Sygn. akt KIO 3700/26

WYROK

Warszawa, dnia 11 września 2026 roku

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Maria Kacprzyk
Joanna Gawdzik-Zawalska
M.J.
Protokolant: Rafał Komoń

po rozpoznaniu na rozprawie w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 27 lipca 2026 roku przez Wschód Express sp. z o.o. z siedzibą
w Białymstoku, w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Wyszki,

orzeka:

1. oddala odwołanie.
2. kosztami postępowania odwoławczego obciąża odwołującego i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę: 7 500 zł 00 gr (słownie: siedem tysięcy pięćset złotych zero groszy) poniesioną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania.

Na orzeczenie – w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Zamówień Publicznych.

Przewodnicząca:……
……
……

Sygn. akt KIO 3700/26

UZASADNIENIE:

Zamawiający – Gmina Wyszki prowadzi w trybie z wolnej ręki postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest: Zakup biletów miesięcznych dla uczniów dojeżdżających do szkół na terenie Gminy Wyszki oraz uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Bielsku Podlaskim w roku szkolnym 2026/2027 (znak sprawy: IGK.271.3.2026), dalej zwane: „Postępowaniem".

Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zostało opublikowane dnia 21 lipca 2026 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych – numer ogłoszenia 2026/BZP 00354200.

Wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793), dalej zwanej „Pzp".

W dniu 27 lipca 2026 roku Odwołujący - Wschód Express sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku (dalej: „Odwołujący") działając na podstawie art. 505 ust. 1 Pzp, art. 513 pkt 1 i 2 Pzp oraz art. 515 ust. 1 Pzp, wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego, polegającej na wszczęciu i prowadzeniu Postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku spełnienia ustawowych przesłanek zezwalających na zastosowanie tego trybu oraz zaniechania przeprowadzenia przez Zamawiającego postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego przy zastosowaniu trybów konkurencyjnych, mimo że Zamawiający był do tego ustawowo obowiązany wobec braku podstaw do zastosowania trybu z wolnej ręki

Odwołujący zaskarżonym czynnościom i zaniechaniom Zamawiającego zarzucił naruszenie następujących przepisów: art. 305 pkt 1 Pzp w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp poprzez bezpodstawne zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przy zastosowaniu trybów konkurencyjnych na realizację zadania pn. „Zakup biletów miesięcznych dla uczniów dojeżdżających do szkół na terenie Gminy Wyszki oraz uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Bielsku Podlaskim w roku szkolnym 2026/2027 (Znak sprawy: IGK.271.3.2026)", a w konsekwencji bezprawne wszczęcie postępowania w trybie z wolnej ręki, podczas gdy w zaistniałym stanie faktycznym nie została spełniona jakakolwiek ustawowa przesłanka umożliwiająca zastosowanie tego trybu niekonkurencyjnego, albowiem za obiektywną przyczynę o charakterze technicznym nie sposób uznać wskazywanego przez Zamawiającego faktu dysponowania przez jednego tylko przewoźnika tj. Podlaską Komunikację Samochodową Nova S.A. ważnym zezwoleniem na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie zbiorowym na terenie gminy Zamawiającego oraz na trasach objętych przedmiotem niniejszego zamówienia, co w rezultacie przesądza o prowadzeniu przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z rażącym naruszeniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Podnosząc powyższe zarzuty, Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania oraz nakazanie Zamawiającemu: nakazanie Zamawiającemu unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki.

Odwołujący podał, że jest uprawniony do wniesienia odwołania, ponieważ prowadzi działalność gospodarczą w zakresie w pełni odpowiadającym przedmiotowi zamówienia, co czyni go potencjalnym wykonawcą zdolnym do należytego wykonania zamówienia. Wszczęcie i prowadzenie Postępowania w zaskarżonym trybie jego zdaniem w sposób oczywisty narusza jego interes w uzyskaniu zamówienia oraz może skutkować powstaniem po jego stronie szkody.
Dalej w treści odwołania, Odwołujący podał stan faktyczny oraz przytoczył uzasadnienie zarzutów. Przedstawił orzecznictwo Izby dotyczące trybu z wolnej ręki. Podkreślił, że fakt nieposiadania przez pozostałych przewoźników zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych na terenie gminy Zamawiającego oraz na trasach objętych zamówieniem publicznym nie stanowi przeszkody o charakterze trwałym ani nieprzezwyciężalnym, która mogłaby uzasadniać zastosowanie trybu bezkonkurencyjnego. Stosowne zezwolenie może zostać uzyskane przez każdego przewoźnika w ciągu zaledwie kilku dni. Wskazał, że od co najmniej od 2020 roku Zamawiający udziela zamówienia w tym trybie, mimo sygnalizowania przez Odwołującego chęci realizacji tegoż zamówienia.
Odwołujący przedłożył jako dowody następujące dokumenty:

1)Pismo Odwołującego z dnia 11 lipca 2025 r.
2)Pismo Zamawiającego z dnia 22 lipca 2025 r.
3)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2020 opublikowane w BZP,
4)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2021 opublikowane w BZP,
5)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2022 opublikowane w BZP,
6)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2023 opublikowane w BZP,
7)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2024 opublikowane w BZP,
8)Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z roku 2025 opublikowane w BZP.

Zamawiający, w dniu 30 lipca 2026 r. złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł jego odrzucenie jako złożone po terminie, ewentualnie o jego oddalenie. Podkreślił, że Zamawiający nie zamawia usługi organizacji przewozów, nie tworzy nowych linii komunikacyjnych, ani nie ingeruje w przebieg tras czy rozkłady jazdy. Przedmiotem zakupu są wyłącznie bilety na przejazdy już istniejącymi, regularnymi liniami autobusowymi, funkcjonującymi w ramach publicznego transportu zbiorowego. Podkreślił, że na dzień wszczęcia Postępowania istniał wyłącznie jeden przewoźnik prowadzący regularne przewozy dla około 50 rozproszonych lokalizacji na terenie gminy, z których korzystają mieszkańcy gminy, w tym także dzieci dojeżdżające z rozproszonych lokalizacji do szkół objętych zamówieniem. W dniu 12 sierpnia 2026 r. Zamawiający złoży ponownie odpowiedź na odwołanie, w treści której wniósł o jego oddalenie w całości.
Na posiedzeniu i rozprawie Strony podtrzymały dotychczas wyrażone stanowiska.
Jako dowód Izba dopuściła ogłoszenie o zamówieniu, dokumenty zamówienia oraz dowody złożone przez Odwołującego.
Po przeprowadzeniu rozprawy, uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron zawarte w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, Izba ustaliła, co następuje:
Zamawiający prowadzi postępowanie, którego przedmiotem jest zakup biletów miesięcznych dla uczniów dojeżdżających do szkół na terenie Gminy Wyszki oraz uczniów niepełnosprawnych do Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Bielsku Podlaskim w roku szkolnym 2026/2027:
- Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Wyszkach – ok. 127 dzieci,
- Szkoła Podstawowa im. Ks. F.J. Falkowskiego w Topczewie – ok 155 dzieci
- Zespół Szkół im. Jana Pawła II w Bielsku Podlaskim – ok. 6 dzieci.

W dniu 21 lipca 2026 r. Zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy ze spółką Podlaska Komunikacja Samochodowa Nova S.A., informując jednocześnie, iż wspomniane zamówienie publiczne jest udzielane w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 305 pkt 1 Pzp w zw. z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp. Powyższe uzasadnił następująco: *„Przeprowadzono rozeznanie rynku, w wyniku którego ustalono, że na terenie Gminy Wyszki oraz na trasach objętych zamówieniem regularne przewozy autobusowe wykonuje wyłącznie jeden przewoźnik posiadający czynne linie komunikacyjne umożliwiające dowóz uczniów do szkół. Pozostali przewoźnicy nie realizują regularnych przewozów na wymaganych trasach, w związku z czym nie mogą świadczyć usługi sprzedaży biletów miesięcznych. Zachodzi zatem przesłanka określona w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r.*

– Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793), zgodnie z którą zamówienie z wolnej ręki może zostać udzielone, jeżeli usługi mogą być świadczone wyłącznie przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Przeprowadzenie postępowania konkurencyjnego nie doprowadziłoby do uzyskania konkurencyjnych ofert, dlatego zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki jest uzasadnione.".

Izba zważyła, co następuje:

Izba nie dopatrzyła się przesłanek, które mogłyby skutkować odrzuceniem odwołania. Izba ustaliła, że odwołanie zostało wniesione w terminie, który z uwagi na fakt, że ostatni dzień terminu przypadał na niedzielę 25 lipca 2026 r. upływał w dniu 27 lipca 2026 r., nie zawiera braków formalnych oraz terminowo został uiszczony od niego wpis w wymaganej wysokości. Nie została również wypełniona żadna z pozostałych przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania na podstawie art. 528 Pzp.

Izba stwierdziła, że Odwołujący wykazał przesłankę materialnoprawną dopuszczalności odwołania, o której mowa w art. 505 ust. 1 ustawy Pzp, tj. wykazał interes w uzyskaniu zamówienia oraz że może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy Pzp.

Odwołanie podlegało oddaleniu w całości, a podniesione zarzuty nie potwierdziły się. Izba dokonała oceny stanu faktycznego ustalonego w sprawie mając na uwadze art. 554 ust. 1 pkt 1 Pzp, który stanowi, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp, udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki jest dopuszczalne wtedy, gdy dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Zarzuty odwołania – mimo przytoczenia orzecznictwa i omówienia stanu prawnego – de facto sprowadzały się jedynie do zakwestionowania istnienia jednego wykonawcy zdolnego do realizacji zamówienia i podkreślania możliwości uzyskania zezwolenia przez inne podmioty. Odwołujący nie wykazał też ani nie uprawdopodobnił, że istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, ani że brak konkurencji jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. Jednocześnie Zamawiający wskazał okoliczności
i argumenty, którym Izba dała wiarę, że brak jest rozsądnego rozwiązania alternatywnego lub zastępczego dla realizacji przewozów poniżej 300 uczniów z rozproszonych lokalizacji do różnych szkół z wykorzystaniem zdublowanej komunikacji względem istniejącej i wykorzystywanej przez mieszkańców i uczniów komunikacji publicznej na istniejących trasach gminy za cenę biletów miesięcznych, gwarantujących możliwość przemieszcza się na trasach gminy, zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy komunikacją publiczną w dniach nauki szkolnej.

Izba ustaliła bowiem, dając wiarę wyjaśnieniom i stanowisku Zamawiającego, które znajduje oparcie w dokumentach zamówienia – opis przedmiotu zamówienia – oraz doświadczeniu życiowemu i logice, że dzieci korzystają z dowozów regularnych na trasach obsługiwanych przez jednego przewoźnika w ramach publicznego transportu zbiorowego z 50 rozproszonych lokalizacji na terenie Gminy Wyszków do łącznie trzech różnych szkół podstawowych z terenu Gminy Wyszków. Uczniowie, dla których zapewniony ma zostać zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tj. zgodnie z art. 31 ust. 5 oraz art. 39 ww. ustawy, bezpłatny transport i opieka w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu, korzystają z regularnego transportu publicznego zorganizowanego z około 50 różnych lokalizacji na istniejących trasach obsługiwanych przez jednego przewoźnika, odpowiadającym potrzebom uczniów. Regularny publiczny transport na istniejących trasach uwzględnia potrzeby mieszkańców (w tym uczniów) i możliwości Gminy. Bilety miesięczne z zapewnieniem opieki na dziećmi wykorzystywane mogą być przez uczniów na istniejących trasach zgodnie z obowiązującym rozkładem jazdy w dniach nauki szkolnej z wyłączeniem przerwy zimowej świątecznej, ferii zimowych oraz wiosennej przerwy świątecznej. Zakup biletów miesięcznych na przewozy na istniejących trasach dla rozproszonych lokalizacji dla dzieci z różnych szkół czyni zadość uzasadnionym potrzebom uczniów i realizuje obowiązek ustawowy gminy z uwzględnieniem optymalizacji kosztów.

Izba uznała w konsekwencji, że rację miał Zamawiający – abstrahując od opisu przedmiotu zamówienia i zakresu zleconych wykonawcy obowiązków, czego nie kwestionował Odwołujący – twierdząc, że skoro przedmiotem zamówienia był zakup biletów miesięcznych na istniejących, funkcjonujących trasach, to nie sposób twierdzić, że istnieje inny wykonawca zdolny zrealizować to zamówienie. Izba dostrzega, że na gminie ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia transportu uczniów do szkoły lub zwrotu kosztów dojazdu. Zamawiający w tym przypadku zdecydował się na realizację obowiązku poprzez bezkosztowe dla beneficjentów uzyskanie możliwości dojazdów do szkoły w ramach korzystania z komunikacji publicznej na trasach regularnych w drodze zakupu biletów miesięcznych. Jak wskazała Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w orzeczeniu z dnia 22 października 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt BDF1.4800.90.2015: „*GKO zauważa, że nie może ona zmuszać zamawiającego do realizacji postepowań na inny przedmiot, niż zamierzony. Skoro zamawiający chciałby kupić bilety*

miesięczne na określonej trasie, na której usługi świadczy wyłącznie jeden przewoźnik nie można racjonalnie twierdzić, że powinien on przeprowadzić postępowanie na świadczenie usług na tej samej trasie, bo być może wówczas zgłosi się inny przewoźnik i usługa stanie się konkurencyjna, w związku z czym zakup biletów będzie możliwy u więcej niż jednego przewoźnika. W ocenie GKO, takie oczekiwanie nie znajduje oparcia w obowiązujących w tym zakresie przepisach, co więcej byłoby po prostu nieracjonalne. Z tego względu GKO nie podzieliła stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i wyraża pogląd, iż w takiej sytuacji możliwy byłby zakup takich biletów w trybie z wolnej ręki.". Zamawiający dodatkowo wyjaśnił w toku rozprawy, że jego celem jest oprócz realizacji obowiązku dowozu dzieci do szkół, także utrzymanie istniejących linii komunikacyjnych, co sprzyja organizacji transportu zbiorowego.

Sama okoliczność, że Odwołujący trudni się przewozem osób, co wykazywał składając odpis z KRS zdaniem Izby nie mogła przesądzić w okolicznościach tej sprawy, że byłby on gotów zrealizować zamówienie: skoro przedmiotem zamówienia jest zakup biletów miesięcznych na istniejących, regularnych liniach komunikacyjnych, Odwołujący powinien co najmniej legitymować się stosownym zezwoleniem na przewóz osób w ramach określonej, regularnej linii, aby oferować bilety miesięczne. Izba wskazuje także, że Zamawiający zaznaczył, że Odwołujący nie ubiegał się o świadczenie regularnych przewozów w ramach komunikacji publicznej na rzecz gminy. Dopiero świadczenie usług regularnego przewozu otwiera zaś możliwość oferowanie biletów miesięcznych na tych trasach.

Jak słusznie zauważył Zamawiający, czym innym jest bowiem usługa dowozu uczniów do szkół, a czym innym zakup biletów miesięcznych na istniejących regularnych liniach autobusowych. W orzecznictwie wskazuje się, że jako rozsądną alternatywę w rozumieniu art. 214 ust. 1 pkt 1 Pzp rozumieć należy rozwiązanie równoważne do przedmiotu zamówienia spełniającego przesłanki wskazane w lit. a i b tego przepisu, możliwe do wdrożenia bez nadmiernego nakładu sił i środków oraz w porównywalnym czasie (tak: wyrok Izby z dnia 15 listopada 2021 r., sygn. akt. KIO 2943/21). Odwołujący w żadnej mierze nie wykazał istnienia rozwiązania alternatywnego, nie podejmując polemiki w tym względzie. Z tego względu Izba uznała, że zarzuty odwołania nie potwierdziły się, a Zamawiający miał podstawy, aby wszcząć postępowania w trybie z wolnej ręki. W konsekwencji, Izba oddaliła odwołanie w całości.

O kosztach postępowania stosownie do wyniku sprawy orzeczono na podstawie art. 575 Pzp oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. 2020 r. poz. 2437), zgodnie z którym w przypadku oddalenia odwołania przez Izbę w całości, koszty ponosi odwołujący. Izba nie zasądziła na rzecz Zamawiającego kosztów, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia, z uwagi na brak złożenia przez Zamawiającego spisu poniesionych kosztów.

Mając powyższe na uwadze, Izba orzekła jak w sentencji.

Przewodnicząca:……

……

……