

WYROK

Warszawa, 3 marca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza – w składzie:

Przewodniczący: Bartosz Stankiewicz
Joanna Stankiewicz-Baraniak
Ryszard Tetzlaff

Protokolantka: Wiktoria Ceyrowska

po rozpoznaniu na rozprawie 27 lutego 2026 r. odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej 29 grudnia 2025 r. przez wykonawcę REMONDIS WARMIA-MAZURY spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie przy ul. Partyzantów 3 (10-522 Olsztyn) w postępowaniu prowadzonym przez Gminę Miejską Szczytno z siedzibą

w Szczytnie przy ul. Sienkiewicza 1 (12-100 Szczytno)

przy udziale uczestników po stronie odwołującego:

- A. Izby Branży Komunalnej z siedzibą w Warszawie przy Alejach Jerozolimskich 53/302 (00-697 Warszawa);
- B. wykonawcy EkoPartner Recykling spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lubinie przy ul. Zielonej 3 (59-300 Lubin);
- C. wykonawcy EKO-BYŚ spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie przy ul. Wólczyńskiej 249 (01-919 Warszawa);
- D. wykonawcy "ECON ON" spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Szkolnej 15 (47-225 Kędzierzyn-Koźle);
- E. wykonawcy Elwoz Eco spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Sierakowicach przy ul. Słupskiej 2 (83-340 Sierakowice);
- F. wykonawcy Błysk-Bis spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Makowie Mazowieckim przy ul. Moniuszki 108 (06-200 Maków Mazowiecki);
- G. wykonawcy Econ PV spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Wojkowicach przy ul. Długosza 27 (42-580 Wojkowice);
- H. wykonawcy Eko System spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie przy ul. Zimowej 1 (10-380 Olsztyn);
- I. wykonawcy Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Niedźwiadach pod numerem 38 (62-800 Kalisz);
- J. wykonawcy ECON spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu przy ul. Ślężoujście 5 (54-105 Wrocław);
- K. wykonawcy Ekopartner Operator spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we Wrocławiu przy ul. Ślężoujście 5 (54-105 Wrocław);
- L. wykonawcy Econ Trader spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Wojkowicach przy ul. Długosza 27 (42-580 Wojkowice);
- M. wykonawcy Econ Transport spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lubinie przy ul. Zielonej 3 (59-300 Lubin);
- N. wykonawcy M.M. prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Komunalne „BŁYSK” M.M. z siedzibą w Łomży przy ul. Przykoszarowej 22A (18-400 Łomża);
- O. wykonawcy ECON REM spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu przy ul. Szkolnej 15 (47-225 Kędzierzyn-Koźle)

orzeka:

1. Oddala odwołanie.
2. Kosztami postępowania obciąża wykonawcę REMONDIS WARMIA-MAZURY spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie i:
 - 2.1. zalicza na poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez tego wykonawcę tytułem wpisu od odwołania, kwotę 6 040 zł 12 gr (sześć tysięcy czterdzieści złotych dwanaście groszy) stanowiącą koszty odwołującego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu pełnomocnika na posiedzenie i rozprawę oraz kwotę 4 727 zł 00 gr (cztery tysiące siedemset dwadzieścia siedem

złotych zero groszy) stanowiącą koszty zamawiającego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu pełnomocnika na posiedzenie i rozprawę;

2.2. zasądza od wykonawcy REMONDIS WARMIA-MAZURY spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie na rzecz zamawiającego Gminy Miejskiej Szczytno z siedzibą w Szczytniekwotę w wysokości 4 727 zł 00 gr (cztery tysiące siedemset dwadzieścia siedem złotych zero groszy) stanowiącą koszty zamawiającego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika i dojazdu pełnomocnika na posiedzenie i rozprawę.

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 5882/25

Uzasadnienie

Gmina Miejska Szczytno zwana dalej „zamawiającym”, prowadzi postępowanie na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U.

z 2024 r., poz. 1320 ze zm.) zwanej dalej: „Pzp”, w trybie z wolnej ręki, pn.: *Odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta Szczytno*, o numerze: GM-P.271.16.2025, zwane dalej: „postępowaniem”.

Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zostało zamieszczone w biuletynie zamówień publicznych 17 grudnia 2025 r. pod numerem: 2025/BZP 00607057.

Szacunkowa wartość zamówienia, którego przedmiotem są usługi jest wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 Pzp.

29 grudnia 2025 r. wykonawca REMONDIS WARMIA-MAZURY Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (zwany dalej: „odwołującym”) wniósł odwołanie wobec czynności zamawiającego polegających na wyborze trybu i wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki oraz na zamiarze zawarcia umowy – udzielenia zamówienia wykonawcy: EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o., zwanemu dalej jako: „EKO”.

Odwołujący zarzucił zamawiającemu:

1) naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b) Pzp w zw. z art. 214 ust. 5 Pzp w zw. z art. 214 ust. 6 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i 2 Pzp przez zamiar udzielenia zamówienia publicznego EKO

w sposób niezgodny z przewidzianymi w Pzp warunkami udzielenia takiego zamówienia, tj.

w sytuacji niespełnienia przez ten podmiot wymogu ponad 90% działalności wykonywanej na rzecz zamawiającego jako zadań powierzonych, a co najmniej w sytuacji niewykazania przez zamawiającego (w sposób faktyczny, rzetelny i niebudzący wątpliwości) zaistnienia przesłanki udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b) Pzp, ponadto, zamawiający nie sprostął wymogom dla ogłoszenia wszczęcia postępowania w trybie z wolnej ręki, a prognozy handlowe, za pomocą których zamawiający wykazał spełnianie przesłanek, były niewiarygodne, zwłaszcza z uwagi na poniższe okoliczności:

a) kwoty przychodów wykonawcy EKO w okresie realizacji zamówienia różnią się w różnych dokumentach udostępnionych przez zamawiającego, przez co prognozy i obliczenia zamawiającego były nierzetelne i niewiarygodne;

b) prognozy zamawiającego, a zwłaszcza kwoty przychodów wykonawcy EKO (ustalone jako suma kosztów z uwzględnieniem zysku w wysokości 3%), zostały ustalone nieprawidłowo i nie obejmowały licznych elementów kosztotwórczych, jak np. konieczność zakupu pojazdów do realizacji zamówienia, które zamawiający zakupił dla gminy w odrębnym zamówieniu publicznym za ponad 1 500 000 zł, co stanowi również koszt realizacji zamówienia – oprócz tego zamawiający nieprawidłowo ustalił także inne elementy prognoz (kosztów i w konsekwencji przychodów), opisane szczegółowo w uzasadnieniu odwołania;

c) zamawiający oświadczył, że udzielenie zamówienia odbywało się w zgodzie z zasadami tzw. pomocy publicznej, wynikającymi z prawa UE i prawa krajowego, w szczególności z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”), a w konsekwencji przychody i koszty określone w prognozach były zgodne z tymi regułami, co nie było prawdą, ponieważ wbrew twierdzeniom zamawiającego, wynagrodzenie wykonawcy EKO nie przeszło wymaganych weryfikacji oraz zgłoszenia, a rekompensata tego wykonawcy nie spełnia wymogów dla prawidłowej pomocy publicznej, ponieważ prawidłowo ustalona przekracza koszty, jakie poniósłby efektywny i prawidłowo zarządzany operatorzy rynkowy w zakresie świadczenia usług objętych przedmiotem zamówienia;

d) zamawiający nieprawidłowo dokonał rozeznania rynku i uznał, że realizacja zamówienia w trybie z wolnej ręki będzie korzystniejsza niż w trybie konkurencyjnym;

2) naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp w zw. z art. 17 ust. 1 Pzp w zw. z art. 83 ust. 1, 2 i 3 Pzp oraz art. 16 pkt 1, 2 i 3 Pzp przez zamiar udzielenia zamówienia publicznego spółce EKO w sytuacji, gdy udzielenie przedmiotowego

zamówienia temu podmiotowi

w niekonkurencyjnym trybie „z wolnej ręki” nie zapewniało (i nie zostało to wykazane przez zamawiającego) najlepszej jakości usługi uzasadnionej charakterem zamówienia w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, i nie zapewniało uzyskania najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych w porównaniu z jakością i efektami, które można byłoby osiągnąć, gdyby postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia toczyło się w jednym

z konkurencyjnych trybów udzielenia publicznego, ponadto zamawiający nieprawidłowo dokonał rozeznania rynku i uznał, że realizacja zamówienia w trybie z wolnej ręki będzie korzystniejsza niż w trybie konkurencyjnym;

3) naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 Pzp zw. z art. 18 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 65 ze zm., zwanej dalej jako: „Dyrektywa”) w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2025 r., poz. 1714, zwanej dalej jako: „uokik”), w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 6 uokik przez zamiar udzielenia zamówienia publicznego spółce EKO w sposób nieuzasadniony i który stanowi naruszenie przez zamawiającego pozycji dominującej, prowadząc do nieuczciwej konkurencji i nierównego traktowania wykonawców, przede wszystkim z uwagi na rażąco nieprawidłowe wykazanie zaistnienia podstaw do wszczęcia Postępowania w trybie z wolnej ręki, w tym w zakresie wiarygodnych prognoz handlowych – w zw. z art. 74 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 515 ust. 2 pkt 1 Pzp przez takie podejmowanie czynności przez zamawiającego w toku postępowania, które prowadziło do bezpośredniego naruszenia podstawowych zasad związanych z istotą zamówień publicznych, w tym w szczególności przygotowania i prowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzystości czy też proporcjonalności, co naruszało także prawo odwołującego do skorzystania ze środków ochrony prawnej – ponieważ zamawiający opublikował kluczowe dokumenty 23 grudnia 2025 r. po godz. 14:30 (Prognozę przychodów i Analizę), a termin na wniesienie odwołania minął 29 grudnia 2025 r., a zatem odwołujący miał jeden pełny dzień roboczy, żeby je przeanalizować i opisać w odwołaniu – co samo w sobie stanowił naruszenie ww. przepisów prawa przez zamawiającego;

4) naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp przez bezzasadne uznanie, że zachodzą przesłanki dla udzielenia zamówienia z wolnej ręki przez zamawiającego wykonawcy EKO, podczas gdy zamawiający nie sprawuje nad EKO kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami EKO;

ewentualnie

5) naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp w zw. z art. 16 pkt 2 Pzp w zw. z ust. 4 pkt 2 Załącznika nr 2 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. poz. 2439, zwanego dalej jako: „Rozporządzenie”) – przez niewyczerpujące uzasadnienie prawne i faktyczne wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego w ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy, polegające niewykazaniu spełnienia warunku udzielenia zamówienia

z wolnej ręki w trybie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp, a dotyczącego sprawowania przez zamawiającego nad EKO kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej przez zamawiającego nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami EKO.

W oparciu o powyższe zarzuty odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania

i nakazanie zamawiającemu unieważnienie postępowania prowadzonego na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp.

Odwołujący wyjaśnił, że ma interes w uzyskaniu zamówieniu, o którego udzielenie chciałby się ubiegać, zwłaszcza, że w ostatnich latach świadczył na rzecz zamawiającego usługi z zakresu odbioru odpadów objętych postępowaniem. Jednocześnie odwołujący wskazał, że może ponieść szkodę w związku z zarzucanymi zamawiającemu naruszeniami przepisów Pzp, gdyż wybór przez zamawiającego trybu udzielenia zamówienia „z wolnej ręki”, w którym ma być zawarta umowa z EKO, uniemożliwia odwołującemu ewentualne uzyskanie zamówienia w trybie konkurencyjnym. Odwołujący stwierdził, że niewątpliwie jako podmiot działający w branży odbioru odpadów, jest bezpośrednio zainteresowany świadczeniem usług objętych przedmiotem zamówienia.

W uzasadnieniu odwołania została przedstawiona argumentacja dla podniesionych zarzutów.

W ramach postępowania odwoławczego przystąpienie po stronie odwołującego zgłosili następujący podmioty i wykonawcy: Izba Branży Komunalnej z siedzibą w Warszawie, EkoPartner Recykling Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie, EKO-BYŚ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, "ECON ON" Sp. z o.o. z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu, Elwoz Eco Sp. z o.o. z siedzibą w Sierakowicach, Błysk-Bis Sp. z o.o. z siedzibą w Makowie Mazowieckim, Econ PV Sp. z o.o. z siedzibą w

Wojkowicach, Eko System S. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO Sp. o.o. z siedzibą w Niedźwiadach, ECON Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, Ekopartner Operator Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, Econ Trader Sp. z o.o. z siedzibą w Wojkowicach, Econ Transport Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie, M.M. prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Komunalne „BŁYSK” M.M. z siedzibą w Łomży oraz ECON REM Sp. z o.o. z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu.

5 lutego 2026 r. zamawiający złożył do akt sprawy odpowiedź na odwołanie wraz z załącznikami, w której przedstawił argumentację dla wniosku o oddalenie odwołania w całości.

6 lutego 2026 r. odwołujący złożył pismo procesowe wraz z załącznikami.

9 lutego 2026 r. zamawiający złożył pismo wraz z załącznikami, w którym odniósł się do dowodów złożonych przez odwołującego wraz z pismem z 6 lutego 2026 r.

23 lutego 2026 r. odwołujący złożył pismo procesowe wraz z załącznikiem, w którym merytorycznie odniósł się do argumentacji przedstawionej przez zamawiającego w odpowiedzi na odwołanie.

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

Wobec spełnienia przesłanek określonych w art. 525 Pzp, Izba stwierdziła skuteczność przystąpień zgłoszonych do udziału w postępowaniu odwoławczym po stronie odwołującego, przez następujące podmioty i wykonawców:

- 1)Izbę Branży Komunalnej z siedzibą w Warszawie;
- 2)EkoPartner Recykling Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie;
- 3)EKO-BYŚ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie;
- 4)"ECON ON" Sp. z o.o. z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu;
- 5)Elwoz Eco Sp. z o.o. z siedzibą w Sierakowicach;
- 6)Błysk-Bis Sp. z o.o. z siedzibą w Makowie Mazowieckim;
- 7)Econ PV Sp. z o.o. z siedzibą w Wojkowicach;
- 8)Eko System S. z o.o. z siedzibą w Olsztynie;
- 9)Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO Sp. o.o. z siedzibą w Niedźwiadach;
- 10)ECON Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu
- 11)Ekopartner Operator Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu;
- 12)Econ Trader Sp. z o.o. z siedzibą w Wojkowicach;
- 13)Econ Transport Sp. z o.o. z siedzibą w Lubinie;
- 14)Mariannę Marczyk prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Komunalne „BŁYSK” M.M. z siedzibą w Łomży;
- 15)ECON REM Sp. z o.o. z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu.

W związku z tym ww. wykonawcy stali się uczestnikami postępowania odwoławczego.

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

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

Izba zaliczyła na poczet materiału dowodowego:

- 1)dokumentację przekazaną w postaci elektronicznej, zapisaną na nośniku typu pendrive, przesłaną do akt sprawy przez zamawiającego 5 lutego 2026 r. oraz uzupełnioną za rozprawie, w tym w szczególności:
 - ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy;
 - uzasadnienie faktyczne i prawne udzielenia zamówienia;
 - prognozę przychodów z 21 listopada 2025 r.;
 - zaproszenie do negocjacji z 17 grudnia 2025 r. wraz z załącznikami;
 - analizę potrzeb i wymagań;
- 2)załączniki do odwołania:
 - informację z KRS podmiotu EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o., zwanego dalej nadal jako: „EKO”;

- wydruk ze strony internetowej
ZKM_w_Szczytnie_Daniel_Zaborowski_zastapil_Ireneusza_Rosika-n23418.html;
 - informację ze strony internetowej ;
 - informację ze strony internetowej <https://rejestr.io/krs/1210692/eko-szczytno-non-profit>;
- 3) załączniki do odpowiedzi na odwołanie:
- oświadczenie dr M. Siemieńskiego;
 - oświadczenie burmistrza Miasta Szczytna Stefana Ochmana;
 - akt założycielski spółki EKO;
 - zarządzenie Nr IX/15/IV/2025 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miejskiej Szczytno;
 - stanowisko dr. M.S. z 7 stycznia 2026 r (odniesienie do uwag);
 - informację odpowiadającą odpisowi pełnemu z KRS dla EKO;
 - opinię w sprawie występowania pomocy publicznej w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym – odbiór odpadów gospodarczych autorstwa Easy State Aid K.S. Sp. j.;
 - umowę pożyczki nr 00014/25/17011/OZ-PO/P z 12 września 2025 r. na „Zakup specjalistycznych pojazdów do obsługi systemu odbioru odpadów komunalnych w mieście Szczytno”;
 - umowę dzierżawy pojazdów specjalistycznych z 12 grudnia 2025 r. między Gminą Miejską Szczytno a EKO;
- 4) załączniki do pisma odwołującego z 6 lutego 2026 r.:
- uwagi do informacji z odniesienia do zarzutów dr. Marka Siemieńskiego z 7 stycznia 2026 r.;
 - opinię autorstwa M.P. dotyczącą wiarygodności prognozy handlowej oraz analizy potrzeb i wymagań, za pomocą których zamawiający wykazuje spełnianie przesłanek określonych w art. 214 ust. 6 Pzp;
 - informację ze strony internetowej Sądu Okręgowego w Rzeszowie;
 - załącznik do informacji ze strony internetowej Sądu Okręgowego w Rzeszowie;
 - *curriculum vitae* M.P.;
- 5) załączniki do pisma zamawiającego z 9 lutego 2026 r.:
- stanowiska autora analizy potrzeb i wymagań zamawiającego dr. M.S. z 8 lutego 2026 r. (odniesienie do opinii M.P.) oraz z 7 lutego 2026 r. (odniesienie do uwag do odniesienia z 7 stycznia 2026 r.);
 - uchwałę nr XXIV/165/2025 Rady Miejskiej w Szczytnie z 17 grudnia 2025 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
 - zestawienie własne zamawiającego dotyczące kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami za rok 2025 r. (oraz straty za lata ubiegłe)
- 6) załączoną do pisma odwołującego z 23 lutego 2026 r. opinią z 16 lutego 2026 r. dotyczącą wiarygodności prognozy handlowej oraz analizy potrzeb i wymagań zawierającej również odniesienie do stanowiska zamawiającego z 6 lutego 2026 r. autorstwa M.P..

Ponadto w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości związanych z pismami składanymi przez strony w trakcie postępowania odwoławczego Izba zdecydowała się wskazać, że wszelkie dokumenty opisane lub oznaczone jako opinie zostały potraktowane jako stanowisko strony, która je złożyła, a nie jako dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego.

Izba nie zaliczyła na poczet materiału dowodowego dokumentów złożonych na rozprawie przez zamawiającego tj. pisma skierowanego do Burmistrza Miasta Szczytno z 26 lutego 2026 r. obejmującego oświadczenie prezesa zarządu EKO oraz zestawienia tabelarycznego dotyczącego ilości odpadów komunalnych odebranych w okresie od stycznia do grudnia 2025 r. W ocenie składu orzekającego ww. dokumenty były nieprzydatne do rozpoznania odwołania, ponieważ dotyczyły okoliczności niezwiązanych z postępowaniem procedowanym przez zamawiającego w trybie z wolnej ręki. Przedmiotowe dokumenty odnosiły się co najwyżej do wcześniejszych umów obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia. Poza tym w okolicznościach tej sprawy, mając przede wszystkim na uwadze przedstawione przez strony pisma oraz dowody, dokumenty złożone na rozprawie przez zamawiającego zostały potraktowane przez skład orzekający jako powołane jedynie dla zwłoki. Zgodnie z art. 541 Pzp takie ustalenie skutkuje odmową przeprowadzenia wnioskowanych dowodów.

Odwołujący na podstawie art. 534 Pzp w zw. z art. 538 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 539 ust. 1 Pzp wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie przez Izbę dowodu z opinii biegłego z zakresu finansów, ekonomii lub rachunkowości w zakresie oceny wiarygodności prognoz złożonych przez

zamawiającego w postępowaniu oraz ustalenia (w rozumieniu art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp) stosunku przychodów z zadań powierzonych EKO przez zamawiającego do wszystkich przychodów, w szczególności czy wynosi on ponad 90%. Izba odmówiła dopuszczenia i przeprowadzenia opisanego powyżej wniosku dowodowego zgłoszonego przez odwołującego. W tym zakresie skład orzekający uznał, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwole jej na merytoryczne rozpoznanie sprawy w tym przede wszystkim ustalenie stanu faktycznego. Przedmiotem opinii miała być w gruncie rzeczy ocena wiarygodności prognoz złożonych przez zamawiającego w postępowaniu. Wiarygodność lub jej brak w stosunku do prognoz to cecha, którą można było określić bez konieczności sięgania do wiedzy biegłego. Tym samym skład orzekający doszedł do przekonania, że ustalenie stanu faktycznego sprawy nie wymagało wiadomości specjalnych. W tej sytuacji dopuszczenie przedmiotowego wniosku dowodowego prowadziłyby wyłącznie do niezasadnego wydłużenia postępowania odwoławczego. Zgodnie z treścią art. 541 Pzp Izba odmawia przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, gdy zostały powołane jedynie dla zwłoki. W okolicznościach przedmiotowej sprawy ww. wnioski dowodowe zostały ocenione jako powołane jedynie dla zwłoki. Tym samym Izba była zobowiązana go oddalić.

Izba ustaliła co następuje

Spółka EKO została wpisana do rejestru przedsiębiorców KRS 10 grudnia 2025 r.

17 grudnia 2025 r. zamawiający zamieścił na stronie internetowej postępowania ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy oraz uzasadnienie faktyczne i prawne dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. W uzasadnieniu faktycznym i prawnym zamawiający wskazał m. in.:

Obliczenia i prognozy potwierdzają, że:

- 1) w 2026 r. 97,49 % przychodów EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. będzie generowanych z realizacji przez EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. zadań powierzonych przez Gminę,
- 2) w 2027 r. 96,93 % przychodów EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. będzie generowanych z realizacji przez EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. zadań powierzonych przez Gminę,
- 3) w 2028 r. 96,24 % przychodów EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. będzie generowanych z realizacji przez EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. zadań powierzonych przez Gminę.

23 grudnia 2025 r. zamawiający zamieścił na stronie postępowania prognozę, która została opatrzona datą 21 listopada 2025 r. Prognoza zawierała następującą treść:

W odpowiedzi na pismo nr. GM-271.16.2025 z dnia 14.11.2025 przedstawiamy informację o wysokości procentu działalności, o którym mowa w art. 214 ust. 6 ustawy PZP 2026-2028

Rok	2026	2027	2028	Udział w okresie 3 lat
Przychód ogółem w PLN	3 136 431,00	3 326 735,60	3 531 365,62	9 994 532,22
Przychód w PLN z innej działalności niż powierzona przez Gminę Miejską Szczytno	78 600,00	102 180,00	132 834,00	313 614,00
Udział w %	2,51%	3,07%	3,76%	3,14%

23 grudnia 2025 r. zamawiający przekazał odwołującemu Analizę potrzeb i wymagań sporządzoną 22 grudnia 2025 r. przez pana M.S..

Treść przepisów dotyczących zarzutów w obu odwołaniach:

- art. 214 ust. 1 pkt 11, ust. 5 i 6 Pzp – 1. *Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:*

(...)

11) *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;

(...)

5. Do obliczania procentu działalności, o którym mowa w ust. 1 pkt 11 lit. b, pkt 12 lit. b, pkt 13 lit. b i pkt 14 lit. c, uwzględnia się średni przychód osiągnięty przez osobę prawną lub zamawiającego w odniesieniu do usług, dostaw lub robót budowlanych za 3 lata poprzedzające udzielenie zamówienia.

6. W przypadku gdy ze względu na dzień utworzenia lub rozpoczęcia działalności przez osobę prawną lub zamawiającego lub reorganizację ich działalności dane dotyczące średniego przychodu za 3 lata poprzedzające udzielenie zamówienia są niedostępne lub nieadekwatne, procent działalności, o którym mowa w ust. 1 pkt 11 lit. b, pkt 12 lit. b, pkt 13 lit. b i pkt 14 lit. c, ustala się za pomocą wiarygodnych prognoz handlowych.;

- art. 16 Pzp – Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób:

1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;

2) przejrzysty;

3) proporcjonalny;

- art. 17 ust. 1 Pzp – Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:

1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz

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.;

- art. 83 ust. 1, 2 i 3 Pzp – 1. Zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania

o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia.

2. Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

1) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych;

2) rozeznanie rynku w aspekcie:

a) alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb,

b) możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia,

c) podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia.

3. Analiza, o której mowa w ust. 1, wskazuje:

1) orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów, o których mowa w ust. 2 pkt 2 lit. b;

2) możliwość podziału zamówienia na części;

3) przewidywany tryb udzielenia zamówienia;

3a) warunki zamówienia sprzyjające podniesieniu konkurencyjności postępowania

o udzielenie zamówienia, których zastosowanie przewiduje zamawiający – w przypadku gdy przewidywany jest tryb udzielenia zamówienia, o którym mowa w art. 129 ust. 1 pkt 1–5;

4) możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;

5) ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.;

- art. 18 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 65 ze zm.) –Instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

Zamówień nie organizuje się w sposób mający na celu wyłączenie zamówienia z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy lub sztuczne zawężanie konkurencji. Uznaje się, że konkurencja została sztucznie zawężona, gdy zamówienie zostaje zorganizowane z zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców.;

- art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 uokik – 1. Zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

2. Nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na:

(...)

5) przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji;

- art. 6 ust. 1 pkt 6 uokik – Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na:

(...)

6) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;

- art. 74 ust. 1 i 2 Pzp – 1. Protokół postępowania jest jawny i udostępniany na wniosek.

2. Załączniki do protokołu postępowania udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnieniu

postępowania, z tym że:

1) oferty wraz z załącznikami udostępnia się niezwłocznie po otwarciu ofert, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia otwarcia ofert, z uwzględnieniem art. 166 ust. 3 lub art. 291 ust. 2 zdanie drugie,

2) wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z załącznikami udostępnia się od dnia poinformowania o wynikach oceny tych wniosków – przy czym nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny, w tym przekazywanych w toku negocjacji lub dialogu.;

- art. 515 ust. 2 pkt 1 Pzp – *Odwołanie wobec treści ogłoszenia wszczynającego postępowanie o udzielenie zamówienia lub konkurs lub wobec treści dokumentów zamówienia wnosi się w terminie:*

1) 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub zamieszczenia dokumentów zamówienia na stronie internetowej, w przypadku zamówień, których wartość jest równa albo przekracza progi unijne.

Izba zważyła co następuje.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz stanowiska stron i uczestników postępowania odwoławczego Izba uznała, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie. Ze względów porządkowych skład orzekający zdecydował się wskazać, że poniżej przedstawione uzasadnienie odnosi się do podniesionych zarzutów w kolejności przyjętej w odwołaniu.

Istota pierwszego zarzutu sprowadzała się do przedstawienia naruszenia art. 214 ust.1 pkt 11 lit. b) Pzp przez niespełnienie przesłanki wykonywania przez wykonawcę EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. (zwanego dalej nadal jako: „EKO”) ponad 90% działalności na rzecz zamawiającego jako zadań powierzonych. Odwołujący podnosił, że prognozy były nierzetelne i niewiarygodne, przez co zamawiający nie wykazał, że w stosunku do EKO zostały spełnione wszystkie przesłanki udzielenia zamówienia. Izba ostatecznie uznała, że przesłanka z art. 214 ust.1 pkt 11 lit. b) Pzp została spełniona przez zamawiającego.

W pierwszej kolejności, w ramach przedmiotowego, zarzutu skład orzekający uznał za konieczne odnieść się do argumentacji przedstawionej w pkt 9 uzasadnienia odwołania.

W tym fragmencie odwołujący zwrócił uwagę na brak pierwotnego opublikowania prognozy

i jej opublikowanie dopiero na jego wniosek, co miało na celu *utrudnienie wykonawcom skorzystanie ze środków ochrony prawnej*. Izba nie zgodziła się z powyżej zaprezentowanym stanowiskiem odwołującego. W tym kontekście na uwagę zasługiwało stanowisko zawarte wyroku z 17 stycznia 2022 r. o sygn. akt KIO 3621/21, z którego wynikało, że *Względem zarzutów odwołującego opierających się na niedołączeniu do ogłoszenia „wiarygodnej prognozy handlowej”, czy też innych dokumentów – „dokumentów źródłowych” na podstawie, których ustalono zaktualizowanie się wyrażonej w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit b) Pzp przesłanki zależności ekonomicznej, zamawiający słusznie wskazał, że wbrew stanowisku odwołującego, ww. kategorie dokumentów nie stanowią ani części ogłoszenia (na co wprost wskazuje katalog obowiązkowych elementów ogłoszenia), ani obligatoryjnie rozpozszecznianego załącznika do ogłoszenia. Takiego obowiązku nie kreuje żaden przepis Pzp. Odwołujący opierał swoje stanowisko na tym, że ustawodawca w art. 214 ust. 6 Pzp nakazuje zamawiającemu przedstawienie wiarygodnej prognozy handlowej. Wbrew jednak tej tezie art. 214 ust. 6 Pzp nie nakazuje przedstawienia wiarygodnej prognozy handlowej, lecz jej sporządzenie*

i wykorzystanie na potrzeby weryfikacji okoliczności o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit b) Pzp (przepis postuluje się zwrotem procent działalności, o którym mowa w ust. 1 pkt 11 lit. b, pkt 12 lit. b, pkt 13 lit. b i pkt 14 lit. c, ustala się za pomocą wiarygodnych prognoz handlowych). Nie sposób takiego obowiązku wywodzić również z treści art. 216 Pzp, skoro ogłoszenie o zamiarze udzielenia zamówienia nie przewiduje możliwości dołączenia do niego załączników, ani nie przewiduje obowiązku (a wręcz możliwości) zamieszczenia w nim pełnej treści wiarygodnej prognozy handlowej, czy też dokumentów źródłowych.

Izba zwróciła również uwagę, że spółka EKO została wpisana do rejestru przedsiębiorców KRS 10 grudnia 2025 r., co siłą rzeczy wpływało na termin wszczęcia procedury udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki. Zamawiający miał ograniczoną możliwość wpływu na termin dokonania wpisu spółki EKO do właściwego rejestru. Nie mogło też dziwić, że podjął on działania dopiero po uzyskaniu tego wpisu. Tym samym opublikowanie 17 grudnia 2025 r. na stronie internetowej postępowania ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy oraz uzasadnienia faktycznego i prawnego dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, wynikało

z obiektywnych okoliczności i nie można było potraktować tego wyłącznie jako celowego działania nakierowanego na ograniczenie wykonawcom możliwości wniesienia środków ochrony prawnej. Podejmowanie działań w postępowaniu zbiegło się z przypadającym

w drugiej połowie grudnia okresem świątecznym, który dodatkowo w 2025 r. był ponadstandardowo obfity w dni wolne od pracy, co z pewnością mogło stanowić dolegliwość dla odwołującego przy przygotowaniu i wniesieniu odwołania, ale uznanie, że okoliczność ta powodowała na tyle duże utrudnienia, że w sposób niedopuszczalny ograniczała

wykonawcom skorzystanie ze środków ochrony prawnej, było stwierdzeniem zbyt daleko idącym. Nie uszło uwadze składu orzekającego, że mimo tej sytuacji odwołujący był w stanie przygotować obszerne stanowisko w uzasadnieniu odwołania. Dodatkowo, po stronie odwołującego w tym czasie dało radę skutecznie zgłosić przystąpienie aż piętnastu uczestników, którzy jednak nie zdecydowali się tak licznie zaznaczyć swojej obecności podczas posiedzenia i rozprawy. Nie można było pominąć również faktu, że ze względu na kwestie formalne postępowanie odwoławcze w tej sprawie przedłużyło się do przelomu lutego i marca 2026 r. W tym czasie odwołujący przygotował i złożył dwie serie pism (z 6 i 23 lutego 2026 r.), przez co w żaden sposób nie można było uznać, że w wyniku działań zamawiającego jego uprawnienie do popierania podniesionych zarzutów zostało ograniczone.

Dalej odwołujący argumentował, że prognoza handlowa przedstawiona przez zamawiającego nie mogła być uznana za wiarygodną, ze względu na: różnice w kwocie przychodów EKO

w okresie realizacji zamówienia, które były inne w różnych dokumentach udostępnionych przez zamawiającego oraz nieprawidłowego ustalenia kwot przychodów EKO.

Izba w zakresie określonym powyżej przyznała rację stanowisku zamawiającego i uznała, że przedłożona w postępowaniu *Analiza potrzeb i wymagań* została sporządzona w oparciu

o dane wejściowe przekazane przez zamawiającego, zawarte w dokumencie źródłowym *Plan Gospodarczy EKO – Szczytno Non Profit sp. z o.o. Porównanie kluczowych wartości dla roku bazowego (2026)* wykazywało na tyle dużą zbieżność, że można ją było uznać za wystarczającą do dowiedzenia rzetelności przeniesienia założeń planistycznych do modelu analitycznego. Konkretnie można to było przedstawić w następujących danych szczegółowych:

a) Plan Gospodarczy (dane zamawiającego) – zakładano przychody ogółem na poziomie

2 835 750 zł, na co składały się opłaty za odbiór odpadów oraz przychody z dzierżawy pojemników;

b) Analiza potrzeb i wymagań – przychody ogółem oszacowano na 2 823 069 zł.

Powyższe dane dawały różnicę zaledwie na poziomie 0,4% (ok. 12 tys. złotych), co skład orzekający potraktował jako odchylenie nieistotne, wynikające z technicznego doprecyzowania zaokrągleń stawek jednostkowych w końcowym modelu obliczeniowym.

Skład orzekający przyjął za zamawiającym, że zarówno *Analiza potrzeb i wymagań* jak i Plan Gospodarczy EKO – Szczytno Non Profit sp. z o.o. zakładały analogiczną dynamikę wzrostu kosztów i przychodów. Była to pochodna prognozowanego wzrostu wolumenu odpadów oraz wskaźników makroekonomicznych (inflacja kosztowa). Widoczna w obu dokumentach tendencja wzrostowa kosztów w latach kolejnych była naturalnym efektem rozwoju działalności operacyjnej – zakończenia okresu rozruchowego (2026), pełnego obłożenia taboru oraz planowanego przeznaczenia części przychodów na cele inwestycyjne i rozwój firmy w latach kolejnych.

Odnosząc się do stanowiska koncentrującego się na różnicy w łącznej kwocie przychodów EKO (pkt 11 uzasadnienia odwołania) w kwocie ok. 992 tys. zł w skali trzech lat, Izba zwróciła uwagę, że dokumenty (Plan i Analiza) powstawały w odstępie czasowym ok. miesiąca. W tym kontekście skład orzekający zgodził się z zamawiającym, że w przypadku nowo tworzonej spółki *in-house*, model finansowy ma charakter iteracyjny i dynamiczny. Różnice między Planem Gospodarczym (bazą dla Analizy) a innymi wariantami prognoz wynikały z ewolucji założeń w toku prac przygotowawczych, takich jak aktualizacja cen paliw, doprecyzowanie kosztów ubezpieczeń, formy finansowania taboru czy wielkości zatrudnienia. Należało podkreślić, że analizy te miały charakter predykcyjny (prognozowanie przyszłości w warunkach niepewności), a nie sprawozdawczy (księgowanie przeszłości). Testowanie różnych scenariuszy w fazie planowania nie było dowodem niestaranności działań zamawiającego.

W konsekwencji wskazywane przez odwołującego różnice stanowiły możliwy do przyjęcia element wieloletniego planowania finansowego podmiotu znajdującego się w fazie organizacji i mieściły się w zakresie pozwalającym na potraktowanie prognozy jako wiarygodnej. Odwołujący w sposób zbyt daleko idący przykładał miarę właściwą dla stabilnego przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji rynkowej do nowo tworzonej spółki komunalnej, co prowadziło do nieuprawnionych wniosków o nierzetelności wyceny, a ostatecznie

o niewiarygodności prognozy. Izba ostatecznie stwierdziła, że prognozy handlowe nie posiadają ustawowo określonych elementów ani jednolitej definicji, a przyjęta w analizie metodyka mieściła się w granicach dopuszczalnych i racjonalnych założeń. Sam fakt występowania odmiennych wyników liczbowych nie przesądzał o niewiarygodności prognoz, tym bardziej że obie jednoznacznie potwierdzały spełnienie przesłanki określonej w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b Pzp.

O zasadności zarzutu nie przekonała Izby również argumentacja odnosząca się do stwierdzenia, że kwoty przychodów spółki EKO zostały ustalone nieprawidłowo i nie obejmowały licznych elementów kosztotwórczych. Skład orzekający uznał, że w tym zakresie zamawiający wynikowo i zasadnie wyjaśnił, że argumentacja odwołującego dotycząca przyjęcia nieprawidłowej predykcji wolumenu odpadów była niezasadna i pomijała kluczowe trendy makroekonomiczne wpływające na gospodarkę odpadami. Jak wskazał zamawiający przyjęte przez niego założenia wynikały z analizy potencjału konwergencji (wyrównywania) poziomów konsumpcji i wytwarzania odpadów w Gminie Miejskiej Szczytno do średnich wartości krajowych i unijnych. W 2023 r. średnia ilość odpadów wytworzonych przez mieszkańca Unii Europejskiej

wyniosła 511 kg, podczas gdy średnia dla Polski (wg danych GUS) to 357 kg. Tymczasem w Gminie Miejskiej Szczyrno wskaźnik ten w roku bazowym ukształtował się na poziomie 284,7 kg na mieszkańca, tym samym model finansowy EKO racjonalnie zakładał stopniową konwergencję tego wskaźnika w górę, co należało potraktować jako zjawisko typowe dla rozwijających się gospodarek lokalnych. Ponadto, zamawiający uwzględnił wpływ wejścia w życie systemu kaucyjnego. Prognoza zakładała korektę strumienia odpadów (spadek masy frakcji surowcowych objętych kaucją), jednakże efekt ten w ujęciu całościowym miał być bilansowany przez opisany wyżej organiczny wzrost konsumpcji i masy odpadów pozostałych frakcji. Argumentacja odwołującego opierała się zatem na statycznym postrzeganiu rynku, podczas gdy model zamawiającego uwzględniał jego dynamikę oraz złożone wektory zmian (wzrost konsumpcji *versus* system kaucyjny), co czyniło prognozę realistyczną i bezpieczną z punktu widzenia ciągłości świadczenia usług. Dodatkowo skład orzekający zwrócił uwagę, że prognozowana kwota przychodów z „innej działalności” była tożsama w obu dokumentach tj. prognozie z 21 listopada 2025 r. oraz analizie i wynosiła odpowiednio:

a) kalkulacja przyjęta w prognozie:

- rok 2026: $78\ 600,00 / 3\ 136\ 431,00 = 2,51\%$;

- rok 2027: $102\ 180,00 / 3\ 326\ 735,60 = 3,07\%$;

- rok 2028: $132\ 834,00 / 3\ 531\ 365,62 = 3,76\%$;

b) kalkulacja przyjęta w Analizie potrzeb i wymagań:

- rok 2026: $78\ 600,00 / 2\ 823\ 069,00 = 2,78\%$;

- rok 2027: $102\ 180,00 / 2\ 996\ 295,00 = 3,41\%$;

- rok 2028: $132\ 834,00 / 3\ 183\ 090,00 = 4,17\%$.

W obu przypadkach spełniony został wymóg wynikający z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b) Pzp, niezależnie od kwoty przychodów wykazanych w prognozie lub Analizie, ponieważ udział przychodów z działalności innej niż powierzona w przychodach ogółem w poszczególnych latach w obu przypadkach był na poziomie 2-3%, a więc istotnie poniżej progu z ww. przepisu. W konsekwencji wszelkie wątpliwości podnoszone przez odwołującego co do różnic

w poziomie szacowanych przychodów nie przekonały Izby o zasadności podniesionych zarzutów. W tym kontekście, po raz kolejny Izba zdecydowała się podkreślić, że wskazywana przez odwołującego różnica w wartości przychodów pomiędzy kwotą z Planu Gospodarczego (2 835 750 zł) a kwotą z *Analizy potrzeb i wymagań* (2 823 069 zł) wynosiła zaledwie 0,4%. Co więcej niezależnie od tego, którą z trzech zbliżonych wartości wymienianych przez odwołującego należało przyjąć za podstawę (czy 2,74 mln, czy 2,82 mln, czy 2,83 mln),

w każdym wariancie wymóg z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b) Pzp (ponad 90% działalności powierzonej) został spełniony. Przychody z działalności innej niż powierzona stanowiły margines (ok. 2-4%), zatem spór o dokładną kwotę przychodu ogółem okazał się bezprzedmiotowy dla oceny legalności udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki.

Izba stwierdziła, że odwołujący w całej swojej argumentacji, przedstawionej czy to

w odwołaniu, czy w złożonych następnie pismach czy też na rozprawie, nie podważył skutecznie kwestii kluczowej tj., że poziom działalności innej aniżeli powierzona nie jest większy niż 10%. Różnice w poziomach przychodów pomiędzy prognozą spółki EKO

a poziomem przyjętym w dokumencie późniejszym tj. *Analizie potrzeb i wymagań*, które miały stanowić kluczowy argument odwołującego w żaden sposób nie wpływały na poziom przychodów z innej działalności aniżeli powierzona, skutkiem czego wskazywane różnice pozostały bez żadnego wpływu na spełnienie przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt. 11 lit.

b) Pzp ponieważ w każdym z wariantów (prognoza EKO oraz Analiza) poziom działalności powierzonej pozostawał zgodny z ustawą tj. ponad 90%.

Dalej odwołujący sugerował, że spółka EKO nie zapewni odpowiednich poziomów recyklingu i jakości, przywołując przepisy o karach z tego tytułu. Izba stwierdziła, że okoliczności związane z osiągnięciem lub nie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 3b u.c.p.g. pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, której przedmiotem było spełnienie przesłanek z art. 214 ust. 1 pkt. 11 lit. b) Pzp, które do u.c.p.g. nie referują.

W podsumowaniu dla powyżej przedstawionej argumentacji Izba stwierdziła, że brak było podstaw dla uznania, że nie została spełniona przesłanka z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. b) Pzp tj. ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę. Zdefiniowane różnice w kosztach i przychodach ogółem nie miały wpływu na zachowanie tej proporcji:

- zarówno w Planie Gospodarczym, jak i w Analizie, działalność komercyjna (inna niż powierzona przez zamawiającego) miała charakter marginalny i uzupełniający (dzierżawa pojemników);

- ewentualna zmiana wysokości rekompensaty (przychodów od zamawiającego) wynikająca

z aktualizacji kosztów powodowała jedynie zmianę mianownika (przychód ogółem) i licznika (przychód z zadania powierzonego) w niemal tym samym stopniu;

- niezależnie od tego, który z wariantów prognozy można było przyjąć, udział przychodów

z działalności komercyjnej pozostawał na bezpiecznym poziomie (rzędu 2-4%), co znacznie odbiegało od ustawowego limitu wynoszącego maksymalnie 10%.

Odwołujący przedstawił również twierdzenia w zakresie naruszenia przez zamawiającego przepisów dotyczących pomocy publicznej. W tej kwestii skład orzekający stwierdził przede wszystkim, że ocena zgodności działań zamawiającego z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej pozostaje poza kognicją Izby. Pzp nie zawiera żadnych regulacji w tym względzie a naruszenie przepisów dotyczących pomocy publicznej skutkuje obowiązkiem zwrotu pomocy wraz z odsetkami, a także karami pieniężnymi (do 3% przychodu lub 10 tys. euro). W szczególności naruszenie przepisów dotyczących pomocy publicznej nie jest w żaden sposób wpisane w przesłanki udzielania zamówienia w trybie zamówienia na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp.

Niezależnie od powyższego odwołujący pominął także fakt, że pomoc publiczna nie jest zakazana co do zasady a penalizacji podlega wyłącznie niedozwolona pomoc publiczna na gruncie odpowiednich (innych aniżeli Pzp) aktów prawnych. Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej nadal jako: „TFUE”) i zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, pomoc publiczna jest przysporzeniem:

- pochodzącym od państwa;
- stanowiącym selektywną ekonomiczną korzyść;
- zakłócającym konkurencję lub grożącym jej zakłóceniem;
- wpływającym na warunki wymiany handlowej.

Wymienione przesłanki dotyczące występowania pomocy muszą być spełnione łącznie, co w przedmiotowym przypadku zostało spełnione. Szczegółowe omówienie spełnienia każdej

z przesłanek zawierała *Opinia w sprawie występowania pomocy publicznej w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym – odbiór odpadów gospodarczych* autorstwa Easy State Aid K.S. Sp. j., stanowiąca załącznik do odpowiedzi na odwołanie. Izba potraktowała stanowisko przedstawione w przedmiotowej opinii jako stanowisko własne zamawiającego. Ponadto Izba przyjęła stanowisko wyrażone w tej opinii

i w konsekwencji uznała, że przysporzenia, które spółka EKO będzie uzyskiwać od zamawiającego w związku z wykonywaną UOIG (usługi w ogólnym interesie gospodarczym), stanowią pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Nie oznaczało to jednak, że można było zgodzić się z argumentacją, którą powołał odwołujący. Należało bowiem zwrócić uwagę, że prawo unijne określa, w jakich warunkach pomoc publiczna jest zgodna z rynkiem wewnętrznym (dopuszczalna). Odnosi się to między innymi do pomocy w formie rekompensaty za wykonywanie UOIG. Za wskazaną powyżej opinią Izba przyjęła, że w zakresie stanowiącej pomoc publiczną rekompensaty za wykonywanie UOIG obowiązują m.in. reguły zawarte

w jeszcze obowiązującej decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zwaną dalej jako: „Decyzja KE”). Decyzja KE zostanie zastąpiona przyjętą już Decyzją Komisji z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i uchylająca decyzję 2012/21/UE (zwaną dalej jako: „Nowa Decyzja UOIG”). Nowa Decyzja UOIG wejdzie w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jak wskazywała opinia – Nowa Decyzja UOIG najpewniej będzie miała zastosowanie w omawianej sprawie, bowiem pomoc publiczna w formie rekompensaty w odniesieniu do spółki EKO zostanie udzielona dopiero z dniem zawarcia szczegółowej umowy o wykonywanie UOIG, której treść zawarta została w projektowanej umowie. W tym kontekście należało też odnotować, że dniem udzielania pomocy publicznej jest zasadniczo dzień, w którym podmiot ubiegający się o pomoc publiczną nabył prawo do otrzymania tej pomocy – por. art. 2 pkt 11) ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W kontekście zarzutu odnoszącego się do naruszenia przez zamawiającego przepisów dotyczących pomocy publicznej, najbardziej doniosłe znaczenie miało twierdzenie odwołującego wskazujące, że rekompensata jest faktycznie wyższa niż została określona przez zamawiającego, gdyż należy przy jej określaniu uwzględnić także korzyść wynikającą z przekazania wykonawcy EKO „pojazdów (śmieciarek) o wartości 1,5 mln zł do realizacji zamówienia”. Izba, podobnie jak w stosunku do wszystkich twierdzeń odwołującego dotyczących kwestii pomocy publicznej, uznała ww. twierdzenie za niezasadne. W tym zakresie oparła się bowiem również na opinii załączonej do odpowiedzi na odwołanie i przyjęła, że zamawiający zawarł z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umowę pożyczki nr 00014/25/17011/OZ-PO/P z 12 września 2025 r. na „Zakup specjalistycznych pojazdów do obsługi systemu odbioru odpadów komunalnych w mieście Szczytno”, która obejmowała zakup przez 5 pojazdów specjalistycznych do zbiórki odpadów. Zgodnie z tą umową koszt nabycia pojazdów wynosił 1 221 000 zł. Pożyczka została udzielona w kwocie 1 098 900 zł, na okres 180 miesięcy. EKO zapłaci za udostępnienie pojazdów czynsz dzierżawny, którego łączna wartość

będzie odpowiadać wartości nabytych przez miasto pojazdów, zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy pojazdów specjalistycznych

z 12 grudnia 2025 r. między zamawiającym a EKO. Nie było więc podstaw do twierdzenia, że udostępnienie pojazdów spółce EKO wiąże się z otrzymaniem dodatkowej rekompensaty. Przy tym, nawet gdyby faktycznie tak było, taka rekompensata mogłaby być uznana za zgodną

z rynkiem wewnętrznym, zatem argumentacja wskazująca, że rekompensata jest faktycznie wyższa, nie miała znaczenia, w szczególności nie mogła wprost prowadzić do wniosku

o nieprawidłowym zastosowaniu przez zamawiającego trybu z wolnej ręki w przedmiotowej sprawie.

Ostatnia grupa argumentów składających się na pierwszy zarzut koncentrowała się wokół stwierdzenia, że zamawiający nieprawidłowo dokonał rozeznania rynku i uznał, że realizacja zamówienia w trybie z wolnej ręki będzie korzystniejsza niż w trybie konkurencyjnym. Argumentacja w tym zakresie pokrywała się i była ściśle powiązana ze stanowiskiem odwołującego odnoszącym się do drugiego zarzutu, stąd też Izba do obu tych kwestii (pkt 1 lit. d oraz 2 *petitum* odwołania) odniosła się zbiorczo.

Jak słusznie zauważył zamawiający zarzuty dotyczące nieprawidłowego dokonania rozeznania rynku opierały się na błędnym utożsamieniu pojęcia „benchmarku rynkowego”

z pojęciem „najniższej historycznej ceny”. Rozeznanie rynku przeprowadzone przez zamawiającego zostało wykonane w oparciu o spójną metodykę, a jego celem nie było ustalenie „najniższej teoretycznej ceny”, lecz „realnej ceny rynkowej”, uwzględniającej ryzyka kontraktowe.

Po pierwsze, podejście sugerowane przez odwołującego – tj. opieranie się wyłącznie na najniższych cenach z postępowań rozstrzygniętych – obarczone było tzw. błędem przeżywalności. Ignorowało ono fakt, że rynek tworzą również podmioty droższe,

a w przypadku problemów z realizacją umowy przez „najtańszego” wykonawcę, zamawiający zmuszony byłaby korzystać z ofert z wyższego pułapu cenowego. Przyjęta przez zamawiającego metoda średniej ważonej stanowiła bezpieczniejszy punkt odniesienia dla decyzji strategicznych.

Po drugie, porównywanie przez odwołującego stawek w Szczytnie wprost do stawek z innych przykładowych lokalizacji (Iława oraz Ostróda), stanowiło nieuzasadnione uproszczenie. Obie wymienione przez odwołującego gminy należą do Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, który to organizuje system odbioru odpadów komunalnych

z terenów zamieszkałych, co czyniło uzyskane przez nie ceny nieporównywalnymi ze stawkami dla samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest zamawiający. Tym samym porównywanie stawek uzyskiwanych przez Związek Gmin do stawek pojedynczej gminy było błędne z trzech powodów:

- efekt skali i siła zakupowa (różnica wolumenu): Związek Gmin organizuje przetargi obejmujące łącznie kilkanaście gmin, generując wolumen odpadów przewyższający strumień z terenu miasta Szczytno. Pozwala to na uzyskanie efektu skali i niższych marż jednostkowych od wykonawców, niedostępnych dla mniejszych, samodzielnych zamawiających. Porównywanie cen „hurtowych” Związku do cen pojedynczej gminy było ekonomicznie nieuzasadnione;

- synergia logistyczna (optymalizacja tras): wykonawca obsługujący Związek Gmin realizuje usługę na rozległym, ciągłym obszarze, co pozwala na optymalizację tras przejazdu bez konieczności „pustych przebiegów” na granicach administracyjnych gmin. W przypadku samodzielnego zamówienia dla Miasta Szczytno, wykonawca musi zamknąć logistykę

w granicach administracyjnych miasta, co przy braku obsługi gmin ościennych (tzw. obwarzanka) generuje wyższe jednostkowe koszty transportu;

- model rozliczania kosztów systemu: w strukturach Związków Gmin koszty administracyjne, edukacyjne i obsługi systemu są często centralizowane i rozkładane na większą liczbę mieszkańców (solidaryzm kosztowy). Ponadto, Związek jako duży podmiot posiada inną pozycję negocjacyjną względem instalacji przetwarzania odpadów (RIPOK), co może wpływać na niższą składową kosztu zagospodarowania w cenie końcowej.

Włączenie stawek z Iławy i Ostródy do średniej ważonej dla Szczytna doprowadziłoby do sztucznego zaniżenia benchmarku o wartości wynikające ze specyfiki działania dużej struktury związkowej, której zamawiający nie jest częścią.

W konsekwencji Izba nie znalazła powodów do uznania, że zamawiający nieprawidłowo dokonał rozeznania rynku, a przez to uznał, że realizacja zamówienia w trybie z wolnej ręki będzie korzystniejsza niż w trybie konkurencyjnym. Zamawiający oparł się na danych z Miasta Olsztyna, co w okolicznościach przedmiotowej sprawy nie można było potraktować jako podejścia metodologicznie niepoprawnego. Co najistotniejsze zamawiający stosując art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp nie ma obowiązku stosowania konsultacji rynkowych ani dokonywania rozeznania rynku. Odwołujący swoją argumentację budował wokół zasady efektywności określonej w art. 17 Pzp. Zasada ta doznaje ustawowego ograniczenia w świetle art. 214 Pzp. W tym kontekście Izba w pełnej rozciągłości zgodziła ze stanowiskiem wynikającym

z wyroku z 21 czerwca 2022 r. sygn. akt XXIII Zs 5/22, w którym Sąd Okręgowy wskazał m. in., że *Odnosząc się do zarzutu skarżącego dotyczącego naruszenia jego zdaniem art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP w zw. z art. 16 pkt 1 PZP w zw. z art. 17 PZP w zw. z art. 83 PZP w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów („UOKiK”) w zw. z art. 3 UOKiK, wskazać należy, że Sąd Okręgowy podziela stanowisko KIO, że przewidziana w art. 214 ust. 1 pkt 11 uPzp możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki zalicza się do ustawowych wyjątków dopuszczających ograniczenie konkurencji. Analizując powołany zarzut należy wskazać, że zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2014/24 zamówienie publiczne udzielone przez instytucję zamawiającą osobie prawa prywatnego lub publicznego nie jest objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:*

a) instytucja zamawiająca sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami; b) ponad 80 % działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez instytucję zamawiającą sprawującą kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tę instytucję zamawiającą; oraz c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy krajowych przepisów ustawowych, zgodnie z Traktatami, oraz nie wywierających decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną. Z powyższego przepisu dyrektywy wynika, że zamówienia udzielane w trybie in-house zostały wyłączone spod reżimu powołanego aktu prawnego, o ile spełniają warunki wynikające z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE. Warunki ukonstytuowane w tym przepisie zostały implementowane do polskiego systemu prawnego w art. 214 ust. 1 pkt. 11 Pzp i zostały spełnione w rozważanym przypadku. Jednocześnie ani na gruncie dyrektywy 2014/24/UE, ani na gruncie art. 214 ust. 1 pkt. 11 PZP ustawodawca nie odsyła do ogólnych przepisów, które zakładają udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wielu konkurujących ze sobą podmiotów, co wymusza równe ich traktowanie. Ze zgola odmienną sytuacją mamy do czynienia, gdy zamówienie publiczne jest udzielane

z wolnej ręki w trybie in-house. Zamówienie publiczne jest bowiem udzielane podmiotowi silnie powiązanemu z zamawiającym, z pominięciem rozeznania rynku w tym analogicznych ofert innych podmiotów działających na rynku. Z tego też względu ustawodawca zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i w prawie krajowym precyzyjnie określił przesłanki jakie muszą być spełnione dla udzielenia zamówienia publicznego w tym trybie i ich wypełnienie zastępuje zastosowanie ogólnej normy art. 16 pkt 1 PZP. Ustawodawca nie wymaga jednocześnie aby w razie zastosowania tego trybu były spełnione jakiegokolwiek inne okoliczności, w tym wynikające z przepisów powołanych w rozważanym zarzucie. Brak jest podstaw do nakładania na zamawiającego obowiązku przeprowadzenia analizy w zakresie nienaruszenia zasad konkurencji na rynku właściwym dla udzielanego zamówienia, gdyż wykraczałoby to poza wymogi wynikające z gruncie art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP, a najczęściej uniemożliwiałoby zastosowanie tego trybu. Pogląd ten przyjęty jest również w doktrynie, która podnosi że decyzja o udzieleniu zamówienia in-house nie musi zostać poprzedzona analizą w przedmiocie konkurencji na rynku właściwym dla przedmiotowego zamówienia, ponieważ dPZP, w tym art. 67 ust 1 i n. takiego obowiązku nie przewiduje (tak: A. Matusiak, w:

M Jaworska (red.). Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2018, komentarz do art. 67, nb. 52). Pogląd ten co prawda wrażony został na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, ale zdaniem Sądu Okręgowego zachował on w pełni swoją aktualność w odniesieniu do przepisu art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP.

Izba stanęła na stanowisku, że nie potwierdziły się także zarzuty odnoszące się do art. 83 ust. 1, 2 i 3 Pzp. W ocenie składu orzekającego zamawiający dokonał stosownej analizy w zgodzie z wymaganiami wynikającymi z ww. przepisu. Zamawiający zdecydował się na przeprowadzenie postępowania na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, co jednoznacznie wynikało z treści *Analizy potrzeb i wymagań*. Izba w związku z tym dokumentem nie dopatryła się naruszeń skutkujących uwzględnieniem któregośkolwiek z zarzutów, w tym przede wszystkim zarzutu drugiego. Na marginesie skład orzekający zwrócił uwagę, że z art. 83 ust. 1 Pzp wynika obowiązek sporządzenia analizy potrzeb i wymagań przed wszczęciem postępowania, tymczasem w okolicznościach przedmiotowej sprawy przedmiotowy dokument został ostatecznie sporządzony 22 grudnia 2025 r. tj. po zamieszczeniu w BZP ogłoszenia

o zamiarze zawarcia umowy oraz po zaproszeniu do udziału w negocjacjach, co miało miejsce 17 grudnia 2025 r. Izba stwierdziła, że powyżej opisane ustalenie można było zakwalifikować co najwyżej jako uchybienie niemające wpływu na wynik postępowania.

Z uwagi na powyższe Izba oddaliła zarzuty podniesione w pkt 1 i 2 *petitum* odwołania.

W ocenie składu orzekającego potwierdzenia nie znalazł trzeci ze wskazanych

w odwołaniu zarzutów. W ramach tego zarzutu w znacznej mierze zastosowanie znalazła argumentacja dotycząca dwóch wcześniejszych zarzutów, która szeroko została zaprezentowana powyżej. Ponadto Izba zauważyła, że odwołujący oceniał działania zamawiającego nie tylko w kontekście Pzp, ale też innych aktów prawnych, zarówno krajowych jak i unijnych. Co istotne, skład orzekający nie stwierdził naruszeń Pzp, które skutkowałyby uwzględnieniem odwołania w całości lub w części. Odnosząc się natomiast do zarzutów związanych z innymi aktami prawnymi Izba

stwierdziła, że w istocie ich podniesienie stanowiło próbę podważenia samej instytucji zamówień *in-house*, dopuszczonej wprost przez ustawodawcę. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ocena zgodności udzielenia zamówienia *in-house* z zasadami konkurencji następuje wyłącznie przez pryzmat spełnienia przesłanek z art. 214 ust. 1 pkt 11 Pzp, a ich spełnienie wyłącza konkurencję *ex lege*.

W konsekwencji Izba oddaliła zarzut podniesiony w pkt 3 *petitum* odwołania.

W ramach czwartego zarzutu odwołujący wskazał na naruszenie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp przez bezzasadne uznanie, że zachodzą przesłanki dla udzielenia zamówienia

z wolnej ręki przez zamawiającego wykonawcy EKO, podczas gdy zamawiający nie sprawuje nad EKO kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami spółki EKO.

Jak słusznie zwrócił uwagę zamawiający za punkt wyjścia dla dalszych rozważań w zakresie przedmiotowego zarzutu można było obrać przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku

o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 679 ze zm.). W tym akcie prawnym ustawodawca przewidział formę spółki prawa handlowego jako właściwą dla realizacji jednego z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, jaką jest prowadzenie gospodarki komunalnej (zob. art. 2 lub art. 9 ust. 1 tejże ustawy). Tym samym gmina ma prawo tworzyć

i sprawować nad takimi spółkami nadzór właścicielski. Przepisy te stanowią podstawę do uznania, że spółka komunalna jest narzędziem realizacji zadań własnych gminy i podlega jej kontroli analogicznej do kontroli nad jednostkami budżetowymi czy zakładami budżetowymi.

W dalszej kolejności skład orzekający stwierdził, że odpowiadając na pytanie o spełnianie,

w okolicznościach faktycznych tej sprawy, ww. przesłanki, należało odnieść się do modelu definiowania kontroli analogicznej do kontroli nad własnymi jednostkami, jaki prezentowany jest w doktrynie. W tym zakresie skład orzekający również oparł się na stanowisku zamawiającego i uznał, że w doktrynie wskazuje się, że dominujący wpływ na cele strategiczne powinien być rozumiany jako skupienie po stronie zamawiającego wykonującego kontrolę nad daną osobą prawną kompetencji w zakresie wyznaczania celów, do których realizacji została powołana dana osoba prawna, czy też modyfikacji tych celów. Dominujący wpływ na cele strategiczne to także możliwość wiążącego powierzenia danej osobie prawnej realizacji zadania publicznego, do którego realizacji obowiązany jest zamawiający i w celu realizacji, którego powołał do życia daną osobę prawną. W tym kontekście wpływ na cele strategiczne nie powinien być rozumiany jako formalny brak autonomii woli po stronie kontrolowanej osoby prawnej, lecz jako możliwość oddziaływania przez działania faktyczne i prawne na realizację powierzonych zadań. Przejawem dominującego wpływu na cele strategiczne będzie konieczność uzgadniania (w ramach ładu korporacyjnego lub w związku z narzuconymi postanowieniami umownymi) kluczowych działań inwestycyjnych i rozwojowych. Z kolei wpływ na istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami osoby prawnej to konieczność uzgadniania (w tym także w postaci zgód korporacyjnych) czynności doniosłych (istotnych)

z uwagi na skalę prowadzonej działalności oraz brak autonomicznych uprawnień organu zarządzającego danej osoby prawnej gwarantujących jej daleko posuniętą niezależność decyzyjną.

Przechodząc do okoliczności faktycznych przedmiotowej sprawy w kontekście spełnienia przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp, Izba zwróciła uwagę na załączone do odpowiedzi na odwołanie dokumenty tj.:

- wypis notarialny z 24 października 2025 r. aktu założycielskiego EKO-Szczytno Non Profit Sp. z o.o. (zwanego dalej jako: „akt założycielski”);

- zarządzenie Nr IX/15/IV/2025 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 25 kwietnia 2025 r.

w sprawie ustalenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miejskiej Szczytno (zwane dalej jako: „zarządzenie”).

W zakresie pierwszego z powyżej wymienionych dokumentów skład orzekający zwrócił uwagę, że już z tekstu preambuły aktu założycielskiego wynikało, że podmiot EKO jest spółką komunalną powstałą po to, aby realizować zadania jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest jej jedyny właściciel tj. Gmina Miejska Szczytno. Tak opisana przyczyna powstania tej spółki jak i cel działania pozwalała na zakwalifikowanie jej, jako osoby prawnej będącej elementem samorządowego aparatu organizacyjnego.

Kolejne fragmenty aktu założycielskiego wyszczególnione w odpowiedzi na odwołanie przez zamawiającego, potwierdzały spełnienie przesłanki wymienionej w art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp. I tak:

1) zgodnie z treścią §14 aktu założycielskiego władzami spółki są: Zgromadzenie Wspólników, Rada Nadzorcza oraz Zarząd. W tym miejscu skład orzekający zwrócił uwagę na istotną okoliczność, a mianowicie to, że akt założycielski spółki EKO nie zawierał postanowień wynikających z art. 213 § 3 ksh, mówiących o tym, że w przypadku ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej umowa spółki może wyłączyć albo ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników. Tym samym istnienie tego organu korporacyjnego w żadnym zakresie nie ograniczało właścicielskich uprawnień

jedynego wspólnika tj. zamawiającego. Ponadto funkcję Zgromadzenia Wspólników w imieniu zamawiającego wykonuje jednoosobowo Burmistrz Miasta Szczytna (§15 ust. 1 aktu założycielskiego);

2) zgodnie z §8 ust.7 aktu założycielskiego wszystkie istniejące udziały w kapitale zakładowym spółki EKO (10 udziałów) zostały objęte przez zamawiającego, który w ten sposób stał się jedynym udziałowcem/właścicielem spółki;

3) akt założycielski spółki EKO zawierał postanowienia przyznające Zgromadzeniu Wspólników uprawnienia wykraczające poza podstawowe kompetencje wymagane przepisami ksh (§16 ust.1 pkt 6,13,15,16,17 i 18 aktu założycielskiego);

4) zgodnie z §23 ust. 1 z spółka EKO prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o plan finansowy i inwestycyjny sporządzony przez zarząd i zatwierdzony przez Zgromadzenie Wspólników.

Drugi z wymienionych powyżej dokumentów tj. zarządzenie można było potraktować jako kolejny instrument umożliwiający sprawowanie przez zamawiającego nad spółką EKO kontroli analogicznej do kontroli jednostek własnych. Celem wydania tego aktu wewnętrznego było szczegółowe określenie zasad funkcjonowania spółek z udziałem zamawiającego oraz stworzenie dodatkowych – poza korporacyjnymi, istniejącymi w aktach założycielskich – mechanizmów kontroli, monitorowania działalności i wpływania na funkcjonowanie tych spółek komunalnych. W kontekście ustawowych wymogów dotyczących przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp skład orzekający zwrócił uwagę na wskazane poniżej elementy tej regulacji:

1) zgodnie z §3 zarządzenia nadzór merytoryczny nad spółkami z udziałem zamawiającego polega na podejmowaniu działań w zakresie przedmiotu działalności spółki i obejmuje w szczególności:

- wyrażanie stanowiska w sprawie działalności spółki, w tym przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej w zakresie działalności spółek,
- bieżącą współpracę ze spółką przy realizacji jej zadań statutowych,
- koordynowanie spójności działalności spółek z dokumentami strategicznymi zamawiającego,
- prowadzenie procedur mających na celu zwiększenie lub zmniejszenie ilości udziałów zamawiającego w spółkach, zabezpieczanie w budżecie środków na podwyższenie kapitału zakładowego spółki lub nabycie udziałów,
- opiniowanie i weryfikowanie projektów uchwał kierowanych na zgromadzenie wspólników na podstawie dokumentów, o których mowa w §9 ust. 6,
- reagowanie na informacje członków rad nadzorczych, o których mowa w §13 pkt 2 i 3, przekazanych przez Burmistrza lub Zastępcę;

2) zgodnie z §4 ust. 1 zarządzenia nadzór merytoryczny nad spółkami sprawują poszczególne wydziały, do których kompetencji należy realizacja zadań wykonywanych przez spółki;

3) zgodnie z §6 ust. 3 i 4 zarządzenia w ramach sprawowanego nadzoru Burmistrz, może żądać raportów miesięcznych z realizowanych przez spółkę zadań bieżących oraz stosownych wyjaśnień i dokumentów od zarządu spółek i rad nadzorczych oraz korzystać z prawa kontroli przysługującej wspólnikowi, a do kontroli wewnętrznej spółek uprawniona jest Rada Nadzorcza, Burmistrz, Zastępca lub upoważniona przez niego osoba;

4) zgodnie z §12 ust. 1 zarządzenia skład Rady Nadzorczej jest dobierany w sposób, który zapewnia Burmistrzowi bieżący i merytoryczny nadzór oraz pełną wiedzę o działalności spółki;

5) zgodnie z §13 zarządzenia Rada Nadzorcza zobowiązana jest do:

- dbania o przestrzeganie przez zarząd i radę nadzorczą obowiązujących przepisów prawa i postanowień umów lub statutów spółek,
- niezwłocznego informowania Burmistrza lub Zastępcy o zaistniałych przypadkach nieprawidłowości w działalności spółki, które mogą być niekorzystne dla Gminy,
- informowania Burmistrza lub Zastępcy o pojawiających się istotnych problemach w działalności spółki, poważnych zmianach w sytuacji finansowej, problemach społecznych oraz wydarzeniach mających istotny wpływ na działalność i wizerunek spółki,
- przekazywania pracownikowi sprawującemu nadzór formalny kopii zatwierdzonych protokołów z posiedzeń rad nadzorczych wraz z podjętymi uchwałami, w ciągu 14 dni od dnia uchwalenia lub odbycia posiedzenia rady nadzorczej,
- przedstawiania Burmistrzowi półrocznego raportu dotyczącego kondycji finansowej spółki,
- przedstawiania Burmistrzowi rocznego sprawozdania z działalności rady nadzorczej,
- sporządzenia i przedstawienia Burmistrzowi informacji o realizacji celów zarządczych przez członków zarządu,
- natychmiastowego powiadamiania pracownika sprawującego nadzór formalny o wszelkich zmianach swojego adresu i numeru telefonu oraz wszelkich zdarzeniach utrudniających lub uniemożliwiających wypełnianie obowiązków członka rady.

Mając powyższe na uwadze Izba uznała, że zamawiający sprawuje nad spółką EKO kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje

dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej, co ostatecznie skutkowało oddaleniem zarzutu podniesionego w pkt 4 *petitum* odwołania.

Ostatni z podniesionych zarzutów miał charakter zarzutu ewentualnego wobec czwartego zarzutu i koncentrował się na niewyczerpującym, zdaniem odwołującego, uzasadnieniu prawnym i faktycznym wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego

w ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy, polegającym na niewykazaniu spełnienia warunku udzielenia zamówienia z wolnej ręki w trybie art. 214 ust. 1 pkt 11 lit. a) Pzp, a dotyczącego sprawowania przez zamawiającego nad EKO kontroli odpowiadającej kontroli sprawowanej przez zamawiającego nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami spółki EKO.

W pierwszej kolejności skład orzekający ustalił, że zamawiający 17 grudnia 2025 r. zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, której przedmiotem jest odbiór odpadów komunalnych z terenu miasta Szczytno, wypełniając przyporządkowany do tej czynności formularz w sposób kompletny oraz odpowiadający wymogom Rozporządzenia i zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym.

Dalej Izba stwierdziła, że ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy jest ogłoszeniem fakultatywnym, jednak w przypadku udzielania zamówień *in-house* staje się ono ogłoszeniem obligatoryjnym. Zamawiający planujący udzielenie tego rodzaju zamówienia ma określone obowiązki informacyjne. Pierwszy – związany z opublikowaniem ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, drugi z informacją o wyniku postępowania, a z uwagi na to, że przesłanki

z art. 214 ust.1 pkt 11 Pzp muszą być utrzymywane w całym okresie trwania umowy po upływie każdych 12 miesięcy, w ciągu 30 dni po tym terminie należy publikować informację, że przesłanki uzasadniające wybór przedmiotowego trybu są nadal aktualne.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy skład orzekający, siłą rzeczy, skupił się na pierwszym, z powyżej wymienionych, obowiązku informacyjnym tj. na ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy. Analizując przedmiotowe ogłoszenie skład orzekający stwierdził, że w części nazwanej w formularzu *SEKCJA IV TRYB UDZIELENI ZAMÓWIENIA* w punkcie 4.2. pt. *Uzasadnienie faktyczne i prawne wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia*

z wolnej ręki, zamawiający wskazał: *Pełna treść uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, została zamieszczona na stronie internetowej Zamawiającego pod linkiem: <https://platformazakupowa.pl/transakcja/1228908>. Pod linkiem wskazanym w ww. fragmencie ogłoszenia dostępny był plik oznaczony jako *Uzasadnienie faktyczne i prawne.pdf*. Po otwarciu tego pliku ukazywał się dokument zatytułowany: *Uzasadnienie faktyczne i prawne udzielenia zamówienia na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11) lit. a)-c) ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”)* (zwany dalej jako: „Uzasadnienie trybu”). W Uzasadnieniu trybu zamawiający zawarł następujące informacje:*

- wskazanie prawnych przesłanek, których spełnienie umożliwia udzielenie podmiotowi EKO zamówienia *in house*;
- wskazanie i uzasadnienie, że w okolicznościach faktycznych tej sprawy warunek wstępny z art. 214 ust. 11 Pzp wskazujący, że zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 Pzp osobie prawnej został spełniony;
- wskazanie i uzasadnienie spełniania przesłanki sprawowania przez zamawiającego nad osobą prawną, której zamówienie ma być w tym trybie udzielone kontroli, odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającej na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej. Kontrolę tę zdefiniowano jak kontrolę analogiczną i uzasadniono: przywołaniem aktu prawa miejscowego (uchwała nr XXI/145/2025 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 30 września 2025 r. w sprawie utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą EKO – Szczytno Non profit Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), treścią preambuły umowy spółki, którą zacytowano, treścią §16 ust.1 umowy spółki, który zacytowano oraz treścią § 19 ust.1 umowy spółki, który zacytowano;
- wskazanie i uzasadnienie spełniania przez spółkę EKO przesłanki zależności ekonomicznej od zamawiającego tj., że ponad 90% jej działalności dotyczyć będzie wykonywania zadań powierzonych przez zamawiającego. Z uwagi na fakt, że przedmiotowa spółka komunalna była podmiotem, który nie podjął jeszcze działalności gospodarczej, bowiem jako spółka komunalna jest dedykowana do realizacji zadań dopiero w roku 2026 r. w Uzasadnieniu trybu przywołano przepis art. 214 ust. 6 Pzp i odwołano się do przeprowadzenia wiarygodnej prognozy handlowej, opisując efekt obliczeń jako prognozowany procent przychodów pochodzących z realizacji zadań z Gminy Miejskiej Szczytno tj. w roku 2026 97,49%, w roku 2027 96,93%, w roku 2028 96,24%;
- wskazano i uzasadniono spełnienie przesłanki braku udziału w spółce EKO udziału kapitału prywatnego, przy tym opisano w Uzasadnieniu trybu strukturą kapitału zakładowego tej spółki oraz nr KRS.

Jak słusznie zwrócił uwagę zamawiający żaden przepis prawa nie określa, jak powinno być skonstruowane i co zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne w ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy. Z orzecznictwa wynika pogląd wskazujący,

że uzasadnienie to musi umożliwić kontrolę spełnienia przesłanek zastosowania tego trybu, ale nie musi zawierać wszystkich danych źródłowych ani być bardzo szczegółowe. Dodatkowo z orzecznictwa płynie wniosek, że przepisy nie precyzują zakresu opisu przesłanek *in-house* w ogłoszeniu, które ma charakter informacyjny, a także z przepisów nie wynika zakres, w jakim stopniu zamawiający powinien opisać w samym ogłoszeniu przesłanki uprawniające do udzielenia zamówienia

z wolnej ręki i jak szczegółowe dokumenty powinien przywołać.

Po analizie Uzasadnienia trybu Izba doszła do przekonania, że był to dokument realizujący cel jakim jest umożliwienie innym uczestnikom rynku uzyskania jasnej i niebudzącej wątpliwości informacji czy zamawiający był uprawniony do zastosowania trybu udzielenia zamówienia,

o którym mowa a w art. 214 ust.1 pkt 11 lit. a)-c) Pzp, bowiem zawierał opis wymaganych przez prawo przesłanek i uzasadnienie ich spełniania.

Nie można było pominąć również tego, że w wyniku zmiany przepisów roku 2021 r. ustawodawca ustanowił względem zamawiających korzystających z BZP limit możliwych do publikacji znaków. W ocenie Izby zabieg ten wskazywał, że intencją ustawodawcy było uzyskanie efektu syntetycznej prezentacji ogłaszanych treści. Limitację znaków w formularzu, należało uznać za zabieg zamierzony, który stanowił argument za poglądem, że BZP nie jest miejscem na prezentację szczegółowych analiz prawnych, ekonomicznych i rynkowych. W tym kontekście odesłanie w ogłoszeniu przez zamawiającego do lektury Uzasadnienia trybu zamieszczonego na stronie internetowej, gdzie w zakresie znacznie szerszym aniżeli byłoby to możliwe na formularzu podano uzasadnienie faktyczne i prawne wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, należało zakwalifikować jako działanie wypełniające obowiązek informacyjny oczekiwany przez ustawodawcę.

W konsekwencji Izba uznała, że zamawiający publikując 17 grudnia 2025 r. ogłoszenie

o zamiarze zawarcia umowy, dokonał tej czynności w sposób prawidłowy, dający wszystkim uczestnikom rynku informację o istnieniu wszystkich przesłanek uprawniających do zastosowania trybu udzielenia zamówienia z wolnej. Tym samym Izba oddaliła zarzut ewentualny, podniesiony w pkt 5 *petitum* odwołania.

Dodatkowo Izba zdecydowała się w odrębnym fragmencie uzasadnienia odnieść się do argumentacji i dowodów złożonych przez strony w trakcie postępowania odwoławczego. Odnosząc się do argumentacji i dowodów złożonych przez odwołującego skład orzekający stwierdził, że ograniczały się one w zasadzie wyłącznie do polemiki ze stanowiskiem zamawiającego. Odwołujący nie przedstawił dowodów przeciwnych (np. alternatywnego modelu finansowego wykazującego nierentowność spółki EKO). Zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu (art. 534 ust. 1 Pzp), to na odwołującym spoczywał obowiązek wykazania podniesionych zarzutów. Wskazywanie na niewielkie różnice w tabelach składających się na prognozy, odmienne zapatrywanie na tempo wdrażania systemu kaucyjnego, gołosłowne twierdzenia o nieobjęciu prognozami licznych elementów kosztotwórczych czy zbyt daleko idące twierdzenia o wyłączeniu możliwość sprawowania przez zamawiającego kontroli nad decyzjami podejmowanymi przez organy spółki EKO nie przekonały Izby o zasadności podniesionych zarzutów. W ocenie składu orzekającego argumentacja zamawiającego oraz złożone przez niego dowody były bardziej przekonujące, ponieważ opierały się w większym zakresie na dokumentach źródłowych oraz odpowiednio zdiagnozowanych realiach związanych z funkcjonowaniem lokalnego rynku właściwego dla przedmiotu zamówienia.

W piśmie z 23 lutego 2026 r. odwołujący wnosił o pominięcie dowodów złożonych przez zamawiającego, które zostały opracowane przez pana M.S.. Odwołujący kwestionował jego bezstronność w przedmiotowej sprawie. Izba potraktowała przedmiotowy wniosek jako bezprzedmiotowy. Dowody złożone przez zamawiającego, oznaczone jako opinie, których autorem był p.M. zostały potraktowane jako rozszerzenie stanowiska zamawiającego, a nie jako dowód z opinii biegłego czy też opinia bezstronnego eksperta. W podobny sposób Izba potraktowała również dowody złożone przez odwołującego, na które składały się opinie sporządzone przez pana M.P..

W związku z powyższym Izba uznała, że odwołanie podlegało oddaleniu i na podstawie art. 553 zdanie pierwsze Pzp orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono stosownie do jego wyniku, na podstawie art. 557 i 575 Pzp oraz § 5 pkt 1 i 2 lit. a) i b) w zw. z § 8 ust. 2 pkt 1 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), zaliczając na poczet kosztów postępowania odwoławczego koszt wpisu od odwołania oraz koszty poniesione przez strony z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika oraz dojazdu na posiedzenia i rozprawę. Jednocześnie Izba zasądziła od odwołującego na rzecz zamawiającego koszty wynagrodzenia pełnomocnika oraz dojazdu na posiedzenia i rozprawę (na podstawie spisu kosztów złożonego na rozprawie).

Przewodniczący:

.....

.....