkurencja na tym rynku może odbywać się wyłącznie między przedsiębiorcami, którzy dysponują określonym potencjałem już w momencie ogłoszenia postępowania przetargowego).
3. Warunkiem formalnym świadczenia usług kolejowych jest posiadanie licencji poświadczających spełnienie ogólnych wymagań organizacyjnych, finansowych i prawnych oraz certyfikatu bezpieczeństwa potwierdzającego gotowość przedsiębiorstwa do bezpiecznego wykonywania operacji transportowych.

W związku z powyższym, określenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług nie uprzywilejowuje żadnego operatora w sposób nieuzasadniony, lecz wynika z obiektywnych wymogów funkcjonowania rynku oraz zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa przewozów publicznych. Takie rozwiązanie pozostaje w pełnej zgodności z zasadami określonymi w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, które nakłada obowiązek zapewnienia realnej możliwości udziału różnym operatorom, w tym nowym podmiotom, w procesie udzielania zamówienia na usługi publiczne.

Według stanu na dzień 26.01.2026 r. aktywną licencję na wykonywanie przewozów pasażerskich wydaną w Polsce posiada 33 przewoźników kolejowych⁴, z czego regularne przewozy w 2025 r. wykonywało tylko 12 przedsiębiorców z licencją krajową, (...).

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania rynkowe oraz ściśle regionalny obszar wykonywania działalności większości z aktywnych przewoźników kolejowych w Polsce, należy realnie ocenić, że potencjalna liczba wykonawców zdolnych do realizacji zamówienia jest ograniczona do kilku podmiotów.

Odnosząc powyższe rozważania do realiów postępowania będącego przedmiotem kontroli należy mieć na uwadze, że w postępowaniu nie przewidziano rozwiązań:

- ograniczających dostęp do taboru udostępnianego przez Zamawiającego wyłącznie do obecnych wykonawców,
- uzależniających możliwość ubiegania się o zamówienie od posiadania lokalnej infrastruktury zaplecza technicznego,
- ani wymogów technicznych możliwych do spełnienia wyłącznie przez podmioty aktualnie realizujące przewozy.

Wymagania zostały sformułowane funkcjonalnie i jakościowo, a nie podmiotowo. Ewentualna przewaga obecnego operatora ma charakter faktyczny, wynikający z wykonywania dotychczasowej umowy, a nie prawny. Ustawa Pzp nie służy wyrównywaniu pozycji biznesowej uczestników rynku, lecz zapewnieniu równości formalnoprawnej.

⁴ <https://utk.gov.pl/pl/rejestry/licencjonowani-przewozni/18676,Wykaz-przedsiębiorcow-posiadajacych-licencje-przewoznika-kolejowego-wydana-przez.html>.

Dalej Zamawiający podniósł, iż Podnoszone zastrzeżenia dotyczące barier wejścia na rynek pomijają kluczową cechę konstrukcji zamówienia, jaką jest aktywna rola organizatora w zapewnieniu zasadniczej części zasobów taborowych. Model realizacji przewozów został zaprojektowany w sposób celowy, tak aby ograniczyć wymogi inwestycyjne po stronie potencjalnych operatorów oraz stworzyć realne warunki do udziału w postępowaniu także dla podmiotów, które nie dysponują dużą, gotową flotą pojazdów.

Organizator udostępnia łącznie 17 szt. Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych, które zostaną przekazane operatorom w formule dzierżawy na okres obowiązywania umowy. Tabor ten został podzielony pomiędzy pakiety przewozowe (części zamówienia), co bezpośrednio przekłada się na obniżenie progu wejścia do poszczególnych części zamówienia.

Rozwiązanie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia konkurencyjności postępowania:

- eliminuje konieczność natychmiastowego pozyskiwania przez operatora pełnej liczby pojazdów niezbędnych do realizacji rozkładu jazdy,
- ogranicza skalę zaangażowania kapitałowego na etapie rozpoczęcia świadczenia usług.

W odniesieniu do dostępu do obiektów technicznych przeznaczonych do utrzymania, przeglądów i napraw taboru kolejowego należy mieć na względzie obowiązujące na rynku kolejowym ustawowe zagwarantowanie dostępu do takich obiektów dla podmiotów zewnętrznych wobec operatora takiego obiektu, zapewnione zgodnie z warunkami określonymi w rozdziale 6a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵. W świetle powołanych przepisów podmiot świadczący usługi może korzystać z dostępu do takich obiektów na potrzeby utrzymania pojazdów kolejowych, bez konieczności czasochłonnego pozyskiwania własnych zasobów w konkretnej lokalizacji.

Zamawiający nie zgadza się z zarzutem, że w przedmiotowym postępowaniu nie zapewniono wymaganego okresu mobilizacji dla wykonawców. Uwzględniając harmonogram wynikający z przebiegu postępowania przetargowego oraz termin rozpoczęcia świadczenia usług Zamawiający przewidział realizację zamówienia w ramach trzech odrębnych części – pakietów przewozowych. Podział ten ma charakter prokonkurencyjny i służy rozszerzeniu kręgu potencjalnych wykonawców poprzez obniżenie bariery wejścia związanego z koniecznością pozyskania zasobów do realizacji przewozów. Gdyby zamówienie obejmowało całość pracy eksploatacyjnej w jednej części – jednym pakiecie, potencjalnie sprzytałoby to wyłącznie dużym, mającym odpowiedni potencjał operatorom.

Tymczasem należy uwzględnić, że w przedmiotowym postępowaniu:

- poszczególne części – pakiety różnią się skalą i charakterem pracy eksploatacyjnej, przy czym ich ograniczony terytorialnie zasięg ułatwia planowane wykorzystanie taboru kolejowego do obsługi konkretnych pociągów;
- części – pakiety obejmują pracę w zakresie podstawowym na poziomie od 0,69 do 2,29 mln pociągokilometrów rocznie, co umożliwia mniejszym operatorom udział w postępowaniu bez konieczności mobilizacji dużych zasobów.

Wyodrębnienie części (pakietów) stanowi więc dodatkowy mechanizm eliminujący ryzyko koncentracji rynku i potwierdza, że postępowanie zostało zaprojektowane jako rzeczywiście otwarte, a nie ukierunkowane na obecnych operatorów świadczących usługi na rzecz Zamawiającego.

Na przykładzie Pakietu nr 3 należy wskazać, że:

- przewidziano obsługę tylko dwóch linii komunikacyjnych,
- organizator zapewnia wykonawcy zasadniczą część taboru (5 jednostek taboru),
- po stronie operatora pozostaje obowiązek zapewnienia minimum jednej jednostki taborowej.

⁵ Zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej, polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniosek, dostępu do torów kolejowych w tym obiekcie oraz korzystania z usług, które są tam świadczone (np. hale napraw taboru kolejowego).

Taka konstrukcja oznacza, że zasadniczy ciężar zapewnienia taboru dla tego pakietu spoczywa na Zamawiającym. Zapewnienie taboru kolejowego we wskazanym wymiarze przez Zamawiającego oznacza istotne ograniczenie bariery wejścia w kluczowym obszarze, jakim jest dostęp do środków transportu niezbędnych do realizacji przewozów. W ocenie Zamawiającego zakres działań mobilizacyjnych po stronie nowego operatora ma charakter ograniczony i możliwy do racjonalnego zaplanowania w krótkim horyzoncie czasowym.

Obowiązki operatora mają charakter uzupełniający, który – z perspektywy rynkowej – nie stanowi bariery o charakterze eliminacyjnym. W praktyce wymagania mobilizacyjne w zakresie taboru są tu ograniczone do minimum niezbędnego dla zachowania elastyczności operacyjnej oraz zapewnienia rezerwy.

Tak skonstruowany model alokacji pojazdów:

- istotnie redukuje barierę wejścia w kluczowym obszarze działalności przewozowej,
- nie faworyzuje podmiotów już obecnych na rynku, gdyż część taboru jest zapewniona niezależnie od dotychczasowej pozycji operatora,
- tworzy warunki do realnej konkurencji poprzez zmniejszenie zależności od posiadania własnej, rozbudowanej floty na etapie składania oferty.

W rezultacie, podział zamówienia na części (pakiety) umożliwia udział w postępowaniu również mniejszych operatorów, zdolnych do świadczenia przewozów w ograniczonym wymiarze, bez konieczności dodatkowego, odrębnego okresu mobilizacji.

Oceniając zgodność prowadzonego postępowania z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 należy odnieść się do kryteriów przeprowadzania takich postępowań w świetle art. 5 ust. 3 zd. drugie tego aktu. W tym zakresie w ocenie Zamawiającego trwające postępowanie ma charakter:

- otwarty – Zamawiający nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych dla wykonawców ubiegających się o zamówienie;
- niedyskryminacyjny – jednolite dla wszystkich wykonawców wymagania techniczne, organizacyjne i osobowe (personel);
- proporcjonalny – wymagania adekwatne do skali zamówienia, ograniczone praktycznie wyłącznie do posiadania wymaganych dokumentów niezbędnych do świadczenia usług w transporcie kolejowym (licencja oraz certyfikat bezpieczeństwa), a także doświadczenia w realizacji kolejowych przewozów pasażerskich na poziomie zbliżonym wymiarem do najmniejszego z przewidzianych do realizacji w postępowaniu pakietów przewozowych;
- niepreferujący nieuzasadnienie określonych operatorów – w zakresie kluczowych zasobów niezbędnych do realizacji zamówienia (wymagany wiek pojazdów zapewnionych przez operatora nie ogranicza żadnego z podmiotów działających na rynku, nie są wymagane dodatkowe uprawnienia dla maszynistów i kierowników pociągów odnoszące się do znajomości konkretnych odcinków linii kolejowych objętych obszarem realizowanych przewozów). Również podział usług na pakiety (części) służy dostosowaniu do realnych możliwości szybkiego uruchomienia przewozów i mobilizacji nowych przewoźników.

Kryteria wskazane w rozporządzeniu 1370/2007 nie wymagają eliminowania naturalnych przewag wynikających z wcześniejszej obecności na rynku, a tego typu uwarunkowania towarzyszą prowadzonemu postępowaniu. Obecnie przewozy kolejowe na rzecz Zamawiającego świadczy trzech operatorów – POLREGIO S.A., Koleje Małopolskie Sp. z o.o. oraz Koleje Śląskie Sp. z o.o., przy czym postępowanie obejmuje wyłącznie prace zleconą temu pierwszemu podmiotowi z uwagi na koniec obowiązywania dotychczasowej umowy przewozowej w dniu 12 grudnia 2026 r⁶. Każdy z tych

⁶ Pozostałe dwie umowy obowiązują odpowiednio z Kolejami Śląskimi do 14.12.2030 r., a z Kolejami Małopolskimi Sp. z o.o. do 13 grudnia 2031 r.

przewoźników, z uwagi na prowadzoną działalność na obszarze województwa małopolskiego posiada zasoby, które potencjalnie umożliwią realizację dodatkowych przewozów. Natomiast pozycja konkurencyjna innych podmiotów, które nie świadczyły wcześniej przewozów na tym obszarze, w każdym postępowaniu o podobnym charakterze będzie naturalnie wymagała od nich dodatkowego zaangażowania, co nie stanowi naruszenia zasad konkurencji ani kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu.

W dodatkowych wyjaśnieniach, udzielonych pismem z dnia 16 marca 2026 r, Zamawiający wskazał, iż: *podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, że wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na około rok przed upływem terminu obowiązywania obecnej umowy na świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowego transportu zbiorowego stanowi termin wystarczający dla zapewnienia ciągłości realizacji usług. Przyjęty harmonogram postępowania uwzględnia również możliwość wydłużenia czasu jego trwania, w tym w związku z ewentualnym korzystaniem przez wykonawców ze środków ochrony prawnej przewidzianych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych.*

Zamawiający wskazuje, iż *wszczęcie postępowania zostało poprzedzone analizą zarówno wymogów wynikających z przepisów prawa, jak i realiów rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Argumenty potwierdzające realność terminu rozpoczęcia świadczenia usług zostały szczegółowo przedstawione w wyjaśnieniach z dnia 5 lutego 2026 r. W szczególności należy wskazać, że zamiar przeprowadzenia postępowania został publicznie ogłoszony już w dniu 12 kwietnia 2023 r. W ogłoszeniu tym wskazano wprost, że kolejna umowa na świadczenie usług powinna obowiązywać od dnia następującego po zakończeniu aktualnie obowiązującej umowy, tj. od dnia 13 grudnia 2026 r. Tym samym potencjalni wykonawcy uzyskali informację o planowanym terminie rozpoczęcia świadczenia usług z kilkuletnim wyprzedzeniem.*

Ponadto Zamawiający przeprowadził wstępne konsultacje rynkowe, do udziału w których zaproszono potencjalnych operatorów kolejowych, w tym spółki: Koleje Małopolskie Sp. z o.o., POLREGIO S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o. oraz Arriva RP Sp. z o.o. W konsultacjach wzięły udział Koleje Małopolskie Sp. z o.o., POLREGIO S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o., natomiast Arriva RP Sp. z o.o. nie odpowiedziała na zaproszenie. Dodatkowo należy wskazać, że postępowanie zostało uwzględnione w planie postępowań Zamawiającego opublikowanym w styczniu 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Zamawiającego, w którym wyraźnie wskazano planowany okres realizacji zamówienia od dnia 13 grudnia 2026 r. do dnia 13 grudnia 2031 r. (link: <https://bip.malopolska.pl/umwm,m,449706,2025.html>). Działania te miały na celu zarówno poinformowanie rynku o planowanym zamówieniu z odpowiednim wyprzedzeniem, jak również umożliwienie podmiotom zainteresowanym udziałem w postępowaniu wcześniejszego przygotowania się do jego realizacji.

Zamawiający wyjaśnia, że *wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w dniu 18 grudnia 2025 r., tj. niespełna rok przed terminem zakończenia obowiązywania dotychczasowej umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, było poprzedzone analizą uwarunkowań rynkowych w tym zakresie i zostało ogłoszone w pierwszym możliwym terminie uwzględniającym możliwości organizacyjne, finansowe i prawne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania przez Zamawiającego.*

W pierwszej kolejności Zamawiający wskazuje, że *przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych nie określają minimalnego okresu, w jakim Zamawiający powinien wszczęć postępowanie poprzedzające zakończenie obowiązywania dotychczasowej umowy. Tym samym ustawodawca pozostawił Zamawiającemu ocenę właściwego momentu wszczęcia postępowania, przy uwzględnieniu specyfiki danego zamówienia, uwarunkowań rynkowych oraz konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych. W świetle art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych Zamawiający zobowiązany jest prowadzić postępowanie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równe traktowanie wykonawców, przejrzystość*

oraz proporcjonalność, przy czym w granicach wyznaczonych tymi zasadami Zamawiający posiada autonomię w zakresie określania swoich potrzeb oraz planowania postępowań.

Powyższe stanowisko Zamawiający popatr przykładami orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej.

Dalej, Zamawiający wyjaśnił, iż przy ustalaniu harmonogramu postępowania uwzględnił specyfikę funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Organizacja przewozów kolejowych odbywa się w oparciu o roczny rozkład jazdy pociągów, który co do zasady wchodzi w życie w grudniu każdego roku. W konsekwencji zarówno organizatorzy publicznego transportu zbiorowego, jak i przedsiębiorstwa kolejowe planują swoją działalność operacyjną w cyklach odpowiadających kolejnym edycjom rocznego rozkładu jazdy.

W ocenie Zamawiającego długość okresu mobilizacji w postępowaniach na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym nie powinna być przyjmowana każdorazowo w tym samym wymiarze czasowym. Długość tego okresu powinna wynikać przede wszystkim ze skali przewozów (wielkości zadania przewozowego) przewidzianych do zlecenia w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż wielkość zasobów niezbędnych do mobilizacji – w zależności od wielkości kontraktowanej pracy eksploatacyjnej – może znacząco się różnić.

Jednocześnie należy wskazać, że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie przewidują obowiązku zapewnienia wykonawcom określonego okresu pomiędzy wyborem oferty a rozpoczęciem realizacji umowy, który miałby służyć zgromadzeniu przez wykonawcę potencjału niezbędnego do wykonania zamówienia. Konstrukcja przepisów ustawy opiera się na założeniu, że wykonawca przystępujący do postępowania spełnia warunki udziału w postępowaniu najpóźniej na dzień składania ofert, a więc w tym momencie powinien dysponować wymaganym potencjałem ekonomicznym, finansowym, technicznym oraz zawodowym.

Odnosząc się do wskazanego w pytaniu ryzyka wydłużenia postępowania w związku z wniesieniem środków ochrony prawnej, Zamawiający podkreśla, że okoliczność ta ma charakter potencjalny i pozostaje poza bezpośrednią kontrolą Zamawiającego. Planowanie postępowania musi zatem opierać się na racjonalnych i typowych założeniach dotyczących przebiegu procedury, a nie na założeniu wystąpienia wszystkich możliwych zdarzeń nadzwyczajnych.

Jednocześnie Zamawiający wskazuje, że w toku prowadzonego postępowania przetargowego żaden z wykonawców nie kwestionował w trybie środków ochrony prawnej przyjętego terminu rozpoczęcia świadczenia usług przewozowych ani przewidzianego czasu przygotowania do realizacji zamówienia. Brak skorzystania przez uczestników rynku z przysługujących im środków ochrony prawnej w tym zakresie należy traktować jako potwierdzenie, że przyjęte przez Zamawiającego założenia dotyczące harmonogramu realizacji zamówienia nie były postrzegane przez potencjalnych wykonawców jako nieproporcjonalne lub ograniczające możliwość ubiegania się o zamówienie.

Należy podkreślić, że równoległe do prowadzonego postępowania przetargowego, celem zapewniania ciągłości usług publicznych, Zamawiający proceduje stosowną umowę z Zarządcą Infrastruktury Kolejowej – Spółką PKP Polskie Linie Kolejowe – na mocy której Zamawiający jako „Aplikant” będzie miał możliwość złożenia wniosków o przydzielenie tras pociągów na rozkład jazdy 2026/2027. Obowiązujący termin na wskazanie operatora (przewoźnika kolejowego), który realizował będzie przewozy w oparciu o ww. wnioski, określony został w Regulaminie sieci 2026/2027 przyjętym do stosowania Uchwałą Nr 910/2025 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 18 listopada 2025 r.

„W przypadku, gdy w chwili składania przez aplikanta niebędącego przewoźnikiem, wniosku o przydzielenie tras pociągów w ramach rocznego rozkładu jazdy pociągów, nie jest znany przewoźnik, któremu aplikant zamierza zlecić realizację przejazdu objętego wnioskiem, aplikant zaznacza we wniosku opcję „przewoźnik nieznany”.

Aplikant niebędący przewoźnikiem ma możliwość wskazania danego przewoźnika w terminie umożliwiającym przewoźnikowi zautoryzowanie wniosku, z zachowaniem terminów ustalonych w załączniku 8.1, jednak nie później niż do 5 czerwca 2026 r.”

Powyższe potwierdza, że obowiązujące regulacje w zakresie organizacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich, w żaden sposób nie obligują organizatorów do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z rocznym wyprzedzeniem.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Zamawiający uznał, że wszczęcie postępowania w dniu 18 grudnia 2025 r. zapewnia realną możliwość jego przeprowadzenia, zawarcia umowy oraz przygotowania wykonawcy do rozpoczęcia świadczenia usług w terminie umożliwiającym zachowanie ciągłości realizacji przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej.

Przyjęty przez Zamawiającego harmonogram postępowania uwzględnia z jednej strony uzasadniony interes Zamawiającego, wyrażający się w konieczności zapewnienia sprawnego, zgodnego z ustalonym rozkładem jazdy pociągów obowiązującym od 13 grudnia 2026 roku funkcjonowania kolejowych przewozów pasażerskich, będących przedmiotem zamówienia, z drugiej zaś zapewnia potencjalnym wykonawcom wystarczająco długi czas na zgromadzenie niezbędnych zasobów i przygotowania się do realizacji przedmiotu zamówienia.

Odpowiadając na pytanie odnośnie wskazania długości okresu mobilizacji, jaka w ocenie Zamawiającego jest wystarczająca, aby potencjalny wykonawca mógł przygotować zasoby niezbędne do rozpoczęcia realizacji przedmiotowej usługi, Zamawiający wskazał, iż w realiach prowadzonego postępowania i przy uwzględnieniu wielkości pracy eksploatacyjnej przewidzianej do zlecenia w poszczególnych zadaniach okres mobilizacji powinien wynieść od 6 do 7 miesięcy. Jest to okres wystarczający, aby potencjalny wykonawca – w tym również wykonawca, który dotychczas nie świadczył usług dla Zamawiającego – mógł przygotować zasoby niezbędne do rozpoczęcia realizacji przedmiotowej usługi.

W omawianej kwestii przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie określają minimalnego okresu mobilizacji wykonawcy pomiędzy wyborem oferty a rozpoczęciem realizacji umowy. Określenie harmonogramu realizacji zamówienia, w tym terminu rozpoczęcia świadczenia usług, pozostaje zatem w zakresie uprawnień Zamawiającego, który kształtuje te elementy w sposób odpowiadający jego rzeczywistym potrzebom, z poszanowaniem zasad prowadzenia postępowania określonych w art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności oraz przejrzystości.

Przed wszystkim należy wskazać, że zgodnie z warunkami określonymi w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy posiadający już doświadczenie i uprawnienia do wykonywania działalności przewozowej. Oznacza to, że podmioty zainteresowane udziałem w postępowaniu powinny już być profesjonalnymi uczestnikami rynku transportu kolejowego, dysponującymi podstawową infrastrukturą organizacyjną, techniczną oraz kadrową niezbędną do prowadzenia działalności przewozowej. Uwzględniając określony w postępowaniu warunek dotyczący doświadczenia w realizacji przewozów pasażerskich Zamawiający nie kieruje zatem zamówienia do podmiotów rozpoczynających działalność w tym sektorze, lecz do podmiotów funkcjonujących na rynku, które posiadają doświadczenie w wykonywaniu tego rodzaju usług (a tym samym dysponują już zasobami umożliwiającymi realizację usług przewozowych).

Jednocześnie należy podkreślić, że wykonawcy ubiegający się o udzielenie zamówienia publicznego są zobowiązani spełniać warunki udziału w postępowaniu najpóźniej na dzień składania ofert. Oznacza to, że wykonawca przystępujący do postępowania powinien już w tym momencie faktycznie dysponować wymaganym potencjałem ekonomicznym, finansowym, technicznym oraz zawodowym umożliwiającym realizację zamówienia lub zapewniać jego dostępność w sposób przewidziany w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W konsekwencji Zamawiający przyjął założenie, że wykonawcy zainteresowani realizacją zamówienia posiadają już odpowiednie zasoby podstawowe (m.in. tabor kolejowy, zaplecze techniczne oraz personel), które w razie potrzeby mogą zostać odpowiednio zwiększone lub przeorganizowane w celu realizacji konkretnego zadania przewozowego. Okres mobilizacji nie służy więc stworzeniu całej struktury organizacyjnej od podstaw, lecz dostosowaniu już istniejącego potencjału wykonawcy do wymagań umowy zawieranej w niniejszym postępowaniu.

W realiach prowadzonego postępowania okres przygotowawczy powinien zostać wykorzystany przede wszystkim na:

- zapewnienie odpowiedniej liczby personelu kolejowego, w szczególności maszynistów oraz pracowników niezbędnych do obsługi przewozów,
- zapewnienie odpowiedniej liczby pojazdów kolejowych przeznaczonych do realizacji zamówienia,
- przeprowadzenie ewentualnych czynności organizacyjnych i technicznych związanych z przygotowaniem taboru do eksploatacji w ramach realizacji umowy.

Zdaniem Zamawiającego okres 6 -7 miesięcy jest w tym zakresie wystarczający. W szczególności należy zauważyć, że w odniesieniu do zasobów kadrowych standardowy okres wypowiedzenia umów o pracę – zgodnie z przepisami Kodeksu pracy – wynosi w wielu przypadkach do 3 miesięcy. Oznacza to, że wykonawca planujący udział w postępowaniu ma realną możliwość zaplanowania i przeprowadzenia procesu pozyskania lub przesunięcia odpowiednich pracowników w czasie znacząco krótszym niż przewidziany okres mobilizacji. Dodatkowo należy podkreślić, że na rynku transportu kolejowego funkcjonują również inne formy zatrudnienia oraz współpracy, które umożliwiają elastyczne kształtowanie zasobów kadrowych przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Analogicznie w odniesieniu do zasobów taborowych należy wskazać, że profesjonalni przewoźnicy kolejowi dysponują własnym taborem lub korzystają z różnych form jego pozyskiwania (np. leasing, najem, dzierżawa czy współpraca z podmiotami trzecimi). W konsekwencji ewentualne pozyskanie dodatkowych pojazdów kolejowych lub przeprowadzenie niezbędnych czynności technicznych przygotowujących pojazdy do eksploatacji w ramach realizacji zamówienia mieści się – zdaniem Zamawiającego – w racjonalnym i możliwym do realizacji harmonogramie.

Zamawiający stoi na stanowisku, że zapewniony okres mobilizacji pomiędzy zawarciem umowy a rozpoczęciem jej realizacji zapewnia potencjalnym wykonawcom realną możliwość przygotowania zasobów kadrowych i technicznych niezbędnych do realizacji zamówienia, w tym także wykonawcom, którzy dotychczas nie świadczyli usług na rzecz Zamawiającego.

Jednocześnie okres ten pozostaje proporcjonalny do charakteru zamówienia oraz standardów funkcjonowania rynku kolejowego w Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe, Zamawiający uznaje, że przyjęty okres mobilizacji jest adekwatny do specyfiki zamówienia oraz realiów rynku kolejowych przewozów pasażerskich i nie prowadzi do ograniczenia konkurencji ani naruszenia zasad prowadzenia postępowania określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

W konsekwencji, w ocenie Zamawiającego, przyjęty w postępowaniu okres mobilizacji nie stanowi bariery dla udziału w postępowaniu ani nie ogranicza konkurencji, lecz odpowiada realiom funkcjonowania profesjonalnych przedsiębiorstw kolejowych działających na rynku europejskim.

W odpowiedzi na pytanie, jaka w ocenie Zamawiającego liczba personelu (m.in. maszynistów, konduktorów, itd.) niezbędna jest do zatrudnienia/pozyskania przez potencjalnego wykonawcę na potrzeby realizacji przedmiotowego zamówienia publicznego Zamawiający wyjaśnił, iż nie ma możliwości określenia dokładnej liczby personelu na etapie postępowania przetargowego,

ponieważ jest on uzależniony od przyjętego przez potencjalnego wykonawcę modelu obsługi przewozów oraz od szeregu czynników organizacyjnych i technicznych.

Zamawiający jednak, poniżej – bazując na liczbie personelu kolejowego obecnie zatrudnionego u operatorów świadczących usługi na rzecz Województwa Małopolskiego na dwóch podstawowych stanowiskach z punktu widzenia realizacji procesu przewozowego w pasażerskim transporcie kolejowym (maszynista oraz kierownik pociągu), z uwzględnieniem wymiaru przewidzianej do realizacji pracy eksploatacyjnej w poszczególnych zadaniach oraz biorąc pod uwagę wyjściowy wymiar zleconej pracy eksploatacyjnej dla rozkładu jazdy 2026/2027 – szacuje zapotrzebowanie na personel w sposób następujący⁷:

Tabela nr 2: Zestawienie zapotrzebowania na pracowników kolejowych w zadaniach przewozowych objętych przetargiem (RJ 2026/2027)

Zadania przewozowe	Praca eksploatacyjna RJ 2026/27 [pockm] – zamówienie podstawowe	Praca eksploatacyjna RJ 2027/28 [pockm] - opcja	Zapotrzebowanie na maszynistów (zamówienie podstawowe)	Zapotrzebowanie na kierowników pociągów (zamówienie podstawowe)	Zapotrzebowanie na maszynistów (opcja)	Zapotrzebowanie na kierowników pociągów (opcja)
Pakiet 1	2 297 118,424	466 300,684	60	54	12	11
Pakiet 2	1 543 350,766	701 539,148	41	37	18	16
Pakiet 3	696 339,864	742 238,424	18	16	20	18

Niemniej jednak odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniej liczby personelu leży po stronie wykonawcy, który powinien zaplanować zatrudnienie i organizację pracy tak, aby wszystkie kursy przewidziane w rocznym rozkładzie jazdy były realizowane w sposób ciągły, bez zakłóceń, przy zachowaniu obowiązujących standardów bezpieczeństwa i jakości usług.

Zamawiający nie narzuca minimalnej ani maksymalnej liczby pracowników, pozostawiając wykonawcy pełną elastyczność w doborze kadry w zależności od wybranego modelu obsługi przewozów, lokalizacji zaplecza technicznego i struktury obiegów pociągów.

Taka ingerencja ze strony Zamawiającego byłaby nieuzasadniona i godziłaby w autonomię potencjalnych wykonawców, którzy decydując się na udział w postępowaniu powinni we własnym zakresie przygotować się i zapewnić spełnianie wymagań określonych przez Zamawiającego. Tym bardziej, że to uprawnienie należy do wykonawcy, nie zaś Zamawiającego. Stąd też arbitralne, odgórne narzucenie potencjalnym wykonawcom minimalnej liczby niezbędnego personelu byłoby niczym nieuzasadnione i godziłoby w fundamentalną na gruncie prawa zamówień publicznych zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji.

Stanowisko Prezesa Urzędu:

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, iż rynek pasażerskiego publicznego transportu kolejowego jest rynkiem specyficznym, z wieloma ograniczeniami, które mogą przekładać się na brak zainteresowania udziałem w procedurze wyboru przewoźnika lub uprzywilejowaniem dotychczasowych świadczeniodawców. Zatem, Zamawiający kreując zapisy dokumentów zamówienia, mając na względzie zachowanie ciągłości świadczeń usług publicznych, powinien ograniczać bariery wejścia, aby umożliwić szeroki i konkurencyjny dostęp do zamówień, w szczególności poprzez zagwarantowanie odpowiedniego czasu na przygotowanie zasobów i mobilizację. Im dłuższy czas pomiędzy ogłoszeniem postępowania

⁷ Założenia: na 1 etat maszynisty przypada praca eksploatacyjna na poziomie 38 000 pociągokilometrów, zapotrzebowanie na stanowisku kierownik pociągu został obliczony jako 0,9 etatu maszynisty ze względu na brak obciążenia obowiązkiem obsługi pociągów służbowych (nieobsługujących pasażerów – manewry, podsyłanie taboru na pociągi handlowe, jazdy techniczne do punktów naprawczych).

i zawarciem umowy a rozpoczęciem realizacji usług, tym mniejsza bariera wejścia dla poszczególnych podmiotów, w szczególności nowych spółek, niedziałających na danym terytorium.

Usługa będąca przedmiotem kontroli polegająca na pięcioletnim świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, jako usługa o specyficznym, kompleksowym i złożonym charakterze wymaga zapewnienia odpowiednio długiego okresu przygotowawczego pomiędzy datą zawarcia umowy a realnym przystąpieniem do świadczenia usług przewozu, czyli tzw. „okresu mobilizacji”. W sytuacji braku odpowiedniego okresu mobilizacji żaden profesjonalny przewoźnik nie jest w stanie konkurować z dotychczasowymi operatorami, którzy już posiadają lokalnie usytuowane zasoby. Jeśli czas ten jest zbyt krótki, dotychczasowi operatorzy mają przewagę, gdyż mogą świadczyć usługi "od ręki", podczas gdy wykonawcy chcący wejść na ten rynek potrzebują odpowiedniego czasu na zorganizowanie zasobów w celu świadczenia usług.

W ocenie Prezesa Urzędu brak zapewnienia wykonawcom, którzy dotychczas nie świadczyli **na rzecz i obszarze Zamawiającego** usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym, odpowiedniego czasu niezbędnego na przygotowanie do realizacji zamówienia godzi przede wszystkim w zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, a także na co wskazała Krajowa Izba Odwoławcza w przywoływanym już uprzednio wyroku jest niezgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej.

Podkreślić należy, iż rozpoczęcie świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego wiąże się z podjęciem szeregu formalnych i faktycznych czynności przygotowawczych, tj. m.in:

- ***polegających na pozyskaniu odpowiedniego taboru niezbędnego do świadczenia usług (m.in. poprzez zakup, leasing lub dzierżawę taboru, homologację taboru w przypadku konieczności sprowadzenia go spoza granic Polski).***

W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający, co prawda zapewnia częściowo tabor (17 sztuk pojazdów) ale nie jest on wystarczający do zapewnienia sprawnego i rzetelnego świadczenia przedmiotu zamówienia.

Jak wynika z *Analizy dostępności taboru* Operator ma obowiązek zapewnić pozostały tabor we własnym zakresie, tj. w szacowanej ilości **21 sztuk**: dla Pakietu nr 1 – 15 sztuk, dla Pakietu nr 2 – 5 szt. i dla Pakietu nr 3 – 1 szt. Przy czym powyższa ilość nie uwzględnia rezerwy taborowej, której wymagany poziom został ustalony na poziomie 10% łącznej liczby zapewnionych do realizacji przewozów.

Nie można również pominąć ewentualnego skorzystania przez Zamawiającego z przewidzianego prawa opcji, co również wpływa na ilość koniecznego do pozyskania taboru. O powyższym świadczy odpowiedź Zamawiającego na pytanie do treści SWZ:

2. Dot. pkt. 4 ust. 15 i 16 SWZ

Zamawiający przewiduje znaczny zakres pracy eksploatacyjnej w ramach opcji (np. dla Pakietu 3 w roku 2028/2029 jest to ponad 963 tys. pockm przy zamówieniu podstawowym ok. 696 tys. pockm). Wykonawca wnosi o wyjaśnienie, czy w przypadku skorzystania z opcji w pełnym wymiarze, Zamawiający udostępni dodatkowy tabor, czy Wykonawca musi go zapewnić w całości we własnym zakresie.

Odpowiedź Zamawiającego:

Zamawiający informuje, że zapewnienie taboru kolejowego niezbędnego do obsługi pociągów zleconych w ramach prawa opcji leży w całości po stronie Operatora.

Co prawda, w udzielonych wyjaśnieniach Zamawiający podniósł, iż przewidział realizację zamówienia w ramach trzech odrębnych części i dla każdej z tych części przewidziano inne

wymagania taborowe w zależności od skali i charakteru zamówienia. Zamawiający jako przykład wskazał Pakiet nr 3, dla którego zasadniczy ciężar zapewnienia taboru spoczywa na Zamawiającym, bowiem do obsługi przewidzianych dwóch linii komunikacyjnych zapewniono 5 jednostek taboru, a więc co po stronie Operatora pozostaje zapewnienie minimum jednej jednostki taborowej.

Nie może jednak ująć uwadze, iż Pakiet nr 3 jest pakietem najmniejszym, tym samym wymagającym najmniejszego zaangażowania m.in. pod względem taboru jak i personelu, co przekłada się na odpowiednio krótszy okres mobilizacji. Tymczasem, na co należy zwrócić uwagę Pakiet nr 1 wymaga po stronie Wykonawcy poczynienia znacznie większych przygotowań, choćby polegających na pozyskaniu taboru w ilości 15 sztuk w wersji podstawowej (przyp. UZP - Zamawiający dla tego pakietu udostępnia 6 sztuk pojazdów), co wymaga zapewnienia znacznie dłuższego okresu na mobilizację. Zauważyć należy, iż Zamawiający dokonując podziału zamówienia na części (pakiety) nie dokonał różnicowania czasu niezbędnego do przygotowania się do świadczenia usług w zależności od ich przedmiotu, specyfiki i zakresu.

Zauważyć należy, iż Zamawiający nie ograniczył liczby części zamówienia, które mogą zostać udzielone jednemu wykonawcy. Wykonawca ma zatem możliwość złożenia oferty na wybraną część, jak również na wszystkie trzy części zamówienia. Z ekonomicznego z punktu widzenia złożenie oferty na wszystkie części zamówienia może być dla Wykonawcy bardziej opłacalne, niż w przypadku złożenia oferty tylko na jedną część.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż w cytowanym powyżej wyroku o sygn. akt KIO 496/24, KIO 499/24 (w stanie faktycznym podobnym do kontrolowanego postępowania, w którym to Zamawiający zapewnił cały niezbędny tabor w ilości 17 szt., z wyjątkiem zapewnienia przez Wykonawcę odpowiedniej niewielkiej rezerwy taborowej), Krajowa Izba Odwoławcza wskazała, iż *aby zachować zarówno zasady Pzp, jak i wytyczne KE konieczne stało się określenie terminu na mobilizację do świadczenia usługi na poziomie minimum 12 miesięcy.*

Wobec powyższego, wysoce prawdopodobne jest, iż czas jaki pozostanie Wykonawcy od momentu zawarcia umowy do realizacji zamówienia może okazać się zbyt krótki, by kompleksowo i rzetelnie przygotować się do rozpoczęcia świadczenia usług, zwłaszcza w sytuacji pozyskania przez Wykonawcę całości zamówienia.

Wykonawca szacując ryzyko niedostatecznego przygotowania się do świadczenia usług, z uwagi na zbyt krótki okres mobilizacji, może podjąć decyzję o rezygnacji z udziału w postępowaniu, zwłaszcza w sytuacji, gdy pozyskanie zamówienia tylko w jednej części nie będzie dla niego korzystne z ekonomicznego punktu widzenia.

Dodatkowo nadmienić należy, iż w postępowaniu przeprowadzonym przez Województwo Podkarpackie (*Informacja o wyniku kontroli znak: KUD/2/25/DKZP*) Zamawiający udostępnił cały niezbędny tabor kolejowy w ilości 49 szt.;

- ***polegających na pozyskaniu personelu oraz odpowiednim jego przeszkoleniu (np. przeszkolenie maszynisty z doświadczeniem, posiadającego uprawnienia zawodowe trwa ok. 6 miesięcy, z uwagi m.in. na odbycie szkolenia na konkretnych trasach, czy autoryzację na konkretny tabor).***

Nadmienić należy, iż np. szkolenie nowych maszynistów trwa od 12 do 18 miesięcy (łącznie dla licencji i świadectwa). Jego długość zależy od rodzaju i zakresu zdobywanych uprawnień oraz kończy się egzaminami potwierdzającymi zdobycie uprawnień w terminach zależnych od Urzędu Transportu Kolejowego. Szkolenie na świadectwo maszynisty jest znacznie dłuższe od szkolenia na licencję i może potrwać do kilkunastu miesięcy. Aby odbyć szkolenie

na świadectwo maszynisty, należy być zatrudnionym u przewoźnika kolejowego lub zarządcy infrastruktury⁸.

Nie sposób również pominąć czasu niezbędnego na organizację, czy choćby badania lekarskie, które przeprowadzane są przez wyspecjalizowane ośrodki medycyny kolejowej.

Podkreślić również wymaga, iż Zamawiający nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z Rozporządzenia 1370/2007 i nie umieścił w warunkach zamówienia obowiązku przejścia załogi od dotychczasowego operatora (art. 4 ust. 5, motyw 16 preambuły).

W kontrolowanym postępowaniu Zamawiający nie określił warunków udziału w postępowaniu w zakresie wymaganej liczby personelu, niemniej jednak w SWZ zawarł zapis o konieczności pozyskania personelu i zatrudnienia go na podstawie umowy o pracę. Zapewnienie personelu w odpowiedniej liczbie i o wymaganych przepisami prawa uprawnieniach było niewątpliwie obowiązkiem Wykonawcy.

Zwrócić należy uwagę, iż w wyjaśnieniach udzielonych w toku kontroli Zamawiający przedstawił szacunkowe zapotrzebowanie na pracowników dla każdego z trzech pakietów. W Pakiecie nr 1 Zamawiający wskazał na konieczność pozyskania 60 maszynistów (dla opcji 12) i 54 kierowników pociągów (dla opcji: 11), w Pakiecie nr 2: 41 maszynistów (dla opcji: 18) i 37 kierowników pociągów (dla opcji 16), w Pakiecie nr 3: 18 maszynistów (dla opcji 20), i 16 kierowników pociągów (dla opcji 18).

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, iż w cytowanym powyżej wyroku KIO wymóg pozyskania 60 maszynistów Izba uznała jako problematyczny, co również zostało potwierdzone w *Informacji o wyniku kontroli* znak: KUD/2/25/DKZP;

- **zorganizowanie zaplecza technicznego - m.in. zapewnienie realizacji czynności serwisowo - utrzymaniowo - naprawczych taboru kolejowego przeznaczonego do realizacji usług w pełnym zakresie;**
- **zapewnienie przez operatora dostępu do pozostałej infrastruktury operacyjnej w celu realizacji przewozów, w tym do dworców i przystanków kolejowych;**
- **zorganizowanie kanałów sprzedaży biletów;**
- **zapewnienie przewozu zastępczego, itd.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 99 ust. 1 i 4 ustawy Pzp, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, przy czym przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Z uwagi na kwestie związane w szczególności z pozyskaniem taboru oraz personelu jak również szereg obowiązków nałożonych na Wykonawcę należy uznać, iż tzw. „okres mobilizacji” jest niezbędny do prawidłowego skalkulowania oferty oraz do przygotowania się do realizacji zamówienia przez Wykonawców nie świadczących dotychczas usług na terenie Województwa Małopolskiego.

Uwzględniając powyższe okoliczności, jak również odnosząc się do doświadczeń i dostrzegalnej praktyki rynkowej, możliwość realnego i rzetelnego przygotowania się do realizacji

⁸ Zob. *Jak zostać maszynistą - poradnik dla kandydatów do zawodu 2023*. <https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/20888,Jak-zostac-maszynista-poradnik-dla-kandydatow-do-zawodu-2023.html>.

ww. przedmiotu zamówienia, innym podmiotom niż dotychczasowi Wykonawcy, dałoby określenie terminu mobilizacji na poziomie **minimum 12 miesięcy**⁹.

Nadmienić należy, iż Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w *Raporcie z badania rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce*¹⁰ wydanym w październiku 2024 r. postulował o *zapewnienie przewoźnikom wystarczającego czasu na przygotowanie oferty oraz okresu między rozstrzygnięciem przetargu a terminem występowania o przepustowość. Aby umożliwić start nowym przewoźnikom, przetarg powinien być ogłoszony co najmniej 18 miesięcy przed rozpoczęciem świadczenia usług. Jednocześnie ostateczne rozstrzygnięcie przetargu nastąpić musi w terminie umożliwiającym wystąpienie przez przewoźnika o przepustowość. Tym samym już podczas ogłaszania przetargu uwzględnione powinny być możliwe odwołania i inne sytuacje utrudniające wyłonienie wykonawcy.*

Jak pokazują doświadczenia rynkowe, na przykładach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem było świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym, czas trwania postępowań często ulegał znacznemu wydłużeniu, w szczególności ze względu na toczące się procedury odwoławcze, co wpływało na znaczące skrócenie okresu mobilizacji.

W postępowaniu przeprowadzonym przez Województwo Podlaskie na *Świadczenie usług publicznych w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich* Zamawiający określił termin realizacji zamówienia od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2029 r. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 5 lutego 2024 r. Wybór oferty nastąpił w dniu 5 września 2024 r., natomiast umowa w sprawie zamówienia publicznego zawarta została w dniu 21 listopada 2024 r.

W postępowaniu przeprowadzonym przez Województwo Podkarpackie na *Świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2030 r.* ogłoszenie o zamówieniu opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 8 stycznia 2025 r. Wybór oferty nastąpił w dniu 8 września 2025 r., natomiast umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 8 grudnia 2025 r.

Z perspektywy doświadczeń rynkowych dotyczących postępowań na wybór wykonawców tożsamyh usług nierealne wydają się prognozy Zamawiającego, co do możliwego zapewnienia w przedmiotowym postępowaniu 6 - 7 miesięcznego okresu mobilizacji. Przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przetargowego, uwzględniając ryzyko skorzystania przez Wykonawców ze środków ochrony prawnej, wymaga założenia odpowiedniego bufora czasowego. Nie sposób więc zgodzić się z Zamawiającym, iż ryzyko wydłużenia postępowania w związku z wniesieniem środków ochrony prawnej jest zdarzeniem nadzwyczajnym, lecz przeciwnie, standardowym elementem procedury przewidzianym w przepisach ustawy Pzp. Zamawiający powinien więc uwzględnić ryzyko wystąpienia postępowań odwoławczych już na etapie planowania harmonogramu zamówienia.

Podnosząc argumenty braku unormowań w ustawie Pzp dotyczących minimalnego okresu, w jakim powinno nastąpić wszczęcie postępowania poprzedzającego zakończenie obowiązywania dotychczasowej umowy i pozostawienie oceny właściwego momentu wszczęcia postępowania przez ustawodawcę Zamawiającemu, jak również kwestii dotyczących braku uregulowań obowiązku zapewnienia wykonawcom określonego okresu pomiędzy wyborem oferty a rozpoczęciem realizacji umowy, który miałby służyć zgromadzeniu przez wykonawcę potencjału niezbędnego do wykonania zamówienia, Zamawiający nie uwzględnia okoliczności, iż prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zobowiązany

⁹ stosownie do ustaleń KIO w wyroku z dnia 5 marca 2025 r., sygn. akt KIO 496/24, KIO 499/24, co zostało potwierdzone w Informacji o wyniku kontroli Prezesa UZP, znak: KUD/2/25/DKZP.

¹⁰ <https://uokik.gov.pl/kolej-na-zmiany-raport-uokik-o-kolejowych-przewozach-pasazerskich>.

jest do przestrzegania nie tylko przepisów ustawy Pzp, ale także szeregu innych regulacji i przepisów prawa zarówno krajowego, w tym min. ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak i przepisów prawa unijnego, a także specyfiki i uwarunkowań danego rynku.

Ponadto, Zamawiający podniósł, iż przepisy ustawy Pzp wskazują na obowiązek spełniania warunków udziału w postępowaniu najpóźniej na dzień składania ofert, a więc w tym momencie Wykonawca powinien dysponować wymaganym potencjałem ekonomicznym, finansowym, technicznym oraz zawodowym. Nie sposób nie zgodzić się z powyższym, jednakże w kontrolowanym postępowaniu Zamawiający nie określił warunków udziału w postępowaniu w zakresie dysponowania niezbędnym taborem oraz personelem. Tym samym Wykonawca na etapie składania ofert nie musi udowadniać posiadania tych konkretnych zasobów, niemniej nie zwalnia to wykonawcy z obowiązku faktycznego dysponowania odpowiednimi zasobami w momencie realizacji zamówienia.

Argumenty podniesione przez Zamawiającego o wczesnym poinformowaniu potencjalnych wykonawców o zamiarze wszczęcia przedmiotowego postępowania, co do zasady dawały wiedzę o planowanym zamierzeniu inwestycyjnym. W momencie ogłoszenia wstępnego ogłoszenia informacyjnego, tj. w 2023 r., nie znany był jednak szczegółowy zakres zamówienia, nie istniały zapisy SWZ oraz projektowane zapisy umowne kwestionowane w kontekście ich zgodności z przepisami ustawy Pzp. W ogłoszeniu z dnia 12 kwietnia 2023 r. wskazane zostały informacje dotyczące planowanego zamówienia, w tym termin realizacji zamówienia, lecz na podstawie art. 23 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym* Zamawiający zastrzegł możliwość zmiany tych informacji.

Nadmienić należy, iż sama zapowiedź zamiaru wszczęcia postępowania ma charakter wyłącznie informacyjny (służy jedynie do zapoznania się rynku z planami Zamawiającego). Informacja taka nie konwaliduje jednak nieprawidłowości w postaci niedopełnienia przez Zamawiającego obowiązku zapewnienia Wykonawcy w dokumentach zamówienia niezbędnego odpowiedniego czasu na przygotowanie się do przystąpienia do realizacji umowy.

Natomiast, odnośnie do przeprowadzonych wstępnych konsultacji rynkowych, niewątpliwie są one kluczowym narzędziem uzyskania wiedzy niezbędnej do przygotowania postępowania, szczególnie przy skomplikowanych lub innowacyjnych zamówieniach. Niemniej jednak udział w nich leży w sferze uprawnień a nie obowiązków Wykonawcy.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania rynkowe oraz ściśle regionalny obszar zamówienia, jak również fakt, iż w konsultacjach rynkowych przeprowadzonych przez Zamawiającego udział wzięły podmioty, które świadczą usługi na rzecz i na obszarze Zamawiającego (Koleje Małopolskie Sp. z o.o., POLREGIO S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o.), a więc podmioty posiadające w pewnym sensie przewagę nad nowymi podmiotami, które dotychczas nie świadczyły usług na terenie Województwa Małopolskiego, na Zamawiającym spoczywa szczególny obowiązek ukształtowania postępowania o udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, niedyskryminacyjny, proporcjonalny oraz efektywny. Brak udziału Wykonawcy we wstępnych konsultacjach rynkowych nie zwalnia Zamawiającego z obowiązku przygotowania postępowania w sposób zapewniający uczciwą konkurencję i równe szanse dla podmiotu zainteresowanego udziałem w postępowaniu, a nieświadczącego dotąd usług na terytorium Zamawiającego, w tym poprzez zapewnienie odpowiedniego okresu mobilizacji

Reasumując, należy stwierdzić naruszenie przez Zamawiającego:

- art. 99 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 ustawy Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób ograniczający konkurencję do wykonawcy świadczącego obecnie usługę publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na terenie Województwa Małopolskiego, o czym świadczy brak oznaczenia w opisie przedmiotu zamówienia oraz w projekcie umowy

terminu rozpoczęcia świadczenia usług z uwzględnieniem koniecznego okresu mobilizacji, tj. następującego w okresie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zalecenie usunięcia naruszenia:

Prezes Urzędu zaleca, ze względu na wyznaczony termin składania ofert przypadający na dzień 10 kwietnia 2026 r., wprowadzenie następującej modyfikacji zapisów SWZ i projektu umowy:

- oznaczenie terminu rozpoczęcia świadczenia usług, uwzględniającego tzw. okres mobilizacji, następującego w terminie przynajmniej 12 miesięcy od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Jednocześnie, Prezes Urzędu zwraca się o przesłanie informacji o sposobie wykonania ww. zaleceń pokontrolnych.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Pzp działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

POUCZENIE

W tym miejscu uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.

W przypadku gdyby ww. zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej zgłaszała osoba upoważniona przez kierownika zamawiającego, proszę o przesłanie pełnomocnictwa do występowania przed Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, jako centralnym organem administracji rządowej.