



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