

Wyrok z dnia 6 lipca 2001 r.

III RN 16/01

Przepis art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.), który stanowi, że zamawiający może udzielić tzw. zamówienia z wolnej ręki tylko wtedy, gdy zachodzi jedna z wymienionych w tym przepisie okoliczności, powinien być interpretowany w sposób ścisły, jako wyjątek od zasady udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 lipca 2001 r. sprawy ze skargi Kierownika Biura Wyborczego na decyzję Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 sierpnia 2000 r. [...] w przedmiocie odmowy zatwierdzenia trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Kierownik Krajowego Biura Wyborczego wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o wyrażenie zgody na zastosowanie na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.) trybu tzw. zamówienia z wolnej ręki „na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach, jak również broszur (aktów prawnych) dla potrzeb komisji wyborczych”. W uzasadnieniu tego wniosku podniesiono, że realizację tego zamówienia zamierza powierzyć Wydawnictwom Akcydensowym S.A. w W., które są w stanie „w krótkim terminie za-

pewnić wymaganą przez zamawiającego jakość i wielkość nakładu, jak też zapewnić pozostałe wymagania zamawiającego, takie jak pełne zabezpieczenie procesu druku i magazynowania, mające na celu wyeliminowanie możliwości wydostania się kart i druków poza zakłady poligraficzne”. Ponadto podkreślono również, że wskazany wykonawca ma osiem oddziałów terenowych nadzorujących druk, system łączności kurierskiej niezbędnej do dystrybucji materiałów drukarskich i dostarczania ich do scentralizowanej korekty druku, a także dysponuje własną bazą magazynową i sortownią, co gwarantuje prawidłową dystrybucję materiałów wyborczych do poszczególnych okręgowych komisji wyborczych.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych decyzją z dnia 20 lipca 2000 r. wydaną na podstawie art. 71 ust. 1a w związku z art. 71 ust. 1, odmówił Kierownikowi Krajowego Biura Wyborczego zatwierdzenia tzw. trybu zamówienia z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach, jak również broszur (aktów prawnych) dla potrzeb komisji wyborczych. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia stwierdził, że w danym wypadku nie została spełniona przesłanka prawna określona w art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, na którą powołał się wnioskodawca, a która ma miejsce wówczas, gdy na rynku istnieje faktyczny monopol lub specyficzne cechy zamówienia powodują, że z góry znany jest jedyny dostawca, przy czym sytuacja taka musi mieć charakter trwały i obiektywny. Tymczasem wnioskodawca argumentował, iż w danym wypadku za wyborem trybu zamówienia z wolnej ręki przemawia to, że wskazany we wniosku wykonawca dysponuje odpowiednią siecią terenowych oddziałów nadzorujących druk oraz własnym systemem łączności kurierskiej, bazą magazynową i sortownią. Twierdzenia te, w opinii organu rozstrzygającego, mają znamiona subiektywnej i niemiarodajnej oceny konkurencyjności rynku, bowiem nie zostały one oparte na uprzednim formalnym i praktycznym rozeznaniu rynku, które możliwe jest dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania przetargowego. Organ ten zakwestionował także podstawę prawną wniosku, albowiem art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych może stanowić podstawę decyzji w wypadku łącznego spełnienia wskazanych w nim warunków, tzn. wystąpienia takich okoliczności gospodarczych lub społecznych, które powodują konieczność natychmiastowego udzielenia zamówienia. Tymczasem analiza stanu faktycznego nie daje podstaw do stwierdzenia, że przesłanki te zostały spełnione.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Kierownik Krajowego Biura Wyborczego zwrócił uwagę na okoliczności uzasadniające zastosowanie w danym wypadku art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, a w szczególności podniósł: po pierwsze – że zarządzenie druku kart do głosowania następuje dopiero po sporządzeniu listy kandydatów przez Państwową Komisję Wyborczą i dopiero wówczas określa ona format i treść kart do głosowania – w praktyce ma to miejsce na około 12 dni przed dniem wyborów; po drugie – oznacza to, że wyłonienie wykonawcy musiałoby nastąpić w ciągu dwóch dni od zarządzenia druku kart; po trzecie – należy mieć na uwadze, iż w wyborach prezydenckich przewidziana jest druga tura głosowania, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu, jeżeli w pierwszym głosowaniu nie nastąpi rozstrzygnięcie; po czwarte – dlatego wcześniejsza organizacja przetargu lub innych form wyłonienia wykonawcy zamówienia nie jest możliwa. Równocześnie wnioskodawca podniósł, że od ponad dziesięciu lat, we wszystkich wyborach powszechnych drukiem i dystrybucją kart do głosowania zajmuje się wskazane we wniosku Przedsiębiorstwo Wydawnictwa Akcydensowe w W., które ani razu nie dopuściło się uchybień, a zdobyte przez nie w tym zakresie doświadczenie należy oceniać z punktu widzenia przesłanki prawnej „jedynego wykonawcy”, o którym mowa jest w art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem żadne postępowanie przetargowe „nie jest w stanie udowodnić doświadczenia firmy w wykonywaniu specyficznego zamówienia, jeśli nigdy go nie wykonywała”. Wnioskodawca zastrzegł przy tym, że może zrezygnować z ubiegania się o uzyskanie zatwierdzenia tzw. trybu zamówienia z wolnej ręki na druk aktów prawnych, protokołów i innych formularzy wyborczych, ale nie widzi możliwości stosowania przetargu i negocjacji z zachowaniem konkurencji lub zapytania o cenę przy zamawianiu druku i dystrybucji kart do głosowania.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych decyzją z dnia 1 sierpnia 2000 r. utrzymał w mocy swą poprzednią negatywną decyzję z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie wniosku Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, uznając, że brak jest podstaw do zastosowania art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, tym bardziej że art. 71 ust. 1 pkt 6 tej ustawy odnosi się do ochrony dóbr osobistych jednostki, tj. zdrowia, życia ludzkiego, a także sytuacji zagrożenia katastrofą, klęską żywiołową lub przypadku wystąpienia poważnej awarii.

W skardze na tę ostatnią decyzję, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego zarzucił błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy

o zamówieniach publicznych – wobec uznania, że przepisy te nie mogą stanowić podstawy prawnej dla zatwierdzenia w oparciu o art. 71 ust. 1a tej ustawy trybu tzw. zamówienia publicznego z wolnej ręki na druk kart do głosowania, materiałów i druków wyborczych w wyborach Prezydenta RP rozpisanych na dzień 8 października 2000 r. W uzasadnieniu skargi skarżący powtórzył argumentację przytoczoną wcześniej we wniosku i podniósł w szczególności, że: po pierwsze - sugerowane przez organ zastosowanie trybu zapytania o cenę nie daje możliwości dokonania wszechstronnej oceny wykonawcy, ponieważ zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych zamawiający ma obowiązek udzielenia zamówienia temu wykonawcy, który zaoferował najniższą cenę, po drugie – wbrew brzmieniu art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, organ bezpodstawnie powołał się w tym kontekście na takie przesłanki, jak ochrona „dóbr osobistych jednostki, tj. zdrowie, życie ludzkie, a także sytuacja zagrożenia katastrofą, klęską żywiołową lub przypadek wystąpienia poważnej awarii”; po trzecie – skarżący podniósł, iż to, że każde wybory powszechne w poprzednich latach odbywały się w tym zakresie bez zakłóceń, było wynikiem stosowania trybu zamówień z wolnej ręki i u tego samego wykonawcy; po czwarte – skarżący przypomniał także, że w identycznych okolicznościach faktycznych i w tym samym stanie prawnym Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, powołując się na obecnie kwestionowane przepisy art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, uprzednio zatwierdzał tzw. zamówienia z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach zarówno w 1997 r. (decyzją z dnia 15 lipca 1997 r. [...]), w 1998 r. (decyzją z dnia 5 sierpnia 1998 r. [...]) jak i w 2000 r. (decyzją z dnia 10 maja 2000 r. [...]).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 września 2000 r. [...] oddalił skargę Kierownika Krajowego Biura Wyborczego na decyzję Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 sierpnia 2000 r. w przedmiocie odmowy zatwierdzenia tzw. trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że:

Po pierwsze, tzw. zamówienie publiczne z wolnej ręki jest szczególnym trybem zamówienia publicznego, gdyż w tym trybie zamawiający udziela zamówienia w wyniku rokowań z jednym tylko dostawcą lub wykonawcą (art. 70 ustawy o zamówieniach publicznych), podczas gdy w pozostałych wypadkach określonych w art. 13 pkt 1 – pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia

wienia publicznego uczestniczy wielu dostawców lub wykonawców. Dlatego w art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych sformułowane zostało zastrzeżenie, że zamawiający może udzielić tzw. zamówienia z wolnej ręki „tylko wtedy”, gdy są spełnione przesłanki prawne określone w tym przepisie. Oznacza to także, że przepis ten powinien być interpretowany w sposób ścisły.

Po drugie, zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych tzw. zamówienie publiczne z wolnej ręki może być udzielone tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki prawne: a) szczególny charakter przedmiotu zamówienia; oraz b) faktyczna możliwość spełnienia tego zamówienia tylko przez jednego wykonawcę. Należy więc w tym wypadku wykazać obiektywne istnienie monopolu jednego wykonawcy, czemu nie uczynił zadość skarżący, skoro w swoim wniosku stwierdził, że „samo wydrukowanie kilkudziesięciu milionów kart do głosowania jest czynnością prostą i trwa kilka lub kilkanaście godzin”, natomiast istnienia monopolu wykonawcy – Wydawnictw Akcydensowych S.A. w W. dopatruje się tylko „w zaufaniu do niezawodności, możliwości organizacyjnych i doświadczenia” tego wykonawcy.

Po trzecie, nie została też spełniona przesłanka prawna określona w art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, wedle której zamawiający może udzielić tzw. zamówienia publicznego z wolnej ręki tylko wtedy, gdy ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. Należy bowiem mieć na uwadze, że: „Wybory Prezydenta RP, których termin został wyznaczony na dzień 8 października 2000 r., nie są bowiem zdarzeniem (...), którego zamawiający (...) nie mógł przewidzieć. Są to bowiem wybory przeprowadzane terminowo, po upływie 5-letniej kadencji, zarządzane zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. W załączniku do postanowienia Marszałka Sejmu z dnia 16 czerwca 2000 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta RP (Dz.U. Nr 49, poz. 565) określone zostały terminy poszczególnych czynności wyborczych w taki sposób, iż nie jest wymagane natychmiastowe wykonanie zamówienia”.

Po czwarte, „poza tym, zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544) kandydatów na Prezydenta można zgłaszać najpóźniej w 45 dni przed dniem wyborów. (...) Wcześniejszemu zarządzeniu druku kart do głosowania nie powinna też stać na przeszkodzie możliwość zmiany listy kandydatów, poprzez dodanie przewi-

dzianych prawem skreśleń, gdyż taką sytuację ustawodawca przewidział i w art. 47a omawianej ustawy ustalił właściwy tryb postępowania”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2000 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), a także art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych w związku z art. 7 KPA, a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA, wskazując na rażące naruszenie nie tylko prawa, ale i interesu Rzeczypospolitej Polskiej, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 sierpnia 2000 r. [...] i poprzedzającej ją decyzji z dnia 20 lipca 2000 r. [...], ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że:

Po pierwsze, „(...) w interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży to, żeby każde wybory do kadencyjnych władz państwa przebiegały sprawnie i bez zakłóceń. Każde takie wybory są bacznie obserwowane nie tylko przez społeczeństwo polskie, ale także przez społeczność międzynarodową (...). Należałoby zatem uznać, że wybór właściwego wykonawcy kart do głosowania, wykonawcy gwarantującego właściwą jakość i terminowość wyprodukowania i rozpowszechniania tych dokumentów wyborczych, ma ważne znaczenie dla sprawnego przeprowadzenia głosowania. Taki wybór wykonawcy został dokonany przed dziesięcioma laty. Jak podaje Kierownik Krajowego Biura Wyborczego w swym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, Wydawnictwa Akcydensowe w W. od ponad 10 lat zajmują się drukiem i dystrybucją kart do głosowania we wszystkich wyborach powszechnych, przy czym ani razu firma ta nie dopuściła się uchybień w druku lub dystrybucji kart. W takich warunkowaniach kwestia zaufania do wykonawcy przeważa obiektywnie nad dążeniem do uzyskania najniższej ceny i nie może być pomijana przy rozpatrywaniu sprawy na gruncie art. 71 ust. 1 pkt 3 omawianej ustawy”.

Po drugie, nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie chodzi o usługę szczególnego rodzaju w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, „pozostaje więc jedynie do ustalenia, czy w sprawie można mówić o moż-

liwości wykonania tej usługi tylko przez jednego wykonawcę. Nawet jeżeli tę przesłankę pojmować literalnie, odpowiedź nie musi być negatywna. (...) obiektywne pojmowanie 'monopolu' wcale nie musi oznaczać, że na rynku działa tylko jeden wykonawca. (...) może oznaczać także stan, w którym tylko od jednego wykonawcy (spośród wielu) można uzyskać szczególny rodzaj usługi. Akcent interpretacyjny w takim wypadku przechodzi z przesłanki jednego wykonawcy (monopolu) na ustalenie, czy rzeczywiście (obiektywnie) w sprawie chodzi o usługę 'szczególnego rodzaju'. To zaś w rozpoznawanej sprawie nie powinno – zdaniem rewidującego – być kwestionowane”.

Po trzecie, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeciwstawił proponowanemu we wniosku tzw. trybowi zamówienia publicznego z wolnej ręki, zamówienie publiczne w tzw. trybie zapytania o cenę, jako najskuteczniejszy w tych okolicznościach sposób rozpoznania i weryfikacji rynku, gwarantujący „najwyższy poziom usług i najniższą cenę”. Jednakże, jak wywiedziono w rewizji nadzwyczajnej, „przy tym trybie zawsze jest ryzyko, że jakość wykonania zamówienia (...) wcale nie musi być na najwyższym poziomie. Takie ryzyko można oczywiście częściowo minimalizować przez przeprowadzenie wstępnej kwalifikacji wykonawców, przewidzianej w art. 23 tej ustawy, taka procedura jednak nie da gwarancji całkowitego wyeliminowania ryzyka. Trzeba zresztą przypomnieć, że samo zastosowanie tej procedury jest przy uwarunkowaniach druku kart do głosowania mało prawdopodobne, gdy zważyć, że informacja o przeprowadzeniu wstępnej kwalifikacji musi być opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych 'nie później niż miesiąc przed wysłaniem zaproszeń do wzięcia udziału w postępowaniu o zamówienie' (art. 23 ust. 2 ustawy), a więc wydłuża to dodatkowo czas dochodzenia do udzielenia zamówienia. Najważniejsze jednak przy tym jest to, że zamawiający jest związany ofertą najniższej ceny bez względu na inne uwarunkowania, a to mogłoby doprowadzić do skutków niemożliwych do zaakceptowania (...)”. Ponadto, „powtarzanie procedury wyłaniania wykonawcy takiego zamówienia w trybie zapytania o cenę przy okazji każdych wyborów mogłoby prowadzić – zważywszy na obligatoryjne brzmienie przepisu art. 69 ust. 2 omawianej ustawy – do tego, że wykonawcą mógłby być każdorazowo inny podmiot tylko dlatego, że zaoferował najniższą cenę”.

Po czwarte, wyprowadzony został wniosek, że „(...) okoliczności rozpatrywanej sprawy nakazywały oceniać kryterium jednego wykonawcy nie przez pryzmat najniż-

szej ceny, ale przez pryzmat najwyższej jakości i pewności, a więc z uwzględnieniem zaufania”.

Po piąte, Naczelny Sąd Administracyjny w ogóle nie ustosunkował się do podniesionego w skardze zarzutu braku konsekwencji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w sposobie rozstrzygania takich samych spraw, skoro uprzednio w kolejnych wyborach, przy takich samych okolicznościach faktycznych i prawnych, wydawał pozytywne decyzje w sprawie zatwierdzenia tzw. trybu zamówień publicznych z wolnej ręki. Pominięcie przez Naczelny Sąd Administracyjny tej kwestii przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie oceniać należy – w opinii rewizji nadzwyczajnej – jako rażące naruszenie zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz naruszenie zasady równości wobec prawa, które wynika z faktu przekroczenia przez organy państwa granic uznania administracyjnego, tym bardziej że nie jest trafna lakonicznie sformułowana ocena w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, jakoby „poprzednie decyzje były wydane w innych okolicznościach”. Przeciwnie, w opinii rewizji nadzwyczajnej, w danym wypadku: „Należy mówić o tożsamości spraw administracyjnych”.

Po szóste, w rewizji nadzwyczajnej podniesiono także, że w rozpoznawanej sprawie powinien mieć zastosowanie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem – gdy chodzi o druk kart do głosowania i ich dystrybucję – „skutki nieprawidłowego wykonania takiej usługi, oceniane zarówno w sferze kosztów ekonomicznych, jak – tym bardziej – w sferze prawnej, w postaci zagrożenia nieważnością wyborów, mieszczą się w pojęciu ‘szczególnych okoliczności gospodarczych lub społecznych’, których zamawiający nie mógł przewidzieć w rozumieniu powyższego przepisu”.

Po siódme, w rewizji nadzwyczajnej podniesiony został zarzut, że Naczelny Sąd Administracyjny „przeszedł do porządku nad zgłoszoną w skardze nadinterpretacją omawianego tu przepisu przez organ, polegającą na stwierdzeniu, że ‘przesłanka z pkt 6 ust. 1 art. 71, na którą powołuje się wnioskodawca, odnosi się do ochrony dóbr osobistych jednostki, tj. zdrowia, życia ludzkie, a także sytuacji zagrożenia katastrofą, klęską żywiołową lub w przypadku wystąpienia poważnej awarii’. Powołany przepis nie daje żadnych podstaw do tak wąskiej jego interpretacji”.

Po ósme wreszcie, w rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że: „zakończenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 8 października 2000 r., nie czyni wniesienia niniejszej rewizji nadzwyczajnej bezprzedmiotowym,

pozostaje bowiem w mocy wadliwy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego i wadliwe decyzje centralnego organu administracji rządowej. Konieczne jest zatem wyeliminowanie ich z porządku prawnego. Natomiast bezprzedmiotowość mogłaby dotyczyć dopiero ponownego postępowania administracyjnego przed Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych po uchyleniu kwestionowanych rozstrzygnięć, to jest wyroku i decyzji”.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wniósł o jej oddalenie, podnosząc w jej uzasadnieniu w szczególności, że:

Po pierwsze, w rozpoznawanej sprawie brak było podstawy dla wniesienia rewizji nadzwyczajnej, bowiem zaskarżony wyrok nie posiada znamion „rażącego naruszenia prawa lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 57 ust. 2 ustawy o NSA), a uzasadnienie rewizji nadzwyczajnej opiera się wyłącznie na wskazaniu na potrzebę odmiennej interpretacji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie.

Po drugie, art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, wbrew opinii rewizji nadzwyczajnej, wymaga ścisłej interpretacji, która wykluczała możliwość jego zastosowania w przedmiotowej sprawie. Element zaufania, na jakie powołuje się rewizja nadzwyczajna i które ma znamiona kryterium subiektywnego, nie może bowiem stanowić przesłanki wystarczającej dla oceny spełnienia obiektywnego warunku prawnego „jedynego wykonawcy”.

Po trzecie, podobnie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych także wymaga ścisłej interpretacji i odróżnienia czasu koniecznego na wykonanie zamówienia od czasu niezbędnego na uruchomienie procedury zamówienia publicznego, czego nie wzięto pod uwagę w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej.

Po czwarte, nietrafny jest również podniesiony w rewizji nadzwyczajnej argument tożsamości rozpoznawanej sprawy ze sprawami decyzji podejmowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w odniesieniu do zamówień publicznych realizowanych w wypadku wcześniejszych wyborów, bowiem każde z wymienionych wyborów odbywały się w różnych okolicznościach faktycznych i w oparciu o różne uregulowania prawne.

Po piąte, wbrew stanowisku rewizji nadzwyczajnej jest ona w rozpoznawanej sprawie bezprzedmiotowa, bowiem wybory, których dotyczyły przedmiotowe decyzje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, już się odbyły. Co więcej, zamówienia publiczne związane z or-

ganizacją i przebiegiem tych wyborów zostały udzielone w sposób zgodny z kwestionowanymi w rewizji nadzwyczajnej rozstrzygnięciami Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a pomimo to okazało się, że wybory przebiegały sprawnie i bez żadnych zakłóceń z tej przyczyny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest zasadna. Należy na wstępie podkreślić, że rozpoznanie rewizji nadzwyczajnej i rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie może mieć znaczenia dla oceny prawnej dotyczącej organizacji i przebiegu zakończonych już wyborów powszechnych na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się w dniu 8 października 2000 r.

Konieczną przesłanką prawną uzasadniającą wniesienie rewizji nadzwyczajnej musi być w każdym wypadku zarzut „rażącego naruszenia prawa lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 57 ust. 2 ustawy o NSA). Oznacza to, że wniesienie rewizji nadzwyczajnej dopuszczalne jest tylko w sytuacji szczególnej, uzasadniającej zarzut „rażącego” naruszenia prawa lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zaskarżone rozstrzygnięcie jest w oczywisty sposób sprzeczne z wyraźnym zakazem lub nakazem prawa, albo niezgodne z jednoznacznie sformułowaną normą prawną, względnie w oczywisty sposób godzi w interes Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca, skoro zarzuty rewizji nadzwyczajnej wskazują jedynie na możliwość lub potrzebę innej, aniżeli przyjęta w zaskarżonym wyroku i utrzymanych nim w mocy rozstrzygnięciach, interpretacji przepisów art. 71 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych i wyłącznie w tym kontekście podniesiony został argument, że odmienny pogląd prawny w tej kwestii może narazić na szkodę interes Rzeczypospolitej Polskiej. Interes Rzeczypospolitej Polskiej wymaga oczywiście, aby wybory do kadencyjnych organów władz państwa polskiego przebiegały zawsze sprawnie i bez zakłóceń, jednakże – na co słusznie zwrócono uwagę w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną – jednym z podstawowych warunków gwarantujących ochronę tego interesu jest także przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego, w tym również przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, której stosowanie w wypadku zamówień publicznych dotyczących organizacji i przebiegu wyborów powszechnych do konstytucyjnych organów pańs-

stwa nie zostało przez ustawodawcę wyłączone (art. 6 ustawy o zamówieniach publicznych – *a contrario*).

Jest natomiast poza sporem, że druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach powszechnych w Polsce oraz broszur na potrzeby komisji wyborczych powinien być zlecany w trybie określonym przepisami ustawy o zamówieniach publicznych (art. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o zamówieniach publicznych), która ma na celu z jednej strony – obiektywizację wyboru wykonawcy zamówienia publicznego i zagwarantowanie tym samym równych szans w ubieganiu się o zamówienia publiczne wszystkim uczestnikom rynku na zasadach wolnej konkurencji, a z drugiej strony – procedury zamówień publicznych mają równocześnie stworzyć gwarancję wyboru tego wykonawcy, który przedstawi ofertę najkorzystniejszą dla zamawiającego, zarówno z punktu widzenia ceny, jak i jakości oraz czasu realizacji zamówienia. Natomiast odstąpienie od przetargu, jako podstawowego trybu udzielania zamówień publicznych, oraz udzielenie zamówienia publicznego w innym trybie, w tym w szczególności także w trybie tzw. zamówienia z wolnej ręki, jest dopuszczalne jedynie w ustawowo określonych sytuacjach, gdy spełnione są wszystkie prawnie określone przesłanki realizacji zamówienia publicznego w tym trybie, mającym znamiona wyjątku od zasady.

Art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych (*in principio*) stanowi, że zamawiający może udzielić tzw. zamówienia z wolnej ręki „tylko wtedy” (!), gdy zachodzi jedna z wymienionych w tym przepisie okoliczności, co oznacza, że przepis ten powinien być interpretowany w sposób ścisły, ponieważ wskazuje na sytuacje wyjątkowe w stosunku do ogólnej zasady udzielania zamówień publicznych w trybie przetargu (*exceptiones non sunt extendendae*). Jeżeli więc w art. 71 ust. 1 pkt 3 dopuszczona została możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki tylko w sytuacji, gdy „ze względu na szczególny rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy”, to oznacza to, że skorzystanie z tej możliwości jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy okoliczność, iż zamówienie może wykonać tylko jeden wykonawca, ma charakter obiektywny, a nie opiera się wyłącznie na subiektywnym przekonaniu zamawiającego, który ma zaufanie do jednego tylko, znanego mu już wcześniej, wykonawcy. Nie jest przeto trafna przytoczona w rewizji nadzwyczajnej w tym kontekście argumentacja, wedle której wybór jedyne „właściwego wykonawcy kart do głosowania, wykonawcy gwarantującego właściwą jakość i terminowość wyprodukowania i rozpowszechnienia tych doku-

mentów wyborczych (...) został dokonany przed dziesięcioma laty”, bowiem „Wydawnictwa Akcydensowe w W. od ponad 10 lat zajmują się drukiem i dystrybucją kart do głosowania we wszystkich wyborach powszechnych, przy czym ani razu ta firma nie dopuściła się uchybień w druku i dystrybucji kart”, co prowadzi do konkluzji, że: „W takich warunkach kwestia zaufania do wykonawcy przeważa obiektywnie nad dążeniem do uzyskania najniższej ceny i nie może być pomijana przy rozpatrywaniu sprawy na gruncie art. 71 ust. 1 pkt 3 omawianej ustawy”. W konsekwencji, jak wywiedziono w rewizji nadzwyczajnej, „Akcent interpretacyjny w takim wypadku przechodzi z przesłanki jednego wykonawcy (monopolu) na ustalenie, czy rzeczywiście (obiektywnie) w sprawie chodzi o usługę ‘szczególnego rodzaju’ ”. Tego poglądu prawnego nie można podzielić. Należy mieć bowiem na uwadze to, że: po pierwsze – z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych wynika jednoznacznie, że przesłanka prawna „jednego wykonawcy”, warunkująca dopuszczalność udzielania tzw. zamówienia z wolnej ręki na podstawie tego przepisu ustawy, ma charakter obiektywny i dotyczy sytuacji faktycznej, w której w danym miejscu i czasie na rynku występuje tylko jeden wykonawca – monopolista świadczący tego rodzaju szczególne usługi; przepis ten nie dotyczy natomiast sytuacji, w której – obiektywnie rzecz biorąc – w danym miejscu i czasie na rynku istnieje dwu lub więcej wykonawców mogących świadczyć tego rodzaju szczególne usługi; ponieważ w tym ostatnim wypadku, decyzja o tym, któremu z nich należy udzielić zamówienia publicznego, powinna być podjęta w innym trybie przewidzianym ustawą o zamówieniach publicznych, zasadniczo w trybie przetargu; po drugie – udzielenia zamówienia publicznego dotyczyć musi w każdym wypadku jedynie konkretnie określonej usługi, która jest przedmiotem danego postępowania, a umowa w sprawie zamówienia publicznego nie może być zawierana na czas nieokreślony (art. 73 ustawy o zamówieniach publicznych); dlatego już z tej przyczyny niedopuszczalne jest przyjęcie, że w rozpoznawanej sprawie wybór wykonawcy dokonany został już przed dziesięciu laty, gdy Wydawnictwom Akcydensowym w W. zlecono wykonanie tego rodzaju usług w związku z organizacją i przebiegiem innych wyborów powszechnych.

Podobnie rzecz się ma w sytuacji, gdy podstawą prawną tzw. zamówienia z wolnej ręki jest art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, który dopuszcza ten wyjątkowy tryb dla zamówienia publicznego: „ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć”, mając przy tym na uwadze to, że „wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia”.

wienia”. Wykładnia i stosowanie tego przepisu ustawy musi mieć przeto na względzie, że: po pierwsze - także i w tym wypadku chodzi naturalnie o okoliczności obiektywnie (!) nieprzewidywalne, tzn. takie, których zamawiający nie mógł przewidzieć przy dołożeniu należytej staranności, a których zaistnienie stwarza równocześnie konieczność niezwłocznego udzielenia zamówienia publicznego na realizację określonej usługi; tymczasem w wypadku każdych wyborów powszechnych w państwie, w tym także w wypadku wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, chodzi o przedsięwzięcie organizacyjne z góry przez ustawodawcę przewidziane (por. w danym wypadku w szczególności art. 127 – art. 128 Konstytucji RP oraz ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP - jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544), którego szczegółowy harmonogram (terminarz) realizacji jest każdorazowo prawnie określany stosownymi aktami prawnymi (w wypadku wyborów, organizacji których dotyczyła rozpoznawana sprawa, harmonogram taki został określony w załączniku do postanowienia Marszałka Sejmu RP z dnia 16 czerwca 2000 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. Nr 49, poz. 565); po drugie – w tej sytuacji, organ odpowiedzialny za prawidłową organizację wyborów, może i powinien odpowiednio wcześniej (nawet przed dniem wydania przez Marszałka Sejmu RP stosownego zarządzenia o wyborach) wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w celu wyłonienia takiego wykonawcy, który przedstawi „najkorzystniejszą ofertę” realizacji zamówienia (art. 2 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych), tzn. ofertę z najniższą ceną przy takiej samej jakości przedmiotu zamówienia, w tym gwarancji zadośćuczynienia także innym kryteriom opisanym w specyfikacji istotnych warunków tego zamówienia publicznego (*nota bene*, wskazane kryteria oceny „najkorzystniejszej oferty” dotyczą także zamówień publicznych udzielanych w trybie tzw. zapytania o cenę – art. 67 ustawy o zamówieniach publicznych). Tymczasem, rewizja nadzwyczajna opiera się na błędnym założeniu, jakoby w rozpoznawanej sprawie skarżący – zamawiający nie mógł wcześniej uruchomić postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia najlepszego wykonawcy, a w odniesieniu do udzielenia zamówienia w trybie tzw. zapytania o cenę, błędnie sugeruje się, jakoby zamawiający był w tym wypadku związany ofertą najniższej ceny „bez względu na inne uwarunkowania”. Trafny jest natomiast zarzut rewizji nadzwyczajnej, iż nie jest uprawniona taka interpretacja art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, która z góry ograniczałaby jego stosowanie jedynie do sytuacji, w których w grę wchodzi „ochrona dóbr

osobistych jednostki, tj. zdrowia, życia ludzkiego, a także sytuacja zagrożenia katastrofą, klęską żywiołową lub przypadku wystąpienia poważnej awarii”.

Z kolei, podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut, że w rozpoznawanej sprawie doszło do rażącego naruszenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a zwłaszcza zasady równości, bowiem Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie wyraził w tym wypadku zgody na tzw. zamówienie z wolnej ręki, pomimo że uprzednio, „przy takich samych okolicznościach faktycznych i stanie prawnym”, skarżący uzyskiwał jego zgodę na udzielanie zamówienia z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach do Sejmu i Senatu (decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 15 lipca 1997 r.), w wyborach samorządowych (decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 5 sierpnia 1998 r.) oraz w wyborach uzupełniających do Senatu (decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 10 maja 2000 r.), jest chybiony z tej przyczyny, że: po pierwsze – w każdym z wymienionych wypadków oraz w rozpoznawanej sprawie chodziło o różne, choć porównywalne sytuacje („okoliczności faktyczne i stan prawny”); a po drugie – z samego faktu, że uprzednio Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w sytuacjach porównywalnych (dotyczących innych wyborów powszechnych) wydawał decyzje zezwalające na przeprowadzenie tzw. zamówienia z wolnej ręki, nie wynika jeszcze, że decyzje te były prawidłowe w świetle istniejącej ówczesnie sytuacji na rynku (zmieniającej się przecież z biegiem lat) i zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, w tym w szczególności także z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Natomiast, w świetle przedstawionej wyżej wykładni obowiązujących przepisów ustawy o zamówieniach publicznych nie ulega wątpliwości, że kwestionowane w rewizji nadzwyczajnej decyzje Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 20 lipca 2000 r. oraz z dnia 1 sierpnia 2000 r., mocą których odmówił on zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki na druk kart do głosowania i innych druków stosowanych w wyborach w związku z organizacją i przebiegiem wyborów na urząd Prezydenta RP w 2000 r., były zgodne z obowiązującym prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

