

UCHWAŁA¹
z dnia 12 marca 1997 r.
sygn. akt W. 8/96

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344; zm.: Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Janusz Trzcіński – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach 5 i 12 marca 1997 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344; zm.: Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488), w szczególności poprzez wyjaśnienie następujących kwestii:

1) czy pojęcie “środki publiczne” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również środki pochodzące z opłat abonamentowych i opłat za używanie nie zarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34; zm.: z 1995 r. Nr 66, poz. 335, Nr 142, poz. 701; z 1996 r. Nr 106, poz. 496), przeznaczone na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji,

2) czy pojęcie “jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami publicznymi państwowe jednostki organizacyjne takie jak jednostki publicznej radiofonii i telewizji, Polska Akademia Nauk, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz agencje będące państwowymi osobami prawnymi,

¹ Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 29, poz. 162

3) czy pojęcie “jednostki organizacyjne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami publicznymi wspólnoty mieszkaniowe, określone w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388), w przypadku udzielania przez nie zamówień na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług

ustalił:

Przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344; zm.: Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488) należy rozumieć takie jednostki państwowe i komunalne, utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej polegających na zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny

postanowił:

odmówić ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt. 7 powołanej wyżej ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie dotyczącym pojęcia “środki publiczne” oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 tej ustawy co do kwestii, czy występujące w nim pojęcie “jednostki organizacyjne” obejmuje również dysponujące środkami publicznymi wspólnoty mieszkaniowe, określone w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388).

Uzasadnienie:

I

1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zwrócił się 11 października 1996 r. z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344; zm.: Nr 130, poz. 645; z 1995 r. Nr 99, poz. 488), w szczególności przez wyjaśnienie:

1) czy pojęcie “środki publiczne” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również środki pochodzące z opłat abonamentowych i opłat za używanie nie zarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34; z 1995 r. Nr 66, poz. 335, Nr 142, poz. 701 i z 1996 r. Nr 106, poz. 496), przeznaczone na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji,

2) czy pojęcie “jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami publicznymi państwowe jednostki organizacyjne takie jak

jednostki publicznej radiofonii i telewizji, Polska Akademia Nauk, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz agencje będące państwowymi osobami prawnymi,

3) czy pojęcie „jednostki organizacyjne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami publicznymi wspólnoty mieszkaniowe, określone w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388), w przypadku udzielania przez nie zamówień na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług.

W uzasadnieniu wnioskodawca zwrócił uwagę na swoje wątpliwości dotyczące charakteru prawnego opłat abonamentowych. Analizując odpowiednie postanowienia ustawy o radiofonii i telewizji (art. 48, 49, 50 i 51) wnioskodawca uznał, że zarówno opłata abonamentowa jak i – w szczególności – opłata za używanie nie zarejestrowanych odbiorników nie ma charakteru „zapłaty” za odbiór tworzonych i rozpowszechnianych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji programów radiowych i telewizyjnych. Z przepisów tych można również wyprowadzić wnioski o publicznoprawnym obowiązku wnoszenia wspomnianych opłat oraz o ich administracyjnym charakterze. Zdaniem wnioskodawcy fakt, iż wpływy z tych opłat przeznaczone są (z uwzględnieniem przewidzianych w ustawie potrąceń) na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji rodzi problem, czy gospodarowanie omawianymi środkami pieniężnymi podlega przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. A to oznacza konieczność rozstrzygnięcia, czy środki te są środkami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych. W opinii wnioskodawcy rozstrzygnięcie to ma szczególne znaczenie zważywszy na wielkość omawianych środków pochodzących od wszystkich użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych jak też na potrzebę zapewnienia racjonalnego, efektywnego i uczciwego gospodarowania tymi środkami przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Zdaniem wnioskodawcy wątpliwości budzi również treść pkt. 4 art. 4 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z którym ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli dysponują środkami publicznymi. Wątpliwości te powstają przede wszystkim w związku z zawężającą interpretacją pojęcia: „państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej” (w stosunku do jednostek, które niewątpliwie dysponują środkami publicznymi), stosowaną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Dotyczą one – przykładowo – szkół wyższych, Polskiej Akademii Nauk, jednostek badawczo-rozwojowych, jak również agencji będących państwowymi osobami prawnymi. Podobne wątpliwości dotyczą charakteru zadań wykonywanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Wnioskodawca podkreśla, że zarówno w materiałach szkoleniowych Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), jak i w pismach Prezesa ZUP zawierających wyjaśnienia dotyczące uregulowań ustawy o zamówieniach publicznych przyjęto bardzo wąską interpretację pojęcia „użyteczności publicznej”. Z materiałów i pism wynika bowiem, że pojęcie to zostało – zdaniem Prezesa UZP – w sposób wyczerpujący zdefiniowane w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zmianami). W związku z tym działalność np. PAN nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej, gdyż Akademia nie prowadzi takiej działalności jak przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. PAN – w interpretacji Prezesa UZP – będąc państwową jednostką organizacyjną dysponującą środkami publicznymi nie wykonuje jednak zadań o charakterze użyteczności publicznej. Wydatkując tym samym środki publiczne nie jest obowiązana do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. W materiałach i pismach UZP stwierdza się, że do podmiotów nie wykonujących zadań o charakterze użyteczności publicznej – oprócz PAN – należą

m.in. szkoły wyższe oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Ponadto zgodnie z interpretacją Prezesa ZUP działalności o charakterze użyteczności publicznej nie wykonuje także Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, o której mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zmianami).

Zdaniem wnioskodawcy takie stanowisko budzi uzasadnione wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że pojęcie użyteczności publicznej nie jest zdefiniowane ustawowo. Natomiast określenie pochodzące z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych opracowane zostało wyłącznie na potrzeby tej ustawy. Nie jest to także ustawowa definicja tego określenia. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych – przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. Dalej w ustawie zaznaczono w jakim “w szczególności” zakresie przedsiębiorstwa te mają działać. Nie można tym samym uznać, iż PAN nie wykonuje zadań o charakterze użyteczności publicznej, ponieważ (podobnie jak szkoły wyższe czy jednostki badawczo-rozwojowe) nie realizuje zadań, które “przede wszystkim” i “w szczególności” realizować mają przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej. Użyte w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych sformułowania (“przede wszystkim” i “w szczególności”) oznaczają zresztą, że nawet w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych zakres zadań przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest szerszy niż wynika to bezpośrednio z art. 6 ust. 1 tej ustawy. Zdaniem wnioskodawcy w świetle obowiązujących przepisów nie można uznać, że – przykładowo – działalność polegająca na zapewnieniu nauce polskiej warunków wszechstronnego rozwoju (co stanowi jedno z zadań PAN, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk; tekst jednolity z 1970 r. Dz.U. Nr 4, poz. 35 ze zmianami) nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej. Odnosi się to również do jednostek publicznej radiofonii i telewizji, szkół wyższych, jednostek badawczo-rozwojowych czy też Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad.

Wnioskodawca dodatkowo zwraca uwagę, że przyjęcie założenia, iż określenie z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, stanowi zamkniętą definicję ustawową pojęcia użyteczności publicznej, uniemożliwiłoby gminom – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zmianami) ograniczającym możliwość prowadzenia przez gminy oraz inne komunalne osoby prawne działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej – wykonywanie pewnych zadań, które mogą (lub muszą) wykonywać zgodnie z odrębnymi przepisami.

Wnioskodawca ma również wątpliwości, czy pojęcie “jednostek organizacyjnych”, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4, obejmuje wspólnoty mieszkaniowe tworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388). Z informacji posiadanych przez wnioskodawcę wynika, że proces wyodrębniania lokali przebiega bardzo powoli. Dotyczy to w szczególności nieruchomości stanowiących własność komunalną. W tej sytuacji funkcjonowanie zdecydowanej większości wspólnot mieszkaniowych uzależnione jest wyłącznie od środków właścicieli lokali nie wyodrębnionych, czyli środków gmin. Środki te to środki publiczne w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych. W tej sytuacji, uwzględniając dodatkowo “charakter” poszczególnych wspólnot mieszkaniowych (w których dominującą pozycję zajmują gminy), powstaje problem dotyczący konieczności przyjęcia określonych procedur związanych z wydatkowaniem środków publicznych w ramach udzielania przez wspólnoty zamówień na dostawy oraz na wykonywanie usług i robót budowlanych. Niektóre wspólnoty stosują przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, inne poszukują innych rozwiązań. Zdaniem wnioskodawcy ostateczne wyjaśnienie kwestii stosowania przez wspólnoty mieszkaniowe przepisów ustawy o

zamówieniach publicznych przyczyni się do wypracowania jednolitych zasad dotyczących gospodarowania środkami pozostającymi w dyspozycji wspólnot mieszkaniowych.

W opinii wnioskodawcy wyjaśnienie przez Trybunał Konstytucyjny wszystkich przedstawionych zagadnień (w tym zwłaszcza problemu zakresu podmiotowego ustawy na tle interpretacji pojęcia “państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej”) przyczyniłoby się do precyzyjnego określenia obowiązków różnych podmiotów, dysponujących środkami publicznymi przy wydatkowaniu tych środków. Ustawa o zamówieniach publicznych jest aktem prawnym, który w sposób kompleksowy regulować ma kwestie związane z procedurą wydatkowania środków publicznych, wprowadzając w tym zakresie mechanizmy sprzyjające racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu tymi środkami. Warunkiem realizacji tego celu jest jednak objęcie przepisami ustawy możliwie jak najszerszego kręgu podmiotów udzielających zamówień opłacanych ze środków publicznych. W tym kierunku – zdaniem wnioskodawcy – przeprowadzono też ostatnią nowelizację ustawy, dokonaną w dniu 6 lipca 1995 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 488).

2. Prokurator Generalny, pismem z 10 grudnia 1996 r., ustosunkował się do wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W przedstawionym stanowisku stwierdził, że:

- środki pochodzące z opłat abonamentowych i opłat za używanie nie zarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych nie są środkami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych;

- przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych należy rozumieć wszystkie wymienione jednostki, które zostały utworzone w celu zaspokajania społecznych potrzeb o charakterze ogólnym, stanowiących zadania publiczne, a ich działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku np. w zakresie infrastruktury technicznej, nauki, oświaty, kultury, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej;

- wspólnoty mieszkaniowe określone w art. 6 ustawy o własności lokali nie są jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy o zamówieniach publicznych.

W uzasadnieniu tego stanowiska Prokurator Generalny zauważył, że Wnioskodawca nie wskazał własnego rozumienia przepisów poddanych wykładni, jednakże ze sposobu prezentowania argumentów uzasadniających wątpliwości interpretacyjne można wnosić, że nie zgadza się on ze stosowaną w praktyce wykładnią ustawy o zamówieniach publicznych.

Jeszcze przed dokonaniem analizy przepisów poddanych wykładni Prokurator Generalny podkreślił, że ustawa o zamówieniach publicznych jest pierwszym powojennym aktem prawnym, który zawiera systemową regulację w zakresie dokonywania zamówień na rzecz sektora publicznego. Wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania służyć mają: racjonalizowaniu wydatków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji oraz stworzeniu warunków uczciwej konkurencji w rywalizacji o uzyskanie zamówienia publicznego. Znaczenia tego aktu prawnego nie sposób przecenić, jeżeli zważy się, że sektor publiczny jest największym inwestorem na rynku, a jego udział w zamawianiu dostaw towarów, wykonywania usług czy robót budowlanych sięga obecnie 10 mld złotych rocznie i stale się zwiększa. Dla prawidłowej gospodarki środkami publicznymi istotne jest więc, aby obowiązkiem stosowania ustawy objęty był możliwie najszerszy krąg podmiotów wydatkujących te środki na zamówienia publiczne.

Odnosząc się do wątpliwości wnioskodawcy, dotyczących charakteru prawnego opłat abonamentowych oraz opłat za używanie nie zarejestrowanych odbiorników

radiofonicznych i telewizyjnych, Prokurator Generalny zauważył, że ustawowe pojęcie “środków publicznych” nie obejmuje wszystkich środków finansowych, jakimi dysponują państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, a tylko te, które ustawa określa jako publiczne. Ponieważ nie ulega wątpliwości, że opłaty o których mowa nie są środkami pochodzącymi ze źródeł określonych w art. 2 pkt 7 lit. a, c i d, wyjaśnienia wymaga jedynie, czy można je uznać za środki pozabudżetowe w rozumieniu ustawy Prawo budżetowe, do której odsyła art. 2 pkt 7 lit. b ustawy o zamówieniach publicznych. Zdaniem Prokuratora Generalnego z odpowiednich przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (art. 12 pkt 5 i 6, art. 14, art. 16 ust. 1 i 2; Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zmianami) wynika, że opłaty abonamentowe oraz opłaty za używanie nie zarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych nie są środkami pozabudżetowymi w rozumieniu art. 2 pkt 7 lit. b ustawy o zamówieniach publicznych, a tym samym nie są środkami publicznymi.

Prokurator Generalny podziela natomiast wątpliwości interpretacyjne wnioskodawcy sprowadzające się w swojej istocie do tego, co należy rozumieć przez “zadania o charakterze użyteczności publicznej”, zwłaszcza, że pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie i samo w sobie jest trudne do precyzyjnego określenia. Poza tym ustawa nie zawiera również żadnej wskazówki, która pozwoliłaby na uznanie, że zostało ono użyte wyłącznie w takim znaczeniu, jak w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że stosuje się ją do zamówień publicznych udzielanych przez “państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli dysponują środkami publicznymi”. Zdaniem Prokuratora Generalnego interpretacji tego przepisu nie można dokonywać w oderwaniu od całości przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, a ponadto jej kierunek powinny wytyczać cele założone przez ustawodawcę, których osiągnięcie wymaga powszechności stosowania ustawy. Na takiej interpretacji opiera się też rozumienie tego przepisu zaproponowane przez Prokuratora Generalnego w stanowisku przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu. Bliżej propozycja ta zostanie przedstawiona w dalszych wywodach uzasadnienia uchwały.

Jeżeli chodzi o wspólnoty mieszkaniowe, o których mowa w art. 6 ustawy o własności lokali, to zdaniem Prokuratora Generalnego nie są one ani państwowymi, ani komunalnymi jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych, co wyłącza obowiązek stosowania przez nie procedur przewidzianych dla zamówień publicznych. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Zostały one powołane dla potrzeb zarządu nieruchomością wspólną i nie posiadają osobowości prawnej, jakkolwiek mogą nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Tym samym zarówno cel, dla którego powołano wspólnoty mieszkaniowe, jak i fakt, że art. 4 ust. 1 ustawy nie wymienia ich jako podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych powodują, że nie mają one obowiązku stosowania tej ustawy nawet w sytuacji, gdy członkiem wspólnoty jest gmina, a zamówienie finansowane jest także ze środków publicznych.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące kwestii, czy pojęcie “jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami

publicznymi państwowe jednostki organizacyjne takie jak jednostki publicznej radiofonii i telewizji, Polska Akademia Nauk, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe oraz agencje będące państwowymi osobami prawnymi, sprowadzają się – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – do pytania, co należy rozumieć przez “zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Zarówno wnioskodawca jak i Prokurator Generalny podkreślają, że pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie. W tej sytuacji kwalifikowanie poszczególnych państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych jako wykonujących zadania użyteczności publicznej musi powodować uzasadnione trudności i wątpliwości. Dostrzeżono je zresztą już w trakcie prac nad projektem ustawy o zamówieniach publicznych (zob. *Biuletyn Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia pilnego rządowego oraz poselskiego projektów ustaw o zamówieniach publicznych z 20 kwietnia 1994, Nr 463/II kad.*, s. 7–10). Po wejściu w życie ustawy wątpliwości pogłębiło dodatkowo przyjęcie w praktyce działania ustawy o zamówieniach publicznych wąskiej interpretacji pojęcia “państwowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej”, polegającej na uznaniu, że pojęcie “użyteczności publicznej” zostało zdefiniowane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. W wyniku tej interpretacji szereg państwowych jednostek organizacyjnych, takich jak np. Polska Akademia Nauk, szkoły wyższe, jednostki publicznej radiofonii i telewizji, jednostki badawczo-rozwojowe, dysponujących bez wątpienia środkami publicznymi, zostało w praktyce wyłączonych spod działania ustawy.

Tymczasem wykładni przepisu art. 4 ust. 1 pkt 4 nie można – jak zauważa Prokurator Generalny – dokonywać bez uwzględnienia całości postanowień art. 4 ust. 1 jak też w oderwaniu od celów tej regulacji założonych przez ustawodawcę.

Celem ustawowej regulacji zagadnienia zamówień publicznych było wprowadzenie mechanizmów sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Chodziło o stworzenie jasnego i przejrzystego systemu zamówień publicznych. System ten powinien zapewniać równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienie, sprzyjać uczciwej konkurencji między nimi i zapobiegać powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Niewątpliwą intencją ustawodawcy było uregulowanie zasad prowadzenia wydatków publicznych przez wszystkie podmioty upoważnione do dysponowania środkami publicznymi. Podkreślają to uzasadnienia zarówno rządowego jak i poselskiego projektu ustawy (zob. *Sejm II kadencji*, Druki nr 121 i 310) a także dyskusje jakie toczyły się w komisji nadzwyczajnej w trakcie prac nad projektem (zob. *Biuletyn Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia pilnego rządowego oraz poselskiego projektów ustaw o zamówieniach publicznych z 20 kwietnia 1994 r.*, Nr 463/II kad., s. 7–10).

W toku dyskusji nad art. 4 ustawy zdecydowano o “enumeratywnym wyliczeniu podmiotów, które przy obecnym stanie wiedzy dysponują lub mogą dysponować środkami publicznymi, pozostawiając jednocześnie Radzie Ministrów możliwość określenia podmiotu, który dysponowałby środkami publicznymi, a zarazem nie byłby wymieniony w ust. 1” (*Sprawozdanie z 21 posiedzenia Sejmu RP 27 maja 1994 r.*, s. 109). W rezultacie art. 4 ust. 1 stanowi, że “ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez:

- 1) państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze utworzone przy państwowych jednostkach budżetowych,
- 2) państwowe fundusze celowe,
- 3) jednostki samorządu terytorialnego,
- 4) państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli dysponują środkami publicznymi,

5) spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi”.

Zgodnie z ust. 3 art. 4 katalog tych podmiotów może być uzupełniony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów o inne jeszcze podmioty dysponujące środkami publicznymi.

Mając na uwadze całość postanowień art. 4 ust. 1 oraz wyrażoną w nim intencję ustawodawcy należy przyjąć, że w przepisie pkt 4 ust. 1 art. 4 chodzi o wszystkie państwowe i komunalne jednostki organizacyjne poza tymi, które zostały wymienione w punktach 1, 2 i 3, o ile wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej i korzystają ze środków publicznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie “środków publicznych” zostało jasno zdefiniowane w art. 2 pkt 7 ustawy. Na charakter zadań publicznych jako służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności, zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie W. 10/93 (OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46, s. 192). Dlatego też kwestią, która może budzić wątpliwości przy interpretacji omawianego przepisu jest wyłącznie sposób rozumienia pojęcia “zadania o charakterze użyteczności publicznej”. O ile na gruncie wcześniejszego stanu prawnego pojęcie “użyteczności publicznej” było pojęciem prawnie niedookreślonym, jak to zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie W. 10/93, o tyle pewną wskazówkę co do rozumienia tego pojęcia w odniesieniu do gospodarki komunalnej zawiera art.1 ust.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43). W świetle tego przepisu zadania o charakterze użyteczności publicznej, to zadania, których celem jest “bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych”.

Należy zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, że zadania określone w pkt. 4 ust. 1 art. 4, jako mające charakter “użyteczności publicznej” należy rozumieć możliwie najszerzej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym między innymi: zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych itp. Realizacja tych zadań może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, a nie tylko w formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, określonej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych.

Istotne natomiast jest to, że jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych. Prowadzi to do wniosku, że przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć wszystkie jednostki, których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, a których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku.

Z powyższych rozważań wynika, że nieuzasadnione jest ograniczanie zadań o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, do zadań wykonywanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, o których mowa w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Taka interpretacja nadmiernie zawęży pojęcie “użyteczności publicznej” i prowadzi do wyłączenia spod działania ustawy o zamówieniach publicznych wydatków ze środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zaspokajania wielu potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych. Zresztą odpowiednie postanowienia ustawy o

przedsiębiorstwach państwowych nigdy nie były interpretowane jako “całościowe ujęcie istoty ekonomicznej i prawnej” nawet samego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (zob. C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 89), a więc tym bardziej nie mogą być interpretowane jako obejmujące wszelkie państwowe i komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania użyteczności publicznej.

III

1. Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest konstytucyjnym obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego. Nałożenie na Trybunał obowiązku ustalania powszechnie obowiązującej wykładni budziło od początku kontrowersje i wątpliwości. Sam Trybunał Konstytucyjny starał się wyjaśnić najważniejsze wątpliwości dotyczące zasad, zakresu, warunków i potrzeby ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, bądź w drodze wykładni odpowiednich przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (*W. 9/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 228–245), bądź przy okazji rozpatrywania kolejnych wniosków o ustalenie takiej wykładni w odniesieniu do konkretnych przepisów ustawowych (np. *W. 10/95*, OTK ZU nr 3/1996, s. 229, *W. 4/96*, OTK ZU nr 6/1996). W kontekście tej sprawy, a zwłaszcza w związku z odmową ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawowych wskazanych przez wnioskodawcę w punktach 2 i 3 wniosku, warto przypomnieć niektóre z tych zasad.

Należy pamiętać przede wszystkim, że istotą wykładni nie jest modyfikowanie treści obowiązujących przepisów, a jedynie ustalenie ich znaczenia. Przy ustalaniu powszechnie obowiązującej wykładni ustawy Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią tej ustawy, a jego rola ogranicza się do stosowania i wyjaśniania przepisów ustawowych. Inaczej niż w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy Trybunał nie dokonuje oceny ustawy, a tylko ustala jej rzeczywistą treść (*W. 4/96*). Wykładnia ani nic nie dodaje, ani nic nie ujmuje z treści interpretowanego przepisu (*W. 12/95*, OTK ZU nr 2/1996, s. 160). W związku z tym w określonych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny może odmówić ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni (*W. 12/95*, *tamże*, 159). Może tak postąpić m.in. jeżeli wniosek dotyczy zagadnienia, które nie budzi wątpliwości, stosując klasyczną zasadę *clara non sunt interpretanda* (*W. 11/92*, OTK z 1993 r., cz. I, s. 144; *W. 12/95*, *tamże*, s. 159), a także jeżeli zachodzi sytuacja luki rzeczywistej i ustalenie wykładni musiałoby polegać na ustanowieniu nowej normy prawnej (*W. 12/95*, *tamże* s. 159–160).

2. W przypadku wątpliwości wnioskodawcy, czy pojęcie “środki publiczne” w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również środki pochodzące z opłat abonamentowych i opłat za używanie nie zarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, o których mowa w ustawie o radiofonii i telewizji, przeznaczone na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji, stwierdzić należy, że przepis ten otrzymał swoje obecne brzmienie w wyniku nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych z 6 lipca 1995 r. (art. 1 pkt. 1; Dz.U. Nr 99, poz. 488). W rozważanym w tej sprawie zakresie dokonane poprawki były przede wszystkim “poprawkami dającymi lepszą czytelność i przejrzystość ustawie, po prostu doprecyzowującymi niektóre zapisy ustawy” (zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu 6 lipca 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 25). W wyniku nowelizacji poszerzeniu uległ katalog środków uznanych przez ustawodawcę za środki publiczne a pkt 7 art. 2 podzielono na litery od a do d. Ostatecznie ustawową definicją “środków publicznych” objęte zostały wyłącznie następujące środki:

- a) pochodzące z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone na działalność bieżącą i inwestycyjną,
- b) pozabudżetowe – w rozumieniu ustawy – Prawo budżetowe,
- c) kredytowe, na które Skarb Państwa, gmina lub związek komunalny udzieliły poręczeń, gwarancji albo dofinansowały koszty obsługi kredytu,
- d) pomocy zagranicznej przyznane na podstawie umów międzynarodowych, chyba że umowy te określają odmienne procedury wykorzystania tych środków.

Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, nie ulega wątpliwości, że opłaty, o których mowa, nie są środkami pochodzącymi ze źródeł określonych w art. 2 pkt 7 lit. a, b, d. Wątpliwość taka mogłaby powstać jedynie, w związku z pytaniem, czy można je uznać za środki pozabudżetowe, o których mówi art. 2 pkt 7 lit. b. Jednak wątpliwość ta jest pozorna skoro przepis ten mówi wprost o “środkach pozabudżetowych w rozumieniu ustawy – Prawo budżetowe”, a postanowienia prawa budżetowego nie pozostawiają wątpliwości, jakie środki miał na uwadze ustawodawca. Z określenia środków pozabudżetowych zawartego w art. 12 pkt 6 prawa budżetowego wynika bowiem, że są to wyłącznie środki gospodarki pozabudżetowej oraz państwowych funduszy celowych. Z kolei jeżeli chodzi o gospodarkę pozabudżetową, to prawo budżetowe rozumie przez nią: zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych oraz środki specjalne (art. 12 pkt 5). Jednostki publicznej radiofonii i telewizji nie są ani zakładami budżetowymi ani państwowymi jednostkami budżetowymi, o których mówi art. 14 prawa budżetowego. Jednostki te działają w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji). Tym samym przepisy prawa budżetowego nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że opłaty abonamentowe i opłaty za używanie nie rejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych nie są środkami pozabudżetowymi w rozumieniu tej ustawy i co za tym idzie nie są środkami publicznymi, o których mówi art. 2 pkt 7 pkt. b ustawy o zamówieniach publicznych.

Trudno oprzeć się ponadto wrażeniu, że chociaż wnioskodawca nie przedstawił wyraźnie swojej propozycji rozumienia art. 2 pkt 7, to jego celem mogło być uzupełnienie istniejącej jego zdaniem luki przez uzyskanie odpowiedniej wykładni. Tym samym odmowa dokonania powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 pozwoliła Trybunałowi Konstytucyjnemu uniknąć sytuacji, w której np. ustalenie wykładni zgodnej z oczekiwaniami czy też preferencjami wnioskodawcy prowadziłoby do uzupełnienia treści omawianego przepisu, co oczywiście wykraczałoby poza kompetencje Trybunału.

3. W gruncie rzeczy podobnie jest z wyjaśnieniem kwestii, czy pojęcie “jednostki organizacyjne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych obejmuje również dysponujące środkami publicznymi wspólnoty mieszkaniowe, określone w ustawie o własności lokali, w przypadku udzielania przez nie zamówień na roboty budowlane, dostawy oraz wykonywanie usług. Tu również stwierdzić należy, że i w tym zakresie obowiązujące przepisy ustawy o zamówieniach publicznych w związku z przepisami ustawy o własności lokali, nie pozostawiają wątpliwości interpretacyjnych, na które powołuje się wnioskodawca. Wspólnoty te nie są ani państwowymi, ani komunalnymi jednostkami organizacyjnymi, o których mówi art. 4 ust. 1 pkt 4. Zgodnie z art. 6 ustawy o własności lokali wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Wspólnota nie jest osobą prawną, chociaż może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Wspólnoty mieszkaniowe zostały utworzone w związku z potrzebami zarządu nieruchomością wspólną. Wspólnota mieszkaniowa odpowiada bez ograniczeń za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej, podczas gdy każdy właściciel lokalu w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości (art. 17). Tym samym zarówno

cel powołania wspólnot mieszkaniowych, jak i to, że ustawa o zamówieniach publicznych nie wymienia ich jako podmiotów zobowiązanych do jej stosowania nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że wspólnota mieszkaniowa nie należy do grupy podmiotów, o których mówi art. 4 ust. 1 pkt 4. Zaliczenie wspólnoty mieszkaniowej do podmiotów, które mają obowiązek stosowania procedur udzielania zamówień przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych nie jest możliwe w drodze wykładni przepisów tej ustawy, wymaga bowiem odpowiedniej decyzji ustawodawczej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę, jak w sentencji.