

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12



W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

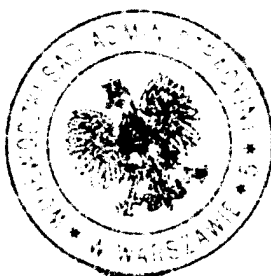
Dnia 14 lutego 2013r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	- Michał Sowiński
Sędzia WSA		- Barbara Mleczko-Jabłońska (spr.)
Sędzia WSA		- Jarosław Stopczyński
Protokolant	st. specjalista	- Sylwia Wojtkowska-Just

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2013 r.
sprawy ze skargi Instytutu
na decyzję Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych
z dnia 13 sierpnia 2012 r. nr KP/36/12
w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej z tytułu udzielenia zamówienia
publicznego z naruszeniem prawa;

oddala skargę.



Cochina

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi z 2 października 2012r., wniesionej przez Instytut jest decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 13 sierpnia 2012 r. nr KP/ 36/12, wydana na skutek ponownego rozpatrzenia sprawy i utrzymująca w mocy decyzję własną z 3 lipca 2012r., nakładającą na Instytut karę pieniężną w wysokości 30 000 zł. tytułem udzielenia zamówienia publicznego bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Przedmiotowa decyzja zapadła w następującym stanie faktycznym: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę doraźną postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez Instytut, na dostawę, montaż, rozruch agregatu prądotwórczego do pracy awaryjnej według dokumentacji: Projekt budowy zasilania awaryjnego Instytutu oparciu o agregat 2,5 MVA oraz dostawę, montaż, wraz z instalacją paliwową zbiornika o pojemności 20 000 l według dokumentacji: Projekt Budowlany Dwupłaszczyznowego Naziemnego Zbiornika na Olej Napędowy.

W jej wyniku stwierdzono, iż zamawiający 5 maja 2010 r. udzielił wykonawcy ww. zamówienia bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), pomimo obowiązku udzielenia rzeczowego zamówienia zgodnie z jej przepisami.

W informacji o wyniku kontroli z dnia 28 października 2011 r. stwierdzono, iż w związku z art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. c i d ustawy Pzp Instytut, będący jednostką badawczo-rozwojową posiada status zamawiającego w rozumieniu ustawy Pzp, a zatem zobowiązany był do stosowania przepisów ustawy Pzp przy udzieleniu przedmiotowego zamówienia.

W dniu 16 listopada 2011 r. do Urzędu Zamówień Publicznych wpłynęło pismo zawierające zastrzeżenia do wyników kontroli. Instytut wskazał, że wybór wykonawcy rozpoczął się w lutym 2010 r., a więc niedługo po zmianie przepisów ustawy o finansach publicznych. Dnia 1 stycznia 2010 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), która wyłączyła z kategorii podmiotów sektora finansów publicznych jednostki badawczo-rozwojowe. Tym samym, jak wskazano, Instytut w chwili

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

udzielenia zamówienia nie podlegał przepisom ustawy Pzp jako zamawiający z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp tj. jako podmiot zaliczany do sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm). Następnie wyjaśniono, że Instytut świadom wątpliwości odnośnie jego klasyfikacji jako zamawiającego na mocy art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp zasięgnął opinii prawnej w przedmiocie obowiązku stosowania ustawy Pzp przez Instytut

Z uzyskanej opinii prawnej wynikało, iż Instytut nie jest zobowiązany do stosowania przepisów ustawy Pzp. Zaznaczył jednakże, iż wszystkie kolejne postępowania prowadzone były w sposób zgodny z przepisami ustawy Pzp, zaś uchybienie przepisom ustawy Pzp miało charakter nieumyślny, bowiem wynikało ono ze szczególnych okoliczności, w jakich zamówienie było udzielane tj. zmianą przepisów ustawy o finansach publicznych oraz związanymi z tym wątpliwościami interpretacyjnymi w przedmiocie obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp przez jednostki badawczo-rozwojowe, jak i brakiem jednoznacznej wykładni art. 3 ust. 1 ustawy Pzp w kontekście podlegania przez jednostki badawczo-rozwojowe reżimowi ustawy Pzp.

Pismem z 24 listopada 2011r. Instytut został poinformowany o nieuwzględnieniu zastrzeżeń do wyników kontroli.

W związku z nieuwzględnieniem zastrzeżeń do wyniku kontroli doraźnej, działając na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy Pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przekazał je do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Uchwałą z 30 listopada 2011 r., sygn. akt KIO/KD 90/11, Krajowa Izba Odwoławcza wyraziła opinię, iż zastrzeżenia dotyczące wyniku kontroli nie zasługują na uwzględnienie.

W tej sytuacji zawiadomieniem z 30 kwietnia 2012 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia na Instytut kary pieniężnej z tytułu udzielenia zamówienia, na dostawę, montaż, rozruch agregatu prądotwórczego do pracy awaryjnej według dokumentacji: Projekt budowy zasilania awaryjnego Instytutu w oparciu o agregat 2,5 MVA oraz dostawę, montaż, wraz z instalacją paliwową zbiornika o pojemności 20 000 l według dokumentacji: Projekt Budowlany Dwupłaszczowego Naziemnego Zbiornika na Olej Napędowy, bez stosowania przepisów ustawy Pzp.

W dniu 24 maja 2012 r. do Urzędu Zamówień Publicznych wpłynęło pismo

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

pełnomocnika strony, w którym wskazano, iż wykładnia językowa przepisu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 1 ustawy Pzp nie dawała podstaw do przeprowadzenia przetargu na ww. zamówienie w trybie ustawy Pzp. W związku bowiem z wyłączeniem jednostek badawczo-rozwojowych z sektora finansów publicznych, podmioty te przestały podlegać ustawie Pzp na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. Ponadto, istniały również wątpliwości odnośnie klasyfikacji Instytutu jako zamawiającego w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, bowiem Instytut nie realizuje potrzeb o charakterze powszechnym, lecz działa w dużej mierze zarobkowo na konkurencyjnym rynku usług badawczych i ekspertyz technicznych oraz ponosi ryzyko związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, zaś państwo polskie nie posiada monopolu ani decydującego wpływu na świadczenie usług wykonywanych przez Zamawiającego. Nie można zatem, zdaniem strony uznać, iż zamawiający działa w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego.

Decyzją z dnia 3 lipca 2012 r. Nr KP/19/12 Prezes UZP wydaną na podstawie art. 202 ust. 1 w zw. z art. 200 ust.1 pkt 1 lit c i art. 201 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U 2010 nr 113 poz. 759 ze zm.) oraz art. 104 §1 kpa i art. 2 §2 w zw. z art. 47 §1 Ordynacji podatkowej nałożył na Instytut Lotnictwa w Warszawie karę pieniężną w wysokości 30 000 zł. tytułem udzielenia przedmiotowego zamówienia publicznego bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdził, że w okolicznościach faktycznych sprawy Instytut naruszył przepisy ustawy Pzp udzielając ww. zamówienia bez stosowania przepisów tejże ustawy, pomimo obowiązku wyboru wykonawcy przedmiotowego zamówienia zgodnie z ustawą Pzp.

W dniu 24 lipca 2012r. wpłynął do Urzędu Zamówień Publicznych wniosek Zamawiającego o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz o uchylenie zaskarżonej decyzji. Zamawiający podtrzymał dotychczasową argumentację, zaznaczając jednocześnie, iż w związku z wyłączeniem z dniem 1 stycznia 2010 r. jednostek badawczo-rozwojowych (obecnie instytutów badawczych) z sektora finansów publicznych, podmioty te przestały podlegać przepisom ustawy Pzp. Zdaniem Zamawiającego bez znaczenia dla powyżej tezy pozostaje treść uzasadnienia do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), zgodnie z którym jednym z powodów złożenia projektu ustawy w Sejmie była chęć dostosowania jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do europejskiego systemu ESA'95. Uzasadnienie to bowiem jest jedynie stanowiskiem podmiotu uprawnionego do inicjatywy ustawodawczej, a zatem w niniejszym przypadku stanowiskiem Rady Ministrów. Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych nie może stanowić podstawy do interpretacji woli samego ustawodawcy. Dalej zarzucił, że jeżeli wolą ustawodawcy byłoby jedynie dostosowania polskich regulacji prawnych do standardów ESA'95, nie zaś wyłączenie jednostek badawczo-rozwojowych z obowiązku stosowania przepisów Pzp, to wówczas w przepisach przejściowych i końcowych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych znajdowałyby się stosowne postanowienia w odniesieniu do tego co w wyniku zmian dzieje się z jednostkami badawczo-rozwojowymi. W świetle zatem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, odnoszącej się m.in. do zasady poprawnej legislacji i określoności prawa twierdzenie, przy braku jakiegokolwiek informacji w przepisach prawa, że w wyniku zmian w ustawie o finansach publicznych jednostki badawczo-rozwojowe zostały wyłączone spod stosowania przepisów ustawy Pzp jest jak najbardziej uzasadnione.

Ponadto, odwołujący się wskazał, że w odniesieniu do działalności zamawiającego nie można mówić o działalności ogólnospołecznej prowadzonej w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, gdyż badania przez niego prowadzone są wykorzystywane głównie w celach komercyjnych, zaś pomiędzy podmiotami prowadzącymi podobną działalność istnieje silna konkurencja zarówno na rynku krajowym jak i unijnym. W tym zakresie, zdaniem strony, argumentacja Prezesa wyrażona jest zbyt ogólnie, ponieważ dotyczy jednostek badawczo rozwojowych w ogóle, nie zaś konkretnie samego Zamawiającego. Wnioskodawca zarzucił, że powołane przez Prezesa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie daje jasnych podstaw do twierdzenia, że Instytut _____ jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu *dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134/1 z 30.04.2004 r, z późn. zm.)* oraz *dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134/114 z 30.04.2004 r., z późn. zm.)*.

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

W cytowanym przez Prezesa UZP orzeczeniu w sprawie C-283/00 SIEPSA wskazano bowiem, jak podkreślił, że potrzeby nie mające charakteru przemysłowego ani handlowego to przeważnie potrzeby, których nie można zaspokoić na rynku. W przypadku Instytutu zaś podobne potrzeby zapewniają na rynku także inne podmioty np. General Electric. W orzeczeniu tym ETS zaznaczył również, iż podstawą wykładni pojęcia podmiotu prawa publicznego, jest to czy w świetle wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, w tym głównie zadań danego podmiotu i jego związków z szeroko rozumianym państwem, istnieje ryzyko, że podmiot ten udzielając zamówień będzie się kierował względami innymi niż czysto ekonomiczne. Odwołujący się wskazał, że zamawiający przy wyborze oferty firmy kierował się tylko względami ekonomicznymi. Zamawiający powołał się również na orzeczenie z dnia 10 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-223/99 i C260/99 Agorà and Excelsior, gdzie ETS uznał, że mimo, iż dana osoba prawna nie została utworzona w celu zarobkowym, to działanie na podstawie kryterium efektywności, przy braku mechanizmu pokrywania strat ze środków publicznych i działaniu w warunkach silnej konkurencji powoduje, że nie może ona być uznana za podmiot prawa publicznego. W odniesieniu zaś do zamawiającego państwo nie pokrywa strat związanych z prowadzoną przez niego działalnością.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych decyzją z dnia 13 sierpnia 1012r. Nr KP/36/12 utrzymał w mocy uprzednio wydaną przez siebie decyzję z 3 lipca 2012r.

Podtrzymując w całości wyrażone uprzednio stanowisko Prezes UZP podkreślił, że art. 3 ust. 1 ustawy Pzp zawiera katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych. Do tego katalogu zalicza się osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp) oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności: finansują je w ponad 50% lub posiadają ponad połowę udziałów lub akcji, lub posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów lub akcji, lub sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp).

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

Kategoria podmiotów wymienionych art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp określana jest mianem podmiotów prawa publicznego. Pojęcie to, jak wyjaśnił organ na gruncie ustawy Pzp nie ma charakteru normatywnego, ustawa Pzp nie posługuje się bowiem takim określeniem. Pojęcie podmiotu prawa publicznego występuje natomiast na gruncie prawodawstwa unijnego, tj. *dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych* (Dz. Urz. UE L 134/1 z 30.04.2004 r., z późn. zm.), dalej zwanej „dyrektywą sektorową”, oraz *dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi* (Dz. Urz. UE L 134/114 z 30.04.2004 r., z późn. zm.), dalej zwanej „dyrektywą klasyczną”.

Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 1 ust. 9 dyrektywy klasycznej i art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy sektorowej, za podmiot prawa publicznego uważany jest każdy podmiot:

- 1) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
- 2) posiada osobowość prawną, oraz
- 3) spełnia co najmniej jeden z trzech poniższych warunków:
 - a) finansowany jest w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego,
 - b) jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów,
 - c) ponad połowa składu jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp stanowi zatem, zdaniem organu transpozycję do prawa polskiego instytucji podmiotu prawa publicznego. Dalej organ podkreślił, że z tych powodów przy wykładni tego przepisu konieczne jest sięgnięcie do dorobku ETS (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w zakresie wykładni pojęcia podmiotu prawa publicznego .

Powołując się na wskazane w decyzji orzeczenia ETS organ wskazał, że pojęcia definiujące zakres podmiotowy dyrektywy powinny być interpretowane szeroko i funkcjonalnie. Analizując definicję podmiotu prawa publicznego (wcześniej instytucji

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

prawa publicznego) w doktrynie z zakresu zamówień publicznych jako instytucji nie nastawionej na zysk w swojej podstawowej działalności, organ wskazał, że odpowiedź na pytanie, czy dany podmiot mieści się w zakresie definicji "podmiot prawa publicznego", wymaga przede wszystkim ustalenia celu, w jakim został on utworzony, a istotne dla ustalenia zakresu podmiotowego pojęcia jest wyjaśnienie określenia „potrzeb w interesie ogólnym”. Zdaniem organu, skoro ustawodawca krajowy w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP posługuje się terminem „potrzeb o charakterze powszechnym”, pojęcie, ze względów wskazanych powyżej (tj. zasady pro-wspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego), winno być rozumiane tak jak na gruncie prawa wspólnotowego.

Dalej organ wyjaśnił, że posiadanie statusu podmiotu prawa publicznego nie jest uzależnione od procentowego znaczenia, w ramach całej działalności danego podmiotu, zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Nie jest istotne, jak wskazał, czy obok obowiązku zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym taki podmiot ma możliwość prowadzenia innej działalności. Jeśli dany podmiot został pierwotnie ustanowiony w celu zaspokajania potrzeb o charakterze ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego, a następnie podjął działalność komercyjną, nie zmienia to jego statusu jako podmiotu prawa publicznego, skoro dalej prowadzi również działalność, dla której pierwotnie został ustanowiony. Fakt, że zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym stanowi jedynie stosunkowo niewielką część działalności danego podmiotu, jest również nieistotny, pod warunkiem, że podmiot w dalszym ciągu będzie realizował potrzeby, co do których jest wyraźnie określone, że powinien je zaspokajać (por. orzeczenia w sprawie C-44/96, pkt 25 oraz w sprawie C-470/99, pkt 55.). W świetle powyższego istotne z punktu widzenia kwalifikacji jednostek badawczo-rozwojowych do kategorii podmiotów prawa publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp jest zdaniem Prezesa ustalenie celu, dla którego są one tworzone.

Odwołując się do obowiązującej w dacie udzielenia zamówienia ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993, z późn. zm.), organ wskazał, że w myśl postanowienia art. 1 ust. 1 tej ustawy jednostki badawczo-rozwojowe są państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, tworzonymi w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

gospodarki narodowej i życia społecznego. Stosownie zaś do postanowienia art. 2 ust. 1 ustawy JBR do zadań jednostek badawczo-rozwojowych należy w szczególności: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce oraz upowszechnianie wyników tych prac oraz realizacja zadań związanych z prowadzonymi przez nią badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi, określonych w statucie jednostki. Potrzeba realizacji powyższych zadań stanowi, jak wskazano zasadniczy cel tworzenia jednostek badawczo-rozwojowych (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy JBR). Poza realizowaniem powyższych zadań jednostki badawczo-rozwojowe mogą prowadzić inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.), w zakresie i formach określonych w statutach tych jednostek. Ta działalność gospodarcza jest wydzielona pod względem finansowym i rachunkowym z podstawowej działalności określonej w art. 2 ust. 1 ustawy JBR.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes UZP wskazał, iż zasadniczym celem działalności jednostek badawczo-rozwojowych jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Powyższa działalność, jak podkreślił nie stanowi zwykłej działalności handlowej ani przemysłowej związanej z funkcjonowaniem konkurujących ze sobą przedsiębiorców nastawionych na osiągnięcie zysku.

Biorąc powyższe pod uwagę organ stanął na stanowisku, iż jednostki badawczo-rozwojowe są tworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego.

Dla kwalifikacji danego podmiotu prawa do kategorii podmiotów prawa publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp), poza wskazaniem, iż jest on tworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, konieczne jest stwierdzenie istnienia zależności pomiędzy takim podmiotem a podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy Pzp. Zgodnie z postanowieniami art. 28 ustawy JBR jednostka badawczo-rozwojowa podlega nadzorowi sprawowanemu przez organ określony w akcie o jej utworzeniu. Właściwy minister sprawuje nadzór nad działalnością jednostki badawczo-rozwojowej oraz pracą dyrektora jednostki z punktu widzenia legalności i

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

gospodarności. Stwierdzenie przez ministra sprawującego nadzór nad jednostką nielegalności lub niegospodarności w działalności dyrektora jednostki może być podstawą do odwołania dyrektora, bez konieczności zasięgnięcia opinii rady naukowej.

Stosownie zaś do postanowienia art. 21 ust. 2 ustawy JBR dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej będącego organem zarządzającym jednostki powołuje minister sprawujący nadzór nad tą jednostką spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Odpowiednio też minister sprawujący nadzór nad jednostką badawczo-rozwojową odwołuje dyrektora tej jednostki po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Powyższe, zdaniem Prezesa UZP pozwala na stwierdzenie, iż w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych jest spełniona przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy Pzp.

Konkludując organ odwoławczy stwierdził, iż Instytut – działając w dniu udzielenia zamówienia jako jednostka badawczo-rozwojowa, a tym samym będąc państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, utworzoną w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, posiadał status podmiotu prawa publicznego i jest zamawiającym w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. c i d ustawy Pzp. Przy czym, jak podkreślił powyższa charakterystyka podmiotowa Instytutu

pozwała na dokonanie kwalifikacji tej instytucji również jako zamawiającego w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy sektorowej i art. 1 ust. 9 dyrektywy klasycznej. Tym samym zdaniem Prezesa UZP w dniu 5 maja 2010 r. Instytut

, jako zamawiający na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 Pzp był zobowiązany do stosowania procedur określonych ustawą przy udzielaniu zamówień publicznych.

Odnosząc się do zarzutów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Prezes podkreślił, że wyłączenie jednostek badawczo-rozwojowych z sektora finansów publicznych nie miało na celu zwolnienie tego typu podmiotów spod reżimu ustawy Pzp, a jedynie dostosowanie tego sektora do systemu ESA'95. Dalej organ wskazał, że poprzez zaliczenie jednostek badawczo-rozwojowych do katalogu jednostek sektora finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r.), podmioty te klasyfikowano do dnia 1 stycznia 2010 r. jako zamawiających z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. W momencie jednakże wejścia w życie ustawy o finansach publicznych tj. z dniem wyłączenia jednostek badawczo-rozwojowych poza sektor finansów publicznych, klasyfikacja jednostek badawczo-rozwojowych jako zamawiających, w tym uznanie Instytutu za zamawiającego, było możliwe w

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Organ nie zgodził się też z tezą Instytutu, iż dokonał wykładni prawa w sposób niedopuszczalny, bowiem zastąpił jeden przepis innym przepisem dotychczas niestosowanym, w szczególności w kontekście wyłączenia przez ustawodawcę art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych. Prezes UZP nie podzielił również stanowiska zamawiającego odnośnie braku przesłanek skutkujących zaliczeniem Instytutu w poczet zamawiających z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Podzielając uprzednio wyrażone w decyzji I instancji stanowisko organ nie uznał zarzutu o nadinterpretacji prawa, w związku z powoływaniem się przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na akty prawa krajowego wydane przed transformacją ustrojową 1989 r. w powiązaniu z prawem europejskim, w szczególności w okresie, w którym udzielono zamówienia, bowiem inne były zadania Instytutu przed, a inne po okresie transformacji ustrojowej,

Odnosząc się do powoływanych przez zamawiającego okoliczności świadczących, iż pomimo braku obowiązku stosowania ustawy Pzp do udzielenia zamówienia Instytut zastosował szereg instytucji przewidzianych ustawą Pzp oraz podjął liczne działania, w wyniku których wybrano ofertę najkorzystniejszą z pośród złożonych przez przedsiębiorców do których wysłano zaproszenia, Prezes UZP wskazał, że nie mają one znaczenia w kontekście naruszenia przepisów ustawy Pzp, wobec uchybienia obowiązkowi przeprowadzenia postępowania w sposób zgodny z regulacjami ustawy Pzp.

Organ zwrócił uwagę również na fakt, iż w toku kontroli doraźnej prowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zamawiający wskazał, iż naruszenie przepisów ustawy Pzp w związku z udzieleniem przedmiotowego zamówienia, miało charakter nieumyślny, zaś wszystkie następne postępowania prowadzone były w zgodzie z przepisami ustawy Pzp. Działanie to, zdaniem organu potwierdza, iż sam Instytut Lotnictwa w Warszawie uznaje swój status zamawiającego klasyfikowanego z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Na koniec Prezes UZP wskazując na przepisy art. 200 ust. 1 pkt 1 lit c w zw. z art. 201 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, wyjaśnił i uzasadnił rozstrzygnięcie o wysokości kwoty nałożonej w decyzji kary pieniężnej podnosząc, że skoro wartość udzielonego zamówienia wynosiła 2096 344,44 zł.,co zarówno w dacie prowadzonego postępowania

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

i udzielenia zamówienia, jak również na dzień wydania decyzji stanowi kwotę wyższą niż tzw. progi unijne lecz mniejszą niż 10.000.000 euro dla dostaw lub usług, w sprawie znajduje zastosowanie art. 201 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp, czego skutkiem jest nałożenie na Zamawiającego Instytut administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 30 000 zł.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Instytut reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 13 sierpnia 2012r. nr KP/36/12 oraz zasądzenie kosztów postępowania według nom przepisanych. W skardze zawarto również wnioski o wstrzymanie zaskarżonej decyzji w oparciu o art. 61 §2 pkt 1 p.p.s.a.

Zaskarżonej decyzji autor skargi zarzucił :

1. naruszenie: prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy z 24 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2010r. Nr 113 poz. 759 ze zm.) poprzez uznanie, że do Instytutu należy stosować powyższy przepis, przez co podlega on przepisom ustawy PZP.
2. rażące naruszenie interesów strony skarżącej poprzez wydanie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji KP19/12, mimo braku ku temu podstaw.

W uzasadnieniu swego stanowiska autor skargi, relacjonując dotychczasowy przebieg postępowania przedstawił argumenty, iż celem ustawodawcy w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych, z dniem 1 stycznia 2010r. było zwolnienie jednostek badawczo-rozwojowych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp. Uzasadniając powyższe wskazał, że skoro do 1 stycznia 2010r. Instytut Lotnictwa podlegał ustawie Pzp tylko i wyłącznie na podstawie jej art. 3 ust 1 pkt 1, a przynależność do sektora finansów publicznych wyłączała stosowanie postanowień art. 3 ust 1 pkt 3 Pzp, ustawodawca zmieniając ustawę o finansach publicznych wyłączył jednostki badawczo rozwojowe z sektora finansów publicznych, a tym samym spod przepisów ustawy Pzp. Podkreślił, że wyłączenie instytutów badawczych (dawniej JBR) z sektora finansów publicznych, oznacza podmiotowe wyłączenie z prawa zamówień publicznych. Zdaniem skarżącego gdyby ustawodawca nie chciał wyłączać JBR spod ustawy Pzp, to z pewnością dał by temu wyraz, zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji, w stosownych przepisach. W kontekście powyższej argumentacji,

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

skutkującej niestosowaniem wobec Instytutu ustawy Pzp, w ocenie skarżącego, rozważania czy Instytut jest czy nie jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu dyrektyw sektorowej i klasycznej nie ma znaczenia. Zdaniem autora skargi orzecznictwo ETS nie daje ku temu jasnych podstaw nawet w wyrokach powoływanych przez organ w zaskarżonej decyzji Prezesa UZP. Skarżący podkreślił, że z cytowanych orzeczeń ETS jasno wynika, że jeśli dany podmiot nie spełnia przesłanki zaspakajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, (tak jak jego zdaniem skarżący), nie może być uznany za podmiot prawa publicznego. Podkreślił, że Instytut działa w dużej mierze zarobkowo na konkurencyjnym rynku usług badawczych i ekspertyz technicznych oraz ponosi ryzyko związane z prowadzeniem swojej działalności.

Wobec powyższego, zdaniem skarżącego, stanowisko Prezesa UZP jest niezasadne, co skutkuje uchYLENIEM zaskarżonej decyzji.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i podtrzymał stanowisko i argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Postanowieniem z dnia 24 października 2012r. działając w oparciu o art. 61§ 2 pkt 1 p.p.s.a organ wstrzymał w całości wykonanie zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art.1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) kontrola sądowa zaskarżonych aktów administracyjnych sprawowana jest w oparciu o kryterium zgodności z prawem. W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracyjny, konieczne jest stwierdzenie, że doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, bądź przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na ten wynik, albo też do naruszenia przepisów prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; powoływanej dalej jako "p.p.s.a.").

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w granicach kompetencji przysługujących sądowi administracyjnemu, tj. badając zaskarżone orzeczenie pod względem jego zgodności zarówno z przepisami procesowymi, jak i z normami prawa materialnego, Sąd

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

stwierdził, że zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa materialnego oraz, że przy jej wydawaniu nie doszło do naruszenia przepisów postępowania w stopniu, który mógłby mieć wpływ na wynik postępowania.

Przed wszystkim wskazać należy, iż bezspornym w sprawie jest ustalony stan faktyczny, a istota sporu sprowadza się do ustalenia czy zasadnie organ administracji przyjął, że Instytut funkcjonujący w dacie udzielenia zamówienia jako Jednostka Badawczo Rozwojowa – obecnie Instytut badawczy jest podmiotem podlegającym przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004r, Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2010 nr 113 poz. 759) na podstawie jej art. 3 ust 1 pkt 3. Podniesiony w skardze zarzut naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy polega zdaniem skarżącego na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu wskazanego wyżej art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp. W tym miejscu wyjaśnić należy, że błędna wykładnia to mylne rozumienie treści określonej normy prawnej. Natomiast niewłaściwe zastosowanie polega na tzw. błędzie w subsumcji, co wyraża się w tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznano za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej, względnie - że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie "podciągnięto" pod hipotezę określonej normy prawnej. Mając powyższe na uwadze podnieść należy, że skarżący nie wskazał na czym polega błędna wykładnia zastosowanego w sprawie przepisu art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp, natomiast argumentacja skargi wskazuje, że skarżący de facto stara się wykazać, iż nie jest podmiotem zobowiązanym do stosowania Prawa zamówień publicznych, z racji wyłączenia go spod reżimu tych przepisów poprzez zmianę ustawy o finansach publicznych, która z dniem 1 stycznia 2010r. wyłączyła jednostki badawczo rozwojowe z sektora finansów publicznych, a tym samym, spod reżimu stosowania tej ustawy, skoro Instytut podlegał ustawie tylko i wyłącznie na podstawie jej art. 3 ust 1 pkt 1 (jako jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych). Następnie skarżący zarzuca, że organ administracji nieprawidłowo przyjął, że Instytut jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust1 pkt 3 ustawy Pzp, skoro jak twierdzi skarżący nie jest instytucją, która została ustanowiona w szczególnym celu zaspakajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego. Jego zdaniem Instytut prowadzi działalność w dużej mierze zarobkową na konkurencyjnym rynku usług badawczych i ekspertyz technicznych oraz ponosi ryzyko związane z prowadzeniem swojej działalności. W istocie zatem w sprawie niniejszej do

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

rozważenia przez Sąd pozostaje zasadność podniesionego w skardze zarzutu naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe, jak dowodzi skarżący zastosowanie wobec Instytutu [redacted] art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

Rozważając w powyższym kontekście zarzuty skargi po pierwsze Sąd nie podzielił argumentacji skarżącego, zgodnie z którą wobec zmiany legislacyjnej, z dniem 1 stycznia 2010r. jednostki badawczo-rozwojowe zwolnione zostały z obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp przy udzielaniu zamówień publicznych.

W istocie ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), z dniem 1 stycznia 2010 r. jednostki badawczo-rozwojowe zostały wyłączone z kategorii podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Jednakże nie do przyjęcia jest stanowisko strony, iż celem ustawodawcy w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych było zwolnienie jednostek badawczo-rozwojowych z obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp. Powyższego nie da się wyprowadzić z żadnej normy prawnej, a jak słusznie podkreśla Prezes UZP w szczególności nie znajduje oparcia na gruncie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, która w związku z nową treścią zapisów upf nie uległa zmianie.

Dlatego za prawidłowe należy uznać zdaniem Sądu stanowisko, iż zmiana przepisów prawa, której skutkiem była utrata przez Instytut [redacted] statusu jednostki sektora finansów publicznych na gruncie ustawy o finansach publicznych, nie prowadziła do wyłączenia tej jednostki organizacyjnej z kręgu zamawiających w rozumieniu ustawy Pzp, gdyż system zamówień publicznych obejmuje różne kategorie podmiotów, nie tylko jednostki sektora finansów publicznych, o czym stanowi dalsza część przepisu art. 3 ust 1 ustawy Pzp w pkt 2 – 7 tej normy. Rację ma więc organ odwoławczy uznając za prawidłowe postępowanie, iż uzyskanie przez Instytut [redacted] statusu zamawiającego w oparciu o inną podstawę prawną wskazaną w ustawie Pzp skutkowało zaś obowiązkiem stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych. Dlatego też w pełni zasadne jest stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji z dnia 13 sierpnia 2012 r., iż sam fakt utraty statusu zamawiającego w oparciu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, nie jest równoznaczny z wyłączeniem obowiązku stosowania przepisów tej ustawy, jeżeli podmiot ten spełnia warunki skutkujące uznaniem go za zamawiającego na innej podstawie określonej art. 3 ust. 1 ustawy Pzp.

Nie można również podzielić zarzutu [redacted] skarżącego, że zasady przyzwoitej

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

legislacji zgodnie ze statuującą ich w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego wskazują, że gdyby nowelizacja ustawy o finansach publicznych nie zmierzała do wyłączenia JBR spod ustawy Pzp ustawodawca dał z pewnością temu wyraz. Wskazane i cytowane w skardze wyroki Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stosowania zasady poprawnej legislacji i określoności prawa nie dowodzą złamania tej zasady w przypadku nowelizacji ustawy o finansach publicznych jak i zapisów ustawy Pzp, której dyspozycja zawarta w art. 3 ust 1 nie uległa zmianie. Okoliczność, że przed zmianą ustawy o finansach publicznych JBR będące jednostkami sektora finansów publicznych podlegały prawu zamówień publicznych z mocy art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp nie sprzeciwia się uznaniu, że podmiot ten może być klasyfikowany jako zamawiający na innej podstawie wskazanej w art. 3 ust.1 ustawy Pzp niż dotychczasowa, o ile spełnia określone tym przepisem przesłanki. Wskazać bowiem należy, że zapis art. 3 ust 1 definiujący kategorie podmiotów podlegających prawu zamówień publicznych nie uległ zmianie, a fakt, że skarżący był podmiotem podlegającym tej ustawie z mocy art. 3 ust 1 pkt 1 nie uzasadniał wówczas badania o ile spełniał te przesłanki, czy może być podmiotem podlegającym ustawie z racji spełnienia warunku określonego w art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp. Skoro obecnie nie podlega ustawie Pzp na podstawie jej art. 3 ust 1 pkt 1 z racji wyłączenia go z sektora finansów publicznych ustawą o finansach publicznych od 1 stycznia 2010r., organ w ocenie Sądu miał prawo zbadać czy należy, czy też nie do kategorii podmiotów prawa publicznego tj. zobowiązanym do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych podstawie jej art. 3 ust 1 pkt 3.

Po drugie, przechodząc do podniesionego w skardze zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp, poprzez uznanie, że do Instytutu należy stosować ten przepis ustawy, Sąd stwierdza, że nie jest on również zasadny.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem ustawy Pzp ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez inne niż określone w pkt 1 osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp) oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:

- a) finansują je w ponad 50% lub

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

- b) posiadają ponad połowę udziałów lub akcji, lub
- c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym
- d) lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego

Kategoria podmiotów wymienionych art. 3 ust.1 pkt 3 ustawy Pzp określana jest mianem podmiotów prawa publicznego. Pojęcie to występujące na gruncie prawodawstwa unijnego, tj. dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134/1 z 30.04.2004 r, z późn. zm.), tzw. „dyrektywy sektorowej” oraz dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134/114 z 30.04.2004 r., z późn. zm.), zwanej „dyrektywą klasyczną”, jak wynika z art. 1 ust. 9 dyrektywy klasycznej oraz art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy sektorowej zostało tam zdefiniowane. Zgodnie z definicjami zawartymi w tych przepisach za podmiot prawa publicznego uważany jest każdy podmiot:

- 1) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
- 2) posiada osobowość prawną, oraz
- 3) spełnia co najmniej jeden z trzech poniższych warunków:
 - a) finansowany jest w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego,
 - b) jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów,
 - c) ponad połowa składu jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

Skoro zapis art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy Pzp stanowi transpozycję do prawa polskiego instytucji podmiotu prawa publicznego, zasadnie Prezes UZP przy wykładni tego przepisu sięgnął do dorobku orzeczniczego ETS (obecnie TSUE) w zakresie wykładni tego pojęcia i analizując przedmiot działalności określony w dokumentach stanowiących podstawę funkcjonowania Skarżącego, prawidłowo uznał, że pozwala

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

on na zaliczenie Instytutu w świetle art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp do kategorii podmiotów prawa publicznego tj. podmiotów utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Słusznie, zdaniem Sądu przyjęto, że istotną przesłanką dla uznania skarżącego za podmiot prawa publicznego jest cel jego utworzenia.

Poza sporem pozostaje, że Instytut w dacie udzielenia zamówienia stanowił jednostkę badawczo rozwojową (JBR), której zasady funkcjonowania określała ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993, z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy jednostki badawczo-rozwojowe są państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, tworzonymi w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Stosownie zaś do art. 2 ust. 1 ustawy JBR do zadań jednostek badawczo-rozwojowych należy w szczególności: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce oraz upowszechnianie wyników tych prac oraz realizacja zadań związanych z prowadzonymi przez nią badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi, określonych w statucie jednostki. Potrzeba realizacji powyższych zadań stanowi zasadniczy cel tworzenia jednostek badawczo-rozwojowych (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy JBR). Poza realizowaniem powyższych zadań jednostki badawczo-rozwojowe mogą prowadzić inną działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.), w zakresie i formach określonych w statutach tych jednostek. Ta działalność gospodarcza jest wydzielona pod względem finansowym i rachunkowym z podstawowej działalności określonej w art. 2 ust. 1 ustawy JBR. Jednocześnie, należy zaznaczyć, iż z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.) tj. z dniem 1 października 2010 r., utraciła moc ustawa o JBR. Tym samym, Instytut posiada obecnie na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i 4, art. 4, art. 5, art. 24 ust. 2, 3 i 4 art. 26 oraz art. 35 tej ustawy status instytutu badawczego.

Przedstawiając uregulowania prawne dotyczące utworzenia Instytutu wskazać należy, iż z treści § 1 zarządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 1

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

kwietnia 1948 r. w sprawie utworzenia Głównego Instytutu ..., będącego poprzednikiem prawnym Instytutu ..., wynika, że Główny Instytut utworzony został dla prowadzenia prac naukowo-badawczych, mających na celu rozwój produkcji przemysłowej w dziedzinie lotnictwa, zaś zgodnie z treścią § 4 ww. zarządzenia, do zakresu działania Głównego Instytutu ... należało w szczególności prowadzenie badań odkrywczych i wynalazczych w dziedzinie lotnictwa. Zgodnie natomiast z § 3 zarządzenia nr 45/Org/86 Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego z dnia 26 marca 1986 r. przedmiotem działania Instytutu jest prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych oraz przystosowanie ich wyników do wdrożenia w praktyce w zakresie: konstrukcji i badań samolotów, śmigłowców, silników lotniczych, osprzętu lotniczego, automatyki lotniczej, aparatury i urządzeń pomiarowych i kontrolnych, oraz aparatury agrolotniczej; konstrukcji i badań silników spalinowych o zapłonie samoczynnym; miernictwa elektronicznego dynamicznych wielkości mechanicznych; zastosowania olejów, smarów i paliw płynnych w przemyśle lotniczym i silnikowym; technologii specjalistycznych i materiałoznawstwa sprzętu lotniczego i silnikowego. W § 4 statutu Instytutu ... z dnia 28 maja 2008r. również zaznaczono, iż przedmiotem jego działania jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie lotnictwa i w innych dziedzinach techniki, w których występują zagadnienia pokrewne, przystosowywanie wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce oraz upowszechnianie wyników tych prac. Instytut posiada osobowość prawną (§ 2 ust. 5), zaś nadzór jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki (§ 2 ust. 6). Stwierdzenia przez ministra sprawującego nadzór nad Instytutem ... nieprawidłowości lub nielegalności w działalności dyrektora instytutu może być podstawą do odwołania dyrektora, bez konieczności zasięgnięcia opinii Rady Naukowej (§ 7 ust. 3). Ponadto, dyrektora Instytutu Lotnictwa powołuje oraz odwołuje, po zasięgnięciu opinii Rady Naukowej, minister sprawujący nadzór tj. minister właściwy do spraw gospodarki (§ 7).

Biorąc powyższe pod uwagę prawidłowo uznano, iż zasadniczym celem działalności jednostek badawczo-rozwojowych jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Tak określony cel działalności jednostek badawczo-rozwojowych wskazuje, iż są one tworzone w celu zaspokajania potrzeb leżących w interesie ogólnospołecznym (rozwój naukowy i innowacja). Mimo że jednostki badawczo-rozwojowe mogą prowadzić inną działalność gospodarczą na

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (działalność nastawiona na zysk) to jednak, jak słusznie Prezes UZP przyjął nie zmienia to faktu, iż podstawowym celem tworzenia tych jednostek jest prowadzenie działalności w interesie ogólnospołecznym, co wynika wprost z przepisów ustawy JBR.

Biorąc powyższe pod uwagę uznać należy, iż jednostki badawczo-rozwojowe są tworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego.

Dla kwalifikacji danego podmiotu prawa do kategorii podmiotów prawa publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp), poza wskazaniem, iż jest on tworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, konieczne jest stwierdzenie istnienia zależności pomiędzy takim podmiotem a podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy Pzp. Zgodnie z postanowieniami art. 28 ustawy JBR jednostka badawczo-rozwojowa podlega nadzorowi sprawowanemu przez organ określony w akcie o jej utworzeniu. Właściwy minister sprawuje nadzór nad działalnością jednostki badawczo-rozwojowej oraz pracą dyrektora jednostki z punktu widzenia legalności i gospodarności. Powyższe, jak słusznie uznał organ administracyjny, pozwala na stwierdzenie, iż w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych jest spełniona przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy Pzp.

Zasadnie również uznano, iż w stosunku do jednostek badawczo-rozwojowych jest spełniona przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy Pzp. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 ustawy JBR dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej będącego organem zarządzającym jednostki (art. 20 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy JBR) powołuje minister sprawujący nadzór nad tą jednostką spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Odpowiednio też minister sprawujący nadzór nad jednostką badawczo-rozwojową odwołuje dyrektora tej jednostki po zasięgnięciu opinii rady naukowej.

Sąd w całości podziela pogląd wyrażony w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym skoro celem utworzenia Instytutu było zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym (cel publiczny) niemających charakteru przemysłowego ani handlowego (prowadzenie prac naukowo-badawczych, mających na celu rozwój produkcji przemysłowej w dziedzinie lotnictwa), to późniejsze podjęcie działalności komercyjnej, bez względu na jej procentowy udział w ramach prowadzonej

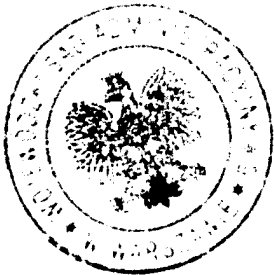
Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

działalności, pozostaje bez znaczenia dla jego klasyfikacji jako podmiotu prawa publicznego, jeżeli nadal realizuje on potrzeby dla których został utworzony, chociażby w niewielkim procencie. W tej sytuacji nie jest zasadny zarzut skaczącego, że w rzeczywistości Instytut jest podmiotem funkcjonującym na rynku w sposób niemalże identyczny jak ma to miejsce w odniesieniu do podmiotów z sektora prywatnego. Przeczy temu forma prawna funkcjonowania skarżącego, jako instytutu badawczego. Instytut będąc instytutem badawczym w myśl zapisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.), jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Instytut może być utworzony, jeżeli zaistnieje potrzeba prowadzenia w danej dziedzinie działalności prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Tym samym, nadrzędnym celem działania instytutu nie jest osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności, lecz realizowanie ww. zadań. Powyższe okoliczności zdaniem Sądu w pełni uzasadniają twierdzenie, że Instytut jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust 1 pkt 3 ustawy. Tym samym zasadne było przyjęcie iż skarżący będąc zobowiązany do stosowania przepisów ustawy przy udzieleniu zamówienia, na dostawę, montaż, rozruch agregatu prądotwórczego do pracy awaryjnej według dokumentacji: Projekt budowy zasilania awaryjnego Instytutu w oparciu o agregat 2,5 MVA oraz dostawę, montaż, wraz z instalacją paliwową zbiornika o pojemności 20 000 l według dokumentacji: Projekt Budowlany Dwupłaszczyznowego Naziemnego Zbiornika na Olej Napędowy wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi nie zastosował przepisów Prawa zamówień publicznych, co uzasadniało w myśl art. 200 ust 1 pkt 1 lit c w związku z art. 201 ust 2 pkt 2 ustawy Pzp nałożenie kary pieniężnej w wysokości 30 000zł., określonej zaskarżoną decyzją.

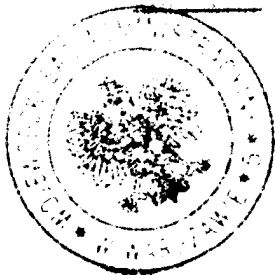
Oceniając zatem przeprowadzone przez organy administracyjne postępowanie Sąd nie stwierdził, aby zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów prawa materialnego. Dokonując natomiast oceny sprawy w kontekście przepisów procedury administracyjnej, wskazać należy, iż także w tym zakresie Sąd nie stwierdził, aby w toku postępowania doszło do naruszenia przepisów postępowania.

Sygn. akt V SA/Wa 2496/12

W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku



Cochińska



14.02.13

USA/Wa 2496/12
26.01.2013.1

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Cochińska".