Sygn. akt: KIO 5150/25

WYROK

Warszawa, 13 lutego 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Ernest Klauziński

Monika Kawa-Ogorzałek

Beata Konik

Protokolant: Tomasz Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej
17 listopada 2025 r. przez odwołującego Transprzęt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Zabłotcach w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego: Celowy Związek Gmin Eko-Logiczni z siedzibą w Błażowej
przy udziale uczestnika po stronie zamawiającego: Jesteśmy EKO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Błażowej,
przy udziale uczestników po stronie odwołującego:

1.MPO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Białymstoku,

2.Eko-Byś spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie,

3.Ekomax Kotulak spółka komandytowa z siedzibą w Wolicy,

4.Błysk-Bis spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Makowie Mazowieckim,

5.Elwoz Eco spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sierakowicach,

6.Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Niedźwiadach,

7.M.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą M.J. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Miki ul. Nad Drwiną 33, 30-741 Kraków,

8.Miki Recykling Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie,

9.K.J. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą M.K., ul. Nad Drwiną 33, 30-741 Kraków,

10.Green Class spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie,

11.Izba Branży Komunalnej z siedzibą w Warszawie,

12.M.M. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Usługi Komunalne „BŁYSK” M.M. ul. Przykoszarowa 22a 18-400 Łomża,

13.EkoPartner Recykling spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lubinie,

14.Econ Trader spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Wojkowice,

15.Econ On spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu,
16.Econ Rem spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu

orzeka:

1.Odrzuca odwołanie w zakresie zarzutów oznaczonych numerami 4.1.2, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.16, 4.4.21 oraz 4.4.22.
2.W pozostałym zakresie oddala odwołanie.
3.Kosztami postępowania obciąża odwołującego i:
3.1zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez odwołującego tytułem wpisu od odwołania, 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego i 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszt wynagrodzenia pełnomocnika zamawiającego;
3.2Zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego 3 600 zł 00 gr (trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

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

Przewodniczący …….....

…….....

…….....

Sygn. akt: KIO 5150/25

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

Celowy Związek Gmin Eko-Logiczni z siedzibą w Błażowej (dalej: Zamawiający) prowadzi
na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) postępowanie o zawarcie umowy ramowej prowadzone jest w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp pn. Odbiór odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni" w 2026 roku, znak sprawy: CZG.271.14.2025.BZ), zwane dalej postępowaniem.
Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zostało opublikowane 7 listopada 2025 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2025/BZP 00524245.

17 listopada 2025 r. wykonawca Transprzęt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w Zabłotcach (dalej: Odwołujący), wniósł odwołanie i w którym podniósł następujące zarzuty (numeracja zachowana z odwołania):
4.1. Zarzuty dot. publikacji i uzasadnienia decyzji Zamawiającego w zakresie wyboru trybu:
1.naruszenie art. 213 ust. 2 w zw. z art. 16 Pzp przez zaniechanie przez Zamawiającego przekazania do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, podczas gdy Zamawiający zobowiązany był do tego rodzaju działania,
2.naruszenie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 16 Pzp oraz art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy
z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm., dalej „Kodeks cywilny") przez nieprawidłową publikację oraz nieprawidłowe sporządzenie planu postępowań o udzielenie zamówień (obejmującego niniejsze zamówienie),
w sposób mający na celu obejście ustawy i niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, przejrzystości i proporcjonalności, podczas gdy Zamawiający zobowiązany jest opublikować plan z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym identyfikację przez potencjalnych wykonawców zamierzeń Zamawiającego co do zasad udzielania zamówień,

3.naruszenie art. 216 ust. 1 w zw. z art. 267 ust. 2 pkt 2) w zw. z art. 16 i 18 Pzp

w zw. z §2 pkt 2) Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych

(Dz. U. z 2020 r., poz. 2439) przez niewyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, podczas gdy wybór trybu niekonkurencyjnego możliwy jest wyłącznie na zasadzie wyjątku (odstępstwa od zasady) i w związku z tym wymaga szerokiego uzasadnienia oraz powołania wszelkich danych źródłowych umożliwiających weryfikację jego prawdziwości,

4.2. Zarzuty dot. braku wystąpienia przesłanek o których mowa w art. 214 Pzp:

4.naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11) lit. a) Pzp przez nieprawidłowe uznanie,

że Zamawiający sprawuje nad osobą prawną (dalej: Przystępujący lub Jesteśmy EKO) kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej, podczas gdy sam fakt ogólnych powiązań nie jest wystarczającą przesłanką do uznania spełnienia rzeczonego warunku kontroli;

5.naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 14 Pzp w zw. z art. 214 ust. 5 i ust. 6 Pzp oraz art. 12 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 5 Dyrektywy 2014/24/UE przez bezpodstawne przyjęcie przez Związek Celowy Eko-Logiczni, że prognoza działalności handlowej spółki „Jesteśmy EKO" sp. z o.o. jest wiarygodna i spełnia wymogi wynikające z przepisów dotyczących zamówień in-house;

6.naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11) lit. b) w zw. z art. 214 ust. 5 Pzp przez nieprawidłowe uznanie, że ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej (Jesteśmy EKO) dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę, podczas gdy niniejsza przesłanka nie została spełniona;

7.naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11) Pzp, art. 213 ust. 1 Pzp w zw. z art. 217 ust. 1 Pzp

w zw. z art. 16 Pzp oraz art. 8 Pzp w zw. z art. 58 w zw. z art. 83 ustawy Kodeks cywilny przez zamiar udzielenia przez Zamawiającego zamówienia publicznego na rzecz wykonawcy podczas, gdy Zamawiający nie przeprowadził z Jesteśmy EKO negocjacji w sposób wymagany przepisami, a podjęte w tym przedmiocie przez Zamawiającego działania zostały przeprowadzone dla pozoru oraz przez bezpodstawne przyjęcie,

że w ustalonym stanie faktycznym spełnione są przesłanki do udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, oraz że tryb ten nie naruszy zasad równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, a także zapewni najlepszą jakość i efekty (społeczne, środowiskowe i gospodarcze). Tymczasem Zamawiający nie wykazał spełnienia tych warunków ani nie przeprowadził analizy potrzeb i wymagań wymaganej art. 83 Pzp, z czego jednoznacznie wynika, że wskazane zasady w sprawie nie są zachowane,

8.naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp oraz art. 12 ust. 1 Dyrektywy 2014/24/UE,

w związku z art. 214 ust. 1 pkt 14 Pzp oraz art. 12 ust. 4 Dyrektywy 2014/24/UE,

a także art. 1 ust. 6 Dyrektywy 2014/24/UE, art. 6d ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: Ucpg) oraz art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego przez przyjęcie przez Związek Celowy Ekologiczni, że zawarcie wewnętrznego porozumienia pomiędzy gminami członkowskimi oraz utworzenie spółki „Jesteśmy EKO" sp. z o.o. (powstałej w wyniku wydzielenia z GK Błażowa), uprawnia Związek do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki (art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp) na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na obszarze gmin członkowskich

4.3. Zarzuty odnoszące się do nieważności czynności prawnej na podstawie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa:

9.naruszenie art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny w związku z art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej przez powzięcie zamiaru zawarcia umowy bez wymaganej przepisami szczególnymi uchwały organów gmin oraz związku w przedmiocie wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej, która to uchwała podlega kontroli sądowo-administracyjnej,

10.naruszenie art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny zw. z art. 107, 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) z uwagi na niezgodną

z prawem czynność Zamawiającego, która prowadzi do udzielenia na rzecz wykonawcy Jesteśmy EKO niezgodnej z przepisami Traktatu pomocy publicznej oraz przez zaniechanie przez Zamawiającego skierowania do Komisji Europejskiej notyfikacji o zamiarze udzielenia pomocy publicznej na rzecz Jesteśmy EKO

w wysokości (blisko) 6,5 mln złotych,

11.naruszenie art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny w zw. z art. 166 Konstytucji i motywu (6) i (7) Dyrektywy 2014/24/UE i art. 107, art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przez uznanie, że w niniejszej sprawie udzielenie zamówienia bezpośredniego „in-house" dotyczy usług zdefiniowanych jako „usługi świadczone

w ogólnym interesie gospodarczym" (dalej UOIG), a w związku z tym nie podlega zakazowi udzielenia

pomocy publicznej, podczas gdy jeżeli na rynku istnieją podmioty podejmujące się i mogące podjąć się wykonania zamówienia na warunkach

jak planowane przez Zamawiającego w zamówieniu, usługa taka nie spełnia kryteriów UOIG, w związku z tym zamówienie in-house nie służy celom wskazanym

w Dyrektywie, a także jest niezgodna z przepisami dot. pomocy publicznej,

12. naruszenie art. 8 ust. PZP w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny w związku z art. 216 ust. 3 Konstytucji RP, art. 106 TFUE przez zamiar zawarcia umowy, która jako czynność prawna narusza bezwzględnie obowiązujące przepisy dotyczące możliwości ustanawiania nowych monopoli publicznych w zakresie usług, które dostarcza rynek na warunkach wymaganych przez Zamawiającego,
13. Naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp w zw. z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania (art. 16, 17, 129 ust. 2 Pzp; art. 18 Dyrektywy 2014/24/UE), przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz normami TFUE (art. 49, 56, 102, 106) przez błędne przyjęcie, że samo spełnienie przesłanek in-house wystarcza do udzielenia zamówienia z wolnej ręki.

4.4. Zarzuty odnoszące się do naruszenia przepisów Pzp mających zastosowanie do trybu z wolnej ręki:

14. naruszenie art. 17 Pzp oraz art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przez wykluczenie możliwości:
    1) udzielenia zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość usług, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację,
    2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów,
15. naruszenie art. 83 Pzp w zakresie obowiązku Zamawiającego do sporządzenia rzetelnej analizy potrzeb Zamawiającego, obejmującej porównanie możliwych efektów udzielenia zamówienia w wariantach wykonania zamówienia „własnymi siłami”

    lub zlecenia na rzecz osób trzecich.
16. naruszenie art. 91 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 Pzp oraz art. 72 ust. 1 Pzp w zw.

    z art. 16 Pzp oraz art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny przez faktyczne niedokonanie przez Zamawiającego podziału zamówienia na części i zaniechanie udzielenia części zamówienia publicznego w trybie konkurencyjnym oraz zaniechanie wskazania w protokole postępowania szerokiego uzasadnienia kwestii podziału zamówienia na części, podczas gdy Zamawiający zobowiązany był do dokonania podziału zamówienia na części w sposób prowadzący do rozwoju konkurencyjności,
17. naruszenie art. 99 i art. 112 Pzp w zw. z art. 6d ust. 4 Ucpg przez zaniechanie określenia w dokumentach zamówienia szczegółowych wymagań stawianych przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz wymaganych Ucpg elementów opisu zamówienia,
18. naruszenie art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy o odpadach, z uwagi na okoliczność, że Jesteśmy EKO nie posiada, na okres obowiązywania umowy, wymaganych zezwoleń/uprawnień niezbędnych

    do prowadzenia działalności objętej Zamówieniem,
19. naruszenie art. 108 i art. 112 i art. 217 Pzp przez zaniechanie weryfikacji wykonawcy

    i zamiar udzielenia zamówienia podmiotowi nie posiadającemu zdolności do jego wykonania i nie dającemu gwarancji należytego wykonania zamówienia, a także naruszenie art. 108, art. 8 ust. 1 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny w zw.

    z art. 68 ust. 2 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych między innymi ze względu na niespełnianie przez Jesteśmy EKO warunku posiadania udziału pojazdów spełniających wymogi w/w ustawy we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych co najmniej w wysokości 10%,
20. naruszenie art. 16 Pzp w zw. z art. 6d ust. 1a Ucpg przez zastosowanie procedury

    udzielenia zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki podczas,

    gdy zamawiający zobowiązany jest do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu,
21. naruszenie art. 35 i 99 Pzp i 106 TFUE przez niewłaściwe ustalenie wartości przedmiotu zamówienia, niepoparte żadnymi wyliczeniami, co prowadzić musi

    do uznania, że „rekompensata” za świadczenie usług publicznych przyznana Jesteśmy EKO na podstawie planowanej umowy nie nawiązuje do żadnych uwarunkowań gospodarczych, a zw. z tym jest zakazana przez przepisy prawa,

22.naruszenie art. 35 i 102 Pzp oraz art. 8 Pzp w zw. z art. 58 ustawy Kodeks cywilny
w zw. z art. 6d ust. 1 Ucpg przez nieprawidłowy opis zamówienia, który uniemożliwia ocenę potencjalnych wykonawców zainteresowania wzięcia udziałem w postępowaniu.

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i:

1.unieważnienie czynności Zamawiającego polegającej na wyborze procedury z wolnej ręki dla przedmiotowego zamówienia,
2.unieważnienie czynności Zamawiającego zmierzającej do zawarcia z Jesteśmy EKO sp. z o.o. umowy na odbiór odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni"
w 2026 roku.

W uzasadnieniu swojego stanowisko Odwołujący wskazał:

Brak publikacji europejskiej

Zamawiający miał obowiązek przekazać do publikacji w Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy. Obowiązek ten wynika z istotnej wartości i zakresu zamówienia, którego skutkiem jest faktyczne wyłączenie z rynku pozostałych przedsiębiorców dotychczas działających w warunkach uczciwej konkurencji. Brak takiej publikacji uniemożliwia również innym wykonawcom — w tym z innych państw członkowskich UE — realne zainteresowanie rynkiem odbioru odpadów i ewentualne ubieganie się o zamówienie. Problem ten jest szeroko podkreślany w doktrynie, która akcentuje, że brak publikacji w skali unijnej
w sposób nieuzasadniony ogranicza konkurencję i narusza zasady równego dostępu do rynku.

Braki w zakresie planu postępowań o udzielenie zamówień.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 Pzp Zamawiający miał obowiązek sporządzić i opublikować plan postępowań w terminie 30 dni od przyjęcia budżetu. Plan został wprawdzie zamieszczony
w Biuletynie Zamówień Publicznych, jednak Zamawiający przewidział w nim przetarg nieograniczony dla usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Takie działanie w oczywisty sposób wprowadziło wykonawców w błąd co do rzeczywistego trybu udzielenia zamówienia. Zamiast poinformować rynek o zamiarze zastosowania zamówienia z wolnej ręki „in-house", Zamawiający zapowiedział przeprowadzenie przetargu nieograniczonego. W konsekwencji wykonawcy działający na rynku odpadów — zarówno krajowi, jak i z innych państw członkowskich UE — mieli pełne prawo oczekiwać postępowania konkurencyjnego
i przygotowywać się do niego, zamiast do zamówienia bezpośredniego.

Działanie to narusza zasady jawności, przewidywalności i uczciwej konkurencji, które art. 23 Pzp ma realizować. Plan postępowań ma charakter informacyjny, ale jego treść musi być rzetelna i odpowiadać rzeczywistej intencji Zamawiającego. W tak istotnym zamówieniu,
o wartości 6,5 mln zł i kluczowym znaczeniu dla lokalnego rynku usług komunalnych, obowiązek ten ma charakter szczególnie doniosły.

W konsekwencji opublikowany przez Zamawiającego plan postępowań nie spełnił swojej ustawowej funkcji i należy uznać go za czynność wprowadzającą wykonawców w błąd,
co stanowi obejście art. 23 Pzp oraz podstawowych zasad zamówień publicznych.

Brak właściwego uzasadnienia czynności Zamawiającego.

Uzasadnienie wydatkowania środków publicznych o tak znacznej wartości zostało przedstawione przez Zamawiającego w sposób skrajnie lakoniczny. Działania Zamawiającego były prowadzone bez konsultacji rynkowych, z utrudnionym dostępem do informacji,
co pozostaje sprzeczne z zasadą przejrzystości i wyjątkowym charakterem zamówienia
z wolnej ręki in-house. Zamawiający ma obowiązek szczegółowego uzasadnienia takiego trybu właśnie dlatego, że stanowi on odstępstwo od zasady konkurencyjności.

Zamawiający ograniczył się do wyjątkowo ogólnego i niepełnego uzasadnienia zastosowania trybu in-house. Co więcej, na ostatniej stronie ogłoszenia wskazał odnośnik do dokumentów, które miały stanowić podstawę przygotowania postępowania, lecz – jak wynika z dalszej analizy – materiały te nie zawierają niezbędnych dowodów potwierdzających spełnienie przesłanek ustawowych. Takie działanie narusza zasady przejrzystości, prawidłowej gospodarności i obowiązek wykazania przesłanek zastosowania trybu niekonkurencyjnego.

Zamawiający był zobowiązany do przedstawienia w treści ogłoszenia pełnego, konkretnego uzasadnienia przesłanek zastosowania trybu in-house, tak aby wykonawcy mogli zweryfikować jego legalność bez konieczności inicjowania dodatkowych wniosków
o udostępnienie informacji. Wynika to zarówno z art. 18 PZP (zasada jawności i przejrzystości), jak i z wyjątkowego charakteru zamówienia z wolnej ręki.

W szczególności Zamawiający powinien był wykazać w ogłoszeniu:

1. na jakiej podstawie uznał, że Jesteśmy EKO będzie spełniać przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp przez cały okres obowiązywania umowy (art. 214 ust. 4 Pzp),
2. czy zaproszono Jesteśmy EKO do negocjacji i czy faktycznie zostały one przeprowadzone (art. 213 ust. 1 i art. 217 ust. 1 Pzp),
3. jakie informacje i projekty postanowień umowy przekazano spółce in-house (art. 217 ust. 1 Pzp),
4. czy Zamawiający zweryfikował przesłanki wykluczenia spółki in-house (art. 217 ust. 2 Pzp),
5. jak oceniono zdolność techniczną, organizacyjną i finansową Przystępującego do wykonania zamówienia,
6. czy dokonano analizy wpływu zamówienia na rynek, w tym na pozostałych przedsiębiorców,
7. czy dokonano notyfikacji Komisji Europejskiej, jeśli udzielenie zamówienia mogło stanowić pomoc publiczną,
8. jakie decyzje, zezwolenia lub inne akty mają potwierdzać uprawnienia Jesteśmy EKO do wykonania przedmiotu zamówienia.

Brak odpowiedzi na powyższe elementy prowadzi do wniosku, że uzasadnienie Zamawiającego nie spełnia ustawowych standardów. Racjonalny ustawodawca zakłada bowiem, że ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy musi zawierać komplet informacji pozwalających na natychmiastową, realną kontrolę zamiaru udzielenia zamówienia.
Dlatego też dokumenty i dane niezbędne do oceny legalności trybu in-house powinny być przedstawione w ogłoszeniu – tak, aby wykonawca nie musiał występować z dodatkowymi wnioskami o dostęp do informacji publicznej lub przetargowej. Działanie przeciwne narusza podstawową zasadę jawności i uniemożliwia skorzystanie ze środków ochrony prawnej
w ustawowych, bardzo krótkich terminach.
Tak właśnie stało się w tej sprawie – Zamawiający nie przedstawił w ogłoszeniu kluczowych informacji, ograniczając możliwość efektywnej kontroli i tym samym naruszając fundamentalne zasady postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
Zarzuty dotyczące braku wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 214 Pzp:
Utworzenie Spółki Komunalnej w Celu Obejścia Przepisów o Zamówieniach Publicznych
(art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp w zw. z art. 12 Dyrektywy 2014/24/UE i art. 58 § 1 Kc)
Stan faktyczny wskazuje na realizację precyzyjnie zaplanowanego, dwuetapowego procesu, którego celem było formalne osiągnięcie kwalifikacji do udzielenia zamówienia in-house. Spółka „Jesteśmy EKO" powstała 31 października 2025 r. w wyniku podziału spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej sp. z o.o. przez rzekome wydzielenie zorganizowanej części przedsiębiorstwa (ZCP ZZOIT). Kluczowym elementem było pośpieszne przeniesienie 100% udziałów z Gminy Błażowa na Celowy Związek Gmin „Eko-Logiczni" w drodze darowizny, co wprost określono jako czynność niezbędną do spełnienia przesłanki kontroli analogicznej. Zaledwie siedem dni później (7 listopada 2025 r.) Zamawiający ogłosił zamiar udzielenia tej nowo utworzonej spółce zamówienia o wartości 6 500 000,00 PLN w trybie
z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp.
Tak krótki horyzont czasowy pomiędzy restrukturyzacją kapitałową a ogłoszeniem zamiaru udzielenia zamówienia wysokiej wartości dowodzi, że działania te miały charakter instrumentalny i zostały podjęte w celu wyeliminowania konkurencyjnego rynku, a nie w wyniku naturalnego procesu sprawowania faktycznej kontroli korporacyjnej.
Zastosowany model działania narusza szereg bezwzględnie obowiązujących norm prawnych:

1. Naruszenie Pzp (art. 16 i art. 214 ust. 1 pkt 11): Naruszenie materialnej przesłanki faktycznej kontroli analogicznej, a także fundamentalnych zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, przez sztuczne i celowe wytworzenie warunków do zastosowania trybu in-house.
2. Naruszenie Kodeksu Cywilnego (art. 58 § 1): Czynności prawne (zwłaszcza darowizna udziałów, stanowiąca podstawę do objęcia kontroli) są nieważne z mocy prawa, ponieważ zostały dokonane w celu obejścia przepisów Pzp nakazujących konkurencyjność (fraus legis).

Istota i cel instytucji in-house oraz konieczność restrykcyjnej interpretacji.
Instytucja zamówień in-house została ukształtowana pierwotnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zwłaszcza w przełomowym wyroku w sprawie Teckal. Zgodnie z tym orzecznictwem, możliwość wyłączenia stosowania przepisów
o zamówieniach publicznych do podmiotu formalnie odrębnego, ale kontrolowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, opiera się na założeniu, że podmiot ten jest tożsamy
z jednostką kontrolującą. W związku z tym, że jest to mechanizm derogujący podstawowe zasady rynkowe, warunki jego

zastosowania muszą być interpretowane restrykcyjnie. Każde rozszerzenie tej derogacji, zwłaszcza w obszarze usług komunalnych (jak np. gospodarka odpadami, gdzie istnieje aktywny rynek konkurencyjny), osłabia mechanizmy rynkowe. Z tego względu, zamawiający podejmujący decyzję o udzieleniu zamówienia in-house ma obowiązek oceny wpływu tego zamówienia na innych uczestników rynku, upewniając się, że nie zakłóca ono konkurencji i nie skutkuje nadużyciem pozycji dominującej.

Przesłanki formalne zastosowania trybu art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp

Tryb in-house z wolnej ręki ma zastosowanie do zamówień klasycznych, których wartość, jak w niniejszym przypadku (6 500 000,00 PLN), przekracza progi unijne określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp. Aby zastosować ten tryb legalnie, muszą być spełnione łącznie trzy kluczowe przesłanki w momencie udzielenia zamówienia:

1. Kontrola analogiczna: Zamawiający musi sprawować nad osobą prawną kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami organizacyjnymi
   (Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a).
2. Procent działalności: Ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej musi dotyczyć realizacji zadań powierzonych przez Zamawiającego.
3. Brak udziału kapitału prywatnego: W kontrolowanej osobie prawnej nie może być bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

W analizowanym przypadku, działania podjęte przez Zamawiającego (Celowy Związek Gmin EkoLogiczni) i Gminę Błażowa koncentrują się na błyskawicznym, formalnym spełnieniu przesłanki kontroli analogicznej przez darowiznę udziałów. Ta sekwencja zdarzeń, gdzie restrukturyzacja korporacyjna (podział i darowizna udziałów) jest natychmiastowo wykorzystana do zawarcia intratnej umowy publicznej, generuje silne podejrzenie, że mamy do czynienia z działaniem ukierunkowanym na obejście prawa, co negatywnie wpływa
na wymóg przejrzystości (Art. 7 Pzp).

W sporach prawnych dotyczących tak instrumentalnych działań, ciężar dowodu legalności zastosowania trybu in-house spoczywa w praktyce na Zamawiającym. To Zamawiający musi wykazać, że mimo krótkiego okresu pomiędzy zmianą struktury a udzieleniem zamówienia, kontrola analogiczna jest faktyczna, a nie wyłącznie formalna, i że nie naruszono zasad uczciwej konkurencji. Ustalenie, że czynności miały charakter formalny, bezpośrednio podważa zdolność Zamawiającego do spełnienia tego ciężaru dowodowego.

Naruszenie materialnej przesłanki kontroli analogicznej (Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a Pzp)

Kluczowym wymogiem dla zastosowania trybu in-house jest rzeczywiste, a nie tylko pozorne, sprawowanie kontroli analogicznej. Kontrola ta, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, nie może ograniczać się do faktu posiadania 100% udziałów. Musi ona polegać na zapewnieniu Zamawiającemu dominującego wpływu na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania podmiotem podległym. Dominujący wpływ to możliwość określania celów Spółki, a także prawo zatwierdzania lub uchylania planów przedstawianych przez samą Spółkę.

Przeniesienie 100% udziałów na Zamawiającego w drodze darowizny stanowiło „element niezbędny do wykazania spełnienia przesłanki kontroli analogicznej, co wskazuje na formalny, a nie faktyczny charakter tych czynności". Jest to stwierdzenie krytyczne w perspektywie prawnej. Prawo zamówień publicznych wymaga, aby kontrola była rzeczywista i efektywna, podobna do kontroli sprawowanej nad wewnętrznymi departamentami JST.

Udzielenie zamówienia o wartości 6,5 mln PLN zaledwie siedem dni po wpisie Spółki do KRS rodzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości faktycznego i efektywnego przejęcia dominującego wpływu na cele strategiczne i bieżące zarządzanie Spółką w tak ekstremalnie krótkim okresie. Cele strategiczne osoby z są co do zasady określane przy jej powołaniu i nie powinny być często zmieniane. Ustalenie faktycznej kontroli zarządczej wymaga czasu
na wdrożenie mechanizmów nadzorczych (np. powołanie i przeszkolenie organów nadzorczych, ustanowienie procedur weta finansowego i strategicznego). Tak krótki horyzont czasowy wskazuje, że Zamawiający nie mógł w pełni i w sposób faktyczny sprawować kontroli w momencie ogłoszenia zamiaru udzielenia zamówienia.

Należy zauważyć, że Spółka „Jesteśmy EKO" powstała w wyniku skomplikowanej operacji
z zakresu prawa handlowego – podziału przez (jedynie formalne – bez efektu materialnego) wydzielenie zorganizowanej części przedsiębiorstwa ze spółki GK Błażowa. Operacje restrukturyzacyjne w oparciu o KSH mają określone cele organizacyjne i biznesowe. Jeżeli jednak ten proces korporacyjny (podział) oraz następująca po nim czynność cywilnoprawna (darowizna udziałów) były podyktowane niemalże wyłącznie celem uzyskania formalnej kwalifikacji in-house dla konkretnego, wysokowartościowego zamówienia publicznego, narusza to cel regulacji i stanowi obejście prawa.

Całość działań – od podziału spółki komunalnej, przez błyskawiczną zmianę właścicielską,
aż po natychmiastowe udzielenie zamówienia – wskazuje, że Zamawiający zastosował kombinację przepisów prawa

handlowego i cywilnego w celu stworzenia sztucznej sytuacji kwalifikującej do odstępstwa od reguł Pzp.
Naruszenie ogólnych zasad Pzp (Art. 7 i art. 16 Pzp)
Zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 Pzp) stanowią fundament polskiego systemu zamówień publicznych. Choć tryb in-house z definicji wyklucza konkurencję rynkową, jego zastosowanie musi być bezwzględnie uzasadnione i nie może prowadzić do nadużyć.
W przedstawionym przypadku, działania zmierzające do formalnego spełnienia przesłanki kontroli w tak krótkim czasie wpisują się w definicję sztucznego wytworzenia warunków
do udzielenia zamówienia. Taka sztuczne działanie proceduralne prowadzi do faworyzowania jednego wykonawcy (spółki komunalnej) kosztem defaworyzowania innych podmiotów rynkowych, zwłaszcza w branży gospodarki odpadami, która z reguły charakteryzuje
się aktywnym rynkiem konkurencji. Orzecznictwo KIO konsekwentnie kwestionuje takie postępowania, które są ewidentnie ukierunkowane na eliminację konkurentów. Brak poszanowania dla faktycznego i materialnego wymogu kontroli analogicznej, w połączeniu
z instrumentalnym wykorzystaniem prawa spółek, jest dowodem na naruszenie ogólnych zasad Pzp.
Zgodnie z art. 58 § 1 Kodeksu Cywilnego, czynność prawna, która jest sprzeczna z ustawą albo ma na celu obejście ustawy, jest nieważna. Przepisy Kodeksu Cywilnego mają zastosowanie do umów zawieranych w trybie zamówień publicznych jako prawo subsydiarne, szczególnie w zakresie wad oświadczeń woli i wad czynności prawnych.
Koncepcja obejścia prawa (fraus legis) zakłada, że czynność prawna (w tym przypadku darowizna 100% udziałów) jest formalnie dopuszczalna przez przepisy (np. Kc lub Ksh),
lecz została dokonana w celu osiągnięcia skutku, który jest zabroniony przez inną, bezwzględnie obowiązującą normę prawną.

- •norma obchodzona: Bezwzględnie obowiązujące przepisy Pzp, w szczególności art. 16 i art. 214, nakazujące konkurencyjny tryb udzielania zamówień publicznych.
- •czynność instrumentalna: Darowizna udziałów Związkowi Celowemu Gmin. Ustalenie, że jej celem było wyłącznie formalne wykazanie spełnienia przesłanki kontroli analogicznej, jest wystarczającą podstawą do uznania, że ta czynność została dokonana w celu obejścia wymogu konkurencji w postępowaniu publicznym.

W konsekwencji, czynność prawna przeniesienia udziałów (darowizna) jest obarczona bezwzględną nieważnością na podstawie art. 58 § 1 Kc. Nieważność ta działa ex tunc,
tj. od początku.
Konsekwencje nieważności czynności prawnych
Jeżeli czynność prawna przeniesienia udziałów jest nieważna na podstawie art. 58 § 1 Kc,
to Celowy Związek Gmin „Eko-Logiczni" nigdy skutecznie nie nabył statusu jedynego wspólnika Spółki „Jesteśmy EKO".
Oznacza to, że 7 listopada 2025 r., tj. ogłoszenia zamiaru udzielenia zamówienia, Zamawiający nie spełniał legalnie kluczowej przesłanki in-house – nie sprawował kontroli analogicznej nad podmiotem.
Nieważność cywilnoprawna czynności stanowiącej fundament dla udzielenia zamówienia inhouse prowadzi do bezwzględnej nieważności samej umowy o zamówienie publiczne.
W tym kontekście, wada prawna ma charakter pierwotny i substancjalny, a nie jedynie proceduralny. Nieważność ta stanowi silniejszą podstawę dla sądu powszechnego niż standardowe przesłanki nieważności uregulowane w art. 457 Pzp.
W przypadku stwierdzenia naruszenia materialnych przesłanek in-house zastosowanie znajdują sankcje przewidziane w Pzp, z możliwością interwencji organów nadzoru oraz rynku konkurencyjnego. Krajowa Izba Odwoławcza, badając sprawę, może nakazać unieważnienie postępowania na podstawie art. 255 Pzp, jeżeli stwierdzi, że postępowanie jest obarczone wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy (np. w wyniku naruszenia art. 16 Pzp i braku faktycznej kontroli). Dodatkowo, jeżeli przesłanki kontroli analogicznej, nawet po formalnym spełnieniu, miałyby ustać po zawarciu umowy, art. 461 Pzp przewiduje wygaśnięcie takiej umowy z upływem 3 miesięcy. W sytuacji, gdy przesłanki faktyczne kontroli nigdy nie zaistniały legalnie (z powodu nieważności czynności przenoszącej udziały), umowa byłaby jest dotknięta wadą już od samego początku.
Sankcja nieważności cywilnoprawnej (Kc, art. 58)
Nieważność, którą stwierdza się w oparciu o art. 58 § 1 Kc (obejście prawa), jest bezwzględna i nie wymaga uprzedniego stwierdzenia przez organy nadzoru Pzp. Ma ona charakter ex tunc, co oznacza, że umowa jest traktowana, jakby nigdy nie została zawarta.
Użycie prawa cywilnego/handlowego (darowizna udziałów) w celu obejścia prawa publicznego (Pzp) wprowadza fundamentalną wadę prawną całej konstrukcji podmiotowej. Wszelkie dalsze czynności, w tym zawarcie umowy na

podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, są obarczone
tą wadą pierwotną. Model działania przyjęty przez Zamawiającego i Gminę Błażowa, charakteryzujący się podziałem spółki, celowym przeniesieniem udziałów w drodze darowizny (określanym jako formalne), a następnie natychmiastowym udzieleniem wysokowartościowego zamówienia (7 dni po wpisie do KRS), jest obarczony nieusuwalną wadą prawną. Działania te nie tylko naruszają materialną przesłankę faktycznej kontroli analogicznej (Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a Pzp), ale również stanowią klasyczny przypadek obejścia bezwzględnie obowiązujących norm prawnych (Art. 58 § 1 Kc).
Z perspektywy prawnej, Zamawiający w sposób sztuczny stworzył warunki do zastosowania odstępstwa od zasady konkurencyjności (Art. 16 Pzp). Taka instrumentalizacja prawa handlowego/cywilnego rodzi bezwzględną nieważność czynności prawnych, co przenosi
się na nieważność umowy o zamówienie publiczne.
Kontrola analogiczna
Fakt, że beneficjantem zamówienia in-house miałaby być spółka „Jesteśmy Eko", jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wyklucza spełnienie warunku kontroli analogicznej. Spółki komunalne, choć utworzone w celu realizacji zadań własnych JST zgodnie z Ustawą
o Gospodarce Komunalnej (UGK), formalnie podlegają rygorom Kodeksu Spółek Handlowych (Ksh). Konstrukcja sp. z o.o. zakłada formalną odrębność podmiotu. Zarząd takiej spółki, zgodnie z Ksh, jest zobowiązany do działania przede wszystkim w interesie samej spółki,
a nie bezpośrednio w interesie jej właściciela (tu: Związku Gmin „Eko-Logiczni"). Ta autonomia decyzyjna Zarządu i jego odpowiedzialność za wyniki ekonomiczne spółki stoją
w sprzeczności z unijnym pojęciem „podmiotu wewnętrznego", który powinien działać
jak prosty „wydział gminy" – bez autonomii i możliwości odmowy wykonania wiążącego polecenia wydanego przez organ kontrolujący. Występuje tu istotna rozbieżność między reżimem Ksh, a surowymi wymogami prawa zamówień publicznych.
Kontrola analogicznej w orzecznictwie UE i KIO
Test kontroli analogicznej jest najbardziej rygorystycznym elementem wyłączenia in-house. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), począwszy od wyroku
w sprawie Teckal, wymaga, aby kontrola sprawowana przez Zamawiającego pozwalała
na skuteczne wywieranie wpływu na decyzje spółki. Kierunek ten jest ściśle egzekwowany przez Krajową Izbę Odwoławczą oraz sądy polskie. Kontrola nie może ograniczać
się do posiadania 100% udziałów, lecz musi zapewniać możliwość przesądzającego wpływu Zamawiającego (Związku Gmin) zarówno na strategiczne cele, jak i na istotne decyzje zarządcze spółki „Jesteśmy Eko". Jest to wpływ dalece wykraczający poza standardowy nadzór właścicielski przewidziany w Ksh. Analiza wykazuje, że naruszenie następuje zawsze wtedy, gdy Zamawiający nie jest w stanie dowieść, że spółka nie ma faktycznej swobody
w działaniu, a jej strategiczny kierunek jest w pełni determinowany przez podmiot kontrolujący.
Aby spółka komunalna mogła być uznana za podmiot podlegający kontroli analogicznej, jej umowa spółki musi w maksymalnym stopniu ograniczać autonomię Zarządu na rzecz organów właścicielskich (Związku Gmin). Prawo zamówień publicznych, wdrażające dyrektywy UE, wymaga interpretacji norm w zgodzie ze ścisłymi standardami unijnymi.
W kontekście spółki z o.o. kluczowe jest to, że jej zarząd ma ustawowe obowiązki działania
w interesie spółki. Próba zniwelowania tego konfliktu wymaga, aby postanowienia umowne faktycznie przekształcały Radę Nadzorczą i Zgromadzenie Wspólników (Związek Gmin)
w organ zarządzający strategicznie. Ograniczenie autonomii musi być w praktyce całkowite, co często bywa kwestionowane jako sprzeczne z istotą i ustawowymi kompetencjami Zarządu sp. z o.o.
Zastosowanie instytucji „Wiążącego Polecenia" (Grupa Spółek)
Nowelizacja KSH z 2022 roku wprowadziła formalne narzędzie do zarządzania grupą spółek – wiążące polecenie (Art. 21 i nast. KSH). Chociaż mechanizm ten pozwala spółce dominującej (potencjalnie Związkowi Gmin, jeśli formalnie występuje jako grupa) na kierowanie spółką zależną („Jesteśmy Eko"), poleganie na nim jako dowodzie kontroli analogicznej nie jest uzasadnione.
Po pierwsze, wiążące polecenie jest prawnie skuteczne tylko wtedy, gdy spełnia ścisłe wymogi formalne, w tym uzasadnienie polecenia interesem grupy, przewidywane korzyści lub szkody, oraz sposób rekompensaty za ewentualne szkody. Naruszenie tych wymogów powoduje,
że polecenie nie jest prawnie wiążące, co natychmiast narusza test kontroli analogicznej.
Po drugie, co jest kluczowe dla zaprzeczenia statusu in-house, zarząd spółki zależnej (Jesteśmy Eko) ma prawo do odmowy wykonania wiążącego polecenia w ściśle określonych przypadkach, w szczególności, gdy jego wykonanie

mogłoby narazić spółkę
na niewypłacalność lub grozi jej szkodą rażąco sprzeczną z interesem spółki. Ta możliwość odmowy wykonania legalnego polecenia jest dowodem na to, że kontrola Związku Gmin nad spółką komunalną nie jest analogiczna do kontroli sprawowanej nad wydziałem gminy. Wydział gminy nie ma prawa odmówić wykonania legalnego polecenia organu gminy. W konsekwencji, struktura KSH stawia prawną przeszkodę w spełnieniu wymogu kontroli analogicznej, chyba że postanowienia umowne całkowicie wyłączą tę możliwość odmowy (co samo w sobie może być kwestionowane na gruncie prawa handlowego).
Kontrola analogiczna, stanowiąca fundament instytucji in-house, musi być realna, efektywna
i odpowiadać kontroli nad własnymi jednostkami organizacyjnymi. Nie może ograniczać
się do formalnych uprawnień korporacyjnych wynikających z Kodeksu spółek handlowych.

1)Kontrola wyłącznie formalna, a nie operacyjna: Argumentacja Zamawiającego sprowadza się do recytacji standardowych uprawnień korporacyjnych (powoływanie organów, zatwierdzanie planów), całkowicie pomijając wymóg realnego, operacyjnego wpływu, który stanowi istotę kontroli analogicznej. Brakuje dowodów na istnienie mechanizmów pozwalających Zamawiającemu na wywieranie dominującego wpływu
na bieżące, istotne decyzje operacyjne Spółki.
2)Brak kontroli na etapie tworzenia podmiotu: TSUE jednoznacznie wymaga, aby kontrola zamawiającego była elementem konstytutywnym od momentu powstania podmiotu. Kontrola nie może być nabyta retroaktywnie. Zamawiający nie utworzył tej Spółki; był pasywnym odbiorcą w pełni ukształtowanego podmiotu w drodze darowizny od podmiotu trzeciego (Gminy Błażowa). Fakt, że Zamawiający otrzymał „gotowy produkt", jest najbardziej jawnym dowodem pozornego charakteru całej aranżacji, dowodząc,
że kontrola była kwestią wtórną, a nie fundamentalnym elementem relacji.
W konsekwencji, warunek kontroli analogicznej nie został spełniony w decydującym momencie – w chwili tworzenia podmiotu.
3)Rozmycie kontroli w strukturze wielopodmiotowej: Struktura, w której poszczególne gminy-członkowie sprawują kontrolę za pośrednictwem Związku, z natury prowadzi
do jej rozmycia. Nie spełnia to rygorystycznych wymogów orzecznictwa wypracowanych na gruncie zasady Teckal, które wymagają kontroli efektywnej i bezpośredniej.

Zamawiający nie udowodnił, a w świetle stanu faktycznego nie był w stanie udowodnić, sprawowania realnej i skutecznej kontroli nad Spółką. W konsekwencji nie została spełniona pierwsza i fundamentalna przesłanka dopuszczalności udzielenia zamówienia in-house.
Kontrola wspólna Związku Gmin
W przedmiotowym przypadku Zamawiającym jest Związek Gmin „Eko-Logiczni", który
jest zrzeszeniem kilku jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na okoliczność,
że zamówienie jest udzielane przez podmiot kontrolowany wspólnie przez wiele JST, zastosowanie ma dodatkowy, bardziej rygorystyczny reżim kontroli wspólnej.
PZP precyzuje kumulatywne warunki, które muszą być spełnione, aby uznać spółkę „Jesteśmy Eko" za podmiot wewnętrzny wobec wszystkich członków Związku Gmin. Kluczowe jest,
że warunki te muszą być spełnione łącznie:

1.Organy decyzyjne wykonawcy (Zarząd/Rada Nadzorcza „Jesteśmy Eko") muszą składać się z przedstawicieli wszystkich uczestniczących JST (lub JST-członków Związku).
2.Przedstawiciele tych JST muszą mieć możliwość wywierania decydującego wpływu
na cele strategiczne i istotne decyzje zarządcze spółki.
3.Wykonawca nie kieruje się interesem sprzecznym z interesem JST, które sprawują kontrolę.
4.Kryterium Równowagi: Żadna pojedyncza JST nie może sprawować dominującego wpływu na decyzje wykonawcy.

W związkach gmin, zwłaszcza przy realizacji dużych inwestycji (np. gospodarka odpadami), często występuje asymetria finansowa i populacyjna między gminami członkowskimi.
Ta asymetria zazwyczaj przekłada się na nierównomierny podział udziałów w spółce oraz
na różną wagę głosów na Zgromadzeniu Wspólników. Jeżeli struktura kapitałowa lub statut spółki przyznaje jednej z gmin kwalifikowaną większość, prawo weta w kluczowych sprawach, lub po prostu dominującą liczbę przedstawicieli w Radzie Nadzorczej, dominujący wpływ
na działanie spółki ma nie związek, lecz jedna z gmin. Związek Gmin „Eko-Logiczni" musi zatem wykazać, że struktura

zarządzania i udziałów zapewnia równowagę decyzyjną i chroni przed dominacją nawet największej JST w Związku.
Konieczne jest udowodnienie, że Związek Gmin, działając wspólnie, jest w stanie skutecznie wpływać na budżet, cele strategiczne, zatrudnienie kadry kierowniczej oraz inne kluczowe decyzje spółki „Jesteśmy Eko", w sposób zbliżony do zarządzania własnymi jednostkami.
W przypadku kontroli sprawowanej przez wielu „rodziców" (wiele gmin), wykazanie spójnego, skutecznego, ale jednocześnie wspólnego i zrównoważonego wpływu jest jednym z istotnych wymogów formalnych.
Nawet jeśli wszystkie formalne warunki in-house zostaną spełnione zawarcia umowy, legalność zamówienia może być podważona na etapie realizacji. Art. 214 ust. 9 Pzp wprowadza istotne ograniczenie: Wykonawca, któremu udzielono zamówienia in-house, nie może powierzyć wykonania części zamówienia podwykonawcy, która dotyczy głównego przedmiotu zamówienia. W przypadku nowo utworzonej spółki „Jesteśmy Eko", która nie została odpowiednio wyposażona w sprzęt i kadrę, istnieje wysokie ryzyko, że kluczowe elementy usługi (np. odbiór i transport odpadów) będą musiały zostać zlecone podwykonawcom.
Fakt, że Zamawiający (Związek Gmin) zamierza udzielić zamówienia, wiedząc, że nowa spółka nie ma zdolności do osobistego wykonania głównego przedmiotu zamówienia, a mimo to oczekiwał, że wymóg Art. 214 ust. 9 Pzp zostanie spełniony, świadczy o tym, że cała procedura in-house była od początku iluzoryczna lub miała na celu obejście zasad uczciwej konkurencji. Takie działanie wzmacnia argumentację o naruszeniu zasad przejrzystości, wynikających bezpośrednio z Traktatu UE.
Konsekwencją udzielenia zamówienia in-house bez spełnienia ww. ustawowych przesłanek jest konieczność stwierdzenia nieważności umowy.
Ponadto warto mieć na uwadze, że udzielenie zamówienia z rażącym naruszeniem Pzp stanowi podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych członków organów Związku Gmin oraz członków Zarządu spółki „Jesteśmy Eko" (w zakresie ich obowiązków weryfikacyjnych i nadzorczych).
Natomiast jeżeli Związek Gmin w celu egzekwowania kontroli wykorzystuje mechanizm wiążącego polecenia, Zarząd spółki „Jesteśmy Eko" narażony jest na ryzyko na gruncie prawa podatkowego, w szczególności przepisów o cenach transferowych. Przepisy te wymagają,
aby warunki transakcji między podmiotami powiązanymi (spółka komunalna i jej właściciel) były ustalane na warunkach rynkowych (jak dla podmiotów niepowiązanych). Jeżeli wykonanie wiążącego polecenia prowadzi do ustalenia cen nierynkowych (np. cen zbyt niskich,
aby pokryć koszty spółki), może to prowadzić do doszacowania dochodu podatkowego
i odpowiedzialności karno-skarbowej Zarządu obu podmiotów.
Naruszenie zasady gospodarności i celowości (art. 44 ust. 3 UFP)
Brak rzetelnej analizy zasadności udzielenia zamówienia bez przetargu (w trybie in-house) narusza podstawowe filary prawa krajowego i unijnego. Zamawiający nie przeprowadził realnej analizy czy wybór trybu in-house jest w ogóle konieczny, możliwy i optymalny ekonomicznie, a wszelkie podjęte próby uzasadnienia są niewystarczające. Podstawową zasadą wydatkowania środków publicznych w Polsce jest zasada gospodarności, celowości
i efektywności, wyrażona w Art. 44 ust. 3 Ustawy o Finansach Publicznych (UFP). Zgodnie
z tą normą, wydatki publiczne muszą być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów.
Zamawiający potwierdził, że „nie zlecał żadnych analiz ani ekspertyz, [...] nie przeprowadzał żadnych konsultacji" rynkowych w celu uzasadnienia wyboru trybu in-house. W szczególności, nie sporządzono kalkulacji TCO (Total Cost of Ownership) dla wariantu in-house w porównaniu z alternatywami rynkowymi. Brak tego uzasadnienia uniemożliwia udowodnienie,
że powierzenie zamówienia nowo utworzonej spółce „Jesteśmy Eko" jest rozwiązaniem najbardziej efektywnym kosztowo dla mieszkańców Związku. Jest to bezpośrednie i rażące naruszenie Art. 44 ust. 3 UFP.
Zaniechanie analizy ekonomicznej i testu rynku stanowi również naruszenie Art. 7 Pzp, wyrażającego fundamentalną zasadę konkurencyjności i przejrzystości. Wybór trybu in-house jest wyjątkiem od tej zasady i musi być ściśle uzasadniony. Integralnym elementem oceny celowości wyboru trybu in-house powinno być przeprowadzenie tzw. testu rynku lub konsultacji rynkowych.
Udzielenie zamówienia z wolnej ręki (na podstawie Art. 214 Pzp) bez spełnienia ustawowych przesłanek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w Art. 17
ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten dotyczy naruszenia przepisów Pzp w zakresie przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia. W świetle braku analiz i testu rynku, czyn ten może być kwalifikowany jako działanie niegospodarne i naruszające dyscyplinę.
Niedozwolona Pomoc Publiczna (Art. 107 TFUE)
Brak analizy kosztów jest kluczowy z perspektywy prawa Unii Europejskiej:

1)Niespełnienie Testu Altmark/MEOP: Aby rekompensata dla Spółki Jesteśmy Eko nie została uznana za niedozwoloną pomoc publiczną, musi być zgodna z kryteriami Testu Altmark. Całkowity brak analiz TCO uniemożliwia weryfikację czy warunki finansowe są rynkowe i czy rekompensata nie przekracza kosztów, jakie poniósłby efektywny, prawidłowo zarządzany operator rynkowy (test MEOP).

2)Ryzyko Krzyżowego Subsydiowania: Decyzja ta stwarza wysokie ryzyko krzyżowego subsydiowania (cross-subsidization) działalności komercyjnej ze środków publicznych pochodzących z gwarantowanej rekompensaty za usługi publiczne (Art. 107 TFUE). Jest to bezpośrednia konsekwencja braku przejrzystej alokacji kosztów, niemożliwej
do przeprowadzenia bez rzetelnej analizy ekonomicznej.

Zaniechanie testu rynku i konsekwencje dla prawa konkurencji

Integralnym elementem oceny celowości wyboru trybu in-house powinno być przeprowadzenie tzw. testu rynku lub konsultacji rynkowych. Celem tej analizy jest wyważenie potrzeby publicznej (zapewnienia ciągłości usługi) wobec istnienia aktywnej konkurencji rynkowej zdolnej do wykonania zamówienia. W analizowanym przypadku, zaniechanie to jest szczególnie krytyczne, ponieważ na rynku lokalnym działa aktywny podmiot prywatny — Odwołujący — który został wprost określona przez GKB (spółkę matkę Jesteśmy EKO) jako „bezpośredni konkurent Spółki". Istnienie realnej alternatywy rynkowej podważa zasadność prawną wyłączenia zamówienia spod procedur konkurencyjnych. Działanie ZCG stanowi nieuzasadnioną barierę wejścia i nadużycie pozycji, sprzeczne z fundamentalną zasadą konkurencyjności określoną w Art. 7 Pzp oraz duchem traktatów UE (Art. 49 i art. 56 TFUE), które regulują swobodę przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Kontrola

W ogłoszeniu Zamawiający wskazał, że kontrola nad Jesteśmy EKO wynika z uprawnień korporacyjnych przewidzianych w Kodeksie spółek handlowych oraz akcie założycielskim spółki. Sama ta konstatacja jest jednak niewystarczająca do wykazania spełnienia przesłanki „kontroli analogicznej", o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a Pzp. Ogólne powiązania korporacyjne nie tworzą jeszcze realnego, dominującego wpływu Zamawiającego
na działalność spółki. Przede wszystkim Jesteśmy EKO działa jako spółka z o.o. – prywatnoprawna osoba prawna o pełnej autonomii gospodarczej. Konstrukcja spółki z o.o. nakłada istotne ograniczenia na możliwość ingerencji wspólników w bieżące jej funkcjonowanie:

1.rada nadzorcza nie może wydawać wiążących poleceń zarządowi (art. 219 § 2 Ksh),
2.zgromadzenie wspólników również nie może instruować zarządu w zakresie prowadzenia spraw spółki, ponieważ prowadziłoby to do przeniesienia odpowiedzialności z zarządu na wspólników (ryzyko z art. 299 Ksh).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, kontrola in-house musi być rzeczywista, funkcjonalna i strukturalna, a nie jedynie potencjalna czy teoretyczna (wyrok z 29.11.2012 r., C182/11 i C-183/11). Instytucja zamawiająca musi wykazać, że:

1.ma decydujący wpływ na cele strategiczne spółki oraz
2.posiada realną kontrolę nad bieżącym zarządzaniem jej działalnością.

Obie przesłanki muszą być spełnione jednocześnie. Tymczasem w spółce z o.o. bieżące zarządzanie należy wyłącznie do zarządu, który działa samodzielnie, bez konieczności podejmowania uchwał wspólników. Zgromadzenie wspólników zwołuje się rzadko – w trybie zwyczajnym lub nadzwyczajnym – a więc nie jest to organ zdolny do podejmowania codziennych decyzji operacyjnych.

W konsekwencji teoretyczna możliwość wpływu wspólników na spółkę nie pozwala
na uznanie, że Zamawiający sprawuje nad nią kontrolę o charakterze dominującym i trwałym w rozumieniu art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a Pzp. Dla spełnienia przesłanki in-house konieczne jest bowiem faktyczne uczestnictwo Zamawiającego w bieżącym zarządzaniu, czego Jesteśmy EKO – jako samodzielnie funkcjonujący podmiot prawa prywatnego – nie zapewnia.

90% działalności na rzecz Zamawiającego.

Brak jest w sprawie spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b Pzp. Nawet przy formalnym spełnieniu pozostałych przesłanek in-house, brak rzetelnej analizy działalności spółki Jesteśmy EKO wskazuje na niespełnienie kluczowego kryterium materialnego, określonego w Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b Pzp.

Zgodnie z polskimi i unijnymi przepisami, warunkiem legalnego zastosowania trybu in-house jest, aby ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej (Jesteśmy EKO) dotyczyło wykonywania zadań powierzonych jej przez

Zamawiającego sprawującego kontrolę (ZCG). Limit działalności na rzecz podmiotów trzecich nie może zatem przekroczyć 10% całkowitej działalności, mierzonej przychodami.
Analiza dokumentów restrukturyzacyjnych GK Błażowa wskazuje na krytyczne ryzyko niespełnienia tego wymogu. Nowa spółka Jesteśmy EKO ma przejąć:

1. Ponad 400 aktywnych umów z podmiotami prywatnymi (np. ROSSMANN, JERONIMO MARTINS).
2. Umowy na odbiór odpadów z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST), które nie są członkami ZCG.

Kwestia czy przychody od JST spoza Związku Gmin wliczają się do progu 10% działalności zewnętrznej, jest rozstrzygnięta w orzecznictwie TSUE. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą (m.in. Wyrok TSUE z 19 czerwca 2019 r., C-285/18, Irgita), przychody uzyskiwane od JST, które nie sprawują kontroli nad spółką in-house (czyli nie są członkami ZCG), muszą być traktowane jako działalność prowadzona na otwartym rynku. Tak szeroka działalność na rzecz JST spoza ZCG, w połączeniu z licznym portfelem umów komercyjnych, prowadzi do niespełnienia kryterium 90%. Niespełnienie tego kryterium skutkuje brakiem podstaw prawnych do zastosowania trybu in-house.
Spółka „Jesteśmy Eko" musi wykazać, że co najmniej 90% jej całkowitej działalności jest realizowane na rzecz kontrolującego ją Związku Gmin lub innych podmiotów przez niego kontrolowanych. „Jesteśmy Eko" jest spółką nowo utworzoną i nie dysponuje danymi historycznymi z trzech lat poprzedzających udzielenie zamówienia. Związek Gmin musi zatem polegać na prognozie handlowej dotyczącej działalności spółki. Skoro reorganizacja (powołanie spółki „Jesteśmy Eko") została dokonana dla pozoru, jedynie w celu sztucznego spełnienia progu 90% działalności, a tym samym prognoza handlowa nie jest wystarczająco wiarygodna lub realistyczna, warunek działalności nie zostanie uznany za spełniony.
Niespełnienie wymogu odsetka działalności ab initio ma daleko idące konsekwencje. Wykazanie, że reorganizacja została przeprowadzona dla pozoru, automatycznie prowadzi do stwierdzenia niespełnienia wymogu procentu działalności, niezależnie od formalnej poprawności prognozy. Zatem, udzielenie zamówienia in-house na podstawie pośpiesznej i nierealistycznej prognozy finansowej, która następnie okaże się błędna, podważa legalność udzielenia zamówienia ex tunc, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
Nieprawidłowości w zakresie obowiązku przeprowadzenia negocjacji
Zgodnie z przepisami wskazanymi w petitum, Zamawiający był zobowiązany zaprosić wykonawcę do negocjacji oraz faktycznie je przeprowadzić. W sprawie takie działania wobec Jesteśmy EKO nie miały miejsca – a czynności, na które powołuje się Zamawiający, mają charakter wyłącznie pozorny i nie spełniają ustawowych standardów.
Negocjacje w trybie in-house pełnią trzy zasadnicze funkcje:

1. pozwalają ocenić, czy wykonawca dysponuje zasobami niezbędnymi do prawidłowej realizacji zamówienia,
2. umożliwiają weryfikację, czy wykonawca nie podlega przesłankom wykluczenia (art. 108 Pzp),
3. służą ustaleniu warunków współpracy przez wynegocjowanie treści przyszłej umowy.

Obowiązki Zamawiającego w tym zakresie wynikają m.in. z art. 217 ust. 2 Pzp, zgodnie z którym Zamawiający może, a w przypadku trybu in-house – powinien, żądać oświadczeń o braku podstaw wykluczenia oraz dokumentów potwierdzających zdolność wykonawcy do realizacji zamówienia. Zaniechanie przeprowadzenia realnych negocjacji potwierdza ogólną wadliwość postępowania – Zamawiający zastosował tryb in-house w sposób całkowicie dowolny, bez przeprowadzenia jakichkolwiek analiz dotyczących zdolności Jesteśmy EKO do wykonania zamówienia, co pozostaje w związku z innymi zarzutami wskazanymi w odwołaniu. Brak negocjacji jest zatem nie tylko naruszeniem proceduralnym, lecz także dowodem na to, że Zamawiający nie ustalił, czy spółka in-house posiada odpowiednie zasoby, doświadczenie i potencjał do realizacji zamówienia.
Zarzuty nieważności czynności na podstawie przepisów szczególnych:
Brak uchwały Zgromadzenia Związku podejmowanej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej
Zamawiający – Celowy Związek Gmin „Eko-Logiczni" – opublikował ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy in-house, nie posiadając ustawowego upoważnienia do wyboru formy wykonywania zadania własnego w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej (UGK) wynika jednoznacznie,
że wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy
lub zgromadzenie związku międzygminnego) jest właściwy do podjęcia uchwały dotyczącej:

1. wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej,
2. wyboru form organizacyjno-prawnych wykonywania zadań własnych.

Związek Ekologiczny nie podjął uchwały, która:

- obejmowałaby wszystkie gminy członkowskie,
- dotyczyłaby powierzenia odbioru odpadów spółce Jesteśmy EKO,
- określałaby formę prowadzenia gospodarki komunalnej w zakresie objętym ogłoszeniem.

Brak takiej uchwały stanowi działanie z przekroczeniem kompetencji i bez podstawy prawnej, co potwierdza utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych (m.in. WSA Olsztyn, I SA/Ol 458/11; WSA Wrocław, II SA/Wr 169/05) Powierzenie spółce komunalnej zadania odbioru odpadów stanowi zmianę sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej – a więc wymaga podjęcia specjalnej uchwały organu stanowiącego. Zaniechanie jej podjęcia czyni czynność Zamawiającego z […] nieważną z mocy prawa jako dokonaną bez umocowania ustawowego oraz z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W konsekwencji ogłoszenie
o zamiarze zawarcia umowy in-house powinno zostać unieważnione.
Niedopuszczalna pomoc publiczna.
Udzielenie zamówienia in-house wiąże się z przyznaniem podmiotowi publicznemu (Jesteśmy EKO) gwarantowanej rekompensaty finansowej za świadczenie usług w interesie publicznym. Aby ta rekompensata nie została uznana za niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu
art. 107 TFUE, musi być zgodna z kryteriami określonymi w tzw. Teście Altmark. Kluczowe ryzyko prawne wynika z niespełnienia czwartego kryterium Testu Altmark, które wymaga,
aby rekompensata nie przekraczała kosztów, jakie poniósłby efektywny, prawidłowo zarządzany operator, wyłoniony w drodze konkurencyjnej procedury przetargowej.
W przypadku braku przetargu (jak w trybie in-house), konieczne jest przeprowadzenie analizy kosztów zgodnej z zasadą MEOP (Market Economy Operator Principle). Całkowity brak jakichkolwiek analiz TCO, porównawczych czy konsultacj rynkowych uniemożliwia weryfikację, czy warunki finansowe oferowane Jesteśmy EKO są rynkowe. W konsekwencji, przyznana Jesteśmy EKO rekompensata za świadczenie usług publicznych,
bez udokumentowania jej zgodności z testem MEOP, może zostać uznana przez Komisję Europejską za niedozwoloną pomoc publiczną, niezgodną z rynkiem wewnętrznym. To rodzi ryzyko żądania zwrotu całości otrzymanego dofinansowania wraz z odsetkami.
Subsydiowanie skrośne (Cross-Subsidization)
Naruszenie art. 107 TFUE wiąże się z działalnością Jesteśmy EKO na otwartym rynku. Nowa spółka, Jesteśmy EKO ma przejąć od GKB zorganizowaną część przedsiębiorstwa,
w tym majątek (pojazdy) oraz portfel ponad 400 umów z klientami komercyjnymi, takimi jak duże sieci handlowe, oraz umowy z co najmniej 8 innymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST) spoza ZCG.
W świetle orzecznictwa TSUE (np. C-553/15 Irgita), jeżeli podmiot publiczny korzysta
z gwarantowanej rekompensaty za usługi publiczne (pochodzącej z zamówienia in-house),
a jednocześnie prowadzi działalność komercyjną na otwartym rynku, istnieje wysokie ryzyko subsydiowania skrośnego (cross-subsidization). Oznacza to, że środki publiczne przeznaczone na zadania publiczne mogłyby finansować aktywa wykorzystywane
w działalności rynkowej (np. zakup i eksploatację pojazdów z logo GKB 2 używanych
do obsługi klientów komercyjnych).
Bez rzetelnej, udokumentowanej metodologii alokacji kosztów (która jest niemożliwa
do przeprowadzenia bez analizy TCO), nie ma możliwości wykluczenia, że Jesteśmy EKO będzie subsydiować swoją działalność komercyjną ze środków publicznych, co stanowiłoby jaskrawe naruszenie reguł konkurencji i niedozwoloną pomoc publiczną. Brak analizy TCO wykracza poza zwykłe niedopatrzenie proceduralne. W kontekście istnienia aktywnego konkurenta (Odwołujący) i szerokiej działalności komercyjnej Jesteśmy EKO, zaniechanie
to sugeruje intencjonalne działanie ZCG mające na celu uniknięcie formalnego udokumentowania faktu, że tryb konkurencyjny mógłby być tańszy, lub że przyznana rekompensata jest zawyżona. Instrumentalizacja luki prawnej, jaką jest tryb in-house,

do utrzymania nieuczciwej przewagi konkurencyjnej, świadomie ignorując obowiązki wynikające z prawa UE i Pzp, wskazuje na to, że decyzja jest ukierunkowana
na monopolizację rynku, a nie optymalizację publiczną. Analiza finansowa ujawnia, że koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w ZCG stale rosną (wzrost kosztów zagospodarowania z ok. 6,5 mln zł w 2022 r. do 6 mln zł w I półroczu 2025 r.), a system
w dalszym ciągu się nie bilansuje, generując miesięczny deficyt rzędu 100 tys. zł.
Ta sytuacja finansowa sugeruje, że Jesteśmy EKO jest ekonomicznie zmuszona
do prowadzenia szerokiej działalności komercyjnej (ponad 400 umów) i na rzecz innych JST, aby zbilansować swój system. Fakt, że bilansowanie systemu zależy od przychodów zewnętrznych, dowodzi, że ZCG od początku wiedział lub powinien był wiedzieć, że Jesteśmy EKO przekroczy limit 10% działalności zewnętrznej. W tym kontekście, zaniechanie analizy TCO oraz testu 90% jest celowym działaniem mającym na celu uniknięcie formalnego udokumentowania tej fundamentalnej niezgodności z Pzp, co potwierdza bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem Art. 44 UFP a materialnymi przesłankami Pzp.
Nie budzi wątpliwości, że udzielenie zamówienia bezpośredniego na rzecz spółki Jesteśmy EKO stanowi formę uprzywilejowania jednego przedsiębiorcy kosztem pozostałych uczestników rynku. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, pomoc publiczna obejmuje każde wsparcie przyznawane przez państwo lub przy użyciu zasobów publicznych, które:

1. sprzyja określonemu przedsiębiorstwu lub produkcji określonych usług,
2. zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji,
3. wpływa na handel między państwami członkowskimi.

Powierzenie zamówienia in-house spełnia każde z powyższych kryteriów:

- następuje przy wykorzystaniu zasobów publicznych,
- zapewnia Jesteśmy EKO uprzywilejowaną pozycję rynkową,
- eliminuje konkurencję i zamyka rynek dla przedsiębiorców z innych państw UE,

co oznacza, że czynność ta ma charakter pomocy publicznej w rozumieniu prawa UE.

Art. 14 TFUE dodatkowo określa ramy, w jakich państwa członkowskie mogą świadczyć
lub finansować usługi w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG). Chociaż Traktat potwierdza ich znaczenie dla spójności społecznej i terytorialnej, to jednocześnie:

- podkreśla konieczność działania w granicach kompetencji,
- wymaga, aby usługi były świadczone na podstawie jasnych zasad gospodarczych i finansowych,
- zastrzega, że reguły te są określane w przepisach unijnych, a państwa członkowskie mogą organizować UOIG tylko z poszanowaniem Traktatów.

Zamawiający nie wykazał, w jaki sposób powierzenie zadania Jesteśmy EKO spełnia warunki art. 14 TFUE ani nie przeprowadził analizy wpływu udzielenia zamówienia na konkurencję oraz na sektor prywatny. Brak tej analizy oraz brak notyfikacji potencjalnej pomocy publicznej do Komisji Europejskiej prowadzi do oczywistego naruszenia art. 107 i 14 TFUE oraz zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego. Stosownie do przepisów Dyrektywy 2014/24/UE możliwość wyłączenia spod reguł konkurencyjnych danego zamówienia przez zlecenie bezpośrednie – „in-house"- dotyczy m.in. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG). Natomiast zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej nie można mówić o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli są one zapewniane przez rynek na odpowiednim poziomie, w szczególności, jeżeli pewne jest,
że dana usługa jest powszechnie dostępna w sensie geograficznym a cena za nabycie danej usługi nie blokuje możliwości jej nabycia.
Komisja, w wydawanych dokumentach wiele razy zwracała uwagę na powiązanie UOIG
z następującymi okolicznościami:

1) na rynku nie istnieje wystarczająca podaż usług lub usługi świadczone są na poziomie niższym niż wymagany przez organy administracyjne (państwo członkowskie),
2) usługa nie jest „samofinansująca się" - koszty świadczenia usługi na wymaganym poziomie przewyższają możliwości nabywców usług (np. służba zdrowia, uruchomienie linii transportowej mimo jej nierentowności, itp.).

- jednocześnie wskazując, że nie jest prawidłowe obejmowanie UOIG tych usług, co do których istnieje podaż na rynku na wymaganym poziomie i przy odpowiedniej infrastrukturze. Budowanie infrastruktury równoległej i organizowanie świadczenia (również odpłatnego) „obok" funkcjonującego na rynku nie może korzystać z przywilejów SGEI, a przede wszystkim z możliwości uznania, że takie działanie nie stanowi naruszenia konkurencji przez niedopuszczalną pomoc publiczną na rzecz publicznych przedsiębiorstw (art. 107 TFUE) .

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, o UOIG można mówić jedynie wówczas,
gdy są to usługi, których żadne przedsiębiorstwo, ze względu na swój interes gospodarczy,
w ogóle nie zdecydowałoby się świadczyć lub nie zdecydowałoby się świadczyć na tych samych warunkach lub w tym samym zakresie bez interwencji publicznej, w jakim usługa
ta jest świadczona przez podmiot, któremu została zlecona przy zachowaniu interwencji publicznej.

Odwołujący zatem jednoznacznie stwierdza, że rozważałby świadczenie usługi objętej postępowaniem za cenę wskazaną jako wartość przedmiotowego zamówienia powiększoną
o należny podatek VAT.

Utworzenie monopolu.

Udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki na rzecz spółki Jesteśmy EKO prowadzi
w praktyce do utworzenia monopolu w zakresie odbioru odpadów od mieszkańców wszystkich gmin Związku. W ekonomicznym znaczeniu monopol oznacza rynek, na którym działa wyłącznie jeden podmiot, a konkurenci są pozbawieni możliwości wejścia na rynek wskutek barier prawnych lub faktycznych. Dokładnie taki skutek wywołuje czynność Zamawiającego.

Tymczasem zgodnie z art. 216 ust. 3 Konstytucji RP: „Ustanowienie monopolu następuje
w drodze ustawy". Reguła ta – będąca gwarancją wolności gospodarczej i przejrzystości rynku – wyklucza możliwość kreowania monopolu przez decyzje administracyjne, ogłoszenia
czy uznaniowe działania zamawiającego. Monopolizacja sektora usług komunalnych nie może odbywać się w oparciu o pojedyncze czynności proceduralne, zwłaszcza jeśli nie poprzedza ich uchwała organu stanowiącego i brak jest ustawowego upoważnienia do takiego działania.

Gmina (a w tej sprawie – Związek) rzeczywiście posiada szeroką swobodę w wyborze sposobu realizacji zadań własnych. Jednak nawet ta swoboda nie obejmuje prawa do tworzenia monopolu w drodze decyzji quasi-administracyjnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych (m.in. WSA Olsztyn, I SA/Ol 458/11) jednoznacznie wskazuje, że wybór formy organizacyjnej gospodarki komunalnej wymaga szczególnej ostrożności i uwzględnienia uwarunkowań rynkowych. Wprowadzenie monopolu w oparciu o czynność zamówieniową, a nie w drodze ustawy, stanowi zatem naruszenie Konstytucji oraz zasad ustroju JST.

Zamawiający przez przyznanie wyłączności Jesteśmy EKO – zamknął rynek i całkowicie wyeliminował konkurencję. Taki skutek nie tylko jest niedopuszczalny na gruncie Konstytucji, lecz również pozostaje w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE, nawet przedsiębiorstwa wykonujące usługi w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG/SGEI) lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają regułom konkurencji Traktatów – w takim zakresie, w jakim nie uniemożliwia to wykonywania powierzonych zadań. Państwo członkowskie nie może zatem tworzyć monopolu
ani przyznawać wyłączności w sposób, który nie spełnia warunków prawa UE, zwłaszcza
w zakresie:

- braku analizy rynkowej,
- braku proporcjonalności,
- braku oceny wpływu na handel wewnętrzny,
- braku notyfikacji pomocy publicznej (art. 107 TFUE),
- braku transparentności i otwarcia rynku dla przedsiębiorców z innych państw UE.

Zamawiający nie wykazał spełnienia żadnego z powyższych warunków. W konsekwencji czynność polegająca na przyznaniu Jesteśmy EKO wyłączności de facto kreuje monopol
w sposób sprzeczny:

1. z art. 216 ust. 3 Konstytucji RP,
2. z art. 106 ust. 2 TFUE,
3. z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Skoro ustanowienie monopolu może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, a nie w wyniku uznaniowej czynności zamawiającego, to ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z Jesteśmy EKO – prowadzące do powstania monopolu – jest czynnością nieważną z mocy prawa.
Pozostałe naruszenia Pzp:
Jakość usług, efekty zamówienia, analiza potrzeb.
Zgodnie z art. 83 Pzp Zamawiający ma obowiązek przeprowadzenia analizy potrzeb
i wymagań przed wszczęciem każdego postępowania – również tego prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp. Przepisy nie przewidują
dla tego trybu żadnego wyłączenia. Analiza obejmuje co najmniej:

1.zbadanie możliwości realizacji potrzeb przy użyciu zasobów własnych;
2.rozeznanie rynku obejmujące:

a)alternatywne środki zaspokojenia potrzeb,
b)możliwe warianty realizacji zamówienia lub stwierdzenie, że istnieje tylko jeden wariant;

3.określenie dla każdego wariantu:

a)wartości szacunkowej,
b)możliwości podziału zamówienia
c)przewidywanego trybu,
d)aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych,
e)ryzyk związanych z udzieleniem i realizacją zamówienia.

Ponadto z art. 17 PZP wynika obowiązek działania zgodnie z zasadą efektywności, co wymaga porównania różnych sposobów osiągnięcia celu postępowania i wyboru rozwiązania najlepszego z punktu widzenia interesu publicznego, a nie interesu jednego wykonawcy.
W tym postępowaniu:

–nie przeprowadzono żadnego rozeznania rynku,
–nie porównano alternatywnych sposobów wykonania zamówienia,
–nie zbadano wariantów realizacji usługi,
–nie oceniono możliwości zaspokojenia potrzeb przy użyciu zasobów własnych,
–nie przeanalizowano ryzyk, kosztów ani wpływu na rynek,
–nie określono „najlepszego wariantu" realizacji zamówienia,
–nie sporządzono analizy w sposób wymagany ustawowo lub nie opublikowano
jej w sposób umożliwiający weryfikację przez wykonawców.

Zamiast tego Zamawiający faktycznie ograniczył analizę do jednego wariantu – powierzenia zamówienia spółce Jesteśmy EKO. Kryterium to nie ma charakteru obiektywnego
ani ustawowego i nie może zastąpić analizy interesu publicznego, wymaganego przez art. 17 i 83 Pzp. Wskazuje to na z góry przyjęty kierunek działania, sprzeczny z zasadą efektywności i konkurencyjności. Brak wykonania analizy potrzeb i wymagań stanowi naruszenie:

–art. 83 ust. 1–3 Pzp,
–art. 17 Pzp,
–art. 44 ust. 3 Ufp (zasada gospodarności),
–zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców.

Czynność wszczęcia postępowania i publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy została dokonana bez ustawowej podstawy faktycznej, co prowadzi do jej nieważności jako czynności sprzecznej z bezwzględnie obowiązującymi przepisami PZP.
Faktyczne zaniechanie podziału zamówienia na części.
Zgodnie z wyrokiem KIO z 1 października 2020 r. (KIO 2223/20), zamawiający posiada prawny obowiązek dokonania podziału zamówienia na części w szczególności w sytuacji, gdy tego rodzaju działanie będzie prowadzić do rozwoju uczciwej konkurencji na rynku. Rozwój konkurencyjności dotyczy przede wszystkim możliwości wzięcia udziału w

postępowaniu MŚP. W tej sprawie tego rodzaju podział jest ponadto zarówno dopuszczalny z prawnego punktu widzenia, jak i faktycznego. Brak wyjaśnienia przez Zamawiającego powodów niedokonania podziału zamówienia na mniejsze części skutkuje brakiem możliwości weryfikacji tego, jakimi przesłankami kierował się Zamawiający w ustanowieniu tak szerokiego przedmiotu zamówienia.

Naruszenie art. 6d ust. 4 Ucpg

Zgodnie z art. 112 ust. 1 Pzp zamawiający zobowiązany jest do określenia warunków udziału w postępowaniu – w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania umowy. Z tym przepisem
w zamówieniach publicznych w przedmiocie odbioru odpadów komunalnych koresponduje
art. 6d ust. 4 Ucpg. Wskazany przepis stanowi, że w tego rodzaju sytuacjach (zamówienie
na odbiór odpadów) konieczne jest określenie przez zamawiającego w dokumentach zamówienia określonych informacji. Tymczasem Zamawiający w niniejszej sprawie nie wskazał w dokumentacji szeregu obligatoryjnych wymogów.

Brak zezwoleń i zdolności (potencjału).

Konsekwencją braku należytego określenia wymagań stawianych wykonawcy (Zarzut 18) jest wybór podmiotu nieposiadającego odpowiednich uprawnień do wykonywania działalności.

Obowiązek przeprowadzenia przetargu.

Art. 6c ust. 1–2 Ucpg wyróżnia trzy kategorie nieruchomości, z których odbierane są odpady komunalne:

1. nieruchomości zamieszkałe,
2. nieruchomości niezamieszkałe,
3. nieruchomości tzw. „mieszane” – częściowo zamieszkałe i częściowo niezamieszkałe (art. 6c ust. 2b Ucpg).

System prawny przewiduje odmienne zasady udzielania zamówień publicznych w zależności od tego, które kategorie nieruchomości obejmuje zamówienie.

Zgodnie z art. 6c ust. 2a Ucpg, jeżeli zamówienie dotyczy wyłącznie nieruchomości niezamieszkałych – zamawiający ma obowiązek przeprowadzenia przetargu. Jeszcze bardziej restrykcyjna jest jednak regulacja art. 6d ust. 1a Ucpg, który stanowi, że jeżeli zamówienie obejmuje łącznie odbiór odpadów z nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych (a także mieszanych), organizacja przetargu jest obowiązkowa.

Przepisy te nie pozostawiają pola interpretacyjnego:

- „nieruchomości mieszane” traktowane są jako obejmujące w części nieruchomości niezamieszkałe,
- właściciele nieruchomości mieszanych ponoszą opłaty według zasad dotyczących nieruchomości niezamieszkałych (art. 6j ust. 4 Ucpg), co jednoznacznie potwierdza,
  że ich odbiór podlega tym samym regułom proceduralnym.

Zatem w przypadku, gdy przedmiot zamówienia obejmuje łącznie nieruchomości zamieszkałe, niezamieszkałe oraz mieszane, Zamawiający – zgodnie z art. 6d ust. 1a Ucpg – ma obowiązek przeprowadzić postępowanie w trybie przetargowym.

Zamawiający objął swoim zamiarem odbiór odpadów ze wszystkich trzech kategorii nieruchomości. Oznacza to, że wyłączenie trybu przetargowego przez zastosowanie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp (in-house) jest prawnie niedopuszczalne, a podjęta czynność została dokonana z naruszeniem bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 6d ust. 1a Ucpg. Konsekwencją jest obowiązek unieważnienia czynności wszczęcia postępowania in-house oraz nakaz przeprowadzenia konkurencyjnego przetargu.

Konsekwencje wtórne: naruszenia prawa administracyjnego i funduszy UE

Brak rzetelnej analizy trybu in-house i towarzyszące mu wadliwe działania restrukturyzacyjne ujawniają poważne naruszenia przepisów prawa administracyjnego, odpadowego oraz dotyczących wykorzystania funduszy unijnych.

Nieważność Umowy In-house (Art. 457 Pzp)

Bezpośrednią konsekwencją naruszenia materialnych przesłanek in-house (Art. 214 Pzp,
w szczególności kryterium 90%) jest ryzyko unieważnienia czynności prawnej zawarcia umowy o zamówienie. Zgodnie z Art. 457 Pzp, jeżeli zamawiający udzielił zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia ustawowych przesłanek, czynność zawarcia umowy jest zagrożona nieważnością/unieważnieniem. Zawarcie takiej umowy wbrew przepisom Pzp może także skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Naruszenia w zakresie prawa odpadowego (ustawa o odpadach)

Restrukturyzacja spółki GK Błażowa (GKB) i utworzenie Jesteśmy EKO (Jesteśmy EKO) doprowadziła do poważnych naruszeń w zakresie zezwoleń administracyjnych

na prowadzenie działalności odpadowej. Spółka Jesteśmy EKO powołuje się na decyzję OS-III.7244.19.2024.SP, pierwotnie wydaną dla GKB. Podział przez wydzielenie (Art. 529 KSH) nie powoduje automatycznej sukcesji uniwersalnej w zakresie praw administracyjnych. Prawa wynikające z decyzji środowiskowej lub odpadowej mogą przejść na nowy podmiot jedynie po formalnym przeniesieniu przez organ (Art. 190 ustawy o odpadach) lub po wydaniu nowej decyzji. Wszystko to prowadzi do wniosku, że Jesteśmy EKO prowadzi działalność odpadową bez wymaganego zezwolenia. Stanowi to naruszenie art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach oraz podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach. Za prowadzenie działalności bez wymaganego zezwolenia grozi kara administracyjna w wysokości od 10 000 do 1 000 000 zł. Udzielenie zamówienia in-house podmiotowi nieposiadającemu ważnej podstawy prawnej do jego realizacji byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami Pzp. Dodatkowo, posługiwanie się przez Jesteśmy EKO numerem decyzji wydanej dla innego podmiotu, w kontekście jednoczesnego używania pojazdów z logotypem GKB, może być kwalifikowane jako wprowadzenie w błąd kontrahentów i budzić zastrzeżenia w zakresie Art. 10 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dotyczącego oznaczenia przedsiębiorcy). Posługiwanie się cudzą decyzją administracyjną bez podstawy prawnej rodzi również potencjalne ryzyko odpowiedzialności karnej na podstawie Art. 183 §1 Kodeksu karnego (kara pozbawienia wolności do 2 lat).

Naruszenie warunków trwałości projektu unijnego

GKB była beneficjentem dotacji unijnej na rozbudowę PSZOK.

Zgodnie z Art. 71 Rozporządzenia 1303/2013 (dot. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych), beneficjent ma obowiązek utrzymania trwałości projektu przez okres 5 lat od jego zakończenia. Przeniesienie działalności objętej projektem (prowadzenie PSZOK) na nową spółkę Jesteśmy EKO, bez formalnej zgody instytucji zarządzającej i w kontekście utraty lub nieformalnego przeniesienia decyzji odpadowej, oznacza naruszenie warunków trwałości projektu. Konsekwencją tego naruszenia jest obowiązek zwrotu całości lub części dofinansowania (566 355,03 zł w przypadku projektu nr 776654) oraz ryzyko wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Art. 9 pkt 1 UONDFP).

Zarzut dotyczący nieskutecznego nabycia udziałów w spółce Jesteśmy Eko sp. z o.o. przez Celowy związek gmin „Eko-Logiczni" przed dniem ogłoszenia przetargu 7 listopada 2025 r.

Naruszenia po stronie Zbywcy – Gminy Miejskiej Błażowa

1. Przekroczenie uprawnień przez Burmistrza Gminy Błażowa

Należy podnieść, że odwołujący nie był w stanie odnaleźć uchwały organu stanowiącego Gminy Miejskiej w Błażowej wyrażającej zgodę na wystąpienie przez Gminę Błażowa ze spółki, co zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym należy do wyłącznej właściwości rady gminy. 6 listopada 2025 r., na stronie internetowej blazowa.com.pl pojawiła się jedynie Informacja o zbyciu całości udziałów Gminy Błażowa w Jesteśmy EKO sp. z o.o. na rzecz Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni". Wedle tej informacji, Burmistrz Błażowej miał dokonać darowizny 100% udziałów w spółce Jesteśmy Eko sp. z o.o., opierając się na Uchwale nr XIX/160/2025 Rady Miejskiej w Błażowej z 10 września 2025 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach handlowych. Uchwała ta wprowadziła ogólną „zasadę zbywania udziałów", zwalniającą Burmistrza z obowiązku uzyskiwania zgody Rady Miejskiej w Błażowej na zbycie udziałów lub akcji, o ile wymóg taki nie wynika z przepisów odrębnych (por. par. 4.1. uchwały nr XIX/160/2025 Rady Miejskiej w Błażowej z 10 września 2025 r.). Uchwałę tę podjęto jeszcze przed zawiązaniem/powstaniem spółki Jesteśmy EKO. Jak bowiem wynika z odpisu pełnego z krajowego Rejestru Sądowego dla spółki Jesteśmy Eko, została ona zarejestrowana w rejestrze przedsiębiorców KRS 31 października 2025 r., na podstawie aktu notarialnego z 15 października 2025 r.

Należy przy tym zaznaczyć, że 10 września 2025 r. Rada Miejska w Błażowej podjęła jeszcze kolejną uchwałę o numerze 161 (uchwała nr XIX/160/2025). To ta uchwała dotyczyła zgody na dokonanie podziału spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej spółka z o.o. przez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na nową spółkę w zamian za udziały.

Zestawienie ze sobą Uchwały nr XIX/160/2025 (ogólne zasady zbywania) oraz Uchwały nr XIX/161/2025 (zgoda na utworzenie nowej spółki), podjętych na tej samej sesji 10 września 2025 r., prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Błażowej nie wyraziła woli zbycia (a tym bardziej darowizny) udziałów w nowo tworzonej spółce Jesteśmy EKO. Gdyby intencją Rady było natychmiastowe przekazanie nowej spółki na rzecz Związku, zapis taki powinien znaleźć się wprost w Uchwale nr XIX/161/2025 (dotyczącej tej konkretnej spółki). Tymczasem uchwała ta ogranicza się wyłącznie do zgody na utworzenie podmiotu i objęcie udziałów przez Gminę. Milczenie Rady w

przedmiocie dalszych losów udziałów oznacza, że decyzja ta została zarezerwowana do odrębnego rozstrzygnięcia. Wykorzystanie przez Burmistrza ogólnej Uchwały nr XIX/160/2025 (i to podjętej przed uchwałą nr 161) jako podstawy do zbycia 100% udziałów jest prawnie nieskuteczne z uwagi na zastrzeżenie zawarte w jej § 4 ust. 1. Przepis ten zwalnia z obowiązku uzyskania zgody Rady jedynie wtedy, „o ile wymóg taki nie wynika
z przepisów odrębnych". W niniejszej sprawie taki przepis odrębny bezwzględnie obowiązuje – jest to art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi lex specialis i zastrzega do wyłącznej właściwości rady gminy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych dotyczących „tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich".
Zbycie 100% udziałów w spółce jest tożsame z „wystąpieniem ze spółki" w rozumieniu ustawy ustrojowej. Kompetencja ta (wystąpienie) nie jest objęta zakresem „zasad zbywania udziałów" (uregulowanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy), lecz stanowi odrębną, strategiczną decyzję ustrojową (lit. f ustawy), której Rada nie może skutecznie delegować na organ wykonawczy
w drodze uchwały o charakterze generalnym. Burmistrz, dokonując darowizny całości udziałów bez dedykowanej uchwały o wystąpieniu ze spółki, naruszył wyłączną kompetencję Rady Gminy, co skutkuje nieważnością czynności prawnej zbycia udziałów.
Odwołujący podnosi, że wymóg uzyskania zgody na zbycie udziałów wprowadza przywołany wyżej art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym. Zbycie 100% udziałów jest tożsame z wystąpieniem gminy ze spółki i wymaga odrębnej uchwały Rady Gminy.
Brak wymogu zgody Rady Gminy można byłoby rozważać w sytuacji, gdyby Gmina zbywała część swoich udziałów w spółce, a nie całość. A zatem Burmistrz działał bez wymaganej prawem zgody organu stanowiącego, co czyni umowę darowizny nieważną. Niezależnie
od powyższego, przywołana wyżej uchwała XIX/160/2025 Rady Miejskiej w Błażowej
z 10 września 2025 r. w par. 4.1. mówi o braku wymogu zgody „na zbycie udziałów",
co przypuszczalnie oznacza czynność odpłatną (sprzedaż), zgodną z zasadami gospodarności. Przekazanie majątku o wartości ponad 10,6 mln zł w drodze darmowej darowizny jest czynnością nadzwyczajną, bez ekwiwalentu. Brak wyraźnej uchwały Rady Gminy wyrażającej zgodę na uszczuplenie majątku Gminy o tak znaczną kwotę narusza zasady dyscypliny finansów publicznych i wykracza poza granice zwykłego zarządu mieniem komunalnym.
Trzeba uwzględnić, że na gruncie art. 18 ustawy o samorządzie gminnym intencja ustawodawcy była ochrona majątku gminy i zapobieżenie podejmowanie samodzielnych decyzji przez wójta (burmistrza), bez zgody Rady Gminy w zakresie pozbywania się, zwłaszcza istotnych składników majątku gminy. A zatem uchwała nr 160 nie mogła być podstawą do rozdysponowania (rozdania) majątku spółki, która we wrześniu 2025 roku jeszcze nie istniała. W konsekwencji, skoro nie doszło do skutecznego (ważnego) zbycia udziałów przez Gminę Błażowa (brak wymaganej ustawą uchwały o wystąpieniu ze spółki),
to Związek Gmin „Eko-Logiczni" nie nabył skutecznie statusu wspólnika (właściciela) spółki Jesteśmy EKO. Oznacza to, że publikacji ogłoszenia o zamówieniu (7 listopada 2025 r.) Zamawiający (Związek) nie sprawował nad wykonawcą (spółką) wymaganej prawem kontroli analogicznej, co czyni udzielenie zamówienia w trybie in-house niedopuszczalnym.
Naruszenia po stronie Nabywcy – Celowy Związek Gmin "Eko-Logiczni"
Wadliwość Uchwały nr XIII/54/2025 Zgromadzenia Celowego Związku Gmin "EkoLogiczni"
z 4 listopada 2025 r.; Brak zgody Zgromadzenia związku gmin na nabycie udziałów w spółce przez zarząd
Uchwała nr XIII/54/2025 Zgromadzenia Celowego Związku Gmin "Eko-Logiczni" z 4 listopada 2025 r. w par. 1 stanowi, że Zgromadzenie „wyraża wolę przystąpienia do spółki Jesteśmy Eko spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Błażowej"; przy tym należy podkreślić, że „wola przystąpienia" to jedynie deklaracja intencyjna, a nie prawnie skuteczna zgoda na dokonanie konkretnej czynności prawnej (zawarcia umowy darowizny). Podkreślenia wymaga również, że nie tylko w samej treści uchwały jest mowa o „woli przystąpienia", ale również jej uzasadnienie wskazuje, że „Niezbędna jest jednak zgoda Zgromadzenia na przystąpienie przez Związek do spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o.". Nadto przystąpienie do spółki to inna sytuacja niż nabycie jej udziałów w drodze darowizny. Przystąpienie to dołączenie
do istniejącego kręgu wspólników spółki, a nie uzyskanie statusu wspólnika na skutek przejęcia całości udziałów od dotychczasowego wspólnika, czym jest nabycie udziałów.
Tym samym powołana w uchwale podstawa prawna, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f Usg jest błędna, nabycie istniejących udziałów od Gminy Błażowa to nabycie pochodne, a nie przystąpienie. Jednocześnie przywołana w punkcie 2.1. uchwała nie określa warunków nabycia, essentialia negotii wartości majątku ani formy prawnej (darowizna). Nie wskazuje, że nabycie nastąpi
w drodze darowizny, nie określa wartości nabywanych udziałów (która wynosi ponad 10 mln zł wg informacji Burmistrza) ani liczby udziałów. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że organ stanowiący nie może udzielić organowi wykonawczemu zgody „in blanco".

Zatem zarząd Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni” zawarł umowę darowizny
bez wymaganej prawem zgody organu stanowiącego związku, co skutkuje nieważnością
tej czynności.

Zgromadzenie Celowego Związku Gmin "Eko-Logiczni" nie wyraziło zgody na konkretną umowę darowizny o wartości ponad 10 mln zł, lecz jedynie ogólną wolę przystąpienia do spółki. W świetle rygorów gospodarowania mieniem publicznym, jest to wada istotna.

Działanie Zarządu Celowego Związku Gmin "Eko-Logiczni" bez tytułu prawnego

4 listopada 2025 r. Zarząd Celowego Związku podjął uchwały nr X/28/2025 w sprawie wskazania członków Rady Nadzorczej spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o. i X/29/2025 w sprawie wskazania członka zarządu spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o., działając już „jako jedyny wspólnik”. Podczas gdy dopiero tego samego dnia 4 listopada 2025 r. Zgromadzenie wyraziło jedynie wolę przystąpienia do spółki. Zarówno prawnie i fizycznie niezwykle trudnym, a wręcz niemożliwym jest, aby w tym samym dniu Zarząd zdążył uzyskać zgodę Zgromadzenia (której brak), zawrzeć umowę darowizny w przepisanej formie i skutecznie objąć udziały, by móc wykonywać prawa właścicielskie.

Pozorność kontroli – fasadowość wyboru władz spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o.

Zarząd Związku uchwałami z 4 listopada 2025 r. rzekomo „wskazał kandydata” na Prezesa (P.M.) i członków Rady Nadzorczej. Jednak te same osoby zostały już powołane na te funkcje 16 października 2025 r. przez Gminę Błażowa, co odzwierciedla wpis do rejestru przedsiębiorców KRS spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o. z 31 października 2025 r. Celowy Związek Gmin nie miał żadnego realnego wpływu na dobór kadr – jedynie „potwierdził” stan faktyczny ustalony przez Gminę Błażowa. Dowodzi to, że Związek nie kreuje strategii ani nie zarządza spółką, lecz pełni rolę figuranta, co wyklucza spełnienie warunku „decydującego wpływu” (wymóg in-house). Zamawiający zatem nie sprawował „decydującego wpływu” na spółkę, skoro kluczowe decyzje personalne zapadły bez jego udziału, zanim rzekomo stał się właścicielem.

Podsumowując, czynność prawna przeniesienia własności udziałów (darowizna), z powodu naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy o samorządzie gminnym (brak uchwały o wystąpieniu ze spółki przez Gminę Błażowa) oraz braku właściwej uchwały Zgromadzenia Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni” o zgodzie na nabycie udziałów spółki jest nieważna.

W konsekwencji Celowy Związek Gmin nie był właścicielem spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o.
7 listopada 2025 r., a zatem obiektywnie nie mógł spełniać warunku kontroli analogicznej
z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a Pzp. Postępowanie in-house zostało wszczęte bezprawnie.

Brak w RAR wniosku o wpis rejestracji zmian właścicielskich w spółce Jesteśmy Eko sp. z o.o.

Jesteśmy Eko sp. z o.o. zakładana była przy pomocy profesjonalnej kancelarii prawnej, Celowy Związek Gmin musi zdawać sobie sprawę, że ujawnienie zmian w strukturze spółki musi odbyć się w ciągu 7 dni. Podstawą prawną, która nakłada obowiązek złożenia wniosku
o wpis do Rejestru Przedsiębiorców KRS w terminie 7 dni, jest art. 22 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym - Wniosek o wpis do Rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zarząd spółki (Jesteśmy EKO sp. z o.o.) ma obowiązek zaktualizować listę wspólników w księdze udziałów i niezwłocznie zgłosić tę zmianę sądowi rejestrowemu (zgodnie z art. 188 § 3 Kodeksu spółek handlowych), przy czym termin
na złożenie wniosku do sądu wynosi właśnie 7 dni.

Z dostępnych publicznie informacji wynika, że do zbycia udziałów w spółce Jesteśmy Eko dojść musiało jeszcze przed 7 listopada 2025 r., to jest przed dniem zamieszczenia ogłoszenia o postępowaniu. A zatem najpóźniej do 13 listopada 2025 roku powinien był zostać złożony wniosek o ujawnienie w rejestrze przedsiębiorców KRS zmian wspólnika. Tymczasem
po wejściu na rządową stronę repozytorium akt rejestrowych rar.ms.gov.pl pod numerem KRS dla spółki jesteśmy Eko nadal widnieje tylko jedno postępowanie, dotyczące zarejestrowania spółki.

W ostatnim dniu na złożenie odwołania brak jest możliwości zbadania czy faktycznie doszło do skutecznego zbycia udziałów przed dniem ogłoszenia o przetargu z 7 listopada 2025 r.

Bez wniosku o wpis w KRS i bez wpisu nie ma domniemania, że właścicielem Jesteśmy Eko sp. z o.o. jest Celowy Związek Gmin. Zgodnie bowiem z art. 17. Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym:

1. Domniemywa się, że dane wpisane do Rejestru są prawdziwe.
2. Jeżeli dane wpisano do Rejestru niezgodnie ze zgłoszeniem podmiotu lub bez tego zgłoszenia, podmiot ten nie może zasłaniać się wobec osoby trzeciej działającej
   w dobrej wierze zarzutem, że dane te nie są prawdziwe, jeżeli zaniedbał wystąpić niezwłocznie z wnioskiem o sprostowanie, uzupełnienie lub wykreślenie wpisu.

Ukrywanie kluczowego dokumentu (umowy darowizny udziałów) lub zaniechanie jego ujawnienia w Rejestrze Przedsiębiorców KRS uniemożliwia wykonawcom weryfikację,
czy Zamawiający (Związek Gmin) w ogóle posiada tytuł prawny do spółki. Godzi
to w fundamentalną zasadę przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 18 ust. 1 Pzp). Wykonawcy zostali pozbawieni możliwości sprawdzenia, czy umowa darowizny jest ważna (np. czy została podpisana przez osoby umocowane, czy uzyskano wymagane zgody korporacyjne). Bez wglądu w tę umowę, zapewnienia Zamawiającego
o sprawowaniu „kontroli" są gołosłowne i nieweryfikowalne.
Zaniechanie złożenia wniosku do KRS w ustawowym terminie 7 dni nie może premiować Zamawiającego i spółki „Jesteśmy EKO". Zamawiający nie może czerpać korzyści z własnego zaniedbania (lub celowego działania), polegającego na ukrywaniu struktury właścicielskiej przed rynkiem. W świetle braku wpisu w KRS, wykonawcy działający w dobrej wierze mają prawo polegać na domniemaniu wynikającym z art. 17 ust. 1 ustawy o KRS, że właścicielem jest nadal Gmina Błażowa, a nie Związek. To Zamawiający, chcąc skorzystać z wyjątkowego trybu in-house, ma obowiązek wykazać ponad wszelką wątpliwość, że stan prawny jest zgodny z jego twierdzeniami, a nie z treścią rejestru publicznego.
Brak jawności transakcji zbycia udziałów sprawia, że kontrola spełnienia przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp staje się iluzoryczna. Skoro nie można zweryfikować momentu przejścia własności ani skuteczności tej czynności, nie można stwierdzić, czy wszczęcia postępowania Związek Gmin miał jakikolwiek wpływ na spółkę. Utrzymywanie tego stanu niepewności narusza uczciwą konkurencję, gdyż faworyzuje podmiot, którego status prawny jest niejasny
i sprzeczny z zapisami w rejestrze sądowym.
Zarzut rażącego naruszenia zasad gospodarności, celowości i rzetelności w świetle zasad gospodarowania mieniem publicznym
1. Naruszenie Zasady Gospodarności (Art. 44 ust. 3 Ufp)
Działanie Gminy należy ocenić jako niegospodarność wielkich rozmiarów. Gmina Błażowa wyzbyła się majątku o wartości ponad 10 mln zł bez uzyskania jakiegokolwiek ekwiwalentu finansowego i bez ważnego interesu publicznego, którego nie dałoby się zrealizować inaczej (np. przez przetarg). Standardem w obrocie między podmiotami publicznymi jest wnoszenie aportu (w zamian za udziały/głosy) lub sprzedaż. Darowizna przedsiębiorstwa komunalnego na rzecz związku gmin jest ekonomicznie nieuzasadniona.
Gmina Błażowa posiadała 100% udziałów w spółce matce (GKB) i w spółce wydzielonej (Jesteśmy EKO). Po darowiźnie na rzecz Związku (w którym jest jedną z 7 gmin), jej pośredni wpływ i udział w majątku drastycznie spadł (teoretycznie do 1/7, w zależności od statutu Związku), podczas gdy wkład finansowy (darowizna spółki) był w 100% po jej stronie. Gmina „zastawiła" swój majątek, by obsłużyć mieszkańców 6 innych gmin, nie otrzymując zwrotu wartości tego majątku.
Działanie Gminy należy ocenić jako działanie na szkodę jej interesu majątkowego. Gmina pozbawiła się aktywa, które mogło generować dywidendę lub zostać sprzedane.
2. Naruszenie zasady celowości i efektywności
Działanie organów musi zmierzać do osiągnięcia celu w sposób najbardziej efektywny (najlepszy efekt przy najniższych nakładach). W tej sprawie celem było udzielenie zamówienia w trybie in-house (bez przetargu), a kosztem było wyzbycie się kontroli i własności spółki
o wartości 10 mln zł. Osiągnięcie celu (zlecenie wywozu śmieci) można było zrealizować
w trybie przetargowym (konkurencyjnym), nie tracąc własności spółki. Ewentualnie Związek mógł kupić udziały, co zasiliłoby budżet Gminy. Podczas gdy wybrano ścieżkę najdroższą
dla Gminy (utrata majątku) i najbardziej ryzykowną prawnie.
3. Naruszenie zasad rzetelności i legalności (obejście prawa)
Spółka Jesteśmy Eko sp. z o.o. została wydzielona 31 października 2025 r., a już 4 listopada 2025 r. podejmowano decyzje o zmianie jej właściciela. Dowodzi to, że podział spółki GKB nie miał uzasadnienia biznesowego (gospodarczego), a jedynie inżynierię prawną pod in-house.
Jak wskazano powyżej Burmistrz dokonał darowizny (skutkującej wystąpieniem ze spółki)
w oparciu o ogólną uchwałę o „zbywaniu", omijając wymóg uzyskania celowej zgody Rady
na „wystąpienie ze spółki". Jest to naruszenie legalności działania organu wykonawczego.
W zawartej na stronie Gminy informacji o zbyciu udziałów spółki powołano się na wycenę udziałów na dzień 31 października 2025 r. Biorąc pod uwagę tempo działania (decyzje
4 listopada), rzetelność analizy tej wyceny przez radnych i Zgromadzenie Związku jest wątpliwa. Czy radni mieli czas zapoznać się z operatem szacunkowym przed wyrażeniem „woli" lub zgody?

W związku z powyższym Zamawiający opiera swoją legitymację do in-house na czynności prawnej (darowiźnie), która

jest nieważna jako sprzeczna z ustawą (art. 58 Kc w zw. z ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o finansach publicznych) oraz zasadami współżycia społecznego (rażąca niegospodarność).
30 grudnia 2025 r. Zamawiający złożył pisemną odpowiedź na odwołanie i wniósł o jego odrzucenie w zakresie zarzutów: 4.1.2, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.16, 4.4.21 oraz 4.4.22 na podstawie art. 528 pkt 1 Pzp. W pozostałym zakresie Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

W uzasadnieniu wniosku o częściowe odrzucenie odwołania Zamawiający wskazał:
Stosownie do art. 513 Pzp Odwołanie przysługuje na:

1)niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy,
2)zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy;
3)zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.

Z powyższym skorelowany jest zakres kompetencji jurydycznych Izby. Stosownie do art. 473 ust. 1 pkt 1 Pzp „Krajowa Izba Odwoławcza, zwana dalej "Izbą", jest organem właściwym do rozpoznawania odwołań w przypadkach, o których mowa w art. 513 Pzp".
Odwołujący deklaruje, że wnosi odwołanie: „od czynności podjętych przez Celowy Związek Gmin "Eko-Logiczni" (dalej też ZCG) polegających na wyborze trybu postępowania, wszczęciu postępowania oraz zamieszczeniu informacji o zamiarze zawarcia umowy w trybie z wolnej ręki" w dalszej części pisma formułuje zarzuty oraz podejmuje się ich uzasadnienia (z różnym stopniem szczegółowości).
Należy wobec powyższego wskazać również, że ustawowo określony – art. 1 Pzp – zakres normowania wskazanym aktem prawnym obejmuje i określa:

1)podmioty obowiązane do stosowania przepisów ustawy;
2)zakres wyłączeń stosowania przepisów ustawy;
3)zasady udzielania zamówień;
4)etapy przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia;
5)tryby udzielania zamówień oraz szczególne instrumenty i procedury w zakresie zamówień;
6)wymagania dotyczące umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych;
7)organy właściwe w sprawach zamówień;
8)środki ochrony prawnej;
9)pozasądowe rozwiązywanie sporów dotyczących realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego;
10)kontrolę udzielania zamówień oraz kary pieniężne.

Dodatkowo prawodawca zdefiniował – art. 7 pkt 18 Pzp – pojęcie „postępowania o udzielenie zamówienia", którym pozostaje „postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu".
W przypadku trybu z wolnej ręki - który został przez prawodawcę krajowego uznany za właściwy do udzielania zamówień wewnętrznych, mimo, że stanowią one kategorialnie odmienny model realizacji zadań publicznych (zinternalizowany) względem zamówień publicznych (model zeksternalizowany) – postępowanie o udzielenie zamówienia inicjowane jest zaproszeniem do negocjacji i wieńczy się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego (przy czym zawarcie umowy nie stanowi czynności w tym postępowaniu).
W istocie zatem środki odwoławcze względem zamiaru udzielenia zamówienia wewnętrznego winny ogniskować się wokół przesłanki w oparciu, o którą Zamawiający zamierza udzielić zamówienia wewnętrznego i na którą powołuje się wskazując swój zamiar w ogłoszeniu (art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp) oraz aspektów proceduralnych bezpośrednio i wprost związanych z Postępowaniem. Odwołujący szereg zarzutów formułuje w oderwaniu od przepisu art. 513 Pzp, co w ocenie Zamawiającego winno być rozpatrywane w perspektywie przepisu art. 528 pkt 1 Pzp, zgodnie z którym „Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy". W ocenie Zamawiającego wskazana podstawa odrzucenia

odwołania znajduje zastosowanie względem zarzutów, które oderwane są w ogóle
od stosowania przepisów Pzp, tj. zarzutów, którym w odwołaniu nadano numery: 4.3.9.; 4.3.10.; 4.3.11.; 4.3.12.; 4.3.13.
Wiązanie przez Odwołującego istoty postawionych zarzutów z regulacjami Pzp w sposób zmierzający wyłącznie do zakamuflowania ww. okoliczności, nie skutkuje modyfikacją prawdziwej natury i zakresu postawionych zarzutów.
Ponadto, wobec tego, że odwołanie przysługuje wobec czynności i zaniechań w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, odrzucenie – ewentualnie oddalenie
z uwagi na wykroczenie poza zakres odwoławczy wynikający z art. 513 Pzp – powinno dotyczyć zarzutów, które negują czynności związane z stosowaniem przepisów Pzp, jednakże nie w ramach „postępowania o udzielenie zamówienia publicznego", tj. zarzutów, którym
w odwołaniu nadano numery: 4.1.2; 4.4.14.; 4.4.15.; 4.4.16.; 4.4.21.; 4.4.22.

Po przeprowadzeniu rozprawy Izba, uwzględniając dokumentację przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym w szczególności
treść SWZ, jak również biorąc pod uwagę oświadczenia i stanowiska Stron oraz Przystępujących zawarte w odwołaniu i pismach procesowych, a także wyrażone ustnie na rozprawie i odnotowane w protokole, ustaliła i zważyła, co następuje.

W odniesieniu do zarzutów oznaczonych numerami: 4.1.2, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.16, 4.4.21 oraz 4.4.22 Izba uznała, że wypełnione zostały przesłanki określone w art. 528 pkt 1 Pzp, zgodnie z którym Izba odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy. Tym samym Izba uwzględniła wniosek Zamawiającego
o częściowe odrzucenie odwołania.
Zgodnie z art. 513 Pzp odwołanie przysługuje na:

1) niezgodną z przepisami ustawy czynność zamawiającego, podjętą w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, w tym na projektowane postanowienie umowy;
2) zaniechanie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, o zawarcie umowy ramowej, dynamicznym systemie zakupów, systemie kwalifikowania wykonawców lub konkursie, do której zamawiający był obowiązany na podstawie ustawy;
3) zaniechanie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia lub zorganizowania konkursu na podstawie ustawy, mimo że zamawiający był do tego obowiązany.

Przepis powyższy określa katalog czynności i zaniechań zamawiających, od których przysługuje odwołanie. Katalog powyższy ma zamknięty charakter – i co było szczególnie istotne w tym postępowaniu – dotyczy on wyłącznie naruszeń ustawy Pzp.
Zakres kompetencji Krajowej Izby Odwoławczej określony został z kolei w art. 473 ust. 1 Pzp:
Krajowa Izba Odwoławcza, zwana dalej „Izbą", jest organem właściwym do:

1) rozpoznawania odwołań w przypadkach, o których mowa w art. 513;
2) rozpoznawania wniosków o uchylenie zakazu zawarcia umowy, o których mowa w art. 578 ust. 1;
3) podejmowania uchwał zawierających opinię do zastrzeżeń zamawiającego do wyniku kontroli uprzedniej oraz kontroli doraźnej prowadzonej przez Prezesa Urzędu.

Tym samym zakres kognicji Izby jest ściśle określony. Zarzuty: 4.1.2, 4.3.9, 4.3.10, 4.3.11, 4.3.12, 4.3.13, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.16, 4.4.21 oraz 4.4.22 wykraczały poza powyższy zakres, mimo,
że Odwołujący skonstruował je w sposób, który miał nawiązywać do przepisów Pzp. Nie ulegało jednak wątpliwości, że rzeczywiste podstawy prawne na których oparto powyższe zarzuty nie mieszczą się w zakresie kognicji Izby ze względu na fakt, że dotyczą przepisów innych, niż te określone w art. 513 Pzp. Izba nie jest zatem uprawniona do orzekania m. in. na temat ważności uchwał organów gmin, pomocy publicznej, ustanawianiu monopoli, ochronie konkurencji
i konsumentów, czy naruszeniach ustawy o finansach publicznych.
Wniosek Zamawiającego o częściowe odrzucenie odwołania oparty został na właściwych podstawach prawnych oraz argumentacji faktycznej. Zamawiający w sposób przekonujący wykazał, że zarzuty objęte wnioskiem nie mieszczą się w zakresie kognicji Izby, co skutkowało odrzuceniem tej części odwołania na podstawie art. 528 pkt 1 Pzp.
W pozostałym zakresie Izba stwierdziła, że nie została wypełniona żadna z przesłanek ustawowych skutkujących odrzuceniem odwołania, wynikających z art. 528 Pzp.
W odniesieniu do kwestii interesu do wniesienia odwołania, Odwołujący wskazał:
„Odwołujący prowadzi działalność na rynku podkarpackim ponad dwanaście lat w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, jest także wpisany do rejestrów działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzonych przez organy wykonawcze gmin zrzeszonych w Celowym Związku Gmin „EkoLogiczni". Odwołujący jest bezpośrednio zainteresowany świadczeniem usług objętych przedmiotem zamówienia, które nieprzerwanie świadczy i świadczył

w przeszłości. Zaskarżone czynności Zamawiającego naruszają interes Odwołującego
w uzyskaniu zamówienia, na skutek bezpodstawnego i nieuzasadnionego zastosowania przez Zamawiającego trybu z wolnej ręki na rzecz jednego z konkurentów Odwołującego - przedsiębiorcy Jesteśmy EKO Sp. z o.o. (tzw. inhouse). Decyzja Zamawiającego oznacza automatyczne wykluczenie Odwołującego z możliwości świadczenia usług i prowadzenia działalności gospodarczej przez Odwołującego, jak również wyklucza również wszystkich innych wykonawców z rynku. W przypadku uznania przez Krajową Izbę Odwoławczą zasadności odwołania, Odwołujący będzie mógł ubiegać się o udzielenie zamówienia
w procedurze konkurencyjnej (…).
Odwołujący jest profesjonalnym podmiotem, dysponującym odpowiednim potencjałem technicznym, kadrowym i finansowym do realizacji przedmiotowego zamówienia. Gdyby Zamawiający prowadził postępowanie w jednym z trybów konkurencyjnych (np. w trybie przetargu nieograniczonego), Odwołujący, po analizie dokumentów zamówienia, złożyłby ofertę, mając realną szansę na jego uzyskanie.
Niezgodne z prawem zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki w oparciu o wadliwie zastosowaną przesłankę in-house całkowicie uniemożliwiło Odwołującemu ubieganie
się o zamówienie o znacznej wartości (6 500 000,00 PLN). W konsekwencji, w wyniku bezprawnych działań Zamawiającego, Odwołujący utracił realną szansę na uzyskanie zamówienia. Narusza to jego bezpośredni interes gospodarczy i naraża go na wymierną szkodę w postaci utraconych korzyści (lucrum cessans), które mógłby osiągnąć z tytułu należytej realizacji kontraktu".
Tym samym w zakresie zarzutów, które zmierzały do wykazania, że zastosowanie trybu
z wolnej ręki było bezprawne, Izba ustaliła wystąpienie przesłanek z art. 505 ust. 1 Pzp,
tj. istnienie po stronie odwołującego interesu w uzyskaniu zamówienia oraz możliwości poniesienia przez niego szkody w wyniku kwestionowanych czynności zamawiającego.
Izba oddaliła zatem zarzut nr 4.1.1 uznając, że w tej części Odwołujący nie wykazał interesu do wniesienia odwołania. Zarzut dotyczył naruszenia przez Zamawiającego art. 213 ust. 2
w zw. z art. 16 Pzp przez zaniechanie przekazania do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, podczas gdy Zamawiający zobowiązany był do tego rodzaju działania. Uzasadnienie tego zarzutu (przytoczone wyżej w całości) w ogóle nie odnosi się do tego w jaki sposób działania Zamawiającego miały negatywnie wpłynąć
na pozycję Odwołującego w postępowaniu. Podkreślenia wymaga, że odwołanie nie jest instrumentem służącym dyscyplinowaniu czy karaniu zamawiających, a ma zapewniać wykonawcom możliwość ochrony przysługujących im praw w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej uzasadnienie interesu do wniesienia odwołania wskazane przez Odwołującego, Izba uznała, że w zakresie zarzutu nr 4.1.1, Odwołujący nie wykazał wypełnienia przesłanek określonych w art. 505 ust. 1 Pzp.
Izba przeprowadziła dowód z dokumentacji postępowania oraz wszystkich dokumentów złożonych przez Strony i Przystępujących w charakterze dowodów.
Izba oddaliła wnioski Odwołującego o skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dowody pisemne zgormadzone w sprawie pozwoliły
na jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego sprawy. Przepisy prawa w zakresie objętym zarzutami odwołania (w rozumieniu art. 555 Pzp) nie budziły wątpliwości interpretacyjnych,
co czyniło skierowanie pytań prejudycjalnych wyłącznie czynnością zmierzającą
do nieuzasadnionego wydłużenia postępowania.
Izba oddaliła również wniosek Odwołującego o powołanie biegłego z dziedziny ekonomiki przedsiębiorstw w celu dokonania analizy czynności wykonywanych na rzecz Zamawiającego w sposób umożliwiający dokonanie weryfikacji spełnienia przesłanki, o której mowa
w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b Pzp. Podkreślenia wymaga, że ciężar dowodu w zakresie wykazania zasadności podnoszonych zarzutów ciążył na Odwołującym, a podjęcie inicjatywy dowodowej w zakresie przesłanki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b Pzp nie przekraczało możliwości Odwołującego. Izba uznała zatem, że wniosek dowodowy zmierza wyłącznie do zwłoki w postępowaniu – Odwołujący nie podjął żadnych realnych działań, które dawałyby podstawę do uznania, że wyczerpał własne możliwości dowiedzenia podniesionych zarzutów.
Mając na uwadze powyższe Izba merytorycznie rozpoznała zarzuty odwołania, uznając,
że nie zasługuje ono na uwzględnienie.
Zgodnie z art. 555 Pzp Izba nie może orzekać co do zarzutów, które nie były zawarte
w odwołaniu. Izba pominęła więc całą argumentację i twierdzenia Odwołującego zawarte
w pismach procesowych, które wykraczały poza zakres zarzutów zawartych w odwołaniu i jego uzasadnieniu.
Izba ustaliła, co następuje:

Przystępujący - Jesteśmy Eko spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Błażowej została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym - wpis dokonany został
31 października 2025 r.
Zgodnie z informacją zawartą w rubryce 6 pkt 2 KRS Przystępującego 15 października
2025 r. spółka powstała w związku z podziałem przez wydzielenie spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, dokonanego w trybie
art. 529 § 1 pkt 4 Ksh, tj. przez przeniesienie części majątku spółki dzielonej na spółkę nowo zawiązaną. Uchwała nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników Gospodarka Komunalna
w Błażowej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością podjęta 15 października 2025 r. objęta aktem notarialnym Rep. A Nr 1716/2025, sporządzonym przez notariusza (...), Kancelaria Notarialna w Błażowej oraz Uchwała nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników Jesteśmy Eko spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji podjęta 15 października 2025 r., objęta aktem notarialnym Rep. A. Nr 1720/2025, sporządzonym przez notariusza (...), Kancelaria Notarialna w Błażowej.
Jedynym wspólnikiem spółki była Gmina Błażowa - 38 585 udziałów o łącznej wartości
3 858 500 zł.
W aktach sprawy znajdują się dokumenty, z których jasno wynika proces przekształceń, które doprowadziły do przekazania udziałów spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o. na rzecz Zamawiającego. Nie jest celowe przytaczanie i opisywanie poszczególnych czynności, które doprowadziły do tego skutku. Izba przeprowadziła dowód z ww. dokumentów, w tym m. in. Uchwał Rady Miejskiej w Błażowej dotyczących podziału spółki Gospodarka Komunalna
w Błażowej sp. z o.o., Uchwały Zgromadzenia Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni”
w sprawie przystąpienia do spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o., uchwał dotyczących wskazania członków Rady Nadzorczej oraz Zarządu Przystępującego.
W oparciu o zgromadzone w sprawie dokumenty dotyczące Przystępującego Izba uznała
za udowodnione, że podział spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej sp. z o.o. i wydzielenie z niej spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o. jako zorganizowanego przedsiębiorstwa wbrew twierdzeniom Odwołującego miało realny charakter. Dokumenty rejestrowe jednoznacznie potwierdzają, że spółka Jesteśmy Eko sp. z o.o. została wpisana do KRS przez uprawniony organ, zatem brak jest podstaw, by uznać jej istnienie za wadliwe z jakichkolwiek przyczyn. Przystępujący jest przy tym spółką, w której 100% udziałów należy do Zamawiającego. Gmina Błażowa nie zachowała w spółce Jesteśmy Eko sp. z o.o. żadnych udziałów, całość została przekazana w drodze darowizny na rzecz Zamawiającego. Czynność darowizny udziałów
na rzecz Zamawiającego nie budzi żadnych wątpliwości, biorąc pod uwagę, że jej skutkiem jest zmiana KRS spółki i wskazanie jako jej jedynego wspólnika Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni”.
W konsekwencji Izba oddaliła wszystkie twierdzenia i argumenty Odwołującego oparte
na kwestionowaniu bądź poddaniu w wątpliwość prawne czy faktyczne istnienie Przystępującego jako odrębnego podmiotu.
Nie budzi również żadnych wątpliwości status prawny Zamawiającego. 31 sierpnia 2021 r.
w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, poz. 2976, opublikowane zostało Obwieszczenie Wojewody Podkarpackiego w sprawie ogłoszenia Statutu Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni” z siedzibą w Błażowej, zgodnie z którym:
„Na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych
i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz. U. z 2015 r. poz. 2334) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia, statut Celowego Związku Gmin „Eko-Logiczni” z siedzibą w Błażowej, po jego wpisaniu do Rejestru związków międzygminnych, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
w Warszawie”.
Izba uznała za niecelowe przytaczanie poszczególnych postanowień statutu Związku.
Nie budzi przy tym żadnych wątpliwości charakter prawny Zamawiającego - jest związkiem międzygminnym działającym na podstawie przepisów Ustawy o samorządzie gminnym. Związek ma charakter celowy, posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne
w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Członkami związku są gminy wskazane
w statucie (z uwzględnieniem jego zmian). Żadne z postanowień statutu związku nie daje podstawy do uznania, że któraś z gmin wchodzących w jego skład ma pozycję dominującą
czy choćby uprzywilejowaną.
W konsekwencji Izba oddaliła wszystkie twierdzenia i argumenty Odwołującego oparte

na kwestionowaniu bądź poddaniu w wątpliwość statusu prawnego Zamawiającego, a także o możliwym wpływie przez poszczególne gminy za pośrednictwem Zamawiającego na Przystępującego, tj. Jesteśmy Eko sp. z o.o. z siedzibą w Błażowej. Twierdzenia te Izba uznała wyłącznie za spekulacje oparte na gołosłownych twierdzeniach Odwołującego.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,

b) ponad 90 % działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,

c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

Mimo niezwykle rozbudowanej argumentacji Stron, powyższy przepis miał podstawowe i kluczowe znaczenie dla oceny zarzutów podniesionych w odwołaniu. Przytoczony przepis określa zasady udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki w odniesieniu do przypadku będącego przedmiotem postępowania.

W zakresie odnoszącym się bezpośrednio do przesłanek określonych w art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, poza kwestionowaniem statusu prawnego Zamawiającego i Przystępującego, Odwołujący oparł się na twierdzeniach o:

1. braku należytej kontroli Zamawiającego nad Przystępującym (kontrola analogiczna),
2. niespełnieniu wymogu dotyczącego procentu działalność wykonywanej przez Przystępującego na rzecz Zamawiającego.

Nie było między Stronami sporu, co do wypełnienia przesłanki określonej w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. c Pzp.

W zakresie twierdzeń Odwołującego o braku należytej kontroli Zamawiającego nad Przystępującym (kontroli analogicznej) Izba uznała, że stanowisko Odwołującego opiera się wyłącznie na założeniach własnych Odwołującego. Odwołujący wywodził swoje twierdzenia z faktu, że Przystępujący jako spółka został utworzony w wyniku przekształcenia spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej sp. z o.o.. Już sam ten fakt miał stanowić o braku faktycznej odrębności Przystępującego od spółki Gospodarka Komunalna, ale stanowisko to w żaden sposób nie zostało choćby uprawdopodobnione. Zamawiający jest jedynym wspólnikiem w spółce Jesteśmy Eko sp. z o.o. z siedzibą w Błażowej. Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) dotyczy osób prawnych, a zatem samodzielnych podmiotów prawa. Przyjmując argumentację Odwołującego za zasadną nie sposób byłoby ustalić jakiego rodzaju osób prawnych dotyczyłby ten przepis – argumentacja Odwołującego dotycząca kwestii braku kontroli analogicznej w rzeczywistości, wbrew art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, wyłączyłaby możliwość udzielenia zamówienia każdej osobie prawnej – ze stanowiska Odwołującego wynika bowiem, że każdy stopień formalnej czy funkcjonalnej odrębności podmiotu wyklucza możliwość sprawowania nad nim pełnej kontroli przez zamawiającego.

Uzasadnienie zarzutu dotyczącego niespełnienia przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp to:

1. „Kluczowym wymogiem dla zastosowania trybu in-house jest rzeczywiste, a nie tylko pozorne, sprawowanie kontroli analogicznej. Kontrola ta, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, nie może ograniczać się do faktu posiadania 100% udziałów. Musi ona polegać na zapewnieniu Zamawiającemu dominującego wpływu na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania podmiotem podległym. Dominujący wpływ to możliwość określania celów Spółki, a także prawo zatwierdzania lub uchylania planów przedstawianych przez samą Spółkę”.

Odwołujący nie odniósł tego twierdzenia do sytuacji prawnej Przystępującego i Zamawiającego. Odwołujący nawet nie uzasadnił, dlaczego w jego ocenie Zamawiający nie dysponuje dominującym wpływem na Przystępującego. Odwołujący poprzestał na gołosłownych twierdzeniach, nie wskazując choćby źródła swojego przekonania o braku wymaganego wpływu Zamawiającego na spółkę Jesteśmy Eko.

2. „Przeniesienie 100% udziałów na Zamawiającego w drodze darowizny stanowiło „element niezbędny do wykazania spełnienia przesłanki kontroli analogicznej, co wskazuje na formalny, a nie faktyczny charakter tych czynności”. Jest to stwierdzenie krytyczne w perspektywie prawnej. Prawo zamówień publicznych wymaga, aby kontrola była rzeczywista i efektywna, podobna do kontroli sprawowanej nad wewnętrznymi departamentami JST”.

Brak uzasadnienia czy wyjaśnienia przyczyn, dla których, w ocenie Odwołującego, przeniesienie 100% udziałów w spółce Jesteśmy Eko na Zamawiającego miało mieć wyłącznie formalny, a nie faktyczny charakter.

3.„Udzielenie zamówienia o wartości 6,5 mln PLN zaledwie siedem dni po wpisie Spółki do KRS rodzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości faktycznego i efektywnego przejęcia dominującego wpływu na cele strategiczne i bieżące zarządzanie Spółką

w tak ekstremalnie krótkim okresie. Cele strategiczne osoby z są co do zasady określane przy jej powołaniu i nie powinny być często zmieniane. Ustalenie faktycznej kontroli zarządczej wymaga czasu na wdrożenie mechanizmów nadzorczych

(np. powołanie i przeszkolenie organów nadzorczych, ustanowienie procedur weta finansowego i strategicznego). Tak krótki horyzont czasowy wskazuje, że Zamawiający nie mógł w pełni i w sposób faktyczny sprawować kontroli w momencie ogłoszenia zamiaru udzielenia zamówienia".

W ocenie Odwołującego siedem dni od wpisu spółki do KRS budzi wątpliwości. A contrario jednak Odwołujący nie wskazał i nie uzasadnił jaki termin byłby w jego ocenie prawidłowy

by doszło w sposób nie budzący wątpliwości do przejęcia dominującego wpływu na cele strategiczne i bieżące zarządzanie Spółką.

4.„Należy zauważyć, że Spółka „Jesteśmy EKO" powstała w wyniku skomplikowanej operacji z zakresu prawa handlowego – podziału poprzez (jedynie formalne –

bez efektu materialnego) wydzielenie zorganizowanej części przedsiębiorstwa

ze spółki GK Błażowa. Operacje restrukturyzacyjne w oparciu o KSH mają określone cele organizacyjne i biznesowe. Jeżeli jednak ten proces korporacyjny (podział) oraz następująca po nim czynność cywilnoprawna (darowizna udziałów) były podyktowane niemalże wyłącznie celem uzyskania formalnej kwalifikacji in-house dla konkretnego, wysokowartościowego zamówienia publicznego, narusza to cel regulacji i stanowi obejście prawa. Całość działań – od podziału spółki komunalnej, poprzez błyskawiczną zmianę właścicielską, aż po natychmiastowe udzielenie zamówienia – wskazuje,

że Zamawiający zastosował kombinację przepisów prawa handlowego i cywilnego

w celu stworzenia sztucznej sytuacji kwalifikującej do odstępstwa od reguł PZP".

Powyższych twierdzeń Odwołujący również choćby nie uzasadnił, a co najważniejsze – nie wskazał i nie wykazał zaistnienia konkretnych przyczyn, dla których przesłanka z art. 214

ust. 1 pkt 11 Pzp miałaby nie zostać przez Zamawiającego wypełniona.

Uzasadnienie zarzutu braku sprawowania przez Zamawiającego kontroli nad Przystępującym było bardziej rozbudowane, ale przytoczony wyżej fragment w doskonale obrazuje sposób,

w jaki Odwołujący skonstruował swoje twierdzenia i argumentację na ich poparcie. Izba oddaliła zatem zarzuty odwołania w powyższym zakresie już ze względu na sam sposób sformułowania stanowiska Odwołującego i gołosłowny charakter zarzutów.

W odniesieniu do przesłanki określonej w art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp Odwołujący wskazał:

„90% działalności na rzecz Zamawiającego.

Brak jest w niniejszej sprawie spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11)

lit. b) PZP. Nawet przy formalnym spełnieniu pozostałych przesłanek in-house, brak rzetelnej analizy działalności spółki Jesteśmy EKO wskazuje na niespełnienie kluczowego kryterium materialnego, określonego w Art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b PZP.

Zgodnie z polskimi i unijnymi przepisami, warunkiem legalnego zastosowania trybu in-house jest, aby ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej (Jesteśmy EKO) dotyczyło wykonywania zadań powierzonych jej przez Zamawiającego sprawującego kontrolę (ZCG). Limit działalności na rzecz podmiotów trzecich nie może zatem przekroczyć 10% całkowitej działalności, mierzonej przychodami.

Analiza dokumentów restrukturyzacyjnych GK Błażowa wskazuje na krytyczne ryzyko niespełnienia tego wymogu. Nowa spółka Jesteśmy EKO ma przejąć:

1.Ponad 400 aktywnych umów z podmiotami prywatnymi (np. ROSSMANN, JERONIMO MARTINS).

2.Umowy na odbiór odpadów z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST), które nie są członkami ZCG.

Kwestia czy przychody od JST spoza Związku Gmin wliczają się do progu 10% działalności zewnętrznej, jest rozstrzygnięta w orzecznictwie TSUE. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą (m.in. Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 2019 r., C-285/18, Irgita), przychody uzyskiwane od JST, które nie sprawują kontroli nad spółką in-house (czyli nie są członkami ZCG), muszą być traktowane jako działalność prowadzona na otwartym rynku.

Tak szeroka działalność na rzecz JST spoza ZCG, w połączeniu z licznym portfelem umów komercyjnych, prowadzi do niespełnienia kryterium 90%. Niespełnienie tego kryterium skutkuje brakiem podstaw prawnych do zastosowania trybu in-house.

Spółka „Jesteśmy Eko" musi wykazać, że co najmniej 90% (zgodnie z obecnym PZP) jej całkowitej działalności jest realizowane na rzecz kontrolującego ją Związku Gmin lub innych podmiotów przez niego kontrolowanych. „Jesteśmy

Eko” jest spółką nowo utworzoną i nie dysponuje danymi historycznymi z trzech lat poprzedzających udzielenie zamówienia. Związek Gmin musi zatem polegać na prognozie handlowej dotyczącej działalności spółki.
Skoro reorganizacja (powołanie spółki „Jesteśmy Eko”) została dokonana dla pozoru, jedynie w celu sztucznego spełnienia progu 90% działalności, a tym samym prognoza handlowa nie jest wystarczająco wiarygodna lub realistyczna, warunek działalności nie zostanie uznany
za spełniony.
Niespełnienie wymogu odsetka działalności ab initio ma daleko idące konsekwencje. Wykazanie, że reorganizacja została przeprowadzona dla pozoru, automatycznie prowadzi
do stwierdzenia niespełnienia wymogu procentu działalności, niezależnie od formalnej poprawności prognozy. Zatem, udzielenie zamówienia in-house na podstawie pośpiesznej
i nierealistycznej prognozy finansowej, która następnie okaże się błędna, podważa legalność udzielenia zamówienia ex tunc, co może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.
W ocenie Izby powyższe stanowisko Odwołującego sprowadza się wyłącznie do jego przypuszczeń. Nie ma tu choćby próby odniesienia do rzeczywistego, prognozowanego sposobu działalności spółki Jesteśmy Eko sp. z o.o.
W kontrze do powyższej argumentacji Odwołującego Zamawiający i Przystępujący wykazali dokumentami, że komercyjne umowy, które „przejęła” spółka Jesteśmy Eko po jej wyodrębnieniu ze spółki Gospodarka Komunalna w Błażowej zostały zakończone i nie są kontynuowane.
W konsekwencji Izba uznała, że Odwołujący nie zdołał wykazać, że Zamawiający decydując się na udzielenie zamówienia z wolnej ręki naruszył art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp.
Ustalenie powyższe było kluczowe dla oddalenia odwołania.
Izba dostrzegła szczególnie rozbudowane zarzuty odwołania oraz ich bardzo szeroki charakter. Izba wskazuje jednak, że to art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp jest źródłem uprawnienia Zamawiającego dla zastosowania trybu z wolnej ręki w tym postępowaniu. Spełnienie ustawowych przesłanek pozwala więc na udzielenie zamówienia w taki sposób.
Izba zna i stosuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jednak argumentacja Odwołującego podniesiona w sprawie w oparciu o orzeczenia Trybunału
nie miała zastosowania w sprawie.
Podstawowe znaczenie w sprawie ma fakt, że Zamawiający jest międzygminnym związkiem
o charakterze celowym, powołanym w celu gospodarki odpadami na terenie gmin wchodzących w skład związku. W ocenie Izby nie jest więc czymś niezwykłym, że w celu realizacji swoich statutowych celów Związek podjął działania zmierzające do uzyskania własności nad spółką, która będzie realizować zadania odbioru odpadów na podlegającym związkowi terenie. Izba uznała zatem za nieuzasadnione twierdzenia Odwołującego oparte
na założeniu, że Zamawiający działał w złej wierze czy w celu obejścia prawa. Odwołujący
nie udźwignął w tym zakresie spoczywającego na nim ciężaru dowodu. Zarzuty dotyczące działań o charakterze nielegalnym muszą mieć charakter skonkretyzowany, nawet gdyby jedyną możliwością ich dowiedzenia były dowody poszlakowe.
Izba nie przesądza, że działania Zamawiającego były w pełni prawidłowe. Oddalenie odwołania jest wyrazem negatywnej oceny rozpoznanych merytorycznie zarzutów,
tj. Odwołujący nie wykazał zasadności podniesionych zarzutów. Izba nie dokonuje całościowej oceny działań Zamawiającego w postępowaniu, a bada jedynie, czy nie doszło w nim
do naruszenia przepisów w sposób wskazany w zarzutach odwołania i jego uzasadnieniu.
O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do wyniku sprawy
na podstawie art. 575 Pzp oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2437).
Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący …….....

…….....

…….....