

## PODMIOT WEWNĘTRZNY – NOWE POJĘCIE W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

*Autor artykułu omawia pojęcie podmiotu wewnętrznego zapisane w Rozporządzeniu 1370/2007. Dzięki tej formule pojawia się możliwość bezprzetargowego zlecenia usług publicznych, jest ona jednak obwarowana określonymi warunkami. Niniejszy tekst stanowi rozwinięcie wystąpienia na XXXIII Krajowym Zjeździe Komunikacji Miejskiej w Słupsku.*

### Wstęp

W wielu miastach w Polsce zadanie własne gmin w postaci zorganizowania lokalnego transportu zbiorowego<sup>1</sup> są wykonywane przez spółkę komunalną, której jedynym współnikiem jest gmina. Niniejszy artykuł wskazuje kiedy spółka komunalna będzie mogła zostać uznana za „podmiot wewnętrzny”.

Z ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że każda gmina może sama wykonywać zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego albo spółki komunalnej.<sup>2</sup>

Należy zwrócić uwagę, że wykonywanie zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego przez spółkę komunalną jest formą wykonywania tego zadania przez samą gminę bez zawarcia umowy. Zamiast umowy Rada Miasta podejmuje uchwałę o powierzeniu swojej spółce komunalnej świadczenia usług użyteczności publicznej polegających na bieżącym i nieprzerwanym zaspakajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Z treści uchwały Rady Miasta powinno wynikać powierzenie spółce komunalnej świadczenia usług (lub wykonywania zadań) z zakresu lokalnego transportu zbiorowego. Rada Miasta może powierzyć wykonywanie tych zadań tylko spółce komunalnej, która jest tzw. podmiotem wewnętrznym. Spełnianie przez spółkę komunalną przesłanek niezbędnych do uznania jej za podmiot wewnętrzny jest więc konieczne, aby uchwała o powierzeniu zadań była zgodna z prawem. Wykazanie, że spółka komunalna spełnia wszystkie te przesłanki, powinno zostać zamieszczone w uzasadnieniu, a jeszcze lepiej – w preambule uchwały w sprawie powierzenia wykonywania zadań.

### **Przesłanki uznania spółki komunalnej za podmiot wewnętrzny po 3 grudnia 2009 roku w oparciu o przepisy Rozporządzenia 1370**

Od 3 grudnia 2009 r. obowiązują w Polsce przepisy Rozporządzenia 1370, które może być bezpośrednio stosowane.<sup>3</sup> Rozporządzenie to zawiera w art. 2 lit. j/ oraz w art. 5 ust. 2 definicję legalną podmiotu wewnętrznego.

Zanim jednak przejdę do omówienia tej definicji, zacytuję ostatnie zdanie ustępu 1 w artykule 5 Rozporządzenia 1370. Brzmi ono: „w przypadku gdy zamówienia mają zostać udzielone zgodnie z dyrektywami 2004/17/WE lub 2004/18/WE (są to dyrektywy o zamówieniach publicznych) przepisy ust. 2 – 6 niniejszego artykułu nie mają zastosowania.” Konsekwencje tego przepisu są jasne: przepisów ustępów 2 do 6 o bezpośrednim udzielaniu zamówień podmiotom wewnętrznym nie stosuje się, jeżeli powierzenie wykonywania zadania z zakresu lokalnego transpor-

tu zbiorowego ma nastąpić w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. W takim razie kiedy przepisy o bezpośrednim udzielaniu zamówień podmiotom wewnętrznym znajdują zastosowanie? Spośród trzech pozostałych trybów wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej należy odrzucić także przepisy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz przepisy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ponieważ przepisy Rozporządzenia 1370 nie zezwalają na powierzenie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego ani w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego ani organizacjom pożytku publicznego. Dochodzimy więc do wniosku że przepisy o bezpośrednim udzieleniu zamówień podmiotom wewnętrznym znajdują zastosowanie tylko w razie powierzenia zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w trybie przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jest to pogląd powszechnie prezentowany zarówno w polskiej<sup>4</sup>, jak i w angielskiej literaturze.<sup>5</sup>

Koncesja na roboty budowlane lub usługi jest uregulowana w przepisach ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.<sup>6</sup> Umowa koncesji polega na tym, że ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (tj. czy działalność się opłaci) ponosi w zasadniczej części koncesjonariusz. W praktyce oznacza to że przewoźnik – koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne wtedy, gdy emituje bilety. Należy przy tym zwrócić uwagę, że rozpatrując skargę czeskiej spółki Dopravní Podnik Ústeckého Kraje a. s. na rekompensatę, jaką czeskie władze przyznały przewoźnikom w regionie Ústi nad Labem, Komisja Europejska uznała, że w sytuacji, w której wpływ ze sprzedaży biletów pasażerom nie są wystarczające do utrzymania świadczenia usług przewozowych, bo znacząca część przychodów przewoźnika pochodzi z dotacji władzy publicznej – to taki przewoźnik nie ponosi ryzyka ekonomicznego.<sup>7</sup> W tej sprawie władze czeskie uznały, że umowa zawarta bez przetargu z przewoźnikiem, który miał prawo emisji biletów, ma charakter umowy o koncesji na usługi i przyznały temu przewoźnikowi rekompensatę. Inny prywatny przewoźnik Dopravní podnik Ústeckého Kraje a. s. 14.02.2005 r. złożył do Komisji Europejskiej skargę, że taka rekompensata stanowi niedozwolona pomoc publiczną.<sup>8</sup>

Przechodząc do omówienia definicji „podmiotu wewnętrznego” w Rozporządzeniu 1370 to należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z art. 2 lit. j/ „podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego

<sup>4</sup> Jakub Ostalowski, Organizacja i finansowanie transportu zbiorowego w Polsce a wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej [w:] Samorząd Terytorialny 2009 Nr 1-2 str. 123; M.Stasiak [w:] B.Kurcza, Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia. Warszawa 2009, str. 240.

<sup>5</sup> zob. np. Mihalis Kekelegis i Phedon Nicolaidis, Public Financing of Urban Transport: The Application of EC State Aid Rules [w:] World Competition Law and Economics Review 2008 r. Nr 3 str. 447 oraz Girth Skovgaard Ølykke, Regulation 1370/2007 on Public Passenger Transport Services [w:] Public Procurement Law Review 2008 r. Nr 3 str. 86..

<sup>6</sup> Dz. U. 2009 r. Nr 19 poz. 101.

<sup>1</sup> art. 7 ust. 1 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym

<sup>2</sup> zob. art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej

<sup>3</sup> zob. komunikat na stronach Ministerstwa Infrastruktury: [http://www.mi.gov.pl/2-482b082dbb417-1792018-p\\_2.htm](http://www.mi.gov.pl/2-482b082dbb417-1792018-p_2.htm)

organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami.”

Po drugie, zgodnie z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia 1370, „o ile nie zabrania tego prawo krajowe, każdy właściwy organ lokalny (...) może zdecydować, że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że będzie bezpośrednio udzielać zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych z podmiotem wewnętrznym.” Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na słowa „o ile nie zabrania tego prawo krajowe.” Oznaczają one, że przepisy Rozporządzenia 1370 dotyczące bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym można zastosować tylko i wyłącznie wtedy, gdy prawo krajowe tego nie zabrania. Jest to dość nietypowa sytuacja kiedy możliwość bezpośredniego zastosowania przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego zależy od prawa krajowego. Trzeba więc zbadać czy prawo polskie zabrania bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym. Skoro przepisy o bezpośrednim udzielaniu zamówień podmiotom wewnętrznym znajdują zastosowanie tylko w razie powierzania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w trybie przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi – to trzeba zbadać przepisy polskiej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z przepisami tej ustawy, koncesjonariusz zawiera umowę koncesji z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą po przeprowadzeniu postępowania o zawarcie umowy koncesji.<sup>9</sup> Przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie zawierają żadnych zwolnień z obowiązku przeprowadzenia takiego postępowania. Zawarcie umowy koncesji na świadczenie usług w zakresie lokalnego transportu zbiorowego nie jest też wyłączone z zakresu stosowania tej ustawy. Trzeba więc uznać, że w obecnym stanie prawnym ani przepisy polskiej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ani żadnej innej ustawy,<sup>10</sup> nie dopuszczają bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym. Skoro tego wyraźnie nie dopuszczają to trzeba uznać, że obecnie polskie prawo krajowe zabrania bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym.

W tej sytuacji dalsze szczegółowe badanie przesłanek dopuszczalności bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym stało się zbędne, skoro – bez zmiany polskiego prawa krajowego – nie jest to możliwe. Jedynie na marginesie warto zwrócić uwagę na istotną różnicę między definicją podmiotu wewnętrznego wypracowaną w orzecznictwie ETS a definicją wynikającą z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia 1370.

Orzecznictwo ETS wymaga, aby gmina była jedynym wspólnikiem spółki komunalnej. Natomiast w art. 5 ust. 2 lit. a/ Rozporządzenia 1370 czytamy, że „posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności (...) nie jest niezbędnym wymogiem.” Tymczasem w „Wytycznych w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym”, wydanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dniu 16 stycznia 2009 r., w punk-

<sup>7</sup> zob. skarga w sprawie krajowych usług publicznego transportu drogowego w regionie Usti – pomoc państwa C 17/08 [w:] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej serii C 2008 r. Nr 187 poz. 14.

<sup>8</sup> O tej sprawie piszę szerzej w artykule zamieszczonym w „Komunikacji Publicznej” nr 2/2010.

<sup>9</sup> art. 2 pkt. 9 w zw. z art. 6-20 i art. 21 ust. 1 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi

<sup>10</sup> także przepisy polskiego prawa zamówień publicznych w stanie prawnym obowiązującym w kwietniu 2010 roku nie dopuszczają bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym

cie 4f/ na stronie 7 czytamy, że „przyjmuje się, że charakter podmiotu wewnętrznego posiadają jedynie te spółki komunalne, których kapitał zakładowy w 100 % należy do jednostki(ek) samorządu terytorialnego.” Nie wiadomo dlaczego Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, interpretując przepisy Rozporządzenia 1370, prezentuje taką wykładnię. Nie jest także jasne, czy wykładnia zaprezentowana w owych „Wytycznych” jest wiążąca. Z jednej strony bowiem „Wytyczne” zostały wydane „w celu zapewnienia zgodności spełniania wymagań określonych przez Komisję Europejską” na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. z zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. j. z 2009 r., Dz. U. Nr 84, poz. 712), a z drugiej strony w pkt. 5 tychże „Wytycznych” czytamy, że nie mają one charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego, a w razie wątpliwości powinny być stosowane zgodnie z normami prawa wspólnotowego. Uważam też, że jeżeli nieposiadanie przez gminę wszystkich udziałów spółki komunalnej byłoby jedynym powodem odmowy uznania tej spółki za podmiot wewnętrzny – to należy odwołać się do dosłownego brzmienia art. 5 ust. 2 lit. a/ Rozporządzenia 1370, które ma pierwszeństwo przed „Wytycznymi”. Owo pierwszeństwo wynika z pkt. 5 zdania 2 „Wytycznych”.

Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. d/ Rozporządzenia 1370 podmiotowi wewnętrznemu nie wolno brać udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego organizowanych poza terytorium, którego dotyczy umowa o świadczenie usług publicznych. Jest to nowa przesłanka, nie formułowana we wcześniejszym orzecznictwie ETS.

### **Dopuszczalność bezpośredniego zawarcia umowy ze spółką komunalną będącą podmiotem wewnętrznym po wejściu w życie projektowanej polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym**

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy,<sup>11</sup> organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w przypadku, gdy świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu Rozporządzenia nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Dalej, art. 20 ust. 3 projektu<sup>12</sup> ustawy stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, stosuje się art. 5 ust. 2 lit. b, c i e Rozporządzenia nr 1370/2007 – a więc nie stosuje się art. 5 ust. 2 lit. a, który to precyzuje jak rozumieć ‘sprawowanie analogicznej kontroli do tej sprawowanej nad własnymi służbami’, a także który stanowi, że nie jest konieczny dla uznania, że organ publiczny ma odpowiedzialnością kontrolę na podmiotem wewnętrznym fakt posiadania 100 % udziałów w tym podmiocie. Nie wiadomo dlaczego autorzy projektu pominięli<sup>13</sup> lit. a ust. 2 art. 5 Rozporządzenia 1370/2007. Niemniej, projekt ustawy nie jest w pełni zgodny z Rozporządzeniem 1370/2007, a co więcej – w praktyce trudności będzie sprawiać określa-

<sup>11</sup> Najnowsza wersja projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 02.02.2010 r. jest opublikowana na stronie Ministerstwa Infrastruktury: [http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/)

<sup>12</sup> projekt w wersji z 2 lutego 2010 r. przyjęty przez Radę Ministrów

<sup>13</sup> Na fakt nieuzasadnione pominięcia lit. a ust. 2 art. 5 rozporządzenia 1370/2007 zwraca uwagę Komitet Integracji Europejskiej w uwagach do projektu ustawy z dnia 16.02.2009 r., oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w uwagach do projektu ustawy z dnia 20.02.2009 r., które są dostępne na stronie Ministerstwa Infrastruktury: [http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_inne/ust\\_publicz\\_transp\\_zbiorowy](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_inne/ust_publicz_transp_zbiorowy)

nie czy w danym przypadku mamy do czynienia z 'kontrolą analogiczną', podobnie czy do sprawowania 'kontroli analogicznej' konieczne jest posiadanie 100 % udziałów w podmiocie wewnętrznym przez organ publiczny<sup>14</sup>, czy też wystarczy mniejszy udział procentowy, a może także inne okoliczności będą decydować o tym, że organ publiczny sprawuje nad podmiotem wewnętrznym kontrolę.<sup>15</sup>

Skoro art. 20 ust. 3 projektu ustawy stanowi, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, stosuje się art. 5 ust. 2 lit. b, c i e Rozporządzenia nr 1370/2007 – to nie stosuje się także litery d/., która formułuje dodatkową przesłankę zakazu udziału podmiotu wewnętrznego w przetargach.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że po wejściu w życie projektowanej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym prawo krajowe nie będzie już zabraniać bezpośredniego udzielania zamówień podmiotom wewnętrznym, skoro przepisy art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy będą wyraźnie dopuszczać taką możliwość. Po tej dacie rada gminy będzie więc mogła powierzyć wykonywanie zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego spółce komunalnej będącej podmiotem wewnętrznym, jeżeli będą łącznie spełnione następujące przesłanki:

- spółka komunalna musi być osobą prawną odrębną od samej gminy (ta przesłanka zawsze będzie spełniona),
- rada gminy zdecydowała o samodzielnym wykonywaniu zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w formie spółki komunalnej, podejmując stosowną uchwałę w trybie art. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy o gospodarce komunalnej,
- spółka komunalna podlega kontroli gminy analogicznej do kontroli, jaką gmina sprawuje nad własnymi służbami (wymóg z art. 2 lit. j/ i art. 5 ust. 2 lit. a/ Rozporządzenia 1370 w związku z art. 20 ust. 1 pkt. 3 polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym), przy czym w ocenie Autora artykułu nie jest konieczne aby gmina była jedynym współnikiem spółki komunalnej, pomimo tego, że „Wytyczne” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego tego wymagają,
- spółka komunalna realizuje swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwej gminy - niezależnie od tego, że niektóre linie mogą wchodzić na terytorium sąsiednich gmin (wymóg z art. 5 ust. 2 lit. b/ Rozporządzenia 1370),
- spółka komunalna nie brała udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium właściwej gminy<sup>16</sup> (wymóg z art. 5 ust. 2 lit. b/ Rozporządzenia 1370),
- w przypadku korzystania z podwykonawców, spółka komunalna ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego (wymóg z art. 5 ust. 2 lit. e/ Rozporządzenia 1370).

### Podsumowanie

1. Każda gmina może sama wykonywać zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (w formie samorządowego

<sup>14</sup>Wymóg posiadania 100 % udziałów w podmiocie wewnętrznym przez organ publiczny został zgłoszony przez Urząd Zamówień Publicznych w uwagach do projektu ustawy z dnia 13.02.2009 r. i przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w uwagach do projektu ustawy z dnia 16.02.2009 r., które są dostępne na stronie Ministerstwa Infrastruktury pod adresem wskazanym powyżej.

<sup>15</sup>szerzej o tym problemie w artykule Agnieszki Dylong i Jędrzeja Klatki, Podmiot wewnętrzny a usługi transportu publicznego [w:] Komunikacja Publiczna 2010 r. Nr 1 str. 29.

zakładu budżetowego albo spółki komunalnej). Decyduje o tym rada gminy (w związku komunalnym – zgromadzenie) w drodze uchwały.

2. Od 3 grudnia 2009 r. obowiązują w Polsce przepisy Rozporządzenia 1370, które może być bezpośrednio stosowane. Przepisów ustępów 2 do 6 artykułu 5 Rozporządzenia 1370 o bezpośrednim udzielaniu zamówień podmiotom wewnętrznym nie stosuje się jednak, jeżeli powierzenie wykonywania zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego ma nastąpić w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. Przepisy te znajdują zastosowanie tylko w razie powierzania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w trybie przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Umowa koncesji polega na tym, że ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (tj. czy działalność się opłaci) ponosi przewoźnik, który emituje bilety.
3. Ponadto przepisy Rozporządzenia 1370 dotyczące bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym można zastosować tylko i wyłącznie wtedy, gdy prawo krajowe tego nie zabrania. W obecnym stanie prawnym ani przepisy polskiej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ani żadnej innej ustawy, nie dopuszczają bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym. Skoro tego wyraźnie nie dopuszczają to trzeba uznać, że obecnie polskie prawo krajowe zabrania bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym. Powoduje to, że dopóki nie wejdzie w życie polska ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, to bezpośrednie zawarcie umowy z podmiotem wewnętrznym, w oparciu o przepisy Rozporządzenia 1370, nie jest możliwe.
4. Dopiero po wejściu w życie polskiej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym możliwe będzie bezpośrednie zawieranie umów z podmiotem wewnętrznym, jeżeli będą łącznie spełnione następujące przesłanki:
  - a. spółka komunalna musi być osobą prawną odrębną od samej gminy,
  - b. rada gminy musi zdecydować o samodzielnym wykonywaniu zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego w formie spółki komunalnej,
  - c. spółka komunalna musi podlegać kontroli gminy analogicznej do kontroli, jaką gmina sprawuje nad własnymi służbami,
  - d. spółka komunalna musi realizować swoje działania na obszarze działania właściwej gminy, choć niektóre linie mogą wchodzić na terytorium sąsiednich gmin,
  - e. spółka komunalna nie może brać udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium właściwej gminy,
  - f. w przypadku korzystania z podwykonawców, spółka komunalna ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego.

<sup>16</sup>w drodze wyjątku może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych