

Dotyczy: Odpowiedź na wniosek (pkt 2) w sprawie uzasadnienia korzyści płynących z wykorzystania zamówień w trybie *in-house* dla Gminy Zbrosławice i jej mieszkańców.

W odpowiedzi na zapytanie dotyczące korzyści z realizacji zadań publicznych w formule zamówień z wolnej ręki typu *in-house* (zamówień wewnętrznych), Zarząd Gminnego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. przedstawia kompleksowe uzasadnienie prawne, ekonomiczne i społeczne dla stosowania tego trybu przez Gminę Zbrosławice.

1. Podstawa prawna i istota instytucji *in-house*

Możliwość udzielania zamówień publicznych własnym spółkom komunalnym bez konieczności przeprowadzania przetargu nieograniczonego wynika wprost z prawa unijnego oraz przepisów krajowych. Główną podstawą prawną w polskim porządku jest **art. 214 ust. 1 pkt 11–14 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych**.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), powierzenie zadań w tym trybie opiera się na założeniu, że Gmina i jej spółka zależna (GZK) tworzą w sensie gospodarczym **jeden organizm**. Gmina realizuje zadania własne, określone w **art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym**, nie za pośrednictwem podmiotów zewnętrznych (rynkowych), lecz za pomocą "własnych rąk" (tzw. wykonawstwo własne), optymalizując koszty, czas reakcji oraz procedury formalne.

W ostatnim czasie w całej Polsce notuje się znaczący wzrost procentowy realizacji zadań Gminy przez własne podmioty. Dochodzi nawet do sytuacji, budowy skomplikowanych dużych inwestycji Gminnych np. obwodnice drogowe miast. Samorząd posiada wpływ nie tylko na koszty ale przede wszystkim jakość i gwarancję zapewniając ponadto pracę dla lokalnej społeczności.

2. Korzyści dla Gminy Zbrosławice (Ujęcie ekonomiczno-zarządcze)

- **Radykalne ograniczenie kosztów okoloprojektowych i biurokracji:** Realizacja zadań przez GZK pozwala na pominięcie ogromnych kosztów administracyjnych, które są narzucane przy kontraktach komercyjnych. Przy bieżących pracach i naprawach pracownicy oraz kierownicy Spółki posiadający wysokie kwalifikacje samodzielnie decydują o technologii i sposobie wykonania prac. Gmina nie musi ponosić kosztów opłacania zewnętrznych inspektorów nadzoru, dedykowanych komercyjnych kierowników budowy czy zamawiania drogich projektów dla prostych robót utrzymaniowych. To gigantyczna oszczędność finansowa dla budżetu Gminy oraz skrócenie czasu przystąpienia do prac z miesięcy do pojedynczych godzin. Szczególną korzyścią jest realizowanie zadań kontrolnych, weryfikacyjnych, doradczych na każdym etapie np. związanych z naprawą dróg, przepustów, budynków przez doświadczonych pracowników Spółki niejednokrotnie ułatwiając pracę Urzędnikom Gminy – niemierzalność oszczędności czasu oraz kosztów dojazdów po rozległej Gminie. Niejednokrotnie to pracownicy Spółki realizują pierwszy kontakt z mieszkańcem, co znacząco wspiera Urząd oraz jego jednostki.
- **Zdolność do absorpcji środków zewnętrznych (Inwestycje i wkłady własne):** W ramach środków pozyskiwanych przez Spółkę z jej bieżącej działalności, w roku 2025 zabezpieczono wkład własny dla kluczowych zadań dofinansowanych ze środków unijnych. Flagowym przykładem jest **budowa instalacji fotowoltaicznych dla obiektów technicznych wodno-kanalizacyjnych**. Celem tej strategicznej inwestycji jest bezpośrednie obniżenie kosztów taryfowych, co realnie zapobiega znacznym podwyżkom cen wody i ścieków dla mieszkańców. Prywatny podmiot gospodarczy wyłoniony w przetargu nie inwestowałby własnych zysków w infrastrukturę Gminy w celu ochrony portfeli jej mieszkańców.

- **Pełna elastyczność i kontrola operacyjna:** W odróżnieniu od sztywnych umów z firmami komercyjnymi, Gmina jako 100% udziałowiec sprawuje nad GZK stały, bezpośredni wpływ (zgodnie z wymogiem tzw. kontroli analogicznej). W przypadku wystąpienia nagłych potrzeb (np. awaria sieci wodociągowej, podtopienia, uszkodzenia dróg po nawałnicach), Gmina może natychmiast, bez zbędnych procedur przetargowych i aneksowania umów, wydać Spółce polecenie podjęcia natychmiastowych działań. Następuje przeniesienie ekip remontowych z jednych prac do drugih bez konieczności oczekiwania na dyspozycję czasu podmiotu komercyjnego.
- **Oszczędność finansowa i likwidacja dyktatu cenowego:** Prywatne firmy startujące w przetargach kalkulują ceny tak, aby wygenerować maksymalny zysk dla prywatnych właścicieli. GZK Sp. z o.o. kalkuluje koszty w oparciu o rzeczywiste wydatki ponoszone na realizację zadania, uwzględniając jedynie tzw. *zysk rozsądny* (art. 214 ust. 5 Pzp) niezbędny do odtworzenia parku maszynowego. Co kluczowe, środki te pozostają wewnątrz jednej struktury własnościowej Gminy Zbrosławice. Flagowym przykładem w roku 2025 była budowa Kanalizacji Sanitarnej w Sołectwie Szalsza. Spółka w tym zadaniu występowała w konsorcjum z kilkoma podmiotami prywatnymi. W trakcie i po realizacji zadania można jednoznacznie wykazać, iż odcinek realizowany przez pracowników Spółki jest wykonany w sposób najbardziej fachowy, bez awaryjny i społecznie akceptowalny. Na odcinkach realizowanych przez podmioty komercyjne stwierdzono zbiegiem czasu: fatalny stan nawierzchni drogi utwardzonej kamieniem pomimo spełnienia wytycznych aprobat i nadzoru Inspektora Nadzoru. Dochodzi do działań gwarancyjnych (np. przeciw spadków, uszkodzenia studzienek, zły niwelety studzienek przyłączeniowych). Odcinek realizowany przez Spółkę cechuje się brakiem awaryjności, szczelności studni oraz do czasu ułożenia płyt drogowych bezproblemowym stanem nawierzchni. Cechy te potwierdziło zebranie wiejskie w sołectwie Szalsza. Należy wskazać, iż inwestycja funkcjonuje dopiero 12 miesięcy. Gmina obecnie prowadzi montaż płyt drogowych na tym terenie oraz wzywa Wykonawców do robót gwarancyjnych.
- **Efekt synergii i pokrywanie deficytów:** Posiadanie własnej, wielobranżowej spółki pozwala na elastyczne bilansowanie finansów. Zyski wypracowane na sprzętowych zadaniach drogowych czy asenizacji pozwalają zaabsorbować blisko milionową stratę w obszarze wod-kan. W przypadku zlecenia drogownictwa firmie prywatnej, Gmina musiałaby tę stratę w całości pokryć bezpośrednią dotacją wprost z budżetu (z podatków mieszkańców).

3. Korzyści dla Mieszkańców Gminy Zbrosławice (Ujęcie społeczne i lokalne)

- **Realna i „wieczna” gwarancja na wykonane usługi:** W przypadku firm prywatnych, gwarancja na wykonane prace drogowe czy budowlane trwa zazwyczaj od 2 do 5 lat, po czym wykonawca znika z rynku lub odmawia napraw, a koszty poprawek spadają na Gminę. W przypadku GZK gwarancja jest **realna i wieczna**. Ponieważ Spółka jest własnością Gminy i stale operuje na jej terenie, każda usterka – niezależnie od tego, czy minęło 5, czy 10 lat od realizacji – jest usuwana na bieżąco w ramach utrzymania ciągłości infrastruktury. Spółka nie może ogłosić upadłości ani uciec przed odpowiedzialnością za stan techniczny gminy.
- **Bezpośrednia dostępność i wsparcie lokalnych jednostek:** Spółka, oprócz kluczowych zadań zleczanych bezpośrednio przez Właściciela (Urząd Gminy), na bieżąco reaguje na lokalne potrzeby. Ścisła współpraca obejmuje realizację zadań zleczanych przez **Sołtysów, Dyrektorów Szkół i Przedszkoli oraz inne jednostki organizacyjne Gminy**. Ponadto, w miarę możliwości technicznych, GZK świadczy usługi bezpośrednio dla mieszkańców i lokalnych przedsiębiorstw, stanowiąc pewne i stabilne zaplecze techniczne na terenie całej gminy.

- **Działalność nieodpłatna, edukacyjna i społeczna odpowiedzialność:** Jako wspólna część majątku samorządowego, GZK Sp. z o.o. świadczy w trakcie każdego roku szereg działań, zadań czy pomocy o charakterze **nieodpłatnym oraz edukacyjnym**. Działania te wynikają z realizacji misji publicznej i poczucia współodpowiedzialności za społeczność lokalną. Spółka łączy zadania o charakterze społecznym z częścią odpłatną w ramach jednej, spójnej struktury własnościowej, co byłoby niemożliwe do wyegzekwowania od nastawionego wyłącznie na zysk podmiotu komercyjnego.
- **Gwarancja ciągłości i stabilizacji cen:** Mieszkańcy mają pewność dostaw wody, odbioru ścieków czy przejezdności dróg bez względu na zawirowania rynkowe czy upadłości firm prywatnych. Ponieważ Spółka realizuje zadania po kosztach własnych, ceny usług o charakterze monopolistycznym mogą być utrzymywane na racjonalnym, społecznie akceptowalnym poziomie.
- **Lokalny charakter działalności:** GZK zatrudnia pracowników będących w większości mieszkańcami Gminy Zbrosławice oraz odprowadza podatki na miejscu. Pracownicy Spółki doskonale znają specyfikę terenu i infrastrukturę poszczególnych sołectw, co przekłada się na znacznie większą dbałość o mienie wspólne oraz szybszy czas reakcji na zgłoszenia mieszkańców. Dostępność pracowników jest zapewniona przez 24 h na dobę przez 365 dni w roku, w dni wolne i święta – zapewnienie takiej usługi komercyjnie jest skrajnie kosztowne i nie efektywne. Od lat pracownicy Spółki podobnie jak Druchowie OSP w sytuacjach kryzysów prowadzą akcje ratownicze i zabezpieczające, niejednokrotnie bez żadnego dodatkowego wynagrodzenia. Spółka Gminna od lat jest ponadto miejscem pracy dla licznej grupy mieszkańców. Nie tylko tych wykonujących prace na umowę o pracę, ale też pracowników społecznie użytecznych, porządkowych oraz wykonujących prace związane z odpracowaniem wyroków. W samym roku 2025 ilość łączna osób pracujących w GZK przekroczyła ponad 100 osób. Często to osoby będące w potrzebie materialnej, mniej zaradne życiowo lub muszące odpracować wyroki. Osoby otrzymują możliwość realizacji obowiązków zarobkowych lub prawnych w firmie lokalnej, o ugruntowanej pozycji, stabilnej, respektującej przepisy prawa i gwarantującej odpowiednie warunki socjalne. Brak szerokiego spectrum działania Spółki i zmniejszenie ilości pracy spowodowałoby brak pracy dla ww. osób i konieczność poszukiwania przez mieszkańców pracy w firmach komercyjnych.

4. Podsumowanie

Wykorzystanie formuły *in-house* przez Gminę Zbrosławice to przejaw odpowiedzialnej i dalekowzrocznej gospodarki komunalnej. Ustawa Prawo zamówień publicznych dała samorządom to narzędzie, aby chronić finanse publiczne przed dyktatem rynkowym. Z perspektywy Gminy oznacza to pełną kontrolę zarządczą, gigantyczną oszczędność na procedurach biurokratyczno-projektowych oraz pewność "wiecznej gwarancji" na majątek komunalny. Z perspektywy mieszkańca to bezpieczeństwo, stabilność cen oraz stałe wsparcie dla szkół, sołectw i społeczności lokalnej w codziennym funkcjonowaniu. Od lat nie notuje się znaczących zdarzeń drogowych (np. podczas zimy), bolesnych i niebezpiecznych awarii skutkujących uszczerbkiem na zdrowiu lub mieniu. Procesy reklamacyjne są rzadkością i bezproblemowo egzekwowalne. Ponadto, nie dochodzi do kumulowania kosztów inwestycyjnych z przeszłości, które nagminnie zdarzają się w przypadku inwestycji realizowanych przez podmioty komercyjne. Pomimo nadzorów pracowników, inspektorów, kierowników budowy corocznie dochodzi do konieczności poprawy lub usunięcia kosztownych skutków nieprawidłowo zrealizowanych prac przez podmioty komercyjne wybierane tylko na podstawie ceny. Sumaryczny koszt realizacji inwestycji ulega znaczącemu przewyższeniu

kosztów jednorazowego prawidłowego zrealizowania zadania przez lokalnych pracowników Spółki. Nie notuje się wtedy skarg, niedogodności, ponownej analizy problemów, a co gorsza zagrożenia np. zdrowia czy majątku (wadliwie wykonane instalacje elektryczne, dachy, kominy itp.).

Realizacja robót interwencyjnych w trybie *in-house* na przykładzie Zespołu Szkół w Miedarach – obecnie trwająca praca:

Aby zobrazować Komisji Rewizyjnej realne, wymierne korzyści ekonomiczne i organizacyjne wynikające z formuły *in-house*, przedstawia się analizę porównawczą obecnie realizowanego zadania w dolnej kondygnacji **Zespołu Szkół w Miedarach**.

Opis problemu: Zadanie polega na awaryjnym i interwencyjnym usunięciu przyczyn zalewania pomieszczeń piwnicznych szkoły, w których zlokalizowane są kluczowe strefy funkcjonalne placówki: sala komputerowa, biblioteka, stołówka oraz zaplecze kuchenne.

Poniższe zestawienie obrazuje różnicę pomiędzy klasyczną procedurą rynkową (przetarg/zapytanie ofertowe dla firmy komercyjnej), a natychmiastowym powierzeniem zadania Spółce GZK w trybie *in-house*.

1. Analiza procedury formalno-czasowej i organizacyjnej

W przypadku wyboru ścieżki rynkowej, przepisy prawa zamówień publicznych oraz pragmatyka inwestycyjna nakładałyby na Gminę obowiązek przeprowadzenia skomplikowanego i długotrwałego procesu przygotowawczego.

Etap procedury komercyjnej	Przewidywany czas	Szacowany koszt formalny	Opis ryzyka i zaangażowania Urzędu
Wybór projektanta (zapytanie ofertowe)	ok. 14 dni	–	Przygotowanie opisu przez pracowników Urzędu Gminy.
Sporządzenie ekspertyzy i projektu	ok. 21 dni	ok. 10 000,00 zł	Ryzyko błędu. Określenie przyczyn zalewania bez wykonania kosztownych odkrywek, zbijania tynków czy demontażu boazerii/szaf jest niemożliwe.
Wybór Inspektora Nadzoru (procedura)	ok. 14 dni	ok. 7 000,00 – 10 000,00 zł	Prace inżynieryjno-instalacyjne wymagają zewnętrznego nadzoru (brak specjalistycznej wiedzy w UG).
Wybór Wykonawcy (przetarg / zapytanie)	ok. 14-21 dni	–	Ryzyko braku ofert lub drastycznego przekroczenia budżetu przez rynek mając na uwadze, krótki interwencyjny charakter zlecenia (okres wakacyjnej przerwy placówki)
RAZEM PRZED WEJŚCIEM NA BUDOWĘ:	ok. 60 dni	ok. 17 000,00 – 20 000,00 zł	Utrata kluczowego okienka czasowego (przerwa wakacyjna).

Wnioski wdrożeniowe *in-house*: Poprzez zlecenie zadania do GZK, czas przygotowania inwestycji został skrócony **do zera**. Spółka weszła na obiekt natychmiast. Gdyby Gmina czekała 2 miesiące na procedury rynkowe, budynek szkoły byłby nieprzerwanie zalewany, co generowałoby lawinowy wzrost kosztów przyszłych prac naprawczych i uniemożliwiłoby otwarcie placówki we wrześniu.

2. Ryzyko tzw. "robót dodatkowych" a elastyczność GZK.

W klasycznym procesie budowlanym firma komercyjna wycenia wyłącznie to, co znajduje się w projekcie. W przypadku szkoły w Miedarach przyczyny zalewania były całkowicie ukryte.

W toku natychmiastowych prac odkrywkowych pracownicy GZK zidentyfikowali, że w każdym pomieszczeniu występuje **inna, niezależna przyczyna awarii**:

- W pierwszym pomieszczeniu: wadliwy montaż okien i parapetów (błędy wykonawcze firmy zewnętrznej sprzed kilkunastu lat),
- W drugim pomieszczeniu: nieszczelny, stary pion wodociągowy ukryty bezpośrednio w strukturze ściany,
- W trzecim pomieszczeniu: brak wentylacji mechanicznej przy urządzeniach kuchennych, wywołujący kumulację wilgoci i zagrzybienie dla obiektu modernizowanego kilka lat temu.

Konsekwencje finansowe: Projektant działający na zlecenie Urzędu nie byłby w stanie przewidzieć tych ukrytych wad bez zniszczenia infrastruktury szkoły. Firma komercyjna, napotykając takie niespodzianki na budowie, zażądałaby ogromnych dopłat z tytułu robót dodatkowych, wykorzystując presję czasu (kończące się wakacje). Gmina jako Zamawiający znalazłaby się w sytuacji bez wyjścia. GZK, działając jako partner komunalny, eliminuje to ryzyko – wszelkie nieprzewidziane awarie są usuwane elastycznie, bez intencji generowania sztucznego zysku na trudnej sytuacji Gminy.

3. Realny bilans finansowy (Symulacja kosztów całkowitych)

Poniższa kalkulacja udowadnia, że pozornie "tańsza" oferta rynku komercyjnego w ostatecznym rozrachunku generuje znacznie większe obciążenie dla finansów publicznych.

Pozycja kosztowa	Wariant komercyjny (Firma zewnętrzna)	Wariant in-house (Spółka GZK)
Koszt wykonania robót (baza)	80 000,00 zł (cena rynkowa)	100 000,00 zł (kalkulacja kosztowa)
Dokumentacja projektowa i ekspertyzy	10 000,00 zł	0,00 zł (decyzje inżynierskie GZK)
Koszt Inspektora Nadzoru	8 000,00 zł	0,00 zł (wewnętrzny nadzór GZK)
Ryzyko robót dodatkowych i aneksów	Wysokie (dyktat cenowy firmy)	Minimalne (rozliczenie po kosztach rzeczywistych)
Efekt końcowy dla budżetu Gminy	98 000,00 zł + roboty dodatkowe	100 000,00 zł (cena ostateczna i stabilna z wysokim standardem wykonania – bez szukania oszczędności (dlatego różnica w cenie)
Przeznaczenie zysku (marży)	ok. 10 000,00 zł wytransferowane do prywatnej kieszeni	ok. 7 000,00 zł zostaje w majątku Gminy (kapitał GZK)

4. Kwestia rękojmi i "wiecznej" gwarancji komunalnej

Analiza sytuacji w Miedarach wykazała, że pierwotną przyczyną dzisiejszego zalewania piwnic były rażące błędy firmy komercyjnej, która realizowała tu remont kilkanaście oraz kilka lat temu (wadliwy montaż okien i urządzeń kuchennych). Dzisiaj ta firma albo nie istnieje, albo jej gwarancja dawno wygasła. Gmina została zmuszona zapłacić drugi raz za to samo zadanie. W przypadku powierzenia prac GZK Sp. z o.o., gwarancja ma charakter **realny i bezterminowy**. Jako spółka gminna, GZK nie zniknie z rynku i nie ogłosi upadłości. Ponieważ pracownicy komunalni na bieżąco utrzymują tę infrastrukturę i są mieszkańcami tej Gminy, każda ewentualna usterka za 3, 5 czy 8 lat zostanie usunięta natychmiast w ramach bieżącego utrzymania, bez sporów sądowych i dodatkowych faktur. Co więcej, Spółka poprzez tę

realizację zyskuje unikalną wiedzę techniczną o obiekcie, co drastycznie obniży koszty przyszłych konserwacji.

Podsumowanie studium przypadku:

Zlecenie remontu w ZS w Miedarach w formule *in-house* przyniosło Gminie Zbrośławice:

1. **Natychmiastowe wejście na budowę** (ochrona budynku przed dalszą degradacją i gwarancja otwarcia szkoły na 1 września),
2. **Całkowitą oszczędność środków** na zewnętrznych projektantów, kosztorysy i inspektorów nadzoru (zaoszczędzone dziesiątki roboczogodzin pracowników Urzędu Gminy),
3. **Zatrzymanie marży w sektorze publicznym** – wypracowany przez GZK zysk (ok. 7 tys. zł) nie wzbogacił prywatnego przedsiębiorcy, lecz zasilił kapitał własny Spółki, podnosząc wartość mienia komunalnego Gminy Zbrośławice.

Liczbę podobnych przykładów efektywności można mnożyć dla każdej z realizowanych przez Spółkę umów. Oczywiście w przypadku zadań powtarzalnych, o mniejszym stopniu skomplikowania, teoretycznie można rozważyć ich realizację przez rynek komercyjny. Należy jednak pamiętać, że to właśnie te prostsze zlecenia są niezbędne do utrzymania stabilności ekonomiczno-kadrowej GZK. Zapewniają one dywersyfikację działalności, pozwalają na pokrycie kosztów stałych Spółki oraz gwarantują ciągłość pracy dla wykwalifikowanej kadry – specyfika działalności komunalnej sprawia bowiem, że nie każde zadanie techniczne musi być skomplikowane. Ewentualne odebranie Spółce zadań stałych i prostszych w imię pozornych oszczędności Urzędu Gminy przyniosłoby odwrotny skutek. Spowodowałoby to gwałtowny wzrost cen jednostkowych przy pracach bardziej wymagających i specjalistycznych, ponieważ Spółka musiałaby pokryć koszty stałe oraz wynagrodzenia pracowników z mniejszej liczby zleceń. W efekcie końcowym sumaryczny koszt ponoszony przez Gminę pozostałby na analogicznym, a nawet wyższym poziomie. Reasumując, realizacja większości zadań gminnych w trybie *in-house* daje unikalną elastyczność operacyjną. Pozwala również na zatrzymanie w strukturach komunalnych cennych, doświadczonych i wysoko wykwalifikowanych pracowników. Jako mieszkańcy Gminy Zbrośławice, od lat działają oni z pełnym zaangażowaniem na rzecz bezpieczeństwa publicznego lokalnej społeczności, uzyskując przy tym bardzo dobre rezultaty i budując trwałą wartość mienia wspólnego.