

# STOSOWANIE PRAWA ZAMÓWIENI PUBLICZNYCH DO USŁUG RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH



**Michał Mielnik**

Aplikant Radcowski

Kancelaria Radców Prawnych Brudkiewicz,  
Suchecka i Partnerzy



**Martyna Migas**

Radca Prawny

Kancelaria Radców Prawnych Brudkiewicz,  
Suchecka i Partnerzy



## Nowy próg stosowania PZP

**W** dniu 16 kwietnia 2014 roku weszła w życie kolejna w ostatnich miesiącach istotna nowelizacja ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup> (dalej jako **PZP**), uchwalona ustawą z dnia 14 marca 2014 roku<sup>2</sup>. Wprowadzone zmiany dotyczą w szczególności zmiany progu kwotowego, od którego istnieje konieczność stosowania przepisów ustawy PZP. Od 16 kwietnia 2014 roku przepisy te należy stosować przy przetargach, których oszacowana przez Zamawiającego wartość przekracza kwotę 30 000 euro.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, próg stosowania PZP ustalony był na kwotę zaledwie 14 000 euro, a tym samym został on podwyższony ponad dwukrotnie.

Celem podniesienia progu stosowania prawa zamówień publicznych jest – według uzasadnienia do nowelizacji – zagwarantowanie wykonawcom (przedsiębiorcom) niedyskryminacyjnego dostępu do zamówień publicznych, a także ograniczenie nieefektywnego wydatkowania środków publicznych na procedury związane z przygotowaniem zamówienia publicznego.

Nowy próg stosowania PZP jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa unijnego<sup>3</sup>. Badania przeprowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej jako **UZP**) wskazują, że dotychczas obowiązujący próg stosowania ustawy PZP był poniżej średniej przyjętej dla krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi UZP średni dolny próg stosowania zamówień publicznych w krajach unijnych wynosi ok 21 000 euro. Nowy próg stosowania

PZP w Polsce będzie wciąż niższy niż w niektórych krajach unijnych (np. w Luksemburgu), jednakże będzie dwukrotnie wyższy niż próg obowiązujący w takich krajach jak Bułgaria, Francja, Rumunia, Słowenia, Łotwa, Cypr. Co ciekawe, zgodnie z ustawodawstwem niemieckim, stosowanie zamówień publicznych jest obowiązkowe już od kwoty 500 euro.

Podwyższenie progu stosowania PZP spowoduje zmniejszenie liczby ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zgodnie z danymi UZP liczba ta może spaść o nawet 25%, a dzięki temu mniejsze zamówienia udzielane przy wykorzystaniu środków publicznych będą wykonywane w sposób mniej sformalizowany, a wydatkowanie środków publicznych może być bardziej efektywne.

Należy jednak pamiętać, że podniesienie progu nie oznacza, iż wydatki o wartości do 30.000 euro przestały być zamówieniami publicznymi w ogóle. I dla tych wydatków konieczne jest właściwe udokumentowanie zasad wyboru wykonawcy. Zamawiający nadal będzie zobowiązany wykazać, że wybór wykonawcy z wyłączeniem stosowania przepisów PZP nastąpił z poszanowaniem zasad konkurencji i zapewnienia oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2013r. poz. 907 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2014r. poz. 423

<sup>3</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 15 z 30 kwietnia 2004 roku, str. 114, tzw. dyrektywa klasyczna); dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 roku, str. 1, tzw. dyrektywa sektorowa); 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. U. UE L 216 z 20 sierpnia 2009, tzw. dyrektywa obronna).

## Stosowanie PZP w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z powyższym przepisy ustawy PZP stosuje się, jeżeli wartość zamówienia przekroczy kwotę 30 000 euro, a wydatkowane środki są środkami publicznymi. Jeśli zatem wartość zamówienia np. na opracowanie operatów szacunkowych jest niższa niż ten próg – nie ma obowiązku stosowania ustawy PZP do takich zamówień. W przypadku zamówień przykładowo na opracowywanie operatów szacunkowych, udzielanych przez jednostki administracji, pojawiają się jednak wątpliwości czy istnieje w ogóle konieczność stosowania ustawy PZP – jeśli operat musi być opracowany w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> (dalej KPA).

Zagadnienie to stało się przedmiotem opinii prawnej wydanej przez UZP zamieszczonej w Informatorze Urzędu Zamówień Publicznych nr 2-3/2014. W tej opinii przedstawiony został problem stosowania PZP przy powołaniu biegłego (a zatem również rzeczoznawcy majątkowego) w ramach postępowania administracyjnego. Na podstawie art. 84 §1 KPA, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Zgodnie z tym przepisem organ administracyjny może powołać biegłego w celu sporządzenia opinii, która będzie dowodem w ramach postępowania. Problematyczne w trakcie stosowania tych przepisów bywało, czy zlecenie wykonania opinii powinno odbyć się z uwzględnieniem przepisów ustawy PZP, czy też bez stosowania tych przepisów. W swojej opinii UZP oparł odpowiedź na to pytanie o ustalenie, jaki stosunek prawny łączy w takim przypadku organ administracyjny i biegłego.



Zgodnie z treścią opinii UZP: aby można było mówić o zamówieniu publicznym, a zatem o stosowaniu PZP, konieczne jest powstanie stosunku cywilnoprawnego. W myśl art. 2 pkt 13 PZP zamówieniem publicznym jest umowa odpłatna zawierana pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Innymi słowy konieczne jest powstanie stosunku zobowiązaniowego stron. Strony umowy ustalają warunki stosunku prawnego, takie jak przedmiot umowy, termin wykonania, wynagrodzenie, co wynika z zasady swobody umów. Istotne jest, że stosunki cywilnoprawne charakteryzują się również równowagą stron w nim uczestniczących.

Nie można zakwalifikować powstałego pomiędzy organem administracji a biegłym stosunku jako stosunku zobowiązaniowego. Biegły z mocy przepisów KPA zobowiązany jest do wykonania opinii, zgodnie ze zleceniem organu administracyjnego. W ramach postępowania administracyjnego stosunek pomiędzy organem administracyjnym, a powołanym w ramach postępowania biegłym nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, gdyż nie ma możliwości swobodnego kształtowania tego stosunku. W takim przypadku, nie można powiedzieć aby doszło do udzielenia zamówienia publicznego w myśl przepisów PZP, a tym samym przepisy tej ustawy nie będą stosowne.

W związku z powyższym, przy powołaniu biegłego rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu administracyjnym, któremu zostanie zlecone przygotowanie operatu szacunkowego na podstawie art. 84 §1 KPA, nie stosuje się przepisów PZP. Takim postępowaniem jest między innymi procedura wydawania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, przewidziana w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. By wydać taką decyzję organ administracji musi skorzystać z usług rzeczoznawcy majątkowego, by ustalić wartość wywłaszczanej nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Ponieważ operat wydawany jest na potrzeby konkretnego postępowania administracyjnego, wybór biegłego dokonywany jest w oparciu o przepisy KPA, bez konieczności stosowania przepisów ustawy PZP.

Odmienne sytuacja kształtuje się w przypadku korzystania z usług biegłych dla celów administracyjnych, lecz nie w ramach procedury przewidzianej w KPA. Są to sytuacje, w których organ administracyjny korzysta z usług biegłych, np. rzeczoznawców, na przykład dla pozyskania dodatkowych informacji, jednak poza postępowaniem administracyjnym określonym w KPA. W takim przypadku organ administracyjny zobowiązany jest do stosowania przepisów PZP, jeżeli wartość zamówienia na usługi biegłych przekroczy kwotę 30 000 euro. Warto podkreślić, że kwota 30.000 euro nie odnosi się do każdego poszczególnego operatu, a do wartości szacunkowej wszystkich operatów, które zamawiający publiczny chce pozyskać w danym okresie (na przykład rocznym) i jest w stanie tę konieczność przewidzieć.

Analogicznie należy traktować powołanie biegłego w ramach postępowania przed sądem powszechnym. Zgodnie z art. 278 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego<sup>5</sup> w wypadkach wymagających wiadomości specjalnych sąd po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii. Takie powołanie biegłego nie będzie powodować konieczności stosowania PZP.

<sup>4</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2013r. poz. 267 z późn. zm.

<sup>5</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2014r. poz. 101 z późn. zm.

