
Analiza potrzeb i wymagań Zamawiającego

WOJCIESZÓW



Zamawiający: **Gmina Wojcieszów**

Autor: radca prawny dr Agnieszka Witaszczyk-Woda

Zadanie: *Odbiór i transport do Instalacji przetwarzania odpadów komunalnych SANIKOM odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) i selektywnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części nieruchomości niezamieszkałych z terenu Zamawiającego w okresie od 01 lipca 2022 r. do 30 czerwca 2026 r.*

Data sporządzenia: 30 kwiecień 2022 r. ze zm.

„Zamawiający nie ma wyłącznie prawa, a obowiązek, dbania o wysoką jakość przedmiotu zamówienia.” (Ministerstwo FiPR)

Zastrzeżenia i ograniczenia

Niniejsza Analiza potrzeb i wymagań¹ (dalej zwana Analizą) została opracowana z zachowaniem należytej staranności, przy uwzględnieniu dostępnych danych, źródeł oraz informacji. Przy sporządzeniu niniejszego dokumentu opierano się na aktach prawnych Unii Europejskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, dostępnej literaturze, komentarzach, wyrokach, ekspertyzach i jak również na dostępnym orzecznictwie i danych oraz opracowań otrzymanych od Gminy, od innych Gmin-Zamawiających oraz Spółki komunalnej PGK Sanikom. Dokument stanowi integralną całość i powinien być przedmiotem analizy jedynie jako całość. Wnioski cząstkowe wyciągane na podstawie jedynie niektórych fragmentów analizy mogą okazać się nietrafne lub nieścisłe. Ewentualna zmiana założeń może wpłynąć na wnioski i wyniki zawarte w niniejszym dokumencie. Założenia do poszczególnych komponentów przyjęte w weryfikacji zostały przedstawione w jej treści. Analiza zawiera pewne uproszczenia z uwagi na brak niektórych danych, o których w treści poniżej.

Zawarte w Analizie niektóre wyliczenia i prognozy ilości odpadów oraz ceny jednostkowe odbioru frakcji odpadów na lata powierzenia, zostały przygotowane w oparciu o przekazane przez Gminy i Spółkę dane i informacje, a także informacje z ogólnie dostępnych źródeł i były podstawą do oszacowania wielkości i wysokości wartości zamówienia. Jest to najlepszy zdaniem autora z możliwych na dzień dzisiejszy szacunek z dostępnych autorowi danych i informacji. Przedstawiony wskaźnik procentowy działalności Spółki był badany przez profesjonalną firmę zewnętrzną.

W uzasadnieniu Nowego PZP wskazano, że przepisy nie określają formy, w jakiej powinna zostać sporządzona analiza, ani terminu na jej wykonanie. Przepisy wymagają natomiast określenia pewnych stałych elementów, które należy rozważyć przy sporządzaniu analizy potrzeb i wymagań. Ponadto analiza potrzeb i wymagań nie musi być sporządzana w postaci oddzielnego dokumentu, przygotowanego wyłącznie w związku z dyspozycją art. 83 Nowego PZP. Wynika stąd, iż **ustawodawca nie określił obligatoryjnej formy analizy potrzeb i wymagań**. Może to być jeden dokument, jak i zbiór różnych dokumentów, obejmujących poszczególne elementy analizy.²

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień 30 kwiecień 2022r. ze zm.³

Spis treści

¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Zamówienia udzielane w ramach projektów Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020, str. 32.

² Ewa Wiktorowska, Andrzej Gawrońska-Baran, Paweł Wójcik, Adam Wiktorowski: Prawo zamówień publicznych PZP, s. 255.

³ Nowe Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, Minister Finansów, kwiecień 2022r.

I. Zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb

1. Niezbędność wykonania zadania i cele Zamawiającego. _____ 4
2. Cele Zamawiającego _____ 5
3. Przedmiot oraz rodzaj zamówienia publicznego. _____ 6
4. Zdefiniowanie okresu odniesienia, na jaki planowane jest zaspokojenie potrzeb _____ 7

II. Zaspokojenie potrzeb z wykorzystaniem własnych zasobów

1. Możliwości zaspokojenia potrzeby (zadania, usługi) z wykorzystaniem zasobów własnych - zasoby organizacyjne, kadrowe i techniczne. _____ 8
 - 1) Opis podmiotu należącego do Zamawiającego mogącego wykonać zadanie _____ 8
 - 2) Spełnienie warunków wymaganych przepisami art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp - uzasadnienie zastosowania trybu z wolnej ręki. _____ 9
 - a) Kontrola _____ 9
 - b) Udział kapitału prywatnego oraz nie działanie w interesie sprzecznym z interesem Gmin, sprawujących kontrolę _____ 13
 - c) Wskaźnik procentowy _____ 13
 - 3) Posiadanie zasobu kadrowego i technicznego. _____ 14
 - a) Zasoby kadrowe _____ 14
 - b) Zasoby techniczne _____ 14
2. Orientacyjna wartość zamówienia zaspokojenia potrzeb Zamawiającego przy wykorzystaniu zasobów własnych. _____ 15
3. Korzyści z wykorzystania zasobów własnych _____ 15

III. Rozeznanie rynku

1. Alternatywne środki zaspokojenia zidentyfikowanej potrzeby _____ 19
2. Alternatywne warianty wykonania zamówienia _____ 20
3. Sposób przeprowadzenia rozeznania rynku _____ 20
4. Potencjalni wykonawcy działający na rynku Zamawiającego _____ 25
5. Zamówienia publiczne w poszczególnych gminach – Gmina Wojcieszów _____ 25
6. Orientacyjna wartość zamówienia w wyniku rozeznania rynku _____ 33

IV. Uzasadnienie wybranego wariantu zaspokojenia potrzeby

Zamawiającego po rozeznaniu rynku

1. Uzasadnienie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki in house _____ 35
2. Uzasadnienie podziału/braku podziału zamówienia na części, w ramach wybranego sposobu zaspokojenia potrzeby Zamawiającego. _____ 39
3. Ryzyka związane z realizacją postępowania w ramach wybranego sposobu zaspokojenia potrzeby Zamawiającego. _____ 39
 - 1) Ryzyka na poziomie przeprowadzania postępowania oraz ryzyka związane z realizacją zamówienia oraz sposoby ich minimalizacji _____ 39
 - 2) Poszczególne ryzyka _____ 40
 - 3) Inne ryzyka możliwe do eliminacji na etapie redagowania umowy _____ 41

V. Możliwości uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych w ramach zamówienia

1. Aspekty społeczne _____ 44
2. Aspekty środowiskowe i innowacyjne _____ 44

Niezbędność wykonania zadania i cele Zamawiającego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ukg gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez j.s.t. (bezpośrednio lub poprzez wybrane formy prowadzenia gospodarki komunalnej) zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego polegają na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej (por. art. 7 ust. 1 usg.). Do tej grupy należą również, lecz jej nie wyczerpują, zadania użyteczności publicznej⁵. Celem tych ostatnich jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ukg).⁶ Z uwagi na to, że dotyczą one szczególnych i kwalifikowanych potrzeb społeczności muszą być wykonywane w sposób bieżący i nieprzerwany⁷. Pojęciem prawa krajowego najbardziej zbliżonym do pojęcia „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” są na gruncie prawa polskiego „usługi użyteczności publicznej”.⁸

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm., dalej jako ucp) Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Przepis art. 6d ust. 1 ucp wskazuje, iż „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ucp, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów”. Powyższy przepis, odmiennie niż

⁴ Pytania pomocnicze:

- Czy potrzeba Zamawiającego jest określona w precyzyjny sposób?
- Czy zamówienie jest niezbędne z uwagi na obowiązki Zamawiającego wynikające z przepisów prawa/umów/porozumień?
- Czy zamówienie będzie dokonane w celu obsługi bieżącej działalności Zamawiającego?
- Czy planowane zamówienie rozwiązuje problemy lub zaspokaja potrzeby publiczne/społeczne?
- Jakie są cele Zamawiającego związane z realizacją zamówienia (czy odnoszą się do określonej potrzeby)?
- Czy zamówienie doprowadzi do obniżenia kosztów eksploatacji i poprawy jakości usług publicznych?
- Jakie są oczekiwane rezultaty zamówienia, czy zostały określone w konkretny sposób?
- Czy zamówienie będzie miało wpływ na rozwój ekonomiczny i społeczny, czy wystąpią dodatkowe efekty udzielenia zamówienia np. wzrost zatrudnienia społeczności lokalnej, podwyższenie standardów życia?
- Czy przedmiot zamówienia będzie podlegał w przyszłości dalszej rozbudowie i czy będą w związku z tym przeprowadzone kolejne postępowania?

⁵ M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz, 2008, art. 1 pkt 10.

⁶ M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz, 2008, art. 1 pkt 3; wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 16.5.2006, sygn. II OSK 288/2006: Jagoda w: Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, 2012, art. 13 uw. 1.

⁷ M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, 2008, art. 1 pkt 10 in fine.

⁸ Por. Janoś-Kresło/Kłosiński, Problemy regulowania usług interesu ogólnego w Unii Europejskiej, Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy nr 124, s. 12; Wołowicz/Resko, Dopuszczalność powierzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania usług publicznych komunalnej spółce prawa handlowego, Finanse Komunalne nr 12/2013, s. 45; Rakoczy, Opinia prawna, 2014, s. 5

(http://www.zmp.poznan.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_3/text_images/OPINIA%20PRAWNA%20prof.%20B.%20Rakoczy,%207%20lipca%202014r.pdf)

przepis art. 6c ust. 2a ucpg nie ogranicza wyboru Zamawiającego do udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu. Ponadto, zgodnie z art. 6c ust. 2b ucpg „w przypadku nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przepisów ust. 2a i 3a nie stosuje się.” Zatem i dla tego rodzaju nieruchomości nie ma obowiązku organizacji postępowania przetargowego. Ustawodawca zróżnicował bowiem zakres dopuszczalnych trybów udzielenia zamówienia ze względu na rodzaj nieruchomości, których dotyczy przedmiot zamówienia.

Odbiór odpadów komunalnych niesegregowanych i selektywnie zebranych z nieruchomości zamieszkałych oraz częściowo zamieszkałych i niezamieszkałych od właścicieli nieruchomości z terenu Zamawiającego, jest tak samo jak zagospodarowanie zadaniem użyteczności publicznej wskazanym jako zadanie obowiązkowe Gminy, które może zostać powierzone zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp, jeżeli spełnione będą wszystkie przesłanki przewidziane w tym artykule oraz w art. 214 ust. 5 i 6 pzp. Wybrany tryb powierzenia świadczenia usługi zaspokoi potrzeby społeczne, które będą wykonywane z dbałością o jakość, która podlegać będzie kontroli przez Zamawiającego.

Bezdyskusyjny jest fakt, iż zadanie odbioru i transportu odpadów jest usługą potrzebną i niezbędną, która powinna być świadczona w sposób ciągły i niezakłócony, a konsekwencje wystąpienia przerwy w świadczeniu tej usługi powodowałyby oprócz niezadowolenia społecznego również wystąpienie wielu zagrożeń, a w szczególności zagrożenia epidemiologicznego, możliwość skażenia gleby, wód, zaistnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa, życia, zdrowia, ogólnej czystości i porządku w mieście oraz możliwość rozwoju większej liczby gryzoni.

Negatywne konsekwencje wspomniane powyżej dotknęłyby zarówno Zamawiającego, jak i mieszkańców, za których bezpieczeństwo i czystość w Gminie odpowiada Zamawiający.

Nie podlega również dyskusji, iż obowiązek ten powinien być świadczony w sposób jak najmniej uciążliwy dla mieszkańców, o najwyższym standardzie oraz z gwarancją jakości. To zadaniem priorytetowe Gmin świadczone dla dobra ogólnego społeczności lokalnej.

Uwzględnienie dobra ogółu - społeczeństwa (mieszkańców) oraz ochrona środowiska, tzn. jakość wykonanych usług powinna być zasadą i celem nadrzędnym dla Zamawiającego.

Celem Zamawiającego jest wybranie takiego modelu świadczenia obowiązkowych zadań publicznych, który jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a zarazem najbardziej efektywny, celowy i gospodarny, który pozwoli na wykonanie usługi o jak najwyższej jakości, w jak najniższej cenie i który pozwoli ponadto, na spełnienie wskaźników recyklingu i ochronę środowiska oraz umożliwi sprawowanie pełnej kontroli nad wykonywanym zadaniem - tak newralgicznym środowiskowo.

Cele Zamawiającego

Wykonanie tej usługi przez kontrolowaną przez Zamawiającego Spółkę pozwoli na osiągnięcie najwyższych rezultatów, w najniższej możliwej cenie, która pokryje wyłącznie koszty netto i rozsądny zysk, który nie jest wysokim zyskiem rynkowym, a zyskiem minimalnym wskazanym przez Komisję Europejską. Spółka będąca

podmiotem wewnętrznym również Zamawiającego nie jest podmiotem nastawionym na zysk, a na jakość, o czym świadczą uzyskiwane przez Spółkę SANIKOM punkty za posiadany zasób techniczny (sprzęt) w ogłaszanych w latach uprzednich przez Zamawiającego przetargach nieograniczonych i zapytaniach ofertowych (por. Tabela nr 8) oraz brak skarg na wykonywanie usługi.

Celem Zamawiającego jest: osiągnięcie jak najlepszej jakości wykonywanych zadań, redukcja ryzyka środowiskowego (w tym zgodnego z przepisami prawa zagospodarowania odpadów w Instalacji do tego przystosowanej, a nie na „dzikich składowiskach”) oraz możliwie najlepsza kontrola nad wykonywanym zadaniem sprawowana przez Zamawiającego oraz dążenie do uszczelnienia rynku odpadowego.

Zadaniem Zamawiającego jest również dalsze doskonalenie dla dobra społeczności lokalnej jakości świadczonych usług przez Wykonawców odbioru i transportu odpadów oraz wzmocnienie kontroli nad segregacją odpadów przez mieszkańców, jak również kontrola oddawania odpadów u źródła (mieszkańców). Powyższy cel Zamawiający może w przyszłości osiągnąć, jeżeli rozważy do odbioru i transportu odpadów wykorzystywane będą pojazdy umożliwiające ważenie odpadów bezpośrednio u mieszkańca, co znacznie ułatwi sprawowanie kontroli poszczególnych posesji i pozwoli na spełnienie wskaźników i poprawę jakości środowiska naturalnego (eliminacja śmieci w lasach) na terenie Gminy. Założeniem Zamawiającego oraz innych współników jest, iż Spółka komunalna SANIKOM powinna dążyć do spełnienia tych wymagań dla dobra jakości świadczonych usług.

Brak możliwości nieprzerwanego świadczenia usługi odbioru i transportu odpadów przez bardzo dobrze wyposażoną w nowoczesny sprzęt zakupiony ze środków publicznych Spółkę komunalną SANIKOM oznaczać może jej likwidację, zwolnienie profesjonalnej kadry, pogorszenie jakości usług dla Gmin-Zamawiających oraz konieczność wyprzedaży dobrej jakości sprzętu zakupionego ze środków publicznych. Hipotetyczny brak kontynuacji działalności przez Spółkę komunalną PGK Sanikom na rynku spowoduje wzrost cen za usługi publiczne dla Gmin na tym zadaniu, na co wskazują dane z przeprowadzonych postępowań przez Gminy (por. pkt. Potencjalni wykonawcy działający na rynku Zamawiającego poniżej) oraz realne zagrożenie podziału rynku pomiędzy podmioty prywatne i powstanie zmów cenowych oraz zaistnienie innych ryzyk, o których mowa poniżej.

Przedmiot oraz rodzaj zamówienia publicznego.

Rodzaj zamówienia publicznego: usługa odbioru i transportu odpadów komunalnych niesegregowanych (zmieszanych) i selektywnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości w części zamieszkałych i w części nieruchomości niezamieszkałych z terenu Zamawiającego. Zadanie planowane do powierzenia wspólnie przez 10 Zamawiających Spółce komunalnej PGK SANIKOM sp. z o.o. z siedzibą w Lubawce.

1) Zakres zamówienia obejmuje:

- a) Odbiór zmieszanych odpadów komunalnych;
- b) Odbiór selektywnie zebranych odpadów zielonych i ulegających biodegradacji;
- c) Odbiór selektywnie zebranych odpadów: szkła, papieru, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych i metalu;

- d) Wyposażenie nieruchomości w pojemniki i worki służące do zbierania odpadów komunalnych;
 - e) Rodzaj i szacunkowa ilość odpadów w okresie realizacji zamówienia z terenu gminy: zał. nr 1 do niniejszej Analizy.
- 2) Miejsce zagospodarowania: Instalacja przetwarzania odpadów komunalnych SANIKOM w Lubawce, Sortownia Odpadów Selektywnych.

Zdefiniowanie okresu odniesienia, na jaki planowane jest zaspokojenie potrzeb

Ze względu na efektywność zamówienia rekomendowane jest badanie zaspokojenia potrzeb w dłuższym horyzoncie czasowym niż rok budżetowy. Zgodnie z art. 434 ust. 2 pzp Zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia powtarzające się lub ciągłe, na okres dłuższy niż 4 lata, jeżeli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty. Jest to uregulowanie nowe i odmienne od art. 142 ustawy pzp 2004r.⁹ Odbiór i transport odpadów jest świadczeniem ciągłym wykonawcy usług.

W stosunku do dotychczasowych przepisów zwolniono zamawiającego z obowiązku zawiadamiania Prezesa UZP w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.¹⁰ Zamawiający jest jednak zobowiązany (w przypadku umowy zawieranej na okres dłuższy niż 4 lata) do uzasadnienia takiego działania.

Zamawiający planuje udzielenie zamówienia na okres od 1 lipca 2022r. do dnia 30 czerwca 2026r., tj. na okres 4 lat.

II. Zaspokojenie potrzeb z wykorzystaniem własnych zasobów

⁹ Art. 142. Ustawy PZP 2004 [Umowy zawierane na czas oznaczony - okres, na jaki zawierana jest umowa]

1. Umowę zawiera się na czas oznaczony.

2. Zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe, na okres dłuższy niż 4 lata, jeżeli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty.

3. Jeżeli wartość zamówienia, o którym mowa w ust. 2, jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający, w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania, zawiadamia Prezesa Urzędu o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

4. Przepisu ust. 3 nie stosuje się w przypadku umów:

1) kredytu i pożyczki;

2) rachunku bankowego, jeżeli okres umowy nie przekracza 5 lat;

3) ubezpieczenia, jeżeli okres umowy nie przekracza 5 lat;

4) (uchylony);

5) o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;

6) partnerstwa publiczno-prywatnego.

¹⁰ Gawrońska-Baran Andrzej i in., Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, Opublikowano: LEX/el. 2021, art. 434 pzp.

Możliwości zaspokojenia potrzeby (zadania, usługi) z wykorzystaniem zasobów własnych - zasoby organizacyjne, kadrowe i techniczne¹¹.

Opis podmiotu należącego do Zamawiającego mogącego wykonać zadanie

Zamawiający zamierza powierzyć wykonanie usługi własnej spółce komunalnej PGK SANIKOM sp. z o.o. z siedzibą w Lubawce, która powstała dnia 01 stycznia 1998r. w wyniku połączenia dwóch zakładów: Zakładu Budżetowego Gospodarki Komunalnej w Lubawce i Zakładu Budżetowego Wodociągów i Kanalizacji w Lubawce. Kapitał zakładowy Spółki należy aktualnie w 100% do podmiotów publicznych, tzn. do 25 gmin: Gminy Lubawki, Gminy Miejskiej Kamienna Góra, Gminy Mieroszów, Gminy Wiejskiej Kamienna Góra, Gminy Czarny Bór, Gminy Męcinka, Gminy Jawor, Gminy Mściwojów, Gminy Mirsk, Gminy Paszowice, Gminy Pielgrzymka, Gminy Stare Bogaczowice, Gminy Marciszów, Miasta Boguszów Gorce, Gminy Wądroże Wielkie, Gminy Świerzawa, Gminy Wojcieszów, Gminy Bolków, Gminy Miasta Lwówek Śląski, Gminy Lubomierz, Gminy Wleń, Gminy Złotoryja Miejska, Gminy Złotoryja Wiejska, Gminy Zagrodno oraz Gminy Stara Kamienica.

Sanikom jest podmiotem wewnętrznym, zdolnym do wykonania usługi (por. poniżej), który wykonuje powierzone mu przez Gminy Umową spółki zadania użyteczności publicznej, w szczególności takie jak: prowadzenie, utrzymanie i eksploatacja Instalacji Komunalnych, odbiór i transport odpadów, utrzymanie czystości i porządku, utrzymanie zieleni miejskiej, utrzymanie zimowe i letnie dróg gminnych, zarządzanie cmentarzem komunalnym oraz zaopatrzenie mieszkańców w wodę i kanalizację. Spółka komunalna PGK Sanikom świadczy zadania użyteczności publicznej wyłącznie na terenach macierzystych podmiotów publicznych zgodnie z wymogami przepisów wspólnotowych oraz ustawą o gospodarce komunalnej.

Zgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 13) pzp [przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki] Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli *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 wspólnie z innymi zamawiającymi, o których mowa w art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1, sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę, która odpowiada kontroli sprawowanej przez nich nad własnymi jednostkami, przy czym wspólne sprawowanie kontroli ma miejsce, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:*
 - w skład organów decyzyjnych kontrolowanej osoby prawnej wchodzi przedstawiciele wszystkich uczestniczących zamawiających, z zastrzeżeniem, że poszczególny przedstawiciel może reprezentować więcej niż jednego zamawiającego,*
 - uczestniczący zamawiający mogą wspólnie wywierać dominujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje kontrolowanej osoby prawnej,*

¹¹ Pytania pomocnicze do punktu:

- Czy Zamawiający dysponuje środkami technicznymi/organizacyjnymi/kadrowymi do zrealizowania potrzeb?
- Czy zamówienie jest wykonalne, możliwe do urzeczywistnienia przy dostępnych Zamawiającemu zasobach?

- kontrolowana osoba prawna nie działa w interesie sprzecznym z interesami zamawiających sprawujących nad nią kontrolę,
- b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiających sprawujących nad nią kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających,
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

**Spełnienie warunków wymaganych przepisami art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp -
uzasadnienie zastosowania trybu z wolnej ręki.**

Kontrola

Zamawiający przed bezpośrednim powierzeniem zadań w trybie określonym art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp przeprowadzi ostateczną ocenę łącznego spełnienia wszystkich trzech warunków wymaganych przepisami prawa, po zebraniu wszystkich dokumentów koniecznych do powierzenia zadania, a w szczególności po sporządzeniu umowy powierzenia, ostatecznego potwierdzenia wyliczenia wskaźnika procentowego po weryfikacji rekompensaty za 2021r.. Na dzień sporządzania niniejszej Analizy wynika, iż wszelkie przesłanki powierzenia zostały spełnione.

Zgodnie z zasadami przewidzianymi dla spółek tworzonych w formule in house zamawiający sam lub wspólnie z innymi zamawiającymi musi sprawować nad osobą prawną („własną” spółką komunalną) kontrolę, która odpowiada kontroli sprawowanej przez niego (lub przez wszystkich zamawiających publicznych) nad własną jednostką. Jak wynika ze sformułowania użytego w orzeczeniu w sprawie Teckal, nie jest wymagane, aby kontrola sprawowana przez podmiot (podmioty) publiczny była identyczna z kontrolą nad własnymi jednostkami we wszystkich aspektach, tożsama z analogiczną. Powinna być jedynie podobna, zbliżona (ang. *similar*, niem. *ähnlich*), tzn. porównywalna do kontroli sprawowanej nad własnymi służbami oraz na pewno efektywna. Nie jest również niezbędne, by była ona indywidualna¹². Kontrola analogiczna nie jest kontrolą legalności działania spółki, tylko możliwością rzeczywistego wpływu na podejmowane przez zarząd istotne decyzje i strategiczne cele spółki. Pod pojęciem kontroli należy również rozumieć wzmożoną kontrolę zarówno jakościową jak i finansową podmiotu wewnętrznego. Organy publiczne mogą sprawować ją także łącznie, jak w przypadku Spółki komunalnej PGK SANIKOM.

Kontrola Zamawiających nad Spółką zwana kontrolą analogiczną polega na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami Spółki. W skład organów decyzyjnych Spółki wchodzi przedstawiciele wszystkich Gmin będących udziałowcami Spółki, z zastrzeżeniem, że poszczególny przedstawiciel Rady nadzorczej (6 przedstawicieli) reprezentuje więcej niż jedną Gminę. Gminy wspólnie wywierają decydujący wpływ na cele strategiczne oraz istotne decyzje Spółki. *Nie jest przy tym istotny udział jaki podmioty publiczne posiadają w kapitale zakładowym spółki. Wyrok w sprawie Tragsa wskazuje, iż aby udowodnić sprawowanie kontroli nad spółką każdy z podmiotów publicznych powinien posiadać w niej jakieś udziały, które nie muszą być wysokie. Jedyny warunek*

¹² Wyrok ETS z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH przeciwko Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, EUR-Lex-62003CJ0026, pkt. 62.

*to ten, żeby prawa wynikające z tych udziałów były wystarczające, aby udziałowcy mogli wspólnie sprawować skuteczną kontrolę.*¹³

Udziałowcy podejmują decyzje wspólnie na odbywających się regularnie Zgromadzeniach wspólników oraz na spotkaniach z których sporządzane są protokoły, na których poruszane są wszelkie istotne dla Spółki decyzje lub omawiane pomysły na jej dalszy rozwój. Skuteczna kontrola jest sprawowana przede wszystkim za pośrednictwem Zgromadzenia wspólników, Rady nadzorczej, przez Gminy (przez wyznaczone merytoryczne osoby) oraz przez wprowadzone w Spółce zasady postępowania, regulaminy jakości, procedury kontroli jakości wykonywanych zadań, kontrolę wypłacanej miesięcznej i rocznej rekompensaty zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE, wpływanie i ustalanie cenników, taryf, zatwierdzanie planów (w tym planu rzeczowo-finansowego), kontrolę wskaźników procentowych itp.

W tym miejscu należy podkreślić, iż wpływ na strategiczne cele podmiotu podległego - spółki nie oznacza permanentnie wpływania na podejmowane decyzje, a wyłącznie istnienie możliwości konstytutywnego kreowania tych celów oraz określanie priorytetów spółki. To decyzją Zgromadzenia wspólników Spółka miała w szczególności stać się podmiotem wewnętrznym, została zobowiązana do inwestowania w zasoby techniczne i opracowanie planów.

Zarząd został zobowiązany w akcie założycielskim do uzyskiwania zgody Rady nadzorczej lub Zgromadzenia wspólników do ważniejszych podejmowanych decyzji. Zarząd regularnie zdaje relacje wspólnikom ze swoich planów, ważniejszych podejmowanych decyzji, a Zgromadzenie wspólników wspólnie decyduje o dalszym kierunku rozwoju Spółki oraz o zmianach w kadrze Zarządzającej spółkom.

Wszystkie zadania świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są na bieżąco przez Spółkę oraz Wspólników analizowane pod kątem możliwości ich dalszego świadczenia i spełniania wskaźnika procentowego. Wspólnicy sprawują kontrolę finansową nad Spółką. W przypadku wątpliwości Spółka zatrudnia zewnętrznych ekspertów z tematyki, którzy są organem doradczym Wspólników i Spółki.

Kontrola analogiczna nad Spółką komunalną SANIKOM dotyczy w szczególności kontroli:

- finansów Spółki - procedury dot. wypłacania rekompensaty, kompetencje określone w akcie założycielskim dot. weryfikacji rekompensaty (kosztów, przychodów oraz rozsądnego zysku);
- działalności Spółki - przez działające w spółce organy i ich kompetencje przyznane Umową spółki;
- jakości wykonywanych zadań (kontrola w spółce, kontrola w terenie) kontrola, która określona będzie m.in. w umowie wykonawczej;
- organów zarządzających i kontrolnych w spółce: powoływanie i odwoływanie Zarządu spółki oraz Rady nadzorczej;
- wykonania i tworzenia Planów rocznych i wieloletnich Spółki wyznaczających cele spółki oraz;
- kontrola celi określonych w Planach rocznych i wieloletnich.

¹³ Wyrok TSUE z dnia 19 kwietnia 2007 r w sprawie Tragsa, sprawa C-295/05.

Ponadto, w celu sprawowania i wzmocnienia kontroli funkcjonalnej i strukturalnej zmienione zostały zapisy Umowy spółki, a w szczególności:

1. ograniczono teren świadczenia usług publicznych do terenu macierzystego gmin wspólników, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej i wymaganiami in house;
2. wskazano wyraźnie zadania, które są zadaniami użyteczności publicznej oraz zadania które mogą być świadczone w dozwolonym progu jako zadania komercyjne;
3. dookreślone zostały obowiązki wszystkich organów Spółki;
4. ograniczono autonomię Zarządu poprzez zobowiązanie go do otrzymywania zgód odpowiednich organów Spółki.
Zgodnie np. z §20 ust. 5 Umowy spółki do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości przekraczającej - na dzień zaciągnięcia zobowiązania - 300.000 (...) wymagana jest zgoda Zgromadzenia Wspólników, (...)
Natomiast zgodnie z §18 ust.1 pkt 14 Umowy spółki opinia RN jest wymagana do istotnych rozporządzeń prawem, zawieranych istotnych dla Spółki umowach oraz zaciąganych przez Zarząd Spółki zobowiązaniach w wysokości przekraczającej 200 000 euro (...).
5. ograniczono możliwość otwarcia Spółki na kapitał prywatny, wskazując w Umowie spółki, iż zbycie udziałów może nastąpić wyłącznie po podjęciu uchwały ZW o wyrażenie zgodny na zbycie lub zastawienie podejmowanej większością 3/4 głosów oddanych (§10 ust. 3 Umowy sp.), wskazano również na prawo pierwokupu udziałów przez Wspólników (§10 ust. 6 Umowy sp.) i zastrzeżono w 10 ust. 8 Umowy sp., iż (...) nabywcą oferowanych udziałów może być tylko podmiot publiczny.
6. organy Spółki akceptują w szczególności: Plan finansowy na następny rok, Plan inwestycyjny, rozliczenie roczne rekompensaty, ustalają stawki/ceny, Plan rzeczowo finansowy określają wysokość należnej spółce rekompensaty, Regulamin Organizacyjny, Regulamin Zarządu;

W Umowie spółki wskazano na obowiązek stosowania zasad rozliczenia rekompensatą, tak aby przekazywane Spółce publiczne środki finansowe nie stanowiły niedozwolonej pomocy publicznej.

Nadzór, a właściwie kontrola nad ważniejszymi decyzjami dotyczącymi Spółki, sprawowany przez konieczność uzyskania przez Zarząd do konkretnych czynności zgody Rady nadzorczej lub Zgromadzenia wspólników, to oddziaływanie podmiotu publicznego na istotne decyzje podejmowane w spółce. Zmieniona Umowa spółki wyraźnie wzmacnia rolę Rady Nadzorczej oraz Zgromadzenia Wspólników względem Zarządu Spółki. Pierwszym elementem na to wskazującym jest zwiększenie liczby Członków Rady Nadzorczej ponad rozwiązania z art. 215 § 1 ustawy KSH, tzn. powołanie, aż 6 członków Rady Nadzorczej oraz wydłużony okres kadencji Rady Nadzorczej (3 lata) względem zapisów zawartych w art. 216 ustawy KSH, zgodnie z którymi kadencja Rady Nadzorczej wynosi zaledwie rok. Ponadto, Zgromadzenie Wspólników, w szczególności zatwierdza rozliczenia rekompensaty na poszczególnych zadaniach powierzonych, tzn. kontroluje wypłacaną rekompensaty zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE, ustala ceny i wysokość opłat. Zgromadzenie Wspólników w sp. z o.o. ma możliwość zgodnie z ksh wydawania zarządowi wiążących poleceń (odmiennie niż w przypadku spółki akcyjnej, gdzie wyklucza to przepis art. 3751 ksh) - Wyrok KIO z 16.12.20r., sygn. 3069/20.

Wspólnicy w celu urzeczywistnienia kontroli nad Zarządem spółki ograniczyli autonomię Zarządu spółki poprzez wprowadzenie do aktu założycielskiego obowiązku opiniowania przez Radę nadzorczą (działającą w imieniu wszystkich wspólników) planowanych rozporządzeń prawem, zawieranych istotnych dla Spółki umowach oraz zaciągniętych przez Zarząd spółki zobowiązaniach w wysokości przekraczającej 300.000 euro. „Strategiczny wpływ na wybór celów wyraża się także we wpływie zamawiającego na określenie marginesu autonomii takiego podmiotu wraz z możliwością każdorazowego uchylecia tego marginesu swobody.”¹⁴ Kwota samodzielnego decydowania o sprawach Spółki nie może być zbyt wysoka, aby nie można było stwierdzić autonomii zarządu, ani zbyt niska, aby nie blokowała funkcjonowania działalności Spółki. Dlatego też kwota ta była poddana dogłębnej analizie przez Wspólników na Zgromadzeniu wspólników. Ponadto, organy nadzorujące Spółkę akceptują Plan finansowy na następny rok obrachunkowy, Plany inwestycyjne, Regulamin organizacyjny spółki, Regulamin Zarządu, rozliczenie roczne rekompensaty, co stanowi dodatkową możliwość wpływania na politykę prowadzoną w Spółce. Warto wspomnieć, iż możliwość wpływu na decyzje podejmowane w Spółce może się odbywać na różnych płaszczyznach i z wykorzystaniem różnych metod.

Spółka Sanikom jest podmiotem wewnętrznym, który w praktyce nie negocjuje tylko wykonuje polecenia Wspólników. Można stwierdzić, iż Gminy powierzają Spółce zadania władczym aktem powierzenia (m.in. Umową spółki), Spółka natomiast jest zobowiązana przyjąć zadanie do wykonywania, za precyzyjnie, obiektywnie i przejrzyste obliczoną rekompensatę i otrzymuje wytyczne co do wymaganej jakości świadczonych usług, które również podlegają kontroli. Pozycję „podległą” spółki (typową dla spółek wewnętrznych in house) wyraźnie uwidacznia sposób ustalania tariff za odbiór i transport odpadów. Spółka jest zobowiązana przedkładać Zamawiającemu przed kolejnym rocznym okresem rozliczeniowym Plan rzeczowo-finansowy do zatwierdzenia, który zawiera również proponowane ceny jednostkowe netto (stawki) za odbiór i transport odpadów. Ostateczne rozliczenie rekompensaty za dany rok rozliczeniowy następuje z uwzględnieniem wypłacanych w trakcie roku miesięcznych rekompensat wynikających z przedstawianych miesięcznych zestawień ilości odebranych frakcji odpadów, na podstawie Sprawozdania z rozliczenia rekompensaty przedkładanego do Zamawiającego. Zamawiający samodzielnie lub poprzez niezależnego eksperta dokonuje weryfikacji przekazanej do Spółki rekompensaty poprzez określenie wysokości rekompensaty należnej (obliczonej zgodnie z regulaminem rekompensaty) na podstawie rzeczywistych przychodów i kosztów Spółki w zakończonym roku rozliczeniowym. W przypadku, gdy rekompensata należna obliczona zgodnie z regulaminem rekompensaty wykaże, iż poniesione koszty Spółki na zadaniu były niższe niż przychody, z uwzględnieniem rozsądnego zysku, to rekompensata zostanie uznana za nadmierną i podlegać będzie zwrotowi jako nadwyżka rekompensaty. W takim przypadku zgodnie z zapisami regulaminu rekompensaty, Spółka zweryfikuje wysokości rekompensaty na następne okresy rozliczeniowe w rocznych Planach rzeczowo-finansowych, w szczególności poprzez zmianę cen jednostkowych netto (stawek), celem ich dostosowania. W przypadku, gdy Spółka nie dokona rozliczenia rekompensaty za zakończony rok rozliczeniowy, bądź nie dokona zwrotu nadwyżek lub w przypadku stwierdzenia wykorzystania rekompensaty niezgodnie z przeznaczeniem, to Zamawiający wstrzyma

¹⁴ Opinia prawna UZP nt. in house, Współpraca publiczno-publiczna w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych.

rozliczenie rekompensaty należnej Spółki na kolejne okresy i nałożyć na Spółkę kary umowne, przewidziane w umowie wykonawczej (ten zapis powinien zostać również i w planowanym projekcie umowy wykonawczej zachowany, jako ten wzmacniający kontrolę Zamawiających). Kontrola wykonywana przez Wspólników umożliwia im wywieranie wpływu na decyzje podejmowane przez tę Spółkę, a „podmiot wewnętrzny nie ma żadnej swobody decydowania ani o tym, czy w ogóle przyjąć zlecenie otrzymane od jednostki samorządu terytorialnego, która go kontroluje, ani nawet o cenach za swoje usługi.” Spółka Sanikom jest podmiotem zależnym zarówno pod względem gospodarczym, jak i podległym organizacyjnie.

Na zakończenie warto wskazać, iż kontrola analogiczna podobna do kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, to taka, która polega na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej. Dominujący wpływ na cele strategiczne to możliwość określania przez instytucje zamawiające celów podmiotu podległego oraz również prawo zatwierdzania bądź uchylania planów przedstawianych przez samą spółkę podległą. Cele strategiczne osoby podległej określane są przy powołaniu do życia podmiotu podległego - spółki i nie powinny być często zmieniane. Cele strategiczne określają również zakres działalności, który dana Spółka ma realizować lub zrealizować w określonym terminie czasowym.

Należy również podkreślić, iż kontrola powinna być skuteczna, strukturalna i funkcjonalna, nie powinna jednak przyjmować formy nadzoru, ponieważ odpowiedzialność ostatecznie zawsze ponosi organ zarządzający spółką. Kontrola skuteczna umożliwia wywieranie decydującego wpływu na zarząd spółki przez Zamawiającego, Radę nadzorczą i Zgromadzenie wspólników. Kontrola strukturalna to przede wszystkim kontrola przez organy statutowe spółki, w skład których wchodzi przedstawiciele instytucji Zamawiającej, a kontrola funkcjonalna to kontrola rzeczywistego zakresu wykonywanej działalności określonej w Umowie spółki.

Kontrola nad spółką powinna zostać również wskazana w projekcie umowy wykonawczej.

Udział kapitału prywatnego oraz nie działania w interesie sprzecznym z interesem Gmin, sprawujących kontrolę

W kontrolowanej Spółce komunalnej PGK SANKOM nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego. Nie jest planowane również otwarcie na kapitał zewnętrzny (prywatny), co zostało podkreślone w Umowie spółki (akcie założycielskim).

Spółka komunalna Sanikom nie działa w interesie sprzecznym z interesem Gmin, sprawujących kontrolę, tylko zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w interesie Gmin, zgodnie z ich z wolą i wyznaczoną strategią oraz w celu sprawowania i wzmocnienia kontroli funkcjonalnej i strukturalnej. *W Wytocznych Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe podkreślono, iż „jeżeli na mocy swojego statutu jednostka ma na celu działanie w interesie swoich właścicieli i nie działa w jakimkolwiek innym interesie, wskazuje to na istnienie kontroli podobnej do kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami instytucji zamawiającej.”*

Wskaźnik procentowy

W celu obliczenia procentu działalności, o którym mowa w art. 214 ust. 1 pkt 13 lit. b pzp należy uwzględnić średni przychód osiągnięty przez Spółkę lub zamawiającego (zamawiających) w odniesieniu do usług, za 3 pełne lata poprzedzające udzielenie zamówienia. Z danych otrzymanych od Spółki wynika, iż wskaźnik z zadań powierzonych Spółce Sanikom przez Zamawiających sprawujących nad Spółką kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tych zamawiających w latach 2019, 2020, 2021 wyniósł: ponad 90% działalności świadczonej na rzecz zamawiających.

Zdaniem rzecznika generalnego C. Stix-Hackl kryterium podstawowej działalności może być spełnione, jeżeli zostanie uwzględniona całość świadczeń realizowanych na rzecz wszystkich akcjonariuszy, a wynik zostanie powiązany z ogółem wykonywanej działalności¹⁵, jak w niniejszym przypadku.

Posiadanie zasobu kadrowego i technicznego.

Zasoby kadrowe

Spółka komunalna Sanikom posiada zarówno długoletnie doświadczenie w świadczeniu tej kategorii usług, jak i wykwalifikowaną kadrę kierowniczą i pracowniczą do świadczenia usług odbioru i transportu odpadów zmieszanych i selektywnych, która jest kompletowana i szkolona od 01 stycznia 1998r. 240 osób obsługuje 210 tysięcy mieszkańców. Spółka jest przygotowana do samodzielnego i kompletnego świadczenia usługi.

Zasoby techniczne

Spółka sukcesywnie inwestuje w nowy i pro środowiskowy tabor/sprzęt, w celu podniesienia jakości wykonywanych usług odbioru i transportu odpadów zmieszanych i segregowanych. Na stronie internetowej Spółki w zakładce „Aktualności” można zapoznać się z najnowszymi pro ekologicznymi zakupami podmiotu komunalnego, m.in.:

- samochodem do przewozu kontenerów z odpadami z zabudową hakową,
- nowoczesną śmieciarką Scania z zabudową bezpylną do odbioru odpadów komunalnych, wyprodukowaną w 2021 roku,
- nowym ciągnikiem siodłowym marki Scania P450, który może przewieźć nawet 26 ton odpadów podczas jednego kursu, co jest działaniem pro ekologicznym oraz zmniejszającym koszty transportu wykonania zadania odbioru i transportu powierzonego przez Zamawiających.

Spółka posiada również:

- pojazd śmieciarka Mitsubishi Fuso Canter nr rej DKA 24TM, posiadający decyzję Dyrektora Transportu Dozoru Technicznego, uznający pojazd za hybrydowy [elektryczny] oraz
- 5 pojazdów wyposażonych w system podwójnego zasilania dla silników wysokoprężnych - silnik wysokoprężny Diesel + zasilanie gazem LPG.

¹⁵ Opinia rzecznika generalnego Christine Stixs-Hackl z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-340/04, pkt 103.

Oprócz zmniejszonych kosztów transportu, usprawniony został proces logistyczny w Spółce.

Spółka spełnia wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz.U. z 2013 r. poz. 122), do których należy między innymi posiadanie odpowiednio wyposażonej bazy magazynowo-transportowej, posiadanie co najmniej dwóch pojazdów przystosowanych do odbierania zmieszanych odpadów komunalnych, co najmniej dwóch pojazdów przystosowanych do odbierania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, a także co najmniej jednego pojazdu do odbierania odpadów bez funkcji kompaktującej oraz spełnienia wiele innych, dodatkowych wymagań technicznych i organizacyjnych.

Orientacyjna wartość zamówienia zaspokojenia potrzeb Zamawiającego przy wykorzystaniu zasobów własnych.

W celu określenia wartości zamówienia oparto się na następujących założeniach:

- a. W pierwszej kolejności oszacowano ilości odpadów w latach planowanego zadania. Przy ustalaniu prognozy ilości odpadów uwzględniono zarówno historyczne trendy z wykonania ilości zebranych i transportowanych odpadów z terenu Gminy (w tym również dane z bazy GUS), prognozowany wzrost PKB (wysoka korelacja ze wzrostem ilości odpadów) jak i ogólne trendy wynikające ze zmian stylu życia ludzi, które występują w fachowych analizach odnośnie prognozy rynku odpadów (wzrost poziomu recyklingu, eliminowanie np. przedmiotów jednorazowych z tworzyw sztucznych, wdrażanie programów antysmogowych, rezygnacja z koszenia części trawników i użytkowanie ich jako łąki, itp.). Przekłada się to na relatywnie duży wzrost strumienia odpadów zbieranych selektywnie oraz stopniowe zmniejszanie się strumienia odpadów zmieszanych. Poniżej zaprezentowano wynik prognozy ilości odpadów w planowanym okresie powierzenia dla zadania odbioru i transportu:

Tabela 2. Prognoza ilości odpadów w ramach planowanego zadania dla Gminy Wojcieszów w okresie powierzenia (dane w Mg)

Rodzaj odpadu	Plan in house				
	2022	2023	2024	2025	2026
Zmieszane (200301)	462,80	921,25	916,92	913,53	454,62
Papier (150101)	5,45	11,36	11,82	12,32	6,41
Tworzywa, opak. suche (150102, 150106)	27,45	57,88	61,04	64,43	33,63
Opak. Szkło (150107)	26,42	54,58	56,37	58,28	30,09
Bioodpady (200201)	39,15	82,45	82,94	81,52	39,60
Wielkogabaryty (200307)	52,32	114,56	121,70	126,17	65,16
RAZEM	613,59	1 242,08	1 250,79	1 256,25	629,51
łącznie w latach 2022-2026				4 992,22	

- b. Na podstawie danych z wykonania kosztów działalności zadania OOK inhouse w 2021r. w Spółce Sanikom, a także z uwzględnieniem dodatkowych założeń na okres powierzenia (m.in. prognozowanych stóp inflacji i stóp procentowych w analizach np. NBP, wzrostu wynagrodzeń w gospodarce i wzrostu kosztów paliw), oszacowano również taryfy szacunkowe za odbiór 1 Mg odpadów na zadaniu. Należy przy tym zauważyć, iż taryfy te zostały przyjęte w wartościach uśrednionych i mogą odbiegać od aktualnie obowiązujących stawek w umowach z poszczególnymi Gminami. Ponadto założono, iż taryfy w kolejnych latach prognozy będą rosły w oparciu o prognozowane koszty Spółki, a te z kolei są powiązane z prognozowanym strumieniem odpadów oraz z prognozowaną inflacją. Taryfy te mogą ulec zmianie w każdym z lat okresu powierzenia, w zależności od stopnia pokrycia kosztów Spółki. Jak wspomniano powyżej, rekompensata to kwota konieczna do pokrycia tzw. kosztów netto podmiotu wewnętrznego w związku z wykonywaniem usługi publicznej. Zgodnie z definicją rekompensaty, Spółka może wystąpić do zamawiających o pokrycie brakującej kwoty po rozliczeniu danego okresu rozliczeniowego. W związku z powyższym, przedstawione poniżej taryfy mogą ulec zmianie, tak aby przede wszystkim pokryły koszty Spółki na zadaniu oraz zapewniły minimalny dozwolony zysk (rozsądny zysk) na zadaniu. Ewentualne skorygowanie taryf powinno nastąpić przy ich ustalaniu pomiędzy Zamawiającymi a Spółką na kolejne okresy w rocznych planach rzeczowo-finansowych (przedkładanych do akceptacji Gmin-Zamawiających na każdy kolejny rok), a także po rozliczeniu danego zakończonego roku rozliczeniowego. Poniżej przedstawiono oszacowane stawki taryf, z uwzględnieniem kosztów Spółki w 2021r., oraz na tej podstawie prognozowanych kosztów Spółki na zadaniu w kolejnych latach. Stawki w latach 2022-2023 uwzględniają również minimalny rozsądny zysk, przy czym zysk został oszacowany jako marża kosztów działalności (sumy kosztów działalności operacyjnej i kosztów finansowych). Na kolejne lata tj. 2024-2026 oszacowane stawki w oparciu o wzrost inflacji należy traktować jako orientacyjne ze względu na dużą obecnie niepewność w zakresie inflacji i wzrostu stóp procentowych. Z tego względu nie zakładano również rozsądnego zysku. Stawki na te lata oraz kwoty rozsądnego zysku (np. dalej w oparciu o marżę kosztów działalności) należy przeliczyć w 2023r. (przy ustalaniu rocznych planów rzeczowo-finansowych), w

sytuacji kiedy będą już znane dane odnośnie kosztów Spółki po pierwszym pełnym roku realizacji zadania oraz będą aktualne dane odnośnie np. inflacji.

Tabela 3. Prognozowane stawki **netto** (ceny) za OOK inhouse dla zadania

Rodzaj odpadu	2022	2023	2024	2025	2026
Zmieszane (200301)	274,50	295,70	305,60	318,70	328,40
Papier (150101)	324,00	349,00	360,70	376,10	387,60
Tworzywa, opak. suche (150102, 150106)	367,10	395,40	408,70	426,20	439,20
Opak. Szkło (150107)	274,50	295,70	305,60	318,70	328,40
Bloodpady (200201)	274,50	295,70	305,60	318,70	328,40
Wielkogabaryty (200307)	329,50	354,90	366,80	382,50	394,20

Tabela 4. Prognozowane stawki **brutto** (ceny + 8% vat) za OOK inhouse dla zadania

Rodzaj odpadu	2022	2023	2024	2025	2026
Zmieszane (200301)	296,46	319,36	330,05	344,20	354,67
Papier (150101)	349,92	376,92	389,56	406,19	418,61
Tworzywa, opak.suche (150102, 150106)	396,47	427,03	441,40	460,30	474,34
Opak. Szkło (150107)	296,46	319,36	330,05	344,20	354,67
Bloodpady (200201)	296,46	319,36	330,05	344,20	354,67
Wielkogabaryty (200307)	355,86	383,29	396,14	413,10	425,74

- c. Po uwzględnieniu prognozowanej ilości odpadów oraz prognozowanych stawek wartość zamówienia dla Gminy wyniesie:

Tabela 5. Szacunkowa wartość zamówienia **netto** dla Gminy Wojcieszów (w zł)

	inhouse - wartość zamówienia netto				
Rodzaj odpadu	2022	2023	2024	2025	2026
Zmieszane (200301)	127 038,60	272 413,63	280 210,75	291 142,01	149 297,21
Papier (150101)	1 765,80	3 964,64	4 263,47	4 633,55	2 484,52
Tworzywa, opak.suche (150102, 150106)	10 076,90	22 885,75	24 947,05	27 460,07	14 770,30
Opak. Szkło (150107)	7 252,29	16 139,31	17 226,67	18 573,84	9 881,56
Bloodpady (200201)	10 746,68	24 380,47	25 346,46	25 980,42	13 004,64
Wielkogabaryty (200307)	17 239,44	40 657,34	44 639,56	48 260,03	25 686,07
Razem	174 119,70	380 441,13	396 633,97	416 049,91	215 124,29
Ogółem w latach zadania				1 582 369,00	

Tabela 6. Szacunkowa wartość zamówienia **brutto** dla Gminy Wojcieszów (w zł)

	inhouse - wartość zamówienia brutto				
Rodzaj odpadu	2022	2023	2024	2025	2026
Zmieszane (200301)	137 201,69	294 206,72	302 627,61	314 433,37	161 240,98
Papier (150101)	1 907,06	4 281,81	4 604,55	5 004,24	2 683,28
Tworzywa, opak. suche (150102, 150106)	10 883,05	24 716,61	26 942,81	29 656,87	15 951,92
Opak. Szkło (150107)	7 832,47	17 430,45	18 604,81	20 059,74	10 672,08
Bioodpady (200201)	11 606,41	26 330,90	27 374,18	28 058,86	14 045,01
Wielkogabaryty (200307)	18 618,60	43 909,93	48 210,72	52 120,83	27 740,96
Razem	188 049,28	410 876,42	428 364,69	449 333,91	232 334,23
Ogółem w latach zadania				1 708 958,52	

Korzyści z wykorzystania zasobów własnych

Gminy-Zamawiający są w stanie wypełnić zadania publiczne przy pomocy zasobów własnych – Spółki komunalnej PGK SANIKOM.

Korzyści płynące z wykonania zadania przez Spółkę komunalną PGK SANIKOM:

- Zamawiający ma wpływ na wysokość kosztów wykonania usługi przez Spółkę komunalną z uwagi, iż akceptuje Plan finansowy spółki, proponowaną przez spółkę wysokość rekompensaty rocznej oraz na bieżąco kontroluje powstałe koszty w spółce. Po upływie danego roku rozliczeniowego w trakcie trwania umowy in house następuje rozliczenie rekompensaty otrzymanej przez spółkę.
- Świadczenie zadania nowoczesnym sprzętem chroniącym środowisko, w tym śmieciarek, o dużej pojemności ładowania pozwala na zniwelowanie obciążeń środowiskowych, w szczególności takich jak: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery, zmniejszenie uciążliwego dla mieszkańców hałasu, zmniejszenie zużycie paliwa prowadząca do oszczędności kosztów.
- Lepsza jakość wykonanej usługi i jej stała bieżąca kontrola.
- Pełna kontrola nad zagospodarowaniem odpadów.
- Gwarancja rozwoju Spółki i inwestowanie w nowe rozwiązania techniczne umożliwiające kontrolę oddawania odpadów u źródła. Gminy mogą uzyskać ten cel poprzez monitorowanie strumienia odpadów komunalnych oddawanych przez poszczególnych mieszkańców, tzn. ścisła kontrola masy poprzez ważenie każdego odbieranego pojemnika w podziale na poszczególne frakcje odpadów, dzięki czemu nielegalne postępowanie z odpadami będzie znacznie ograniczone.
- TSUE podsumował korzyści wykonywania zadań publicznych przez spółki należące do Gmin wskazując, iż stosunki pomiędzy instytucją zamawiającą, a jej własnymi służbami regulują względy i wymogi mające na celu realizację **celów leżących w interesie publicznym**. Natomiast inwestując **kapitał prywatny** w przedsiębiorstwo, inwestorzy kierują się względami służącymi realizacji **interesu prywatnego** i dążą do osiągnięcia celów odmiennego rodzaju” niż cel społeczny. Dążą bowiem do osiągnięcia zysków.¹⁶

¹⁶ Sprawa C-26/03, Stadt Halle, pkt 50.

Alternatywne środki zaspokojenia zidentyfikowanej potrzeby¹⁸

Ocena możliwości zaspokojenia potrzeby może nastąpić z zastosowaniem w szczególności: przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi czy ustawy o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie.

W niniejszym przypadku, z uwagi na charakter i cel rozpatrywanej w analizie usługi, zaspokojenie zidentyfikowanej potrzeby może nastąpić z zastosowaniem zasobów własnych lub zamówienia publicznego. Nie jest zasadne zaspokojenie potrzeby np. w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego albo w trybie koncesji, ponieważ Zamawiający posiada własny podmiot, który jest wyposażony w odpowiednie zasoby kadrowe i techniczne oraz samodzielnie korzysta ze środków i funduszy europejskich przeznaczonych na rozwój, a w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przy wsparciu finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest jako współpraca sektora publicznego i prywatnego i ma na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. W literaturze wskazuje się, iż realizacja złożonych przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymagających wysokich nakładów finansowych i generujących niewysoką stopę zwrotu z jednej strony oraz chęć zagwarantowania efektywnego świadczenia wysokiej jakości usługi publicznej z drugiej strony, przemawiać będą za powierzeniem partnerowi prywatnemu (lub spółce celowej) realizacji projektu na dłuższy czas.¹⁹ Najczęściej partner prywatny realizuje projekt inwestycyjny podmiotu publicznego, finansuje go, a następnie eksploatuje przez okres co najmniej 30 lat. Wybór tego trybu postępowania jest często korzystnym rozwiązaniem, w przypadku, gdy podmiot publiczny nie posiada środków na wybudowanie planowanej infrastruktury.

Zastosowanie w niniejszym przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji nie jest rozwiązaniem optymalnym z uwagi, iż brak jest konieczności pozyskania przez Spółkę/Gminę środków finansowych od podmiotu prywatnego na realizację, np. inwestycji infrastrukturalnych, ponieważ taka została już wybudowana. Spółka posiada

¹⁷ Pytania pomocnicze do punktu:

- *Czy istnieje możliwość zaspokojenia potrzeb i celów w inny sposób niż poprzez udzielenie zamówienia publicznego na jego realizację?*
- *Czy zamówienie jest adekwatne i niezbędne do zaspokojenia potrzeb Zamawiającego, czy są możliwe inne rozwiązania w pełni odpowiadające potrzebom Zamawiającego?*
- *Czy dane zamówienie jest niezbędne do osiągnięcia celów Zamawiającego, czy cele mogą być osiągnięte w inny sposób?*
- *Jakie istnieją możliwości realizacji zamówienia?*

¹⁸ Alternatywnymi środkami zaspokojenia potrzeb są takie metody zaspokojenia potrzeb, które nie stanowią realizacji siłami własnymi oraz nie stanowią zamówienia publicznego (Wskazówki dla Zamawiających publicznych do opracowania Analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych).

¹⁹ UZP (2010) Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, praca zbiorowa, str. 23.

również środki techniczne i kadrowe na wykonanie usługi w najlepszej jakości. Brak zatem będzie uzasadnienia i korzyści do zastosowania tego trybu.

Zamawiający nie planuje również minimalizacji wkładu własnego i wykorzystania środków finansowania możliwych przy trybie koncesji, gdzie ryzyko ponosi koncesjonariusz. Tryb ten stosuje się wyłącznie w wybranych sektorach działalności sektora publicznego.

Alternatywne warianty wykonania zamówienia

Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o samorządzie gminnym przyznają Zamawiającemu (podmiotowi publicznemu) prawo decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań. Podmiot publiczny ma prawo wybrać podmiot odpowiedzialny za wykonanie zadań/usługi zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, który może być:

- utworzoną spółką prawa handlowego (spółka komunalna),
- własną jednostką organizacyjną (zakład budżetowy, pracownicy) lub
- podmiotom trzecim na podstawie podpisanej umowy cywilnoprawnej.

Dwie pierwsze formy są uznawane za wykonywanie zadań zasobami własnymi. Wykonanie usługi/zadania przez podmiot trzeci na podstawie podpisanej umowy jest alternatywnym sposobem wykonania zadania.

Do alternatywnych możliwych wariantów realizacji zamówienia należy zaliczyć:

- a) powierzenie zadania/usługi na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych;
- b) powierzenie zadania/usługi z pominięciem przepisów prawa zamówień publicznych, na podstawie w szczególności przepisów: ustawy ppp, ustawy z 21 października 2016r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym, ustawy z 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (omówione w części w punkcie powyżej).

Z uwagi na charakter usługi, cele Zamawiającego oraz szacowaną wartość zamówienia, jako możliwy alternatywny wariant powierzenia usługi (do wybranego przez Zamawiającego trybu zamówienia in house) należy rozważyć rozwiązanie powierzenia zadania odbioru i transportu odpadów komunalnych zmieszanych i selektywnie zebranych w trybie przepisów ustawy prawa zamówień publicznych: przetargu nieograniczonego.

Sposób przeprowadzenia rozeznania rynku

Pod pojęciem „rozeznania rynku” należy rozumieć ustalenie ceny rynkowej danego produktu, usługi poprzez porównanie rynku, o ile na rynku istnieją potencjalni wykonawcy. Cena rynkowa powinna zostać określona na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju lub gatunku, z uwzględnieniem

ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia etc.²⁰ Jest to zatem cena najczęściej oferowana na rynku, czy **najbardziej prawdopodobna cena za określoną usługę, dostawę na danym rynku.**²¹

W celu określenia orientacyjnej wartości zamówienia można posłużyć się danymi uzyskanymi w wyniku:

- a) analizy ogólnodostępnych informacji, cenników, wydruków ze stron internetowych;
- b) odpowiedniej analizy ofert z poprzednich postępowań;
- c) kontaktów z innymi zamawiającymi;
- d) analizy wyników postępowań o udzielenie zamówień publicznych z TED/BZP (z uwzględnieniem różnorodności uwarunkowań);
- e) analizy ofert orientacyjnych przesłanych w ramach rozeznania rynku.²²

Wytyczne nie narzucają procedury ustalania ceny rynkowej pozostawiając tę kwestię Zamawiającemu. Istotne jest, iż otrzymane w wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku oferty nie wiążą Zamawiającego i jeśli są niewiarygodne, nie muszą być brane pod uwagę przy określaniu ceny rynkowej.²³

Zgodnie z wytycznymi celem rozeznania rynku jej jest „*potwierdzenie, że dana usługa, dostawa lub robota budowlana została wykonana po cenie nie wyższej niż cena rynkowa*”. Z treści wytycznych nie wynika wprost, że na podstawie tej procedury zamawiający ma wybrać ofertę z najniższą ceną, nie ma tu kryteriów wyboru oferty ani też wskazania, że należy dokonać wyboru oferty przedstawiającej najniższą cenę.

W celu oszacowania prawdopodobnej ceny rynkowej za odbiór i transport odpadów komunalnych zmieszanych i selektywnie zebranych w okresie powierzenia rozpatrywano w szczególności:

- a) ceny oferowane przez Wykonawców we wcześniej ogłaszanych przez Zamawiających zamówieniach publicznych (Tabela nr 7 pt. Analiza cen oraz Tabela nr 8 przedstawiające zamówienia publiczne w poszczególnych gminach w ostatnim okresie),
- b) wymagania nałożone obowiązującymi przepisami prawa,
- c) dane eksperckie²⁴,
- d) przewidywane wzrosty lub spadki ilości odpadów komunalnych i selektywnie zbieranych,
- e) wzrosty kosztów spowodowane inflacją.

²⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Zamówienia udzielane w ramach projektów Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020, str. 5.

²¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Zamówienia udzielane w ramach projektów Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020, Str. 21.

²² Wskazówki dla Zamawiających publicznych do opracowania Analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych, str. 19.

²³ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Zamówienia udzielane w ramach projektów Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020, str. 21.

²⁴ Raport Deloitte, Konfederacja Lewiatan, Szacunek kosztu netto selektywnej zbiórki, transportu i zagospodarowania selektywnie zbieranych odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, Kwiecień 2021 r., <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/10235-raport-szacunek-kosztu-netto.pdf>.

Firma Deloitte sporządziła na podstawie analiz danych z GUS z kilku poprzednich lat sprawozdawczych w Polsce oraz na podstawie posiadanych rekomendacji eksperckich, raport, w którym założyła i uwzględniła trendy zmienności w kosztach odbioru i transportu wybranych odpadów selektywnie zbieranych na lata 2021-2024.²⁵ Wnioski płynące z Raportu Deloitte wskazują, iż „*najwyższe koszty zbierania i transportu w odniesieniu do 1 Mg odpadów występują dla frakcji tworzyw sztucznych, metali i opakowań wielomateriałowych (1320-1560 zł w roku 2021 oraz 1060-1470 zł w 2024 r.), następnie dla papieru (602-765 zł w roku 2021 oraz 490-730 zł w 2024 r.), a najniższe dla szkła (433-474 zł w roku 2021 oraz 360-450 zł w 2024 r.).*”²⁶ Założenia te zostały zawarte w Tabeli nr 7 pt. „Analiza cen rynkowych”, jako dodatkowy, ekspercki element porównawczy.

²⁵ Raport Deloitte, str. 30.

²⁶ Raport Deloitte, str. 49.

Tabela 7: ANALIZA CEN RYNKOWYCH (opracowanie własne)

Tabela zawiera dane ofert dla Gmin (udostępnionych autorowi Analizy) jako ceny brutto w zł za 1Mg odpadu oraz szacunkowe koszty odbioru i transportu odpadów selektywnych w odniesieniu do 1 Mg odpadów w zł brutto - Raport Deloitte z kwietnia 2021r.

Gmina/ Gminy	Mieroszów	Mieroszów	Stare Bogaczowice	Lubawka	Męcinka	Stare Bogaczowice	Kamienna Góra Gm. Wiejska	Wojcieszów, Świerzawa, Pielgrzymka, Kamienna Góra Gm. Miejska	Wojcieszów	Świerzawa	Czarny Bór	Czarny Bór	Raport Deloitte - dane dla roku	Raport Deloitte - dane dla roku
Rok/okres	2020-2023 (36 mies.)	2020-2023 (36 mies.)	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	styczeń-maj 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	I połowa 2022r.	2021	2024
Oferent	COM-D	Sanikom	ALBA DŚ	Sanikom	Sanikom	Sanikom	Sanikom	Sanikom	COM-D	COM-D	Sanikom	ALBA DŚ		
Rodzaj odpadu/Cena:														
ZMIESZANE	318,60	325,08	556,20	291,60	286,20	291,60	286,20	280,80	321,84	323,46	290,52	534,60	brak danych	brak danych
PAPIER	938,84	594,00	702,00	426,60	329,40	432,00	432,00	331,56	1 568,59	323,46			650 - 826	529 - 788
TWORZYWA	647,41	594,00	756,00	426,60	394,20	432,00	432,00	397,44	1 075,14	323,46			1426 - 1684	1144 - 1588
SZKŁO	840,78	291,60	540,00	303,48	286,20	291,60	291,60	280,80	707,94	323,46			468 - 512	389 - 486
BIO	938,88	594,00	702,00	393,12	286,20	378,00	318,60	280,80	1 705,32	323,46			brak danych	brak danych
GABARYTY				426,60	329,40		378,00	336,96	993,60	323,46			brak danych	brak danych
SEGREGOWANE - CENA ZA WSZYSTKIE FRAKCJE											469,80	680,40		

Powyższa Tabela pt. „Analiza cen rynkowych”²⁷ potwierdza niektóre założenia z Raportu Deloitte. Niektóre ceny oferowane przez Spółkę ALBA Dolny Śląsk w roku 2022 (pierwsze półrocze) mieszczą się w przedziale cenowym wskazanym przez Deloitte (w jego dolnym przedziale), ceny odbioru frakcji tworzywa sztuczne oferowane przez Spółkę są poniżej założeń Deloitte. Różnica cenowa pomiędzy poszczególnymi frakcjami jest zgodna z założeniami Deloitte i jest odzwierciedlona w cenach Spółki ALBA (tzn. cena tworzyw wyższa od ceny papieru, cena szkła niższa od ceny papieru).

Ceny oferowane przez Spółkę COM-D w roku 2022 (pierwsze półrocze) nie zawsze mieszczą się w przedziale cenowym wskazanym przez Deloitte. Ceny oferowane przez Spółkę COM-D w Gminach są często w różnych wysokościach i to bardzo od siebie oddalonych pod względem kwotowym (np. w Gminie Wojcieszów cena za papier to kwota 1 568,59 zł brutto (pierwsza połowa 2022r.), w Gminie Świerzawa 323,46 zł brutto (pierwsza połowa 2022r.), a w Gminie Mieroszów 938,84 zł brutto (w okresie 36 mies. licząc od 01.09.2020). Na podstawie informacji o cenach oferowanych przez Wykonawcę trudno ustalić schemat szacowania tych stawek, np. cena jednostkowa za odbiór papieru jest w spółce COM-D wyższa lub równa cenie tworzyw, co z kolei u innych wykonawców, a także w raporcie Deloitte jest niespotykane.

Ceny oferowane przez Spółkę komunalną PGK SANIKOM są niższe niż przewidują to przedziały cenowe Deloitte, jednakże różnice cenowe pomiędzy poszczególnymi frakcjami są zgodne z założeniami i przewidywaniem Deloitte (tzn. cena tworzyw wyższa od ceny papieru, cena szkła niższa od ceny papieru).

Z uwagi, na złożoność i wielość elementów, od których zależy oferowana przez Wykonawców wysokość ceny (uzależniona od np. napraw, remontów i przeglądów samochodu transportowego, czasu przejazdu samochodu zbierającego odpady i czasu jego rozładunku, wysokości wynagrodzeń w przedsiębiorstwie, liczby i pojemność pojemników (kontenerów) na odpady, lokalizacji miejsc ustawienia pojemników oraz ładowność samochodu transportowego, czasu i organizacji pracy załogi operacyjnej samochodu i jego kierowcy, częstotliwości wywozu oraz liczby dostępnych w przedsiębiorstwie środków transportu, przeciętnej odległość zakładu przetwarzania i rejonu zbierania odpadów od bazy samochodowej firmy²⁸, cena paliwa itp.) **nie można z precyzyjną dokładnością określić jej wysokości, a wyłącznie wskazać ramy w jakich się ona może kształtować.**

Szacowana przez firmę Deloitte cena rynkowa nie może być zatem traktowana jako wytyczna dla Gmin w zakresie cen za transport i odbieranie odpadów komunalnych i selektywnie zebranych, a jedynie może stanowić punkt odniesienia do dalszych rozważań i prognoz, tak samo jak ceny wskazane w tabeli pt. „Analiza cen” sporządzonej na podstawie ofert otrzymanych przez Gminy od Wykonawców usług.

Potencjalni wykonawcy działający na rynku Zamawiającego

²⁷ Tabela sporządzona na podstawie ofert Wykonawców w Gminach planujących zamówienie in house.

²⁸ D’Obryn, K., Szalińska, E. Odpady komunalne – zbiórka, recykling, unieszkodliwianie. Wyd. PK. Kraków 2005, w: A. Jędrzak E. den Boer, J. Kamińska-Borak R. Szpadt, A. Krzyśków, G. Wielgosiński., Koszty selektywnego zbierania odpadów z tworzyw sztucznych mają znaczący udział w ogólnych kosztach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Bezpośredni wpływ na organizację transportu odpadów, wrzesień 2021.

Według Rejestru działalności regulowanej²⁹ w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Wojcieszów na dzień 31.12.2021 r. wpisanych było dwóch przedsiębiorców:

1. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „SANIKOM” Sp. z o.o. ul. Nadbrzeżna 5a 58 – 420 Lubawka, data wpisu 14.06.2012 r.
1. Przedsiębiorstwo Usługowo Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Sp. z o.o. ul. Poniatowskiego 25 59 – 400 Jawor, data wpisu: 13.06.2012 r.

Zamówienia publiczne w poszczególnych gminach – Gmina Wojcieszów

W tabeli zaprezentowano zamówienia publiczne od lipca 2017 roku do 30 czerwca 2022r. Łącznie na 8 zamówień publicznych Spółka COM-D wygrała w trzech postępowaniach, z czego w postępowaniu nr GO.271.11.2018 (na 12 mies.) odmówiła podpisania umowy końcowej, w postępowaniu nr OŚ.271.7.2017 na 4 miesiące była jedynym oferentem, a w postępowaniu BZP: 83993-2016r. wygrała kwotą minimalnie niższą (tzn. kwotą o 7 410 zł brutto niższą) od zaoferowanej przez Spółkę PGK SANIKOM.

Spółka komunalna PGK SANIKOM świadczyła usługi 6 razy odbioru odpadów komunalnych w okresie ostatnich 5 lat, tzn. od 1 lipca 2017 roku do 30 czerwca 2022r..

Warto również wskazać, iż kwoty oferowane przez Spółkę komunalną PGK SANIKOM w poszczególnych, następujących po sobie zamówieniach są do siebie zbliżone wartościowo i są spójne cenowo, nie występują tutaj takie rozbieżności jak u wykonawców prywatnych. Dla przykładu, w ofercie podmiotu prywatnego COM-D na okres **12 miesięcy** (znak sprawy: nr OŚ.271.11.2017 na okres od 01.01.2018r. do 31.12.2018r.) podmiot zaoferował wykonanie usługi z terenów niezamieszkałych za cenę: 112.660,07 zł brutto, a w zamówieniu nr OŚ.271.11.2018 na okres od 01.01.2019r. do 31.12.2019r., tj. rok później zaoferował świadczenie usługi za cenę: 16.410,60 zł brutto, tzn. prawie 7 razy niższą niż w roku poprzednim, **a wygrawszy postępowanie odmówił podpisania umowy**. Spółka komunalna PGK SANIKOM oferowała wykonanie usługi za cenę: 14.569,20 zł brutto – postępowanie nr OŚ.271.11.2017 na okres od 01.01.2018r. do 31.12.2018r., za cenę: 16.993,80 zł brutto - postępowanie nr OŚ.271.11.2018 od 01.01.2019r. do 31.12.2019r., za cenę: 17.641,80 zł brutto - postępowanie na okres od 01.01.2020r do 31.12.2020r. oraz za cenę: 22.206,96 zł brutto - postępowanie na okres od 01.01.2021r. do 31.12.2021r.

Dane z poniższej tabeli wskazują, iż najniższe ceny jednostkowe za transport i odbiór odpadów Zamawiający uzyskał w trybie zamówienia z wolnej ręki in house.

²⁹https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47143/wiadomosci/346195/files/rejestr_dzialalnosci_regulowanej.pdf.

Tabela nr 8. Zamówienia publiczne Gminy Wojcieszów

Gmina Wojcieszów	Termin realizacji	1.Podmioty składające ofertę wraz z zaproponowanymi kwotami cenowymi, ilość łączna punktów oraz 1.Podmiot wybrany	Przedmiot zamówienia, ilość odpadów i cena
Przetarg nieograniczony Numer ogłoszenia: 115205 – 2016, numer ogłoszenia w BZP: 83993 - 2016r. ³⁰	01.07.2016r. do 30.06.2017r. ³¹ 12 mies.	Liczba złożonych ofert: 2 1. Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne i Handlowe COM-D Sp. z o.o., ul. Poniatowskiego 25, 59-400 Jawor, kraj/woj. dolnośląskie, za cenę: 259 410,00 zł brutto - wybrany. 1. Przedsiębiorstwo PGK „Sanikom” Sp. z o.o. ul. Nadbrzeżna 5a, Lubawka za cenę: 266 820,00 zł brutto.	Usługa odbioru i transportu stałych odpadów komunalnych (zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów) od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Wojcieszów a) Zmieszane odpady komunalne - 840 Mg, za cenę brutto 274,50 zł za 1 Mg. b) Szkło kolorowe i bezbarwne - 45,00 Mg, za cenę brutto 380,00 zł za 1 Mg. c) Odpady suche - papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe - 30,00 Mg, za cenę brutto 345,00 zł za 1 Mg. d) Odpady wielkogabarytowe - 4,6 Mg na jedną zbiórkę, która odbywać się będzie w wyznaczonych siedmiu punktach, za cenę brutto 300,00 zł za 1 Mg. - opróżnianie koszy ulicznych szt. 30 o całkowitej pojemności około 1,8 m3, Przedmiot zamówienia nie obejmuje dostawy pojemników na odpady zmieszane - obejmuje dzierżawę oraz możliwość zakupu używanych lub nowych pojemników.

³⁰<https://www.zamowienia20.pl/pl2/przetarg/8399320160/usluga-odbioru-i-transportu-stalych-odpadow>.

³¹https://przetargi.pl/usluga_odbioru_i_transportu_stalych_odpadow_komunalnych_od_wlascicieli_nieruchomosci_zamieszka_1020648.html#google_vignette,
https://www.przetargi.egospodarka.pl/115205_Usluga-odbioru-i-transportu-stalych-odpadow-komunalnych-od-wlascicieli-nieruchomosci-zamieszkalych-i-niezamieszkalych-polozonych-na-terenie-Gminy-Wojcieszow_2016_2.html.

BRAK DANYCH.	1.07.2017 do 31.08.2017	BRAK DANYCH.	BRAK DANYCH.
OŚ.271.7.2017 Z21.08.2017 r. wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro	1.09.2017r. do 31.12.2017 4 mies.	Ilość ofert 1: Przedsiębiorstwo Usługowo - Produkcyjne i Handlowe "COM- D" Sp. z o. o., Poniatowskiego 25, 59-400 Jawor, za cenę: 281 771,45 zł brutto.	Usługa odbioru i transportu stałych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Wojcieszów. a) Zmieszane odpady komunalne – 300,00 Mg, za cenę brutto 274,50 zł za 1 Mg b) Szkło kolorowe i bezbarwne – 15,00 Mg, za cenę brutto 380,00 zł za 1 Mg c) Odpady suche – papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metal – 15,00 Mg, za cenę brutto 345,00 zł za 1 Mg d) Odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – 20,00 Mg, za cenę brutto 450,00 zł za 1 Mg
Zamówienie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 14 pzp ZIF.271.39.2017 Odbiór odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kamienna Góra, Gminy Boguszów – Gorce, Gminy Wojcieszów, Gminy Świerzawa oraz Gminy Pielgrzymka	1.01.2018 r. do 31.12.2021 r. 48 mies.	Wykonawca: PGK "SANIKOM" Sp. z o.o., za cenę: 890 996,00 zł netto (962 275,68 zł brutto).	Odbiór z lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów pochodzących z nieruchomości stanowiących własność właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz transport. Wykonawca zaproponował świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, za cenę: • 210,00 zł netto (226,80 zł brutto) za tonę za odbiór odpadów komunalnych zmieszanych, szkła, odpadów „bio”, • 250,00 zł netto (270,00 zł brutto) za tonę za odbiór papieru i odpadów wielkogabarytowych, • 280,00 zł netto (302,40 zł brutto) za tonę za odbiór metali i tworzyw sztucznych. Ceny zaproponowane przez Wykonawcę zgodnie z zapisami projektu umowy stanowić będą podstawę do ustalenia kwoty miesięcznej rekompensaty wypłacanej Spółce (Wykonawcy) i znajdą odzwierciedlenie w planie

			rzeczowo – finansowym na rok 2018. Po wznowieniu negocjacji Zamawiający zaproponował ostateczne ceny za odbiór odpadów komunalnych w następujących wysokościach: • 190,00 zł netto (205,20 zł brutto) za tonę za odbiór odpadów komunalnych zmieszanych, szkła i odpadów „bio”, • 250,00 zł netto (270,00 brutto) za tonę za odbiór papieru i odpadów wielkogabarytowych, • 280,00 zł netto (302,40 zł brutto) za tonę za odbiór metali i tworzyw sztucznych z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż ceny jednostkowe netto (stawki) nie pokrywają planowanych, uzasadnionych kosztów Spółki i będą korygowane po pierwszym okresie rozliczeniowym, celem pokrycia wszelkich uzasadnionych kosztów Spółki na zadaniu. Szacowana ilość odpadów w Gminie Wojcieszów: – zmieszane odpady komunalne - 3 800,00 Mg, za cenę brutto 210,00 zł za 1 Mg. – szkło - 160,00 Mg, za cenę brutto 210,00 zł za 1 Mg. – papier - 70,00 Mg za cenę brutto 250,00 zł za 1 Mg. – metale i tworzywa sztuczne - 70,00 Mg, za cenę brutto 280,00 zł za 1 Mg. – bio - 64,00 Mg, za cenę brutto 210,00 za 1 Mg. – odpady wielkogabarytowe - 32,00 Mg, za cenę brutto 258,00 zł za 1 Mg.
OŚ.271.11.2017	1.01.2018 r. do 31.12.2018r.	Ilość złożonych ofert 2: 1. PGK „Sanikom” Sp. z o.o., za cenę: 14.569,20 zł brutto, ilość pkt 100 – wybrany.	Sukcesywnym odbiorze z lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów pochodzących z nieruchomości stanowiących własność właścicieli nieruchomości niezamieszkałych

	12 mies.	2. PU-PiH „Com-D” Sp. z o.o. za cenę: 112.660,07 zł brutto, ilość pkt 12,9.	oraz użytkowników lokali niezamieszkałych. a) zmieszane odpady komunalne – 60,00 Mg, za cenę brutto 205,20 zł za 1 Mg. a) Szkło kolorowe i bezbarwne – 2,50 Mg, za cenę brutto 205,20 zł za 1 Mg. b) odpady suche – papier, tworzywa sztuczne, za cenę brutto 205,20 zł za 1 Mg. c) opakowania wielomateriałowe i metal – 2,50 Mg, za cenę brutto 205,20 zł za 1 Mg. d) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – 6,00 Mg, za cenę brutto 205,20 zł za 1 Mg.
GO.271.11.2018 ³²	01.01.2019r. do 31.12.2019 12 mies.	Ilość złożonych ofert 2: 1. PGK „Sanikom” Sp. z o.o., za cenę: 16.993,80 zł brutto, ilość pkt 96,6 . 2. PU-PiH „Com-D” Sp. z o.o. za cenę: 16.410,60 zł brutto, ilość pkt 100 – wybrany. PU-PiH „Com-D” Sp. z o.o odmówiło podpisania umowy	Sukcesywnym odbiorze z lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów pochodzących z nieruchomości stanowiących własność właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz użytkowników lokali niezamieszkałych. a) Zmieszane odpady komunalne – 60,00 Mg, za cenę brutto 237,60 zł za 1 Mg. a) Szkło kolorowe i bezbarwne – 2,50 Mg, za cenę brutto 226,80 zł za 1 Mg. b) Odpady suche – papier, tworzywa sztuczne, za cenę brutto 324,00 zł za 1 Mg. c) opakowania wielomateriałowe i metal – 2,50 Mg, za cenę brutto 324,00 zł za 1 Mg. d) Odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – 6,00 Mg, za cenę brutto 226,80 zł za 1 Mg.
GO.271.13.2019 ³³	01.01.2020 r. do 31.12.2020 r.	Ilość złożonych ofert 1: PGK „Sanikom” Sp. z o.o., za cenę: 17.641,80 zł brutto, ilość pkt	Sukcesywnym odbiorze z lokalizacji wskazanych przez Zamawiającego zmieszanych oraz selektywnie zebranych odpadów pochodzących z nieruchomości stanowiących

³²https://gminawojcieszow.bipgmina.pl/wiadomosci/3/wiadomosc/448914/usluga_odbioru_i_transportu_stalych_odpadow_komunalnych_od_wlasc.

³³https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47143/wiadomosci/497149/files/ogloszenie_o_zamowieniu__dokument_przetargowy.pdf.

	12 mies.	100.	własność właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz użytkowników lokali niezamieszkałych. 1. Zmieszane odpady komunalne – 60,00 Mg, za cenę brutto 248,40 zł za 1 Mg. 1. Szkło kolorowe i bezbarwne – 2,50 Mg, za cenę brutto 226,80 za 1 Mg. 2. Odpady suche – papier, tworzywa sztuczne, za cenę brutto 324,00 zł za 1 Mg. 3. opakowania wielomateriałowe i metal – 2,50 Mg, za cenę brutto 324,00 zł za 1 Mg. 4. Odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – 6,00 Mg, za cenę brutto 226,80 zł za 1 Mg.
GO. 271.10.2020	01.01.2021r. do 31.12.2021r. 12 mies.	Ilość złożonych ofert 1: 1. PGK Sanikom Sp. z o.o., za cenę: 22.206,96 zł brutto, ilość pkt 100.	Usługa odbioru i transportu stałych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych położonych na terenie Gminy Wojcieszów. a) Zmieszane odpady komunalne – 70,00 Mg, za cenę brutto 270,00 zł (250 zł netto) za 1 Mg. b) Szkło kolorowe i bezbarwne – 2,00 Mg, za cenę brutto 270,00 zł (250 zł netto) za 1 Mg. c) Odpady suche – papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale – 3,00 Mg za cenę brutto 382,32 zł (354 zł netto) za 1 Mg. d) Odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów – 6,00 Mg, za cenę brutto 270,00 zł (250 zł netto) za 1 Mg. -dostawa pojemników.

GO.271.6.2021³⁴ Data ogłoszenia: 2021-11-26 2021/BZP 00285980	01.01.2022r. do 30.06.2022r. 6 mies.	Ilość złożonych ofert: 2 1.PGK "SANIKOM" Sp. z o.o., za cenę: 179 758,44 brutto – wybrany. 1.Przedsiębiorstwo Usługowo - Produkcyjne i Handlowe “COM-D” Sp. z o. o., Poniatowskiego 25, 59-400 Jawor, za cenę: 281 771,45 zł brutto.	Usługa odbioru i transportu stałych odpadów komunalnych (zmieszanych oraz selektywnie zbieranych) od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych wraz z wyposażeniem wszystkich właścicieli nieruchomości w pojemniki na odpady zmieszane i inne oraz w worki na selektywnie zbierane odpady oraz wyposażenia PSZOK w pojemniki na selektywnie zebrane odpady przekazane przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych. 1. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne - 500 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 1. Opakowania z tektury i papieru – 5 Mg, za cenę brutto 331,56 zł (307 zł netto) za 1 Mg. 2. Zmieszane odpady opakowaniowe - 30 Mg, za cenę brutto 397,44 zł (368 netto) za 1 Mg. 3. Opakowania ze szkła -25 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 4. Odpady ulegające biodegradacji -15 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 5. Odpady wielkogabarytowe – 30 Mg, za cenę brutto 336,96 zł (312 netto) za 1 Mg. 6. Zużyte opony – 3 Mg, za cenę brutto 336,96 zł (312 netto) za 1 Mg. 7. Odpady z betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów, Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wykończenia innych niż wymienione w – 5 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 8. Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne - 2 Mg,
--	---	--	--

³⁴<https://wojcieszow.ezamawiajacy.pl/pn/wojcieszow/demand/notice/public/46332/details?folder=0003&>.

			za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 9. Baterie i akumulatory - 0,1 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 10. Leki inne niż wymienione w - 0,1 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg. 11. Wszystkie inne frakcje odpadów odebranych z PSZOK - 5 Mg, za cenę brutto 280,80 zł (260 zł netto) za 1 Mg.
--	--	--	---

Orientacyjna wartość zamówienia w wyniku rozeznania rynku

W celu określenia orientacyjnej wartości zamówienia dokonano rozeznania rynku (zgodnie z wolą Zamawiającego) i pozyskano dane w wyniku:

- α) analizy ogólnodostępnych informacji,
- β) analizy ofert z poprzednich postępowań (Analiza cen rynkowych, por. Tabela 7),
- χ) kontaktów z innymi Gminami-Zamawiającymi,
- δ) analizy wyników postępowań o udzielenie zamówień publicznych (Tabela 8 powyżej z zebranymi zamówieniami publicznymi Gminy Wojcieszów).

Na podstawie uzyskanych danych i założeń można prognozować, iż orientacyjna wartość zamówienia wariantu w trybie przetargu nieograniczonego³⁵ będzie się kształtowała w kwocie od 1 828 837,36 zł brutto (1 693 367,93 zł netto) do 3 397 141,37 zł brutto (3 145 501,27 zł netto) (porównaj tabela nr 9 i 10 poniżej). Dla porównania szacunkowa wartość zamówienia inhouse brutto dla Gminy wynosi 1 708 958,52 zł (1 582 369,00 zł netto), a zatem **poniżej** orientacyjnej wartości w wariantcie w trybie przetargu nieograniczonego.

Z uwagi na aktualnie niestabilną sytuację w kraju i międzynarodową wywołaną wojną na Ukrainie, a także trudne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sytuacji dużej inflacji (prognoza NBP z marca br. szacuje inflację w 2022r. na poziomie 10,8%, w 2023r.: 9% oraz zmiany inflacji od 2024r.: Wytoczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, Minister Finansów, kwiecień 2022r.), co przekłada się m.in. na wzrost cen materiałów i paliw (istotnie wpływających na koszt wykonywania usługi), kosztów finansowych (odsetki od kredytów i leasingów), kosztów wynagrodzeń i usług obcych u wykonawców, to trudno w tej sytuacji oszacować kwotę wartości zamówienia na okres planowanych 4 lat realizacji usługi. Wszystkie te czynniki kosztowe mogą istotnie wpłynąć na wartość szacunkową zamówienia, z uwagi na fakt, iż w postępowaniu nieograniczonym o udzielenia zamówienia przedsiębiorca ponosi ryzyko wyszacowania tej kwoty wg swojej najlepszej wiedzy oraz zakładanego poziomu zysku. W okresie bieżącej znacznej niepewności co do rozwoju sytuacji, można założyć, iż oferty poszczególnych wykonawców będą wykazywały duże rozbieżności cenowe, ponieważ każdy z tych wykonawców subiektywnie ocenia ryzyko swojej działalności. Ponadto, oprócz czynników kosztowych, również ilość prognozowanych odpadów, która jest również wartością szacunkową, może ulec znacznym wahaniom w okresie 4-letnim, co jest związane np. z migracją ludności w wyniku wojny na Ukrainie, rozwojem pandemii COVID. Należy wskazać, iż w roku 2021 Gminy zauważyły dość gwałtowny wzrost ilości odpadów komunalnych w porównaniu do roku 2020. Ten radykalny wzrost odpadów był związany z pandemią i pracą w domu oraz zmianą nawyków zakupowych (wzrost zakupów internetowych). W związku z powyższym powyższe wartości zamówienia należy traktować jako szacunkowe i orientacyjne.

³⁵ To wartość zamówienia bez podatku od towarów i usług; należy uwzględnić informacje dotyczące zamówień podobnych, dodatkowych, uzupełniających oraz należy wskazać wartość dla każdego z wariantów.

Tabela 9. Orientacyjne prognozowane stawki rynkowe (**netto**) w zł - ustalone na podstawie ofert wykonawców z końca 2021r. dla ofert na realizację zadania OOK w I półroczu 2022r. Na II półroczu 2022r. oraz lata następne (2023-2026) założono waloryzację tych stawek o prognozowaną inflację (m.in. z Raportu o inflacji, NBP, Marzec 2022r.). Ceny z ofert poniżej (oferta 1-3) odpowiadają cenom netto ofert złożonych przez wykonawców w przetargach z terenu Gmin-Zamawiających (por. tabela 7) bez Gminy Mioszów, natomiast ceny z kolumny „średnia z cen jednostkowych” zostały wyliczone jako średnie z cen z wielu ofert dla poszczególnego rodzaju odpadu. Oferty zostały uporządkowane od „najniższej” (z najmniejszymi stawkami) do „najwyższej”.

Ceny	ceny 2021r.				Prognoza II półrocze 2022				Prognoza 2023 ³⁶			
	oferta 1	oferta 2	średnia z cen jednostkowych	oferta 3	oferta 1	oferta 2	średnia z cen jednostkowych	oferta 3	oferta 1	oferta 2	średnia z cen jednostkowych	oferta 3
Zmieszane (200301)	260,00	299,50	320,65	298,00	288,08	331,85	355,28	330,18	314,01	361,71	387,26	359,90
Papier (150101)	307,00	299,50	420,89	1 452,40	340,16	331,85	466,35	1 609,26	370,77	361,71	508,32	1 754,09
Tworzywa, opak.suche (150102, 150106)	368,00	299,50	392,30	995,50	407,74	331,85	434,67	1 103,01	444,44	361,71	473,79	1 202,29
Opak. Szkło (150107)	260,00	299,50	280,10	655,50	288,08	331,85	310,35	726,29	314,01	361,71	338,28	791,66
Biodpady (200201)	260,00	299,50	406,25	1 579,00	288,08	331,85	450,13	1 749,53	314,01	361,71	490,64	1 906,99
Wielkogabaryty (200307)	312,00	299,50	430,25	920,00	345,70	331,85	476,72	1 019,36	376,81	361,71	519,62	1 111,10

Tabela 10. Orientacyjna wartość zamówienia **netto** dla Gminy dla poszczególnych ofert ze stawkami z tabeli 9 oraz prognozy ilości odpadów z tabeli 2. Dla porównania (przy tych samych ilościach) przedstawiono również szacunkową wartość zamówienia dla planowanego zadania inhouse (w zł).

	2022	2023	2024	2025	2026	Razem netto	Inhouse netto
oferta 1	183 346,07	405 410,93	428 666,18	446 344,05	229 600,70	1 693 367,93	1 582 369,00
oferta 2	203 617,39	449 275,41	474 142,37	492 879,54	253 157,74	1 873 072,46	
średnia z cen jednostkowych	229 660,60	508 400,67	537 635,41	559 511,05	287 635,82	2 122 843,54	
oferta 3	332 873,12	748 801,16	798 716,08	834 810,04	430 300,86	3 145 501,27	

³⁶ Na kolejne lata tj. 2024-2026 założono waloryzację stawek o wskaźnik prognozowanej inflacji.

Uzasadnienie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki in house

Potrzeba Zamawiającego w postaci transportu i odbioru odpadów najefektywniej (jak wykazano w treści niniejszej Analizy) wypełniona zostanie przez spółkę komunalną (podmiot wewnętrzny) w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp.

Zadanie odbioru i transportu odpadów dla kilku zamawiających wykonywane w trybie zamówienia in house i z wykorzystaniem rekompensaty gwarantuje w perspektywie długofalowej niższe koszty wykonania usługi i przełoży się również na wyższą jakość. Zastosowanie pokrycia wyłącznie kosztów wykonywanych usług z uwzględnieniem przewidzianego przez Komisję Europejskiego rozsądnego zysku (nie będącego zyskiem rynkowym) – rekompensaty umożliwi z reguły uzyskanie efektu najwyższej jakości za najniższy koszt. Zamawiający ma wpływ na wysokość kosztów wykonania usługi przez Spółkę komunalną z uwagi, iż akceptuje Plan finansowy spółki, proponowaną przez Spółkę wysokość rekompensaty rocznej oraz na bieżąco kontroluje powstałe koszty w Spółce. Każdy selektywnie zebrany produkt, z którego Spółka po jego sprzedaży uzyska zysk pomniejsza wypłacaną przez Zamawiającego rekompensatę. Model takiego rozliczenia i uwzględnienie otrzymanego przez Spółkę zysku w trakcie trwania umowy w rekompensacie (jako jej pomniejszenie i tym samym mniejszy wydatek z budżetu Gminy), jest możliwy do zastosowania wyłącznie przy spółkach komunalnych nad którymi jest sprawowana kontrola Gminy i rozliczeniach następczych z kosztów i otrzymanych przez Spółkę przychodów (rozliczenie rekompensaty).

Świadczenie usługi publicznej odbioru i transportu odpadów z użyciem nowoczesnego sprzętu, np. sprzętu o dużej jednorazowej ładowności zbierania, jak również wykorzystywanie do odbioru odpadów komunalnych zasilających flotę Spółki komunalnej PGK SANIKOM zeroemisyjnych pojazdów (por. zasób techniczny Spółki powyżej) to ochrona środowiska naturalnego poprzez ograniczenie emisji spalin oraz zmniejszenie hałasu. Spółka **gwarantuje również oddawanie odpadów do zagospodarowania w Instalacji do tego wybudowanej**. Oddawanie odpadów do zagospodarowania jest nieoficjalnym problemem wielu gmin, które korzystają z usług firm prywatnych, nad którymi nie ma publicznej kontroli. W publikacji przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju czytamy, iż „Mechanizm nadmiernej konkurencji podmiotów wygrywających przetargi gminne na odbiór z jednoczesnym zagospodarowaniem odpadów (wpływający na zaniżanie wartości zamówień) generuje w sferze nieoficjalnej (szara strefa) metody nielegalnego ograniczania kosztów, m.in. za pomocą dzikiego składowania przede wszystkim w nieczynnych wyrobiskach

³⁷ Pytania pomocnicze:

- Czy zamówienie powinno być przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego/ograniczonego?
- Czy z uwagi na konieczność doprecyzowania niektórych elementów należy przeprowadzić postępowanie w którymś z trybów umożliwiających negocjacje?
- Czy zamówienie z uwagi na innowacyjność powinno być przeprowadzone w trybie partnerstwa innowacyjnego?

surowców budowlanych.”³⁸ W wielu gminach za zakontraktowaną cenę po prostu nie można zrealizować uczciwie usługi – wskazuje Magdalena Markiewicz członek zarządu ENERIS Surowce (dawniej Veolia Usługi dla Środowiska).³⁹ Jej zdaniem „Wcześniej to głównie mieszkańcy „utilizowali” nielegalnie odpady w domowych piecach i wrzucali je do rowów i lasów. Teraz robią to firmy, które wygrały gminne przetargi najniższą ceną. Ceną, która nie ma szans pokryć kosztu zebrania, wywozu i zagospodarowania odpadów w regionalnych instalacjach, spalarniach, kompostowniach. Nie mówiąc już o odzysku i recyklingu.” Również w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022 jako jeden z czynników powstawanie liczby nielegalnych miejsc składowania odpadów komunalnych wskazano, stosowanie nielegalnych praktyk przez wyłonionych w przetargu wykonawców w szczególności prowadzących działalność łącznie w zakresie usług odbioru i zagospodarowania odpadów.⁴⁰

Zdaniem Trutkowskiego podobny problem powstały z nadmiernej konkurencji zakładów zagospodarowania odpadów, zakazu składowania odpadów kalorycznych, niedostatku infrastruktury przetwarzania termicznego odpadów oraz zbyt wysokich kosztów tego typu przetwarzania w stosunku do poziomu opłat to liczne pożary składowisk odpadów i magazynów odpadów komunalnych.⁴¹ Potwierdzają to dostępne dane KGSP, które wskazują iż „liczba pożarów tego typu wynosi od wielu lat po kilkaset rocznie w skali całego kraju, a szczególnie rekordowy pod tym względem był rok 2015 (ponad 300 pożarów).”⁴²

Możliwość wykonywania zadań przez własną powołaną do tego celu Spółkę to inwestowanie w lepszy, pro ekologiczny sprzęt, poprawa jakości środowiska, brak dążenia do nadmiernego zysku, a dążenie do jakości, inwestowanie w lepszą kontrolę nad oddawanymi przez mieszkańców odpadami oraz gwarancja rozwoju Spółki. Gminy rozważając zwiększenie kontroli oddawanych odpadów u źródła mogą uzyskać ten cel poprzez monitorowanie strumienia odpadów komunalnych oddawanych przez poszczególnych mieszkańców. Na uwagę zasługuje system zastosowany przez miasto Kielce, który umożliwia za pomocą nowoczesnych pojazdów do odbioru odpadów m.in. ścisłą kontrolę masy w podziale na poszczególne frakcje odpadów, dzięki czemu nielegalne postępowanie z odpadami jest praktycznie niemożliwe. Dzięki ważeniu każdego odbieranego pojemnika, system umożliwia również zastosowanie reguły „płać za tyle, ile wyrzucisz” (ang: *pay as you throw*).⁴³ Rozwój Spółki komunalnej i inwestycje w powyższy nowoczesny sprzęt będą tylko wtedy możliwe, jeżeli Spółka będzie miała zlecenia na świadczenie zadań publicznych od Gmin i będzie mogła funkcjonować na rynku.

³⁸ C. Trutkowski, Publikacja Ministerstwa Rozwoju „Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje”, Str.92, ISBN: 978-83-64748-07-3 , Wydawca: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016.

<https://mistia.org.pl/static/upload/store/frdl/RAPORTY/realizacja-uslug-publicznych-w-jednostkach-samorządu-ter-tytorialnego-ograniczenia-możliwosci-rekomendacje.pdf>, (wejście: 1 marca 2022r.).

³⁹ Forbes, <http://csr.forbes.pl/odpady-we-władaniu-szarej-strefy,artykuly,193654,1,1.html> (wejście: 1 marca 2022r.).

⁴⁰ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, str. 22 planu.

⁴¹ C. Trutkowski, Publikacja Ministerstwa Rozwoju „Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje”, Str.92.

⁴² <http://www.pb.pl/4299722,44616,ogien-trawi-smieci> (wejście: 1 marca 2022r.).

⁴³ Cezary Trutkowski Ministerstwo Rozwoju „Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje”, Str. 94.

Na zakończenie powyższego punktu warto zacytować stwierdzenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który słusznie zauważył, że „stosunki pomiędzy instytucją zamawiającą, a jej własnymi służbami regulują względy i wymogi mające na celu realizację celów leżących w interesie publicznym. Natomiast inwestując kapitał prywatny w przedsiębiorstwo, inwestorzy kierują się względami służącymi realizacji interesu prywatnego i dążą do osiągnięcia celów odmiennego rodzaju” niż cel społeczny. Dążą bowiem do osiągnięcia zysków.⁴⁴

W analizowanych przez autora zamówieniach publicznych (przetargach nieograniczonych) zaobserwować można było, iż niektóre podmioty prywatne po wygraniu przetargu rezygnowały z podpisania umowy, z uwagi na podanie zbyt niskich cen w ofercie i brakiem zapewne zysku rynkowego. Spółka komunalna SANIKOM przejmowała wtedy świadczenie tej usługi, z uwagi iż celem Spółki komunalnej nie jest zysk, a świadczenie usługi na rzecz społeczeństwa. Powyższe przypadki miały miejsce w następujących analizowanych Gminach:

- W zapytaniu ofertowym nr RIG.271.34.2018-5 na okres od 01.01.2019r. do 31.12.2021r. w którym najniższą cenę zaoferowała Spółka Przedsiębiorstwo Usługowo Produkcyjne i Handlowe COM -D z Jawora, która nie zdecydowała się za wcześniej wskazaną cenę na podpisanie umowy z Gminą Stare Bogaczowice, pomimo wygranego zapytania ofertowego.
- W przetargu nieograniczonym⁴⁵ w Gminie Wojcieszów (znak sprawy: GO.271.11.2018⁴⁶ okres powierzenie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019r.). Tu również Spółka Przedsiębiorstwo Usługowo Produkcyjne i Handlowe COM -D z Jawora odmówiła po wygraniu postępowania podpisania umowy z Gminą Wojcieszów.

Reasumując można stwierdzić, iż prawidłowo działająca spółka komunalna (kontrolowana przez Zamawiających) zawsze będzie dążyć do celów społecznych – niskich cen i najwyższej, możliwej jakości, a spółki należące do podmiotu prywatnego będą dążyły do maksymalizacji zysków, dlatego też tak istotne jest nie likwidowanie spółek komunalnych. Boleśnie do tego stwierdzenia doszła Gmina Wałbrzych, która zlikwidowała swój zasób komunalny do świadczenia usług publicznych odbioru i transportu odpadów, jednakże po tym jak koszty na tym zadaniu świadczonym wyłącznie przez podmioty prywatne znacznie wzrosły, z uwagi na brak funkcjonującego podmiotu komunalnego, zdecydowała ponownie reaktywować spółkę komunalną, ponosząc przy tym duże koszty odbudowy koniecznego zasobu technicznego. Od listopada 2021 w Gminie Wałbrzych za odbiór i transport odpadów odpowiada również spółka komunalna.

Wybrany tryb świadczenia usługi będzie nie tylko gwarantował wysoką jakość usługi, ale będzie również rozwiązaniem, które pozwoli mieć wpływ Zamawiającego na koszty jego wykonania, z uwagi na zastosowanie modelu rozliczenia kosztów z pomocą rekompensaty. Istotne jest również, iż zastosowanie do odbioru i transportu odpadów z terenów Zamawiających, zakupionego przez spółkę komunalną pro ekologicznego sprzętu do transportu odpadów, pozwala na zniwelowanie obciążeń środowiskowych, w szczególności takich jak: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery,

⁴⁴ Sprawa C-26/03, Stadt Halle, pkt 50.

⁴⁵ https://gminawojcieszow.bipgmina.pl/wiadomosci/3/wiadomosc/448914/usluga_odbioru_i_transportu_staly_ch_odpadow_komunalnych_od_wlasc.

⁴⁶ https://gminawojcieszow.bipgmina.pl/wiadomosci/3/wiadomosc/448914/usluga_odbioru_i_transportu_staly_ch_odpadow_komunalnych_od_wlasc.

zmniejszenie uciążliwego dla mieszkańców hałasu, zmniejszenie zużycie paliwa prowadząca do oszczędności kosztów.

1. Również analiza danych z przeprowadzonych zamówień publicznych z 10 Gmin rozważających powierzenie zadań transportu i odbioru odpadów przemawia za udzieleniem zamówienia podmiotowi wewnętrznemu w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 13 pzp.
2. Zestawienie przeprowadzonych przez Zamawiającego zamówień publicznych wskazuje, iż w większości analizowanych zamówień publicznych najniższe ceny za poszczególne odpady składane były przez spółkę komunalną PGK SANIKOM.
3. Warto również wskazać, iż kwoty oferowane przez spółkę komunalną PGK SANIKOM w poszczególnych, następujących po sobie zamówieniach są do siebie zbliżone wartościowo i są spójne cenowo, co ma znaczenie przy szacowaniu cen (stawek) jednostkowych w okresie świadczenia usługi od 1 lipca 2022r. do dnia 30 czerwca 2026r. Z powyższych zestawień (Tabela 7 i Tabela 8, także komentarz w pkt. 3, 5, 6 powyżej do tych tabeli) wynika również, iż ceny prywatnych wykonawców są często bardzo rozbieżne i tym samym trudne do zaprognozowania. Argument ten nasuwa się po analizie zamówień publicznych w szczególności w gminach: Wojcieszów, Stare Bogaczowice, Świerzawa, Pielgrzymka, Kamienna Góra Gmina Miejska, Kamienna Góra Gmina Wiejska, Czarny Bór. W wybranych zamówieniach publicznych porównano poszczególne ceny w celu zbadania dużych rozbieżności w oferowanych wartościach zamówień. Zestawienie zawarte w Tabeli 7 (Analiza cen rynkowych) obrazuje ceny zaoferowane przez Wykonawców biorących udział w postępowaniach ogłaszanych przez wskazane wyżej gminy m.in. na pierwsze półrocze roku 2022r. W Gminie Mieroszów okres ten jest dłuższy i wynosi 36 miesięcy. Wszystkie powyższe Gminy posiadają kapitał zakładowy w spółce komunalnej PGK SANIKOM sp. z o.o. W każdej z Gmin (ogłaszających zamówienie na okres 6 miesięcy 2022r. i dłużej) oferta Spółki komunalnej PGK SANIKOM była dla gmin najkorzystniejsza. Uwagę zwracają niekiedy rażąco wysokie ceny oferowane za poszczególne frakcje odpadów zbieranych selektywnie przez podmioty prywatne. I tak np. odbiór (na okres 6 mies.) odpadu biodegradowalnego oferowany jest przez Spółkę komunalną SANIKOM za cenę od 329,40 zł do 469,8 zł brutto, przez Spółkę COM-D za cenę: od 486 zł do 1705,32 zł brutto, przez Spółkę ALBA Dolny Śląsk za cenę: 680,4 zł do 702 zł brutto. Podobne dysproporcje występują w innych frakcjach odpadów selektywnych. I tak np. odbiór papieru⁴⁷ oferowany jest przez Spółkę komunalną SANIKOM za cenę od 331,56 zł do 469,8 zł brutto, przez Spółkę COM-D za cenę: od 425, 52 zł do 1568,59 zł brutto, przez Spółkę ALBA Dolny Śląsk za cenę: od 680,4 zł do 702 zł brutto.

⁴⁷ Na 6 mies.

Uzasadnienie podziału/braku podziału zamówienia na części, w ramach wybranego sposobu zaspokojenia potrzeby Zamawiającego.⁴⁸

Zamawiający nie dokonuje podziału zamówienia na części, ponieważ zgodnie z art. 25 ust. 2 Pzp przedmiotowe zamówienie „ze względów technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych tworzy nierozdzielalną całość”.

Brak jest uzasadnienia podziału zamówienia na części z uwagi, iż świadczenie tej usługi przez Spółkę komunalną PGK SANIKOM należącą do Zamawiającego najefektywniej może być świadczone jako całość zadania. Świadczenie usługi przez jednego doświadczanego Wykonawcę zapewni dotrzymanie określonych przez Zamawiającego standardów jakościowych i jest efektywne ekonomicznie. Spółka posiada bowiem odpowiednie zasoby kadrowe, organizacyjne i techniczne.

W przypadku podziału tego zamówienia na części będzie to działanie niegospodarne i mało efektywne, a Zamawiający nie będzie miał jednakowej kontroli nad każdym podmiotem świadczącym część usługi.

Ponadto, mamy tu do czynienia z jednym zamówieniem, a nie z odrębnymi zamówieniami. Występuje bowiem tzw. tożsamość zamówienia zarówno przedmiotowa (ten sam rodzaj usługi odbioru i transportu odpadów tworzący funkcjonalną całość, dla podobnej grupy osób), podmiotowa (możliwość realizacji zamówienia przez jednego wykonawcę) jak i czasowa (w określonym okresie - 4 lat).

Ryzyka związane z realizacją postępowania w ramach wybranego sposobu zaspokojenia potrzeby Zamawiającego.⁴⁹

Ryzyka na poziomie przeprowadzania postępowania oraz ryzyka związane z realizacją zamówienia⁵⁰ oraz sposoby ich minimalizacji

⁴⁸ Pytania pomocnicze:

- Czy dla podniesienia efektywności i dostępności zamówienia w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw zasadne jest podzielenie zamówienia na części?
- Czy podział zamówienia na części spowoduje, iż w zakresie poszczególnych części będzie możliwe rozszerzenie kręgu wykonawców mogących ubiegać się o zamówienie?
- Czy w przypadku podziału zamówienia na części koszty realizacji będą większe czy mniejsze?
- Czy w przypadku podziału zamówienia na części ryzyko niezrealizowania jednej z części bądź opóźnienie w realizacji może zagrozić prawidłowej realizacji zamówienia?
- Czy w przypadku podziału zamówienia na części wymagane będzie większe czy mniejsze zaangażowanie Zamawiającego (logistyka, konieczność koordynacji działań między wykonawcami)?
- Czy w przypadku podziału zamówienia na części będzie istniało ryzyko utraty kompatybilności technicznej zamówienia?

⁴⁹ Komentarz do pkt:

Określenie ryzyka związanego z postępowaniem powinno obejmować analizę spodziewanych pytań do specyfikacji warunków zamówienia lub opisu potrzeb i wymagań, odwołań złożonych w postępowaniu, ryzyko finansowe (niewystarczający budżet Zamawiającego), czas potrzebny na ocenę ofert. Określenie ryzyka będzie miało wpływ na decyzję dotyczącą ustalenia wadium, terminu składania ofert (czy dłuższy niż minimalny termin), terminu związania ofertą, wymagań dotyczących składania podmiotowych środków dowodowych wraz z ofertą i ewentualne ich uzupełnienie, czy poza obligatoryjnymi przesłankami wykluczenia zostaną wskazane przesłanki fakultatywne.

⁵⁰ Pytania pomocnicze: Określenie ryzyka związanego z realizacją zamówienia powinno obejmować analizę czy istnieją ryzyka po stronie zamawiającego np. uzyskanie pozwoleń, zgód, czy występują inne przeszkody lub ograniczenia dla realizacji zamówienia, czy istnieje ryzyko związane ze zmianą kosztów, terminów realizacji, ryzyko prawne środowiskowe, techniczne, które mogą wpłynąć na czas i koszty realizacji

Zdaniem Ewy Wiktorowskiej analiza ryzyka powinna wskazywać zarówno ryzyka Zamawiającego, jak i Wykonawcy, które będą służyły jako wytyczne do opracowania projektowanych warunków umowy.⁵¹ Można je podzielić na ryzyka dotyczące etapu przygotowywania i procedowania procedury zamówień in house oraz ryzyka związane z okresem po przeprowadzeniu tej procedury i podpisaniu umowy.

Poszczególne ryzyka

- Ryzyko związane ze złożeniem odwołania do KIO przez podmioty prywatne zainteresowane świadczeniem usługi, zakwestionowaniem przesłanek powierzenia zadania w trybie in house oraz ryzyko związane z zakwestionowaniem spełnienia przesłanek przez KIO.

Zamawiający przygotowuje niezbędne dokumenty na wykazanie spełnienia przesłanek in house. Wszyscy zainteresowani Zamawiający złożą np. Gminie Wojcieszów wybranej jako prowadzącej postępowanie in house oficjalną deklarację chęci przystąpienia do zamówienia in house oraz ustalą projekt umowy powierzenia, potwierdzą (ustalony na spotkaniu w styczniu br.) sposób rozliczania kosztów, wyliczą wysokość planowanej należnej rekompensaty oraz inne istotne postanowienia. W przypadku odwołania do KIO wybrany zostanie pełnomocnik lub pełnomocnicy Gmin reprezentujący podmioty publiczne w postępowaniu.

Rekomendowane jest również, aby każda z Gmin udziałowców pisemnie wskazała reprezentanta (lub reprezentantów) w organie Rady nadzorczej, który ją oficjalnie reprezentuje, w celu przedstawienia oświadczenia w przypadku odwołania przed KIO.

Ponadto, należy dokonać dodatkowego sprawdzenia spełnienia wskaźnika procentowego działalności, po zatwierdzeniu sprawozdań finansowych lub po zamknięciu ksiąg Spółki za 2021r., jeżeli zatwierdzenie sprawozdań ma nastąpić w późniejszym terminie.

- Eliminacja ryzyka zachwiania ciągłości świadczenia usługi na wypadek przegraniu postępowania przed organem KIO, m.in. poprzez:
 - wcześniejsze przeprowadzenie procedury zamówieniowej in house oraz przygotowanie powierzenia alternatywnego,
 - dokładne zbadanie wszystkich trzech przesłanek warunkujących powierzenie w trybie zamówienia in house oraz
 - przygotowanie niezbędnej dokumentacji oraz wdrożenie zasad ewidencji księgowej omówionych na spotkaniu z Gminami.
- Ryzyko wzrostu kosztów wykonywania usługi oraz przyznania Spółce nadmiernej rekompensaty i tym samym niedozwolonej pomocy publicznej.

W celu eliminacji tego ryzyka Zamawiający nadal będzie na bieżąco kontrolował wszelkie koszty bezpośrednie i pośrednie w Spółce zgodnie z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umowy oraz wysokość wypłacanej rekompensaty

zamówienia?

Określenie ryzyka będzie miało wpływ na decyzję dotyczącą ustalenia poziomu kar i odpowiedzialności wykonawcy, zapisów dotyczących projektowanych zmian umów, poziomu wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, możliwości wypłaty zaliczek lub wprowadzenia płatności częściowych, terminu realizacji zamówienia, klauzul waloryzacyjnych.

⁵¹ Ewa Wiktorowska, Andrzej Gawrońska-Baran, Paweł Wójcik, Adam Wiktorowski, Prawo zamówień publicznych PZP, pkt 28, s. 263.

weryfikowanej raz rocznie pod kątem dozwolonej pomocy publicznej oraz będzie akceptował Plan finansowy na każdy rok działalności Spółki (szczegóły doprecyzowane zostaną w umowie i jej załącznikach, m.in. Regulaminie rekompensaty).

- Ryzyko wskazania zbyt niskiej ostatecznej wartości zamówienia publicznego

Aktualna sytuacja gospodarcza w kraju i na świecie dotycząca rosnących cen (w tym materiałów i paliw) oraz rosnąca inflacja i stopy procentowe, mają znaczący wpływ na koszty wykonania zadania w okresie powierzenia, co w obecnej sytuacji uprawdopodobnia realność wystąpienia tego ryzyka. Ryzyko to można próbować ograniczać poprzez zawarcie w umowie odpowiednich postanowień np. w zakresie rekompensaty kosztów, a także umożliwiających wprowadzanie zmian do umowy.

Inne ryzyka możliwe do eliminacji na etapie redagowania umowy

Ryzyka możliwe do eliminacji na etapie redagowania umowy w szczególności dotyczą:

- a) Braku określenia w umowie postanowień dotyczących nadzoru nad wykonywaniem umowy przez sektor publiczny lub braku wskazania konieczności współpracy stron. Zgodnie z art. 431 nowego pzp zamawiający i wykonawca obowiązani są współdziałać przy wykonaniu umowy w celu należytej realizacji zamówienia.
- b) Ryzyka (dla obu Stron umowy) związane z brakiem w umowie postanowień umożliwiających wprowadzenie do niej zmian w trakcie trwania umowy.
 - W umowie należy w szczególności zawrzeć postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia oraz poziomu zmiany ceny materiałów lub kosztów uprawniający do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowy termin ustalenia zmiany wynagrodzenia. Ponadto, należy wskazać sposób ustalania⁵², czy doszło do zmiany cen lub czy zmiany cen materiałów lub kosztów miały wpływ na koszt wykonania zamówienia oraz okresy, w których dokonywana jest waloryzacja, jak również maksymalną wartość zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia.
 - W umowie należy w szczególności zawrzeć postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany:
 - stawki podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego,
 - wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
 - zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne,

⁵² Sposoby ustalania zmiany wynagrodzenia:

- a) z użyciem odesłania do wskaźnika zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności wskaźnika ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub
- b) przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia;

- zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342).

jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę,

Podsumowując powyższe, Zamawiający powinien rozważyć wprowadzenie do umowy postanowień, które umożliwią mu przeprowadzenie zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z obowiązującym Art. 455 pzp.

c) Ryzyka związane z niezawarciem w umowie prawidłowych uregulowań dotyczących podwykonawstwa.

W umowie należy uwzględnić nowe postanowienia przewidziane w ustawie pzp (w szczególności art. 462, 463 pzp) oraz przede wszystkim art. 214 ust. 9 pzp, który wskazuje, iż Wykonawca, któremu udzielono zamówienia na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11-13, nie może powierzyć wykonania części zamówienia podwykonawcy, która dotyczy głównego przedmiotu zamówienia.

d) W umowie należy również uwzględnić postanowienia dotyczące weryfikacji zatrudniania pracowników (art. 438 pzp).

e) Ryzyka dotyczące kar umownych (Ryzyko Wykonawcy).

W umowie nie powinna być zawierana zbyt duża ilość kar umownych z uwagi, iż Spółka nie uzyskująca zysku rynkowego, a wyłącznie tzw. „rozsądny zysk” nie będzie w stanie ich pokryć.

Ponadto, postanowienia umowy nie powinny przewidywać:

- naliczanie kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem;
- odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia;
- odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający;
- możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

f) Ryzyko braku zamieszczenia w BZP ogłoszenia o spełnianiu okoliczności, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11-14 pzp, w terminie 30 dni po upływie każdych 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, z uwagi na brak danych ze Spółki.

Ryzyko może zostać wyeliminowane przez odpowiednie postanowienie zawarte w umowie, zagrożone nałożeniem kary umownej w przypadku braku spełnienia obowiązku przez Spółkę.

g) Ryzyko nie osiągnięcie przez Spółkę poziomów recyklingu odpadów komunalnych.

Zawarcie w umowie odpowiednich postanowień oraz wdrożenie przez Zamawiającego Wykonawcę lepszej kontroli u źródła.

h) Ryzyko zakwestionowania kontroli sprawowanej przez Radę nadzorczą lub sposobu liczenia wskaźnika.

Rekomenduje się, aby każda z Gmin wskazała (np. w formie oświadczenia), który członek (lub członkowie Rady nadzorczej) działa w jej imieniu, kontroluje działania Spółki komunalnej SANIKOM i konsultuje istotne decyzje z Burmistrzem, Wójtem danej Gminy oraz podpisała oświadczenie o spełnieniu prawidłowo wyliczonego wskaźnika procentowego.

Ponadto, należy rozpatrzyć następujące aspekty w umowie:

- i) Postanowienia umowy długookresowej (powyżej 12 miesięcy) powinny zawierać następujące wymogi:
 - warunki zapłaty wynagrodzenia (z uwzględnieniem źródeł finansowania usług);
 - łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony (wysokość łączna kar umownych nie może przekroczyć 20% wartości netto umowy). Strony powinny z góry określić wysokość kary umownej, albo w treści umowy wskazać podstawy do definitywnego określenia jej wysokości;
- j) Rekomenduje się zawarcie postanowień dotyczących wykonywania usługi w najwyższej jakości oraz wskazania celu zawarcia umowy oraz postanowień istotnych dla umów wykonawczych z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. W umowie należy również uwzględnić obowiązki aktualne i przyszłe wynikające z rynku elektromobilności i ich wpływ na świadczenie usług transportu odpadów, a w szczególności rozważyć jakie inwestycje pro środowiskowe Spółka ma wykonać np. wyposażać się w stacje ładowania pojazdów elektrycznych, czy też punktów tankowania gazu ziemnego, nowe pojazdy pro środowiskowe oraz czy powinna ubiegać się o wsparcie finansowe z projektowanych funduszy niskoemisyjnych.

5. Możliwości uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych w ramach zamówienia.⁵³

Zgodnie z zasadą efektywności zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający: najlepszą jakość usług, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację oraz 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.

Aspekty społeczne

Do klauzul społecznych zalicza się m.in. wymóg zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób zaangażowanych w realizację zamówienia, przewidziany w art. 95 ustawy pzp.

⁵³ Pytania pomocnicze:

Czy zamówienie dotyczy przedmiotu w którym następuje szybki postęp technologiczny?

Czy analiza środowiskowa zamówienia wskazuje na możliwość uwzględnienia aspektów środowiskowych?

Czy etapy cyklu życia zamówienia uzasadniają uwzględnienie aspektów środowiskowych?

Czy czynności wykonywane w ramach zamówienia powinny być wykonywane przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę?

Czy zasadne jest zaangażowanie do realizacji zamówienia osób marginalizowanych?

Znaczenie i cele aspektów społecznych zostały podkreślone w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (Wyrok KIO z dnia 15 czerwca 2015 r. sygn. akt KIO 1040/15, KIO 1043/15), która wskazała, że: „Zamówienia publiczne muszą być postrzegane także jako instrument realizacji społecznych obowiązków państwa. Nie ulega wątpliwości, że chęć uzyskania zamówienia publicznego, może być dla podmiotów z sektora prywatnego, szczególną motywacją do podjęcia działań dostosowujących swoją działalność do określonych standardów. Zamawiający mają możliwość wpływania w sposób realny, by przynajmniej pewne minimum rozwiązań i warunków stało się normą”.

Spółka SANIKOM zachowuje te standardy zatrudniając wykwalifikowanych pracowników na umowy o pracę. Ponadto, wypłacane wynagrodzenia pracowników są wyższe niż minimalne wymagania ustawowe z uwagi, iż pracownicy pracują w spółce od wielu lat.

Spółka dba o jakość świadczonych usług oraz zajmuje się różną formą edukacji społeczeństwa w dziedzinie selektywnej zbiórki odpadów. Z myślą o najmłodszych mieszkańcach Zamawiających, Spółka komunalna PGK SANIKOM wyreżyserowała i nagrała film edukacyjny o segregacji odpadów pt. „Nie niepotrzebni”, który w przejrzysty sposób naucza tego trudnego zadania.

Aspekty środowiskowe⁵⁴ i innowacyjne⁵⁵

Aspekty środowiskowe są dla Spółki komunalnej PGK SANIKOM istotne. Spółka inwestuje w przyszłość recyklingu i środowiska. Podmiot sukcesywnie modernizuje zakład, wymienia sprzęt oraz śmieciarki na prośrodowiskowe, które są cichsze dla otoczenia, wytwarzają mniej Co2, zużywają mniej paliwa (oszczędność kosztów realizacji usługi) oraz z uwagi na dużą pojemność ładowania zabierają więcej odpadów komunalnych.

Ocena aspektu środowiskowego świadczenia usługi to również ocena posiadanych przez podmiot pojazdów silnikowych napędzanych w całości lub częściowo paliwem alternatywnym tzn. paliw lub źródeł energii, które służą, przynajmniej częściowo, jako substytut dla pochodzących z surowej ropy naftowej źródeł energii w transporcie i które

⁵⁴ Pro – środowiskowe warunki udziału w postępowaniu – posiadanie wiedzy i doświadczenia (wymagania dotyczące liczby, rodzaju i wartości zrealizowanych przez wykonawcę podobnych "zielonych zamówień", np. projektowanie budynków ekologicznych), dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia (wymagania dotyczące dysponowania przez wykonawcę pracownikami posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie, np. wykształcenie w zakresie ochrony środowiska, biologiczne), dysponowanie przez wykonawcę odpowiednim sprzętem technicznym (narzędziami, urządzeniami), który zapewni realizację zamówienia z uwzględnieniem aspektów ekologicznych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Zamówienia udzielane w ramach projektów Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014–2020).

⁵⁵ Art. 7 Pzp, stanowiący pojęciowy słownik Ustawy, w pkt 6 definiuje **pojęcie innowacji** wskazując, że należy przez nie rozumieć wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych. Wśród kryteriów jakościowych art. 242 ust. 2 bezpośrednio wymienia aspekty innowacyjne. Natomiast szereg innych przykładowych kryteriów wskazanych w ustępie (katalog kryteriów ma charakter otwarty) będzie również powiązanych z innowacyjnością przedmiotu zamówienia, w tym:

- parametry techniczne, właściwości funkcjonalne;
- aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia; czy
- organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia –

źródło: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/zamowienia-publiczne-na-innowacje/regulacje-prawne/prawo-krajowe>.

mogą potencjalnie przyczynić się do dekarbonizacji transportu i poprawy ekologicznej sektora transportu. Spółka SANIKOM dysponuje pojazdami zaprojektowanymi w sposób umożliwiający stosowanie alternatywnych rodzajów lub systemów paliwa.

Celem Zamawiającego jest dalsze doskonalenie jakości świadczonych usług oraz wzmocnienie kontroli nad segregacją i oddawaniem odpadów przez mieszkańców, jak również na doskonaleniu kontroli oddawania odpadów u źródła (mieszkańców). Cel ten Zamawiający będzie próbował osiągnąć dalej inwestując w odpowiednie pojazdy do odbioru odpadów umożliwiające ważenie odpadów bezpośrednio u mieszkańca, co ułatwi kontrolę poszczególnych posesji. Cel ten może zostać osiągnięty wyłącznie, jeżeli spółka komunalna będzie miała możliwość rozwoju, tzn. będzie mogła świadczyć usługę.

.....

Podpis kierownika Zamawiającego

Załączniki do analizy stanowiące jej integralną całość:

Załącznik nr 1: Opis przedmiotu zamówienia publicznego.