



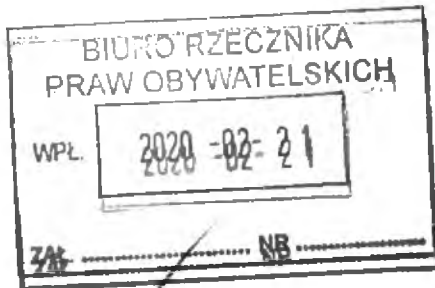
MINISTER  
ROZWOJU

JADWIGA EMILEWICZ



Data: 13 lutego 2020 r.

Znak sprawy: DGN-VII.450.75.2019.MZ.2



Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

**Dotyczy: postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych**

*Szanowny Panie Profesore,*

odpowiadając na pismo z dnia 13 stycznia 2020 r., znak VII.501.46.2018.PKR, dotyczące postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej prowadzonych wobec rzeczoznawców majątkowych, przedstawiam stanowisko w odniesieniu do przedstawionych zastrzeżeń.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister Rozwoju) nadaje uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości i kontroluje wykonywanie tego zawodu. W razie nieprawidłowej realizacji czynności zawodowych może nałożyć stosowną karę dyscyplinarną, a nawet pozbawić uprawnień zawodowych. Minister tym samym stoi na straży interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa obrotu gospodarczego poprzez ochronę interesów uczestników rynku nieruchomości, dla których czynności zmierzające np. do określenia wartości nieruchomości mają istotne znaczenie.

Dotychczasowa wiedza wynikająca z prowadzonych postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej prowadzi do wniosku, że rzeczoznawcy majątkowi popełniają błędy, na co wskazuje także rosnąca liczba skarg składanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, czy prokuraturę. W przypadku rażącego naruszenia przepisów prawa organ orzekał o czasowym zawieszeniu uprawnień zawodowych lub pozbawieniu tych uprawnień.

- I. W piśmie Pana Rzecznika z dnia 13 stycznia 2020 r., powołując się na zastrzeżenia przedstawiciela Polskiego Towarzystwa Rzeczoznawców Majątkowych, wskazano że w toku postępowania wyjaśniającego Komisja Odpowiedzialności Zawodowej żąda ujawnienia od rzeczoznawcy majątkowego informacji dotyczących sfery ich życia osobistego. W załączeniu zamieszczono scan protokołu z posiedzenia z pytaniami do rzeczoznawcy majątkowego.

Odnosząc się do treści powyższych pytań chciałabym podkreślić, że Komisja Odpowiedzialności Zawodowej przeprowadza postępowanie wyjaśniające<sup>1)</sup>, którego wynik jest podstawą wydania decyzji przez ministra<sup>2)</sup>. Oznacza to zatem, że obowiązkiem Komisji jest zebranie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego tak, aby na jego podstawie było możliwe dokonanie oceny czynności zawodowych wykonanych przez rzeczoznawcę majątkowego w kontekście realizacji obowiązków zawartych w przepisach art. 175 ust. 1 – 3 *u.g.n.* W świetle powyższego Komisja może zwracać się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych dla przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego<sup>3)</sup>. W związku z tym w toku prowadzonego postępowania Komisja zwraca się nie tylko do różnych podmiotów, ale zadaje pytania rzeczoznawcy majątkowemu dotyczące całokształtu wykonanych przez niego czynności zawodowych.

W świetle powyższego odpowiadając na pytanie dotyczące członkostwa w organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych należy zaznaczyć, że w Polsce działa kilka organizacji zawodowych zrzeszających rzeczoznawców majątkowych, które mogą dysponować informacjami niezbędnymi do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Wobec powyższego pozyskanie informacji w tym zakresie pozwoli Komisji zwrócić się do właściwej organizacji z pytaniem dotyczącym danej osoby, czy opinii o osobie.

Jednym z obowiązków rzeczoznawcy majątkowego jest doskonalenie kwalifikacji zawodowych<sup>4)</sup>, przy czym spełnienie tego obowiązku jest sprawdzane w toku prowadzonego postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Szczegółowe regulacje dotyczące tego zagadnienia zostały zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych<sup>5)</sup>. W świetle powyższego pytanie o realizację tego obowiązku nie wykracza poza treść art. 175 *u.g.n.*

Skoro obowiązkiem Komisji jest podjęcie wszelkich działań niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, to uzyskanie informacji, o tym czy operat szacunkowy będący dowodem wykonania czynności zawodowych był przedmiotem badania w innych postępowaniach (karnym, cywilnym, dyscyplinarnym przed organami organizacji zawodowych) umożliwi poszukiwanie dodatkowego materiału dowodowego w celu wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy. Zbadanie tych zagadnień w kontekście skutków wykonanych czynności zawodowych może być istotne przy wymiarze kary dyscyplinarnej.

Kolejne pytanie dotyczy dotychczasowej karalności z tytułu odpowiedzialności zawodowej. W przypadku gdyby dane postępowanie było pierwszym prowadzonym wobec rzeczoznawcy majątkowego, to powyższa informacja może stanowić okoliczność łagodzącą przy orzekaniu o wymiarze kary dyscyplinarnej. W sytuacji odwrotnej Komisja mogłaby zbadać, czy rzeczoznawca majątkowy nie popełnia identycznych błędów, które stwierdzono w innym postępowaniu dyscyplinarnym.

---

<sup>1)</sup> art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65), dalej: „*u.g.n.*”

<sup>2)</sup> art. 195a ust. 1 *u.g.n.*

<sup>3)</sup> art. 195 ust. 4 *u.g.n.*

<sup>4)</sup> art. 175 ust. 2 *u.g.n.*

<sup>5)</sup> rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 811)

Natomiast pozostałe dwa pytania dotyczą przedmiotowej sprawy i sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego „Opinii o wartości nieruchomości”. Tym samym ich kwestionowanie jest niezrozumiałe, biorąc pod uwagę charakter postępowania wyjaśniającego.

W świetle powyższego należy wyraźnie podkreślić, że treść powyższych pytań dotyczy prowadzonej działalności zawodowej, w tym związanej z szacowaniem nieruchomości, a nie sfery życia osobistego. Aby wyjaśnić wszystkie okoliczności sprawy konieczne jest zadawanie pytań, bowiem uzyskane odpowiedzi mogą przyczynić się do ustalenia zakresu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego.

II. Kolejne wątpliwości zasygnalizowane w piśmie Pana Rzecznika dotyczą etapu poprzedzającego wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. W szczególności wskazano, że *„wobec braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie nie wiadomo, kto analizuje przesłanki przemawiające za wszczęciem postępowania i na podstawie jakich kryteriów jest podejmowana taka decyzja”*, co może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu.

Podzielając stanowisko przedstawione przez Ministra Inwestycji i Rozwoju w piśmie z dnia 17 lipca 2019 r., należy podkreślić, że postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych są prowadzone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na podstawie przepisów *u.g.n.* oraz *Kodeksu postępowania administracyjnego*<sup>6)</sup>. Kwestie wszczynania postępowań administracyjnych i wynikających z tego obowiązków organu, w tym poinformowania stron o wszczęciu postępowania zostały zawarte w *K.p.a.* W przepisach *K.p.a.* określono zasady, jakimi powinien kierować się każdy organ, prowadząc postępowania administracyjne. W związku z powyższym nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniem, że brakuje regulacji normujących zasady wszczynania postępowań. Niezrozumiały jest także zarzut ewentualnego naruszenia prawa do sądu, w sytuacji, gdy okoliczności wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej poddane są kontroli sądów administracyjnych.

III. W piśmie z dnia 13 stycznia 2020 r. stwierdzono, że: *„często brak jest innych dowodów, które wskazywałyby na winę rzeczoznawców. W ocenie rzeczoznawców majątkowych, większą wiarygodnością obdarza się zeznania osób składających skargi. Nie istnieje przy tym możliwość konfrontacji między rzeczoznawcą a skarżącym, co nie pozwala na zweryfikowanie treści złożonych zeznań i w licznych wypadkach prowadzi do ukarania rzeczoznawcy jedynie na podstawie zarzutów sformułowanych przez skarżących.”*

Powyższą opinią należy uznać za niesprawiedliwą i krzywdzącą członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, którzy będąc rzeczoznawcami majątkowymi wykonują niełatwą pracę polegającą na ocenie czynności zawodowych zrealizowanych przez innych rzeczoznawców majątkowych. Sformułowany zarzut nie został poparty dowodami. Będę zatem zobowiązana za przedstawienie konkretnych faktów, na poparcie przedstawionej tezy, do których będzie można się odnieść.

---

<sup>6)</sup> *ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.)*, dalej: „*K.p.a.*”

IV. W kwestii udostępniania informacji publicznej w postaci decyzji wydanych w sprawach odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego należy zauważyć, że powyższe decyzje stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) *ustawy o dostępie do informacji publicznej*<sup>7)</sup>.

Jednakże należy równocześnie mieć na względzie, że w toku postępowania dyscyplinarnego przy ocenie pracy zawodowej rzeczoznawcy majątkowego badany jest dowód w postaci operatu szacunkowego, potwierdzający wykonane czynności zawodowych, a także wszystkie okoliczności odnoszące się do zlecenia jego sporządzenia. W efekcie w uzasadnieniu decyzji o zastosowaniu kary dyscyplinarnej albo o umorzeniu postępowania zawarte są informacje o przedmiocie, zakresie i celu wyceny, szczegółowy opis stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, a także wiele innych informacji o nieruchomości i jej właścicielach, czy posiadaczach, a przede wszystkim o wartości nieruchomości. Powyższe dane są niezbędne dla ustalenia ewentualnych uchybień w pracy rzeczoznawcy majątkowego. Bez tych informacji nie jest możliwe przedstawienie powodów ukarania rzeczoznawcy majątkowego i okoliczności, które miały bezpośredni wpływ na wymiar orzeczonej kary dyscyplinarnej.

Natomiast w przypadku dokumentów sporządzonych przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>8)</sup>, wskazując, że: *„dokumenty wytworzone przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej objęte wnioskiem informacyjnym w niniejszej sprawie nie stanowią informacji publicznej. Są to bowiem dokumenty o charakterze roboczym, odformalizowanym, a więc nie posiadają waloru oficjalności. Jakkolwiek dotyczą one konkretnej sprawy prowadzonej przez Ministra (postępowania wyjaśniającego) i dokumentują sferę faktów dotyczących tego postępowania (m.in. czynności podejmowanych przez organ), to jednak są pozbawione waloru oficjalności. Zostały sporządzone przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej, która jest w tym wypadku ciałem pomocniczym Ministra, zaś efekt jej pracy – protokół końcowy sporządzany jest dla celów wewnętrznych.”* W każdym jednak przypadku protokół jest dostępny dla rzeczoznawcy majątkowego, którego dotyczy postępowanie, gdyż jest on częścią prowadzonego postępowania.

W świetle powyższego każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej w odniesieniu do powyższych zagadnień jest szczegółowo badany. Następnie na podstawie wyników analizy podejmowana jest decyzja w indywidualnej sprawie.

V. W piśmie z dnia 13 stycznia 2020 r. podniesiono również, że brak jest podmiotu, od którego rzeczoznawca majątkowy mógłby domagać się zwrotu poniesionych przez siebie kosztów, w tym kosztów obrońcy z wyboru, kosztów dojazdu i noclegu oraz utraconego zarobku w czasie poświęconym na przygotowanie do posiedzenia.

Z obowiązujących w tym obszarze przepisów wynika, że koszty prowadzonego postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej ponosi Skarb Państwa. Chodzi tu przede wszystkim o koszty wynagrodzenia członków Komisji oraz obrońców z urzędu. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać, że Skarb Państwa będzie również ponosił koszty obrońcy z wyboru w sytuacji, gdy rzeczoznawca majątkowy ma ustawowo

<sup>7)</sup> *ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429)*

<sup>8)</sup> *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 427/17*

zagwarantowane prawo skorzystania z pomocy obrońcy z urzędu. Istnieje także możliwość udzielenia pisemnej odpowiedzi na pytania Komisji. Podkreślić również należy, że postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej dotyczy wyłącznie czynności wykonanych przez rzeczoznawcę majątkowego. W tym kontekście złożenie wyjaśnień odnośnie wykonanych wcześniej czynności zawodowych nie powinno nastęrczać trudności. Sporządzając operat szacunkowym lub inne opracowania i ekspertyzy rzeczoznawca majątkowy powinien dysponować wszelkimi informacjami i dokumentami na temat wycenianej nieruchomości i rynku nieruchomości będącego podstawą wyceny.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w przepisach odnoszących się do zawodów, o których wspomniał Pan Rzecznik w poprzednim piśmie z dnia 6 czerwca 2019 r. (tj. adwokaci, radcowie prawni, notariusze, czy lekarze) ustawodawca przewidział w sprawach nieuregulowanych odesłanie do Kodeksu postępowania karnego<sup>9)</sup>. W związku z powyższym kwestie finansowe zostały inaczej uregulowane, w ten sposób, że koszty postępowania dyscyplinarnego ponoszą osoby dyscyplinarnie ukarane.

W świetle powyższego obecnie obowiązujące rozwiązanie, wynikające z przepisów *u.g.n.* jest korzystniejsze dla rzeczoznawcy majątkowego, bowiem koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Skarb Państwa<sup>10)</sup>. Powyższe koszty, szczegółowo opisane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju<sup>11)</sup>, są niewspółmierne do kosztów, o których mowa w przedmiotowym piśmie.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że osoba wykonująca zawód rzeczoznawcy majątkowego powinna mieć na względzie, że może być poproszona o złożenie wyjaśnień odnośnie wykonanych przez siebie czynności zawodowych przed różnymi organami czy instytucjami.

VI. W odniesieniu do zasygnalizowanej przewlekłości postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, należy podkreślić, że na czas trwania postępowania wpływa wiele czynników.

Skomplikowany charakter oraz wieloetapowość prowadzonych postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej wpływa na termin ich zakończenia. Z przepisów prawa dotyczących postępowań dyscyplinarnych rzeczoznawców majątkowych wynika, że wiele zagadnień podlega uprzedniemu zbadaniu przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji. Zdarza się też, że rzeczoznawcy majątkowi podejmują kroki w celu wydłużenia tego postępowania poprzez np. składanie różnych wniosków dowodowych, zwracanie o zmianę terminu posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, czy też przedłużenie pierwotnie wyznaczonego terminu na zapoznanie się z aktami sprawy i przedstawienie swojego stanowiska w sprawie. Wnioski w tym zakresie najczęściej są uwzględniane. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, Komisja Odpowiedzialności Zawodowej zwraca się do różnych podmiotów i instytucji w celu uzyskania materiału dowodowego umożliwiającego ocenę czynności zawodowych rzeczoznawcy majątkowego. Powyższe okoliczności powodują, że trudno ustalić, kiedy dane postępowanie się zakończy.

Podsumowując należy podkreślić, że rzeczoznawcy majątkowemu przysługuje szereg uprawnień określonych m.in. w przepisach *u.g.n.*, a równocześnie w związku z wykonywanym zawodem spoczywają na

<sup>9)</sup> ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30)

<sup>10)</sup> art. 194 ust. 4 *u.g.n.*

<sup>11)</sup> rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 551, z późn. zm.)

nim także obowiązki. Jednym z tych obowiązków jest składanie wyjaśnień z wykonanych czynności w toku postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jak również konsekwencje w przypadku wykonywania czynności zawodowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma na celu wyeliminowanie niepożądanych zachowań rzeczoznawcy majątkowego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw osoby, wobec której wszczęto postępowanie dyscyplinarne. Wobec powyższego w razie stwierdzenia, że zachodzi potrzeba zmian legislacyjnych w obszarze odpowiedzialności zawodowej, wystąpię ze stosowną nowelizacją przepisów regulujących przedmiotowe zagadnienie.

*z 582 sprawy speculku,*

*Andrzej S. Łoj*