



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 4 (vol. 40), 113–126
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.40-08



Paweł Niewęglowski
dr
Uniwersytet Techniczno-Humanistyczny
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
e-mail: nieweglowski@poczta.onet.eu
ORCID: 0000-0002-6220-0898



Odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego jako funkcjonariusza zaufania publicznego

Streszczenie

Celem pracy jest badanie odpowiedzialności rzeczoznawców majątkowych w zakresie zawodowym, cywilnym i kontraktowym jako funkcjonariusza publicznego. W szczególności przedstawiono pozycję prawną zawodu rzeczoznawcy majątkowego, regulacje prawne, które kształtują jego odpowiedzialność, zagadnienie należytej staranności przy czynnościach z zakresu szacowania praw do nieruchomości. Porównano ten zawód z głównymi zawodami prawniczymi, kwalifikując tę profesję do grupy zawodów prawniczych. W pracy poruszono kwestię realizacji prawa do obrony na tle zawodów prawniczych oraz zastosowano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa. Zakończenie zawiera sugestie autora wraz z propozycjami rozwiązań.

Słowa kluczowe: prawo nieruchomości, nieruchomości, rzeczoznawca majątkowy, odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego

Wprowadzenie

Zawód rzeczoznawcy majątkowego jest uregulowany w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami jako szczególna kompetencja w zakresie określenia wartości praw do nieruchomości. Opinia jest przedstawiona w formie operatu szacunkowego, którego obligatoryjna struktura została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Wykonywanie zawodu rzeczoznawcy wiąże się z obowiązkiem stosowania standardów zawodowych – Powszechnych Krajowych Zasad Wyceny.

Celem artykułu jest zobrazowanie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego jako funkcjonariusza publicznego na tle odpowiedzialności innych zawodów prawniczych i odpowiedzialności kontraktowej. Obszar badania został skoncentrowany na przepisach obowiązującego prawa, poglądach doktryny oraz orzecznictwie sądowym.

Pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego

Pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego jest zdefiniowana w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)¹. Zgodnie z przepisem art. 174 ust. 2 i 3 u.g.n. rzeczoznawcą majątkowym jest osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania wartości praw do nieruchomości, a także maszyn i urządzeń związanych z nieruchomością. Szacowanie praw przyjmuje formę operatu szacunkowego, który pełni funkcję autorskiego dokumentu rzeczoznawcy majątkowego. Rzeczoznawca może jednocześnie sporządzać analizy, opinie, opracowania i ekspertyzy, które nie pełnią funkcji operatu szacunkowego. Poza czynnościami wymienionymi w art. 174 ust. 3 u.g.n. rzeczoznawcy majątkowi nie mogą wykonywać innych czynności z zakresu szacowania wartości nieruchomości. W tym zakresie kompetencje rzeczoznawców zostały znacząco zwiększone poprzez nowelizację w 2003 roku przepisów u.g.n., które zostały rozwinięte na podstawie standardów zawodowych rzeczoznawców majątkowych². Organizacje zawodowe zrzeszające rzeczoznawców określają

1 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.).

2 D. Wilkowska-Kořakowska, *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, s. 133.

w ramach dobrych praktyk zawodowych zasady postępowania przy wykonywaniu czynności zawodowych³.

E. Bończak-Kucharczyk zauważa, że

w przeciwieństwie do regulacji ustawy dotyczących pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości w odniesieniu do rzeczoznawców majątkowych nie mówi się o posiadaniu licencji, ale o uprawnieniach zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości⁴.

Z tego powodu rzeczoznawcy majątkowi mogą wykonywać zawód w ramach indywidualnej działalności gospodarczej, spółki osobowej, stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej. Kształt regulacji art. 174 ust. 7 u.g.n. eliminuje możliwość wykonywania działalności w formie spółki cywilnej⁵, jednakże rzeczoznawca może prowadzić działalność z reprezentantami innych wolnych zawodów, w tym prawniczych. Może pełnić funkcję biegłego sądowego, co pozwala mu na wykonywanie czynności z zakresu szacowania praw do nieruchomości na zlecenie sądu. Rzeczoznawca majątkowy nie może odmówić wykonywania czynności zawodowych jako biegły sądowy, odmowa może spowodować wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Wyjątkiem od reguły usprawiedliwiającym odmowę rzeczoznawcy majątkowego mogą być przesłanki z art. 280 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego⁶ (dalej k.p.c.), art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego⁷ – dalej k.p.k., jak również wystąpienie choroby czy siły wyższej.

Na podobny status prawny rzeczoznawcy jak w przypadku osoby zaufania publicznego wskazuje G. Bieniek⁸. Podobną opinię wyraził SA w Warszawie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 roku⁹, wskazując, że operat szacunkowy powinna

3 Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych opracowała następujące standardy zawodowe: *Wycena dla zabezpieczenia wiarygodności; Wartość rynkowa; Wycena nieruchomości gruntowych ze złożami kopalin objętych własnością nieruchomości gruntowych; Wycena nieruchomości rolnych; Wycena praw do nieruchomości oraz maszyn i urządzeń dla potrzeby sprawozdań finansowych; Określanie wartości ograniczonych praw rzeczowych; Określenie wartości służebności przesyłu i wynagrodzenia za jej ustanowienie oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych* – pfsrm.pl (dostęp 25.05.2021).

4 E. Bończak-Kucharczyk, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX 2021, art. 174.

5 Ibidem.

6 Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.

7 Dz.U. z 2022 r., poz. 1375.

8 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2007, s. 543.

9 Wyrok SA z dnia 29 sierpnia 2007 r., I SA/Wa 873/07, LEX nr 355047.

sporządzić osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia art. 175 ust. 3 u.g.n., który zastrzega, że wszelkie informacje pozyskane przez rzeczoznawcę majątkowego są objęte tajemnicą zawodową. Wyjątkami od tej zasady są sytuacje dotyczące: opinii o prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, postępowania wyjaśniającego z tytułu odpowiedzialności zawodowej, a także orzeczenia kary dyscyplinarnej przez ministra ds. infrastruktury ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (dalej: minister). Obligatoryjne zachowanie tajemnicy zawodowej umieszcza rzeczoznawcę wśród zawodów zaufania publicznego. Przykładem są wyceny nieruchomości wykonywane na rzecz: Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, sądów powszechnych, gospodarczego obrotu nieruchomościami, których odpowiednia jakość i staranność wykonania ma zasadnicze znaczenie.

Ustawodawca zobligował rzeczoznawcę majątkowego do działania ze szczególną starannością, właściwą dla zawodowego charakteru jego działalności zawodowej¹⁰. G. Bieniek wskazuje na brak zastosowania regulacji z art. 355 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny¹¹ (dalej k.c.)¹², która obejmuje ogólną staranność wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Podobne stanowisko zajmuje E. Bończak-Kucharczyk¹³, która definiuje szczególną staranność jako dalej idącą w stosunku do należytej staranności z art. 355 k.c. Z kolei NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2017 roku¹⁴ stwierdza, że zakres odpowiedzialności rzeczoznawcy jest weryfikowany przez pryzmat stopnia jego staranności. Należyta staranność rzeczoznawcy majątkowego jest oparta na weryfikacji księgi wieczystej nieruchomości¹⁵, jej przeznaczenia w planie miejscowym, stanu obciążeń ograniczonymi prawami rzeczowymi, decyzjami, a także doborze odpowiedniej metodyki szacowania, próbki nieruchomości jako podstawy wyceny, wykonania obliczeń, prezentacji wyniku i jego uzasadnienia. Za taką kolejnością postępowania przemawia wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2010 roku¹⁶, który jednoznacznie potwierdza status operatu szacunkowego jako opinii autorskiej rzeczoznawcy o wartości nieruchomości i z tego tytułu podlega kontroli organów prowadzących postępowanie.

10 R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 625.

11 Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.

12 G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce...*, s. 545.

13 E. Bończak-Kucharczyk, w: *Ustawa...*, LEX 2021, art. 174.

14 Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2017 r., II GSK 269/16, LEX nr 2431906.

15 S. Rudnicki, G. Bieniek, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 58 i n.

16 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Lu 56/10, LEX nr 674289.

Przepisy prawa w zakresie odpowiedzialności zawodowej nie regulują sytuacji, w których rzeczoznawca zostanie wprowadzony w błąd przez klienta, przedstawiającego nieprawdziwe informacje i dokumenty dotyczące przedmiotu wyceny. Tego rodzaju sytuacja może mieć miejsce w przypadku szacowania wartości praw do nieruchomości, które nie zostały ujęte w rejestrach publicznych, zbiorach dokumentów lub w przypadku występowania niezgodności dokumentacji z rzeczywistym stanem prawnym. W praktyce wycen nieruchomości rzeczoznawcy majątkowi, zachowując stopień najwyższej staranności, zastrzegają w klauzulach¹⁷ do operatu szacunkowego wszelkie niezgodności i wątpliwości, w których wskazują szczególne okoliczności dotyczące wyceny nieruchomości. Chodzi m.in. o: ograniczone prawa rzeczowe nieujawnione w rejestrach publicznych, prawa i roszczenia osobiste – najem, dzierżawa, użyczenie, pierwokup, *timeshare*, a także decyzje administracyjne dotyczące trwających postępowań przed organami administracji publicznej. Stan prawny, który występuje względem nieruchomości, nieujawniony w publicznych rejestrach i zbiorach dokumentów, ma wpływ na wartość szacowanych praw do nieruchomości. Rzeczoznawca, który zostanie wprowadzony w błąd przez klienta umyślnie lub nieumyślnie, naraża się na zarzut niedbalstwa i brak zachowania należytej staranności. W wyroku SA w Łodzi z dnia 16 stycznia 2014 roku¹⁸ podjęto próbę zdefiniowania wzorca należytej staranności. Wzorcem należytej staranności jest przyjęta staranność z art. 355 k.c. wymagana w stosunkach danego rodzaju, „kreowana na podstawie reguł współżycia społecznego, przepisów prawa, zwyczajów, kodeksów zawodowych, pragmatyk zawodowych”. Postulując na powyższej podstawie wnioski *de lege ferenda*, ustawodawca winien wyłączyć możliwość wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej wobec rzeczoznawcy, który został wprowadzony w błąd przez klienta poprzez zatajenie informacji lub dokumentacji, która ma wpływ na wartość szacowanego prawa. Sekwencyjnie deficyt informacji o stanie prawnym nieruchomości występujący w publicznych rejestrach jest jedną z przyczyn niepoprawności w sporządzeniu operatu szacunkowego. J. Andrzejewski wskazuje na jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty najczęściej skarżące czynności rzeczoznawcy majątkowego¹⁹. W drugiej kolejności są to osoby fizyczne. Najczęściej zarzuty odnoszą się do: niewłaściwego określenia stanu prawnego, ogólnikowego przedstawienia metodyki szacowania, analizy rynku czy niewykorzystania dokumentów dotyczących uzbrojenia terenu. Ministerstwo

17 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 11 i 234), § 56 ust. 3.

18 Wyrok SA z dnia 16 stycznia 2014 r., I ACa 1148/12, LEX nr 1451700.

19 J. Andrzejewski, *Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej*, Sympozjum Wyceny Nieruchomości dla Samorządów 2011, s. 301–304.

Inwestycji i Rozwoju od 1999 roku do 2016 roku opublikowało zestawienie wszczętych i zakończonych spraw z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych²⁰. Większość prowadzonych postępowań kończy się karą zawieszenia uprawnień zawodowych na okres 3 miesięcy, marginalną konsekwencją jest odebranie uprawnień na okres 3 lat lub do czasu ponownego zakończenia egzaminu zawodowego z wynikiem pozytywnym. Analizując te opracowania, można dojść do wniosku, że większość postępowań dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców dotyczy zarzutów niedochowania należytej staranności przy wykonywaniu oszacowań wartości nieruchomości w postępowaniach administracyjnych dla potrzeb: aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, ustalenia odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne czy wartości nieruchomości z tytułu opłat adiacenckich. Błędne informacje o aktualnym stanie prawnym nieruchomości będącej przedmiotem wyceny prowadzą do błędnych założeń, przyjęcia złej metodologii wyceny i błędnej wartości. Z tego powodu rzeczoznawca nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności zawodowej.

Z zawodem rzeczoznawcy majątkowego poza szczególną starannością wiąże się obowiązek udostępnienia rzeczoznawcy przez uprawnione organy państwowe rejestrów i dokumentów, które zostały umieszczone przez ustawodawcę w zamkniętym katalogu art. 155 u.g.n., m.in. wypisów z ewidencji sieci uzbrojenia terenu, map i tabel taksacyjnych, danych z aktów notarialnych czy transakcji spółdzielczych praw do lokali. Na podstawie tych danych rzeczoznawca majątkowy sporządza operat szacunkowy, do którego następnie są załączane kopie, wypisy tych dokumentów i mogą być poddane weryfikacji np. przez sąd w postępowaniu sądowym²¹. Wypisy i wyrisy uzyskane przez rzeczoznawcę ze zbiorów dokumentów są przez jego osobę poświadczane za zgodność z oryginałem własnoręcznym podpisem. W tej kwestii rzeczoznawca również jest traktowany jako funkcjonariusz zaufania publicznego.

Odpowiedzialność zawodowa

Ustawodawca w art. 178 u.g.n. objął odpowiedzialnością zawodową rzeczoznawców majątkowych, którzy nie wypełniają nałożonych obowiązków z art. 175 ust. 1–3. Rzeczoznawcy wykonujący czynnie zawód są zobowiązani m.in. do: przestrzegania przepisów prawa i standardów zawodowych, etyki zawodowej, bezstronności

²⁰ www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/odpowiedzialnosc-zawodowa (dostęp 1.06.2021).

²¹ Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2012 r., II CSK 369/11, LEX nr 1170225.

oraz stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych z wyceny nieruchomości²². W zakresie obowiązku doskonalenia rzeczoznawca w okresie rozliczeniowym ma obowiązek brać czynny udział w szkoleniach, konferencjach lub przygotowaniach publikacji autorskich lub współautorskich z obszaru szacowania i zdobywania określonych punktów²³. Ustawodawca nie kodyfikuje kar za nieprzestrzeganie tego obowiązku w przepisach u.g.n. W opinii autora jest to jedno z najmniejszych przewinień zawodowych, które mogą być sankcjonowane upomnieniem.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 roku²⁴ w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych – (dalej: r.o.r.z.m.) zostały określone m.in. regulamin, organizacja, sposób i tryb postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Z odpowiedzialnością zawodową rzeczoznawcy są związane skutki wymienione w art. 178 ust. 2. u.g.n. Owe skutki są poprzedzone przeprowadzeniem postępowania administracyjnego przez ministra, które bierze początek od postępowania wyjaśniającego przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej (dalej: komisja), powołaną przez ministra. Wynik tego postępowania stanowi podstawę do zastosowania jednej z kar dyscyplinarnych zwartych w art. 178 ust. 2 u.g.n. lub umorzenia postępowania administracyjnego wobec rzeczoznawcy majątkowego przez ministra. Jak wskazuje wyrok NSA z dnia 5 października 2017 roku²⁵, zadaniem komisji jest wyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy. Na podstawie przeprowadzonego postępowania minister orzeka o rodzaju kary. W wyroku NSA z dnia 8 grudnia 2016 roku²⁶ potwierdzono, że wybór rodzaju kary nie może być dowolny i musi być adekwatny do rozmiaru zaniedbań obowiązków, ich skutków dla podmiotu, na którego rzecz były wykonywane czynności z zakresu wyceny nieruchomości, a także do skutków „dla interesu społecznego w związku z utrzymaniem wysokiego zaufania publicznego do tego zawodu”. Dodatkowym kryterium przy wyborze rodzaju kary może być ocena postawy osobistej rzeczoznawcy majątkowego w związku z prowadzonym postępowaniem odpowiedzialności

22 H. Walczewski, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015, s. 35.

23 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), dalej: r.d.k.

24 Dz.U. z 2019 r., poz. 981.

25 Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277.

26 Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., II GSK 1881/15, LEX nr 2205843. Podobnie wyrok WSA z dnia 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300.

zawodowej²⁷. Z powyższego wynika, że odpowiedzialność rzeczoznawcy jest oparta na dwóch trybach: wyjaśnieniu okoliczności sprawy, a następnie wydaniu przez ministra decyzji o zastosowaniu kary dyscyplinarnej z art. 178 ust. 2 u.g.n lub umorzeniu postępowania. Porównując postępowanie dyscyplinarne rzeczoznawców majątkowych z innymi postępowaniami wśród prawniczych zawodów zaufania publicznego: adwokatów,²⁸ radców prawnych²⁹, notariuszy³⁰, komorników sądowych³¹, autor stoi na stanowisku, że zawód rzeczoznawcy majątkowego w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest jednakowo traktowany. Autor podziela opinię M. Pietkiewicz³², iż rzeczoznawcy majątkowi są „gorzej” traktowani w kwestii odpowiedzialności zawodowej od innych zawodów zaufania publicznego. W typowych zawodach prawniczych rozpoznanie sprawy następuje przez sądy dyscyplinarne, od których orzeczeń przysługuje odwołanie do wyższego sądu dyscyplinarnego. Odwołanie od orzeczeń sądu drugiej instancji wnosi się do Sądu Najwyższego. Sprawy dyscyplinarne wobec komorników sądowych są rozpatrywane przez komisję dyscyplinarne, od których orzeczeń można odwołać się do sądu apelacyjnego. Odwołanie do sądu II instancji wnosi się do Sądu Najwyższego. W przypadku rzeczoznawców majątkowych nie jest prowadzone postępowanie sądowe, lecz administracyjne. Od rozstrzygnięcia postępowania wyjaśniającego przed komisją zależy przedmiot ukarania rzeczoznawcy przez właściwego ministra lub umorzenie postępowania. W przypadku nałożenia kary rzeczoznawca może odwołać się do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako II instancji.

Nietypową kwestią jest ustanowienie obrońcy. W § 11 r.o.r.z.m. stworzono możliwość ustanowienia obrońcy, którym nie musi być profesjonalny pełnomocnik czy rzeczoznawca majątkowy. Odmiennie wygląda sytuacja w przypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszy czy komorników sądowych. Obrońcą może być tylko adwokat, radca prawny lub odpowiednik reprezentowanego zawodu, np. w przypadku komornika inny komornik. Błędy osoby, która nie jest profesjonalnym pełnomocnikiem, mogą obciążyć osobę, wobec której jest prowadzone postępowanie. Postulowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku skorzystania

27 Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2014 r., II GSK 191/13, LEX nr 1485512.

28 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1651 ze zm.), art. 80–88.

29 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.), art. 64–68¹.

30 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.), art. 50–58.

31 Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 850), art. 222–260.

32 M. Pietkiewicz, *Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne*, w: W. Pływaczewski, R. Żróbek, *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, Olsztyn 2016, s. 93–106.

z profesjonalnego obrońcy przy merytorycznej współpracy z innym rzeczoznawcą majątkowym jako profesjonalisty z tej samej dyscypliny zawodowej. Rzeczoznawcy majątkowi jako grupa zawodowa nie posiadają własnego samorządu zawodowego na wzór adwokatów, radców pranych, notariuszy czy komorników sądowych. Jednostką, która mogłaby odgrywać rolę pełnomocnika, poza adwokatem, radcą prawnym, rzeczoznawcą majątkowym, jest stowarzyszenie, do którego należy rzeczoznawca, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne. Za stanowiskiem autora przemawia możliwość reprezentowania rzeczoznawcy, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne, przez profesjonalnego pełnomocnika, w kwestiach merytorycznych wspieranego przez rzeczoznawcę majątkowego. Autor nie wyklucza możliwości osobistej obrony pomimo ustanowienia pełnomocnika³³.

Odpowiedzialność cywilna i kontraktowa

Z odpowiedzialnością zawodową jest związany obowiązek posiadania aktualnego ubezpieczenia OC. Ustawodawca nowelizacją u.g.n w dniu 13 czerwca 2013 roku w art. 175 ust. 4 objął obowiązkiem ubezpieczenia OC przedsiębiorców, którzy zatrudniają rzeczoznawców majątkowych i wykonują czynności na rzecz pracodawcy z zakresu wyceny nieruchomości. Powstaje pytanie, czy rzeczoznawca majątkowy wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy na rzecz pracodawcy powinien posiadać prywatną polisę ubezpieczenia OC dla potrzeb wykonywania zawodu. Może wystarczy polisa OC pracodawcy, która będzie obejmowała szkody wyrządzone przez rzeczoznawców majątkowych w trakcie wykonywania stosunku pracy? Rozwiązanie tego problemu znajduje się w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2019 roku³⁴ w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie czynności rzeczoznawstwa majątkowego (dalej r.o.c.). W § 1 i 2 r.o.c. ustawodawca jednoznacznie uznaje obowiązek posiadania polisy OC przedsiębiorcy zatrudniających rzeczoznawców majątkowych, którzy nie posiadają indywidualnego statusu przedsiębiorcy. Wyrok NSA z dnia 5 marca 2002 roku³⁵ wskazuje, że odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawcy obejmuje okres wykonywania zawodu. Z tego powodu ustawodawca wyłączył szkody z § 2 ust. 3 z zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela.

33 Postanowienie z dnia 30 maja 2019 r., IV KK 140/18, LEX nr 2690956.

34 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 805), § 1 i § 2.

35 Wyrok NSA z dnia 5 marca 2002 r., I SA 1815/00, LEX nr 81673.

Przepisy § 4 obligują rzeczoznawców majątkowych do zawierania ubezpieczeń OC na minimalną kwotę 25 000 euro do jednego zdarzenia lub wszystkich zdarzeń w okresie ubezpieczenia. W porównaniu z innymi zawodami zaufania publicznego – adwokatów³⁶, radców prawnych³⁷ lub notariuszy³⁸ – minimalna kwota sumy gwarancyjnej to 50 000 euro w stosunku do jednego zdarzenia. Wyjątkiem jest komornik sądowy, którego ubezpieczenie wynosi 100 000 euro³⁹. Wartość minimalnej sumy gwarancyjnej ubezpieczenia OC rzeczoznawców majątkowych w kontekście wykonywanych czynności zawodowych sprawia wrażenie zbyt niskiej w przypadku szkody majątkowej powstałej w związku wykonywanymi czynnościami zawodowymi. Szkada majątkowa, której rozmiar będzie przekraczał wartość sumy gwarancyjnej ubezpieczyciela, będzie wywoływała obowiązek rzeczoznawcy do uregulowania różnicy. W opinii autora rzeczoznawca majątkowy jest szczególnym zawodem narażonym na możliwość popełnienia szkody majątkowej. Uzasadnia to przyjęcie fakultatywnego stanowiska, w którym rzeczoznawca może skorzystać z tzw. podwójnego ubezpieczenia OC z tytułu wykonywanego zawodu i prowadzonego przedsiębiorstwa. Potwierdzeniem stanowiska autora jest wyrok SA w Białymstoku z dnia 1 marca 2019 roku⁴⁰:

ubezpieczyciel może odpowiadać za wszystkie zobowiązania do wysokości zobowiązań samego ubezpieczającego, może jednak ustalić w umowie tzw. sumę gwarancyjną, stanowiącą górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela, jak też sumę minimalną, poniżej której nie ponosi odpowiedzialności, a stanowiącą tzw. udział własny ubezpieczającego.

Odminną kwestią jest podstawa powstania zobowiązania. H. Walczewski wskazuje, że wycenę nieruchomości można sporządzić na podstawie umowy, odezwu sądowej lub części innego opracowania⁴¹. W praktyce operaty szacunkowe są wykonywane na podstawie umowy o świadczenie usług na warunkach zlecenia⁴². Jak słusznie podkreśla P. Nazaruk, wszystkie przepisy dotyczące zlecenia znajdują

36 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów (Dz.U. z 2003 r., poz. 2134), § 4.

37 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych (Dz.U. z 2003 r., poz. 2135), § 4.

38 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej notariuszy (Dz.U. z 2003 r., poz. 2148) § 4.

39 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej komorników sądowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1321), § 4.

40 Wyrok SA z dnia 1 marca 2019 r., I ACa 756/18, LEX nr 3030020.

41 H. Walczewski, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości...*, s. 35.

42 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – dalej, k.c. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740), art. 750.

zastosowanie do większości nienazwanych umów o świadczenie usług⁴³. Z kolei D. Wilkowska-Kołodowska wskazuje na możliwość zawarcia umowy o dzieło⁴⁴. Aprobując ten pogląd, należy przyjąć, że operat szacunkowy jest utworem, opinią autorską i podlega ochronie z tytułu prawa autorskiego⁴⁵. W wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2021 roku⁴⁶ stwierdzono, że ocena umowy zawartej przez strony powinna uwzględniać charakter oraz istotę stosunku prawnego, a nie nazwę umowy. Strony umowy mogą ustalić wzajemny stosunek prawny w ramach art. 353¹ k.c. w zakresie: terminu wykonania umowy, odpłatności, przedmiotu i celu wyceny, a także pozyskania informacji, które mogą mieć wpływ na wartość przedmiotu wyceny. Pomimo to cywilistyczne zasady swobody umów w wycenie nieruchomości nie znajdują zastosowania w zakresie wyboru właściwego podejścia, metody, techniki do celu szacowania, także w zakresie wycen sporządzanych dla potrzeb postępowań administracyjnych. W wyroku SN z dnia 24 lutego 2021 roku⁴⁷ potwierdzono, że „artykuł 353¹ k.c. nie rozciąga się na sferę prawa publicznego”.

W przypadku niewłaściwego wykonania umowy przez rzeczoznawcę majątkowego poza odpowiedzialnością zawodową znajdują zastosowanie mechanizmy odpowiedzialności zawarte w art. 471 k.c. G. Stojek stoi na stanowisku, w którym odpowiedzialność kontraktowa nie jest ograniczona do naprawienia szkody z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy⁴⁸. Rzeczoznawca majątkowy jako osoba zaufania publicznego, a zarazem świadcząca usługi szczególnego rodzaju, ma obowiązek w swojej działalności przestrzegać zawartych umów i sporządzać operaty szacunkowe zgodnie z przepisami prawa, standardami zawodowymi i dobrymi praktykami przewidzianymi dla zawodowego charakteru tej profesji. T. Pajor stwierdza, że w przypadku braku zobowiązania nie ma podstaw do odpowiedzialności kontraktowej⁴⁹. Postępowanie rzeczoznawcy majątkowego w zakresie odpowiedzialności kontraktowej należy ocenić przez pryzmat dochowania należytej staranności. W przypadku nieumyślnego zawinienia wystąpi szkoda w postaci niedbalstwa. Każda umowa zobowiązaniowa może określać reguły przyznania odszkodowania z kontraktu lub kar umownych. Na możliwość ustalenia

43 P. Nazaruk, w: J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 750, s. 1297.

44 D. Wilkowska-Kołodowska, *Wycena nieruchomości...*, s. 41.

45 Ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. – dalej u.p.a. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231, z 2020 r. poz. 288), art. 1 ust. 1.

46 Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2021 r., II GSK 1074/18, LEX nr 3120667.

47 Wyrok SN z dnia 24 lutego 2021 r., III CSKP 62/21, LEX nr 3123404.

48 G. Stojek, w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018, art. 471, s. 831.

49 T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 42.

wartości szkody w zakresie zwykłych skutków lub utraconych zysków wskazuje H. Walczewski⁵⁰. Ponadto strony mogą ustalić odszkodowanie zryczałtowane, którego górna wysokość jest ustalona w umowie. Z kolei G. Stojek zauważa pakiet uprawnień po stronie zlecającego wycenę nieruchomości, m.in.: powstrzymanie się ze spełnieniem świadczenia (art. 488 i 490 k.c.), odstąpienie od umowy (art. 491–492¹ k.c.), roszczenie o zwrot spełnionego świadczenia (art. 494 k.c.), a także żądanie usunięcia wady (art. 561 k.c.)⁵¹. Odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego za wykonywane czynności może dotyczyć zobowiązania z tytułu osiągniętego rezultatu lub starannego działania. W każdym z tych zobowiązań rzeczoznawca majątkowy występuje w dwóch rolach – jako profesjonalista i funkcjonariusz publiczny zobowiązany do zachowania należytej staranności.

Wnioski

Profesja rzeczoznawcy majątkowego jest szczególnym zawodem, który *sensu largo* można zakwalifikować do zawodów prawniczych. Specyfika wyraża się w określeniu wartości praw majątkowych do nieruchomości, niezbędnych w obrocie publiczno-prywatnym. Ta funkcja wymaga zachowania szczególnej staranności, ponieważ określona wartość praw ma wpływ na prawa i obowiązki osób, do których odnosi się treść operatu szacunkowego. Niedbalstwo, lekkomyślność, niezachowanie metodyki wyceny czy umyślne poświadczenie nieprawdy w opinii o wartości nieruchomości powoduje następstwo wszczęcia postępowania administracyjnego, a nawet karnego z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Konkludując, rzeczoznawstwo majątkowe w zestawieniu z zawodami prawniczymi nie jest jednakowo traktowane. Za tym stanowiskiem przemawia w szczególności to, że w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej postępowanie jest prowadzone w trybie administracyjnym, a w przypadku pozostałych zawodów prawniczych toczy się w trybie sądów dyscyplinarnych, od których orzeczeń przysługuje odwołanie do wyższego sądu dyscyplinarnego, a później Sądu Najwyższego. Postępowanie wyjaśniające jest prowadzone przez komisję powołaną przez ministra, której rezultatem działalności jest określenie stopnia odpowiedzialności rzeczoznawcy majątkowego, zaproponowanie sankcji karnej lub umorzenie postępowania. Każdy z prawniczych zawodów zaufania publicznego jest reprezentowany przez samorząd zawodowy, kształtujący kwestie odpowiedzialności zawodowej. W przypadku rzeczoznawstwa majątkowego o wymiarze kary decyduje organ

50 H. Walczewski, w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości...*, s. 37.

51 G. Stojek, w: M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 833.

kolegialny powołany przez właściwego ministra. Kryteria tego powołania nie zostały szczegółowo określone w przepisach r.o.r.z.m. Wątpliwości budzi kwestia zasad wyboru składu komisji i braku szczegółowo określonego kryterium doświadczenia zawodowego poszczególnych członków komisji, którzy w pośredni sposób decydują o odpowiedzialności i ewentualnym stopniu winy rzeczoznawcy majątkowego. Komisja wyrokuje o wymiarze kary, którą administracyjnie nakłada właściwy minister. Sugestią autora jest określenie minimalnych wymogów doświadczenia zawodowego w zakresie wyceny nieruchomości dla poszczególnych członków komisji: przewodniczącego – 15 lat, jego zastępcy – 15 lat i 10 lat dla pozostałych członków. Modyfikacja pozwoli na wykwalifikowane i specjalistyczne przeprowadzenie czynności sprawdzających, ocenę stopnia winy, skierowanie wniosku do ministra z propozycją rodzaju i wymiaru kary. Ponadto obligatoryjne wprowadzenie profesjonalnego pełnomocnika w postaci adwokata lub racy prawnego przy merytorycznym udziale rzeczoznawcy majątkowego zabezpieczy interesy rzeczoznawcy podczas prowadzonego postępowania.

Odpowiedzialność cywilna koresponduje z kontraktową w wycenie nieruchomości. Porównując poziomy minimalnych kwot ubezpieczenia OC z tytułu wykonywanej działalności zawodowej zawodów prawniczych suma minimalnej polisy OC rzeczoznawcy majątkowego jest rażąco niska w porównaniu do odpowiedzialności cywilnej. Warto również zwrócić uwagę na nieobjęcie szkód polegających na zapłacie kar umownych z zawodowego OC rzeczoznawcy. Pomimo to autor postuluje wprowadzanie ubezpieczenia w wariancie *all risk*, które przejmie dwie funkcje: obowiązkowego OC rzeczoznawcy z zakresu odpowiedzialności cywilnej, a także odpowiedzialności kontraktowej z minimalną sumą ubezpieczenia na poziomie 100 000 euro. Zmiana zabezpieczy roszczenia majątkowe podmiotów poszkodowanych z tytułu działalności rzeczoznawcy na podobnym poziomie jak w przypadku komorników sądowych.

Bibliografia

- Andrzejewski J. *Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej*, Symposium Wyceny Nieruchomości dla Samorządów 2011.
- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2007.
- Bończak-Kucharczyk E., w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Nazaruk P., w: J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982.

- Pietkiewicz M., *Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne*, w: W. Pływaczewski, R. Żróbek (red.), *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, Olsztyn 2016.
- Rudnicki S., Bieniek G., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Stojek G., w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018.
- Walczewski H., w: J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015.
- Wilkowska-Kołąkowska D., *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012.

Liability of a property appraiser as an officer of public trust

Abstract

The aim of this work is to investigate the liability of property appraisers in the professional, civil and contractual scope as public officials. In particular, the author presents the legal position of the profession of a property appraiser, legal regulations that shape their liability and the issue of due diligence in activities related to the valuation of rights to real estate. In his work, the author focused on a comparison of this role with the main legal professions in the above-mentioned scope, qualifying property appraisers to the group of legal professions. The work deals with the implementation of the right to defense against the background of the legal profession. The conclusion presents the author's suggestions along with proposed solutions.

Keywords: real estate law, property, real estate appraiser, property appraiser liability

CYTOWANIE

Niewęglowski P., *Odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego jako funkcjonariusza zaufania publicznego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 4 (vol. 40), 113–126, DOI: 10.18276/ais.2022.40-08.