

16, lutego 2024 roku



Pan Krzysztof Hetman

Minister Rozwoju i Technologii

Pl. Trzech Krzyży 3/5

00-507 Warszawa

Pan Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Wniosek

o podjęcie interwencji w sprawie dokonania zmian legislacyjnych, odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Działając w imieniu Mazowieckiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych, niniejszym zwracam się z wnioskiem o podjęcie działań, w szczególności przeprowadzenie konsultacji z organizacjami zrzeszającymi rzeczoznawców majątkowych, w celu dokonania zmian legislacyjnych, odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Biorąc pod uwagę, że przedmiotowe regulacje odnoszą się także do rzeczoznawców majątkowych pełniących funkcję biegłych sądowych zasadnym jest uczestnictwo Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowych zmianach.

Podkreślić należy, że od lat wyżej wymieniona kwestia budzi szereg wątpliwości w zakresie prawidłowości procedury, zakresu uprawnień Ministra oraz Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, w szczególności w aspekcie zakresu takiego postępowania, uprawnień stron postępowania i osób uprawnionych do złożenia skargi, weryfikacji takiej skargi na początkowym etapie postępowania, a także zakresu przedmiotu postępowania.

W wystąpieniu do ówczesnego Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 6 czerwca 2019 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na liczne wątpliwości konstytucyjne w zakresie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wątpliwości te są zasadne i do dziś nie zostały w żaden sposób rozwiązane. Wystąpienie to stanowi załącznik do niniejszego pisma.

Przytoczyć w tym miejscu należy chociażby następujące kwestie:

1) Brak realnej weryfikacji skargi inicjującej postępowanie.

Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 6 czerwca 2019 roku wszczęcie przedmiotowego postępowania istotnie odbiega od zasad przyjętych w ramach innych zawodów zaufania publicznego.

W przypadku wpływu skargi, wobec rzeczoznawcy majątkowego od razu wszczyna się postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej, a dopiero potem umożliwia się mu złożenie wyjaśnień. Na tym etapie nie jest dokładnie weryfikowane, czy podmiot, który z taką skargą wystąpił był do tego uprawniony. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy strony postępowania sądowego takowe skargi składają, mimo że wówczas podmiotami uprawnionymi do jej złożenia zgodnie z art. 194 ust. 1 b UGN są sąd lub prokurator.

Wobec tego od momentu wpływu skargi rzeczoznawca majątkowy staje się osobą 'oceniającą'. Już od momentu wpływu skargi i poinformowania przez Ministra o wszczęciu postępowania, bez jakiegokolwiek weryfikacji zarzutów we wniosku wobec rzeczoznawcy majątkowego toczy się postępowanie dyscyplinarne, które uniemożliwia mu m.in. udział w przetargach na sporządzenie operatów szacunkowych organizowanych przez podmioty publiczne, które niejednokrotnie w umowach posiadają zapis o tym, że rzeczoznawca majątkowy oświadcza, iż nie toczy się wobec niego żadne postępowanie dyscyplinarne. W sytuacji zaś, gdy postępowania dyscyplinarne toczą się latami (o czym dalej), rzeczoznawca majątkowy pozbawiony zostaje możliwości zarobkowania. Ponadto co do osób tych, z chwilą wszczęcia postępowania jest „zawieszane” ich uczestnictwo w pracach Państwowej Komisji egzaminacyjnej.

Obowiązujące regulacje nie przewidują odrzucenia już na wstępie skarg oczywiście bezzasadnych, jak to ma miejsce w przypadku procedur dyscyplinarnych innych zawodów zaufania publicznego, gdzie przed wszczęciem dochodzenia sprawa jest rozpatrywana przez rzecznika dyscyplinarnego, który samodzielnie bada przesłanki przemawiające za wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, bez konieczności angażowania osoby wobec której została złożona skarga. Co więcej, w postępowaniu tym nie obowiązuje 'zasada domniemania niewinności', jak ma to miejsce w innych postępowaniach dyscyplinarnych właściwych dla innych zawodów zaufania publicznego.

Nie sposób przy tym zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2019 r. jakoby taka weryfikacja następowała na etapie wpływu skargi i, jak to ujął wówczas Minister, „skargi oczywiście bezzasadne” nie spowodują wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Podkreślić bowiem należy, że Kodeks postępowania administracyjnego nie daje żadnych podstaw prawnych do takiego stwierdzenia. Zgodnie z art. 61 § 1 KPA postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W myśl § 3 tego przepisu datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Oznacza to zatem, że z chwilą wpływu skargi wszczynane jest postępowanie dyscyplinarne wobec rzeczoznawcy majątkowego.

Zgodnie zaś z art. 61a § 1 KPA: *Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio.* Przesłanka 'innych uzasadnionych przyczyn' stanowi klauzulę generalną. W piśmiennictwie i orzecznictwie na kanwie tego przepisu wskazuje się zaś, że pojęcie to należy wyklądać ściśle, tak by nie ograniczać stronom możliwości prowadzenia postępowania. Do usprawiedliwionych przyczyn zalicza się m.in. żądanie jednostki dotyczy sprawy rozstrzygniętej już decyzją, żądanie jednostki dotyczy

sprawy, w której prowadzone jest postępowanie, przedawnienie materialnoprawne – upływ terminu, po którym jednostka nie może domagać się uprawnienia. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia, jakoby 'skargi oczywiście bezzasadne' mogłyby być załatwiane w drodze postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Należy dodatkowo wspomnieć, że obok wszczęcia postępowania przez KOZ na skutek wpływu skargi, organ ten wszczyna postępowanie, mimo iż żadna skarga nie wpłynęła i wtedy prowadzi postępowanie „w sprawie”. Na przykład dzieje się tak w przypadku wpłynięcia skargi na operat szacunkowy, a KOZ poweźmie informacje o istnieniu innych operatów dotyczących przedmiotowej nieruchomości. Bez żadnej skargi KOZ wszczyna postępowanie odnośnie autora operatu szacunkowego, co do którego organ ten powziął informację o jego sporządzeniu, nie stawiając jakiegokolwiek zarzutu. Nie znane są nam kryteria, na podstawie jakich KOZ wszczyna postępowanie w poszczególnych przypadkach.

2) Bezrefleksyjne powielanie zarzutów ze skarg.

Z uwagi na brak jakiegokolwiek 'merytorycznej' oceny skargi stanowiącej podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego zarzuty wobec rzeczoznawcy majątkowego są przepisywane z pism skarżących i uznawane za udowodnione bez podania wyjaśnień na jakiej podstawie sformułowane są takie wnioski. Niejednokrotnie do pism Ministra informujących o wszczęciu postępowania załączane są skargi z treścią zarzutów, co wskazuje jednoznacznie, że Minister na wstępnym etapie postępowania nie dokonuje żadnej oceny, czy zarzuty te w ogóle mogą być przedmiotem oceny w ramach postępowania dyscyplinarnego.

W uzasadnieniu takiego postępowania odwołuje się do naruszenia „szczególnej staranności”, o której mowa w art. 175 ust. 1 UGN. Pojęcie „szczególnej staranności” nie zostało zdefiniowane w UGN, ani w innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Jest to pojęcie niedookreślone, co powoduje powstawanie rozbieżności w jego interpretacji i pozwala na podciąganie pod tę kategorię wszystkiego.

3) Brak możliwości wycofania złożonej skargi.

W chwili obecnej strona skarżąca po złożeniu skargi nie jest uprawniona do wycofania jej. Należy wskazać, że skargi często są składane pod wpływem silnych emocji i na późniejszym etapie strona skarżąca może rozwiązać problem w drodze mediacji z rzeczoznawcą bez prowadzenia postępowania nawet po ustaniu zasadności rzeczowej skargi.

4) Brak ochrony prawnej dla biegłych w postępowaniach skarbowych.

W odróżnieniu od biegłych działających na zlecenie Sądu, prokuratury, komorników, biegli skarbowi nie są chronieni przed ewentualnymi skargami niezadowolonych dłużników. W chwili obecnej istnieje realne narzędzie do paraliżowania postępowań skarbowych poprzez składanie skarg do KOZ, które są rozpatrywane częstokroć latami.

5) Zakres postępowania dyscyplinarnego.

Istotne wątpliwości budzi także zakres przedmiotowy postępowania dyscyplinarnego. Podkreślić przy tym należy, że skargi inicjujące postępowanie są związane immanentnie z operatami szacunkowymi sporządzanymi przez rzeczoznawców majątkowych.

Tryb oceny prawidłowości oceny operatu szacunkowego reguluje zaś w art. 157 UGN, zgodnie z którym prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. W przypadku gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd. Jest to jedyny tryb, w którym można dokonywać oceny prawidłowości operatu szacunkowego.

Zakres postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych obejmuje ocenę, czy:

- 1) rzeczoznawca majątkowy wykonuje czynności, o których mowa w art. 174 ust. 3 i 3a UGN (określanie wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością; opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego), zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości;
- 2) rzeczoznawca majątkowy realizuje obowiązek stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz dokumentowania wypełniania tego obowiązku,
- 3) rzeczoznawca majątkowy naruszył tajemnicę zawodową.

Mimo, iż jedynym trybem weryfikacji prawidłowości operatu szacunkowego jest jego ocena przez organizację rzeczoznawców majątkowych (tzw. komisje arbitrażowe), z uwagi na ogólne sformułowanie art.175 ust. 1 UGN, w praktyce w tym trybie KOZ dokonuje weryfikacji prawidłowości operatów szacunkowych, co z uwagi na odmienną procedurę w tym zakresie, wykracza poza ramy postępowania dyscyplinarnego. W naszej ocenie stanowi to przejaw nadużywania uprawnień Ministra i KOZ w postępowaniu dyscyplinarnym wobec rzeczoznawców majątkowych.

Podkreślić przy tym należy, że z uwagi na charakter postępowania dyscyplinarnego i związane z nim daleko idące konsekwencje, zakres tego postępowania powinien być sformułowany precyzyjnie, tak by nie było żadnych wątpliwości, że spod jego zakresu wyłączona jest ocena prawidłowości operatu, dla której tryb właściwy przewidziany jest w art. 157 UGN. Ta sama kwestia nie może być bowiem przedmiotem oceny przez dwa odrębne podmioty. W przypadku, gdy zarzuty skargi odnoszą się do prawidłowości sporządzenia operatu, Minister winien odmówić wszczęcia postępowania i ewentualnie pouczyć skarżącego, że w tym zakresie obowiązuje inny tryb procedowania.

Przedmiotem oceny w ramach postępowania dyscyplinarnego powinny być zatem kwestie określone w art. 175 UGN z wyłączeniem oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, czyli przestrzeganie zasad związanych z wykonywaniem zawodu, w tym etyki zawodowej, zasady bezstronności, doskonalenia zawodowego czy też przestrzegania obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

Powyższy brak precyzji przepisów, a także dokonywanie nadinterpretacji aktualnie obowiązujących przepisów przez Ministra i KOZ, prowadzi do sytuacji, w której z uwagi na zasadę odpłatności postępowań przed komisjami arbitrażowymi w trybie art. 157 UGN, strona 'niezadowolona' z operatu składa bez ponoszenia żadnych kosztów wszczynając wieloletnie

postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej wobec rzeczoznawcy majątkowego. Należy przy tym mieć na względzie, że rzeczoznawcy majątkowi w zdecydowanej większości przypadków wykonują operaty szacunkowe w sprawach spornych, a zatem w niemalże każdej sprawie któraś ze stron będzie niezadowolona. Nie może to jednak powodować bezrefleksyjnego wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców majątkowych w miejsce postępowań arbitrażowych, wyraźnie przewidzianych dla celów oceny prawidłowości operatu szacunkowego.

6) Charakter postępowania i rola Komisji Odpowiedzialności Zawodowej.

Zastrzeżenia wywołuje także pozycja jaka została przyznana Komisjom Odpowiedzialności Zawodowej (dalej jako: KOZ). Zespół ten po zakończeniu postępowania wyjaśniającego sporządza protokół, w którym występuje w dwóch rolach: jako prokurator - gdyż stawia zarzuty - oraz jako sąd, ponieważ prowadzi postępowanie dowodowe, dokonuje oceny materiału dowodowego i zasadności zarzutów oraz składa wnioski o zastosowanie kary dyscyplinarnej albo o umorzenie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Skoro zatem na etapie badania skargi przez Ministra nie odbywa się żadna weryfikacja treści skargi pod względem zarzutów w niej sformułowanych, to od początku KOZ mimowolnie pozostaje w przeświadczeniu, że przynajmniej w jakiejś części rzeczoznawca majątkowy 'zawinił'. Następnie, ta sama komisja, dokonuje weryfikacji 'zarzutów', przy czym trudno w takim przypadku, by weryfikacja ta była obiektywna i niezależna, skoro już na początku postępowania zostało w KOZ zasiane przekonanie, że rzeczoznawca majątkowy naruszył przepisy, a tym samym wynik postępowania jest niejako przesądzony już na jego wstępie. Nie jest możliwe, by będąc jednocześnie 'oskarżycielem' i 'sędzią' zachować obiektywność.

O powyższym świadczą także 'statystyki' postępowań dyscyplinarnych. W praktycznie każdej sprawie rzeczoznawca majątkowy otrzymuje karę dyscyplinarną. Nie jest przy tym możliwe, by każda skarga znajdowała podstawy merytoryczne. W przypadku otrzymania przez rzeczoznawcę majątkowego najmniej dotkliwej kary nagany, rzeczoznawcy po latach postępowania dyscyplinarnego bardzo często nie odwołują się od decyzji i nie zaskarżają ich do sądu administracyjnego celem uniknięcia ponoszenia dalszych kosztów finansowych czy emocjonalnych.

7) Brak należytego sformułowania art. 194 ust. 1 b UGN poprzez brak wymienienia tam m.in. Policji.

Zgodnie z przywołanym art. 194 ust. 1b UGN:

W przypadku gdy sprawa dotyczy osób powołanych, wyznaczonych lub ustanowionych przez sąd, prokuratora lub komornika, postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej wszczyna się wyłącznie na skutek skargi złożonej przez sąd lub prokuratora.

Tymczasem wielokrotnie operat szacunkowy sporządzany jest przez rzeczoznawcę majątkowego przybranego do tej czynności jako biegłego, z listy biegłych sądowych przez organy prowadzące np. postępowanie przygotowawcze, np. na zlecenie Policji. Następnie opinia jest wykorzystywana w ramach postępowania karnego toczącego się przed właściwym sądem powszechnym, w której ma charakter opinii biegłego a nie zwykłego dokumentu. W

konsekwencji rzeczoznawca, którą taką opinię wykonał jest w rozumieniu art. 194 ust. 1b UGN osobą **ustanowioną** przez sąd. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych z dnia 24 stycznia 2005 r.:

1. *Biegłych sądowych, zwanych dalej "biegłymi", **ustanawia** przy sądzie okręgowym prezes tego sądu, zwany dalej "prezesem".*
2. *Biegłych **ustanawia** się na okres 5 lat; okres ustanowienia upływa z końcem roku kalendarzowego.*

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem we wskazanej sytuacji również tylko sąd byłby uprawniony do złożenia skargi i zainicjowania postępowania, jednak brakuje wyraźnej regulacji w tym zakresie w przepisach, co z kolei zmniejszyłoby ilość postępowań oraz przyczyniłoby się do szybszego rozpatrywania pozostałych spraw. Argumentacja potwierdzająca powyższe stanowisko w pismach składanych do Ministra Rozwoju i Technologii, wbrew wyraźnemu stanowisku orzecznictwa, nie jest uwzględniana, lecz rzeczoznawca majątkowy jest w takiej sytuacji zmuszony do złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Na poparcie powyższej tezy przywołać należy prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2016 roku, sygn. akt: VI SA/Wa 1445/15.

Wyrok ten zapadł w stanie faktycznym, w którym: *biegły H. P. występował jako biegły ustanowiony przez sąd i wpisany na listę biegłych sądowych przez Sąd Okręgowy w G. Świadczy o tym znajdujący się w aktach administracyjnych dokument będący podstawą powołania biegłego – postanowienie wydane przez Zastępcę Komendanta Komisariatu Policji w D. w O. z dnia (...) maja 2009 r. o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego.*

„(...) w sytuacji, **gdy skarga dotyczy czynności zawodowych wykonanych przez rzeczoznawcę majątkowego występującego jako osoba powołana lub ustanowiona przez sąd**, postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej **wszczyzna się wyłącznie na skutek skargi złożonej przez sąd**, zgodnie z art. 194 ust. 1b GospNierU. Jako sąd, o którym mowa we ww. przepisie należy rozumieć zarówno sąd orzekający w danej sprawie, jak i właściwego prezesa sądu okręgowego. Rację ma tu Minister podnosząc, iż nie chodzi tu o "właściwego miejscowo Prezesa Sądu Okręgowego", ale o prezesa tego sądu okręgowego, przy którym biegły został ustanowiony i wpisany na listę biegłych sądowych, stosownie do treści § 1 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. Nr 15, poz. 133). Prezes ten sprawuje bowiem nadzór nad ustanowionymi biegłymi, bez względu na miejsce ich działalności. Natomiast w przypadku, gdy biegły - rzeczoznawca majątkowy powoływany jest spoza listy biegłych sądowych, jako tzw. biegły ad hoc, rzeczywiście jedynym podmiotem uprawnionym do złożenia skargi, o której mowa w art. 194 ust. 1b GospNierU, jest sąd orzekający w rozpatrywanej sprawie.

(...)

A zatem Prezes Sądu Okręgowego w G. – jako podmiot uprawniony, był uprawniony do wniesienia skargi na czynności zawodowe tego rzeczoznawcy majątkowego”.

Analogiczne poglądy zostały wyrażone m.in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 2309/17,

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II GSK 445/10. Jednak mimo ugruntowanej linii orzeczniczej, zdarzają się nieodosobnione przypadki, w których zamiast Minister od razu odmówić wszczęcia postępowania z uwagi na brak skargi uprawnionego podmiotu, wszczyna je postępowanie i prowadzi je latami (!).

Wobec powyższego powyższy przepis art. 194 ust. 1b UGN wymaga zmiany i właściwego doprecyzowania, iż dotyczy on również rzeczoznawców majątkowych powołanych przez Policję.

8) Brak kadencyjności KOZ, brak zasad wyboru członków KOZ.

Istotnym problemem w przypadku organizacji KOZ jest także to, iż członkowie komisji nie są powoływani na kadencje. Osoby aktualnie zasiadające w KOZ zasiadają tam często od wielu lat. Dla znacznej części jest to główne źródło zarobkowania, nie dziwne zatem, że postępowania trwają bardzo długo.

We wszystkich organach samorządów zawodów zaufania publicznego wszystkie funkcje, w tym także związane z odpowiedzialnością zawodową, są kadencyjne. Co więcej, istnieją wymagania, jakie osoby te powinny spełniać, by pełnić swoją rolę oraz są wybierane przez członków swojego samorządu.

W realiach postępowania dyscyplinarnego rzeczoznawców majątkowych brak jest jakichkolwiek wymogów w tym zakresie dla członków KOZ. Osoby te nie są powoływane na kadencje, lecz trwają w ramach KOZ przez lata. Nikt nie weryfikuje wiedzy, doświadczenia i umiejętności członków KOZ. Nie są przeprowadzane ani wybory, ani konkursy na te funkcje **a wręcz często członkami KOZ są osoby nie będące rzeczoznawcami majątkowymi**. Prowadzi to zatem do sytuacji, w której postawić należy pytanie, czy osoby, o których de facto nic nie wiemy, a od których należałoby oczekiwać najwyższych standardów wiedzy czy bogatego doświadczenia zawodowego, rzeczywiście powinny oceniać innych rzeczoznawców majątkowych, mających nie raz bogatsze doświadczenie zawodowe niż członkowie KOZ.

7). Brak jawności orzeczeń.

Warto dodatkowo przytoczyć fakt, że KOZ nie sporządza zanimizowanych wniosków i sprawozdań ze swojej działalności i nie publikuje orzeczeń. Brak informacji co do sposobu oceny operatów szacunkowych, istotnych zdaniem KOZ błędów oraz rekomendacji uniemożliwia dyskusję środowiskową i możliwości co do ustalenia linii orzeczniczej, co jest tak ważne w zmiennym i niejasnym środowisku prawnym.

Przytoczone wyżej problemy związane z postępowaniem dyscyplinarnym wobec rzeczoznawców majątkowych są jedynie przykładami. Procedura ta nie była nowelizowana od wielu lat i powinna zostać ponownej dogłębnej analizie i dyskusji ze środowiskiem rzeczoznawców zawodowych.

Pragniemy podkreślić, że cały obszar dotyczący działania KOZ jak i opiniowania operatów szacunkowych nie odzwierciedla współczesnych potrzeb oraz realiów działania rynku nieruchomości. Stosowany w Polsce tryb nie przyczynia się w żadnym stopniu do rozwiązywania sporów oraz przyspieszenia rozstrzygnięć. Taki stan wpływa na tryb

rozwiązywania sporów w obszarze samorządowym i nieruchomości związanych z działaniami skarbu Państwa, nie daje rozwiązań i wydłuża nadmiernie wszelkie postępowania. Znane są nam przykłady rozwiązywania sporów w obszarze wyceny nieruchomości działające skutecznie w wielu krajach o rozwiniętej gospodarce, a szczególnie w krajach EOG.

Prosimy o zajęcie się tymi zagadnieniami, jednocześnie, jako przedstawiciele Mazowieckiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych, prosimy o spotkanie, na którym możemy wyjaśnić i przybliżyć poruszoną w tym piśmie tematykę.

W imieniu członków Mazowieckiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych
oraz w imieniu Zarządu Stowarzyszenia

Małgorzata Kosińska
Przewodnicząca MSRM
Mazowieckie Stowarzyszenie Rzecznawców Majątkowych
ul. Żurawia 32/34, 00-515 Warszawa
e mail: biuro@maz-srm.pl

Załączniki:

1. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 czerwca 2019 roku do ówczesnego Ministra Inwestycji i Rozwoju

Do wiadomości:

Pan Marcin Wiącek – Rzecznik Praw Obywatelskich

Tomasz Ciodyk – Prezydent Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

6/06/2019

VII.501.46.2018.PKR

**Pan
Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju**

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga przedstawiciela Polskiego Towarzystwa Rzeczoznawców Majątkowych (dalej: PTRM) **dotycząca obecnego kształtu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. W związku z tym pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy występujące w obecnych uregulowaniach.**

Zasady i procedurę postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczoznawców majątkowych regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.; dalej: u.n.g.) oraz rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 551 ze zm.; dalej: rozporządzenie). W zakresie nieuregulowanym przepisami powyższych aktów prawnych do postępowania tego odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W pierwszej kolejności trzeba odwołać się do treści przepisów regulujących przebieg postępowania dyscyplinarnego na poziomie ustawowym. Zgodnie z art. 194 ust. 1a u.n.g., co do zasady postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej wszczyna minister

właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Po wszczęciu postępowania minister przekazuje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej nie wszczyna się, jeżeli do dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa informacji o zaistnieniu okoliczności mogących stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej upłynęły 3 lata, licząc od dnia zaistnienia tych okoliczności (art. 194 ust. 1c u.n.g.). Postępowanie wyjaśniające dotyczące wypełniania obowiązków rzeczoznawców majątkowych, o których mowa w art. 175 ust. 1–3 u.n.g., przeprowadza Komisja Odpowiedzialności Zawodowej (art. 194 ust. 2 u.n.g.). Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powołuje i odwołuje, w drodze zarządzenia, Komisję Odpowiedzialności Zawodowej lub jej członków, w tym spośród osób wskazanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych (art. 194 ust. 3 u.n.g.). Koszty postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej są pokrywane ze środków budżetu państwa znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 194 ust. 4 u.n.g.). Art. 195 ust. 1 u.n.g. przewiduje natomiast, że postępowanie wyjaśniające wymienione w art. 194 odbywa się z udziałem osoby, wobec której wszczęto postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Nieusprawiedliwione niestawiennictwo nie wstrzymuje postępowania wyjaśniającego. W przypadku dwukrotnej usprawiedliwionej nieobecności Komisja Odpowiedzialności Zawodowej przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Osoba, o której mowa w ust. 1, może ustanowić obrońcę lub zwrócić się o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Obrońca ustanowiony lub wyznaczony z urzędu jest uprawniony do udziału w postępowaniu wyjaśniającym (art. 195 ust. 2 u.n.g.).

W swoim piśmie, przedstawiciel PTRM zwrócił uwagę **na kwestię żądania przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej (dalej jako: KOZ) od rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach wyjaśniających ujawniania informacji dotyczących sfery ich życia osobistego**. Domaganie się przez KOZ ujawnienia takich informacji wykracza poza treść art. 175 u.n.g., który określa zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy i wskazuje, że rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności

zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości. **W konsekwencji, może dochodzić do naruszenia prawa do ochrony osobistych informacji dotyczących rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej.**

Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych znacząco różni się od postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wśród innych grup zawodowych, takich jak np. adwokaci, radcowie prawni, notariusze czy lekarze. Postępowanie to nie zawiera etapu „wstępnego”. Wobec rzeczoznawcy majątkowego w od razu wszczyna się postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej, a dopiero potem umożliwia się mu złożenie wyjaśnień. Rzeczoznawca majątkowy *a priori* jest osobą obwinioną. Obowiązujące regulacje nie przewidują odrzucenia już na wstępie skarg oczywiście bezzasadnych, jak to ma miejsce w przypadku procedur dyscyplinarnych innych zawodów zaufania publicznego, gdzie przed wszczęciem dochodzenia sprawa jest rozpatrywana przez rzecznika dyscyplinarnego, który samodzielnie bada przesłanki przemawiające za wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, bez konieczności angażowania osoby wobec której została złożona skarga.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że minister kieruje do rzeczoznawcy majątkowego pismo, w którym zawiadamia go o wszczęciu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej i przekazaniu sprawy do KOZ. Podstawą do wszczęcia postępowania, jak również odmowy jego wszczęcia, jest jedynie treść złożonej skargi. Pismo nie zawiera wskazania czy jest to postanowienie czy decyzja, brak w nim informacji jakie przesłanki decydują o wszczęciu postępowania, a jakie przesądzają o odmowie jego wszczęcia, brak jest również jakiegokolwiek pouczenia. Mamy więc do czynienia z pominięciem etapu podjęcia przez ministra uzasadnionej decyzji o wszczęciu postępowania, czego skutkiem byłoby przekazanie sprawy przewodniczącemu Komisji. Dopiero zespół KOZ, w reakcji na pismo ministra z informacją o wszczęciu postępowania, opracowuje listę zarzutów i tak opracowany materiał otrzymuje numer sprawy, a rzeczoznawca jest zawiadamiany o wyznaczeniu pierwszego terminu posiedzenia zespołu KOZ.

Kolejną wątpliwość budzi fakt, że rzeczoznawca majątkowy ma możliwość powołania pełnomocnika, który ma prawo by go reprezentować, jednak nie przyznano mu prawa do udziału w postępowaniu wyjaśniającym przed zespołem KOZ, w tym w szczególności nie ma prawa brać udziału w posiedzeniach zespołu. Tym samym, możliwość skorzystania z pomocy pełnomocnika na tym etapie postępowania wydaje się być jedynie iluzoryczna.

Zastrzeżenie wywołuje także pozycja jaka została przyznana KOZ. Organ ten po zakończeniu postępowania wyjaśniającego sporządza protokół, w którym występuje w dwóch rolach: jako prokurator - gdyż stawia zarzuty - oraz jako sąd, ponieważ prowadzi postępowanie dowodowe, dokonuje oceny materiału dowodowego i zasadności zarzutów oraz składa wnioski o zastosowanie kary dyscyplinarnej albo o umorzenie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Rzeczoznawca majątkowy może zapoznać się z zarzutami dopiero w trakcie posiedzenia zespołu, które prowadzi się w taki sposób, aby podczas pierwszego posiedzenia można było wyjaśnić wszystkie okoliczności sprawy. Powyższe rodzi wątpliwości czy rzeczoznawca majątkowy ma odpowiednio zagwarantowane możliwości przygotowania się do obrony i odparcia stawianych mu zarzutów. Co prawda, przewidziano możliwość udzielenia odpowiedzi pisemnej w wyznaczonym dodatkowo terminie, jednakże dostrzec trzeba, iż w czasie posiedzenia, pozycja rzeczoznawcy majątkowego pozostaje zdecydowanie słabsza.

Skarżący zwrócili również uwagę, że zarzuty wobec rzeczoznawcy majątkowego są przepisywane z pism skarżących i uznawane za udowodnione bez podania wyjaśnień na jakiej podstawie sformułowane są takie wnioski, zaś najczęstszym „uzasadnieniem” jest odwołanie się do naruszenia „szczególnej staranności”, o której mowa w art. 175 ust. 1 u.g.n. Pojęcie „szczególnej staranności” nie zostało zdefiniowane w u.g.n., ani w innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Jest to pojęcie niedookreślone, co powoduje powstawanie rozbieżności w jego interpretacji pomiędzy poszczególnymi zespołami KOZ i wydawanie rozstrzygnięć bez faktycznego wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Przepisy regulujące odpowiedzialność zawodową rzeczoznawców majątkowych nie zawierają również żadnych kryteriów w stosowaniu kar dyscyplinarnych. W efekcie rodzaj kary dyscyplinarnej ustalany jest według norm przyjętych przez dany zespół KOZ. Najczęściej wymierzaną karą jest kara pozbawienia uprawnień zawodowych na okres trzech lub sześciu miesięcy. W związku z faktem, że znaczna część rzeczoznawców majątkowych

czepie dochód jedynie z rzeczoznawstwa, to orzeczenie wobec nich tego rodzaju kary prowadzi do pozbawienia ich środków do życia w okresie kilku miesięcy.

Rozważenia wymaga również kwestia ponoszenia kosztów postępowania. W przepisach u.g.n. wskazano, że są one w całości pokrywane przez budżet państwa. Jednak, o ile postępowanie jest bezpłatne dla osób wnoszących skargę, to koszty poniesione przez niesłusznie obwinionego nie są mu zwracane. Unormowanie takie podważa zaufanie obywateli do państwa. Albowiem nawet w przypadku błędu swoich organów, państwo obciąża kosztami osobę, wobec której postępowanie zostało wszczęte bezzasadnie.

Przejawem nadużywania uprawnień KOZ w postępowaniu dyscyplinarnym wobec rzeczoznawców majątkowych, na który także zwrócono uwagę, jest dokonywanie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego w trybie art. 157 u.g.n. Uprawnienie to przysługuje bowiem wyłącznie organizacjom zawodowym rzeczoznawców majątkowych. Innym wskazanym przykładem jest wszczynanie postępowań wobec biegłych sądowych z tytułu sporządzonych przez nich opinii na zlecenie sądów, z pominięciem art. 194 ust. 1b u.n.g., tj. na skutek skargi złożonej przez sąd lub prokuratora, a następnie dokonywanie ocen prawidłowości sporządzenia tych opinii z pominięciem wniosku sądu o którym mowa w art. 157 ust. 3 u.g.n.

W świetle zasygnalizowanych problemów odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych pragnę wskazać, że art. 42 Konstytucji RP formułuje szereg zasad odpowiedzialności karnej chroniących osoby jej podlegające, uchodzących za podstawowe i konieczne w demokratycznym społeczeństwie, tj. *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori*, prawo do obrony oraz zasadę domniemania niewinności. Należy przy tym zaznaczyć, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej - a tym samym pole stosowania wynikających z art. 42 Konstytucji RP zasad - ma szerszy zakres znaczeniowy niż użyte w Kodeksie karnym i nie może być ustalane przez odwołanie do obowiązującego ustawodawstwa. Obejmuje ono wszelkie postępowania, których celem jest ustalenie naganności ludzkiego zachowania i wymierzenie za to sankcji o charakterze represyjnym. Obejmuje więc nie tylko postępowanie karne *sensu stricto*, ale także inne rodzaje odpowiedzialności o represyjnym charakterze, jak odpowiedzialność dyscyplinarna. Należy przy tym zaznaczyć, że zakres oddziaływania standardów z art. 42 Konstytucji RP na poszczególne rodzaje odpowiedzialności może być

różnorodny, ponieważ w stosunku do postępowania dyscyplinarnego zasady ujęte w art. 42 Konstytucji RP powinny być stosowane odpowiednio (por. wyrok TK z 4 lipca 2002, sygn. akt P 12/01). W świetle powyższego należy zauważyć, że **aktualne regulacje prawne dotyczące postępowań dyscyplinarnych rzeczoznawców majątkowych nie chronią należycie praw obwinionego, który – co należy podkreślić – nie korzysta w takich postępowaniach z prawa do obrony na zasadzie odpowiedniego stosowania procedury karnej.**

Należy zauważyć, że zarówno wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego, jak i jego ostateczne rozstrzygnięcie odbywa się również z pominięciem osoby pokrzywdzonej działaniem rzeczoznawcy. W konsekwencji podmiot wnoszący nie zna ostatecznego rozstrzygnięcia, a postępowanie jest kształtowane z pominięciem jego stanowisk w odniesieniu do dokumentów powstałych w trakcie podjętego postępowania lub w stosunku do odmowy wszczęcia postępowania. W ocenie Rzecznika, osoba składająca wniosek o przeprowadzenie postępowania z tytułu pociągnięcia rzeczoznawcy majątkowego do odpowiedzialności zawodowej powinna zostać poinformowana przez organ o przekazaniu sprawy do KOZ oraz o ostatecznym rozstrzygnięciu, a w przypadku wykazania interesu prawnego powinna być stroną takiego postępowania.

W związku z powyższym, działając z na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie dokonania zmian legislacyjnych, odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, w celu doprowadzenia do ukształtowania tego postępowania zgodnie ze standardami konstytucyjnymi. Proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o zajętym w tej sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar