

Warszawa, 23 października 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.39/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 20 września 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 września 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664). Zdaniem RPO, zaskarżony przepis narusza zasadę równego traktowania przez władze publiczne państwowych i niepaństwowych szkół wyższych. Według Wnioskodawcy, naruszenie tej zasady polega na niewyłączeniu państwowych szkół wyższych z zakresu stosowania przepisów ustawy. W uzasadnieniu wniosku RPO powołuje się na konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię szkół wyższych, realizację przez uczelnie państwowe i niepaństwowe tych samych zadań ustawowych oraz tego samego celu publicznego, a także na podobną strukturę ich dochodów.

*

* * *

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, moim zdaniem, należałoby oddalić. Przedstawione w nim argumenty mające uzasadnić niekonstytucyjność art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych nie są przekonujące. Ewentualnemu wyłączeniu państwowych szkół wyższych z zakresu działania przepisów tej ustawy sprzeciwiają się bowiem podstawowe cele wspomnianej regulacji prawnej. **Najważniejszym celem ustawy, o której mowa, jest stworzenie prawnych warunków racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi przy udzielaniu zamówień oraz zapobieganie przestępstwom gospodarczym, w tym zwłaszcza korupcji, popełnianym na styku sektora publicznego z gospodarką prywatną.** Procedury przewidziane w ustawie mają chronić finanse publiczne przed uszczerbkiem spowodowanym niegospodarnością i zagarnięciem (przywłaszczeniem).

Do grupy podmiotów, do których stosuje się przepisy ustawy, należą między innymi jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), a więc także państwowe szkoły wyższe. **Wbrew twierdzeniu RPO, struktura dochodów państwowych szkół wyższych różni się znacznie od struktury dochodów uczelni niepaństwowych.** W budżetach, po stronie dochodowej, tych pierwszych zdecydowaną przewagę mają środki publiczne, których źródłem jest budżet państwa. Natomiast dochody uzyskiwane z odpłatności za studia wieczorowe i zaoczne są i pozostaną elementem uzupełniającym finanse państwowe szkół wyższych. **Prognozę tę uzasadnia dyspozycja art. 70 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą nauka w szkołach wyższych jest bezpłatna, zaś świadczenie przez nie niektórych usług edukacyjnych za odpłatnością jest tylko dopuszczalnym odstępstwem od tej zasady.**

Odmienne kształtuje się struktura dochodów szkół wyższych niepaństwowych. Dotacje z budżetu państwa mogą stanowić niewielkie uzupełnienie dochodów tych jednostek organizacyjnych, które spełniają wymagane przepisami prawa warunki. Głównym zaś źródłem dochodów uczelni niepaństwowych jest czesne wnoszone przez studentów.

Tożsamość celów i zadań realizowanych przez uczelnie państwowe i niepaństwowe nie jest argumentem wystarczającym do ustawowego zwolnienia państwowych szkół wyższych z rygorów, obowiązków i procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Zwłaszcza, że „reżimowi” tej ustawy są poddane także wyższe szkoły niepaństwowe w zakresie przewidzianym w art. 4 ust. 2 tej ustawy. Dotyczy to przypadków, w których ponad 50 % wartości udzielonego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych, tj. z dotacji budżetowych.

Realizacja wymienionych na wstępie celów ustawy o zamówieniach publicznych ma chronić m. innymi budżet państwa, który jest wartością konstytucyjną, przed uszczerbkiem spowodowanym nieprawidłowym gospodarowaniem oraz eliminować zjawiska patologiczne w sferze zamówień publicznych. Ochrona budżetu państwa i przekazywanych przezeń środków finansowych do dyspozycji państwowych szkół wyższych uzyskuje pierwszeństwo przed innymi wartościami i zasadami, o których mowa we wniosku RPO. **Pierwszeństwo to pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, która**

wymaga, aby w przypadku konkurencyjności zasad, wartości lub praw podlegających ochronie konstytucyjnej, dobro chronione miało przewagę nad dobrem poświęconym. Dlatego również konstytucyjna zasada autonomii szkół wyższych musi ustąpić miejsca ochronie publicznych środków finansowych. Zwłaszcza, że granice ich autonomii wyznacza ustawa zwykła (art. 70 ust. 5 ustawy zasadniczej). Jedną z ustaw określających te granice jest właśnie ustawa o zamówieniach publicznych, a ściślej – przepisy dotyczące przedmiotowego zakresu jej stosowania.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych nie narusza konstytucyjnej zasady równości. Według Trybunału Konstytucyjnego, istotą tej zasady „nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, lecz tylko równe traktowanie w ramach określonej grupy, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną (wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., SK.11/01 – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK I półrocze 2002, s. 11). Wcześniej już Trybunał wyraził pogląd, że zasada równości nie zakazuje „różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów” (OTK ZU nr 6/96 z 1996 r., s. 530). W opiniowanym przypadku odrębność cech uczelni państwowych i niepaństwowych jest oczywista. Po pierwsze, występuje różnica między statusem państwowej szkoły wyższej a sytuacją prawną uczelni niepaństwowej (por. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym – Dz. U. nr 65, poz. 385 z późn. zm.). Po drugie zaś, działalność uczelni państwowej w zakresie prowadzonych studiów dziennych (stacjonarnych) oraz prac naukowo-badawczych jest finansowana ze środków publicznych, podczas gdy szkoły wyższe niepaństwowe funkcjonują w oparciu o środki pochodzące głównie z odpłatności za studia.

Wymienione cechy państwowych szkół wyższych uzasadniają, moim zdaniem, objęcie ich przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada równości „nie wyklucza odstępstwa od jednakowego traktowania osób prawnych i osób fizycznych lub – w ramach obu kategorii – niektórych grup (np. przedsiębiorców czy pracodawców) ze względu na pewne szczególne cechy” (wyrok z dnia 24 kwietnia 2002 r., P.5/01 – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK I półrocze 2002, nr 1 s. 59). W innym orzeczeniu Trybunał podkreśla, że „Konstytucja przyznaje ustawodawcy szeroki zakres swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości oznacza to, że do

ustawodawcy należy wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego” (*ibid.* s. 80, wyrok z dnia 28 maja 2002 r., P.10/01). **Oceniam, że zróżnicowanie sytuacji prawnej uczelni państwowych i niepaństwowych, wynikające z przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, spełnia warunki konstytucyjności, o których wielokrotnie przypominał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (ostatnio np. w wyroku z dnia 28 maja 2002 r., P.10/01 - *ibid.* s. 80).**

Reasumując wyrażam pogląd, że zarzut niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych **jest bezzasadny.**

Sporządził: Witold Pawełko