UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI

W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

mgr Norbert Krystian Gesek

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA ZAWODU RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO W POLSCE

Rozprawa doktorska napisana
w Katedrze Prawa Administracyjnego
i Nauk o Bezpieczeństwie
pod kierunkiem naukowym
dr. hab. Jarosława Dobkowskiego, prof. UWM

Olsztyn 2023

SPIS TREŚCI

Wstęp ……...…….. 4

ROZDZIAŁ I
RZECZOZNAWSTWO MAJĄTKOWE
JAKO PRZEDMIOT REGULACJI
ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ

1.1. Geneza i prawne kształtowanie się rzeczoznawstwa majątkowego ……...… 10
1.2. Światowe koncepcje regulacji prawnej wykonywania
rzeczoznawstwa majątkowego ..…….…….……...… 12
1.3. Ewolucja podstaw prawnych wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego
w Polsce …….…… 27

ROZDZIAŁ II
RZECZOZNAWSTWO MAJĄTKOWE JAKO ZAWÓD

2.1. Pojęcie zawodu ……....……. 43
2.2. Tytuł zawodowy rzeczoznawcy majątkowego ……..……. 60
2.3. Akty kwalifikacyjne uprawniające do wykonywania zawodu rzeczoznawcy
majątkowego ……..……...……. 75

ROZDZIAŁ III
RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY
JAKO CZŁONEK ORGANIZACJI ZAWODOWEJ

3.1. Funkcje organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych i charakter
członkostwa ……..…….…… 84
3.2. Udział organizacji zawodowych w procesach standaryzacyjnych ……..……... 96
3.3. Kontrola wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez organizacje
zawodowe …….……...…...……..... 106

ROZDZIAŁ IV

RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY

JAKO PRZEDSIĘBIORCA

4.1. Rzeczoznawca majątkowy jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą ……..……..……... 126

4.2. Rzeczoznawca majątkowy jako partner w spółce partnerskiej ……..... 133

4.3. Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w warunkach konkurencji ……...…. 140

ROZDZIAŁ V

RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY

JAKO OSOBA ZATRUDNIONA

5.1. Rzeczoznawca majątkowy jako pracownik sektora prywatnego ……..……... 155

5.2. Rzeczoznawca majątkowy jako pracownik sektora publicznego ……...…. 164

5.3. Kierownictwo pracodawcy a samodzielność rzeczoznawcy majątkowego …..…176

ROZDZIAŁ VI

RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY

JAKO OSOBA POSIADAJĄCA WIADOMOŚCI SPECJALNE

6.1. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły sądowy ……...…… 189

6.2. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły skarbowy ……..……..……. 205

6.3. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły w postępowaniu administracyjnym …..... 214

Wnioski i konstatacje końcowe ……..……..……..…….. 238

Bibliografia ……..……..……. 244

Streszczenie ……..……..……. 265

Summary ……..……..……. 267

WSTĘP

Zawód rzeczoznawcy majątkowego ma znaczący wpływ na realizację zasady adekwatności w sferze szeroko rozumianego obrotu w stosunkach cywilnoprawnych i stosunkach administracyjnoprawnych. Adekwatności, rozumianej jako wyraz ekwiwalentności, tj. wyceny rzeczy odpowiadającej aktualnym uwarunkowaniom prawno-rynkowym, która ma znaczenie nie tylko w zakresie obrotu prawno-ekonomicznego, ale przede wszystkim w sferze ograniczenia albo pozbawienia prawa własności jednostki przez korporację publicznoprawną – państwo albo samorząd terytorialny. Ta ostatnia sfera stosunków prawnych, charakteryzujących się ich jednostronnością i wykorzystaniem władztwa administracyjnego, stanowi kluczowe pole do aktywności tego zawodu. Bez odpowiednio uregulowanego prawnie zawodu rzeczoznawcy istnieje ryzyko, że jednostka, której przysługujące prawo własności doznało ograniczenia albo jednostronnego przeniesienia, doświadczy nieadekwatnego odszkodowania. Jest to ta płaszczyzna relacji relewantnych prawnie, na których rola rzeczoznawcy odgrywa tak istotne znaczenie.

Analiza dotychczasowego dorobku piśmiennictwa w tym obszarze pozwala stwierdzić, że w ciągu ostatnich 20. lat nie odnotowano żadnej pracy promocyjnej (rozprawy doktorskiej, czy habilitacyjnej) poświęconej całościowemu ujęciu tematu zawodu rzeczoznawcy majątkowego w aspekcie administracyjnoprawnym. Nie ma też w tym zakresie monografii naukowych, tematycznych opracowań zbiorowych, czy szerszych studiów. Dotychczasowe autorskie opracowania poruszały głównie kwestie związane z technicznymi uwarunkowaniami wykonywania tego zawodu (np. R. Cymerman, A. Hopfer). Szerszą tematyką zawodów rynku nieruchomości zajmowali się jedynie S. Kalus czy też J. Jaworski. Na literaturę przedmiotu składa się łącznie kilkanaście artykułów i rozdziałów w pracach zwartych, przede wszystkim obejmujących komentarze do ustawy o gospodarce nieruchomościami. W obiegu naukowym jest to też niekiedy materia podręcznikowa. Zdecydowana większość piśmiennictwa jest poświęcona samemu szacowaniu nieruchomości.

W kontekście zawodu, rozumianego *sensu largo*, uwagę należy zwrócić na publikacje K. Wojtczak, która stosunkowo kompletnie i w sposób całościowy traktuje na płaszczyźnie prawa administracyjnego problematykę zawodu, jego wolności i reglamentacji. Autorka zebrała w swojej pracy polski i europejski dorobek naukowy,

wyczerpująco przedstawiając problematykę zawodu w ogóle.

Tematyka regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego w świetle prawa administracyjnego pozostaje zatem aktualna. Występuje obiektywny deficyt tego tematu, zarówno od strony teoretyczno-prawnej, jak i na płaszczyźnie prawno-empirycznej. Ramy każdej pracy doktorskiej są ograniczone, dlatego w zagadnieniu naukowym zakłada się przede wszystkim wyeksponowanie aspektów regulacyjnych polskiego prawa administracyjnego.

Celem tej pracy jest analiza administracyjnoprawnej regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Polsce.

Mając do wyboru takie alternatywne kategorie opisujące pozycję rzeczoznawcy majątkowego w prawie administracyjnym jak: sytuacja administracyjnoprawna czy status administracyjnoprawny wydaje się, że płaszczyzna regulacyjna prawa administracyjnego odda wszystkie niezbędne elementy obowiązującego porządku prawnego i pozwoli poczynić ustalenia naukowe zarówno na gruncie prawa administracyjnego materialnego, jak i prawa administracyjnego procesowego, a po części także prawa administracyjnego ustrojowego. Zagadnienie ma swoje aspekty w tych działach prawa administracyjnego, choć także w innych dyscyplinach nauk prawnych. Celem pracy będzie przy tym względnie kompleksowe przeanalizowanie administracyjnoprawnej regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Polsce.

Prawidłowe wykonywanie czynności zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych zabezpiecza jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych – prawo własności. Z tego względu istnieje potrzeba sporządzania rzetelnych operatów szacunkowych, a co nader istotne funkcjonowanie określonych procedur ich weryfikacji. Obecna regulacja w tym zakresie wydaje się być niewystarczająca. Obecnie, nieprzerwanie trwają dyskusje nad należytym wykonywaniem rzeczoznawstwa majątkowego.

W związku z tak zarysowanym celem pracy postawiono tezę, że polskie prawo administracyjne nie stwarza właściwych warunków do prawidłowego wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego na płaszczyźnie wyceny nieruchomości i obrotu gospodarczego.

Osiągnięcie celu głównego będzie wymagało analizy następujących problemów badawczych:

1. Czy określenie wszystkich warunków wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez ich ścisłą regulację administracyjnoprawną jest w ogóle możliwe?
2. Jakie są granice administracyjnoprawnej regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego?
3. Czy funkcje rzeczoznawcy majątkowego są odpowiednio wyznaczone i uregulowane w prawie administracyjnym?
4. Czy tytuł zawodowy rzeczoznawcy majątkowego daje rękojmię należytego wykonywania czynności szacowania?
5. Czy przerwanie docelowej budowy samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych było właściwe?
6. Czy deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego przyniosła zakładane efekty na płaszczyźnie wyceny nieruchomości i obrotu gospodarczego?
7. Czy nadzór państwa nad działalnością rzeczoznawców majątkowych jest skuteczny?
8. Czy „standaryzacja" może wyjść poza kwestie metodyki sporządzania wyceny?
9. Czy w warunkach „uspołecznienia" kontroli wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego powinna powstać odrębna i kompleksowa procedura weryfikacji operatu szacunkowego oraz jaki jest charakter prawny opinii o wartości nieruchomości?
10. Czy polskie prawo administracyjne stwarza możliwości profesjonalizacji (zawodowej i etycznej) rzeczoznawców majątkowych?

Przechodząc do planowanych metod badawczych należy podkreślić, że praca oparta została przede wszystkim na metodzie dogmatyczno-prawnej i studiach literatury. Analizie poddane były przede wszystkim przepisy prawa administracyjnego, poglądy piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwo sądowe.

W pewnym zakresie wykorzystano metodę porównawczo-prawna. Miało miejsce w odniesieniu do zagadnień związanych z modelami wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w innych państwach, na płaszczyźnie zagadnień wykonywania działalności gospodarczej w tym zakresie oraz określenia ogólnych ram prawnych zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Autor wykorzystał jej zasady także do analizy systemowej regulacji administracyjnoprawnej rzeczoznawstwa majątkowego

w porównaniu z taką regulacją zawodu notariusza i urbanisty jako skrajnych przykładów maksymalnego i minimalnego regulowania zawodów, zwłaszcza w kontekście zawodów zaufania publicznego i zawodów regulowanych.

W pracy zastosowanie miała również częściowo metoda historyczno-prawna, głównie z uwagi na fakt, że problematyka badawcza miała swoje źródło w okresie wcześniejszym, w uchylonych regulacjach administracyjnoprawnych. Odnosiły się do tej problematyki liczne projekty rozwiązań prawnych, które nie były procedowane legislacyjnie. Metoda ta również była przydatna ze względu na ewolucję przepisów prawa administracyjnego dotyczących zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

Wpadkowo wykorzystano metodę prawno-empiryczną. Sprowadził się ten zabieg w zasadzie do analizy rozstrzygnięć o kluczowym znaczeniu dla określenia charakteru prawnego zawodu rzeczoznawcy majątkowego oraz pokazania kontekstu społecznego, w którym funkcjonują określone rozwiązania prawne w oparciu o akty praktyki administracyjnej, materiały niektórych organizacji zrzeszających rzeczoznawców majątkowych i innych podmiotów oraz wyniki badań własnych.

Rozprawa obok wstępu, będzie składa się z 6. rozdziałów, dzielących się na podrozdziały.

W Rozdziale I zatytułowanym: *Rzeczoznawstwo majątkowe jako przedmiot regulacji administracyjnoprawnej* w pierwszym rzędzie skupiono się na wyjaśnieniu genezy rzeczoznawstwa majątkowego w Polsce i świecie. Ponadto zostaną opisane modele wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w innych państwach. W niektórych krajach może to zwykły przedmiot działalności gospodarczej, podejmowanej na zasadach wolności, w innych jest to zawód regulowany, w jeszcze innych jest zaliczony do tzw. wolnych zawodów, a co za tym idzie może być objęty nadzorem samorządu zawodowego. W pracy zaprezentowano wykonywanie rzeczoznawstwa majątkowego w Chinach, gdzie bez wątpienia dane i rozwój technologiczny są głównymi długoterminowymi czynnikami napędzającymi branżę wycen nieruchomości. Ponadto omówiono model regulacji prawej rzeczoznawstwa w Wielkiej Brytanii, w której obowiązuje porządek prawny *cammon law*, charakteryzujący się tworzeniem prawa na zasadzie precedensu. Republika Federalna Niemiec to z kolei przykład państwa kultury europejskiej, w którym funkcjonuje porządkiem prawa stanowionego. Wskazać tu też trzeba na doświadczenia tych państw, w których nastąpiła daleko idąca informatyzacja czynności i podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: jakie są w rzeczoznawstwie majątkowym niezbędne zasoby autonomii

człowieka, a na ile może człowieka wyręczyć algorytm w tym procesie. Ponadto w tym rozdziale przedstawione zostanie kształtowanie się podstaw prawnych i regulacji prawnej wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w Polsce.

W Rozdziale II noszącym tytuł: *Rzeczoznawstwo majątkowe jako zawód* w pierwszej kolejności omówiono pojęcie zawodu. W polskim prawodawstwie brak jest legalnej definicji zawodu. W literaturze zaś pojęcie to nie zostało zdefiniowane w sposób jednoznaczny. Mimo braku definicji ustawowej „zawodu" spotkać można określenia wielu konkretnych zawodów. Zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie: czym się różni „zawód" od „specjalności", „klas działalności społeczno-gospodarczej", „dziedzin działalności gospodarczej". W dalszej kolejności będzie poruszona kwestia tytułu zawodowego, a zwłaszcza tytułu zawodowego rzeczoznawcy majątkowego i podejmę próbę odpowiedzi na pytanie: czy jest to przejaw profesjonalizacji działalności i rękojmia wykonywania jej w należyty sposób. Zostaną omówione także akty kwalifikacyjne uprawniające do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, rozumiane w teorii prawa administracyjnego jako tzw. rozstrzygnięcie intelektualne. Dochodzą do tego różnego rodzaju niepaństwowe certyfikaty i świadectwa.

Rozdział III pt. *Rzeczoznawca majątkowy jako członek organizacji zawodowej* poświęcono przede wszystkim charakterowi członkostwa w organizacji zrzeszającej rzeczoznawców majątkowych i funkcji tych organizacji. Poruszona zostanie tematyka udziału organizacji zawodowych w procesach standaryzacyjnych. W końcowej części tego Rozdziału przedstawiona zostanie instytucja kontroli wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez wspomniane organizacje, a w tym ocena prawidłowości operatu szacunkowego.

Rzeczoznawca majątkowy jako przedsiębiorca to przedmiot Rozdziału IV**.** W jego treści omówiono formy prawno-organizacyjne wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Rzeczoznawca majątkowy może być osobą fizyczną prowadzącą samodzielną działalność gospodarczą lub w ramach spółki cywilnej, ale może być też partnerem w spółce partnerskiej. W tych zakresach jest objęty regulacją prawa administracyjnego gospodarczego. Istotnym problemem regulacji pozostaje wyważenie pomiędzy konkurencyjnością wykonywania działalności gospodarczej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego a należytym wykonywaniem zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

W rozdziale V noszącym tytuł: *Rzeczoznawca majątkowy jako osoba zatrudniona* zbadano sytuację rzeczoznawcy majątkowego jako pracownika urzędu administracji publicznej, którego wskazania choć nie będą opiniami biegłego, to będą ekspertyzami przedstawiciela organu administracji publicznej stanowiącymi materiały urzędowe. Porównano to z sytuacją rzeczoznawcy majątkowego jako pracownika sektora prywatnego. W jednym i drugim przypadku kluczowe pytanie dotyczy zasad wykonywania pracy pod kierownictwem pracodawcy, a w tym kwestia: jak daleko przełożony może ingerować w wykonywanie czynności pracowniczych dokonywanych przez rzeczoznawcę majątkowego i w tym kontekście problem: czy prawno-administracyjna regulacja zawodu rzeczoznawcy nie powinna objąć także ochrony rzeczoznawcy przed poleceniami pracodawcy co do istoty, na wzór pragmatyk urzędniczych.

Celem Rozdziału VI o intytulacji: *Rzeczoznawca majątkowy jako osoba posiadająca wiadomości specjalne* jest omówienie sytuacji prawnej rzeczoznawcy majątkowego jako biegłego w postępowaniu przed sądem oraz w procedurach administracyjnych i podatkowych i kwestii oceny ich opinii przez właściwe organy. Sądy powszechne bowiem oceniają operaty szacunkowe zgodnie z zasadą swobodnej oceny w całokształcie dowodów, organy administracji publicznej i organy podatkowe w wykonaniu wyroków sądów administracyjnych dokonują zaś weryfikacji formalnej i niejednokrotnie oceny merytorycznej. Pytaniem pozostaje także kwestia: jaki charakter ma operat szacunkowy uzyskany przed wszczęciem odpowiedniego postępowania: opinia prywatna czy materiał w sprawie, który organ bierze pod uwagę z urzędu.

ROZDZIAŁ I
RZECZOZNAWSTWO MAJĄTKOWE JAKO PRZEDMIOT REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ

1.1. Geneza i prawne kształtowanie się rzeczoznawstwa majątkowego

Genezy zawodu rzeczoznawcy majątkowego należy doszukiwać się w rzymskim prawie prywatnym [1], podobnie jak zagadnień dotyczących wielu instytucji prawa rzeczowego, które biorą swój początek w prawie rzymskim (np. własność)[2].

W prawie rzymskim przyjęto bowiem podział rzeczy na ruchomości (*res mobiles*) i na nieruchomości *(res immobiles*). Podział ten występował już w prawach antycznych, np. w prawie greckim. W prawie rzymskim nie miał on wielkiego znaczenia, ale były odrębne terminy do zasiedzenia (jeden rok dla ruchomości, dwa lata dla nieruchomości), czy też odrębne interdykty posesoryjne. Wskazany podział zyska na znaczeniu dopiero w późniejszych systemach prawnych[3].

Jak twierdzą M. Kuryłowicz i A. Wileński „nieruchomości (*res immobiles, immobilia*) według prawa rzymskiego były to grunty i wszystko, co trwale z gruntem związane w sposób naturalny lub sztuczny”[4].

W społeczeństwie antycznego Rzymu ważną rolę odgrywali *Agrimensores*, czyli mierniczy gruntów, geometrzy[5]. Jat twierdzi B. Sitek „(…) brali udział w pracach przy zakładaniu miast, posadowieni budynków publicznych i prywatnych, wytaczaniu dróg (…). Od ich pracy, wiedzy i dokładności przeprowadzonych pomiarów zależał stan majątkowy i bezpieczeństwo państwa (…), a także osób prywatnych. Błędy czy wszelkiego rodzaju nieprawidłowości popełnione przez *agrimensores*, zwłaszcza te zawinione, mogły przyczynić się do powstania szkody, a w konsekwencji do ich

[1] M. Paradowski, *Zawód rzeczoznawcy majątkowego w Polsce i na świecie,* [w:] *Własność w systemie prawa*, red. D. Fleszer, M. Gurdek, Ł. Strzępek, Sosnowiec 2017, s. 109.
[2] M. Paradowski, *Wybrane instytucje prawa rzymskiego*, „Nieruchomości”, 2012, nr 7-8, s. 12 i nast.
[3] W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, Toruń 1994, s. 129.
[4] M. Kuryłowicz, A. Wileński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 116.
[5] B. Sitek, *Odpowiedzialność ‘Agrimensores’ a odpowiedzialność geodetów*, „Zeszyty Prawnicze”, 2014, Nr 14.2, s. 123.

odpowiedzialności cywilnej czy karnej”[6].

Zgodzić się można zatem z M. Paradowskim, że w okresie obowiązywania prawa rzymskiego przedmiotem wyceny były przede wszystkim budynki oraz grunty, a wraz z rozkwitem gospodarki towarowo – pieniężnej, rozwojem handlu oraz wymiany gospodarczej, wycena nieruchomości musiała zyskać na znaczeniu. Jak podnosi M. Paradowski wskazują na to rozwiązania makroekonomiczne okresu średniowiecza, oświecenia, państwa prawnego oraz współczesnego kapitalizmu[7].

Wraz z rozwojem współczesnego rynku nieruchomości zaczęły powstawać w poszczególnych krajach podmioty zajmujące się szacowaniem nieruchomości. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych instytucje krajowe zajmujące się wycenami nieruchomości opracowały i ogłosiły standardy praktyk zawodowych dla swoich członków. W niektórych z nich wprowadzono również kodeksy etyki zawodowej. Regulacje zawarte we wskazanych standardach łączyły kwestie wykonywania zawodu z praktycznymi potrzebami rynku. W niektórych krajach niektóre rozwiązania regulacyjne zostały częściowo włączone do krajowych przepisów. Część organizacji zawodowych zajmujących się wyceną, stworzyła procedury egzekwowania standardów lub powiązanych z nimi przepisów etyki zawodowej. Przykładowo amerykańskie standardy rachunkowości zostały zreorganizowane na początku lat siedemdziesiątych, choć proponowane zmiany nie zostały przyjęte. W tym samym czasie podobne wysiłki podjęto w Wielkiej Brytanii. Królewski Instytut Dyplomowanych Rzeczoznawców (*Royal Institution of Chartered Surveyors*) stworzył Komitet ds. Standardów Wyceny Zasobów (AVSC) w celu opracowania tych kwestii[8].

Do początku lat 90. XX wieku podejściem do rozwoju wyceny jako zawodu zajmowano się w dużej mierze na szczeblu krajowym. Regulacje międzynarodowe pozostawały początkowo poza kręgiem zainteresowania, choć między różnymi państwami istniało wiele podobieństw dotyczących kwestii wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, w szczególności: ukończenia odpowiednich studiów, specjalistycznych szkoleń zawodowych, zasad etyki zawodowej[9].

Efektem zainteresowania współpracą zawodową w zakresie szacowania nieruchomości na szczeblu międzynarodowym jest powstanie Międzynarodowej Rady

[6] *Ibidem*.
[7] M. Paradowski, *op. cit*., s. 109.
[8] www.ivsc.org.
[9] M. Paradowski, *op. cit*., s. 109.

Standardów Wyceny (*International Valuation Standards Council*). Jest ona organizacją typu non-profit działającą jako podmiot ustanawiający globalne standardy wyceny, stosowane przez rzeczoznawców majątkowych, które mają być gwarancją wysokiego poziomu wykonywania zawodu rzeczoznawcy. Początkowo Międzynarodowa Rada Standardów Wyceny powstała jako Międzynarodowy Komitet Standardów Wyceny Aktywów (*International Assets Valuation Standards Committee*), który został utworzony w 1981 roku w celu opracowania spójnych standardów międzynarodowych. Członkami założycielami były liczne podmioty zawodowe zajmujące się głównie wyceną nieruchomości. Od końca lat 90. zaczęły do niego przystępować organizacje członkowskie zajmujące się wyceną aktywów innych niż nieruchomości. W 1994 r. komitet zmienił nazwę na Międzynarodowy Komitet Standardów Wyceny (*International Valuation Standards Committee*). Po restrukturyzacji komitetu w 2008 roku ponownie zmieniono jej nazwę. Od tego roku instytucja ta nosi nazwę Międzynarodowa Rada Standardów Wyceny (*International Valuation Standards Council).* Organizacje członkowskie akredytują i regulują postępowanie poszczególnych rzeczoznawców, którzy specjalizują się w wycenie wielu różnych rodzajów aktywów i pasywów, takich jak interesy biznesowe, nieruchomości, wartości niematerialne i prawne, wyposażenie kapitałowe i instrumenty finansowe. Międzynarodowa Rada Standardów Wyceny zrzesza około 200 organizacji członkowskich. Członkami tej międzynarodowej Rady są stowarzyszenia zawodowe i instytucje działające w dziedzinie nieruchomości. Głównym celem rady jest opracowywanie Międzynarodowych Standardów Wyceny (*International Valuation Standards*), zapewniających spójność, przejrzystość i zaufanie do wycen na całym świecie[10].

1.2. Światowe koncepcje regulacji prawnej wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego

W obecnych czasach na świecie przybiera na sile proces gospodarczej globalizacji. Można go zaobserwować także na płaszczyźnie rynku nieruchomości. Jego uczestnicy coraz częściej działają na skalę międzynarodową, tym samym powiększając swój majątek w postaci posiadanych nieruchomości, który wielokrotnie poddawany jest

[10] *Ibidem.*

szacowaniu. Wyceny nieruchomości potrzebują instytucje bankowe, finansowe oraz para finansowe. Zajmują się tym w każdym kraju rzeczoznawcy majątkowi. Właśnie rzeczoznawcy majątkowi powinni odgrywać ważną rolę w zapewnieniu bezpiecznego i rzetelnego obrotu na rynku nieruchomości, szczególnie w sytuacji, że współcześnie coraz częściej pojawiają się możliwości wynikające ze stosowania nowych technologii, co może wpływać na model regulacji prawnej zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Na znaczeniu przybiera automatyzacja przetwarzania danych związana z rozwojem technologii informatycznej, a obecnie występujące algorytmy służą do oszacowania wartości nieruchomości.

Z tego względu istnieje potrzeba obiektywnego procesu i standardów szacowania nieruchomości. Temu zjawisku powinno służyć ujednolicanie zasad metodologii i standardów wyceny nieruchomości na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Rzeczoznawcy majątkowi zrzeszają się w różnego rodzaju organizacjach w celu zapewnienia transparentności procedur, promowania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ujednolicania standardów zawodowych. Krajowe organizacje zawodowe rzeczoznawców dążą do pogłębiania kontaktów z przedstawicielami zawodu (organizacjami zawodowymi) na płaszczyźnie międzynarodowej. Obecnie mamy do czynienia ze zjawiskiem harmonizacji zasad działalności rzeczoznawców majątkowych i metod wyceny. Tytułem przykładu w Europie funkcjonuje Europejska Grupa Stowarzyszeń Rzeczoznawców (*European Group of Valuers' Asscociations*), skupiająca wiele stowarzyszeń zawodowych z krajów europejskich. Polską organizacją należąca do tej europejskiej grupy jest Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Głównym zadaniem organizacji jest tworzenie, koordynacja i publikacja standardów wyceny nieruchomości, mających zastosowanie zarówno w krajach członkowskich Unii Europejskiej, jak i w krajach Europy Wschodniej. Europejskie standardy wyceny opracowane przez Europejską Grupę Stowarzyszeń Rzeczoznawców stały się kluczowym elementem europejskiej praktyki w dziedzinie wyceny nieruchomości. Nie są one obligatoryjne, ale zalecane do stosowania jako wskazówki praktyczne, będące wynikiem najlepszych doświadczeń[11].

Niezależnie od podejmowanych prób współpracy na płaszczyźnie europejskiej i międzynarodowej, wykonywanie rzeczoznawstwa majątkowego w poszczególnych

[11] A. Hopfer, S. Źróbek, *Rzeczoznawstwo majątkowe w Polsce i w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2001, s. 67 i n.

krajach różni się wymogami formalnoprawnymi w stosunku do osób wykonujących zawód rzeczoznawcy majątkowego, czy też systemem nadawania uprawnień przedstawicielom tej profesji. Jednocześnie należy stwierdzić, że w niektórych państwach nie ma grupy wykwalifikowanych rzeczoznawców majątkowych wykonujących zawód, ponieważ nie jest wymagane profesjonalne przygotowanie do wyceny nieruchomości.

Generalnie w krajach europejskich, co podnosi A. Hopfer, S. Źróbek, „(…) w praktyce (…) szacowania nieruchomości dokonują członkowie stowarzyszeń różnych zawodów, których działalność związana jest z nieruchomościami. (…) W wielu krajach wydano przepisy i normy prawne, które regulują sposób wyceny nieruchomości, jak np. Wielka Brytania, Dania, Hiszpania, Niemcy (…). W innych krajach przeprowadzania wyceny regulowane jest pośrednio, np. poprzez regulaminy banków i instytucji finansowych”[12]. Z analizy przedstawionej przez tych Autorów wynika, że najczęściej za wycenę nieruchomości odpowiedzialne są poszczególne organizacje zrzeszające przedstawicieli zawodów związanych z rynkiem nieruchomościami, rzadziej instytucje państwowe. Tytułem przykładu zaprezentowano system wyceny nieruchomości w Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz Chinach. Dwa pierwsze państwa, z trzech wymienionych, są przedstawicielami kultury demokratycznej. Chińska Republika Ludowa jest państwem o ustroju socjalistycznym, niemniej jednak charakteryzująca się szybkim tempem rozwoju gospodarczego i ekspansją tego rynku w inne części świata. Należy do najstarszych cywilizacji świata. Jednak we wszystkich tych państwach, niezależnie od ustroju politycznego państwa, mamy do czynienia z zaawansowanym rynkiem sektora związanego z obrotem nieruchomościami.

Rozpoczynając rozważania od rzeczoznawstwa majątkowego w Chinach należy wskazać, że powstanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego (wyceny) w Chińskiej Republice Ludowej[13] datuje się na lata osiemdziesiąte ubiegłego wieku, co było związane z rozpoczęciem w kraju licznych reform ekonomicznych. Jak stwierdza M. Rymarowicz „(…) Profesjonalna wycena składników majątku rozwinęła się początkowo jako wsparcie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi mające

[12] *Ibidem.*

[13] Chińska Republika Ludowa w myśl art. 1 Konstytucji ChRL, jest państwem socjalistycznym pod dyktaturą ludowo-demokratyczną kierowaną przez klasę robotniczą i opartym na sojuszu robotników i chłopów; Konstytucja Chińskiej Republiki Ludowej z dnia 4 grudnia 1982 r.

na celu eliminowanie strat. Wraz z rozszerzeniem zasięgu i skali wyceny, z rozwojem metod i technik wyceny, a także w miarę pogłębiania się wiedzy osób zajmujących się wyceną, czynniki rządowe uświadomiły sobie konieczność powstania zawodu rzeczoznawców majątkowych. (…) zasięg stosowania wyceny rozwinął się od przedsiębiorstw państwowych do prywatnych, od *joint ventures* do restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych różnego typu, zabezpieczeń hipotecznych, dla potrzeb sprawozdań finansowych i ubezpieczeń, nieruchomości"[14].

Należy jednocześnie zaznaczyć, że chińskie prawo określa różne rodzaje własności. Magdalena Łągiewska w następujący sposób opisuje rodzaje własności w Państwie Środka: „(…) w Konstytucji ChRL z 1982 r.[15] w pierwszej kolejności znajduje się odniesienie do tzw. socjalistycznej własności publicznej (…). Zgodnie z treścią art. 12 jest ona nie tylko święta, lecz również nienaruszalna (…). W chińskim systemie prawnym występuje ponadto tzw. własność kolektywów (…), co zostało uregulowane w art. 9-10 Konstytucji ChRL. Innowacyjnym rozwiązaniem wynikającym z nowelizacji konstytucji w 2004 r., było także objęcie ochroną »legalnej własności prywatnej« (…), która odtąd jest nienaruszalna (art. 13 Konstytucji ChRL). Mając na uwadze powyższe można wskazać hierarchię własności obowiązującą w Chinach. Największa ochrona w myśl art. 10 Konstytucji ChRL przewidziana jest dla własności państwowej (…), w dalszej kolejności – własności kolektywnej, najsłabszą pozycję zajmuje własność prywatna. Warto jednocześnie wskazać, komu przysługują poszczególne rodzaje własności: państwowa należy do całego ludu (…), kolektywna jest tworzona przez tzw. masy pracujące danej wsi czy też regionu (…), prywatna należy do obywateli"[16].

Wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Chinach reguluje ustawa o rzeczoznawcach majątkowych ogłoszona 4 października 2000 r.[17]. W myśl art. 1 ustawy osoba cywilna Republiki Chińskiej, która zdała egzamin na rzeczoznawcę majątkowego i posiada certyfikat rzeczoznawcy majątkowego, może pełnić funkcję rzeczoznawcy majątkowego. Egzamin państwowy obejmuje swoim zakresem pięć

[14] M. Rymarowicz, *Zawód rzeczoznawcy wyceny w Chinach*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2014, Nr 2, s. 28.
[15] Tekst nowelizacji Konstytucji ChRL dostępny jest na stronach OZPL: http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/201803/12/content_2049190.htm (dostęp: 20.11.2018).
[16] M. Łągiewska, *Charakterstyka chińskiego prawa cywilnego – wybrane aspekty*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej", 2017, Nr 12, s. 91.
[17] https://law-moj-gov-tw.translate.goog/ENG/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=D0060076&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc

przedmiotów z następujących dziedzin: bankowość, ekonomia, wycena budynków i budowli, oprogramowanie urządzeń elektronicznych [18]. Wykonywanie zawodu wymaga odbycia dwuletniej praktyki zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości, a ponadto uzyskanie licencji rzeczoznawcy majątkowego wydawanej przez właściwy organ samorządu terytorialnego, o czym mowa w art. 5 ustawy o rzeczoznawcach majątkowych. Następnie właściwy organ samorządu zamieszcza stosowne ogłoszenie w Biuletynie Rządowym i przekazuje szczegółowe informacje właściwemu organowi centralnemu (art. 7 ustawy). Ponadto rzeczoznawca majątkowy posiadający licencję na wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego obowiązany jest wstąpić do podmiotu zrzeszającego rzeczoznawców, funkcjonującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Największą organizacją zrzeszającą firmy zajmujące się wycenami oraz skupiającą zarejestrowanych rzeczoznawców, jest utworzone w 1993 roku Chińskie Towarzystwo Oceny (Rzeczoznawców)[19]. Zajmuje się ono wyceną szeroko rozumianego majątku, w tym nieruchomości. Według Z. Biczkowskiego „(…) pewne uznanie może budzić łączne ujęcie (prawne, standardowe, organizacyjne, kontrolne) uprawnień całego spektrum przedmiotów wyceny: od kamieni szlachetnych i biżuterii poprzez nieruchomości oraz papiery wartościowe po aktywa niematerialne" [20]. Stowarzyszenie realizuje następujące cele: regulacja zawodu rzeczoznawców wyceny stosownie do aktualnych regulacji prawnych, uczestnictwo w procesie tworzenia regulacji prawnych w zakresie wyceny, prowadzenie procedury nadawania uprawnień zawodowych dyplomowanego rzeczoznawcy wyceny, doskonalenie zawodowe uprawnionych rzeczoznawców, opiniowanie tworzenia przedstawicielstw firm zagranicznych zajmujących się wyceną. W ramach wykonywanych zadań statutowych Chińskie Towarzystwo Oceny (Rzeczoznawców) kontroluje podmioty zajmujące się szacowaniem oraz działalność zawodową dyplomowanych rzeczoznawców. Ponadto Chińskie Towarzystwo Oceny (Rzeczoznawców) zajmuje się wdrażaniem chińskich standardów zawodowych. W kwietniu 1995 r. opublikowano Kodeks postępowania osób wyceniających mienie, który stwierdza, że „(…) przy wycenie mienia rzeczoznawcy powinni kierować się odpowiednimi przepisami prawa i polityką państwa w tym zakresie, przestrzegając jednocześnie zasady niezależności, obiektywności

[18] M. Rymarowicz, *op. cit.*, s. 28.
[19] *China Appraisal Society* (CAS).
[20] Z. Biczkowski, *Wycena majątku w Chinach*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2004, Nr 3, s. 38.

i sprawiedliwości". Następnie w 1999 r. opublikowano: Kodeks etyki rzeczoznawców wyceny, Kodeks ustawicznego kształcenia rzeczoznawców chińskich oraz Wytyczne w zakresie umów wyceny. W 2001 r. to chińskie stowarzyszenie wydało Standard wyceny wartości niematerialnych, a w roku 2004 zostały wydane Standardy zawodowe – zasady ogólne, Standardy etyki zawodowej – zasady ogólne, Zasady wyceny na potrzeby sprawozdań finansowych oraz Zasady wyceny przedsiębiorstw[21].

Chińskie Towarzystwo Oceny (Rzeczoznawców), zgodnie z art. 3 jego Statutu, jest stowarzyszeniem podlegającym kierownictwu i nadzorowi Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Obywatelskich [22] . Ustrój Towarzystwa przedstawia się następująco: najwyższą władzą stowarzyszenia jest Zgromadzenie Delegatów. Członkowie Zgromadzenia wybierają Radę Komisji, która wybiera następnie Komitet Wykonawczy, prezydenta i wiceprezydenta. Z kolei obsługą administracyjną zajmuje się Sekretarz Generalny, który prowadzi stałe biuro stowarzyszenia (sekretariat) wykonujący zadania w sprawach administracyjnych, członkowskich, procedury nabywania uprawnień, szkoleń, rejestracji osób uprawnionych, jakości wyceny (w tym odpowiedzialności zawodowej), standardów zawodowych, kontaktów zagranicznych, czy też informacji i wydawnictw. Biuro stowarzyszenia posiada rozległą strukturę organizacyjną, na którą składa się kilkanaście departamentów. Jak wskazuje Z. Biczkowski statutowa konstrukcja chińskiego stowarzyszenia świadczy „(…) o jej partyjno–administracyjnej proweniencji i bezpośredniej zależności od administracji rządowej. Niewątpliwym walorem takiego stanu rzeczy jest wysoka sprawność we wprowadzaniu i egzekwowaniu regulacji formalnych i merytorycznych wyceny". Podkreśla, że poziom wyszkolenia osób szacujących w Chinach uzależniony jest dyspozycji władz i tempa wprowadzania stosownych regulacji. [23]. Niemniej jednak rzeczoznawstwo majątkowe stało się jednym z ważnych zawodów usługowych w Chinach, a liczba osób zajmujących się wyceną stopniowo się zwiększa[24], pomimo że sam model regulacji w zakresie wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego określić należy jako scentralizowany.

[21] *Ibidem.*
[22] Zob. I. Szpotakowski, *Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej*, „Białostockie Studia Prawnicze", 2019, Vol. 24, Nr 4, s.197.
[23] Z. Biczkowski, *op.cit.*, s. 38.
[24] W 2004 r. liczba osób zajmujących się wyceną wynosiła ponad trzydzieści tysięcy rzeczoznawców i 3400 firm, M. Rymarowicz, *op. cit.*, s. 28; Obecnie to około 35 tys. osób na koniec czerwca 2018 r., www.cas.org.cn/ENGLISH/IntroductionofCAS/index.htm.

Przykładem państwa europejskiego, w którym funkcjonuje w obrocie gospodarczym zawód rzeczoznawcy majątkowego jest Republika Federalna Niemiec. Jak podkreśla J. Jasiński działalność w zakresie wyceny nieruchomości nie jest prawnie uznana za odrębny zawód, co wynika to z faktu, że funkcjonowanie rzeczoznawców majątkowych w tym kraju, jest kształtowane przez zasadniczo liberalne podejście do gospodarki, w tym do prawnej regulacji grup zawodowych. Pomimo braku prawnego definiowania zawodu, jego praktyczne wykonywanie regulowane jest szeregiem przepisów prawnych dotyczących różnych dziedzin. Regulacje tam obowiązujące można podzielić na trzy grupy: określające kwalifikacje i zasady etyki osoby rzeczoznawcy (eksperta), ustanawiające obowiązki klientów w zakresie korzystania z usług rzeczoznawców, opisujące metodykę wyceny nieruchomości oraz sposób opracowania operatu szacunkowego. Wiele wymagań formalnych stawianych rzeczoznawcom wynika także z bogatego w tym zakresie orzecznictwa sądowego[25].

A. Muczyński przedstawia następujące kategorie rzeczoznawców należące do tej grupy zawodowej[26]:

- rzeczoznawcy wyceny nieruchomości wypełniający funkcje członków terenowych i krajowych komisji rzeczoznawców (*Mitglieder der Gutachterausschüsse*),
- rzeczoznawcy wyceny nieruchomości działający w wolnej praktyce zawodowej (*freie Sachverständige*),
- przysięgli rzeczoznawcy majątkowi (*öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige*),
- rzeczoznawcy wyceny nieruchomości posiadający certyfikat,
- rzeczoznawcy majątkowi posiadający uprawnienia międzynarodowe nadane przez Królewski Instytut Dyplomowanych Rzeczoznawców (*RICS[27]).*

Podobnie według J. Jasińskiego w Niemczech można wyodrębnić pięć grup rzeczoznawców w zakresie wyceny nieruchomości[28]:

- rzeczoznawcy (eksperci) urzędowi (*amtliche Sachverständing*) wchodzący w skład komisji ekspertów do spraw wyceny nieruchomości (*Mitglieder Gutachterausschüsse*),

[25] J. Jasiński, *Zawód rzeczoznawcy majątkowego w Niemczech,* „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego", 2014, Nr 4, s. 33.
[26] A. Muczyński, *Kategorie rzeczoznawców wyceny nieruchomości w Niemczech*, „Wycena: kwartalnik informacyjny rzeczoznawców wyceny nieruchomości", 1999, Nr 3, s. 21 i n.
[27] *Royal Institute of Chartered Surveyors.*
[28] J. Jasiński, *op. cit.*, s. 33.

- rzeczoznawcy (eksperci) urzędowo mianowani–rzeczoznawcy przysięgli (*öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige*),
- rzeczoznawcy (eksperci) powoływani przez organizacje zawodowe, stowarzyszenia rzeczoznawców, organizacje ekspertów (*verbandlich anerkannte Sachverständige*),
- rzeczoznawcy (eksperci) certyfikowani (*zertifizierte Sachverständige*),
- „wolni" rzeczoznawcy (*„freien" Sachverständige*)

Pierwsza grupa rzeczoznawców to członkowie komisji ekspertów do spraw wyceny nieruchomości działają na podstawie § 192 niemieckiego kodeksu budowlanego (*BauGB*)[29]. Komisja ta jest organem kolegialnym i niezależnym od władz lokalnych, funkcjonującym w każdym kraju związkowym na poziomie powiatów (*Landkreis*). Zostały utworzone w celu zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku nieruchomości. Do podstawowych zadań komisji rzeczoznawców należy w szczególności: sporządzanie operatów wyceny nieruchomości gruntowych i zabudowanych, w tym praw do nieruchomości, jeżeli wymagają tego przepisy kodeksu budowlanego (bądź innych ustaw), a ze stosownym wnioskiem wystąpi właściwy urząd lub organ sądowy względnie właściciel albo posiadacz innych praw do nieruchomości jak również prowadzenie zbiorów cen transakcyjnych nieruchomości oraz opracowywanie (ustalanie) i publikowanie informacji rynkowych w postaci tzw. wartości orientacyjnych gruntów i pozostałych danych niezbędnych do wyceny (monitorowanie rynku) [30] . W skład komisji ekspertów wchodzą rzeczoznawcy mianowani (przysięgli) oraz osoby niewykonujące zawodu rzeczoznawcy. Komisje ekspertów składają się z przewodniczącego i dodatkowych honorowych ekspertów, o czym stanowi § 192 niemieckiego kodeksu budowlanego (*BauGB*). Jak podnosi J. Jasiński „(…) Przewodniczącym Komisji ekspertów jest z reguły urzędnik samorządowy (kierownik urzędu katastralnego), który przedstawia propozycje jej składu osobowego uwzględniając specyfikę danego regionu oraz fakt, aby Komisja posiadała ekspertów ze wszystkich istotnych obszarów wyceny nieruchomości. (…) bardzo ważnym kryterium wyboru Komisji jest warunek, żeby jej członkowie odznaczali się nienaganną etyką zawodową"[31]

[29] § 192 Kodeksu budowlanego (*Baugesetzbuch*), Federalny Dziennik Ustaw z 10.11.2017 r., Część I, nr 72, s. 3634 ze zm.
[30] W. Kleiber, *Sammlungamtlicher Texte zur Wertermittlung von Grundstucken in den alten und neuen Bundeslandern, Bundesanzeiger Verlagsges, mbH*, Koln, 1991, [cyt. za:] Muczyński, *op. cit.*, s. 22.
[31] J. Jasiński, *op. cit.*, s. 34.

Druga grupa to rzeczoznawcy z publicznego mianowania - przysięgli rzeczoznawcy majątkowi. D. Wilkowska – Kołakowska stwierdza, że rzeczoznawcą z publicznego mianowania może być osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą osobiście lub w innej formie prawnej, wykonująca wolny zawód lub pozostająca w stosunku pracy, a spełniająca wymogi określone w statucie Izby, sporządzonym na podstawie Wzorcowego Regulaminu Działalności Rzeczoznawców (*Mustersachvertändigenordnung des DIHK vom 21. Juni 2001 – MSVO*) [32] oraz Wytycznych dotyczących wzorcowego regulaminu działalności rzeczoznawców (*Richtlinien zur Mustersachvertändigenordnung des DIHK*)[33]. Znaczącą rolę odgrywają w tym względzie niemieckie izby przemysłowo – handlowe, a więc samorząd gospodarczy. Przepisy regulujące procedurę ubiegania się o uprawnienia rzeczoznawcy mianowanego przysięgłego uregulowane są w ustawie przemysłowej[34] i wytycznymi[35], których materialno-prawną podstawą wydawania jest § 36 tejże ustawy. Kandydat ubiegający się o tytuł rzeczoznawcy musi spełniać odpowiednie wymogi formalne, w tym m.in. legitymować się dyplomem ukończenia szkoły wyższej i praktyką zawodową. Następnie składa on egzamin państwowy przed komisją wyodrębnioną w ramach właściwej terytorialnie Izby Przemysłowo – Handlowej[36], choć mogą to być, w zależności od obowiązującego w danym landzie prawa, inne podmioty np. izby architektów, czy izby rolnicze. Pozytywny wynik egzaminu stanowi podstawę powołania na rzeczoznawcę mianowanego. Akt mianowania [37] stanowi urzędowe potwierdzenie posiadania kwalifikacji w tej dziedzinie, a z tego tytułu rzeczoznawca nie otrzymuje dodatkowych uprawnień, z wyjątkiem pierwszeństwa w pełnieniu funkcji biegłego w postępowaniu cywilnym [38] . Posiadają oni bowiem uprawniania do wykonywania wszelkich wycen, w tym zlecanych przez organy administracji w związku z realizacją przepisów prawa administracyjnego oraz sądy [39] . Zgodnie

[32] Wzorcowy Regulamin Działalności Rzeczoznawców [32] (*Mustersachvertändigenordnung des DIHK vom 21. Juni 2001 – MSVO)* z 21 czerwca 2001 r. wydany przez Komisję ds. Rzeczoznawstwa Zjazdu Niemieckich Izb Przemysłowo – Handlowych z siedzibą w Berlinie.

[33] https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/5537966/2170b70199add9e908808103ad2c7c2a/richtlinien-zur-mustersachverstaendigenordnung-data.pdf

[34] *Gewerbeordnung* (GewO), https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/.

[35] Np. wytyczne w sprawie ubiegania się o uprawnienia rzeczoznawcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Berlinie, *Richtlinien zur Sachverständigenordnung derIHK Berlin*; www.ihk-berlin.de

[36] *Deutsche Industrie – und Handelskammertag*.

[37] Charakter prawny aktu został określony w § 2 pkt 2.1 Wytycznych.

[38] D. Wilkowska-Kołakowska, *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, s. 185.

[39] A. Muczyński, *op. cit.*, s. 22.

z § 404 Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach sądowych powoływani są przysięgli rzeczoznawcy majątkowi [40]. Według J. Jasińskiego [41] funkcjonowanie systemu powoływania tych rzeczoznawców zapewnione jest przede wszystkim przez wspólne uzgodnienia izb gospodarczych i zawodowych, np. wydany przez Federację Niemieckich Izb Przemysłowo - Handlowych „Regulamin powoływania ekspertów (rzeczoznawców) *Mustersachvertändigenordnung (MSVO)*". Ponadto wpływają na to zharmonizowane przepisy administracyjne, ponieważ stosowane przez izby zasady postępowania w zakresie powoływania rzeczoznawców, oparte są na „Zasadach powoływania rzeczoznawców" [42] wydanych przez Instytut Rzeczoznawstwa[43] oraz tworzenie przez izby wspólnych komisji egzaminacyjnych[44].

Odrębną grupę przedstawicieli profesji rzeczoznawców majątkowych tworzą rzeczoznawcy certyfikowani. Rzeczoznawcy ci mogą uzyskać stosowne certyfikaty na podstawie obowiązujących przepisów certyfikacyjnych. Podstawą prowadzenia certyfikacji osobowej jest akredytacja placówek, które są uprawnione do wydawania certyfikatów. Przykładowo w Niemczech uprawnienia w zakresie wydawania certyfikatów rzeczoznawcom majątkowym mają następujące podmioty certyfikacyjne:

1) *Hyp Zert GmbH* - akredytowana jednostka certyfikująca zgodnie z kryterium *DIN EN ISO/IEC 1702*4,

2) *IfS Zert Gmbh* – jednostka posiadająca akredytację Niemieckiej Jednostki Akredytacyjnej (*DAkkS*[45]) zgodnie z normą *DIN EN ISO/IEC 17024*.

Kolejną grupę rzeczoznawców stanowią przedstawiciele zawodu działający w wolnej praktyce zawodowej w stosunku do których brak jest formalnych regulacji. Nie muszą oni posiadać żadnej urzędowej zgody (zezwolenia, licencji) na prowadzenie działalności zawodowej[46]. Mogą oni prowadzić działalność rzeczoznawcy w ramach posiadanego zawodu, prowadzonej działalności gospodarczej, czy też umowy o pracę[47]. W znacznym stopniu przyczynia się to do niejednolitości niemieckiego rynku rzeczoznawców majątkowych[48].

---

[40] *Zivilprozessordnung* (*ZPO*), Federalny Dziennik Ustaw z 5 grudnia 2005 r., Część I, s. 3202 ze zm.
[41] J. Jasiński, *op. cit.*, s. 34.
[42] *Fachlichen Bestellungsvoraussetzungen*.
[43] *Instytut für Sachverständigenwesen*.
[44] *Gemeinsame Fachausschüsse*.
[45] *Deutsche Akkreditierungsstelle*.
[46] A. Hopfer, S. Źróbek, *op. cit.*, 45.
[47] J. Jasiński, *op. cit.*, s. 36.
[48] S. Kłosowski, *Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym, red. R. Brol, B. Bal-Domańska, Wrocław 2013, s. 141.

Na rynku nieruchomości funkcjonują także rzeczoznawcy majątkowi posiadający uprawnienia międzynarodowe, w szczególności wydane przez *RICS*.

Reasumując, w Niemczech działalność w zakresie wyceny nieruchomości nie jest prawnie uznana za odrębny zawód. Brak regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego powoduje również brak legalnej definicji pojęcia rzeczoznawcy. Według J. Jasińskiego rzeczoznawstwo majątkowe w Republice Federalnej Niemiec podlega prawnej regulacji, w zasadzie tylko w części[49]. Regulacją prawną (aktami prawa powszechnie obowiązującego) objęte jest w szczególności wykonywanie zawodu przez rzeczoznawców praktykujących w komisjach ekspertów do spraw wyceny nieruchomości oraz rzeczoznawców mianowanych (przysięgłych) – w zakresie wymaganych kwalifikacji oraz wykonywanych czynności na potrzeby administracji publicznej, czy też sądów. Natomiast akty wewnątrzorganizacyjne stanowione przez podmioty samorządu gospodarczego odnoszą się zasadniczo do postępowania kwalifikacyjnego rzeczoznawców mianowanych.

Wielka Brytania jest ostatnim w wymienionych państw, w odniesieniu do którego zostanie omówiony model regulacji rzeczoznawstwa majątkowego. Zawód rzeczoznawcy majątkowego w Wielkiej Brytanii jest wolny, co należy rozumieć w ten sposób, że nie wymaga uzyskania uprawnień zawodowych nadawanych przez państwo, czy samorząd zawodowy (korporację o charakterze publicznoprawnym). Jak podnosi D. Wilkowska – Kołakowska w tym kraju nie obowiązuje żaden akt prawny prawa powszechnie obowiązującego, który by reglamentował wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego w tym znaczeniu, że działają w Wielkiej Brytanii podmioty prawne, które dbają o wysoki poziom świadczenia usług w zakresie wyceny nieruchomości[50]. Do najbardziej znaczących organizacji zrzeszających rzeczoznawców majątkowych należą Zjednoczone Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych i Licytatorów *(The Incorporated Society of Valuers and Auctioneers)* oraz Królewskie Towarzystwo (Instytut) Dyplomowanych Rzeczoznawców (*The Royal Institution of Chartered Surveyors*), wyróżniające się bogatą tradycją i historią.

[49] J. Jasiński, *op. cit.*, s. 37.
[50] D. Wilkowska - Kołakowska, *op. cit.*, s. 191.

Podstawowe zasady organizacji Królewskiego Towarzystwa Dyplomowanych Rzeczoznawców, cele i zadania określa Przywilej Królewski (*Royal Charter*) [51]. W niniejszym akcie została zawarta delegacja upoważniająca organy Towarzystwa do wprowadzania szczegółowych rozwiązań w formie Statutu (*Bay - Laws*) [52] i Wytycznych (*Regulations*) [53], których przedmiotem regulacji są także zasady przyjmowania kandydatów w poczet członków organizacji. Jak wskazują A. Hopfer, S. Źróbek głównym celem Towarzystwa jest „(…) dbałość o postęp w dziedzinie związanej z szeroko pojmowaną gospodarką przestrzenną poprzez wypełnianie następujących zadań: zapewnienie profesjonalizmu jego członków; śledzenie zapotrzebowania na fachowców oraz troska o programy szkoleniowe do kształcenia odpowiedniej liczby osób o wymaganym poziomie umiejętności; zapewnienie dyplomantom programów szkoleniowych nadzorowanej praktyki przed uzyskaniem pełnych kwalifikacji zawodowych; nadawanie kwalifikacji zawodowych; ustalanie poziomu studiów podyplomowych; ustalanie reguł postępowania i nadzór nad ich przestrzeganiem; (…) utrzymywanie współpracy z odpowiednimi stowarzyszeniami zawodowymi z innych krajów" [54]. Królewskie Towarzystwo Dyplomowanych Rzeczoznawców realizuje cele organizacji przy pomocy swoich organów, których zakres działania i kompetencje określają przepisy Przywileju Królewskiego (*8,9,10 Royal Charter*) oraz Statutu (*B.6 i 8 Bya - Laws*).

W myśl przepisów Przywileju Królewskiego organami Królewskiego Towarzystwa Dyplomowanych Rzeczoznawców są: przewodniczący oraz wiceprzewodniczący, honorowy sekretarz, honorowy skarbnik, rada zarządzająca (*Governing Council*) oraz walne zgromadzenie członków.

Rada Zarządzająca, pełniąca role organu decyzyjnego, kieruje sprawami Królewskiego Towarzystwa Dyplomowanych Rzeczoznawców, do której podstawowych zadań i funkcji należą m.in. (*B6.1.2 Bya-Laws*)[55]: określanie strategii organizacji zgodnie z jej celami statutowymi, określanie wymogów kwalifikacyjnych i etycznych dla kandydatów na członków *RICS* oraz wymogów w zakresie prowadzenia działalności zawodowej przez jej członków. Ponadto Rada Zarządzająca, na mocy

[51] Pierwszy przywilej królewski (*Royal Charter*) został wydany w 1881 r., a uzupełniony aktem *Supplemental Charter of The Royal Institution of Chartered Surveyor*s.
[52] *www.rics.org*
[53] *www.rics.org*
[54] A. Hopfer, S. Źróbek, *op. cit.*, s. 55.
[55] Szerzej D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 192.

upoważnienia zawartego w Statucie, określa zasady postępowania kwalifikacyjnego, w wydawanych przez nią Wytycznych[56]. W myśl przepisów Statutu (*B2.2.1 Bya - Laws*) postępowaniem kwalifikacyjnym zasadniczo objęto osoby ubiegające się o przyjęcie do grona członów dyplomowanych oraz członków niedyplomowanych. tych zasad do postępowania kwalifikacyjnego jest dopuszczana osoba po spełnieniu określonych wymogów, takich jak uzyskanie wyższego wykształcenia i odbycie stosownej praktyki. Postępowanie kończy się egzaminem, a w przypadku wyniku pozytywnego kandydat zostaje przyjęty do grona członków zawodowych (*Professional Members*) i otrzymuje dyplom członka rzeczoznawcy *RICS*.

Na podstawie art. 5 Przywileju Królewskiego[57] D. Wilkowska – Kołakowska wyróżnia następujące grupy członków Towarzystwa:

1) grupę dyplomowanych rzeczoznawców (*Charterd Members*) do której należą członkowie *RICS* (*Fellows*) oraz członkowie zawodowi (*Professional Members*)
2) grupę tzw. innych członków (*other classes of Members*), do której należą: członkowie niedyplomowani (*Non - Chartered Members*) i członkowie honorowi (*Honorary Members*)[58].

Rzeczoznawca z chwilą przyjęcia w poczet członków Królewskiego Towarzystwa Dyplomowanych Rzeczoznawców staje się podmiotem uprawnień i obowiązków organizacyjnych. Członkowie organizacji stanowią niejednorodne gremium o zróżnicowanych uprawnieniach i obowiązkach. Obowiązany jest przestrzegać określonych zasad wykonywania działalności zawodowej, Kodeksu etyki zawodowej[59], ale również ma obowiązek stałego doskonalenia zawodowego. D. Wilkowska – Kołakowska akcentuje, że opracowanie przez organizację zasad wykonywania działalności zawodowej oraz Kodeksy etyki zawodowej jest przejawem władztwa korporacyjnego nad członkami. Zgodnie bowiem z prawem angielskim uprawnienie do wydawania przywołanych regulacji przez organizacje profesjonalne jest jednym ze sposobów stanowienia prawa na podstawie Parlamentu (tzw. ustawodawstwo delegowane) nadaje *RICS* pewne cechy organizacji o charakterze publicznoprawnym.

---

[56] *Assassment of Professional Competence*.
[57] *5 The Chartered Members of the Institution shall be of two classes, namely:*
(1) Fellows
(1) Professonal Members and there shall be two other classes of Members of the Institution, namely:
(3) Non-Chartered Members
(4) Honorary Members And there may also be Attached Classes in accordance with the provisions of the Bye-Laws and/or Regulations.
[58] D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 192.
[59] *Rules of Conduct for Members Version 7 with effect from 2 March 2020*.

Ponadto przejawem władztwa korporacyjnego jest prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec swoich członków oraz stosowanie kar dyscyplinarnych, między innymi takich jak nagana, czy skreślenie z członków organizacji [60]. Organami właściwymi do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego jest Komisja Odpowiedzialności Zawodowej (*Conduct Panel*) oraz Komisja Apelacyjna (*Appeal Board*) – jako organ odwoławczy[61].

Na podstawie przeprowadzonej analizy wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego w omawianych krajach można zauważyć, że model wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w Chińskiej Republice Ludowej różni się od tych obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Panujący w Chińskiej Republice Ludowej ustrój polityczny charakteryzuje się scentralizowanymi uprawnieniami państwa, ich przejawem jest choćby szeroko zakrojona kontrola instytucji państwowych nad zawodową działalnością w zakresie wyceny. W Chinach dominuje państwowy charakter chińskiego stowarzyszenia skupiającego osoby dokonujące wyceny i bezpośredni nadzór Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Obywatelskich nad jego działalnością. Wynika to zapewne z założeń socjalistycznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego w tym kraju, opartej na dominacji sektora państwowego. W Republice Federalnej Niemiec oraz Wielkiej Brytanii zasadniczo wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego nie jest regulowane aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zdecydowanie jest to sfera objęta regulacjami wewnątrzorganizacyjnymi.

Pomimo różnic wynikających ze sposobu regulacji zawodu rzeczoznawcy na świecie, rzetelność wycen nieruchomości jest kwestią szczególnie istotną, co wpływa na pewność obrotu gospodarczego. Współcześnie coraz częściej pojawiają się analizy prezentujące możliwości wynikające ze stosowania nowych technologii, które mają wpływ na byt zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Szczególnie na znaczeniu przybiera automatyzacja przetwarzania danych związana z rozwojem technologii informatycznej. Obecnie występują już algorytmy służące oszacowaniu wartości nieruchomości. Z tego względu profesjonalista powinien posiadać umiejętności do weryfikacji sposobu działania algorytmu stosownie do posiadanej wiedzy i doświadczenia życiowego. Staranność zawodowa powinna skłaniać go krytycznej oceny otrzymanych wyników.

[60] D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 195.
[61] Organy właściwe do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego zostały określone w Statucie (*B5.4.8 Bya - Laws*).

Tytułem przykładu obecnie nad algorytmami sztucznej inteligencji do wyceny nieruchomości trwają prace na Uniwersytecie Warmińsko – - Mazurskim[62]. Według M. Renigier - Biłozor „(…) To co chcemy zrobić ma być znaczącym wsparciem dla rzeczoznawców. Mamy dzisiaj masowy dostęp do olbrzymich zasobów danych, które są trudne do przetworzenia. Zatem rzeczoznawcy potrzebują metod, które pozwolą im przyspieszyć i usprawnić proces wyceny (…)"[63].

Dalszy rozwój naukowo – technologiczny skutkować może głębokimi zmianami w sposobie wykonywania czynności zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego. Stawiać on będzie nowe wyzwania w obszarze przygotowania do wykonywania zawodu oraz etyki zawodowej. Jak stwierdza J. Borowicz „współcześnie wśród kompetencji niezbędnych dla profesjonalnego wykonywania usług zawodowych wskazać należy takie, które określa się mianem cyfrowych. Ponadto wydaje się, że stan rozwiązań technologicznych służących zautomatyzowaniu niektórych czynności realizowanych tradycyjnie przez profesjonalistę nie pozwala dziś zrezygnować z ludzkiego nadzoru i zdolności do interweniowania w czynności automatu" [64] . Z elektronizacją (automatyzacją) mamy do czynienia również w innych obszarach prawnych. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w art. 14 § 1b, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. A zatem pisma generowane automatycznie można „traktować jako szczególny rodzaj pisma w postaci elektronicznej (…). Należy tym terminem obejmować te dokumenty w postaci elektronicznej, które powstają bez bezpośredniego udziału bądź z minimalnym udziałem człowieka w wytworzeniu treści danego dokumentu i są następstwem pobrania i odpowiedniego zestawienia danych przez system teleinformatyczny, w szczególności w oparciu o dane zawarte w publicznych rejestrach bądź podane przez wnioskodawcę"[65].

Na przejawy postępu technologicznego reaguje środowisko rzeczoznawców nieruchomości. Europejska Grupa Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych

[62] Dr hab. inż. Małgorzata Renigier-Biłozor jest kierowniczką grantu dotyczącego zastosowania hybrydowych systemów sztucznej inteligencji w wycenie nieruchomości na Wydziale Geoinżynierii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
[63] www.uwm.edu.pl/egazeta/czy-sztuczna-inteligencja-zastąpi-rzeczoznawce.
[64] J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020, s. 442.
[65] M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021, s. 440.

przyjęła w 2017 r. Europejski Standard Wyceny EVS 6. Uchwalony został standard określający status opartych na statystyce - Zautomatyzowanych Modeli Wyceny (*AVM* [66] *)*. W trosce o jakość sporządzanych wycen i bezpieczeństwo rynku nieruchomości określa on zasady wykorzystania Zautomatyzowanych Modeli Wyceny w pracy rzeczoznawcy majątkowego. Jednocześnie Europejski Standard Wyceny przewiduje, że „statystyczne modele AVM nie mogą być wykorzystywane do przygotowania raportów z wyceny zgodnych z Europejskimi Standardami Wyceny, jeżeli wykorzystywane są w oderwaniu od procesu wyceny opartego, między innymi, na oględzinach nieruchomości i eksperckiej jej ocenie przez rzeczoznawcę"[67]. Warto zwrócić uwagę na fakt, że już w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych wskazano w art. 208, że instytucje mogą stosować metody statystyczne w celu monitorowania wartości nieruchomości oraz identyfikacji nieruchomości wymagającej przeszacowania[68].

1.3. Ewolucja podstaw prawnych wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w Polsce

Zawód rzeczoznawcy majątkowego jest zawodem stosunkowo młodym. Został unormowany, a tym samym wyodrębniony, dopiero w 1997 r. ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Według H. Jędrzejewskiego można wyodrębnić cztery okresy w rozwoju zawodu rzeczoznawstwa majątkowego w Polsce:

- okres poprzedzający powstanie zawodu
- okres tworzenia zawodu
- okres doskonalenia zawodu
- okres nieudanej próby likwidacji zawodu.

[66] *Automated Valuation Models.*

[67] Europejski Standard Wyceny 6 (EVS 6) oraz Wytyczne nr 11 dotyczące Europejskich Standardów Wyceny (EVGN 11)
https://pfsrm.pl/aktualnosci/item/485-europejski-standard-wyceny-6-evs-6-oraz-wytyczne-nr-11-dotyczace-europejskich-standardow-wyceny-evgn-11.

[68] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych; Dz. Urz. UE. Z 2013 r., Nr L 176 s.1.

Wyszczególnienia wskazanych okresów dokonano na podstawie analizy rozwiązań prawnych w obszarze regulacji dotyczących działalności zawodowej i zasad wyceny nieruchomości, których podłoże stanowiły działania faktyczne podejmowane przez różne organy, instytucje i osoby[69]. Te wskazane przez Autora cztery okresy rozwoju rzeczoznawstwa majątkowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można obecnie uzupełnić o okres prawnego wyodrębnienia i ukształtowania się zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

Już w okresie przedwojennym w systemie gospodarki polskiej funkcjonowały prawa podaży i popytu na nieruchomości, sformułowane zostały i były wdrożone w życie podstawowe zasady dotyczące „rynkowego sposobu mierzenia (szacowania) wartości nieruchomości". Nie była to wyodrębniona profesja, ale do dziś można jeszcze spotkać, szczególnie w dokumentacji ksiąg wieczystych, „oszacowania realności" sporządzane przez specjalistów do spraw budownictwa[70]. Jak podnosi S. Kalus zawód rzeczoznawcy majątkowego był jednym z tych zawodów, który wykształciły się w sposób najpełniejszy w momencie powstania w Polsce rynku nieruchomości. Na gruncie systemu nakazowo – rozdzielczego funkcjonowały oczywiście osoby szacujące nieruchomości, nie była to jednak odrębna kategoria zawodowa[71]. Osoby wykonujące czynności szacowania nie tworzyły osobnej grupy zawodowej, a określenie wartości nieruchomości było dla nich zajęciem dodatkowym (ubocznym), wykonywanym *ad hoc*, oprócz lub w ramach ich zasadniczej działalności zawodowej[72].

Początek lat powojennych to okres, w którym nie istniał w ogóle zawód polegający na określaniu wartości nieruchomości. Nie oznaczało to jednak braku osób pełniących te funkcje, a zwłaszcza na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Zadania w zakresie szacowania nieruchomości były wypełnianie przez biegłych sądowych w zakresie postępowania cywilnego, karnego i administracyjnego[73]. Zaraz po wojnie obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 grudnia 1928 r.

---

[69] H. Jędrzejewski, *Rozwój zawodu „rzeczoznawstwo majątkowe" w świetle regulacji prawnych (rys historyczny)*, „Rzeczoznawca Majątkowy" 2013, Nr 3, s. 10.
[70] W. Kobierski, *Z archiwum rzeczoznawcy majątkowego*, „Rzeczoznawca Majątkowy" 2000, Nr 2, s. 44.
[71] S. Kalus, *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*, Warszawa 2002, s. 58 i nast.
[72] A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi rzeczoznawcy majątkowego*, Katowice 2018, s. 9.
[73] S. Kalus, *Pozycja prawna i odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego*, Katowice 1992, s. 5-7; W latach 1945-1985 czynności z zakresu szacowania nieruchomości wykonywali, na zasadzie wyłączności, biegli sądowi wpisani na listę biegłych do spraw określania wartości nieruchomości lub powołani spoza listy biegłych (E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 935).

o biegłych sądowych[74]. W myśl § 4 tego aktu biegłym sądowym mógł być ten, kto posiadał obywatelstwo polskie, korzystał z pełni praw cywilnych i obywatelskich, zasługiwał na pełne zaufanie oraz szczególnie nadawał się jako biegły sądowy ze względu na posiadane wiadomości zawodowe w danej gałęzi wiedzy, umiejętności i sztuki. Następnie na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 1959 r.[75], biegłym sądowym mógł być ustanowiony ten, kto posiadał obywatelstwo polskie, ukończył 25 lat życia, był nieskazitelnego charakteru, posiadał teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła lub innej umiejętności, dla której był ustanowiony, dawał rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego sądowego, a także wyraził zgodę na ustanowienie go biegłym. Posiadanie wiadomości specjalnych oraz praktyczne doświadczenie musiało być potwierdzone stosownymi dokumentami[76]. Z kolei wydane, na podstawie art. 133 § 2 ustawy z dnia 8 czerwca 1987 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[77], rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r.[78] stanowiło w § 12, że biegłym mogła zostać osoba, która korzystała z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończyła 25 lat życia, posiadała teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona, dawała rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego oraz wyraziła zgodę na ustanowienie jej biegłym. Podobnie, jak stanowiło wcześniejsze rozporządzenie, posiadanie wiadomości specjalnych musiało być potwierdzone stosownymi dokumentami, z tym że ocena, czy posiadanie przez osobę wiadomości specjalnych zostało wykazane, należała do prezesa sądu. We wzmiankowanym akcie przewidziano w § 13 przepis, który umożliwiał prezesowi sądu zwrócenie się do właściwych stowarzyszeń lub organizacji zawodowych, przedsiębiorstw państwowych, instytucji, szkół wyższych oraz urzędów państwowych o wskazanie osób posiadających teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności.

Według A. Hopfera, S. Źróbek okres powojenny rzeczoznawstwa dzieli się

[74] Dz. U. z 1928 r., Nr 104, poz. 945.
[75] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 1959 r. o biegłych sądowych (Dz. U. Nr 57, poz. 345).
[76] Rozporządzenie wydano na podstawie art. 157 i 161 Prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1950 r. Nr 39, poz. 360).
[77] Dz. U. Nr 31, poz. 137 ze zm.
[78] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych, Dz. U. Nr 18, poz. 112.

na dwa etapy. Pierwszy z etapów to tzw. przedrynkowy, który trwał do roku 1989 i polegał na wykonywaniu czynności rzeczoznawczych przez tzw. biegłych z list wojewódzkich, którzy zgodnie z zasadami ustanawianymi przez prezydia wojewódzkich rad narodowych określali wartość nieruchomości do różnych celów (zwykle urzędowych) oraz etap drugi, który rozpoczął się od roku 1990[79]. Pamiętać należy o tym, że biegli wpisani na listę wojewódzką zaczęli wykonywać czynności szacowania wartości nieruchomości dopiero po wejściu w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a mianowicie od kwietnia 1985 r.[80]. W myśl art. 38 ust. 1 tej ustawy biegli powołani i wpisani przez wojewodę na listę wojewódzką lub inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości określali wartość gruntów niezabudowanych i znajdujących się pod zabudową, a także wartość położonych na tych gruntach budynków i innych urządzeń oraz lokali. Tytuł rozdziału 5 wskazywał, że biegli posiadali uprawnienia do określenia wartości gruntów, budynków, innych urządzeń oraz lokali, stanowiących własność Skarbu Państwa i własność gminy. Z art. 38 wynikało, że osobami uprawnionymi do dokonywania wycen byli biegli powołani i wpisani przez wojewodę na listę wojewódzką, biegli sądowi oraz, jak podnosi S. Kalus, inne osoby mające uprawnienia do szacowania nieruchomości[81]. Według Autorki tymi „innymi osobami" była nowa kategorii osób mogąca dokonywać wyceny nieruchomości, a powołana na mocy ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw[82].

Przełomowym punktem w procesie kształtowania się zawodu rzeczoznawcy majątkowego było uchwalenie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. W pierwotnym brzmieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. znalazły się przepisy ustanawiające instytucje uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii[83]. W art. 42 ust. 1 wprowadzono przepis, zgodnie z którym do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, było niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych. Ustawa przewidywała w art. 43 pkt 1-7 nadawanie uprawnień

[79] A. Hopfer, S. Źróbek, *op. cit.*, Warszawa 2001, s. 13.
[80] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99).
[81] S. Kalus, *Pozycja prawna … op. cit.*, s. 67.
[82] Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.
[83] Dz. U. Nr 30, poz. 163.

zawodowych do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w następujących zakresach:

1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne,

2) rozgraniczenie, podziały i szacowanie nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych,

3) geodezyjne pomiary podstawowe,

4) geodezyjna obsługa inwestycji,

5) geodezyjne urządzenie terenów rolnych i leśnych,

6) redakcja map,

7) fotogrametria i teledetekcja.

Do wykonywania poszczególnych funkcji niezbędne było posiadanie uprawnień zawodowych. Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii (w zakresie szacowania nieruchomości) mogły otrzymać osoby spełniające następujące warunki: posiadanie wyższego lub średniego wykształcenia geodezyjnego, posiadanie 3 lat praktyki zawodowej w wypadku wykształcenia wyższego i 6 lat praktyki zawodowej w wypadku wykształcenia średniego, wykazywanie się znajomością przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii, posiadanie nienagannej opinii zawodowej. Uprawnienia, w myśl art. 45 ust. 1 ustawy, nadawał Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa lub z jego upoważnienia Główny Geodeta Kraju, na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzonego przez komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych. Nadawanie uprawnień stwierdzało się świadectwem, natomiast odmowa ich wydania następowała w drodze decyzji administracyjnej. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa powoływał komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych z udziałem przedstawicieli Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywieniowej oraz stowarzyszeń społeczno-zawodowych, działających w dziedzinie geodezji i kartografii, a także prowadził centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe. Koszty postępowania kwalifikacyjnego ponosiła osoba ubiegająca się o nadanie uprawnień. Ponadto Minister, na mocy art. 45 ust. 5 ustawy, upoważniony został do wydania przepisów szczególnych (w drodze rozporządzenia) odnoszących się do warunków nadawania uprawnień zawodowych oraz działania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. To właśnie rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie sposobu, trybu i szczegółowych warunków nadawania uprawnień zawodowych oraz działania komisji kwalifikacyjnej

do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii regulowało tryb nadawania uprawnień zawodowych, sposób działania komisji kwalifikacyjnej, przebieg i wyniki postępowania kwalifikacyjnego[84].

W zakresie drugim nadawanych uprawnień zawodowych, obejmujących szacowanie nieruchomości, o którym mowa art. 43 pkt 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, połączono normatywnie dwie różne dziedziny, a mianowicie szacowanie nieruchomości oraz rozgraniczenie i podział nieruchomości. Jak podnosi S. Kluska przytoczone uregulowanie spotkało się z krytyką, choćby w środowisku zawodowym geodetów, które postulowało wprowadzenie następujących zmian:

- oddzielić zapisane w drugim zakresie „rozgraniczenie, podziały" od „szacowania nieruchomości",
- wprowadzić zapis umożliwiający specjalistom innych branż ubieganie się o uzyskanie uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości,
- nie ograniczać szacowania nieruchomości wyłącznie do określania wartości gruntów[85].

Postulowane zmiany zostały uwzględnione i wprowadzone do ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ustawą z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw[86] w art. 17 rzeczonej ustawy[87]. Przepisy zawarte w art. 43 i 44 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 4.10.1991 r., były pierwszymi przepisami, wskazującymi tryb nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości. Nie uregulowały one kwestii zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ale niewątpliwie podążały w tym kierunku. Szacowanie nieruchomości stało się samodzielnym

[84] Dz. U. Nr 67, poz. 411 ze zm.; rozporządzenie to utraciło moc na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków nadawania uprawnień zawodowych oraz działania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, Dz. U z 2000 r. Nr 107, poz. 1139.

[85] S. Kluska, *Jak rodził się nowy w Polsce zawód rzeczoznawcy majątkowego*, „Przegląd Geodezyjny" 2008, Nr 4, s. 33.

[86] Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.

[87] Były to następujące zmiany:
- w art. 43 w pkt. 2 wyrazy „rozgraniczanie, podziały i szacowanie" zastąpiono wyrazami „rozgraniczanie i podziały",
- w art. 43 po pkt.7 dodano pkt 8 w brzmieniu: „8) szacowanie nieruchomości".
- w art. 44 w ust. 1 po wyrazach „geodezji i kartografii" dodano wyrazy „z wyjątkiem uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości"
- w art. 44 dodano ust. 2a w brzmieniu:

uprawnieniem, o które mogli ubiegać się nie tylko geodeci, czy kartografowie, ale również specjaliści z innych branż[88].

Jednak Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 44 ust. 2a znowelizowanej ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Rzecznik wniósł o wyjaśnienie następujących kwestii:

- czy biegli sądowi z zakresu szacowania nieruchomości ustanowieni przez prezesów sądów wojewódzkich w trybie i na warunkach wynikających z rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych (Dz. U. Nr 18, poz. 112) powinni być traktowani jak „inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości w rozumieniu art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości,

- czy biegli sądowi z zakresu szacowania nieruchomości, których w dniu 29 listopada 1991 r., tj. w dacie wejścia w życie zmian art. 44 prawa geodezyjnego i kartograficznego, wprowadzonych ustawą z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446) prezesi sądów wojewódzkich ustanowili na 5 letni okres, obejmujący rok 1991 i lata następne (np. do 1994 r.), są zobowiązani do uzyskania uprawnień w trybie przepisów art. 44 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne?

Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku wskazywał, że konieczność jednoznacznego określenia warunków, jakim powinni odpowiadać biegli szacujący nieruchomości, wynika z faktu, że podważane są operaty szacunkowe sporządzane przez biegłych sądowych, których na okres 5 lat powołują prezesi sądów wojewódzkich i którzy nie są wpisani na listę wojewódzką. Prokurator Generalny, odnosząc się do wniosku Rzecznika, przyjął, że intencją ustawodawcy było, aby osoby zajmujące się szacowaniem nieruchomości, były specjalistami o odpowiednim przygotowaniu zawodowym. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania Rzecznika

---

„2a. Uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości mogą otrzymać osoby posiadające wyższe lub średnie wykształcenie techniczne, ekonomiczne lub prawnicze po ukończeniu studium podyplomowego lub kursów specjalistycznych z zakresu szacowania nieruchomości.”.

[88] A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 22; S. Kalus uważa, że uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości przewidziane ustawą o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw nie były zastrzeżone wyłącznie

Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego. W uchwale podjętej w pełnym składzie wyraził pogląd, że ustawodawca, rozszerzając uprawnienia zawodowe geodetów i kartografów o możliwość szacowania nieruchomości chciał zwiększyć krąg osób uprawnionych do wyceny nieruchomości oraz miał na względzie podniesienie ich kwalifikacji [89] . Ponadto, jak wskazał Trybunał, gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić specjalne wymogi kwalifikacyjne dla wszystkich innych biegłych szacujących nieruchomości, w tym biegłych wpisanych na listę wojewódzką, oraz „inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości", o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w tym również dla biegłych sądowych powoływanych do szacowania nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, to dokonując zmiany art. 38 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wprowadziłby dodatkowo uregulowania prawne, dotyczące warunków uzyskiwania uprawnień zawodowych osób w zakresie szacowania nieruchomości, podobnie jak zmienił prawo geodezyjne i kartograficzne. Nie dokonując takich zmian ustawodawca uznał zatem, że zagadnienia ustalania cen nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gminy ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości powierzyła po zmianie wynikającej z ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości biegłym wpisanym na listę wojewódzką przez wojewodę, oraz innym osobom, posiadającym uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości, to brak jest podstaw do przyjęcia, by wymogi kwalifikacyjne postawione biegłym uprawnionym do szacowania nieruchomości w art. 44 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne mogły odnosić się do wszystkich innych biegłych w tym i tych, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Prawne wyodrębnienie zawodu rzeczoznawcy majątkowego nastąpiło od momentu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami[90]. Wpływ na jego ukształtowanie miało pojawienie się w Polsce systemu gospodarki wolnorynkowej, a tym samym zwiększył się obrót nieruchomościami. W interesie publicznym leżało, żeby osoby zajmujące się szacowaniem nieruchomości, które łączyło się zazwyczaj

dla geodetów, co jest wbrew zasadom wynikającym z zasad wykładni systemowej; S. Kalus, *Pozycja prawna ... op. cit.*, s. 68.

[89] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 1992 r., W 5/92, Legalis nr 10129.

[90] Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

z gospodarowaniem mieniem o znacznej wartości, legitymowały się wiedzą i doświadczeniem koniecznym do wykonywania czynności związanych z szacowaniem nieruchomości[91].

W ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowano na nowo zakres działalności, jak i tryb uzyskiwania uprawnień zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych. Jak uważa E. Bończyk - Kucharczyk nowy wymiar prawny zyskały także zasady wykonywania tego zawodu, bowiem w zmienionych warunkach gospodarczych prawidłowe określanie wartości nieruchomości stało się zagadnieniem sporej wagi, natomiast umiejętności dotychczas działających biegłych nie zawsze pozwalały sprostać temu zadaniu[92]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęta w ustawie o gospodarce nieruchomościami regulacja prawna w zakresie nabywania uprawnień, jest proporcjonalna do celu, jakim jest zagwarantowanie odpowiedniej jakości wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego i ochrony interesu podmiotów korzystających z usług świadczonych przez rzeczoznawców majątkowych. Trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny, że „wykonywanie rzeczoznawstwa majątkowego jest niewątpliwie tego rodzaju działalnością zawodową, która ukształtowała i wyodrębniła nowy zawód – rzeczoznawcy majątkowego”[93].

Z dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przepisy art. 38 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 43–44 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W art. 230 i 231 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały zawarte regulacje przejściowe dotyczące zagadnień wprowadzonych ustawą o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie regulacje dotyczące uprawnień zawodowych. W myśl art. 231 ust. 1 ustawy uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane po dniu 29 listopada 1991 r. na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne uznano za uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 174 i 191 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast osoby, które uzyskały uprawnienia zawodowe wymienione w art. 231 rzeczonej ustawy przed dniem 29 listopada 1991 r., zachowały prawo do szacowania nieruchomości w zakresie określonym w świadectwach nadania, o czym przesądził art. 231 ust. 2 omawianej ustawy. Z kolei status osób, które nie nabyły uprawnień

[91] A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 22.
[92] E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 1240.
[93] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, LEX nr 57098.

do szacowania nieruchomości w trybie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawodawca unormował w art. 230 ustawy o gospodarce nieruchomościami w następujący sposób:

- osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami były wpisane na listy wojewódzkie biegłych z zakresu szacowania nieruchomości, uzyskały prawo szacowania nieruchomości przez okres 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy,

- osoby ustanowione i wpisane przed dniem wejścia w życie ustawy na listę biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości mogły prowadzić działalność zawodową bez uprawnień zawodowych, o których mowa w art. 174 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prze okres 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Powyższe rozwiązanie stosowano odpowiednio do osób powoływanych prze sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych w charakterze biegłego sądowego spoza listy biegłych sądowych.

Obecnie ustawa o gospodarce nieruchomościami normuje kwestie rzeczoznawstwa majątkowego w art. 174 i 175, a kryteria uzyskiwania uprawnień w art. 191. Ustawodawca krajowy zdecydował, że nadawanie uprawnień w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego leży w gestii organu administracji publicznej, jakim jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Odmiennie przedstawia się sytuacja winnych państwach europejskich. Tam najczęściej za wycenę nieruchomości odpowiedzialne są poszczególne organizacje zrzeszające przedstawicieli zawodów związanych z rynkiem nieruchomościami.

W wyniku wyceny nieruchomości rzeczoznawca majątkowy dokonuje określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej, czy też ustalenie wartości katastralnej nieruchomości[94]. W art. 150 ustawy wskazano rodzaje nieruchomości dla których określa się konkretne wartości. Jedną z wartości określanej przez rzeczoznawcę majątkowego, jest wartość rynkowa nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu. Wartością rynkową jest właśnie najbardziej prawdopodobna cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych. Musi być „(…) ona dokonana jednak przy dość istotnym założeniu, a mianowicie, iż strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały

[94] Art. 150 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się także do określenia innych rodzajów wartości przewidzianych w odrębnych przepisach.

stanowczy zamiar zawarcia umowy, a także że upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy" - co zauważa J. Jaworski. Rynek nieruchomości posiada swoją specyfikę, która charakteryzuje się tym, że w momencie dokonywania nadmiernych spekulacji może doprowadzić całą gospodarkę do recesji. Określanie wartości rynkowej nieruchomości powinno zatem opierać się na szerszej analizie, tzn. analizie ekonomicznej całej gospodarki (w pewnych przypadkach także w skali makro), oraz bezwzględnie zawierać tendencje prognozy cenowej[95]. Wartość odtworzeniową, jak wskazuje art. 151 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami określa się względem nieruchomości, które z uwagi na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego. Ma to miejsce także w przypadki sytuacji, w której wymagają tego przepisy szczególne. Wartość odtworzeniowa nieruchomości jest równa kosztom jej odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia. Z kolei wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości. Wartość katastralną nieruchomości stanowi wartość ustalona w procesie powszechnej taksacji nieruchomości.

W myśl art. 152 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyceny nieruchomości dokonuje się przy zastosowaniu następujących podejść: porównawczego, dochodowego, kosztowego, mieszanego. Trzy z powyższych podejść ustawodawca zdefiniował w art. 153 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podejście mieszane zawiera w sobie elementy podejść poprzednich. Podejście porównawcze zostało zdefiniowane jako polegające na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej. Podejście dochodowe, według prawodawcy, powinno polegać na określaniu wartości nieruchomości przy założeniu, że jej nabywca zapłaci za nią cenę, której wysokość uzależni od przewidywanego dochodu, jaki uzyska z nieruchomości. Stosuje się je przy wycenie nieruchomości przynoszących

[95] J. Jaworski, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

lub mogących przynosić dochód. Podejście kosztowe polega natomiast na określaniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada kosztom jej odtworzenia, pomniejszonym o wartość zużycia nieruchomości. Przy podejściu tym określa się oddzielnie koszt nabycia gruntu i koszt odtworzenia jego części składowych. Szczegółowe sposoby określania wartości poszczególnych nieruchomości oraz rodzaje metod i technik ich wyceny zostały określone w akcie wykonawczym, wydanym na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami[96].

Poza szacowaniem nieruchomości, uprawniony rzeczoznawcy majątkowy, może wykonywać czynności polegające na doradztwie, czy też wykonywaniu ekspertyz. Jedną z nich jest ekspertyza w zakresie bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości. Bankowo - hipoteczna wartość nieruchomości to instytucja prawna przewidziana w ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych[97]. Według legalnej definicji tego pojęcia, zamieszczonej w art. 2 ustawy, przez bankowo – hipoteczną wartość nieruchomości należy rozumieć ustaloną zgodnie z przepisami ustawy wartość, która w ocenie banku hipotecznego odzwierciedla poziom ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytów udzielanych przez bank hipoteczny. Wartość ta, na co wskazuje definicja, powinna być ustalona zgodnie z przepisami, a sposób jej ustalenia prawodawca określił w art. 22 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych[98]. W myśl przepisu sformułowanego w tym artykule ustalenie bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości jest dokonywane z zachowaniem należytej staranności i ostrożności, w szczególności z uwzględnieniem jedynie tych cech nieruchomości oraz związanych z nią dochodów, które przy założeniu racjonalnej eksploatacji mogą mieć trwały charakter i które może uzyskać każdy posiadacz nieruchomości.

---

[96] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 555).

[97] Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 110).

[98] Wersja początkowa przepisu art. 22 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych według tekstu pierwotnego: Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 940 miała następujące brzmienie:
„Art. 22. 1. Wycena nieruchomości, w celu określenia jej bankowo-hipotecznej wartości, dokonywana jest z zachowaniem należytej staranności, w szczególności z uwzględnieniem jedynie tych cech nieruchomości oraz związanych z nią dochodów, które przy założeniu racjonalnej eksploatacji mogą mieć trwały charakter i które może uzyskać każdy posiadacz tej nieruchomości.
2. Szczegółowe zasady wyceny wartości nieruchomości, na których mają być ustanowione hipoteki zabezpieczające wierzytelności wpisywane do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych, określa regulamin wyceny nieruchomości, wydawany przez bank hipoteczny. Regulamin, a także każda jego zmiana, wymagają zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Bankowego”;.

Bankowo-hipoteczna wartość nieruchomości ustalana jest na podstawie ekspertyzy, o czym traktuje przepis art. 22 ust. 2 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Ekspertyzy bankowo - hipotecznej wartości nieruchomości wykonują zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem banku hipotecznego następujące podmioty: bank hipoteczny oraz inne podmioty, na zlecenie banku hipotecznego, po uzgodnieniu z kredytobiorcą, w szczególności podmioty, o których mowa w art. 174 ust. 2 i 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem rzeczoznawcy majątkowi oraz podmioty prowadzące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie szacowania nieruchomości. W korelacji z regulacjami ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych odnoszącymi się do podmiotów wykonujących ekspertyzy bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości pozostaje art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami [99], zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, a dotyczące bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości.

Właściciele i banki nie mają obowiązku sporządzania opinii o wartości nieruchomości (operatu szacunkowego), a mogą zlecić określenie bankowo - - hipotecznej wartości nieruchomości rzeczoznawcy lub przedsiębiorcy zatrudniającemu rzeczoznawcę, choć mogą one także same wykonać taką ekspertyzę. Użycie w przepisie art. 22 ust.2 ustawy o listach zastawnych i hipotece zwrotu „w szczególności" może sugerować, że ustawodawca dopuszcza wykonywanie ekspertyz wartości bankowo – hipotecznej nieruchomości także przez inne podmioty, niż te wymienione w przepisie. Zdecydowanie zaliczyć można do kręgu tych osób, podmioty niebędące rzeczoznawcami majątkowymi oraz pracownikami banku hipotecznego, a które zdały egzamin z wyceny nieruchomości dla potrzeb zabezpieczenia wierzytelności bankowych[100].

Egzaminy z wyceny nieruchomości dla potrzeb zabezpieczenia wierzytelności bankowych organizowane są przez Związek Banków Polskich, będący dobrowolną i samorządową organizacją banków. Związek Banków Polskich działa on na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych[101], a aktem wewnętrznym

[99] Przepis Art. 174 ust. 3a został dodany ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw i wszedł w życie 22 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 141, poz. 1492).

[100] Lista osób, które zdały egzamin, a nie maja uprawnień zawodowych rzeczoznawców majątkowych, www.zbp.pl/dla-bankow/finansowanie-nieruchomosci/lista-r-m.

[101] Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 579).

regulującym jego działalność jest statut[102]. Egzaminy te są organizowane w ramach opracowanego, pod patronatem Związku Banków Polskich, Systemu Standardów Kwalifikacyjnych w Bankowości Polskiej. Jest to system certyfikacji służący stałemu podnoszeniu kwalifikacji zawodowych kadr finansowych w Polsce oraz poprawie wizerunku sektora bankowego. System Standardów działa pod egidą Komitetu ds. Standardów Kwalifikacyjnych w Bankowości Polskiej przy Związku Banków Polskich. Organizowane są one na podstawie przyjętych przez zarząd Związku Banków Polskich zasad przeprowadzania egzaminów w obszarze: „Wycena nieruchomości dla potrzeb zabezpieczenia wierzytelności bankowych" w oparciu o obowiązujący Regulamin Egzaminów w Systemie Standardów Kwalifikacyjnych w Bankowości Polskiej. Zakres tematyczny egzaminów jest opracowany przez Radę Programową, w skład której wchodzą przedstawiciele Związku Banków Polskich i przedstawiciele środowiska rzeczoznawców majątkowych, o czym przesądza § 2 ust. 2 zasad przeprowadzania egzaminów. Osoby, które zdały egzamin otrzymują świadectwo zdania egzaminu. Ponadto Związek Banków Polskich publikuje dwa rodzaje list. Na jednej z nich wskazane są osoby mające uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego, i które zadały egzamin z zakresu wyceny nieruchomości dla potrzeb zabezpieczenia wierzytelności bankowych. Kolejna z nich obejmuje osoby, które zdały egzamin, a nie mają uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. Ta „dodatkowa certyfikacja" ma o tyle doniosły wymiar praktyczny, że osoby bez uzyskania świadectwa zdania egzaminu sygnowanego przez Związek Banków Polskich z zakresu wyceny nieruchomości dla potrzeb zabezpieczenia wierzytelności bankowych, nie będą uprawnione do wykonywania przedmiotowych wycen, pomimo uzyskania popartych autorytetem państwa uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości.

Podkreślić należy, że wycena nieruchomości jest jedynie składową ekspertyzy w zakresie bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości. Owa ekspertyza, o czym traktuje art. 22 ust. 4 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych, sporządzana jest na piśmie i opatrzona podpisem osoby ją sporządzającej. W omawianej ustawie znalazło się jednocześnie wskazanie co do tego, że ekspertyza ta powinna umożliwiać należytą kontrolę przez Komisję Nadzoru Finansowego i powiernika, podejmowanego przez bank ryzyka związanego z nieruchomością traktowaną jako przedmiot

[102] Statut ZBP przyjęty uchwałą Nr 3 XXI Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z 22 kwietnia 2010 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr 7 XXXIV Walnego Zgromadzenia z 22 kwietnia 2021 r.

zabezpieczenia kredyt udzielanego przez bank. Szczegółowe zasady ustalania bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości określają regulaminy poszczególnych banków hipotecznych, które podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego[103]. Nadzór nad działalnością Urzędu Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Jak wzmiankowano powyżej, uprawniony rzeczoznawca majątkowy może wykonywać ekspertyzy w zakresie ustalenia bankowo – hipotecznej wartości nieruchomości, a ponadto, o czym mowa w art. 174 ust. 3a pkt 7 i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ekspertyzy dotyczące wyceny nieruchomości zaliczanych do inwestycji w rozumieniu przepisów o rachunkowości oraz wyceny nieruchomości jako środków trwałych jednostek w rozumieniu tejże ustawy. Ustawa o rachunkowości w art. 3 ust. 1 pkt 17 definiuje inwestycje jako aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej, a w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę, lecz są posiadane przez nią w celu osiągnięcia tych korzyści, natomiast w przypadku zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji przez inwestycje rozumie się lokaty[104]. Z kolei w art. 3 ust. 3 pkt 15 ustawy o rachunkowości ustawodawca zdefiniował środki trwałe w ten sposób, że należy przez nie rozumieć rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności: nieruchomości - w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo

[103] Komisja Nadzoru Finansowego działa na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.). Sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Do zadań Komisji należy ponadto: podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności, podejmowanie działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji, a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty oraz wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego; maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy; ulepszenia w obcych środkach trwałych oraz inwentarz żywy. W kontekście powyższego trzeba stwierdzić, że w przypadku wyceny dokonywanej przez rzeczoznawcę majątkowego składników wskazanych w ustawie o rachunkowości, ograniczona jest ona do wyceny nieruchomości zaliczanych do tzw. inwestycji lub środków trwałych danej jednostki. Dokonując tej wyceny uprawniony rzeczoznawca obowiązany będzie stosować nie tylko ustawę o rachunkowości, ale również Międzynarodowe Standardy Rachunkowości i Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej. Jak podnosi A. Bieda podjęcie tematyki wyceny na potrzeby rachunkowości wymaga od rzeczoznawcy majątkowego zdefiniowania i określenia rodzaju szacowanych wartości, co może powodować pewne trudności, gdyż akty międzynarodowe i unormowania polskie nie zawsze są jednolite we wszystkich kwestiach[105].

[104] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).
[105] A. Bieda, *Wycena w rachunkowości*, „Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum", 2009, Nr 8, s. 22.

ROZDZIAŁ II
RZECZOZNAWSTWO MAJĄTKOWE JAKO ZAWÓD

2.1. Pojęcie zawodu

Zawód jest identyfikowany z takimi pojęciami jak fach, praca, profesja, kunszt, specjalność[106].

W ujęciu słownikowym pojęcie zawodu oznacza „zajęcie, w którym ktoś się wyspecjalizował i które wykonuje czerpiąc środki utrzymania; fach"[107]. Definiowane jest ono zatem poprzez następujące cechy: posiadanie specjalizacji (kwalifikacji), zarobkowy charakterem oraz jego wykonywanie. Analiza definicji słownikowej może wskazywać, że posiadanie kwalifikacji jest niezbędnym elementem tego pojęcia.

Problematyką zawodu interesują się przedstawiciele socjologii, ekonomii, psychologii, prawa i innych nauk. Pojęcie zawodu ma charakter interdyscyplinarny, w tym socjologiczny, prawniczy, czy też ekonomiczny. Jak wskazuje, między innymi, D. Karkowska zawód stanowi element życia zbiorowego oraz element podziału pracy w społeczeństwie[108]. Dodaje, że „(…) Każdy zawód jest uwarunkowany historycznie, zmienia się i rozwija zgodnie z postępem społecznym i naukowo-technicznym, nie może być analizowany w oderwaniu od danej rzeczywistości społecznej (…)"[109]. W ujęciu jurydycznym pojęcie zawodu stanowi wytwór doktryny prawa, stanowi raczej pojęcie prawnicze, aniżeli prawne.

Wydaje się, że pojęcie zawodu najbardziej precyzyjnie ustalono na gruncie socjologii[110]. Według przedstawicieli doktryny w zawodzie „ogniskują się procesy społeczne, stąd też historia zawodów jest w pewnym stopniu historią społeczeństwa, natomiast kształtowanie zawodu i jego miejsca w społeczeństwie, jego praw i obowiązków jest modelowaniem społeczeństwa"[111]. Termin „zawód" wiąże się

[106] A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 1993, s. 308.
[107] E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 1097.
[108] D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 39 i n.
[109] *Ibidem*, s. 39 i n.
[110] Por. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 26.
[111] A. Sarapata, *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965, s. 5.

z procesem powstawania i funkcjonowania systemu organizacji pracy w społeczeństwie[112].

Przechodząc do pojęcia zawodu, jako przedmiotu regulacji prawnej, należy stwierdzić, że w ustawodawstwie polskim pojęcie „zawód", „wolny zawód" oraz „zawód zaufania publicznego", nie posiadają definicji legalnej. Jednak K. Wojtczak zauważa, że „legalną definicję pojęcia zawód (przyjętą w pracach nad polską nomenklaturą zawodów) daje Instrukcja Nr 58 przewodniczącego Komitetu Pracy i Płacy z dnia 31.X.1961r. Zgodnie z zawartymi w niej postanowieniami »Pod zawodem lub specjalnością rozumie się oparte na kwalifikacjach (wiadomościach i umiejętnościach) wykonywanie w celach zarobkowych wynikającego z podziału pracy zespołu czynności (robót) społecznie użytecznych. Zawód jest pojęciem szerszym od specjalności (…)«" [113]. Jednocześnie Autorka wskazuje, że akt ten nie był publikowany, a zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. nie jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego [114]. Jedynie implementacja regulacji wspólnotowych do przepisów krajowych wymusiła na ustawodawcy zdefiniowanie w przepisach krajowego porządku prawnego pewnych pojęć związanych z zawodem, co nastąpiło w treści ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o uznawaniu kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej[115]. Mowa o terminie „zawód regulowany" oraz „wykonywanie zawodu". Za zawód regulowany, zgodnie z treścią art. 5 pkt 4 ustawodawca uznaje „zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od posiadania określonych w przepisach regulacyjnych formalnych kwalifikacji niezbędnych do wykonywania tych czynności zawodowych oraz, o ile jest to wymagane, od spełnienia innych warunków określonych w tych przepisach, stanowiących o sposobie regulacji zawodu". W myśl art. 5 pkt 7 przez pojęcie „wykonywania zawodu" należy rozumieć „wykonywanie zawodu na własny rachunek, na podstawie umowy o pracę albo w innej formie dozwolonej przez przepisy obowiązujące w państwie członkowskim, w którym zawód był, jest lub ma być wykonywany". Ponadto przepis art. 5 pkt 1 omawianej ustawy zawiera także definicję legalną formalnych kwalifikacji, przez które rozumie się

[112] J. Żebrowski, *Socjologiczne aspekty zawodu i pozycji społecznej – droga do tożsamości wychowawców profesjonalnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość" , t. V, 2008, s. 24.
[113] Inaczej Z. Leoński, który wskazuje, że ustawodawstwo pozytywne RP nie daje jakiejś ogólnej, legalnej definicji zawodu; *Prawo do wykonywania zawodu* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Łódź 2005, s. 104.
[114] K. Wojtczak, *op. cit.*, s. 96.
[115] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 334.

kwalifikacje zawodowe potwierdzone dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem, poświadczającymi posiadanie specjalistycznej wiedzy, umiejętności i kompetencji do wykonywania zawodu albo działalności lub uprawnienie do posługiwania się tytułem ustalonym dla danego zawodu lub danej działalności. Jednocześnie ustawa w art. 18 wyróżnia pięć poziomów kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu regulowanego, a w przepisie wskazano rodzaje dokumentów potwierdzające posiadane kwalifikacje na jednym z pięciu poziomów.

Działania te były pochodną wdrożenia dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, która wprowadziła zasadę uznawania w Polsce kwalifikacji wymaganych do wykonywania zawodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej nabytych przez obywateli jej państw członkowskich. W Tytule 1 Artykuł 1 jako cel dyrektywy wskazano ustanowienie zasad, na podstawie których każde Państwo Członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych Państwach Członkowskich, które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych Państwach tego samego zawodu[116].

Nadmienić trzeba, że na gruncie prawodawstwa krajowego, w ujęciu historycznym, definicję zawodu zawierał załącznik do nieobowiązującego już Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania. Zawód został tam zdefiniowany jako „zbiór zadań (zespół czynności) wyodrębnionych w wyniku społecznego podziału pracy, wykonywanych stale lub z niewielkimi zmianami poprzez poszczególne osoby i wymagających odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności), zdobytych w wyniku kształcenia lub praktyki. Wykonywanie zawodu stanowi zarazem źródło uzyskiwanego dochodu”[117]. Definicja zawodu została powielona w kolejnej wersji rozporządzenia, tym razem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania[118]. W ostatniej wersji tego aktu z 2018 r. prawodawca zredagował (okroił)

[116] Dz. Urz. UE. z 2005 r., Nr L 255, str.22 ze zm.
[117] Dz. U. z 2004 r. Nr 265, poz. 264; rozporządzenie uchylono z dniem 1 lipca 2010 r.
[118] Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 760.

pojęcie zawodu i specjalności. Wskazał jedynie, że „zawód stanowi źródło dochodów i oznacza zestaw zadań (czynności) wyodrębnionych w wyniku społecznego podziału pracy, wymagających kompetencji nabytych w toku uczenia się lub praktyki". W porównaniu do poprzedniej definicji zawodu, sformułowanej w rozporządzeniu z 2010 r., pominięto element dotyczący wymogu odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności)[119].

Zaznaczyć należy, że obie definicje pojęcia zawód służyć miały interpretacji pojęcia zawód w zakresie: pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego,
gromadzenia danych do określenia polityki zatrudnienia i kształcenia ustawicznego, prowadzenia badań, analiz, prognoz i innych opracowań dotyczących rynku pracy. Wskazane cele zostały określone § 2 rozporządzenia i pozostają w tym kształcie od 2010 r.

Pomimo braku definicji legalnej, funkcjonują w przestrzeni prawnej definicje tworzone na użytek danego zawodu[120], a na gruncie ustawodawstwa krajowego określenie poszczególnych zawodów ma różny charakter. Mamy do czynienia z regulacjami ustawowymi odnoszącymi się do poszczególnych zawodów (lekarza i lekarza dentysty, lekarza weterynarii, notariusza), bądź odnoszących się do pewnej grupy zawodowej (rzemiosło). Czasem bywa tak, że ustawa określa kilka zawodów rodzajowo podobnych (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów)[121].

Skoro brak jest definicji legalnej „zawodu" zasadna wydaje się teza, że ustawodawca pozostawił zakreślenie granic tego pojęcia orzecznictwu i nauce, z tym zastrzeżeniem, że w literaturze przedmiotu wielokrotnie zwraca się uwagę na brak

[119] Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 227 ze zm.
[120] Za przykład posłużyć może definicja zawodu architekta. Według definicji sformułowanej w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 551) wykonywanie zawodu architekta polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej; Podobnie w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1731 ze zm.) w art. 2 ust. 1 ustawodawca wprowadził definicję zawodu lekarza. Stanowi on, że wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich.
[121] Z. Leoński, *op. cit.*, s. 105.

jednolitej definicji pojęcia „zawód" i trudności z tym związane[122]. W nauce prawa pojęciem zawodu zajmują się przedstawiciele różnych gałęzi systemu prawa. Generalnie rozważania nad doktrynalnym pojęciem zawodu pozwalają wyróżnić co najmniej cztery elementy, których łączne ujęcie umożliwia zbudowanie definicji tego pojęcia, a mianowicie: określony rodzaj aktywności, wymagane kwalifikacje, trwały charakter pracy oraz dochód uzyskiwany dzięki pracy[123]. Punktem wyjścia do rozważań w powyższym zakresie powinna być ustawa zasadnicza, która w art. 65 stanowi, że „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy", a tym samym przyjmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, że przepis artykułu 65 Konstytucji RP zawiera trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku, a mianowicie prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy i prawo do ochrony przed pracą przymusową[124]. Pomimo, że wolność i wykonywanie zawodu jest konstytucyjną wartością podlegającą ochronie, ustawa zasadnicza dopuszcza, by ustawy przewidywały wyjątki od niej, a więc ograniczały swobodę wyboru i wykonywania zawodu.

Z kolei prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu na gruncie prawa administracyjnego można by ująć jako publiczne prawo podmiotowe jednostki, sprowadzające się do żądania nieingerencji władzy publicznej w sprawy wykonywania zawodu, a więc można by go dochodzić nie tylko w oparciu o postanowienia ustawy zasadniczej przewidziane w art. 77-80, ale również w trybie procedury administracyjnej (chyba, że odrębne ustawy przewidują odmienne rozwiązanie)[125]. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie zawodu jest definiowane poprzez występowanie łącznie

[122] J. Hausner zwraca uwagę, że brak definicji zawodu stwarza trudność w definiowaniu pojęć węższych, takich jak w szczególności wolny zawód a – w konsekwencji – także komplikuje rozstrzyganie problemu zasadności tworzenia korporacji zawodowych; J. Hausner (wypowiedź) [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002, s. 12 i 13). J. Wołpiuk wskazuję na potrzebę zachowania ostrożności w tworzeniu katalogu kryteriów odnoszących się do pojęcia zawód, a w szczególności cech, jakie powinien posiadać zawód zaufania publicznego; J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002, s. 19 i nast.

[123] Tak K. Wojtczak, *op. cit*., s. 32.

[124] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, Legalis nr 43542.

[125] Z. Leoński, *op. cit.*, s. 104.

kilku elementów[126]:

- istnienie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań),
- osobiste wykonywanie czynności,
- systematyczne (ciągłe) ich wykonywanie,
- posiadanie odpowiednich kwalifikacji (wiedzy lub umiejętności),
- odpłatność wykonywanych czynności.

W nawiązaniu do powyższego powstała definicja pojęcia zawodu, według której „zawodem jest osobiste wykonywanie wewnętrznie spójnego zbioru czynności (zadań), wymagających określonych kwalifikacji (wiedzy i/lub umiejętności), systematycznie i odpłatnie, na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego"[127]. Warto dodać, że zaproponowane przez przedstawicieli doktryny kryteria spotkały się z aprobatą ustawodawcy, który wykorzystał je, konstruując definicję zawodu w treści Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 grudnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, choć, jak już podnoszono, w treści późniejszych wersji tego aktu wykonawczego pominięto element dotyczący wymogu odpowiednich kwalifikacji (wiedzy i umiejętności).

W inny sposób ujęto kwestię zawodu na gruncie prawa karnego, wkomponowując ten termin w mozaikę środków karnych. Zgodnie z art. 41 § 1 Kodeksu karnego[128] sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazało się, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Pojęcie zawodu zostało użyte w kontekście działalności, której sąd może sprawcy czynu zakazać, jeśli dalsze jej wykonywanie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. W doktrynie prawa karnego można mówić o dwóch liniach interpretacyjnych pojęcia zawód, a mianowicie szerokiej i wąskiej. W szerokim ujęciu zawód jest definiowany jako każda działalność zarobkowa o względnie trwałym

[126] *Ibidem*.
[127] K. Wojtczak, *op. cit.*, s. 50. Zob. także taż, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002, s. 39 i nast.
[128] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

charakterze wymagająca fachowej wiedzy i umiejętności [129]. Natomiast w ujęciu węższym chodzi wyłącznie o zawód, na którego wykonywanie konieczne jest uzyskanie określonego upoważnienia władzy. Wykonywanie czynności przez osobę nieposiadającą takiego upoważnienia traktuje się jako pracę na stanowisku pracy, a nie wykonywanie zawodu[130]. Zdarza się także, że pojęcie zawodu w ujęciu karnoprawnym nie jest wiązane z działalnością zarobkową[131]. Według W. Górowskiego, M. Szewczyk „przez »zawód« według art. 41 § 1 należy rozumieć zajęcie wymagające uprawnienia do jego wykonywania lub urzędowego potwierdzenia wymaganych wiadomości, będzie to przeważnie zajęcie zarobkowe, chociaż możliwe jest wykonywanie go nieodpłatnie (…). Czynności pełnione przez osobę nieodpowiadającą tym formalnym uwarunkowaniom powinny być w rozumieniu art. 41 § 1 traktowane jako praca na stanowisku, a nie wykonywanie zawodu"[132].

W systemie prawa cywilnego (cywilistyce) pojęcie zawodu uzyskuje istotne znaczenie przy wykonania zobowiązań kontraktowych, w przypadku, gdy stroną zawieranej umowy jest profesjonalista. Wymóg dochowania należytej staranności może zostać podwyższony zwłaszcza wtedy, gdy dany podmiot nie tylko pełni na co dzień określoną funkcję zawodową, ale w tej właśnie funkcji występuje w konkretnym zobowiązaniu. Zgodnie bowiem z treścią art. 355 § 2 k.c. należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej prze niego działalności określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. J. Taczkowska podnosi, że w judykaturze i doktrynie prawa cywilnego „przyjmuje się, że profesjonalizm powinien przejawiać się w dwóch podstawowych cechach zachowania: postępowaniu zgodnym z regułami fachowej wiedzy oraz sumienności. Wymogi te nawiązują zarówno do formalnoprawnych, jak i materialnych kryteriów wykonywania zawodu. Brak posiadanych uprawnień zawodowych albo spełnienie świadczenia w sposób niezgodny z wymogami fachowej wiedzy rzutować będzie na ocenę działania kontrahenta, a w szczególności możliwość przypisania mu winy. Postuluje się zarazem dokonywanie zobiektywizowanej oceny tego działania, która abstrahowałby od przymiotów osobistych kontrahenta. Podnosi się, że szczególne znaczenie dla dokonywania oceny

[129] W. Zalewski, [w:] *Kodeks Karny. Część Ogólna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2021, Legalis.
[130] R. Stefański [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2015, s. 333.
[131] K. Buchała, [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz, Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Kraków 1998, s. 339.
[132] W. Górowski, M. Szewczyk, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Cześć I. Komentarz do art. 1-52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, LEX/el.

dochowania wzorca staranności zawodowej ma stosowane w socjologii pojęcie roli społecznej »rozumianej normatywnie, jako zbiór norm i wartości związanych z określoną pozycją społeczną (statusem), przypisanych do tej pozycji i wymaganych od każdego, kto ją zajmuje, bez względu na jego osobiste cechy«"[133].

Należy zaznaczyć, że w języku potocznym następuje pewnego rodzaju utożsamianie pojęcia kwalifikacji z umiejętnościami, pozwalającymi na wykonywanie określonego zawodu w praktyce. Wyraźnie należy przeciwstawić pojęcie zawodu wyuczonego (związanego z pewnym procesem nauki) pojęciu zawodu wykonywanego, który niekoniecznie musi być zawodem wyuczonym. W doktrynie zauważa się, że rozróżnienie zawodów wyuczonych i zawodów wykonywanych posiada istotną wymowę prawną. Zawód wyuczony, o ile staje się zawodem wykonywanym, w pewnych okolicznościach nabiera cech zawodu zaufania publicznego, a także wolnego zawodu[134]. Generalnie sformułowana w nauce definicja zawodu powinna służyć możliwości ustalenia, czy pewne czynności będą wykonywaniem zawodu, czy może będą działalnością niemieszczącą się w ramach definicji ogólnej. Dodatkowo, wiele zawodów objętych jest szczegółowymi regulacjami, których przedmiotem są normy dotyczące określonego zawodu, np. lekarza weterynarii.

Obok pojęcia zawodu funkcjonuje w języku prawnym pojęcie specjalności. Aktem prawnym niższego rzędu, w którym przedstawiono hierarchicznie usystematyzowany zbiór zawodów było wspominane już rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej działania. Przedstawiona tam struktura klasyfikacji zawodów opierała się na systemie pojęć takich jak: zawód, specjalność, umiejętności

---

[133] J. Taczkowska, *Zawód dziennikarza w Polsce. Między misją a posłannictwem*, Bydgoszcz 2012, s. 171.

[134] M. Kulesza analizując pojęcie zawodu zaufania publicznego zauważa, że zawodem wyuczonym jest prawnik, podczas gdy zawodem zaufania publicznego staje się dopiero zawód adwokata, radcy prawnego itd. Podobnie dzieje się w przypadku zawodu farmaceuty jako zawodu wyuczonego, który jako zawód aptekarza (zawód wykonywany) staje się zawodem zaufania publicznego; M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002, s. 28; K. Wojtczak podkreśla, że brak prawnego określenia czynności zawodowych powoduje, że można jedynie mówić o zawodzie wyuczonym. Zgodnie z tym stanowiskiem uzyskanie wiedzy fachowej w określonej dziedzinie, a następnie wykorzystanie w praktyce uzyskanej wiedzy – nie zawsze będzie mogło zostać uznane za wykonywanie zawodu. Z braku normatywnej regulacji, w której zostałby określony zestaw spójnych czynności składających się na wykonywanie danego zawodu, nie można wywodzić, że podejmowane działania faktyczne stanowią wykonywanie zawodu. Przesądzające znaczenie dla kategorii zawodu może mieć zatem jego normatywne uregulowanie; K. Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania … op. cit.*, s. 51.

i kwalifikacje zawodowe. W objaśnieniach, stanowiących integralną część załącznika, do struktury zawodów i klasyfikacji, oprócz definicji zawodu, zostało zdefiniowane pojęcie „specjalność". Według przedstawionej tam definicji „specjalność" to wynik podziału pracy w ramach zawodu, który zawiera część czynności o podobnym charakterze (związanych z wykonywaną funkcją lub przedmiotem pracy) wymagających pogłębionej wiedzy lub dodatkowej wiedzy i umiejętności, zdobytych w wyniku dodatkowego szkolenia lub praktyki. Po wprowadzeniu w 2014 r. zmian do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku oraz zakresu jej stosowania, specjalność określono w sposób bardziej lakoniczny, a mianowicie legislator ograniczył się do sformułowania, że obejmuje ona część zawodu, wymagającą dodatkowych kompetencji. Specjalność w odróżnieniu od zawodu jest pojęciem węższym i odnosi się do części czynności (działań) wykonywanych w ramach określonego zawodu. Czynności wykonywane w obrębie danej specjalności zawodowej wymagają zdobycia dodatkowych umiejętności i wiedzy. Za przykład posłużyć może uzyskanie tytułu specjalisty w dziedzinie medycyny, np. chirurgii. Zgodnie z art. 16 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, lekarz może uzyskać tytuł specjalisty w określonej dziedzinie medycyny po odbyciu szkolenia specjalizacyjnego oraz po złożeniu Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego, zwanego dalej "PES". Innym trybem jest uzyskanie tytułu specjalisty w ramach uznania za równoważny tytułu specjalisty uzyskanego za granicą[135].

Wykonywanie zawodu charakteryzuje się posiadaniem szczególnych umiejętności, wiedzy i kwalifikacji. Nie wszystkie wykonywane czynności (działania) będą spełniały te kryteria. Mogą być natomiast innego rodzaju działalnością (aktywnością), nie będąc wykonywaniem zawodu. Szczególnym rodzajem działalności jest działalność gospodarcza, która została usankcjonowana w ustawie – Prawo przedsiębiorców[136]. Akt ten określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie. Jak stanowi art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób

[135] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1731 ze zm.
[136] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 221 ze zm.).

ciągły[137]. Działalności gospodarczej nie należy z kolei utożsamiać z działalnością zawodową, o której mowa w art. 43^1 ustawy – Kodeks cywilny. Właśnie przepisy tego aktu normatywnego wprowadzają w tym względzie pewną odmienność, wyraźnie rozróżniając działalność gospodarczą i działalność zawodową[138]. Nie każda działalność zawodowa będzie działalnością gospodarczą[139].

Różne postacie działalności znajdują odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności[140], które w myśl § 1 weszło w życie celem stosowania w statystyce, ewidencji i dokumentacji oraz rachunkowości, a także w urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji publicznej. W treści objaśnień zamieszczonych w Polskiej Klasyfikacji Działalności przyjęto, że „(…) działalność ma miejsce wówczas, gdy czynniki takie jak: wyposażenie, siła robocza technologia produkcji, sieci informacyjne lub produkty są powiązane z w celu wytworzenia określonego wyrobu lub wykonania usługi. Działalność charakteryzowana jest przez produkty wyjściowe (wyroby lub usługi), proces technologiczny oraz przez produkty wyjściowe. Działalność może polegać na prostym procesie (np. tkactwo), ale może

[137] Szerzej na temat definicji działalności gospodarczej G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichoca, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Legalis.

[138] Na gruncie przepisów nieobowiązującej już ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w literaturze przedmiotu wskazywano, że pojęcie działalności zawodowej „(…) odnosi się do profesjonalności jako cechy prakseologicznej opartej na własnych umiejętnościach lub wymagalnych kwalifikacjach zawodowych. Przepisy art. 355 § 2 KC stanowią, iż należytą staranność dłużnika przy wykonywaniu działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Osoba przedsiębiorcy powinna więc charakteryzować się odpowiednim poziomem wykonywania czegoś, czego się podjęła, cechować ją powinno zawodowstwo, fachowość, i profesjonalizm. Powinna więc posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe. Oznacza to, iż działalność tego typu powinna charakteryzować się odpowiednik stopniem zorganizowania i ciągłości działalności gospodarczej, co po części należy także łączyć z jej zarobkowym charakterem. Działalność tego typu może także oznaczać wykonywanie określonego zawodu we własnym imieniu i na własny rachunek wykonującego działalność gospodarczą" (T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2009, s. 173).

[139] Ustawa - Prawo przedsiębiorców zastąpiła ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Według P. Lewandowskiego „(…) Zmianą merytoryczną jest usunięcie z definicji działalności gospodarczej cechy zawodowości. Może ona świadczyć o pozbawieniu podmiotów świadczących działalność zawodową przymiotu przedsiębiorcy. Na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazywano, że przedstawiciele wolnych zawodów są przedsiębiorcami, jeżeli wykonują działalność zawodową we własnym imieniu i na własny rachunek. Pomimo zmiany wydaje się, że pogląd ten zachowuje aktualność. Działalność zawodowa powinna być postrzegana jako działalność gospodarcza, jeżeli spełnia przesłanki z art. 3 Prawa przedsiębiorców. Poczytuję zmianę polegającą na usunięciu działalności zawodowej z zakresu pojęcia działalności gospodarczej za niesłuszny trend, sprowadzający się do maksymalnego skracania tekstu prawnego i czynienia go bardziej lakonicznym, co nie jest zabiegiem w pełni pożądanym. Zmiana ta jawi się jako zbyteczna w związku dalszym występowaniem działalności zawodowej w definicji przedsiębiorcy z art. 43^1 k.c."; (P. Lewandowski, *O definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej po wejściu w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców*, „Palestra" 2019, Nr 1-2, s.100).

[140] Dz. U Nr 251, poz. 1885 ze zm.

również dotyczyć całego szeregu „podprocesów", gdzie każdy z nich jest wymieniony w różnych podklasach, klasach, grupach, działach, a nawet sekcji klasyfikacji (np. produkcja samochodów polega na takich działalnościach jak odlewanie, kucie, spawanie, montaż, malowanie itp.). Jeżeli proces produkcyjny jest zorganizowany jako zintegrowany szereg elementarnych działalności, całość jest traktowana jako jedna działalność".

W doktrynie podnosi się, że „zastosowany w PKD[141]podział działalności może oznaczać, ze różne jej rodzaje są wykonywane w ramach prowadzonych przedsiębiorstw, stanowiąc działalność gospodarczą. Jednocześnie jednak, rodzaje działalności wymienione w PKD nie zawsze muszą stanowić działalność gospodarczą. Nie zawsze także działalność, o której mowa w PKD jest działalnością zawodową. Wykonywanie działalności zawodowej jest bowiem pojęciem węższym i oznacza »profesjonalne, zarobkowe, ciągłe wykonywanie określonego zawodu, szczególnie wolnego zawodu«. Działalność może być zatem wykonywana przez każdą osobę, niezależnie od posiadanych kwalifikacji i niezależnie od spełnienia innych kryteriów, bowiem kryteria te, w odniesieniu do wielu rodzajów działalności, nie zostały ustanowione. Tam jednak, gdzie warunki wykonywania działalności podlegają wymogom materialnoprawnym lub formalnoprawnym, działalność nabiera cech zawodu. Z pojęciem zawodu, w myśl przyjętych definicji, nieodłącznie związany jest warunek posiadania odpowiednich dla danego zawodu kwalifikacji i wiedzy" [142]. W nawiązaniu do powyższego można zatem uznać, że wyodrębnione w Polskiej Klasyfikacji Działalności rodzaje działalności nie muszą oznaczać wykonywania zawodu, choć mogą.

Polska Klasyfikacja Działalności jest podstawą do klasyfikowania działalności gospodarczej w statystyce, sprawozdawczości, rachunkowości i rejestrach urzędowych. Stanowi ona usystematyzowany wykaz wszystkich rodzajów działalności społeczno-gospodarczej. Aktualna klasyfikacja Polskiej Klasyfikacji Działalności została opracowana na podstawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczych Unii Europejskiej NACE Rev.2. i jest klasyfikacją pięciopoziomową. I tak działalność związana z rzeczoznawstwem majątkowym jest przyporządkowana podklasie 68.31.Z, tj. „Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami". Obejmuje ona swoim zakresem działalność agencji obrotu nieruchomościami w zakresie pośrednictwa w kupnie,

[141] Polska Klasyfikacja Działalności.
[142] J. Taczkowska, *op. cit.*, s. 209 i przywołana tam literatura.

sprzedaży i dzierżawie nieruchomości, oraz doradztwa i szacowania wartości nieruchomości związanych z jej kupnem, sprzedażą lub dzierżawą. W doktrynie podnosi się, że w Polskiej Klasyfikacji Działalności nie został ujęty cały zakres działalności składający się na rzeczoznawstwo majątkowe. Zgodnie z zasadami budowy klasyfikacji poziom „podklasa" został właśnie wprowadzony celem wyodrębnienia rodzajów działalności znamiennych dla polskiej gospodarki i będący przedmiotem badań statystycznych[143]. K. Opęchowska, L. Gabrel twierdzą, że „(…) wydaje się zasadnym modyfikacja dotychczasowego nazewnictwa Klasy 68.31 »Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami«, (…) Taką nazwę klasy 68.31 mogłaby być np. »obsługa rynku nieruchomości«. (…) w Klasie 38.31 zasadnym będzie wprowadzenie dwóch podklas (np. 68.31A »Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami« i 68.31B »Rzeczoznawstwo majątkowe«" [144] . Systematykę uwzględniającą podklasę „rzeczoznawstwo majątkowe" można uznać za zgodną z zasadami budowy klasyfikacji, uwzględniając polskie uwarunkowania funkcjonowania podmiotów, które obsługują polski rynek nieruchomości.

Zawód rzeczoznawcy majątkowego, jak wiele innych profesji wskazanych w PKD, został objęty deregulacją. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów wprowadziła wiele zmian deregulacyjnych w zakresie wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, pomimo, że już od początku rozpoczęcia prac legislacyjnych poszczególne rozwiązania prawne poddawane były krytyce ze strony środowiska zawodowego[145]. Krytykowano rozszerzenie katalogu przestępstw z karalnością, za które powiązano utratę możliwości uzyskania uprawnień zawodowych, czy też skrócenie okresu obowiązkowej praktyki zawodowej z dwunastu miesięcy, do okresu sześciu miesięcy. Poddawano krytyce także możliwość wliczenia do okresu obowiązkowej praktyki zawodowej okresu praktyki odbytej w trakcie studiów (odbywanej na podstawie umowy zawartej pomiędzy uczelnią a organizacją zawodową), brak wymogu posiadania przez kandydata do zawodu wyższego wykształcenia magisterskiego, czy też ograniczenie katalogu obowiązków z tytułu niewypełniania których rzeczoznawca majątkowy będzie podlegał odpowiedzialności zawodowej, w tym wyłączenie odpowiedzialności z tytułu

[143] K. Opęchowska, K. Gabrel, *Rzeczoznawstwo majątkowe w Polskiej Klasyfikacji Działalności – postulowane zmiany*, Nieruchomości, 2014, Nr 10, Legalis.
[144] *Ibidem*.
[145] Pełny wykaz zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829).

niewypełniania obowiązku stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych. H. Jędrzejewski jednoznacznie podkreślał, że „(…) zmiany dotyczące zawodu rzeczoznawstwo majątkowe prowadzą do znacznego obniżenia wymogów kwalifikacyjnych stawianych kandydatom ubiegającym się o nadanie uprawnień do wykonywania zawodu. (…) Biorąc pod uwagę charakter zawodu rzeczoznawstwo majątkowe, obniżenie wymogów kwalifikacyjnych stawianych osobom wykonującym ten zawód jest szkodliwe dla funkcjonowania Państwa i ochrony interesów jego obywateli, w tym dla prawidłowej gospodarki mieniem publicznym. Słuszność tego stwierdzenia uzasadniają cele dla których dokonuje się wycen nieruchomości. (…) Jeszcze inną sferą są świadczenia publiczne, polityka kredytowa i ubezpieczeniowa, związane z nieruchomościami. W gospodarce rynkowej powiązanie tych spraw z wartościami nieruchomości określonymi przez wysokiej klasy specjalistów - rzeczoznawców majątkowych nie powinno budzić wątpliwości”[146]. Z kolei K. Gabrel twierdził, że „(…) likwidacja minimalnych wymogów programowych, z jednoczesnym obniżeniem poziomu wymaganego wykształcenia ograniczeniem praktyk zawodowych i wyłączeniem postępowań kwalifikacyjnych w przypadku absolwentów z tytułem licencjata może spowodować znaczne obniżenie poziomu sporządzanych operatów szacunkowych przez rzeczoznawców majątkowych, którzy zdobędą uprawnienia zawodowe w tym uproszczonym trybie. Jednocześnie będą oni posiadali identyczne uprawnienia jak osoby, które przeszły dotychczasowy, pogłębiony system zdobywania wiedzy i umiejętności” [147] . Podnoszono także, że zmiany dotyczące zawodu rzeczoznawcy majątkowego nie były w ogóle zamieszczone w projekcie rządowym, a zostały zgłoszone dopiero na posiedzeniu komisji nadzwyczajnej. Co ważne, nie zostały poddane ocenie merytorycznej w sposób formalny, tylko przegłosowane bez możliwości zajęcia stanowiska przez organizacje zawodowe rzeczoznawców [148] . Przedstawiciele środowiska zawodowego zdecydowanie wskazywali na naruszenie zasad legislacyjnych. Według K. Gabrel „(…) wprowadzenie i przyjęcie poprawek, skutkujących zmianą zakresu projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (…) do czego doszło w trakcie prac komisji

[146] H. Jędrzejewski, *Wystąpienie w klubie PSL*, „Rzeczoznawca Majątkowy”, 2013, Nr 1, s. 6.
[147]K. Gabrel, *Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona merytorycznego uzasadnienia z jednoczesnym naruszeniem konstytucyjnych zasad procedur legislacyjnych*, „Rzeczoznawca Majątkowy”, 2013, Nr 1, s. 45.
[148] H. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 7; K. Gabrel, *Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona uzasadnienia*, „Nieruchomości” 2013, Nr 3, Legalis.

nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych, już po pierwszym czytaniu w sejmie, stanowi naruszenie warunków procesu legislacyjnego”[149]. Ponadto w uzasadnieniu omawianej ustawy znalazło się wyraźne zastrzeżenie, że „(…) zmiany w przepisach dotyczących zawodu rzeczoznawcy majątkowego będą przedmiotem analizy w ramach prac nad kolejną ustawą z zakresu deregulacji dostępu do wykonywania zawodów, jednak przy zachowaniu zasady, że w interesie publicznym leży, aby osoby wykonujące działalność w zakresie szacowania nieruchomości legitymowały się umiejętnościami koniecznymi do prawidłowego wykonywania operatów szacunkowych. Rzeczoznawca majątkowy dokonuje bowiem wyceny nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które są następnie przedmiotem obrotu. (…) istotne jest, aby rzeczoznawca majątkowy posiadał bardzo dużą wiedzę merytoryczną oraz umiejętności w zakresie szacowania nieruchomości (…)”. Dziwić może zatem fakt, że pojawiła się inicjatywa objęcia ustawą deregulacyjną zawodu rzeczoznawcy.

Po niespełna trzech latach od wejścia w życie zmian deregulacyjnych Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych przedstawiła ówczesnemu Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa stanowisko, w którym odnosi się do skutków tzw. ustawy deregulacyjnej. Wprost wskazywano w nim, że polska deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego spowodowała obniżenie poziomu kompetencji stojące w opozycji do celów i wymagań dotyczących stabilności finansowej i ochrony konsumentów, wskazując na konsekwencje deregulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Przedstawiciele środowiska zawodowego podnosili, że wszystkie międzynarodowo uznane standardy (dotyczy standardów opracowanych przez takie organizacje jak *International Valuation Standards Council, European Group of Valuers' Associations, Royal Institution of Chartered Surveyors*) wyznaczają poziom kwalifikacji, a mianowicie wymagają one umiejętności wyceny w trzech podejściach (porównawczym, dochodowym i kosztowym), doświadczenia praktycznego zdobytego przez rzeczoznawcę majątkowego w ramach szkolenia zawodowego oraz permanentnego rozwoju zawodowego. Wprowadzone zmiany wyeliminowały z obrotu prawnego wszystkie te wymagania. Kolejnym zarzutem była kwestia zmniejszenia liczby projektów, które kandydat na rzeczoznawcę majątkowego musi sporządzić

[149] K. Gabrel, *Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona merytorycznego uzasadnienia z jednoczesnym naruszeniem konstytucyjnych zasad procedur legislacyjnych ... op. cit.*, s. 47.

w okresie szkolenia, a mianowicie z piętnastu na sześć. Jak twierdziła Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych większość kandydatów, podczas wykonywania operatów szacunkowych decyduje się na najprostszą metodologię wyceny, a mianowicie na podejście porównawcze. W następstwie powyższego rzeczoznawcy nie są odpowiednio szkoleni z innych metod wyceny (dochodowej i kosztowej). Jednocześnie wzmiankowane stanowisko Polskiej Federacji Rzeczoznawców Majątkowych zawierało stwierdzenie, że „(…) wraz z usunięciem zadania praktycznego z zakresu państwowego egzaminu na rzeczoznawcę majątkowego sprawiło to, że nie ma obecnie możliwości sprawdzenia, na ile dany kandydat umie stosować wszystkie uznane metody wyceny. Mimo to kandydat na rzeczoznawcę, który pomyślnie przejdzie proces egzaminacyjny, uzyskuje prawo do przeprowadzania wycen we wszystkich sektorach rynku nieruchomości, w tym na rynku mieszkaniowym i rynku nieruchomości komercyjnych, co wymaga dobrej znajomości podejścia dochodowego”[150]. Innym zauważalnym problemem, na który wskazywała Federacja, były konsekwencje zmiany regulacji w zakresie obowiązków rzeczoznawcy majątkowego dotyczących ustawicznego rozwoju zawodowego. Przed nowelizacją deregulacyjną rzeczoznawcy niewywiązujący się ze swoich obowiązków w zakresie doskonalenia zawodowego, ponosili odpowiedzialność zawodową. Wyeliminowanie potencjalnych sankcji spowodowało, że obowiązek ustawicznego szkolenia zawodowego staje się mało egzekwowalny. Nie ma to nic wspólnego z ułatwieniem dostępu do wykonywania zawodu rzeczoznawcy, co podkreślają przedstawiciele środowiska zawodowego. Brak podejmowanych działań szkoleniowych powoduje problemy z utrzymaniem wysokich standardów wśród wykwalifikowanych rzeczoznawców majątkowych. W stanowisku skierowanym do Ministra także podkreślano, że zawód rzeczoznawcy majątkowego może wywierać systemowy wpływ na rynek finansowy i z tego względu dostęp do zawodu powinien być regulowany, nadzorowany i wykonywany przez rzetelnie przygotowanych rzeczoznawców. Temu właśnie powinny służyć cykliczne szkolenia przedstawicieli zawodu. Zwrócono uwagę na unijne przepisy zawierające wskazówki dotyczące kwalifikacji niezbędnych do wykonywania wyceny. Jako przykład wskazywano punkt 26 preambuły Dyrektywy 2014/17/EU w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi (*Mortgage Credit Directive*) o następującej treści: „Ważne jest

[150] Pismo Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z dnia 13 lipca 2016 r., www.pfsrm.pl.

zapewnienie, by nieruchomość mieszkalna była odpowiednio wyceniona przed zawarciem umowy o kredyt oraz – w szczególności jeżeli wycena dotyczy pozostałej do spłaty części zobowiązania konsumenta – w razie zaległości w spłacie. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić istnienie wiarygodnych standardów wyceny. Aby standardy wyceny można było uznać za wiarygodne, powinny one uwzględniać międzynarodowo uznane standardy wyceny, w szczególności standardy opracowane przez Komitet Międzynarodowych Standardów Wyceny, Europejską Grupę Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych lub Królewski Instytut Rzeczoznawców Majątkowych. Te międzynarodowo uznane standardy wyceny obejmują zasady wysokiej rangi, które wymagają od kredytobiorców m.in. przyjęcia i przestrzegania odpowiednich wewnętrznych procesów zarządzania ryzykiem i procesów zarządzania zabezpieczeniami, obejmujące należyte procesy wyceny, przyjęcia standardów i metod wyceny prowadzących do realistycznych i uzasadnionych wycen nieruchomości, aby zapewnić, by wszystkie sprawozdania z wyceny były przygotowywane z odpowiednią biegłością zawodową i odpowiednią starannością, a także by rzeczoznawcy spełniali określone wymogi dotyczące kwalifikacji oraz by prowadzić właściwą, kompleksową i wiarygodną dokumentację wyceny zabezpieczeń” [151] . Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w swoim wystąpieniu do Ministra sformułowała następujący postulat: „PFSRM występuje (…) o wsparcie w zakresie cofnięcia najbardziej destrukcyjnych elementów deregulacji poprzez wprowadzenie obowiązku, w myśl którego kandydaci przystępujący do krajowych egzaminów na rzeczoznawców majątkowych byliby egzaminowani ze wszystkich trzech uznanych podejść do wyceny, oraz ponowne wprowadzenie przepisów obligujących wykwalifikowanych rzeczoznawców majątkowych do udziału w programie ustawicznego szkolenia zawodowego”.

Odpowiedzią ustawodawcy na powyższy postulat była nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzająca m.in. przepis art. 197a, w którym zamieszczono delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobów doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych, sposobów dokumentowania oraz sposobów oceny

[151] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. U. EU. , L 60, s.34).

spełnienia tego obowiązku, mając na względzie potrzebę ciągłego aktualizowania i pogłębiania wiedzy oraz umiejętności związanych z wykonywaniem przez rzeczoznawców majątkowych czynności zawodowych oraz zapewnienie przejrzystej weryfikacji spełniania obowiązku stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych [152] . Wzmiankowana nowelizacja wprowadziła także obowiązek dokumentowania wypełniania obowiązku stałego doskonalenia przez rzeczoznawców. Zmieniony art. 175 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami otrzymał następujące brzmienie: „Rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz dokumentowania tego obowiązku. Dokumentację potwierdzającą wypełnianie tego obowiązku rzeczoznawca majątkowy przechowuje przez okres 5 lat".

Na mocy delegacji ustawowej minister wydał stosowne rozporządzenie [153] w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych, w którym określił, że doskonalenie kwalifikacji zawodowych odbywa się przez ukończenie organizowanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych warsztatów, w trakcie których co najmniej 80% czasu kształcenia stanowią zajęcia praktyczne wykonywane pod nadzorem rzeczoznawcy majątkowego posiadającego doświadczenie w zakresie tematyki, której dotyczy warsztat, ukończenie studiów wyższych, studiów trzeciego stopnia, studiów podyplomowych, szkoleń lub kursów, następnie przez udział w konferencjach lub sympozjach naukowych, własne lub współautorskie publikacje książkowe lub artykuły w czasopismach, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe [154] . W myśl przepisów rozporządzenia ocena wypełnienia obowiązku doskonalenia kwalifikacji zawodowych dokonywana jest w formie punktowej. Liczbę punktów za wykonanie działań wskazanych działań określa tabela będąca załącznikiem do rozporządzenia. Z kolei zgodnie z treścią § 3. tego aktu wykonawczego dokumentami potwierdzającymi doskonalenie kwalifikacji zawodowych, zależnie od formy tego doskonalenia, są: dokument potwierdzający ukończenie warsztatu, dokument ukończenia studiów (wyższych, trzeciego stopnia, podyplomowych), dokument zaświadczający o ukończeniu szkolenia lub kursu oraz potwierdzający udział w konferencji

[152] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1509). Znowelizowany przepis art. 197a wszedł w życie 1 września 2017 r.
[153] Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. poz. 811).
[154] Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

lub sympozjum naukowym, oświadczenie rzeczoznawcy majątkowego wskazujące tytuł książki, wydawcę oraz numer ISBN (*International Standard Book Number*) lub oświadczenie rzeczoznawcy majątkowego wskazujące tytuł artykułu, rok i numer wydania, wydawcę, częstotliwość oraz numer ISSN.

Nadmienić w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 178 ust. 1 znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy niewypełniający obowiązków w zakresie doskonalenia zawodowego, podlega odpowiedzialności zawodowej. Nowelizacja objęła swoim zakresem również ten przepis.

2.2. Tytuł zawodowy rzeczoznawcy majątkowego

Przedstawiciele teorii prawa definiują uprawnienie na gruncie językowym w zróżnicowany sposób.

S. Wronkowska określa uprawnienie jako „sytuację, w której ze względu na określoną normę prawną określonym podmiotom nakazane jest zrealizować na rzecz innej osoby zachowanie się polegające na pozytywnym działaniu na rzecz tej innej osoby, bądź na zaniechaniu podjęcia określonych działań”[155]. Z kolei Z. Ziembiński łączy pojęcie uprawnienia z „(…) sytuacją podmiotu, któremu jakieś zachowanie nie jest zakazane przez daną normę czy też nie jest zakazane przez żadną normę danego systemu prawnego lub jest określeniem sytuacji kogoś, wobec którego jakiś podmiot jest zobowiązany do określonego zachowania się, zachowania korzystnego, a więc świadczenia polegającego na odpowiednim działaniu czy zaniechaniu oddziaływania na sprawy podmiotu uprawnionego, wreszcie określa uprawnienie jako sytuację jakiegoś podmiotu, mającego kompetencję do dokonania jakiejś czynności doniosłej prawnie z tym skutkiem, iż przez jej dokonanie zostanie ustanowiony obowiązek prawny jakiegoś podmiotu”[156].

W doktrynie prawa administracyjnego Autorzy wyróżniają poszczególne uprawnienia, wskazując na ich rodzaje. W. Dawidowicz wyróżnia następujące typy uprawnień:

- uprawnienie w postaci „możności prawnej” żądania stosowania normy prawa administracyjnego w celu uzyskania określonego pozwolenia (np. pozwolenia

[155] S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 33.
[156] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 352-353.

na wykonywanie czynności objętej zakazem względnym) lub uprawnienia (np. uprawnienia do zajęcia cudzej nieruchomości),

- uprawnienie w postaci „wolności od obowiązku" (np. ustawowe zwolnienia od obowiązku ponoszenia świadczeń na różne cele),

- uprawnienie w postaci „prawa" stanowiącego korelat nałożonego obowiązku (np. ustawowe prawo do wynagradzania i odszkodowanie służące osobom obciążonym obowiązkiem świadczeń na cele publiczne),

- uprawnienie w postaci „sfery wolności prawnie chronionej", powstałej z wyłączeniem spod zakazu względnego[157].

Z kolei J. Borkowski przedstawił klasyfikację uprawnień administracyjnoprawnych, zaliczając do nich „(…) po pierwsze, prawa nabyte, których treścią jest zezwolenie na podjęcie działania przez podmiot uprawniony. Aktywność podmiotu uprawnionego będzie rozpoczynała się po otrzymaniu stosownej decyzji administracyjnej. Po drugie, uprawnienie może przybrać postać stwierdzenia, że na danym podmiocie nie ciąży obowiązek. Zwolnienie z obowiązku może nastąpić w dwóch odrębnych sytuacjach: na mocy aktu administracyjnego lub władczej ingerencji organu w sytuację prawną określonego podmiotu. Do trzeciej grupy uprawnień zaliczyć możemy prawo polegające na domaganiu się świadczeń od innych podmiotów lub państwa"[158].

Natomiast J. Boć twierdzi, że „w sferze prawa administracyjnego analogię do konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli stanowią rozdzielne i przeciwważne pojęcia uprawnienia i obowiązku. (…) pojęcia te wydają się nienaruszalne, a ciągła ich akceptacja czyni je jednymi z najbardziej trwałych w prawie i doktrynie prawa administracyjnego"[159].

Według D. Kijowskiego uprawnienia administracyjne dzielą się na następujące rodzaje:

- konkretyzowane władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej (aktem indywidualnym lub generalnym),
- konkretyzowane w drodze umowy lub ugody administracyjnej,
- konkretyzowane czynnością materialno–techniczną,

[157] W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 26-27.
[158] J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 167-168.
[159] J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 441.

- realizowane za pomocą czynności faktycznej organu administracji publicznej (bez ich uprzedniej, formalnej konkretyzacji).

Jednocześnie Autor podnosi, że w prawie polskim, jak i innych systemach prawnych możemy odnaleźć akty, które jedynie z pozoru są tożsame z pozwoleniami administracyjnymi, a w istocie opierają się na odmiennych założeniach i wywołują inne skutki prawne. Tym samym możemy odróżnić od siebie uprawnienia uzyskiwane na podstawie pozwoleń administracyjnych, koncesji oraz w drodze podejmowania innego typu aktów (indywidualnych i generalnych) lub czynności. Jako jeden z typu uprawnień wskazał (a wyróżnił osiem sfer praw podmiotowych jednostki) uprawnienia ściśle związane z osobistym statusem jednostki (w tym uprawnienia zawodowe oraz do zajmowania określonych stanowisk).

W stosunku do uprawnień zawodowych D. Kijowski zastosował podział na dwie grupy takich uprawnień[160]. Pierwsza z nich, to grupa kompleksowo uregulowanych uprawnień zawodowych, których wykonywanie wiąże się z obligatoryjną przynależnością do samorządu zawodowego. W tej grupie „(…) możemy zauważyć trzy różne podejścia do kwestii regulacji sposobu nabywania tych uprawnień. Po pierwsze - odbywa się to w drodze samodzielnej decyzji wskazanego ustawą organu samorządu danego zawodu. Po drugie – z udziałem samorządu, ale przy istotnym udziale organów państwowych w przebieg samego naboru i decydowania o kryteriach kwalifikowania. Po trzecie – przy dominującym udziale organów państwowych. (…) ustawodawca ma do wyboru co najmniej dwa modele rozwiązania, według których kształtowana jest rola organu podejmującego decyzję o prawie do wykonywania zawodu: model nadawania (przyznawania) takiego uprawnienia i model urzędowego stwierdzania jego posiadania. (…) Druga grupa charakteryzuje się tym, że jej przedstawiciele, wykonując dany zawód, nie tworzą korporacji zawodowej posiadającej status samorządu zawodowego. O nabyciu tych uprawnień decyduje wskazany ustawą organ (państwowy lub inny, wykonujący funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej), po ustaleniu, że kandydat do zawodu spełnia kryteria ustawowe. Akty rangi ustawowej (lub rozporządzenia) określają wymagane w zawodzie wykształcenie, doświadczenie praktyczne (czasem praktyka poddana jest szczegółowej regulacji) oraz weryfikowane

[160] D. Kijowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.),*System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 301.

kwalifikacji teoretycznych i praktycznych w postaci egzaminu sprawdzającego kwalifikacje”[161].

W kontekście powyższego podziału rzeczoznawcę majątkowego należałoby zaliczyć go do tej kategorii profesji, której przedstawiciele nie tworzą samorządu zawodowego, a nadawanie uprawnień zawodowych w dziedzinie szacowania nieruchomości reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami w dziale V. Rzeczoznawcą majątkowym może zostać osoba fizyczna, mająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie wskazanym w ustawie, o czym wyraźnie stanowi art. 174 ust. 2 ustawy. Nikt zatem nie może legalnie wykonywać zawodu rzeczoznawcy majątkowego bez posiadania stosownych uprawnień. Tym samym należałoby zaliczyć uprawnienia rzeczoznawców majątkowych do drugiej grupy uprawnień zawodowych wyszczególnionej przez D. Kijowskiego.

Według poglądu reprezentowanego przez M. Waligórskiego w celu wykonywania zawodu niezbędne jest spełnienie warunku formalnego, a mianowicie uzyskanie uprawnień zawodowych, określanych mianem „uprawnień administracyjnych o swoistym charakterze”[162]. Posiadanie kwalifikacji zawodowych stanowi podmiotowy – materialny warunek o charakterze publicznoprawnym wykonywania zawodu. Przy czym, w celu określenia tej przesłanki stosuje się dwa systemy. W pierwszym z nich akt prawodawczy przewiduje wymóg przedstawienia dowodu formalnego posiadania kwalifikacji zawodowych, czyli odpowiednich dyplomów lub świadectw zakończenia nauki i wielokrotnie praktyki. W drugim systemie wymogiem jest przedstawienie dowodu materialnego, czyli faktyczne udowodnienie posiadanych kwalifikacji zawodowych poprzez złożenie egzaminu[163].

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak przewiduje art. 174 ust. 3b, prawo wykonywania zawodu rzeczoznawca majątkowy nabywa po przejściu postępowania kwalifikacyjnego i po uzyskaniu wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych, o którym mowa w art. 192 ustawy o gospodarce nieruchomościami [164] . Ponadto w art. 193 ust. 2 ustawodawca zaznaczył, że do centralnego rejestru wpisuje się osoby, którym nadano uprawnienia zawodowe rzeczoznawców majątkowych na podstawie świadectw nadania tych uprawnień.

[161] *Ibidem*.
[162] M. Waligórski, *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 261.
[163] *Ibidem*, s. 260.
[164] Obecnie rejestr prowadzi Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że redakcja przepis art. 174 ust. 3b „(…) powoduje niejasności w kwestii, jakie uprawnienia zawodowe posiada osoba, która została wymieniona w ust. 2 art. 174 u.g.n. (mówi się tam o rzeczoznawcach majątkowych posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania wartości nieruchomości), ale nie została wpisana do rejestru rzeczoznawców majątkowych. Art. 174 ust. 3b u.g.n. wprowadzający konstytutywność wpisu do rejestru rzeczoznawców jest bowiem w sprzeczności z przepisem art. 174 ust. 2 u.g.n.. Poza tym nadanie uprawnień zawodowych stwierdza z jednej strony świadectwo, o którym mowa w art. 192 u.g.n., a z drugiej - z uprawnień tych nie można skorzystać bez uzyskania wpisu do stosownego rejestru”[165]. Jednocześnie art. 174 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami przesądza o tym, że z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych nabywa się prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „rzeczoznawca majątkowy”, co jest konsekwencją uzyskanych uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości. Jednocześnie wskazano, że tytuł „rzeczoznawca majątkowy” podlega ochronie prawnej. Po uzyskaniu wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych nabywa się prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „rzeczoznawca majątkowy”. Prawo używania tytułu zawodowego jest konsekwencją uzyskanych uprawnień zawodowych, a sam tytuł podlega ochronie prawnej.

Samo pojęcie tytułu zawodowego nie posiada definicji legalnej. Ustawodawca wprawdzie wielokrotnie posługuje się tym terminem prawnym, ale żaden akt prawny nie definiuje tego pojęcia[166]. Możemy natomiast spotkać się z próbą definiowania pojęcia „tytuł zawodowy” w źródłach pozaprawnych. Tytułem przykładu, Wolna Encyklopedia „Wikipedia” tytułem zawodowym określa „system certyfikatów i tytułów, które otrzymują osoby, które dowiodły, że posiadają określony zasób wiedzy i umiejętności potrzebnych do wykonywania danego zawodu” [167]. Pojęcie tytułu zawodowego możemy odnaleźć choćby w obrębie tematyki związanej z nauką i szkolnictwem wyższym. Jako przykład posłużyć może art. 77 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, w myśl którego po zakończeniu studiów absolwent otrzymuje dyplom ukończenia studiów na określonym kierunku i profilu potwierdzający

[165] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex/el., 2020.
[166] W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1184) w art. 1 ust. 4 wprowadzono regulację, że tytuł zawodowy adwokat podlega ochronie prawnej.
[167] www.wikipedia.pl.

wykształcenie wyższe oraz tytuł zawodowy[168]. W tym konkretnym przypadku tytuł zawodowy będzie potwierdzeniem wykształcenia wyższego na określonym poziomie, odpowiednio licencjata, inżyniera lub magistra, magistra inżyniera[169].

Początkowo w Polsce tytuł zawodowy był traktowany jako pochodna uzyskania określanych kwalifikacji zawodowych w następstwie ukończenia określonej placówki oświatowej, szkoły wyższej, czy też różnych form kształcenia ustawicznego i doskonalenia zawodowego, złożenia egzaminu eksternistycznego lub ukończenia specjalizacji wymaganego stopnia, a natomiast wpis na listę potwierdzał kwestię faktycznego wykonywania zawodu, czy też umożliwiał podjęcie zatrudnienia w danej specjalności. W chwili obecnej tytuł zawodowy jest związany z wykonywaniem określonego zawodu, a nie z wykształceniem w danym kierunku.

Nierozłącznie z kwestią regulacji prawnych w zakresie wprowadzenia tytułów zawodowych wiąże się zagadnienie uznania ich za przedmiot ochrony prawnej. Z formalnoprawnego punktu widzenia to właśnie mocą ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym wprowadzono tytuł zawodowy „doradca podatkowy" oraz regulacje prawne dotyczące ochrony prawnej wzmiankowanego tytułu. Regulacje normatywne zawarte w art. 9 tejże ustawy określają, że z dniem dokonania wpisu na listę osoba wpisana nabywa prawo wykonywania zawodu doradcy podatkowego oraz używania tytułu „doradca podatkowy", a tytuł „doradca podatkowy" podlega ochronie prawnej. Obecnie zatem należy traktować tytuł doradcy podatkowego jako tytuł zawodowy, związany z wykonywaniem określonego zawodu i podlegający ochronie prawnej. Jednak zamysł wprowadzenia odrębnego tytułu zawodowego dla wybranych, tzw. wolnych zawodów pojawił się już wcześniej, a mianowicie w latach 90. Na mocy ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz innych ustaw[170] powstały tytuły zawodowe „adwokat" oraz „radca prawny", a także przepisy ustanawiające ochronę prawną tychże tytułów. J. Dobkowski wskazuje jednak, że „(…) celem tej nowelizacji było ukształtowanie zasady ochrony prawnej tytułów zawodowych adwokata i radcy prawnego. Nikt wówczas nie wiązał wprowadzenia tej zasady z reglamentacją

[168] J. Dobkowski, *Zagadnienie nieważności postępowania administracyjnego (na przykładzie postępowania w sprawie nadania tytułu zawodowego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. D. Kijowski, J. Jagielski, Warszawa 2018, s. 299 i n.
[169] Art. 77 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 742).
[170] Dz. U. Nr 75, poz. 471.

administracyjnoprawną, czy regulacją wykonywania tzw. wolnych zawodów lub działalności zawodowej w ogóle. (…) Wyodrębnienie powyższych tytułów zawodowych i uznanie ich za przedmiot ochrony prawnej podkreślało swoistość zawodu adwokata, radcy prawnego, (…), a także pod względem deontologicznym było formą zabezpieczenia, ugruntowania a przede wszystkim profesjonalizacji samego zawodu"[171].

Wyodrębnienie tytułów zawodowych związanych z wykonywaniem zawodu i ich ochrona prawna przekroczyła regulowanie tzw. wolnych zawodów prawniczych i występuje choćby w sferze tzw. wolnych zawodów ekonomicznych, czy też tzw. wolnych zawodów medycznych. Tytułem przykładu, w myśl art. 126 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi ochronie prawnej podlegają tytuły zawodowe „makler papierów wartościowych" oraz „doradca inwestycyjny"[172]. Natomiast w zakresie zawodów medycznych, swoiste rozwiązanie prawne odnaleźć można w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[173]. W myśl art. 8 ust. 1 i 3: Osobie posiadającej prawo wykonywania zawodu przysługuje prawo posługiwania się tytułem zawodowym "pielęgniarka" albo "pielęgniarz", "położna" albo "położny", a tytuły te podlegają ochronie prawnej. Warta podkreślenia jest kwestia, że denotaty są określane przez tradycyjne nazwy „pielęgniarka" i „położna", a przecież feminatywów raczej nie używa się w określaniu innych tytułów zawodowych, związanych z wykonywaniem danego zawodu [174]. Podobnie w art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty wprowadzono regulację o następującej treści: „Osoba, która posiada prawo wykonywania zawodu farmaceuty, ma prawo posługiwać się tytułem zawodowym »farmaceuta«", a tytuł ten podlega ochronie prawnej"[175] oraz w ustawie z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty znajduje się przepis w art. 5 ust. 1 i 2 w myśl którego, prawo posługiwania się tytułem zawodowym „fizjoterapeuta" przysługuje osobie posiadającej prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty; tytuł zawodowy podlega ochronie prawnej [176]. Oba wskazane tytuły zawodowe podlegają

[171] J. Dobkowski, *Prawna ochrona tytułu zawodowego*, „Studia Prawa Publicznego", 2022, Nr 3, s. 70.
[172] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.
[173] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2702 ze zm.
[174] M. Olszewska, *Warto poświęcić kilka słów. Rzecz o feminatywach w ustawowej regulacji prawniczych tytułów zawodowych*, [w:] *Kobiety wobec wyzwań współczesności*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021, s. 222-236.
[175] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1873.
[176] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 168 ze zm.

ochronie prawnej w tym znaczeniu, że nieuprawnione posługiwanie się nimi stanowi wykroczenie. Przywołane ustawy zawierają szczególne przepisy karne penalizujące wskazane czyny. Zgodnie z art. 79 ustawy o zawodzie farmaceuty kto bez wymaganego uprawnienia posługuje się tytułem zawodowym „farmaceuta" podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności, czy też zgodnie z art. 138 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty kto bez wymaganych uprawnień posługuje się tytułem zawodowym fizjoterapeuty, podlega karze grzywny. Pomimo, że nieuprawnione posługiwanie się tytułami zawodowymi stanowi wykroczenie, przepisy te należy uznać za szczególne względem przywłaszczenia tytułu z art. 61 § 1 kodeksu wykroczeń, ponieważ przewidują odmienne rodzaje kar, jak również inny przedmiot ochrony, którym nie jest „już chyba klasyczny porządek publiczny, ale zdrowie publiczne"[177]. Z kolei, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej[178], osoba, która posiada prawo wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, ma prawo posługiwać się tytułem zawodowym „diagnosta laboratoryjny", a tytuł zawodowy „diagnosta laboratoryjny" podlega ochronie prawnej. Jednakże w przypadku przyznania prawa do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, wydaje się dokument „Prawo wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego". Rzeczony dokument - w myśl art. 71 ust. 5 - potwierdza przyznanie prawa do wykonywania zawodu oraz zawiera tytuł zawodowy oraz adnotację o treści: „Prawo wykonywania zawodu jest dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". A zatem bez tego dokumentu nikt nie ma prawa posługiwać się tytułem zawodowym. Wydaje się, że podobną konstrukcję prawną można odnaleźć w ustawie z dnia 11 kwietnia 2001 r. orzecznikach patentowych[179]. Jak stanowi art. 1 ust. 3 tytuł zawodowy rzecznika patentowego podlega ochronie prawnej. Natomiast Urząd Patentowy wydaje rzecznikowi patentowemu legitymację, która potwierdza prawo wykonywania zawodu oraz prawo do używania tytułu zawodowego „rzecznik patentowy", o czym przesądza art. 23 ustawy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „choć jest to zapewne podyktowane względami praktycznymi, legitymacja rzecznika patentowego jest dokumentem publicznym w rozumieniu art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r.

[177] Tak J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 71.
[178] Dz. U. poz. 2280.
[179] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 303.

o dokumentach publicznych [180] , albowiem potwierdza kwalifikacje zawodowe. (…) Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa tego typu dokumentów pozwala uznać, że tytuł zawodowy (…) podlega szczególnej ochronie prawnej. (…) prawo do używania tego tytułu zawodowego musi zostać poświadczone przez wydanie legitymacji, a sama legitymacja stanowi dokument publiczny”[181].

Wyodrębnienie tytułu zawodowego, a także jego ochrona objęła także zawody związane z obrotem nieruchomości, a mianowicie ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw [182] wprowadzono tytuły zawodowe: „rzeczoznawca majątkowy”, „pośrednik w obrocie nieruchomościami”, „zarządca nieruchomości”, wskazując, ż tytuły te podlegają ochronie prawnej. Ochrona prawna tytułu zawodowego objęła zatem regulowanie tzw. wolnych zawodów, które nie posiadają w swoim obrębie samorządów zawodowych. Niemniej jednak ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zwodów [183] dokonano deregulacji zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami i zawodu zarządcy nieruchomości. Tytuły zawodowe przestały funkcjonować w obrocie prawnym, a tym samym przestały podlegać ochronie. Na skutek powyższej nowelizacji tylko rzeczoznawca majątkowy zachował prawo do używania tytułu „rzeczoznawca majątkowy”. Tytuł ten podlega ochronie prawnej w myśl art. 174 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych osoba nabywa prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego "rzeczoznawca majątkowy", który podlega ochronie prawnej. Taka formuła prawna może uzasadniać twierdzenie, że osobie posiadającej prawo wykonywania zawodu w zakresie wyceny nieruchomości przysługuje prawo posługiwania się tytułem zawodowym „rzeczoznawca majątkowy”. Omawiany tytuł zawodowy jest potwierdzeniem prawa do wykonywania zawodu rzeczoznawcy. Jednocześnie zastosowanie będzie miał art. 61 Kodeksu wykroczeń [184] według którego, kto przywłaszcza sobie stanowisko, tytuł lub stopień albo publicznie używa lub nosi odznaczenie, odznakę, strój lub mundur, do których nie ma prawa, podlega karze

[180] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1006.
[181] J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 69.
[182] Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.
[183] Dz. U. poz. 829.
[184] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, (Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Ponadto ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 198 stanowi:

„1. Kto bez uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości dokonuje określenia wartości nieruchomości lub trwale związanych z nieruchomością maszyn lub urządzeń, podlega karze grzywny w wysokości do 50 000 zł.

2. Tej samej karze podlega:

1) rzeczoznawca majątkowy, wobec którego orzeczono karę dyscyplinarną, o której mowa w art. 178 ust. 2 pkt 3 albo 4, jeżeli w okresie odbywania tej kary wykonuje czynności określone w ust. 1;

2) podmiot prowadzący działalność w zakresie szacowania nieruchomości, który powierza wykonywanie czynności określonych w ust. 1 osobie nieposiadającej uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości lub rzeczoznawcy majątkowemu, o którym mowa w pkt 1.

3. Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1 i 2, następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia".

Przedstawiciele doktryny podnoszą, że ustawa o gospodarce nieruchomościami na nowo uregulowała tryb uzyskiwania uprawnień zawodowych do szacowania nieruchomości oraz zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ w zmienionych warunkach gospodarczych problem prawidłowego określenia wartości nieruchomości stał się zagadnieniem o dużym znaczeniu gospodarczym, a do jakości usług dotychczasowych biegłych występowały poważne zastrzeżenia. Uznano zatem, że „w interesie publicznym leży, aby osoby wykonujące działalność w zakresie szacowania nieruchomości legitymowały się umiejętnościami koniecznymi do prawidłowego wykonywani operatów". Oczekiwany poziom wycen ma zapewnić wymaganie poddania się przez osobę, która chce uzyskać uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, stosowym procedurom sprawdzającym poziom jej wiedzy i umiejętności oraz poddanie takiej osoby odpowiedzialności zawodowej z art. 178 (i kolejne) ustawy o gospodarce nieruchomościami[185].

W podobnym tonie wypowiada się Trybunał Konstytucyjny, przychylając się do stanowiska, że „regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące trybu uzyskiwania uprawień rzeczoznawcy majątkowego »leżą w interesie społecznym, a także poszczególnych obywateli«. „(…) niewątpliwie należy przyznać,

[185] S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 886 i nast.

że wykonywanie czynności przez rzeczoznawcę majątkowego łączy się zazwyczaj z gospodarowaniem mieniem o znacznej wartości. »Zawód ten jest ściśle związany z bardzo poważną rolą, jaką odgrywa gospodarka nieruchomościami w całym systemie gospodarki rynkowej. Stąd też problemem ogromnej wagi jest troska o to, aby przez brak zainteresowania funkcjonowaniem tego zawodu i osobami go wykonującymi nie podważać zaufania społeczeństwa do tego systemu gospodarczego, którego istotnym elementem są tego rodzaju profesjonaliści. Skoro ustawa kreuje tak szeroko ich wyłączne kompetencje w przedmiocie określenia wartości nieruchomości, to zważywszy na społeczno – gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, należy traktować te osoby, wyposażone zresztą w szczególne uprawnienia nadane przez naczelne organy administracji, jako rzeczników ochrony interesu publicznego«. (…) jego obowiązkiem jest wykonywanie czynności z szacowania nieruchomości zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości (…). Prawidłowość sporządzania wycen ma szczególne znaczenie dla ochrony rynku nieruchomości. (…) Należy poza tym mieć na względzie szeroki zakres uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, wynikający z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (szacowanie nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z gruntem)”[186].

Należy zgodzić się z wyrażonym w literaturze przedmiotu poglądem, ze pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego jest swoista. Wynika to z faktu, że wyłącznie rzeczoznawca jest osobą uprawnioną do szacowania nieruchomości. Dodatkowo, jest to zawód dosyć dokładnie ukształtowany nie tylko przez szczegółową regulację prawną, ale także wyposażony w kodeks etyki. Do tego dochodzi obowiązek stosowania standardów zawodowych[187]. Z tego względu, w ocenie doktryny, status prawny rzeczoznawcy majątkowego jest zbliżony do pozycji osób zaufania publicznego[188]. Nawiązując do poglądów zaprezentowanych w doktrynie, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego, którego ustawa o gospodarce nieruchomościami, standardy zawodowe oraz kodeks etyki (uchwalony przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych) obciążają takimi

[186] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, LEX nr 57098.
[187] Por. S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami … op. cit*., s. 892.
[188] S. Kalus, *Status prawny … op. cit.*, s. 85.

obowiązkami, w istocie jest zbliżona do pozycji osób zaufania publicznego, pomimo faktu, że dotychczas nie utworzono samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych. Ukształtowane w ustawie warunki uzyskania kwalifikacji do wykonywania zawodu świadczą o tym, że ustawodawca przywiązuje szczególną wagę do roli jaką odgrywają rzeczoznawcy majątkowi[189]. Do tego dochodzi obowiązek stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych, odpowiedzialność zawodowa, jak również określone zasady wykonywania zawodu (czynności zawodowych). Prawodawca wprawdzie nie nadał wyraźnie rzeczoznawcy majątkowemu statusu osoby zaufania publicznego, ale jego pozycja prawna jest do takiego zbliżona.

Według S. Kalus określenie statusu prawnego rzeczoznawcy w takiej formie ma celu pełną profesjonalizację zawodu. Szczególnie istotny pozostaje fakt, że prawidłowość wycen wpływa na gospodarowanie mieniem publicznym. W zasadzie żadne z przesunięć dotyczących mienia publicznego nie następuje bez dokonania jego oszacowania[190]. Służyć temu mają przede wszystkim zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego określone w art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do jego treści rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności szacowania oraz sporządzania opracowań i ekspertyz 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. Jak traktuje powyższy przepis, rzeczoznawca majątkowy obowiązany jest wykonywać swoją działalność zawodową ze „szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności", a więc podstawowe obowiązki rzeczoznawcy majątkowego wypływają przede wszystkim wprost z konkretnych przepisów prawa i wiążą go względem klienta. Ponadto, określony w art. 175 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek stałego podnoszenia przez rzeczoznawcę kwalifikacji zawodowych, może przemawiać za uznaniem, że tytuł zawodowy rzeczoznawcy majątkowego daje gwarancje profesjonalnego wykonywania czynności szacowania nieruchomości. Obowiązek ten o tyle jest ważny, bo zmierza do osiągnięcia wysokiego, a docelowo najwyższego poziomu profesjonalizmu zawodowego. Oprócz obowiązku doskonalenia zawodowego, nowelizacją z 2017 r., dodano obowiązek dokumentowania realizacji tego obowiązku oraz obowiązek

[189] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, LEX nr 57098.
[190] S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami … op. cit*., s. 893.

przechowywania dokumentacji potwierdzającej wypełnianie tego obowiązku przez okres pięciu lat[191]. W literaturze przedmiotu zauważa się, że „choć w samej ustawie nadal nie ma przepisu upoważniającego właściwego ministra do żądania udokumentowania doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego, to rzeczoznawca taki ponownie został zobligowany do udokumentowania wykonania tego obowiązku, a sposób tego dokumentowania i sposób oceny wykonywania omawianego obowiązku mają wynikać obecnie z przepisów rozporządzenia"[192].

Wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego nie jest natomiast cechą szczególną tej profesji zawodowej. Zbliżone rozwiązania prawne przewidują regulacje dotyczące innych grup zawodowych, na przykład ustawa – Prawo o notariacie, która w art. 17 stanowi, że notariusz jest obowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe. W ustawie o gospodarce nieruchomościami zabrakło natomiast kryterium podmiotowego, które mogłoby podnosić rangę zawodu rzeczoznawcy majątkowego, a którą ustawodawca wprowadził w ustawach normujących inne profesje. Notariuszem (podobnie adwokatem) może być powołany ten, kto „jest nieskazitelnego charakteru i daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu" [193]. W przypadku zawodu adwokata pod pojęciem nieskazitelnego charakteru rozumie się całokształt cech i zachowań w sferze zawodowej i prywatnej, który – poza wiedzą zweryfikowaną w przewidziany ustawą z 1982 r. - Prawo o adwokaturze sposób – składa się na etyczno – moralny wizerunek osoby zamierzającej wykonywać zawód zaufania publicznego. Tak definiuje to pojęcie sąd na przykładzie zawodu adwokata [194]. Wymogu nieskazitelności charakteru i rękojmi prawidłowości wykonywania zawodu w stosunku

[191] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 1 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1509).
[192] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.* Warszawa 2020 Lex/el.
[193] Zob. art. 11 ustawy – Prawo o notariacie i art. 65 ustawy – Prawo o adwokaturze.
[194] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r., VI SA/Wa 2534/19; Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r. VI SA/Wa 1532/19, Legalis nr 2249180 wskazuje się, że przez rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata należy rozumieć zespół cech charakteru i zachowań w sferze zawodowej i prywatnej, składających się na etyczno-moralny wizerunek osoby zaufania publicznego, na której nie ciążą żadne zarzuty podważające jej wiarygodność. Dwa elementy stanowiące warunki wpisu na listę adwokatów: nieskazitelny charakter i rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu należy traktować jako elementy ze sobą powiązane, w wyniku czego brak cech składających się na pojęcie nieskazitelnego charakteru takich jak m.in. prawość, uczciwość, rzetelność czy odpowiedzialność za własne słowa i czyny rzutować musi na rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. W kontekście oceny

do kandydata na rzeczoznawcę majątkowego, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie przewidują[195]. W jakiejś części wypełnieniem tej przesłanki podmiotowej może być wymóg szeroko rozumianej niekaralności za różne typy przestępstw wymienione w art. 177 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Generalnie w art. 177 ustawy zamieszczony został zamknięty katalog wymogów, których spełnienie umożliwia uzyskanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, a jednym z nich jest właśnie wymóg niekaralności.

Ponadto rzeczoznawcom majątkowym zrzeszonym w sfederowanych stowarzyszeniach zaleca się stosowanie Powszechnych Krajowych Zasad Wyceny opracowanych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Stosownie do uchwały Rady Krajowej PFSRM nr 5/03/2012 z 2012 r. wzmiankowane zasady zalecane są do stosowania jako zasady dobrej praktyki zawodowej i dorobek środowiska. W skład Powszechnych Krajowych Standardów Wyceny wchodzą Krajowe Standardy Wyceny Podstawowe, Krajowe Standardy Wyceny Specjalistyczne, Noty Interpretacyjne. Powyższe zasady nie stanowią podstaw prawnych wykonywania operatów szacunkowych, jednakże mogą tworzyć podstawy metodyczne ich opracowania, oparte na autorytecie organizacji zawodowej. Rzeczoznawcy majątkowi nie mają prawnego przymusu ich stosowania, a decydując się na ich stosowanie, czynią to ze względu na autorytet Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych i walory praktyczne. Formalnie Powszechne Krajowe Zasady Wyceny są materiałem pomocniczym[196]. Należy podkreślić, że w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2021 r. został zmieniony art. 175 ust. 1 ustawy, a tym samym rzeczoznawcy majątkowi nie mają ustawowego obowiązku wykonywania

spełnienia przez wnioskującego o wpis określonych w art. 65 pkt 1 warunków bierze się również pod uwagę przesłankę „dotychczasowego zachowania" kandydata.

[195] Jak stanowi art. 177 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości nadaje się osobie fizycznej, która: posiada pełną zdolność do czynności prawnych; nie była karana za przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, za przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, za przestępstwo przeciwko mieniu, za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu, za przestępstwo przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe; posiada wykształcenie wyższe; ukończyła studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości; odbyła co najmniej 6-miesięczną praktykę zawodową w zakresie wyceny nieruchomości; przeszła z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne, w tym złożyła egzamin dający uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości.

[196] A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 41.

czynności zawodowych zgodnie ze standardami ustalonymi i ogłoszonymi w trybie art. 175 ust. 6 ustawy[197].

Status prawny rzeczoznawców majątkowych dopełniają zasady etyki zawodowej. Stanowią one nakazy określonego zachowania się wynikające z przyjętego w grupie zawodowej rzeczoznawców majątkowych systemu wartości, co oznacza, że podstawą owych zasad etycznych są zasady moralne powszechnie akceptowalne w środowisku przedstawicieli profesji osób szacujących nieruchomości[198]. Etyka zawodowa rzeczoznawców oceniana ze względu na kryteria moralne obejmuje: postępowanie zgodne z najlepszą wiedzą i wiarą przy wykonywaniu czynności zawodowych, zachowanie tajemnicy zawodowej, rzetelne obliczanie należności za wykonaną pracę, rywalizację z innymi rzeczoznawcami tylko w kategoriach doskonalenia wiedzy i uzyskiwania wyników, ujawnianie zainteresowanym stronom wszelkich przeszkód i okoliczności mogących utrudniać obiektywne wykonywanie obowiązków zawodowych lub powodować zarzut braku obiektywizmu, przestrzeganie zasad odpowiedzialności za wykonywaną pracę, rezygnacja z podejmowania prac przekraczających własne kompetencje oraz ciągłe podnoszenie kwalifikacji zawodowych[199]. Z treści reguł etycznych obowiązujących rzeczoznawców majątkowych można sformułować określone nakazy postępowania[200], takie jak nakaz rzetelnego stosowania wiedzy, niezależność, bezstronność, jak również wszelkie działania prowadzące do niekwestionowanej budowy prestiżu zawodowego tej grupy zawodowej. Podstawowym aktem zawierającym zasady etycznego postępowania rzeczoznawców jest Kodeks Etyki Zawodowej Rzeczoznawców Majątkowych uchwalony na posiedzeniu Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w dniu 24 września 2008 r. W myśl postanowień Kodeksu wykonujący zawód rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest do rzetelności w postępowaniu i uczciwości wobec klienta, bezstronności i poszanowania prawa, odpowiedzialności za powierzone zadanie, obiektywizmu w zakresie udzielonych porad i opinii, dbałości o godność zawodu, zachowania tajemnicy zawodowej. Stowarzyszenia zrzeszone w Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych obowiązane są

[197] Ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw został zmieniony przepis art. 175 ust. 1 oraz uchylony przepis art. 175 ust. 6 z dniem 9 września 2021 r. (Dz. U. poz. 1561).
[198] A. Biłgorajski, *op. cit.*, 2018, s. 41.
[199] M. Stawecki, *Etyka rzeczoznawcy majątkowego,* „Annales. Etyka w życiu gospodarczym", 2007, Nr 10/2, s. 77-82.
[200] A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 41.

dostosować do uchwalonego przez Federacją Kodeksu Etyki Zawodowej, zasady etyki zawodowej obowiązujące rzeczoznawców określone w regulaminach i statutach tych stowarzyszeń.

Analiza powyższych zagadnień pozwala stwierdzić, że pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego jest swoista, a zarazem zbliżona do statusu osoby zaufania publicznego. Jednocześnie możliwość stosowania zasad wyceny popartych autorytetem profesjonalnej organizacji zawodowej oraz zasady deontologiczne są przesłankami mającymi na celu profesjonalizację tego zawodu oraz przemawiającymi za uznaniem, że tytuł zawodowy rzeczoznawcy majątkowego daje rękojmię należytego wykonywania zawodu.

2.3. Akty kwalifikacyjne uprawniające do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego

W toku postępowania administracyjnego następuje konkretyzacja praw i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego. W wyniku konkretyzacji wydawany jest akt administracyjny, będący postacią zindywidualizowanego działania organu administracji publicznej. Według W. Dawidowicza w zakresie niektórych działań ważną rolę odgrywają indywidualne właściwości osób lub rzeczy, których stwierdzenie decyduje o sytuacji podmiotu na gruncie prawa administracyjnego[201]. Akty takie przyjmuje się określać mianem aktów kwalifikujących [202] . Jak stwierdza A. Chełmoński materialną podstawą takich decyzji administracyjnych (aktów kwalifikujących) są „(…) właściwości osób lub rzeczy, jako składniki hipotezy normy, których występowanie rozstrzyga o treści tych aktów, określonej w dyspozycji normy prawnej”[203]. Z kolei w myśl poglądów K. Kiczki, akty kwalifikacyjne mogą przybierać „(…) co najmniej formę decyzji administracyjnej w znaczeniu ogólnym, decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., postanowienia w rozumieniu k.p.a. (…) Akty kwalifikacyjne określane są w przepisach prawnych m.in. jako: decyzje, postanowienia,

[201] W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 28.
[202] Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2005 r., K 17/04, OTK 2005, Nr 6, poz. 66.
[203] A. Chełmoński, *Akty kwalifikacyjne administracji jako przedmiot badań,* „Acta Universitatis Wratislaviensis” „Prawo” CCLXVI, 1999: Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendrośki w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej, s. 60 i n.

świadectwa, dyplomy, stwierdzenia, certyfikaty, uprawnienia, zaszeregowania, zaświadczenia, potwierdzenia, oceny, paszporty, homologacja"[204].

Określenia takie jak „kwalifikujący", „kwalifikowany", „kwalifikacja prawna" i inne o podobnym znaczeniu, samodzielnie lub jako element pewnych wyrażeń, stosowane są w aktach normatywnych, jednak o wiele częściej pojęcia te pojawiają się w orzecznictwie i literaturze publicznego prawa gospodarczego[205]. Na występowanie tej konstrukcji prawnej zwrócili uwagę A. Chełmoński i T. Kocowski: „Treść norm ustawowych ustanawiających ograniczenia reglamentacyjne w zasadzie jest znana. Wyróżniamy więc tu normy zakazujące pewnych działań, normy nakazujące pewne działania oraz pozwolenia, jako działania uchylające pewien generalny zakaz (pewien nakaz) w stosunku do indywidualnie określonych podmiotów w określonych sytuacjach. Do tych norm dodać jeszcze można normy (decyzje), które nazwiemy kwalifikacjami. Decyzje te, w odróżnieniu od pozostałych, nie nakładają na adresatów nowych obowiązków ani nie tworzą dla nich nowych praw. Pod względem prawnym kwalifikują one stany faktyczne związane z osobą lub rzeczą i tworzą dla adresatów interes prawny (możliwość domagania się wydania właściwej decyzji najczęściej uprawniającej) lub interes zwykły (możność swobodnego zachowania się), albo organowi administracji dają podstawę do władczego wkraczania w sferę praw i interesów tych podmiotów. W powszechnym prawie administracyjnym do takich decyzji można zaliczyć m.in. dyplomy i świadectwa szkolne, decyzje o kwalifikacji gruntów, decyzję o uznaniu za zabytek kultury itp."[206].

Obszary stosunków administracyjnych, w których występują akty kwalifikacyjne mogą być zróżnicowane. Akty kwalifikujące pojawiają się w dziedzinie regulacji działalności gospodarczej, czy też przyznawania uprawnień zawodowych[207]. Zasadniczo przedmiotem tych aktów jest stwierdzenie w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pewnych stanów faktycznych i prawnych.

Powołując się na poglądy K. Kiczki, zaakcentować należy, że w publicznym prawie gospodarczym akty kwalifikacyjne wydawane są przez organy administracji

[204] K. Kiczka, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 8A: *Prawo publiczne gospodarcze,* Warszawa 2013, s. 495 i n.
[205] K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 47.
[206] A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne),* [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi,* red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 56.
[207] J. Gola, *Prewencja w obszarze aktów kwalifikujących w działalności gospodarczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", „Przegląd Prawa i Administracji" CXIV, 2018, s. 489 i nast.

publicznej i są aktami stosowania publicznego prawa gospodarczego (decyzje administracyjne). „Na cechy własne omawianych działań prawnych składa się przede wszystkim towarzyszący im szczególny model wykonywania prawa, wyczerpujący się na etapie subsumcji (kwalifikacji). Treść rozstrzygnięcia zawartego w administracyjnych aktach kwalifikujących, a mianowicie wyłącznie dwa znoszące się wzajemnie ustalenia jurysdykcji administracyjnej – kwalifikacja pozytywna albo kwalifikacja negatywna – to kolejna cecha konstytutywna zbadanych indywidualnych aktów administracyjnych. Cechy właściwe tylko administracyjnym aktom kwalifikującym (zaznaczone wyżej cechy własne) oraz cechy wspólne wszystkim decyzjom administracyjnym (cechy dzielone), do których zaliczane są akty administracyjne kwalifikujące, sytuują omawiane czynności prawne w gronie władczych instrumentów prawnych publicznego prawa gospodarczego. Widoczny w administracyjnych aktach kwalifikujących przymiot władztwa administracyjnego wyznacza w wiodącym (podstawowym) zakresie położenie prawne przedsiębiorcy. (…) zasadnicze przymioty własne administracyjnych aktów kwalifikujących budują merytoryczną podstawę do wyodrębnienia samoistnego charakteru tych form prawnych jako swoistych - administracyjnoprawnych – składników prawa pozytywnego kierowanych do przedsiębiorców. Indywidualne akty administracyjne, wykazujące znamiona zbieżne z cechami administracyjnych aktów kwalifikujących, administracja publiczna wydaje także przede wszystkim w powszechnym prawie administracyjnym”[208]. W opinii Autora „administracyjne akty kwalifikujące ze względu na ukształtowane porządkiem prawnym cechy powinny zostać uznane za odrębne instrumenty prawne w działalności gospodarczej” [209]. W literaturze przedmiotu zaproponowano „podział aktów kwalifikacyjnych na akty osobowe, rzeczowe i specjalne (przedmiotowe)”. Akty kwalifikacyjne specjalne, w odróżnieniu od osobowych (dotyczących osób fizycznych) i rzeczowych (dotyczących rzeczy), mają za przedmiot stany odnoszące się do działalności gospodarczej. Owe stany działalności gospodarczej mogą obejmować pewne zespoły (konglomeraty) składników materialnych i niematerialnych wykorzystywanych dla potrzeb gospodarowania (np. decyzja o zatwierdzeniu zakładów)[210].

[208] K. Kiczka, *Wybrane praktyczne problemy administracyjnych aktów kwalifikujących,* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red J. Supernat, Wrocław 2009, s. 265.
[209] *Ibidem*.
[210] K. Kiczka, [w:] *System prawa … op. cit.,* s. 495 i n.

W publicznym prawie gospodarczym, jak również w powszechnym prawie administracyjnym mamy do czynienia z dywersyfikacją aktów kwalifikujących, a powyższa tematyka ma odzwierciedlenie w nauce prawa administracyjnego, jak i działalności Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „(…) regulacja warunków wykonywania zawodu nie znosi ani nie ogranicza wolności wykonywania zawodu tak długo, jak długo nawiązuje do niezbędnej wiedzy teoretycznej i praktycznej (ewentualnie potwierdzonej formalnie przez egzamin, sprawdzenie, specjalizację, dyplom ukończenia studiów, studiów podyplomowych”[211].

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami także można odnaleźć regulacje prawne, które mogą stanowić podstawę do wydawania aktów kwalifikujących w powyższym rozumieniu. W procesie nadawania uprawnień zawodowych w dziedzinie szacowania nieruchomości występują różnego rodzaju prawne formy działania administracji. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w dziale V określają przesłanki materialne, które kandydat na rzeczoznawcę ma spełniać, a które dotyczą wykształcenia, praktyki, czy też cech osobistych. Jednocześnie art. 177 ust 1 pkt 6 przywołanej ustawy stanowi, że uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości nadaje się osobie, która przeszła postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym, w tym złożyła egzamin uprawniający do szacowania nieruchomości.

Postępowanie kwalifikacyjne dopuszczające do wykonywania zawodu rzeczoznawcy odbywa się przed Państwową Komisją Kwalifikacyjną, którą powołuje i odwołuje w drodze zarządzenia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Sposób i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, sposób ustalania i rodzaje kosztów tego postępowania, organizację Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej oraz regulamin jej działania określa rozporządzenie w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości[212].

Postępowanie kwalifikacyjne przed Państwową Komisją Kwalifikacyjną przeprowadza zespół kwalifikacyjny, którym kieruje przewodniczący. Jest ono

[211] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2005 r., K 17/04, OTK 2005, Nr 6, poz. 66.
[212] Szczegóły postępowania określone zostały w paragrafach od 18 do 38 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2006).

dwuetapowe. Pierwszy etap obejmuje ustalenie przez zespół kwalifikacyjny, czy kandydat spełnia warunki, o których mowa w art. 177 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dostrzec można jednak pewną niekonsekwencję w przepisach dotyczących postępowania kwalifikacyjnego. W § 21 Minister wprowadził zapis, że kandydat może być dopuszczony do postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, jeżeli spełnia warunki określone w art. 177 ustawy, co by mogło sugerować, że potwierdzenie warunków następuje jeszcze przed rozpoczęciem postępowania kwalifikacyjnego. A przecież w § 23 omawianego rozporządzenia ujęto przepis, zgodnie z którym w trakcie etapu wstępnego zespół kwalifikacyjny ustala, czy kandydat spełnia warunki, o których mowa w art. 177 ustawy. Wydaje się za zasadne uznać, że właśnie część postępowania kwalifikacyjnego, zwana „etapem wstępnym" ma na celu potwierdzenie spełniania warunków formalnych, a więc dołączenia do wniosku stosownych dokumentów, o których mowa w § 22 rozporządzenia. Jednocześnie na podstawie załączonych dokumentów komisja ocenia, czy kandydat spełnia warunki z art. 177 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Drugim etapem jest „egzamin", który składa się z egzaminu pisemnego i ustnego, sprawdzającego teoretyczne i praktyczne przygotowanie do wykonywania działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości. Po zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego, kończącego się protokołem podpisanym przez wszystkich członków zespołu kwalifikacyjnego, jest on przekazywany wraz z dokumentacją ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Przesłanką formalną, która musi zostać spełniona, aby legalnie wykonywać zawód rzeczoznawcy majątkowego, jest uzyskanie uprawnień zawodowych. Owe uprawnienia z jednej strony są potwierdzeniem spełnienia wymagań kwalifikacyjnych do wykonywania zawodu, a z drugiej pozwalają legalnie wykonywać zawód.

Zasadniczo nadawanie uprawnień zawodowych rzeczoznawcom majątkowym łączy w sobie dwa postępowania. Jedno przed Komisją Kwalifikacyjną, powołaną przez Ministra, i nie mające charakteru administracyjnego[213]. Drugie to już postępowanie *stricte* administracyjne przed organem administracji, czyli właściwym Ministrem. Odmienne stanowisko prezentuje J. Jaworski[214], który stawia tezę, że postępowanie kwalifikacyjne jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, o kwalifikowanej

[213] Takie stanowisko prezentuje np. D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 191.
[214] J. Jaworski, *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010, s. 62.

postaci. Argumentuje to faktem, że wszczynane jest ono po złożeniu wniosku o nadanie uprawnień i w ujęciu temporalnym jest wplecione w postępowanie przed Ministrem. Poza tym procedura kwalifikacyjna posiłkuje się zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast odmowa nadania uprawnień zawodowych następuje w drodze decyzji, o czym przesądza art. 192 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W kontekście zróżnicowanych poglądów co do kwestii charakteru postępowania przed Komisją Kwalifikacyjną należy rozważyć, czy protokół Komisji mieści się w pojęciu innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a tym samym, czy podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy zaskarżeniu podlegają inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Ustawodawca w art. 191 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nadaje uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, osobom które spełniły wymogi określone w art. 177 ustawy. Spełnienie wymogów stwierdza Państwowa Komisja Kwalifikacyjna w postępowaniu kwalifikacyjnym. Jednocześnie w art. 192 ustawy prawodawca wskazał, że nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości stwierdza się świadectwem. Zatem kwestie związane z osiąganiem właściwych kompetencji, a w rezultacie dostęp do wymienionego zawodu zastrzegło dla siebie państwo. Stwierdzić więc można, że objęta tymi przepisami sfera regulująca dostęp do zawodu rzeczoznawcy majątkowego jest wykonywaniem administracji publicznej, a sprawy ujawniające się na tym tle należą do spraw z zakresu administracji publicznej.

W myśl przepisów ustawy zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegają akty i czynności inne niż określone w art. 3 pkt 1-3 ustawy, a zatem niemające charakteru decyzji lub postanowień. Zarówno w doktrynie [215] ,

[215] B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", 2006, Nr 2, s. 18; K. Klonowski, *Kontrola*

jak i orzecznictwie[216] przyjmuje się, że w art. 3 § 1 pkt 4 mowa jest o aktach i czynnościach podejmowanych w sprawach indywidualnych, a więc dotyczących konkretnych podmiotów. A. Kabat wskazuje, że wymienione akty i czynności muszą mieć charakter publicznoprawny, a także muszą dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Należy więc odnieść taki akt lub czynność do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek[217]. Z kolei B. Adamiak podnosi, że akty i czynności wymagają jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa, a nie autorytatywnej konkretyzacji[218]. W sytuacji gdy akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są podejmowane poza postępowaniem jurysdykcyjnym to odpowiadają one formule wykonywania prawa (nie stosowania), a więc formule wykonawczej, która wyraża się w urzeczywistnianiu (realizacji) dyspozycji normy kreującej konkretny (istniejący) stosunek administracyjny i wynikające z niego uprawnienie lub obowiązek[219]. Uwzględniając konsekwencje wynikające z przedstawionego rozumienia pojęcia „aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa" za uzasadnione można uznać stanowisko, że protokół Komisji Kwalifikacyjnej jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Akt ten kształtuje bowiem prawo do nabycia uprawnień zawodowych lub niweczy je. Niemniej jednak inne tzw. akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego wyłącznie wtedy, gdy nie są aktami lub czynnościami podjętymi w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przyjmując, że postępowanie przed Komisją Kwalifikacyjną jest postępowaniem odrębnym od tego prowadzonego przez Ministra należałoby postawić tezę o dopuszczalności zaskarżenia protokołu Komisji Kwalifikacyjnej w trybie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

---

sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa" z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., „Przegląd Prawa Publicznego", 2012, Nr 5, s. 52-54.

[216] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2004 r., OSK 247/04, LEX 125767.

[217] A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódak-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2021.

[218] B. Adamiak, *Z problematyki właściwości … op. cit.,* s. 18-19.

[219] Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo", 2010, Nr 11, s.29.

W przypadku przyznawania uprawnień zawodowych rzeczoznawcom majątkowym – co ma miejsce w postępowaniu przed właściwym Ministrem - ustawodawca wprost nie wskazał, że nadanie tych uprawnień następuje w formie decyzji, wskazując tylko, że stwierdza się je świadectwem. Wydanie świadectwa nie jest poprzedzone żadnym innym aktem. W związku z powyższym pojawiają się trudności w ocenie charakteru prawnego świadectwa nadania uprawnień. D. Wilkowska – Kołakowska dywaguje, czy „(…) świadectwa lub dyplomy potwierdzają nadanie uprawnień zawodowych (a więc są zaświadczeniami), czy też statuują ich uzyskanie (a więc są aktami administracyjnymi)". Jak podnosi: „(…) skoro nadanie uprawnień zawodowych stwierdza się świadectwem, to ustawodawca sugeruje, że wcześniej musiało nastąpić wydanie innego aktu przez właściwy organ administracji, o czym jednak przepisy milczą". Tym „innym aktem" powinna być decyzja administracyjna o nadaniu uprawnień zawodowych, poprzedzająca stwierdzenie tych uprawnień świadectwem. Organ administracji powinien najpierw rozstrzygnąć (aktem konstytutywnym, jakim jest udzielenie pozwolenia) po przeprowadzeniu stosownego postępowania, czy zainteresowana osoba ma wymagane prawem kwalifikacje i wypełnia wszystkie określone ustawą przesłanki niezbędne do wykonywania zawodu rzeczoznawcy, a skoro musi rozstrzygnąć, to wydaje decyzję administracyjną. Kolejną czynnością jest, o czym już wyraźnie stanowi ustawa, potwierdzenie tego rozstrzygnięcia świadectwem. W przypadku utraty świadectwa podmiot nie musi udowadniać swoich kwalifikacji, po raz kolejny uczestnicząc w postępowaniu kwalifikacyjnym. Autorka uważa, ze z prawnego punktu widzenia mamy do czynienia z zaświadczeniem[220].

Przede wszystkim art. 192 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący o tym, że nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości stwierdza się świadectwem, należy interpretować w korelacji z treścią przepisu art. 193 ust. 2 tej ustawy. W tym przypadku ustawodawca nie posługuje się już określeniem „stwierdza się świadectwem", a zastępuje je określeniem „świadectw nadania tych uprawnień". Przepis art. 193 ust. 2 brzmi: „Do centralnego rejestru wymienionego w ust. 1 wpisuje się osoby, którym nadano uprawnienia zawodowe rzeczoznawców majątkowych na podstawie świadectw nadania tych uprawnień". Zauważyć można sporą niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie stosowanej terminologii. Użycie

[220] D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 164.

jednak zwrotu „świadectw nadania tych uprawnień" może przemawiać za uznaniem, że świadectwo jest indywidualnym aktem administracyjnym, charakteryzującym się wyrażeniem aktu woli organu i tym samym ustaleniem tej woli w sposób wiążący[221].

W literaturze podkreśla się, że świadectwo ukończenia szkoły, dyplom lub inny akt z tej kategorii, może być formą decyzji administracyjnej, a tym samym aktu kształtującego uprawnienia. Ma to miejsce wówczas, gdy taki akt stwierdza określone uprawnienia oraz gdy uchwała komisji egzaminacyjnej, rady lub innego ciała nie została wcześniej w inny sposób uzewnętrzniona na zewnątrz. W takich przypadkach, świadectwo lub dyplom ma charakter decyzji [222]. Zgodzić należy się zatem ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie, że świadectwo nadania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego jest decyzją administracyjną. Uznaje się je za decyzję, ponieważ nie jest ono powtórzeniem innego dokumentu, będącego uzewnętrznieniem woli organu, a przyznaje w istocie konkretne uprawnienia zawodowe. Wyrażenie w ten sposób aktu woli, a nie aktu wiedzy, sprowadza świadectwo do formy aktu administracyjnego [223]. Niewątpliwie świadectwo nadania uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego, niezależnie od istniejących wątpliwości, czy jest ono decyzją administracyjnej, czy też takiego charakteru nie posiada, należy zakwalifikować do grupy aktów kwalifikacyjnych.

[221] Por. J. Lang, który definiuje świadectwo lub dyplom jako „urzędowe potwierdzenie w przepisanej prawem formie i ustalonym trybie określonego faktu". Wyjaśnia on podwójny charakter świadectwa w zależności od tego, czy świadectwo lub dyplom zawiera postanowienia, które były (nie były) ogłoszone lub doręczone stronie (J. Lang *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „Studia Iuridica" 1990, T. 18, s. 127 i nast.).

[222] Z. Kmiecik, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 20.

[223] J. Jaworski uznaje świadectwo za decyzję administracyjną, ponieważ nie jest ono powtórzeniem innego dokumentu, będącego uzewnętrznieniem woli organu, a przyznaje w istocie konkretne uprawnienia zawodowe. Wyrażenie w ten sposób aktu woli, a nie aktu wiedzy, sprowadza świadectwo do formy aktu administracyjnego; (J. Jaworski, *op. cit.*, s. 293).

ROZDZIAŁ III
RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY
JAKO CZŁONEK ORGANIZACJI ZAWODOWEJ

3.1. Funkcje organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych i charakter członkostwa

Konstytucja RP[224] w art. 12 stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-–zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Wolą konstytucyjnego ustawodawcy, najwyższym aktem prawnym, zawierającym podstawy, na gruncie których i w ramach których stowarzyszenia są konstruowane, jest w systemie prawa polskiego właśnie Konstytucja RP.

W myśl art. 1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach. Prawo to może być realizowane zgodnie z Konstytucją RP oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach. Stowarzyszenie, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, jest definiowane jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Podmiot ten samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. W zakresie swoich statutowych celów stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej oraz mają prawo wypowiadania się w sprawach publicznych.

Z kolei przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego. Każda organizacja zawodowa staje przed dylematem funkcji, które ma realizować. Pojawiają się kwestie, czy ma to być funkcja reglamentacyjna dostępu do zawodu, czy może kontrola albo nadzór nad wykonywaniem zawodu.

W środowisku rzeczoznawców majątkowych od wielu lat toczy się dyskusja nad przyszłością organizacji zawodowej skupiającej rzeczoznawców majątkowych.

W stosunku do takiej organizacji (korporacji zawodowej) formułowane są następujące oczekiwania[225]: skuteczna ochrona interesów zawodowych jej członków, wpływanie na stan uregulowań prawnych, przeciwdziałanie występującym szkodliwym zjawiskom sprzyjającym deprecjacji zawodu oraz podejmowanie działań umożliwiających uznanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego za zawód zaufania publicznego. S. Kolanowski zauważa, że „(…) wśród rzeczoznawców widać wyraźnie tęsknotę do organizacji, która zapewni poczucie należenia do elity zawodowej. Tęsknota ta inspirowana jest przykładem brytyjskiej organizacji (*Royal Institution of Chartered Surveyors),*(…) gdzie jej członkowie stanowią niekwestionowaną elitę wśród uczestników runku nieruchomości. Warunkiem *sine qua non* osiągnięcia takiego statusu jest zapewnienie przez taką organizację wysokiego standardu jakościowego usług fachowych jej członków, niepodważalnego wysokiego poziomu ich etyki zawodowej, zdolności do zaspokajania w maksymalnym stopniu oczekiwań społecznych i potrzeb gospodarczych"[226].

Z pewnością wszystkie powyższe kryteria spełnia samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Według P. Antkowiaka „(…) zgodnie z założeniami teoretycznymi samorząd zawodowy to organizacyjna forma zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód, której celem jest m. in. reprezentowanie ich interesów wobec władz państwowych, doskonalenie zawodowe i czuwanie nad etyką wykonywania zawodu oraz ochrona socjalna tychże osób, a także realizowanie szeregu zadań typowych dla związków publicznoprawnych"[227]. Istotny jest fakt, że właśnie publicznoprawny zakres działań samorządu zawodowego decyduje o jego istocie i wyróżnia go od innych organizacji o charakterze typowo zrzeszeniowym[228]. Samorząd zawodowy w Polsce charakteryzuje przymusowa przynależność do tego typu korporacji[229]. Obowiązek przynależności powstaje już w momencie nabycia uprawnień zawodowych, a nie z dniem rozpoczęcia jego wykonywania[230]. Obowiązkowa przynależność jest cechą odróżniającą samorząd zawodowy od typowych organizacji zrzeszeniowych, do których przynależność ma

---

[224] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U, Nr 78, poz. 483 ze zm.
[225] S. Kolanowski, *Izba Samorządu Zawodowego Rzeczoznawców Majątkowych – marzenie bliskie realizacji*, „Nieruchomości", 2008, Nr 3, Legalis.
[226] *Ibidem*.
[227] P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa-Poznań 2012, s. 38.
[228] R. Kmieciak, *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, [w:] Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektywy rozwoju, red. R. Kmieciak, Poznań 2000, s. 207.
[229] *Ibidem*, s. 39.
[230] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 116.

charakter dobrowolny. Samorząd zawodowy opiera się niemal wyłącznie na podstawie zawodowej[231].

Jak podnosi P. Sarnecki „powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, której członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu"[232]. Do istoty samorządu zawodowego odnosi się również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 22 maja 2001 r. wyraził pogląd o zasadności ustanowienia obowiązkowej przynależności do samorządu, argumentując to tym, że samorząd zawodowy ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu w celu ochrony interesu publicznego i korporacyjnego, a ponadto dokonuje tej kontroli w imieniu władzy publicznej[233]. Na podstawie analizy poszczególnych rodzajów samorządów zawodowych można wyróżnić kategorie ich zadań związane przede wszystkim z zapewnieniem właściwego poziomu wykonywania zawodu. Inne kategorie to zadania związane z reprezentacją członków samorządu, podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, nadzorem i kontrolą nad świadczeniem usług w zakresie wykonywanego zawodu. Ponadto zaliczyć do nich można sprawowanie sądownictwa korporacyjnego, tworzenie warunków do wykonywania zawodu, prawodawstwo samorządowe i kompetencje w zakresie postępowania reglamentacyjnego uprawnień zawodowych[234].

Oprócz samorządu zawodowego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 17 ust. 2, stanowi o możliwości powołania, w drodze ustawy, „innych rodzajów samorządu (np. samorządu gospodarczego)". Będą to więc zawsze „samorządy", a więc podmioty powołane do życia ustawowo, a nie w wyniku decyzji zainteresowanych podmiotów oraz wyposażone *ex lege* w pewne funkcje publiczne (choćby ewidencyjne). Nasuwa się generalna wątpliwość, czy ustawowe powołanie samorządu zawodowego dla osób niewykonujących zawodów zaufania publicznego jest celowe, skoro taka korporacja nie mogłaby sprawować „pieczy" nad należytym wykonywaniem zawodu[235]. Zdaniem H. Izdebskiego „(…) uznać można, że ustawodawca konstytucyjny przewiduje utworzenie samorządu wyłącznie w stosunku do zawodów, które kwalifikują się

[231] R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 31-32.
[232] P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. *Komentarz.* Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 485 i nast.
[233] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, Legalis Nr 49846.
[234] P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 107-109.
[235] P. Sarnecki, op. cit., s. 486.

do uznania za zawody zaufania publicznego”[236]. Zdaniem J. Smarż „(…) nadawanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Działanie ustawodawcy polegające na przyznaniu samorządom pewnych kompetencji władczych, które mogą naruszać wskazane wolności, musi jednak spełniać konstytucyjny wymóg proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji”[237].

Zawód rzeczoznawcy majątkowego nie charakteryzuje się funkcjonowaniem w swoim obrębie samorządu zawodowego, pomimo że podejmowano próby zmierzające do utworzenia własnej korporacji w takiej formie. Początek starań środowiska rzeczoznawców o utworzenie takiej struktury sięga lat dziewięćdziesiątych, a w 1999 roku został opracowany pierwszy projekt ustawy o samorządzie zawodowym rzeczoznawców majątkowych[238]. Wszelkie starania okazały się nieskuteczne.

Brak struktur w postaci samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych skutkuje tym, że muszą oni korzystać z innych form zrzeszania się. Przedstawiciele tego zawodu tworzą własne organizacje zawodowe, a przynależność do rożnego rodzaju organizacji jest rzeczą powszechną i stanowi efekt wsparcia grupy zawodowej. Celem takich organizacji zawodowych jest reprezentowanie ich zawodowych interesów. Rzeczoznawcy majątkowi tworzą własne organizacje zawodowe w formule stowarzyszeń. Stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych są dobrowolnym zrzeszeniem jej członków, a podstawą prawną ich działalności są przepisy rangi konstytucyjnej oraz regulacje ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Dobrowolność oznacza, że nie wszyscy uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi muszą być członkami organizacji stowarzyszeniowych skupiających przedstawicieli tej profesji. Aktualnie funkcjonują w Polsce organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych, które zostały powołane na początku lat 90. XX wieku. Tytułem przykładu można wymienić olsztyńskie stowarzyszenie zrzeszające rzeczoznawców majątkowych o nazwie Polskie Stowarzyszenie Wyceny Nieruchomości. Niektóre z obecnie

[236] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*, Warszawa 2014, s. 48.
[237] J. Smarż, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, Teza 1, LEX/el.
[238] T. Telega, *Samorząd zawodowy rzeczoznawców majątkowych (informacja o stanie prac nad projektem ustawy)*, „Rzeczoznawca Majątkowy”, 2001, Nr 3, s. 54-55.

istniejących stowarzyszeń funkcjonowały już wcześniej jako organizacje zrzeszające biegłych do spraw budowlanych z list wojewodów[239].

Analiza regulacji statutowych poszczególnych stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych pozwala stwierdzić, że wśród celów funkcjonowania stowarzyszeń zostały wymienione przede wszystkim[240]: rozstrzyganie konfliktów, w tym co do wartości nieruchomości i poprawności operatów szacunkowych, tworzenie warunków do rozwoju zawodowego i dbanie o rozwój rzeczoznawców majątkowych, działanie na rzecz rozwiązań legislacyjnych, ochrona praw zawodowych, podnoszenie rangi zawodu, wydawanie publikacji specjalistycznych, tworzenie standardów zawodowych. Jak podnosi I. Rącka, S. Palicki „(…) ochrona interesu publicznego może być zapewniona dzięki możliwości praktykowania wyłącznie wykwalifikowanym rzeczoznawcom, kierującym się w swojej pracy normami zawodowymi. Daje to społeczeństwu gwarancję solidności i uczciwości rzeczoznawców. (…) Pomimo tego, że organizacje zawodowe zrzeszają podmioty wzajemnie konkurencyjne, rywalizujące o klientów czy poszczególne zlecenia, a więc w pewnym stopniu skonfliktowane, tworzą one wartość dodaną dla członków. Organizacje zawodowe oddziałują na rozwój ich członków, poziom cen i jakość świadczonych usług"[241].

W Polsce, oprócz lokalnych organizacji zrzeszających rzeczoznawców majątkowych, funkcjonuje również Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Federacja ta jest organizacją zawodową posiadającą status związku stowarzyszeń, działającą na podstawie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i zrzeszającą stowarzyszenia na zasadzie dobrowolności. Członkami federacji są poszczególne podmioty zrzeszające rzeczoznawców majątkowych, posiadające podmiotową i organizacyjną odrębność prawną. Działania podejmowane przez federację i sfederowane stowarzyszenia dotyczą jedynie członków tych organizacji, a osoby niebędące ich członkami rygorom tym nie podlegają. Zgodnie z obecnym stanem prawnym członkowie stowarzyszeń zrzeszonych w Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych nie są jej członkami. Statut federacji stanowi, że Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych jest dobrowolnym związkiem

[239] I. Rącka, S. Palicki, *Rola organizacji zawodowych w opinii polskich rzeczoznawców majątkowych*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2017, Nr 1, s. 33.
[240] Według I. Rąckiej i S. Palickiego do najczęstszych celów sfederowanych stowarzyszeń należą: propagowanie zasad etyki zawodowej i dbałość o ich przestrzeganie, reprezentowanie interesów rzeczoznawców, tworzenie warunków do rozwoju rzeczoznawców (doskonalenie zawodowe, podnoszenie kwalifikacji zawodowych); *Ibidem*.
[241] *Ibidem*, s. 34.

samorządnych organizacji mających osobowość prawną jako stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych. Federacja jest organizacją społeczną mającą osobowość prawną, działającą z upoważnienia, na rzecz i w interesie sfederowanych stowarzyszeń [242] . Głównym zadaniem Federacji jest rozwiązywanie problemów środowiska rzeczoznawców majątkowych. Podstawowym jej celem jest natomiast działanie na rzecz rozwoju zawodu rzeczoznawcy majątkowego, a w ramach tego: wypracowanie zasad współdziałania i form dalszej integracji środowiska rzeczoznawców majątkowych, tworzenie warunków do powstania samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych, tworzenie warunków do uzyskiwania przez rzeczoznawców certyfikatów zgodnie z kryteriami międzynarodowymi i krajowymi, ochrona praw zawodowych i podnoszenie rangi zawodu rzeczoznawcy majątkowego, doskonalenie systemu kształcenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych, organizowanie międzystowarzyszeniowych działań dotyczących formułowania i kształtowania zasad etyki zawodowej rzeczoznawców majątkowych oraz kontroli ich przestrzegania, reprezentowanie członków wobec organów i instytucji centralnych i na forum międzynarodowym, organizowanie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na rzeczoznawców majątkowych, jeżeli będzie to wynikać z odpowiednich porozumień.

Federacja realizuje swoje statutowe zadania poprzez prowadzenie działalności organizatorskiej, szkoleniowej, wydawniczej, promocyjnej i reprezentacyjnej, w tym organizowanie działań międzystowarzyszeniowych o zasięgu krajowym (zjazdów, konferencji, seminariów), współdziałanie z organami państwa oraz innymi organizacjami, stowarzyszeniami i instytucjami, w tym jednostkami zaplecza naukowo-badawczego i dydaktycznego rynku nieruchomości, prowadzenie działalności wydawniczej w zakresie publikacji specjalistycznych. Do zadań statutowych należą również: propagowanie, wspomaganie i prowadzenie działalności szkoleniowej w dziedzinie poszerzania wiedzy i specjalizacji zawodowej, prezentowanie z upoważnienia stowarzyszeń – członków Federacji wobec społeczeństwa, władz i organów państwowych oraz innych organizacji, ustalanie wspólnych poglądów i opinii dotyczących rynku nieruchomości, uregulowań prawnych w zakresie gospodarki nieruchomościami oraz roli i zadań rzeczoznawców majątkowych, promowanie specjalistycznych wydawnictw krajowych i zagranicznych z dziedziny szacowania

[242] Uchwała Rady Krajowej z dnia 21 czerwca 2021 r.

nieruchomości, opracowywanie i rozpowszechnianie standardów zawodowych rzeczoznawców majątkowych jako reguł postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, a także prowadzenie na podstawie porozumienia z właściwym ministrem kontrolowania wywiązywania się rzeczoznawców majątkowych z ustawowego obowiązku stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych.

Jak podnosi S. Kolanowski „(…) właściwość federacji ogranicza się do reprezentowania swoich członków – stowarzyszeń, a wszelkie formy reprezentowania rzeczoznawców nie mają jednoznacznej podstawy prawnej. Konstatacja ta nie narusza celowości i merytorycznej zasadności działań federacji w zakresie reprezentacji rzeczoznawców, wskazuje jedynie na istniejącą niejasność prawną. (…) stowarzyszenia, jak i federacja wykonują niektóre czynności właściwe dla samorządu zawodowego, przy czym istnieje tu zjawisko nakładania się kompetencji i braku ich sprecyzowanych granic, co znacznie osłabia sprawność działania i jego skuteczność" [243]. S. Kolanowski wskazuje na negatywne i pozytywne zjawiska towarzyszące obecnej formule prawnej Federacji[244]. Do negatywnych jej aspektów zalicza słabą skuteczność w oddziaływaniu ruchu zawodowego na kształtowanie pozycji rzeczoznawców majątkowych w relacji do władz państwowych i samorządowych, a tym samym brak wpływu środowiska na regulacje prawne dotyczące zawodu oraz brak przeciwdziałania zjawiskom deprecjonującym autorytet zawodu w odbiorze społecznym (dumping cenowy, łamanie solidarności zawodowej, nieprzestrzeganie zasad etyki). Autor jako negatywne aspekty tej formuły wymienia także dobrowolność organizacyjną uniemożliwiająca stosowanie wewnątrzorganizacyjnych bodźców dyscyplinujących wobec osób nienależących do żadnej organizacji i istnienie jednej instancji orzekania w indywidualnych sprawach rzeczoznawców. Natomiast jako pozytywne strony działalności Federacji Autor wskazuje zbudowanie jednej ogólnopolskiej quasi - korporacji zawodowej, co umożliwia dialog z władzami państwa oraz reprezentowanie zawodu na arenie międzynarodowej, a także dorobek stowarzyszeń w dziedzinach niezbędnych do funkcjonowania nowoczesnej organizacji zawodowej, a mianowicie: standardy zawodowe, doskonalenie zawodowe, poczucie wspólnoty zawodowej.

Należy przyjąć, że Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych pełni funkcję ogólnopolskiej reprezentacji zawodu rzeczoznawcy

[243] S. Kolanowski, *op. cit*., Legalis.
[244] *Ibidem*.

majątkowego, a więc jej pozycja jest zbliżona w dużej mierze do korporacji zawodowej. Zastrzec jednak trzeba, że jej funkcja w zakresie reprezentacji środowiska zawodowego obejmuje swym zakresem wyłącznie stowarzyszonych członków. Zrzesza ona 24 regionalne stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych, reprezentujące ponad trzy tysiące pięćset członków. Zgodnie z § 20 statutu organy Federacji stanowią: Rada Federacji, Zarząd Federacji, w którego skład wchodzą Prezydent i trzej Wiceprezydenci i Komisja Rewizyjna.

Równolegle do stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych oraz Federacji działa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego. Prowadzi ona swoją działalność na podstawie ustawy o izbach gospodarczych[245], będąc zarazem rodzajem samorządu gospodarczego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie reguluje statusu samorządu gospodarczego. Ustawa zasadnicza posługuje się jednak w art. 61 pojęciem „samorząd gospodarczy". Zasadnicze znaczenie dla regulacji tego rodzaju samorządu ma art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi o możliwości powołania, także w drodze ustawy, „innych rodzajów samorządu". Ustrojodawca wprawdzie nie nazwał innych rodzajów samorządu mianem samorządu gospodarczego, to jednak w doktrynie przyjmuje się, że „innym rodzajem" jest właśnie samorząd gospodarczy[246]. Samorząd gospodarczy jest definiowany jako „związek publicznoprawny, zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych i osobistych interesów osób powiązanych więzią gospodarczą"[247]. Zdaniem K. Bandarzewskiego „(…) na uwagę zasługuje posłużenie się pojęciem samorządu wyrażonego w liczbie pojedynczej. Logiczną konsekwencją takiego zapisu powinno być uznanie, że ustrojodawca uznaje istnienie jednego samorządu, ale o różnych rodzajach. Rodzajem samorządu jest samorząd terytorialny (art. 15 i 16 Konstytucji RP), samorząd zawodowy (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) oraz inne, już nienazwane wprost rodzaje samorządu (art. 17 ust. 2 Konstytucji RP). Utworzone w drodze ustawy inne rodzaje samorządu nie mogą jednak naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej"[248]. Samorząd gospodarczy nie został wyposażony przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej w żadne zadania publiczne. Nie wskazano także

[245] Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych, Dz. U. z 2019 r., poz. 579.
[246] S. Bułajewski, *Samorządy zawodowe i gospodarcze jako samorządy specjalne*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 203.
[247] M. Waligórski, [w:] M. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 17.

jakichkolwiek obszarów funkcjonowania, w jakim należałoby poszukiwać zadań tego samorządu. W art. 61 ust. 1 Konstytucji RP posłużono się pojęciem samorządu gospodarczego, wskazując na jawność działalności organów tego samorządu. Wykładnia tego przepisu, co podkreśla K. Bandarzewski, powinna prowadzić do wniosku, że zasada jawności dotyczy organów samorządu gospodarczego tylko wtedy, gdy wykonują one zadania publiczne lub gdy gospodarują mieniem publicznym. Autor podnosi jednocześnie, że Konstytucja RP „(…) nie wspomina przy tym, czy takie zadania lub gospodarowanie mieniem komunalnym (Skarbu Państwa) mogłyby być wykonywane we własnym imieniu tego samorządu czy też w imieniu podmiotów administracji publicznej przekazującej te zadania. Skoro dopuszczalne jest powierzanie, na zasadzie porozumienia, organom samorządu gospodarczego wykonywania zadań publicznych, i to tylko w imieniu organu powierzającego ich wykonywanie, to wówczas taka regulacja nie kreuje samorządu gospodarczego jako organu administracji publicznej. (…) treść Konstytucji RP nie pozwala na uznanie samorządu gospodarczego za część administracji publicznej”[249].

Zasadniczo instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze i rolnicze. Według R. Kmieciaka „(…) organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawiśle od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej” [250]. Z kolei w Unii Europejskiej wskazuje się na dwa modele organizacji izb gospodarczych. Jeden z nich to model „francuski” (kontynentalny) z obligatoryjną przynależnością podmiotów gospodarczych do izb. Na tego typu strukturę zdecydowały się: Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Austria, Słowacja i Słowenia. Drugi model reprezentuje prawo anglosaskie, które charakteryzuje się dobrowolną przynależnością do izb gospodarczych. Funkcjonują one na podstawie prawa prywatnego. Model taki wybrały: Wielka Brytania, Belgia, Dania, Portugalia, Irlandia, Czechy, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Cypr, Malta, Bułgaria i Rumunia, oraz

[248] K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 93.
[249] *Ibidem*, s. 93-94.

Polska [251] . Jak wskazuje S. Wykrętowicz podstawę prawną niemieckich izb przemysłowo-handlowych stanowi ustawa federalna z 18 grudnia 1956 r. Akt ten określa jednolite ramy organizacyjne niemieckich izb, ale dopuszcza rozszerzenie tych ram o specyfikę gospodarczą, a niekiedy i historyczną krajów związkowych (landów). Natomiast niezmieniony i wspólny dla wszystkich izb niemieckich pozostaje ich status prawny: wszystkie są korporacjami prawa publicznego o obligatoryjnym członkostwie i władztwie administracyjnym. Izby są instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego i w granicach ustawy są niezawisłe od administracji rządowej i samorządu terytorialnego: są podmiotami zdecentralizowanej administracji państwowej[252]. Właśnie izby przemysłowo-handlowe o takim statusie prawnym są uprawnione w Federalnej Republice Niemiec do wydawania aktów publicznego mianowania rzeczoznawców majątkowych, oraz cofania tych aktów.

Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego działa w oparciu o Statut określający zasady działalności Polskiej Izby Rzeczoznawstwa Majątkowego [253] . Zgodnie z treścią art. 2 tego aktu Izba zrzesza przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego wykonywanego przez osoby posiadające uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. Członkostwo w izbie jest dobrowolne i nie ogranicza przynależności do innych organizacji, stowarzyszeń i związków. W myśl art. 6 Statutu do zadań statutowych izby należy w szczególności: przeciwdziałanie dyskryminacji i naruszeniom zasad wolności i równości w życiu gospodarczym, reprezentowanie i ochrona członków izby, opiniowanie projektów rozwiązań prawno – ekonomicznych odnoszących się do funkcjonowania gospodarki, dokonywanie okresowych ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego i gospodarki nieruchomościami, kształtowanie właściwych warunków życia gospodarczego poprzez tworzenie systemu wspierania inicjatyw gospodarczych członków izby oraz udostępnianie członkom informacji prawnych, ekonomicznych i technicznych przydatnych do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, kształtowanie

[250] R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, Nr 7, s. 64.
[251] *Ibidem*, s. 65.
[252] S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013, s. 8.

właściwego dostępu dla rzeczoznawców majątkowych do wszystkich szeroko rozumianym rynku nieruchomości, ochrona interesów członków Izby przed czynami nieuczciwej konkurencji, promocja zawodu rzeczoznawcy majątkowego i działania na rzecz jego rozwoju, w tym podnoszenia jakości kształcenia kandydatów do zawodu, kształtowanie i upowszechnianie zasad dobrego obyczaju oraz doskonalenie norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym, udzielanie pomocy członkom izby w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, sygnalizowanie właściwym organom i samorządowym przypadków naruszania zasad obowiązujących w podejmowaniu i prowadzeniu działalności w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego, organizowanie i stwarzanie warunków do rozstrzygania sporów, w szczególności na drodze postępowania polubownego, pojednawczego i arbitrażowego, prowadzenie rejestru podmiotów gospodarczych zrzeszonych w izbie, prowadzenie działalności na rzecz integracji członków izby, stwarzanie warunków do doskonalenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji członków izby, tworzenie systemu baz danych i publikowanie analiz rynku, organizowanie wszelkich innych działań ułatwiających i poprawiających warunki prowadzenia przez członków działalności.

Reasumując, polski porządek prawny nie usankcjonował samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych. W rzeczywistości prawnej funkcjonują równolegle Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego utworzona w trybie ustawy o izbach gospodarczych i skupiająca podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego oraz Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych będąca organizacją społeczną, działającą w interesie sfederowanych stowarzyszeń i utworzona w trybie ustawy – Prawo stowarzyszeń. Ustawodawca nie powierzył tym podmiotom funkcji zleconych z zakresu administracji publicznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych, jak i Federacja, wykonują niektóre czynności właściwe dla samorządu zawodowego, w tym na przykład podejmowanie działań dotyczących formułowania i kształtowania zasad etyki zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Zauważyć można dość dużą niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Profesja ta nie doczekała się własnego samorządu, a jednocześnie zawód rzeczoznawcy majątkowego posiada wiele cech

[253] Uchwała Polskiej Izby Rzeczoznawstwa Majątkowego z dnia 30 maja 2015 r.

charakterystycznych dla zawodu zaufania publicznego, którym Konstytucja daje gwarancje posiadania własnego samorządu zawodowego. Jednocześnie warto podkreślić, że Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, utworzona przecież w trybie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, działa w nieco innej formule niż na przykład Stowarzyszenie Elektryków Polskich, co w szczególności przejawia się odmiennymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie nadawania uprawnień zawodowych. W myśl art. 54 ustawy – Prawo energetyczne[254] osoby zajmujące się eksploatacją sieci oraz urządzeń określonych w przepisach, obowiązane są posiadać kwalifikacje potwierdzone świadectwem wydanym przez komisje kwalifikacyjne. Komisje kwalifikacyjne są powoływane na okres 5 lat przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, właściwych ministrów oraz Szefów Agencji. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki powołuje komisje kwalifikacyjne przy stowarzyszeniach naukowo - technicznych zrzeszających co najmniej 200 członków posiadających kwalifikacje do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, jeżeli statuty tych stowarzyszeń zawierają postanowienia określające zakres wykonywanej działalności na rzecz gospodarki energetycznej. Takim podmiotem jest Stowarzyszenie Elektryków Polskich., które według Preambuły zawartej w statucie stowarzyszenia „kontynuuje (…) tradycje i dąży do integracji wysiłków elektryków w służbie Narodowi i w dziele ogólnoludzkiego postępu". W myśl § 1 Statutu Stowarzyszenie Elektryków Polskich, zwane w skrócie SEP, jest pozarządową organizacją twórczą o charakterze naukowo – technicznym działającą na rzecz społeczeństwa oraz swoich członków. Stowarzyszenie Elektryków Polskich stanowi dobrowolne zrzeszenie elektryków wszystkich specjalności oraz osób, których działalność zawodowa wiąże się z szeroko rozumianą elektryką, a także osób prawnych zainteresowanych jego działalnością. Stowarzyszenie Elektryków Polskich realizuje swoje cele poprzez organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, egzaminów, a także nadawanie uprawnień. W przypadku kwalifikacji (uprawnień) nadawanym osobom zajmującym się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji ustawodawca wybrał formułę potwierdzania tych kwalifikacji przez komisje kwalifikacyjne powoływane przez podmioty wskazane w art. 54 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, w tym przez komisje przy stowarzyszeniach oraz przedsiębiorstwach energetycznych. Zatem można przyjąć, że nie są to uprawnienia poparte aktem z zakresu administracji publicznej. Z kolei w przypadku rzeczoznawcy majątkowego,

[254] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).

nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości stwierdza się świadectwem, o czym stanowi art. 192 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wydawanym przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

3.2. Udział organizacji zawodowych w procesach standaryzacyjnych

Na gruncie prawa administracyjnego zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ostatecznie narzuciło konieczność, by większość materii, które tradycyjnie zaliczają się do prawa administracyjnego, była regulowana w drodze ustawy bądź rozporządzenia. Powszechnie wiadomo, że specyfika niektórych dziedzin prawa administracyjnego wymaga wprawdzie znacznej elastyczności regulacyjnej i zdolności do szybkiego reagowania na zmiany kontekstu, co może skłaniać do nadawania ustawom wyższego stopnia ogólności i pozostawiania więcej luzu dla unormowań zawartych w rozporządzeniu. Zarazem jednak bliski związek wielu materii administracyjnych z pozycją jednostki, (…) mogą skłaniać Trybunał Konstytucyjny do restryktywnego traktowania zbyt szerokich upoważnień ustawowych. Nie uformowały się tu jeszcze zbyt wyraźne linie rozgraniczenia. Poza tym prawo administracyjne jest zbyt mało jednorodne, by linie te mogły nabrać charakteru uniwersalnego. W każdym jednak razie wydaje się, że regulacji w drodze rozporządzenia pozostaje, w sferze szeroko rozumianego prawa administracyjnego, więcej miejsca niż w innych gałęziach prawa[255].

Rzeczoznawców majątkowych obowiązywały, oprócz regulacji zawartych w ustawach i rozporządzeniach, standardy zawodowe. Zgodnie z art. 4 pkt 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami[256] pod pojęciem „standardy zawodowe" rozumieć należało reguły postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ustalone zgodnie z przepisami prawa.

Do 1 września 2017 r., w myśl art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych były ustalane przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych w uzgodnieniu z ministrem

[255] L. Garlicki, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 62.
[256] Przepis art. 14 pkt 4 został uchylony przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. zmieniającej ustawę z dniem 9 września 2021 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 1561.

właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Komunikat o uzgodnieniu standardów był zamieszczany w Dzienniku Urzędowym Ministra. Ustawodawca nie uregulował jednak kwestii zakresu uzgadniania standardów zawodowych oraz warunków akceptowania tychże standardów przez organ. W art. 4 pkt 15 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca definiował natomiast organizacje zawodowe jako stowarzyszenia i związki stowarzyszeń zrzeszające osoby zawodowo wykonujące czynności rzeczoznawcy majątkowego. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, będąca związkiem stowarzyszeń zrzeszających rzeczoznawców majątkowych, należy do organizacji, która w świetle art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 pkt 15 mogła ustalać standardy zawodowe. Federacja jest dotychczas jedyną organizacją, która ustaliła taki standard dla rzeczoznawców majątkowych [257] . Był to standard „Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności", ogłoszony jako załącznik do komunikatu właściwego ministra[258].

W wyniku zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2017 r. przepis art. 175 ust. 6 ustawy otrzymał następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ustala oraz ogłasza obowiązujące standardy zawodowe w drodze obwieszczenia"[259]. A zatem ustalanie i ogłaszanie standardów należało do zadań Ministra. Zmianie uległ również art. 4 pkt 15 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie, z którym jeżeli w ustawie jest mowa o organizacjach zawodowych rzeczoznawców majątkowych, należy przez to rozumieć stowarzyszenia, których co najmniej połowę członków stanowią rzeczoznawcy majątkowi, związki takich stowarzyszeń, a także izby gospodarcze, których co najmniej połowę stanowią przedsiębiorcy, o których mowa w art. 174 ust. 7 pkt 1 ustawy. Po wejściu w życie powyższej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami Minister ogłosił w drodze obwieszczenia standard zawodowy rzeczoznawców majątkowych nr 1: „Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności" [260] . Dokonując porównania zawartości merytorycznej dwóch wersji

[257] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013… *op. cit.*, s. 1259.
[258] Komunikat Ministra Infrastruktury z dnia 4 stycznia 2010 r. (Dz. Urz. MI, Nr 1, poz. 1).
[259] Przepis tej treści obowiązywał od dnia 1 września 2017 r. po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1509).
[260] Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 września 2017 r. w sprawie standardu zawodowego rzeczoznawców majątkowych nr 1 Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności (Dz. Urz. MIiB poz. 59).

powyższego standardu zawodowego należy stwierdzić, że różnią się treścią normatywną w niewielkim stopniu.

W obowiązującym stanie prawnym temat standardów zawodowych zdezaktualizował się, ponieważ ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw [261] uchylono przepis art. 4 pkt 14 oraz art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym właściwy minister ustał i ogłaszał obowiązujące standardy zawodowe w drodze obwieszczenia.

Niemniej jednak w myśl art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej standardy zawodowe ustalone oraz ogłoszone na podstawie art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zachowują moc przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, a zatem moc zachowuje Standard Zawodowy Rzeczoznawców Majątkowych nr 1 „Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności" stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 września 2017 r.. Niezależnie od powyższego standardy zawodowe warto odnieść do szerszego kontekstu obowiązujących źródeł prawa, w tym źródeł prawa administracyjnego[262].

Przyjmowany w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dualistyczny charakter źródeł prawa oznacza, że akt normatywny będący źródłem prawa powinien przybrać postać aktu prawa powszechnie obowiązującego i aktu prawa wewnętrznego. Istota zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (w odróżnieniu od aktów prawa wewnętrznego) oznacza, że prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji i tylko przez podmioty, które posiadają kompetencje, wyraźnie przyznane przez Konstytucję[263]. Co do kwestii aktów prawa wewnętrznego, to normy prawne zawarte w aktach prawa wewnętrznego mogą być skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu taki akt,

[261] Ustawa z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw zmieniająca ustawę z dniem 9 września 2021 r. (Dz. U. poz. 1561).

[262] W doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że podstawowymi założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest ich podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (tak zwany dualistyczny charakter źródeł prawa) oraz „zamknięcie" systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego; K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999; s. 116; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 424 i n.; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, Legalis nr 45621; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, Legalis nr 50610.

[263] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Legalis nr47998.

o czym przesądza art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Niedopuszczalne jest natomiast ustanawianie norm prawnych wychodzących poza sferę „podległości organizacyjnej" w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP w formie aktów, których Konstytucja nie zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczy to w szczególności norm, które mają stanowić podstawę decyzji, czy innych rozstrzygnięć indywidualnych wobec jednostki[264]. Jeżeli akt ustanawiający normy prawne nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to powinien być traktowany jako akty prawa wewnętrznego, a zatem postanowienia takiego aktu powinny spełniać wymagania określone w art. 93 Konstytucji RP[265]. Konstytucja RP nie zawiera zamkniętego katalogu źródeł prawa wewnętrznego, pomimo że art. 93 Konstytucji RP mówi tylko o uchwałach Rady Ministrów, zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Według Trybunału Konstytucyjnego „(…) art. 93 Konstytucji RP nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych (…), a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. (…) Uzupełnienie katalogu aktów wewnętrznych może (…) następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada (…) istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. (…) uznanie, że akty wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. Z tego względu należy uznać, że system aktów prawa wewnętrznego ma (…) charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń, czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (…)"[266].

[264] M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
[265] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, Legalis nr 50610.
[266] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463.

Ustawa zasadnicza posługuje się w art. 93 ust. 1 pojęciem „organu", pod którym należy rozumieć organ władzy publicznej. Odwołując się do rozumienia tego terminu, przyjętego w orzecznictwie, należy przyjąć, że organem władzy publicznej jest „(…) każdy podmiot niezależnie od jego przynależności do władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz niezależnie od przynależności do struktury samorządowej lub państwowej, o ile został wyposażony w kompetencję do władczego działania"[267]. Poza tym „pojęcie władzy publicznej" obejmuje „(…) inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia, czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki"[268].

O ile nie ma wątpliwości, co do kwestii otwartości podmiotowej katalogu aktów prawa wewnętrznego, to jego otwartość przedmiotowa budzi już pewne wątpliwości. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny uważa, że z Konstytucji RP nie wynika zakaz kreowania aktów prawa wewnętrznego opatrzonych inną nazwą, niż te wymienione w art. 93 Konstytucji RP[269]. Ponadto Trybunał wskazuje, że przepis art. 93 Konstytucji RP stanowi nie tylko podstawę do wydawania aktów uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale także traktowany musi być jako ustanawiający, bezwzględnie wiążący „model aktu o charakterze wewnętrznym"[270]. Zatem wszystkie akty prawa wewnętrznego muszą mieścić się w modelu określonym w poszczególnych ustępach art. 93 Konstytucji RP[271]. Adresatami aktów wewnętrznych mogą być wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt, o czym przesądza art. 93 ust. Konstytucji RP[272]. Podległość organizacyjną powinno się

[267] M. Wiącek, *op. cit.*, Legalis; Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r., U 3/11, Legalis nr 548647.
[268] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Legalis nr 52235.
[269] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, Legalis nr 55386.
[270] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463.
[271] M. Wiącek, *op. cit.*, Legalis.
[272] Według A. Biłgorajskiego każdy akt prawa wewnętrznego powinien odpowiadać następującym wymaganiom:
- może być adresowany tylko do jednostek podległych organizacyjnie organowi wydającemu akt (art. 93 ust. 1),
- może obowiązywać podległe organizacyjnie jednostki, a nie działać na zewnątrz; w szczególności nie może być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2),

rozumieć jako rodzaj prawnie zdefiniowanej więzi (relacji) między dwoma podmiotami. Co najmniej jeden z nich musi być organem władzy publicznej. Zatem na podstawie przepisów prawa należy określić treść relacji wiążącej organ z jednostką mającą być adresatem aktu. Doktryna i orzecznictwo rozróżnia pewne typy relacji między podmiotami, które traktować należy jako podległość organizacyjną w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Do omawianej kategorii przykładowo można zaliczyć tzw. hierarchiczne podporządkowanie, więź ustrojowo – prawną, czy tzw. władztwo zakładowe[273].

Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych były ustalane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (kierującego określonym resortem). Omawiane standardy nie były jednak ustalane i wydawane w formie zastrzeżonej przez Konstytucję RP dla przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Miały formę obwieszczenia. Nasuwa się pytanie, czy standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych miały charakter źródeł prawa wewnętrznie wiążącego, a jeżeli nie, to jaki był ich charakter prawny[274]?

W myśl nieobowiązującego obecnie art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych były ustalane i wydawane w formie obwieszczenia. Analiza powyższych kryteriów wydawania aktów prawa wewnętrznego prowadzi do wniosku, że nie zachodzi podległość organizacyjna pomiędzy ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a rzeczoznawcami majątkowymi, będącymi osobami fizycznymi i posiadającymi uprawnienia zawodowe nadane w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, treść relacji pomiędzy wskazanym ministrem, a rzeczoznawcami nie spełnia kryteriów „hierarchicznego podporządkowania" w ujęciu

---

- może zostać wydany tylko w ramach ustawy, która musi określać ogólną kompetencję danego organu do wydawania aktów prawa wewnętrznego; wyjątek tworzą uchwały Rady Ministrów stanowione w ramach konstytucyjnych kompetencji tego organu (art. 93 ust. 2),
- musi być zgodny z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust.3);
(A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 35-36).

[273] Trybunał Konstytucyjny uznał, że „podległość organizacyjną" należy rozumieć szerzej niż „hierarchiczne podporządkowanie" w rozumieniu prawa administracyjnego. Może ona, oprócz „hierarchicznego podporządkowania" w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, obejmować więź ustrojowo – prawną, a więc wszelka konstelację stosunków między organami konstytucyjnymi, przypisaną jej przez ustawę zasadniczą; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Legalis nr 47998.

[274] A. Biłgorajski stawiając takie pytanie, podnosi, że w założeniu ustrojodawcy podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznie wiążącego miał mieć charakter dychotomiczny. Zatem

prawno-administracyjnym, ani relacji ustrojowo – prawnej podległości, przypisanej organom konstytucyjnym. Według poglądu A. Biłgorajskiego standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych nie mieszczą się w konstytucyjnym (dychotomicznym) podziale źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie wiążące[275]. Należy je zaliczyć do „spornych" konstytucyjnych źródeł prawa, podobnie jak np. układy zbiorowe pracy (art. 59 Konstytucji RP). Jednocześnie cytowany Autor podziela zdanie P. Wojciechowskiego, który uważa, że „(…) niewątpliwie jednak wolą ustawodawcy było to, aby były one uwzględniane przez rzeczoznawców majątkowych przy wykonywaniu czynności rzeczoznawstwa. Wobec tego standardy te należy uznać za kryterium, które musi być z woli ustawodawcy uwzględniane przy ocenie należytej staranności rzeczoznawcy majątkowego. Działanie niezgodne ze standardem zawodowym oznacza, że czynności rzeczoznawcy zostały wykonane w sposób nienależyty. W szczególności oznacza to, że operat szacunkowy wykonany niezgodnie z takim standardem może być zasadnie kwestionowany"[276].

Jednocześnie w doktrynie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym niezależnie od tego, czy przyjmiemy tezę o otwartym, czy zamkniętym katalogu źródeł prawa wewnętrznego w świetle art. 93 Konstytucji RP, wiele problemów przysparza ocena pozakonstytucyjnego katalogu aktów normatywnych, wydawanych przez podmioty administrujące niebędące ani centralnymi, ani terenowymi organami administracji publicznej[277]. Istnieje wiele norm tworzonych przez różne organy działające w interesie podmiotów, którym zlecono wykonywanie funkcji i zadań organów władzy publicznej (podmioty administrujące), wydawanych w ramach wykonywania funkcji lub w ramach ich działalności własnej (statuty partii politycznych, stowarzyszeń), a także wydawanych przez podmioty prawa prywatnego

---

każdy akt normatywny winien mieć postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego, albo aktu prawa wewnętrznego; (A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 35).

[275] Autor uważa, że do tożsamych wniosków prowadziła analiza wcześniejszej treści przepisu art. 175 ust. 6 w brzmieniu: „Standardy zawodowe ustalają organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Komunikat o uzgodnieniu standardów zawodowych zamieszcza się w Dzienniku Urzędowym ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa". Wskazuje jednak na inne powody. Wówczas standardy zawodowe nie miały charakteru norm powszechnie obowiązujących, a także nie były wiążące wewnętrznie. Z tym jednak zastrzeżeniem, że wynikało to z faktu braku posiadania przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych statusu samorządu zawodowego. Ponadto przynależność do tych organizacji nie była obowiązkowa, a do przestrzegania standardów zawodowych byli zobowiązani rzeczoznawcy majątkowi, którzy nie należeli do jakiejkolwiek organizacji zrzeszającej przedstawicieli tej profesji; (A. Biłgorajski, *op. cit.*, s. 38).

[276] P. Wojciechowski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015, Lex/el.

niewykonujące zadań i funkcji państwa na ich własne potrzeby. Wiele z tych norm adresowanych jest bezpośrednio lub pośrednio do obywatela, będącego członkiem stowarzyszenia, czy tez użytkowników zakładu. Konstytucja RP nie określa relacji między tego rodzaju aktami normatywnymi, a prawem pochodzącym od organów państwa. Do aktów tych można zaliczyć także normy tworzone przez podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym normy, których przestrzeganie zostało zagwarantowane nie przymusem państwowych, a rodzajem sankcji polegającej np. na wykluczeniu spośród członków organizacji, do której osoba należy [278]. P. Ruczkowski, podzielając zarazem pogląd M. Wierzbowskiego[279], twierdzi, że „(…) obecnie do prawa w sensie pozytywistycznym można zaliczyć tylko normy stanowione przez podmioty administrujące, którym powierzono nie tylko wykonywanie zadań państwa, lecz także zlecono wykonywanie funkcji administracji publicznej właśnie w postaci stanowienia prawa. Akty normatywne wydawane w ramach działalności własnej tych podmiotów, czy też wydawane przez podmioty, którym nie powierzono wykonywania funkcji administracji publicznej można nazwać, co najwyżej, aktami zawierającymi reguły zachowania organizacji społecznych i innych jednostek organizacyjnych bądź też prawem autonomicznym. (…)". Na gruncie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, jak zauważa Autor, dokonano rozróżnienia prawa i postanowień statutu stowarzyszenia, co może wskazywać na konieczność odróżnienia od siebie obu tych systemów normatywnych, przynajmniej w sytuacji, gdy dokonamy egzegezy tekstu prawnego za pomocą wykładni gramatycznej. W takim przypadku statut może być rozumiany jako rodzaj prawa autonomicznego albo jako odrębny system normatywny[280]. Z kolei J. Blicharz, w kontekście wzmiankowanej ustawy, dokonuje podziału na normy prawne stanowione przez organy państwowe i normy

[277] P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy", 2014, Nr 1, s. 72.
[278] *Ibidem*.
[279] Według M. Wierzbowskiego należy wyodrębnić trzy sfery działalności organizacji społecznych: sferę działalności własnej, sferę zadań zleconych administracji, jednak wykonywanych w tych samych formach, jak działalność własna organizacji, sferę funkcji przekazanych przez państwo, w której organy organizacji społecznej działają w formach właściwych organom administracji publicznej. Według Autora działalność organizacji w dwóch pierwszych sferach nie prowadzi do powstawania norm prawnych, a normy tworzone w tych sferach powinny być zaliczane do norm organizacji społecznych. Jak podnosi „(…) Fakt, iż wydawanie tych norm regulują przepisy prawa nie ma znaczenia dla oceny ich charakteru. Nie mają one bowiem ani cech powszechności, ani nie są wydawane w imieniu państwa, istnieją tak długo, jak istnieje dana organizacja. Nie oznacza to jednak, że normy te nie mogą wywoływać skutków prawnych, czy nie mogą być brane pod uwagę przez organy państwowe przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. System prawny nie istnieje bowiem w izolacji od innych systemów normatywnych (…)"; (M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 28).
[280] P. Ruczkowski, *op. cit.*, s. 74.

wewnątrzorganizacyjne stanowione przez organizacje. Zastosowane przez Autorkę kryterium podziału powyższych norm to charakter podmiotu, od którego pochodzi określony akt. Podnosi ona, że normy organizacyjne są normami wewnętrznymi, obowiązującymi jedynie członków organizacji (stowarzyszenia) i podporządkowanie się tym normom zabezpieczone jest środkami wewnętrznymi organizacji społecznej, a nie państwa. Dodaje, że można „(…) traktować wszystkie normy organizacyjne jako jednolitą pod względem charakteru grupę pozaprawnych norm społecznych"[281].

Reasumując, rzeczoznawca majątkowy obowiązany był wykonywać swoje czynności zawodowe zgodnie ze standardami zawodowymi, przez które należało rozumieć reguły postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ustalone zgodnie z przepisami prawa, a które definiował przepis art. 4 pkt 14 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W kształcie obowiązujących regulacji prawnych do momentu uchylenia art. 176 ust. 6 ustawy, standardy zawodowe ustalał oraz ogłaszał w drodze obwieszczenia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W kontekście powyższych rozważań należy uznać, że standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych, ustalane i ogłaszane przez właściwego ministra, nie mieściły się w kategorii źródeł prawa powszechnego, ani w kategorii źródeł prawa wewnętrznego. Nie były one obowiązującymi przepisami prawa, jednakże rzeczoznawcy majątkowi byli obowiązani do ich stosowania. Wydaje się, że ogłaszane przez ministra standardy należało traktować jako wskazania wiedzy zawodowej - pewnego rodzaju oczekiwanie określonego postępowania i zaliczyć je można było do kategorii tzw. „miękkiego prawa", rozumianego jako swoiste zobowiązanie wykonywane z umownej powinności. Jak wskazuje P. Skuczyński „(…) formalnie kryterium obowiązywania miękkiego prawa oznacza, iż są takie normy, które nie mieszczą się w katalogach źródeł prawa i zostały wydane w odpowiedniej formie w przypadku instrumentów formalnych lub istnieje przeświadczenie, że ma ono charakter normatywny (*opinio iuris*) w przypadku instrumentów nieformalnych (…). Jego specyfiką jest kompromisowy i niewiążący charakter. Nie wywodzi się ono ze sformalizowanych procedur. W taki sposób mogą być tworzone swoiste zobowiązania, których wykonywanie związane jest z poczuciem powinności ich wykonywania. O miękkim prawie mówi się w odniesieniu

[281] J. Blicharz, *Charakter norm regulujących stosunki wewnątrzorganizacyjne w stowarzyszeniach zarejestrowanych*, „Organizacja - Metody - Technika", 1989, Nr 5, s. 9.

do deklaracji, kodeksów praktyk, czy też standardów[282]. Przykładem tzw. miękkiego prawa może być kodeks etyki lekarskiej, natomiast „przykładem użyteczności koncepcji miękkiego prawa mogą być konflikty wokół tzw. kodeksów etyki zawodowej"[283]. Omawiane standardy zawodowe trudno byłoby raczej uznać za normy techniczne, które według J. Zimmermanna stanowią „(…) prawne uregulowanie nakazów, wzorców lub zakazów stosowanych w szeroko rozumianej technice (…). Uregulowanie takie jest potrzebne do prawnego wzmocnienia tych norm przez dodanie do nich sankcji prawnych, aby osiągnąć odpowiedni standard techniczny (…). Normy techniczne są zawarte w aktach prawnych, które z formalnego punktu widzenia nie charakteryzują się niczym odrębnym (…). Specyfika norm technicznych tkwi więc w samej treści odwołującej się do praw fizyki i techniki[284].

Oprócz standardów ustalanych i ogłaszanych przez ministra tworzone są również standardy zawodowe w ramach funkcjonowania organizacji zawodowej. Rzeczoznawcom majątkowym zrzeszonym w sfederowanych stowarzyszeniach zaleca się stosowanie Powszechnych Krajowych Zasad Wyceny opracowanych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Wzmiankowane zasady zalecane są do stosowania jako zasady dobrej praktyki zawodowej i dorobek środowiska. W skład Powszechnych Krajowych Standardów Wyceny wchodzą Krajowe Standardy Wyceny Podstawowe, Krajowe Standardy Wyceny Specjalistyczne oraz Noty Interpretacyjne. Powyższe zasady nie stanowią podstaw prawnych wykonywania operatów szacunkowych, jednakże mogą tworzyć podstawy metodyczne jego opracowania, oparte na autorytecie organizacji zawodowej. Co szczególnie istotne, wewnętrzne regulacje stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych i ich związków nie mogą służyć do kontroli legalności decyzji administracyjnej.

[282] P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 327.
[283] *Ibidem*, s. 341.
[284] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 136.

3.3. Kontrola wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez organizacje zawodowe

W nauce prawa administracyjnego pojęcie kontroli, mimo że jest różnie ujmowane, nie jest kontrowersyjne. Zdaniem. J. Bocia najogólniej przez kontrolę rozumiemy:

1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym,

2) ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności,

3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu[285].

Cały prawny system kontroli nad administracją (w sferze organizacyjnej i funkcjonalnej), oparty jest na podstawowym celu kontroli, a mianowicie zapewnieniu zgodności działania z prawem. Jak podnosi Autor „(…) jeśli kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni organizacyjnie nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialny za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego, to kontrola przybiera kwalifikowaną postać nadzoru” [286]. Nadzór jest elementem składowym decentralizacji i według Autora w sferze prawa administracyjnego oznacza „(…) badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”[287].

Z kontrolą i nadzorem mamy do czynienia w ramach sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego sprawowanej przez samorząd zawodowy, będącej przedmiotem zdecentralizowania na rzecz tych samorządów, a realizowanej w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. A. Trubalski przedstawia następujące stanowisko: „(...) w zakresie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu mieści się sprawowanie, zarówno przez organy samorządu zawodowego, jak również przez odpowiednie organy władzy państwowej

[285] J. Boć, *op. cit.*, s. 378.
[286] *Ibidem*, s. 383.
[287] *Ibidem*, s. 239.

kontroli nad prawidłowym wykonywaniem zawodu. W ramach tej kontroli mieści się prowadzenie egzaminów, nadzór nad obowiązkowym doskonaleniem zawodowym, kontrolowanie bieżącego wykonywania zawodu, jak również możliwość pociągania osób wykonujących zawód do odpowiedzialności dyscyplinarnej"[288].

Wprawdzie rzeczoznawcy majątkowi nie posiadają samorządu zawodowego jednak trzeba wskazać, że wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego podlega kontroli. Owa kontrola przejawia się przede wszystkim w instytucji unormowanej w art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie ocenie operatów szacunkowych przez organizacje zawodowe. Stosownie do treści art. 157 ustawy oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady: organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych oraz w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Ponadto do elementów kontroli wykonywania zawodu, sprawowanej przez organizacje zrzeszające rzeczoznawców, należy również zaliczyć udział przedstawicieli tychże organizacji w Komisji Odpowiedzialności Zawodowej.

Jak zauważa M. Pietkiewicz odpowiedzialność dyscyplinarna to odpowiedzialność zawodowa osób wykonujących określone zawody – głównie zaufania publicznego. Odpowiedzialność zawodowa, co do zasady, jest niezależna od odpowiedzialności karnej, czy też cywilnej, a postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania przed sądem karnym, czy też cywilnym[289]. Zdaniem K. Ceglarskiej - Piłat „(…) odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter zdecydowanie szerszy niż odpowiedzialność zawodowa. »Odpowiedzialność zawodowa« akcentuje związek z wykonywaniem zawodu, z pracą (…). Określenie »odpowiedzialność dyscyplinarna« zwraca uwagę natomiast na powiązanie tej formy odpowiedzialności ze wspólnotą o charakterze korporacyjnym (…) grupą osób

[288] A. Trubalski, *Samorządy zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „Studia Iuridica Lublinesia", 2014, Nr 21, s. 231.
[289] M. Pietkiewicz, *Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne*, [w:] *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, red. W. Pływaczewski, Warszawa 2018, s. 94.

reprezentujących określony rodzaj stosunków służbowych (…). Autorka również podnosi, że „(…) mało konsekwentny sposób kwalifikowania przewinień pewnych grup zawodowych do jednej z powyższych kategorii odpowiedzialności stwarza wątpliwości co do racjonalności takiego rozróżnienia”[290].

W myśl art. 178 ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy niewypełniający obowiązków, o których mowa w art. 175 ust. 1 - 3 ustawy, podlega odpowiedzialności zawodowej. Odpowiedzialność zawodowa odgrywa bardzo istotną rolę, stając się swojego rodzaju gwarantem zachowania najwyższych standardów w wykonywaniu działalności rzeczoznawcy majątkowego i dotyczy wyłącznie okresu wykonywania zawodu [291]. Zgodnie z art. 175 ust. 1 – 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy, wykonując działalność zawodową, jest zobowiązany do wykonywania czynności 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. Ma także obowiązek stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz dokumentowania wypełniania tego obowiązku, a także obowiązany jest do zachowania tajemnicy zawodowej co do informacji uzyskanych przy wykonywaniu zawodu, nieprzekazywania tych informacji osobom trzecim, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Odpowiedzialność zawodowa polega na zastosowaniu wobec rzeczoznawcy majątkowego sankcji wymienionych w art. 178 ust. 2 pkt 1 - 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mogą zostać nałożone po przeprowadzeniu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, o którym mowa w przepisach art. 194 ust. 1a - 1c cytowanej ustawy. Wskazane postępowanie prowadzi minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Szczególnym aktem prawnym regulującym charakter odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania

[290] K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze”, 2015, Nr 2, s. 100.
[291] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2003 r., I SA 2561/01, Legalis nr 80702; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14.03.2003 r., I SA 2151/01, Legalis nr 75029.

z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych[292]. Rozdział 1. nosi tytuł „Przepisy ogólne", w którym określono zakres przedmiotowy aktu oraz „słowniczek pojęć". Rozdział 2. „Organizacja komisji odpowiedzialności zawodowej oraz regulamin jej działania" określa skład komisji (przewodniczący, zastępca, członkowie), kompetencje przewodniczącego, zwoływanie posiedzeń prezydium komisji oraz posiedzeń plenarnych. Ponadto normuje, że organem nadzoru nad Komisją jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Kolejny rozdział (3.) zatytułowany „Sposób i tryb przeprowadzania postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej" zawiera regulacje co do meritum, a mianowicie opisuje postępowanie od momentu jego wszczęcia (zawiadomienie przez organ rzeczoznawcy majątkowego, a następnie przekazanie sprawy do Komisji celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, aż po przekazanie organowi przez Przewodniczącego Komisji protokołu końcowego wraz z dokumentacją). Rozdziały czwarty i piąty aktu wykonawczego określają sposób ustalania kosztów (w tym ich rodzaje) oraz wynagrodzenia członków Komisji oraz obrońców z urzędu. Rozdział 6. (ostatni) zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

W myśl art. 195a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organem orzekającym z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego jest właściwy Minister. Po wszczęciu takiego postępowania, zgodnie z art. 194 ust. 1a ustawy, przekazuje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które dotyczy wypełniania obowiązków ustawowych, określonych w art. 175 ust. 1 - 3 ustawy[293]. Komisję Odpowiedzialności Zawodowej lub jej członków, zgodnie z art. 194 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powołuje i odwołuje w drodze zarządzenia Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego[294]. W skład komisji, stosownie do postanowień art. 194 ustawy, mają wchodzić również

[292] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019, poz. 981 ze zm.).

[293] M. Pietkiewicz zauważa, że w postępowaniu dyscyplinarnym dochodzi do pewnego rodzaju dychotomii, a mianowicie decyzję wydaje właściwy minister, a postępowanie wyjaśniające prowadzi Komisja Odpowiedzialności Zawodowej (M. Pietkiewicz, *op. cit.*, s. 98).

[294] Nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz. U. poz. 1509) dodano fragment przepisu dotyczący powoływania i odwoływania przez właściwego ministra poszczególnych członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej. Obecnie możliwe jest uzupełnienie składu funkcjonującej Komisji, także odwołanie pojedynczych członków komisji i powołanie w ich miejsce nowych;.

osoby wskazane przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych. Ustawodawca nie wprowadził jednak kryterium dotyczącego konkretnej liczby osób wchodzących w skład komisji, a wskazanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców. Redakcja przepisu art. 194 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala na stwierdzenie, że obowiązkiem Ministra jest powołanie co najmniej jednej takiej osoby. Ustawodawca nie skonkretyzował również w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jakimi kryteriami powinien kierować się Minister, powołując lub odwołując poszczególnych członków komisji.

Regulamin działania Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz organizację, sposób i tryb przeprowadzania postępowania wyjaśniającego regulują przepisy rozporządzenia w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych . Zgodnie z Regulaminem w skład komisji wchodzą: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, inni członkowie. Przewodniczący Komisji wraz z zastępcą przewodniczącego tworzą prezydium Komisji. Przewodniczący może w trybie § 4 ust. 2 rozporządzenia upoważnić zastępcę przewodniczącego do wykonywania swoich zadań. Stosownie do treści § 4 ust. 1 aktu wykonawczego przewodniczący Komisji reprezentuje i kieruje całokształtem spraw związanych z realizacją zadań komisji, w szczególności: odpowiada za organizację postępowań wyjaśniających oraz zapewnia sprawny i niezakłócony ich przebieg; zapoznaje się z dokumentacją dotyczącą postępowań wyjaśniających, prowadzi korespondencję związaną z tymi postępowaniami; przekazuje członkom komisji informacje niezbędne dla jej działalności; wyznacza i odwołuje obrońców z urzędu do poszczególnych spraw; z upoważnienia Ministra zwraca się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego; rozpatruje skargi na działalność zespołów lub członków Komisji; zwołuje, za zgodą Ministra, posiedzenia prezydium i posiedzenia plenarne Komisji; wnioskuje do Ministra o przeprowadzenie szkoleń dla członków Komisji i obrońców z urzędu, przedstawia Ministrowi wnioski o wypłatę wynagrodzeń dla członków Komisji i obrońców z urzędu oraz wnioski o refundację innych wydatków związanych z przeprowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi; opracowuje orzecznictwo Komisji w celu publikacji; sporządza roczne sprawozdanie z działalności Komisji i przekazuje je Ministrowi w terminie do 31 marca roku następnego. Na podstawie wyników postępowania

wyjaśniającego właściwy Minister orzeka w drodze decyzji o zastosowaniu jednej z kar dyscyplinarnych albo o umorzeniu postępowania z tytuł odpowiedzialności zawodowej.

In principio należy wskazać, że postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej należy do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, które można skategoryzować jako postępowanie administracyjne szczególne (odrębne), dla którego charakterystyczne są odrębności proceduralne w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotowe postępowanie wszczyna minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, które kończy się wydaniem decyzji. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej jest inicjowane po złożeniu skargi na działalność rzeczoznawcy majątkowego. Co do zasady Minister wszczyna postępowanie z urzędu, z tym zastrzeżeniem, że 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. Według E. Bończak – Kucharczyk wszczęcie postępowania na skutek skargi sądu i prokuratora (art. 194 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest obligatoryjne, natomiast w przypadku wniesienia skargi przez inne podmioty, wszczęcie takiego postępowania nie jest obowiązkowe. Jak Autorka zauważa, samo złożenie skargi przez sąd nie wszczyna postępowania, bowiem postępowanie wszczyna właściwy Minister. W związku z faktem, że jest to postępowanie obligatoryjne, datą jego wszczęcia będzie dzień poinformowania o zainicjowaniu postępowania osoby, której postępowanie dotyczy, albo dzień, w którym strona dowiedziała się o nim w wyniku czynności organu skierowanej do strony. Omawiany przepis odnosi się przede wszystkim do biegłych sądowych wpisanych na listy biegłych sądowych, ale także do rzeczoznawców majątkowych sporządzających opinie na zlecenie prokuratora lub komornika[295].

Jak wskazano powyżej Minister, po wszczęciu stosownego postępowania, przekazuje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do kompetencji Komisji Odpowiedzialności Zawodowej. Jak stwierdza sąd, ograniczają się one jedynie do przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, którego wyniki stanowią podstawę do zastosowana przez Ministra jednej z kar

[295] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013… *op. cit.*, s. 1394 i nast.

dyscyplinarnych, o których mowa w art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami albo umorzenia postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Wskazana Komisja ma charakter określonej struktury organizacyjnej - aparatu pomocniczego Ministra - niewyposażonej w kompetencje do władczego rozstrzygnięcia sprawy. Jest ona upoważniona wyłącznie do podjęcia działań zmierzających do wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy w zakresie odpowiedzialności zawodowej[296]. Podobny pogląd zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, według którego ustawodawca, określając zasady postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, wprowadził mechanizm umożliwiający uwzględnienie w tym postępowaniu udziału przedstawicieli organizacji zawodowych poprzez powierzenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez odrębny od orzekającego w tych sprawach organu administracji publicznej podmiot, z udziałem osób wskazanych przez odpowiednie organizacje zawodowe[297]. Postępowanie wyjaśniające, jako jeden z etapów, wchodzi w skład postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Prowadzone jest jednak nie przez organ, a komisję odpowiedzialności zawodowej na potrzeby Ministra inicjującego postępowanie w tej sprawie. Należy więc przyjąć, że postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców toczy się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z tym zastrzeżeniem, że postępowanie dowodowe zdeterminowane jest przepisami rozporządzenia, stanowiącymi *lex specialis* wobec Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stosownie do art. 195 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami postępowanie wyjaśniające odbywa się z udziałem osoby, wobec której wszczęto postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Obowiązywanie takiego przepisu zapewnia osobie, której postępowanie dotyczy, gwarancje udziału w toczącym się postępowaniu wyjaśniającym. Zapewnienie uczestnictwa w tym postępowaniu umożliwia rzeczoznawcy majątkowemu ustosunkowanie się do stawianych mu zarzutów. Rzeczoznawcę, co dopuszczają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, może reprezentować ustanowiony przez niego obrońca. Może

[296] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277.
[297] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300.

również zwrócić się o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Uprawnienie to gwarantuje Konstytucja RP w art. 42 ust. 2. Listę obrońców z urzędu ustala, z udziałem osób wskazanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych, Minister w drodze zarządzenia, o czym przesądza art. 195 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto Komisja, na podstawie art. 195 ust. 5 ustawy, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające ma prawo, z upoważnienia Ministra, zwrócić się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Ta faza postępowania toczącego się przed Komisją kończy się sporządzeniem protokołu końcowego, który zawiera ocenę zasadności zarzutów postawionych rzeczoznawcy majątkowemu oraz innych okoliczności sprawy wraz z wnioskiem o zastosowanie jednej z kar dyscyplinarnych albo wnioskiem o umorzeniu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Wyniki postępowania wyjaśniającego są podstawą do orzekania w drodze decyzji, przez właściwego ministra, o zastosowaniu jednej z kar dyscyplinarnych albo o jego umorzeniu. Ustanowiona w art. 195a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasada orzekania na podstawie postępowania wyjaśniającego oznacza, że Minister nie ma uprawnień do prowadzenia w tym przedmiocie własnego postępowania. Nie pozbawia natomiast ministra możliwości oceny postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji żądania także, w przypadku gdy uzna to za stosowne, jego uzupełnienia[298]. Jednocześnie organ orzekający nie jest zwolniony od obowiązku ustosunkowania się w decyzji do wniosku Komisji w kwestii rodzaju kary dyscyplinarnej i wskazania w uzasadnieniu przyczyn, z powodu których wniosku Komisji nie uwzględnił[299].

Z tytułu odpowiedzialności zawodowej wobec rzeczoznawcy majątkowego, mogą zostać orzeczone kary dyscyplinarne, wymienione w art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Są to:

- upomnienie,
- nagana,
- zawieszenie uprawnień zawodowych od trzech miesięcy do jednego roku,

[298] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2012 r., I SA/Wa 694/12, LEX nr 1271139.
[299] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2003 r., I SA 2561/01, Legalis nr 80702.

- zawieszenie uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym,
- pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ponownego ubiegania się o ich nadanie,
- pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ubiegania się o ponowne nadanie po upływie trzech lat od dnia ich pozbawienia.

Przedstawiony powyżej katalog kar jest katalogiem zamkniętym, a według stanowiska reprezentowanego przez M. Pietkiewicza „(…)odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawcy majątkowego nosi znamiona *quasi* karnej”[300]. Autor uważa, że można dostrzec podobieństwo kary pozbawienia uprawnień zawodowych, o której mowa w art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ze środkiem karnym opisanym w art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego, tj. zakazu wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej.

Kwestia kryteriów stosowania kar dyscyplinarnych wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięć judykatury. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że gradacja kar dyscyplinarnych przewidzianych w przepisie art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, od upomnienia do pozbawienia uprawnień zawodowych wskazuje, że podstawowym kryterium zastosowania odpowiedniej kary do rozmiaru niewypełnienia obowiązków, o których mowa w art. 175 ustawy, jest ciężar gatunkowy naruszeń obowiązków zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego i ewentualne ich skutki dla podmiotu, na rzecz którego wykonywane były czynności szacowania nieruchomości oraz skutki dla interesu społecznego polegającego m.in. na utrzymaniu wysokiego zaufania publicznego do tego zawodu[301]. Do podobnych wniosków doszedł Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do dyrektywy wymiaru kary dyscyplinarnej wymierzanej rzeczoznawcy majątkowemu. Sąd uznał, że wybór rodzaju kary z art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dokonywany przez organ, nie może być dowolny. Gradacja kar dyscyplinarnych wskazuje, że podstawowym kryterium zastosowania kary adekwatnej do rozmiaru niewypełnienia obowiązków, jest ciężar gatunkowy naruszeń obowiązków zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego i ewentualne skutki tych naruszeń dla podmiotu, na którego rzecz wykonywane były

[300] M. Pietkiewicz, *op. cit.*, s. 97.
[301] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300.

czynności szacowania nieruchomości oraz skutki dla interesu społecznego polegającego m.in. na utrzymaniu wysokiego zaufania publicznego do tego zawodu. Wskazał jednocześnie, że postępowanie prowadzone z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma szczególny charakter. Organ administracji publicznej wydając decyzję o zastosowaniu kary dyscyplinarnej opiera ją na dowodach zgromadzonych w aktach sprawy, a więc na dowodach zgromadzonych w trakcie postępowania wyjaśniającego przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej. Organ prowadzący takie postępowanie stosuje się do zasad procedury administracyjnej zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak również zasad zawartych w art. 194 - 195a ustawy o gospodarce nieruchomościami [302]. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że dyspozycja przepisu art. 195a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym Minister orzeka na podstawie wyników postępowania wyjaśniającego, nakazuje poszukiwać szczegółowych ustaleń faktycznych dotyczących błędów i uchybień w pracy rzeczoznawcy majątkowego w protokole Komisji Odpowiedzialności Zawodowej. Skoro organ sam nie przeprowadza postępowania wyjaśniającego, gdyż jest to zadanie Komisji, a w uzasadnieniu decyzji odwołuje się do ustaleń Komisji Odpowiedzialności Zawodowej i podziela jej stanowisko co do zasadności wymierzenia kary dyscyplinarnej upomnienia z uwagi na charakter naruszeń obowiązków zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego, to stawiając temu organowi zarzut niewłaściwego uzasadnienia decyzji (z naruszeniem art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego) niewystarczające jest jedynie stwierdzenie, że organ nie uzasadnił wystarczająco orzeczonej kary i nie sprecyzował naruszeń, których konsekwencją powinna być orzeczona kara dyscyplinarna[303].

Rzeczoznawca majątkowy, który nie zgadza się z rozstrzygnięciem w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej ma uprawnienie do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ wydający uprzednio decyzję. W takim przypadku, właściwy Minister może odstąpić od przekazania sprawy do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o czym stanowi art. 195a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozstrzyga na podstawie otrzymanych akt sprawy. Po zakończeniu postępowania dyscyplinarnego (utrzymaniu w mocy lub zmianie decyzji) rzeczoznawca

[302] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2016 r., II GSK 1881/15, Legalis nr 1577573.
[303] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2012 r., II GSK 452/11, LEX nr 1244692.

majątkowy ma prawo wniesienia skargi na przedmiotowe rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego w trybie przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, choć wydaje się, że taki tryb obrony praw rzeczoznawców majątkowych, w stosunku do których toczy się postępowanie dyscyplinarne, może okazać się niewystarczający. Zdecydowanie bowiem szerszą gwarancję ochrony praw zapewnia postępowanie przed sądem powszechnym. Poza tym rzeczoznawca majątkowy może wykonywać zawód w ramach pracowniczego stosunku pracy. W takim przypadku, jak stwierdza M. Pietkiewicz, zasadna jest kognicja sądów pracy. Autor podnosi, że „(…) w przypadku, gdy do odpowiedzialności zawodowej dochodzi podczas wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy, a w tym wypadku legalność i zasadność orzeczeń dyscyplinarnych prowadzących do pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź do ograniczenia istotnych uprawnień płacowych pracownika należy do sfery, w której obywatel ma konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 8 i 45 Konstytucji RP). Niemniej jednak najszerszą gwarancję obrony praw osób, przeciwko którym toczy się postępowanie dyscyplinarne, daje prawo odwołania do sądu powszechnego, a nie (…) poprzez sądownictwo administracyjne”[304].

Pomimo naruszenia przez rzeczoznawcę majątkowego obowiązków zawodowych, nie zawsze będzie on podlegał odpowiedzialności zawodowej. W art. 194 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami została uregulowana kwestia przedawnienia odpowiedzialności zawodowej, w myśl którego nie wszczyna się postępowania z tytułu tej odpowiedzialności, gdy do dnia otrzymania przez organ informacji o zaistnieniu okoliczności mogących stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej upłynęły 3 lata, licząc od dnia zaistnienia tych okoliczności. Treść art. 194 ust. 1c przewiduje zatem przypadek wyłączenia możliwości wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej inicjowanego z urzędu, jak i na wniosek sądu lub prokuratora. Natomiast w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej w stosunku do rzeczoznawcy majątkowego wykonanie jej następuje, zgodnie z art. 178 ust. 2c ustawy o gospodarce nieruchomościami, przez wpis do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych. Według poglądu prezentowanego przez E. Bończak -

[304] M. Pietkiewicz, *op. cit.*, s. 100.

- Kucharczyk wpis o wykonaniu kary dyscyplinarnej ma charakter konstytutywny i następuje z urzędu[305].

Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej prowadzone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a kończące się wydaniem stosownej decyzji ma notabene charakter represyjny. Skutki takiego postępowania mogą bezpośrednio wpływać na wykonywanie zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego. Odmiennego charakteru są natomiast postępowania prowadzone w ramach danej organizacji związkowej rzeczoznawców majątkowych. Tytułem przykładu Statut Polskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości im. prof. Andrzeja Hopfera przewiduje działalność Głównego Sądu Koleżeńskiego, który powoływany jest do rozstrzygania spraw związanych z przestrzeganiem etyki zawodowej oraz sporów wynikłych pomiędzy członkami stowarzyszenia. Ponadto Główny Sąd Koleżeński rozpatruje odwołania od orzeczeń Sądów Koleżeńskich Oddziałów. Zasady i tryb postępowania Sądu określa regulamin zatwierdzony przez Walny Zjazd Delegatów Stowarzyszenia. W myśl Statutu Sądy Koleżeńskie mają prawo wymierzyć kary: upomnienia, nagany, zawieszenia w prawach członkowskich na okres do dwóch lat, wykluczenia z Polskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości im. prof. Andrzeja Hopfera. Należy zatem uznać, że postępowanie toczące się w ramach organizacji zawodowej nie wywiera bezpośrednich skutków w zakresie wykonywania zawodu, a dotyczy uprawnień członkowskich w danej organizacji. Nie jest natomiast wykluczone, że organizacja związkowa może zwrócić się do Ministra celem wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej. Tytułem przykładu wskazać należy, że w strukturach Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie, a będącej podmiotem reprezentującym środowisko rzeczoznawców majątkowych powołano Komisję Etyki, która w ramach wykonywanych zadań wnioskuje, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do zarządu Federacji o przekazanie sprawy do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej działającej przy ministrze właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W wyniku prowadzonego postępowania Komisja Etyki wydaje opinię stwierdzającą, czy postępowanie rzeczoznawcy było nieetyczne, a informacja o wydanej opinii w tej sprawie trafia

[305] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2021.

do macierzystego stowarzyszenia rzeczoznawcy majątkowego. Komisja ta działa na podstawie regulaminu przyjętego do stosowania na posiedzeniu Rady Krajowej Federacji w dniu 22 grudnia 2011 r. Ponadto do jej zadań należy: opiniowanie postawy oraz zasad jakimi powinni kierować się rzeczoznawcy majątkowi w związku z wykonywaniem zawodu, a które mogłyby szkodzić dobrej opinii o zawodzie, rozpatrywanie spraw skierowanych przez zarząd Federacji i sfederowane stowarzyszenia dotyczących zasad postępowania rzeczoznawcy majątkowego oraz ich kwalifikacji do stosownego postępowania.

Postępowanie prowadzone przez Ministra w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego zdecydowanie trzeba odróżnić od postępowania prowadzonego w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, dokonywanej przez organizacje zawodowe rzeczoznawców. Istnieje różnica pomiędzy oceną czynności zawodowych podejmowanych przez rzeczoznawcę majątkowego w związku ze sporządzaniem operatu szacunkowego, a oceną prawidłowości operatu dokonywaną w trybie art. 157 ust. 1. Komisja Odpowiedzialności Zawodowej w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym z tytułu odpowiedzialności zawodowej nie dokonuje merytorycznej oceny prawidłowości operatu szacunkowego, a bada, czy został on sporządzony zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2005 r. wyjaśnia, że Komisja Odpowiedzialności Zawodowej nie jest uprawniona do weryfikacji sporządzanych opinii o wartości nieruchomości [306] . Skutkiem badania operatu szacunkowego przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej byłoby przekroczenie zakresu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Sąd podkreśla, że Komisja Odpowiedzialności Zawodowej i organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych dokonują oceny operatu szacunkowego pod innym kątem. Komisja Odpowiedzialności Zawodowej nie bada operatu szacunkowego pod kątem, czy ustalona w nim wartość nieruchomości odzwierciedla lub nie rynkową wartość tej nieruchomości, ale bada, czy przy sporządzaniu tego operatu rzeczoznawca postępował zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie jest natomiast wykluczone, że skutkiem wydania przez organizację zawodową negatywnej oceny

[306] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2005 r., I OSK 1435/04, LEX nr 166683.

prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest możliwość wszczęcia przeciw rzeczoznawcy majątkowemu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Szczególnym przypadkiem może być sytuacja, gdy w operatach szacunkowych dotyczących tej samej nieruchomości występują znaczne rozbieżności. W takich okolicznościach istnieje podstawa do zbadania w postępowaniu wyjaśniającym, czy były przestrzegane przez rzeczoznawców majątkowych (rzeczoznawcę) zasady określone w art. 175 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ocena prawidłowości operatu szacunkowego dokonywana przez organizacje zawodowe to kolejny przejaw kontroli wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez te organizacje. W myśl art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami organizacja zawodowa rzeczoznawców dokonuje oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie takiej oceny, mając na względzie następujące zasady. Po pierwsze organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej dwóch rzeczoznawców majątkowych, a po drugie w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić wątpliwości co do ich bezstronności. Ustawodawca jednocześnie zastrzegł w art. 157 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że w przypadku, gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd. Warto dodać, że według poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków: „(…) rola organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych będzie sprowadzać się do wykazania, jaka wartość wymienianej nieruchomości winna być. (…) wycena dokonana przez organizację zawodową powinna stanowić weryfikację wcześniej dokonanych ocen”[307].

Z art. 157 ustawy wynika, że organizacja zawodowa ocenia prawidłowość sporządzenia operatu, co oznacza zbadanie prawidłowości czynności szacowania wraz z weryfikacją wyniku końcowego szacowania. Kryterium oceny stanowią zasady sporządzania operatów szacunkowych wynikające z całego wachlarza przepisów regulujących wycenę nieruchomości, a więc przepisów ustawy o gospodarce

[307] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2005 r., I OSK 1435/04, LEX nr 166683.

nieruchomościami i rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, a postępowanie uregulowane w art. 157 obejmuje wyłącznie ocenę prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. W rezultacie nie dochodzi bezpośrednio do określenia wartości nieruchomości przez organizację zawodową, prowadzącą postępowanie w przedmiocie oceny, a zarazem nie może zostać dokonane prawidłowe określenie wartości wycenianej nieruchomości.

W przedmiocie kryteriów oceny prawidłowości operatu szacunkowego wypowiadają się przedstawiciele doktryny. Jak podnosi Ł. Jędruszuk „(…) ocena prawidłowości sporządzania operatu szacunkowego obejmować będzie przyjęte sposoby określenia wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny, dla określenia celu wyceny w zależności od rodzaju wycenianej nieruchomości i jej przeznaczeniem. (…) następuje pod kątem zgodności z szeroko rozumianym prawem regulującym wycenę nieruchomości”[308]. S. Kalus wyraża pogląd, że prawidłowość sporządzania operatu szacunkowego powinna być oceniania przez organizację zawodową, podobnie jak wykonanie zobowiązania - na podstawie art. 354 Kodeksu cywilnego. Operat szacunkowy, jako efekt wykonania przez rzeczoznawcę majątkowego zobowiązania, które wynika z umowy zawartej z klientem, powinien być oceniany przez organizację zawodową w oparciu o kryterium wykonania zobowiązania zgodnie z jego treścią oraz oceny, czy zostało ono wykonane w sposób odpowiadający celowi społeczno-gospodarczemu i zasadom współżycia społecznego oraz ustalonym zwyczajom. Autorka dodaje, że zgodność z treścią zobowiązania to uprawnienia i obowiązki stron, które wynikają nie tylko z umowy, ale i z przepisów prawa. Ma to szczególne znaczenie przy umowach o sporządzenie operatu szacunkowego. Autonomia stron w zakresie kształtowania umowy o wykonanie operatu szacunkowego doznaje ograniczeń przewidzianych w art. 353^1 Kodeksu cywilnego, na podstawie którego strony nie mogą włączyć do jej treści postanowień sprzeciwiających się właściwości danego stosunku ani ustawie. Obowiązki rzeczoznawcy majątkowego wynikają bowiem z zarówno z przepisów ustawy, ale także ze standardów majątkowych, które na mocy art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powinny wyznaczać na równi z przepisami prawa sposób

[308] Ł. Jędruszuk, *Odpowiedzialność organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych za szkodę wyrządzoną oceną prawidłowości sporządzania operatu szacunkowego*, „Rzeczoznawca Majątkowy”, 2011, Nr 3, s. 43.

wykonywania czynności szacowania [309]. Dlatego „niedopuszczalne jest kreowanie obowiązków rzeczoznawcy pod dyktando kontrahenta, jeżeli jego wymagania byłyby sprzeczne z tymi przepisami lub standardami, a prawidłowość sporządzenia operatu szacunkowego w tych warunkach musiałaby zostać zakwestionowana”[310].

Do kryteriów oceny operatu odnosi się także w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. Prezentowany jest pogląd, że organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych dokonuje oceny prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych według takich samych zasad, jakie obowiązują rzeczoznawców przy ich sporządzaniu. Z treści przepisu 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika, w jakiej formie i w oparciu o jakie przesłanki organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych powinna dokonać oceny prawidłowości sporządzonych operatów. Nie może dochodzić do sytuacji, że organizacja rzeczoznawców, wykonująca w tym zakresie zadania publiczne, oceny tej dokona w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria, a zatem dowolnie. Przedmiotem oceny operatów jest prawidłowość ich sporządzenia, a więc wskazana ocena powinna być dokonana według takich samych zasad, jakie obowiązują przy ich sporządzeniu, czyli zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie zasad wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Określone w rozporządzeniu wykonawczym zasady będą miały zastosowanie także przed organizacją zawodową rzeczoznawców majątkowych. Ocena prawidłowości sporządzonych operatów obejmować musi zatem następujące kwestie: przyjęte sposoby określenia wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i techniki wyceny; sposoby określenia wartości nieruchomości dla określonego celu w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia. Ocena prawidłowości dokonanych przez rzeczoznawców majątkowych wycen stanowi formę ich weryfikacji w oparciu o kryterium zgodności z przepisami, co wydaje się zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że w świetle art. 7 w związku z art. 150 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami celem ustawodawcy było przekazanie rzeczoznawcom majątkowym prawa ustalenia wartości nieruchomości na zasadzie wyłączności. Rola organizacji zawodowej rzeczoznawców sprowadzać się może tylko do oceny prawidłowości

[309] S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami ... op. cit*., s. 866. W obowiązującym stanie prawnym właściwy minister nie ustala i nie ogłasza standardów zawodowych, a obowiązek wykonywania przez rzeczoznawcę majątkowego czynności zawodowych zgodnie ze standardami został zniesiony na mocy ustawy z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1561).
[310] *Ibidem*.

dokonanych wycen w przedstawionym wyżej kontekście. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem Sądu wydana przez stowarzyszenie rzeczoznawców ocena nie może być postrzegana jako dodatkowa wycena rzeczoznawcy w odniesieniu do tej samej nieruchomości[311].

Uzupełniając powyższą tematykę można rozważyć kwestię, do której w swoim orzecznictwie odnosi się Naczelny Sąd Administracyjny, czy organizacja zawodowa oceniająca prawidłowość operatu wykonuje w tym zakresie zadania publiczne. W myśl nieobowiązującego już przepisu 157 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny tracił charakter opinii o wartości nieruchomości, a z dniem wydania oceny negatywnej organizacja zawodowa publikowała przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie[312]. W obowiązującym stanie prawnym, po uchyleniu przepisu art. 157 ust. 1a ustawy, za uprawnione można przyjąć twierdzenie, aby nie kwalifikować oceny dokonywanej przez organizację rzeczoznawców jako wykonującej w tym zakresie zadania publiczne, bowiem skutek w postaci utraty przez operat szacunkowy charakteru opinii o wartości nieruchomości, w przypadku negatywnej oceny, został uchylony. A tylko ten skutek wskazywał na działania o charakterze władczym, bo właśnie władczość jest elementem przesądzającym o publiczno-prawnym charakterze danej czynności.

Kryteria cywilistyczne i administratywistyczne oceny operatu szacunkowego zbiegają się, a poglądy wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i doktrynie uzupełniają się, na co wskazuje Ł. Jędruszuk. Według tego Autora „(…) jeśli klient określa w umowie z rzeczoznawcą cel oraz przedmiot wyceny, to organizacja zawodowa badając, czy rzeczoznawca zgodnie z przepisami o wycenie określił wartość przedmiotu wyceny odpowiednio do celu wyceny jednocześnie, jakby *per se*, oceni wykonanie zobowiązania zgodnie z jego treścią. (…) zawsze do treści zobowiązania rzeczoznawcy majątkowego należy sporządzenie operatu szacunkowego zgodnie z przepisami o wycenie. Prawidłowo sporządzony operat będzie służył celowi społeczno-gospodarczemu określonemu przez cel, dla jakiego jest on wykonywany”[313].

[311] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1322/06, Legalis nr 101794; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2006 r., I OSK, 913/05, Legalis nr 82765.
[312] Art. 157 ust. 1a uchylony przez art. 1 pkt 27 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 września 2017 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 1509.
[313] Ł. Jędruszuk, *op. cit.*, s. 44.

W myśl art. 157 u.g.n. oceny prawidłowości operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa. Zasadniczo w praktyce oceną zajmują się tak zwane komisje arbitrażowe, funkcjonujące w strukturach danej organizacji zawodowej. Część organizacji zawodowych (stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych) posługuje się inną nazwą: komisja opiniująca[314]. Komisje o tym charakterze są powoływane przez odpowiednie organy stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych, jak to ma miejsce w przypadku komisji funkcjonującej w strukturach Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych.

W ramach tej organizacji działa Komisja Arbitrażowa zajmująca się oceną prawidłowości operatów. Działanie, jak i przebieg postępowania oceniającego określa regulamin działania Komisji Arbitrażowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych przyjęty uchwałą Rady Krajowej PFSRM z dnia 5 marca 2012 r.[315]. W myśl § 1 Regulaminu Komisja działająca przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych jest powołana do prowadzenia mediacji w sprawach wyceny nieruchomości w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania cywilnego, dokonywania ocen prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W rozdziale 3 Regulaminu zostało unormowane postępowanie zwane oceniającym, a mające za przedmiot sporządzenie oceny prawidłowości operatu szacunkowego. I tak w myśl § 12 ust. 1 Regulaminu oceny prawidłowości sporządzenia opinii o wartości nieruchomości można dokonać na podstawie zawartej umowy na zlecenie organu sprawującego nadzór nad rzeczoznawcami majątkowymi, czyli właściwym ministrem, osób lub instytucji, a także organów administracji publicznej, osób lub instytucji, których skutki wynikające z operatu szacunkowego dotyczą bezpośrednio, jak również osób fizycznych i prawnych, które mają interes prawny w postępowaniu wynikającym z celu wyceny oraz rzeczoznawcy majątkowego – autora operatu szacunkowego. Natomiast w przypadku inicjatywy podjętej przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, w § 12 ust. 1 pkt 2 regulaminu, posłużono się pojęciami wniosku i postanowienia, a mianowicie ocena może być dokonana „w wyniku stosownego wniosku lub postanowienia". Postępowanie oceniające, o czym

[314] J. Jędrak, *Istota odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego na gruncie prawa polskiego*, „Acta Scientiarium Polonorum Administratio Locorum", 2019, Nr 2, s. 173.
[315] Tekst jednolity po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr 12/06/2018 Rady Krajowej PFSRM z dnia 12 czerwca 2018 r. wszedł w życie w dniu 1 lipca 2018 r.

traktuje § 11 regulaminu, polega na bezstronnym sprawdzeniu przez Zespół Oceniający spełnienia przez rzeczoznawcę majątkowego wymagań obowiązujących przepisów prawa i standardów zawodowych, w szczególności w zakresie kompletności i podstaw prawnych wyceny, odpowiedniości i zasadności wykorzystanych danych oraz przyjętych założeń, prawidłowości przyjętych podejść, metod i technik wyceny, właściwości i zasadności analiz, opinii i wniosków. W celu sporządzenia oceny operatu przewodniczący Komisji Arbitrażowej powołuje ze składu Komisji co najmniej dwuosobowy Zespół Oceniający, kierując się kwalifikacjami właściwymi dla danej sprawy oraz znajomością lokalnego rynku nieruchomości, któremu przewodzi kierownik. Rzeczoznawca majątkowy, będący autorem ocenianego operatu szacunkowego, ma prawo w terminie do 3 dni od daty otrzymania zawiadomienia o składzie zespołu oceniającego, zgłoszenia zastrzeżeń, jeśli zachodzą uzasadnione przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności członków tego zespołu. Wskazane regulacja jest powieleniem przepisu zamieszczonego w art. 157 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przebieg samego postępowania oceniającego został uregulowany w § 13 Regulaminu. I tak rzeczoznawca majątkowy, którego operat podlega ocenie, może składać wyjaśnienia w odniesieniu do wątpliwości dotyczących treści operatu szacunkowego. Może on także występować w sprawie ze swoim doradcą. W ocenie powinny znaleźć się informacje dotyczące składanych wyjaśnień, a z każdej czynności towarzyszącej postępowaniu oceniającemu sporządza się stosowne protokoły i notatki. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa i standardów zawodowych, Zespół Oceniający wskazuje, jakie przepisy prawa i standardy zawodowe nie zostały dochowane oraz czy może to mieć wpływ na wartość nieruchomości określoną w ocenianym operacie, o czym przesądza § 11 ust. 2 Regulaminu. Ocena sporządzona przez Zespół Oceniający ma charakter ostateczny i nie podlega zmianie, z wyjątkiem sytuacji określonej w § 13 ust. 13 Regulaminu, a mianowicie w przypadkach szczególnych, Prezydent PFSRM z urzędu lub na wniosek podmiotu, którego sytuacja prawna uległa aktualizacji w oparciu o oceniany operat szacunkowy, jest uprawniony do wznowienia postępowania oceniającego.

Podsumowując, kontrola zawodu rzeczoznawcy przez organizacje zawodowe, którą można określić kontrolą wykonywaną w sposób pośredni, sprowadza się przede wszystkim do oceny prawidłowości operatu szacunkowego w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami Ponadto przedstawiciele organizacji zawodowych są

powoływani do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej (art. 194 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej (art. 191 ust. 4 ustawy) działających przy ministrze właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Niezależnie od kontroli przeprowadzanej na mocy regulacji powszechnych, w stosunku do rzeczoznawcy majątkowego może być wykonywana kontrola wewnątrzorganizacyjna. Przykładowo w strukturach Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych funkcjonuje Komisja Etyki, do zadań której należy opiniowanie postawy oraz zasad jakimi powinni kierować się rzeczoznawcy majątkowi w związku z wykonywaniem zawodu. Kontrola ta spełniać będzie funkcję pomocniczą.

ROZDZIAŁ IV
RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY JAKO PRZEDSIĘBIORCA

4.1. Rzeczoznawca majątkowy jako osoba prowadząca działalność gospodarczą

Przepis art. 174 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje różne formy wykonywania zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego, a mianowicie:

- własna jednoosobowa działalność gospodarcza rzeczoznawcy majątkowego,
- działalność gospodarcza rzeczoznawcy w ramach spółki osobowej działającej w zakresie szacowania nieruchomości,
- wykonywanie zawodu w ramach stosunku pracy,
- wykonywanie zawodu na podstawie umowy cywilnoprawnej u podmiotu prowadzącego działalność w zakresie szacowania nieruchomości.

Oprócz zawodu rzeczoznawcy majątkowego wiele innych zawodów może być wykonywanych w ramach działalności gospodarczej. Podstawą do prowadzenia tego typu działalności jest przewidziana w ustawie – Prawo przedsiębiorców wolność podejmowania takiej działalności oraz uznanie przez Konstytucję RP tej wolności za fundamentalne prawo każdego, spełniającego ustawowe wymogi [316], a jej ograniczenie dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny[317]. Tak więc przez zasadę wolności gospodarczej należy rozumieć możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawnoorganizacyjnej formy takiej działalności[318]. Jej realizacja nie zwalnia jednak od stosowania wymogów określonych prawem. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. To stanowisko wyrażane jest od początku zmian systemowych lat 90. Eksponuje to również Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „(…) swoboda działalności gospodarczej (…) nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Generalnie odnoszą się tu ogólne zasady konstytucyjne: prawa i wolności jednostki

[316] Art. 2 ustawy - Prawo przedsiębiorców stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.
[317] Art. 20 Konstytucji RP.
[318] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01, Legalis nr 53509.

mogą być ograniczane tylko wtedy, gdy jest to dopuszczone w przepisach konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać »istoty« prawa i wolności im poddanych. (…) działalność gospodarcza ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, by zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach między podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych"[319]. Wolność w podejmowaniu działalności gospodarczej, którą proklamuje ustawa - Prawo przedsiębiorców, nie jest wolnością zupełną. Dopuszczalność ograniczenia zasady swobody działalności gospodarczej została uwzględniona także w ustawie.

Działalność gospodarcza została zdefiniowana w art. 3 przywoływanej ustawy. W myśl ustawowej definicji działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Wykazuje się ona zatem czterema normatywnymi cechami: zorganizowanie, zarobkowość, wykonywanie we własnym imieniu, ciągłość. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie powyższych znamion działalności gospodarczej. Pod rządami nieobowiązującej już ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[320] ustawodawca dodatkowo objął pojęciem działalności gospodarczej działalność zawodową, nie definiując jej jednak w przepisach ustawy. Trzeba jednak wskazać, że działalność zawodowa związana była z wykonywaniem zawodu, w tym zawodu wolnego[321], jednakże z tym zastrzeżeniem, że kwalifikowanie do grona przedsiębiorców osób wykonujących wolny zawód wzbudzało wiele kontrowersji. W literaturze podnoszono, że wolne zwody zalicza się do kategorii przedsiębiorców, nie dlatego, ze prowadzą one działalność gospodarczą, ale z tego względu, że wykonują działalność zawodową we własnym imieniu i na własny rachunek[322]. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 przedsiębiorcą

[319] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, Legalis nr 10252.
[320] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 ze zm.
[321] K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 8A: *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 138.
[322] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2011, s.123.

w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej była osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznawała zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Obecnie, jak stanowi art. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą, staje się przedsiębiorcą[323]. Jednak jak podkreśla A. Kosmal nie ma jednolitej definicji obejmującej swoim zakresem podmioty prawa publicznego jak i prywatnego, jednak zdefiniowanie pojęcia przedsiębiorcy w ustawie – Prawo przedsiębiorców w odniesieniu do definicji zawartej w Kodeksie cywilnym spowodowało unifikację tego pojęcia na styku prawa publicznego i prywatnego, bynajmniej w rozumieniu tych dwóch ustaw[324].

W doktrynie wskazuje się na dwa aspekty występowania określonych podmiotów w charakterze przedsiębiorców, a mianowicie w znaczeniu materialnym i w ujęciu formalnym[325]. Materialne rozumienie przedsiębiorcy ściśle związane jest z kryterium wykonywania działalności gospodarczej. Jest nim zatem wyłącznie podmiot prawa, wykonujący działalność gospodarczą. Materialne postrzeganie przedsiębiorców jest w szczególności charakterystyczne dla przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak i regulacji zawartej w art. 43^1 Kodeksu cywilnego, w której ustawodawca zamieścił kodeksową definicję przedsiębiorcy. Z tego względu do przedsiębiorców w rozumieniu materialnym, odnoszą się w szczególności przepisy o podejmowaniu, wykonywaniu, zawieszeniu i zakończeniu działalności gospodarczej. Z kolei w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego tylko wykonujący działalność gospodarczą (lub zawodową) podmiot ujmowany może być jako ten, który wchodzi w relacje prawne z innymi podmiotami prawa cywilnego i z tej racji przysługują mu określone prawa oraz podlega on szczególnym obowiązkom[326]. Przedsiębiorca w ujęciu formalnym, co do zasady, uzyskuje i zachowuje swój status prawny niezależnie od tego, czy wykonuje on

[323] W ustawie – Prawo przedsiębiorców usunięto z definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 4 sformułowanie „we własnym imieniu", a dodano je natomiast do definicji działalności gospodarczej zamieszczonej w art. 3. Z kolei z definicji działalności gospodarczej usunięto zwrot „działalności zawodowej".

[324] A. Kosmal, *Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim*, Wrocław 2019, s. 16.

[325] R. Blicharz, M. Pawełczyk, *Przedsiębiorca, czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", 2004, Nr 3, s.10.

[326] A. Powałowski, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 4.

(czy nie) działalność gospodarczą. Jest nim podmiot wpisany do rejestru przedsiębiorców w trybie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym lub w przypadku osób fizycznych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jednakże, na co wskazuje A. Powałowski, osoba fizyczna wpisana do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, która nie podjęła tej działalności lub jej nie wykonuje, a nie została z rejestru wykreślona, może być również uznana za przedsiębiorcę w znaczeniu formalnym. Sformułowana teza nie znajduje jednak wyraźnego oparcia w przepisach prawa, które nie wskazują skutków wpisu osoby fizycznej do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej [327]. Generalnie działalność gospodarcza może być wykonywana przez podmioty o różnym statusie prawnym. Stosownie do przepisu art. 43^1 Kodeksu cywilnego i ustawy – Prawo przedsiębiorców podmiotami tymi mogą być: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a posiadające zdolność prawną.

Zgodnie z art. 174 ust. 7 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy wykonuje zawód, prowadząc we własnym imieniu działalność gospodarczą jednoosobowo. Rzeczoznawcy majątkowi podlegają zatem regulacjom obejmującym działalność gospodarczą na zasadach ogólnych. W sytuacji, w której rzeczoznawca majątkowy zamierza podjąć działalność gospodarczą, niezbędna staje się konkretyzacja przedmiotu tej działalności poprzez odwołanie do przepisów klasyfikujących daną działalność gospodarczą, stosując odpowiednie nazewnictwo oraz oznaczenia, a także do regulacji prawnych określających elementy przedmiotowe konkretnej działalności. Konkretyzacji i interpretacji pojęć odnoszących się do przedmiotu działalności gospodarczej należy dokonywać w oparciu o przepisy Polskiej Klasyfikacji Działalności, która została opracowana na podstawie statystycznej klasyfikacji gospodarczej Unii Europejskiej. Polska Klasyfikacja Działalności pozwala na zidentyfikowanie podejmowanej i wykonywanej działalności gospodarczej oraz umiejscowienie jej we właściwej jednostce klasyfikacyjnej działalności. Określenie przedmiotu działalności gospodarczej danego podmiotu według nazewnictwa i symboliki użytych w Polskiej Klasyfikacji Działalności, stanowi wymóg

[327] *Ibidem*.

prawidłowego sporządzenia wniosku o wpis przedsiębiorcy do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej[328].

Rzeczoznawca majątkowy chcąc wypełnić dyspozycje ustawy – Prawo przedsiębiorców i rozpocząć, jako osoba fizyczna, wykonywanie zawodu w formie działalności gospodarczej, powinien podjąć działalność zarobkową, wykonując ją we własnym imieniu i w sposób ciągły. Tym samym uzyska status przedsiębiorcy[329]. Warto nadmienić, że w przypadku działalności zawodowej osoby fizycznej, jaką jest również wykonywanie zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego, noszącej znamiona zarobkowości, zorganizowania i ciągłości, a ponadto wykonywania jej we własnym imieniu, podmiot tej działalności staje się podmiotem działalności gospodarczej, czyli przedsiębiorcą[330]. W doktrynie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym spełnienie przez osobę fizyczną (także rzeczoznawcę majątkowego) wymogu działania we własnym imieniu możliwe jest pod warunkiem posiadania pełnej zdolności do czynności prawnej. Jak wskazuje C. Kosikowski osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnej nie mogą podejmować działalności gospodarczej, natomiast ich przedstawiciele ustawowi (kurator lub opiekun) osób fizycznych niemających pełnej zdolności do czynności prawnych, nie są w myśl art. 95 Kodeksu cywilnego, upoważnieni do wykonywania za nie wszystkich czynności prawnych[331]. Gdyby ustawodawca nie chciał wykluczyć ewentualności uzyskania statusu przedsiębiorcy przez osobę niemającą pełnej zdolności do czynności prawnej, zdecydowałby się na nieco odmienną definicję przedsiębiorcy, a mianowicie taką, która nie wymagałby od określonego podmiotu wyznaczonego działania (wykonywania działalności gospodarczej), a jedynie zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków związanych z wykonywaną przez ten lub inny podmiot działalnością gospodarczą. Jednak ustawa - Prawo przedsiębiorców, co podkreśla A. Powałowski, nie łączy zdolności do czynności prawnych osoby fizycznej z możliwością wykonywania działalności gospodarczej, a wskazuje w art. 3, że taka działalność powinna być wykonywana we własnym imieniu. W konsekwencji działania danego przedsiębiorcy

[328] Art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 541).
[329] Zawód rzeczoznawcy majątkowego ze względu na swój status prawny zaliczany jest do zawodów wolnych; zob. M. Krakała-Zielińska, *Swoboda działalności rzeczoznawców majątkowych w praktyce obrotu gospodarczego – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe", 2012, Nr 14, s. 174.
[330] A. Powałowski, *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 151-155.
[331] C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 45-46.

powinny zostać poddane ocenie z punktu widzenia ich ważności w świetle przepisów art. 17 – 22 Kodeksu cywilnego[332].

Osoba fizyczna w myśl art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Oznacza to, że taka osoba może formalnie rozpocząć działalność jeszcze przed wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, niemniej jednak należy przyjąć, że uzyska status przedsiębiorcy z chwilą dokonania wpisu do przedmiotowej ewidencji[333]. Jak wskazuje A. Powałowski ustalenie innego momentu nabycia statusu przedsiębiorcy przez osobę fizyczną nie jest prawidłowe. Nie jest nim przecież samo rozpoczęcie działalności gospodarczej, ponieważ przedsiębiorcą jest podmiot wykonujący działalność gospodarczą, a legalne wykonywanie działalności jest oparte o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej[334]. Takie twierdzenie wydaje się uzasadnione pomimo deklaratoryjnego, a nie konstytutywnego, charakteru wpisu do wskazanej ewidencji[335]. Zatem wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej potwierdza legalne wykonywanie działalności gospodarczej i wskazuje na podmiot tej działalności[336]. Tytułowy rzeczoznawca majątkowy może zatem legalnie prowadzić działalność gospodarczą po uzyskaniu stosownego wpisu do ewidencji, a zarazem jej wykonywanie nie przybiera żadnej formy organizacyjnoprawnej. Należy tę działalność traktować jak formę wykonywania zawodu przez osobę będącą przedstawicielem wolnego zawodu.

Jak już ustalono, osoba fizyczna uzyskuje status przedsiębiorcy z chwilą dokonania wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jednocześnie, jak stanowi art. 26 ustawy – Prawo przedsiębiorców, z chwilą wykreślenia z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej przedsiębiorca, będący osoba fizyczną, nie może wykonywać działalności gospodarczej, co ma także zastosowanie do wykonywania zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego w ramach działalności gospodarczej.

---

[332] A. Powałowski, *op. cit.*, s. 12.

[333] Wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu zostało zakwalifikowane przez Kodeks wykroczeń w art. 60^1 § 1 jako wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności albo grzywny.

[334] A. Powałowski, *op. cit.*, s.13.

[335] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1852/05, Legalis nr 275334.

[336] C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 46.

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, oprócz wykonywania zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, możliwe jest, w myśl art. 174 ust. 6, prowadzenie działalności w zakresie szacowania nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez inne podmioty, z tym zastrzeżeniem, że czynności z zakresu szacowania nieruchomości będą wykonywane przez rzeczoznawców majątkowych. Zatem, jak wynika ze wskazanego przepisu, pomimo że to rzeczoznawca majątkowy jest osobą fizyczną posiadającą uprawnienia do wykonywania swojego zawodu, to działalność gospodarcza w zakresie szacowania nieruchomości może być prowadzona również przez podmioty gospodarcze inne niż osoby fizyczne oraz inne niż spółki osobowe, o których mowa w art. 174 ust. 7 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami [337]. Według opinii E. Bończyk – Kucharczyk podmioty te obowiązane są zatrudniać rzeczoznawców majątkowych do wykonywania czynności szacowania[338]. Wydaje się, że nie ma przeciwwskazań, aby rzeczoznawcy majątkowi wykonywali czynności szacowania na podstawie innych stosunków zobowiązaniowych, aniżeli stosunek pracy. Jak podnoszą przedstawiciele doktryny realizacja tej działalności gospodarczej nie zwalnia od stosowania wymogów określonych prawem. Przedsiębiorca chcący wykonywać taką działalność i prowadzić usługi w tym zakresie, powinien zadbać, aby czynności wykonywane były przez rzeczoznawcę majątkowego. W interesie publicznym może leżeć potrzeba zapewnienia usług wyceny nieruchomości na należytym poziomie, a poziom ten gwarantować mają właśnie specjaliści o wysokich kwalifikacjach zawodowych[339]. Ponadto J. Jaworski uważa, że „(…) artykuł 174 ust. 6 u.g.n. jest wyrazem interwencjonizmu państwa, który w ramach reglamentacji administracyjnej przybiera formę zwaną w doktrynie działalnością gospodarczą regulowaną (…). Z działalnością gospodarczą regulowaną wiąże się bezpośrednio kreowanie stanów (obowiązków) poprzez normy obowiązujące *per se*. Nie ma tu miejsca na typowe działania administracji, a przedsiębiorca, który zamierza wykonywać określoną działalność (usługi wyceniania), nie musi uzyskiwać pozwolenia, np. koncesji, licencji, a jedynie spełnić ustawowe wymagania (np. zatrudnić rzeczoznawcę). Rola administracji sprowadza się w tym przypadku do kontroli prawidłowości prowadzenia działalności. (…) Należy postawić

[337] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex/el., 2021.
[338] *Ibidem*.
[339] J. Jaworski, *op. cit.*, Legalis.

tezę, iż ustanowienie prawnych wymogów prowadzenia działalności należy traktować jako ograniczenie podejmowania działań gospodarczych, i to nie dlatego, iż przedsiębiorca traci prawo do prowadzenia działalności w ogóle, tylko dlatego iż w ramach określonej działalności stawia mu się nakazy określonego zachowania, ingerując tym samym dalej niż w przypadku pozostałych działalności gospodarczych i ograniczając jego sferę swobody działalności"[340].

Odmienne stanowisko, od prezentowanego przez J. Jaworskiego poglądu, przedstawił Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 27 marca 2008 r. Trybunał wskazał, że realizacja zasady wolności gospodarczej nie zwalnia podmiotów zamierzających prowadzić działalność gospodarczą od zachowania wymogów przewidzianych w przepisach prawa. Stawianie warunków określonego zachowania nie jest traktowane jako ograniczenie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie jako wymóg, niebędący elementem polityki reglamentacyjnej państwa[341].

4.2. Rzeczoznawca majątkowy jako partner w spółce partnerskiej

Jedną z prawnie zagwarantowanych form wykonywania zawodu rzeczoznawcy jest prowadzenie działalności gospodarczej w ramach spółki osobowej działającej w zakresie szacowania nieruchomości, o czym stanowi art. 174 ust. 7 pkt 1. Materia spółek osobowych uregulowana została w Kodeksie Spółek Handlowych[342]. Wskazany akt normatywny zalicza do spółek osobowych następujące podmioty: spółkę jawną, partnerską, komandytową i komandytową – akcyjną. Rzeczoznawca majątkowy może więc wykonywać działalność zawodową w ramach takich spółek jak: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo – akcyjna. Generalnie, o czym przesądza art. 8 kodeksu spółek handlowych, spółka osobowa posiada zdolność do czynności prawnych (może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania) oraz zdolność sądową (może pozywać i być pozywaną).

[340] *Ibidem*.
[341] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2008 r., SK 17/05, LEX nr 362861.
[342] Ustawa z dnia 15 września 2020 r. Kodeks spółek handlowych, (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.).

Takie ujęcie art. 174 może wykluczać w zasadzie prowadzenie przez rzeczoznawcę majątkowego działalności zawodowej w formie spółki cywilnej. Zdaniem J. Jaworskiego „(…) Rzeczoznawca, który chce zostać przedsiębiorcą, może prowadzić działalność tylko jednoosobowo we własnym imieniu. Wyklucza to wchodzenie rzeczoznawcy w spółki cywilne, które ze swej istoty nie są samodzielnymi podmiotami gospodarczymi, nie mają osobowości prawnej. Zakaz prowadzenia działalności w ramach spółki cywilnej wynika z nakazu prowadzenia działalności jednoosobowo i tylko we własnym imieniu. Spółka cywilna stanowi natomiast o stosunku obligacyjnym powstałym na mocy zawartej przez prowadzących działalność gospodarczą wspólników umowy oraz sprawia, iż za zaciągane zgodnie z prawem zobowiązania przez jednego ze wspólników w ramach spółki solidarnie odpowiadają także pozostali wspólnicy. Tak więc rzeczoznawca nie może wykonywać zawodu w ramach spółki cywilnej, może za to wykonywać zawód w ramach spółki osobowej”[343]. Natomiast można uznać, że brzmienie art. 174 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami daje podstawę do tego, by zatrudnić rzeczoznawcę majątkowego w spółce cywilnej prowadzącej działalność w zakresie szacowania nieruchomości. W myśl bowiem art. 174 ust. 6 prowadzenie działalności w zakresie szacowania nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest możliwe, w przypadku gdy czynności z zakresu szacowania nieruchomości będą wykonywane właśnie przez rzeczoznawców majątkowych. Oznacza to jednocześnie, że działalność gospodarcza w zakresie szacowania nieruchomości może być wykonywana na terytorium Polski także przez inne podmioty gospodarcze niż te, wymienione w art. 174 ust. 7 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami[344]. Warunkiem *sine qua non* prowadzenia przez te podmioty tego typu działalności jest wykonywanie czynności szacowania przez rzeczoznawców majątkowych. Ustawodawca nie sprecyzował natomiast, jaki charakter stosunku prawnego ma łączyć podmiot gospodarczy zajmujący się szacowaniem nieruchomości z rzeczoznawcą. Należy więc przyjąć, stosownie do treści art. 174 ust. 7 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że rzeczoznawca może wykonywać czynności w ramach stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej.

Jak stanowi przepis art. 86 Kodeksu spółek handlowych spółką partnerską jest spółka osobowa, utworzona przez wspólników (partnerów) w celu wykonywania

[343] J. Jaworski, *op. cit.*, Legalis.
[344] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1247.

wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo pod własną firmą. Spółka może być zawiązana w celu wykonywania więcej niż jednego wolnego zawodu, chyba że ustawa odrębna stanowi inaczej. W przypadku zawodu rzeczoznawcy majątkowego przepisy szczególne takiego ograniczenia nie przewidują. W ramach spółki partnerskiej rzeczoznawca może prowadzić działalność zawodową zarówno z innymi rzeczoznawcami majątkowymi (rzeczoznawcą majątkowym), jak i z przedstawicielami (przedstawicielem) innych wolnych zawodów. Przedstawiciele doktryny podnoszą, że o możliwości uczestnictwa w spółce partnerskiej rozstrzygają ustawy szczególne regulujące zasady wykonywania wolnych zawodów lub katalog zawodów wymienionych w art. 88 Kodeksu spółek handlowych. Do uznania zdolności do udziału w spółce wystarczające jest wskazanie w Kodeksie spółek handlowych lub w ustawie szczególnej. Tym samym nie jest konieczne, aby ustawa regulująca wykonywanie wolnego zawodu wskazywała na możliwość jego wykonywania w spółce partnerskiej [345]. W piśmiennictwie sformułowano również pogląd, według którego na podstawie dyspozycji art. 87 § 2 Kodeksu spółek handlowych w razie kolizji postanowień kodeksowych i ustaw regulujących wykonywanie wolnych zawodów, należy zawsze przyznać pierwszeństwo ustawom[346].

Partnerami w spółce mogą być wyłącznie osoby fizyczne, uprawnione do wykonywania wolnych zawodów, określonych w art. 88 Kodeksu spółek handlowych lub w odrębnej ustawie. Przesądza o tym przepis art. 87 § 1 Kodeksu. Zatem kolejnym nieodłącznym elementem prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki partnerskiej jest posiadanie prawnego statusu reprezentanta wolnego zawodu. Wydaje się konieczne zwrócenie uwagi na fakt, że wymienione w art. 88 rzeczonego Kodeksu wolne zawody nie stanowią zamkniętej listy osób, które należą do tych zawodów. Istnieje otwarta droga do tego, by powiększała się grupa osób wykonująca wolne zawody. Omawiany Kodeks w art. 88 umożliwia decydowanie o statusie osób wykonujących wolny zawód w ramach odrębnych regulacji ustawowych.

Pomimo braku legalnej definicji wolnego zawodu, w doktrynie zostały wyróżnione pewne charakterystyczne cechy, pozwalające zakwalifikować dany zawód

[345] M. Spyra, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 265; T. Szczurowski, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz,* red. Z. Jara, Warszawa 2017, Legalis.
[346] R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, [w:] *Komentarz do kodeksu spółek handlowych. Spółki osobowe*, red. R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, Warszawa 2011, s. 229.

jako wolny. K. Wojtczak opisuje go jako „(…) osobiste i samodzielne wykonywanie wewnętrznie spójnego zespołu czynności o charakterze intelektualnym, wymagających wysokich kwalifikacji (wiedzy i praktyki), systematycznie, w zamian za honorarium bezinteresownie ustalone, służące zapewnieniu świadczeń i usług klientom oraz ochronie innych wartości interesu ogólnego, zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, zasadami etycznymi i deontologicznymi" [347]. J. Jacyszyn wymienienia z kolei następujące cechy wolnego zawodu: kwalifikowane, szczególne wykształcenie, specyficzne zasady wykonywania zawodu, niezależność zawodowa, etos i misja wykonywania zawodu, sposób i stan zorganizowania, etyka zawodowa, charakter wynagrodzenia odmienny od typowej zapłaty, tajemnica zawodowa, specyficzna odpowiedzialność cywilna, a także porządkowa, czy też korporacyjna oraz obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego[348].

Przepisy Kodeksu spółek handlowych posługują się pojęciem „wolny zawód" na określenie osób, które mogą założyć spółkę partnerską. W opinii J. Jacyszyna umieszczenie pojęcia wolnego zawodu w Kodeksie spółek handlowych związane jest ze wskazaniem osób legitymowanych do zawarcia spółki partnerskiej, której celem jest wykonywanie wolnego zawodu. Jednakże wyliczenie w art. 88 Kodeksu osób, które legitymowane są do wykonywania wolnego zawodu w ramach spółki partnerskiej, nie rozwiązało problemu braku definicji wolnego zawodu. Status prawny, wymienionych w art. 88 Kodeksu spółek handlowych wolnych zawodów jest jednak na tle określonych aktów prawnych wyraźnie zróżnicowany, co oznacza, że niektóre z nich mają czytelną sylwetkę prawną, inne zaś nasuwają wątpliwości, czy rzeczywiście są one typowymi wolnymi zawodami. Takie obawy prawne może zwłaszcza budzić regulacja prawna odnosząca się do notariusza, posiadającego takie atrybuty prawne, które sytuują go w różnych pozycjach prawnych[349].

Na tle powyższych rozważań cenna wydaje się opinia J. Dobkowskiego, który stwierdza, że „(…) abstrahując od autonomicznego uregulowania w Kodeksie spółek handlowych zakresu podmiotowego pojęcia wolnych zawodów nie ma tu ogólnego odniesienia do tytułów zawodowych ani związków funkcjonalnych z przepisami wyodrębniającymi poszczególne tytuły zawodowe lub wprowadzającymi

[347] K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja… op. cit.*, s. 112.
[348] J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Pols*ce, Warszawa 2004, s. 51.
[349] J. Jacyszyn, *Wolny zawód – mit czy rzeczywistość prawna?*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji", 2015, T. C, s. 544.

ich ochronę prawną, choćby na potrzeby firmy spółki partnerskiej, o której stanowi art. 100 kodeksu spółek handlowych. Partnerzy nie są zatem legitymowani według posiadanych tytułów"[350]. Jest to o tyle istotne, gdyż spółka partnerska jest typowym przedsiębiorcą, który może korzystać z tytułu zawodowego w swojej firmie. Tytuł zawodowy może być przecież składnikiem firmy. Ten sam Autor podnosi, że „(…) w niektórych państwach jak np. Niemcy czy Francja osoby wykonujące wolne zawody dysponują prawem zorganizowania swojej działalności nawet w formie spółki kapitałowej, z tym że w tym ostatnim państwie wykonywanie działalności zawodowej jest wyłącznie możliwe przez spółki o zastrzeżonej firmie. W nazwie przedsiębiorstwa może być zawarty tytuł zawodowy, o ile większość akcji bądź udziałów należy do osób takowe tytuły posiadających. Te ograniczenia dotyczące udziałowców lub akcjonariuszy dotyczą korzystania z tytułu zawodowego przez spółkę, ale nie świadczenia przez nią usług"[351].

Do kategorii wolnych zawodów wprost zaliczają rzeczoznawcę majątkowego przepisy Kodeksu spółek handlowych. Art. 88 kodeksu stanowi, że partnerami mogą być przedstawiciele enumeratywnie wymienionych profesji, do których zaliczono również rzeczoznawców majątkowych. Można zatem przyjąć, że ustawodawca wprowadził zawód rzeczoznawcy majątkowego do kodeksowego katalogu wolnych zawodów w celu przyznania mu legitymacji do zakładania spółki partnerskiej. Taka teza nie stoi w opozycji do poglądu, że analiza ujęcia doktrynalnego pojęcia „wolny zawód", pozwala zaliczyć zawód rzeczoznawcy majątkowego do kategorii wolnych zawodów. Jednak „(…) najbezpieczniej wskazać na wspólną i akceptowaną definicję wolnego zawodu, że jest on »wolny« dopóty, dopóki wykonywany jest na własny rachunek. To rodzaj działalności zawodowej opartej na samodzielnym prowadzeniu jednoosobowej firmy. Można stwierdzić, że wolny zawód to taki, w którym występuje specjalista jako odbiorca zleceń, który wykonuje czynności sam, bezpośrednio na rzecz zleceniodawcy"[352].

Uczestnictwo w spółce partnerskiej musi wiązać się z realnym wykonywaniem wolnego zawodu przez partnera. Tak został zdefiniowany cel spółki w art. 86 § 1 Kodeksu spółek handlowych. Wykonywanie wolnego zawodu jest też obowiązkiem partnera należącym do konstytutywnych elementów stosunku tej specyficznej jednostki

[350] J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 78.
[351] *Ibidem.*
[352] J. Jacyszyn, *op. cit.*

organizacyjnej. Nie jest wyłącznie prawem. Jak przyjmuje się w doktrynie „(…) nie jest więc dopuszczalne uczestnictwo w spółce partnerskiej wyłącznie o charakterze kapitałowym przy zachowaniu statusu wspólnika biernego, który czerpie wyłącznie korzyści z zainwestowania w spółce majątku”[353].

Skoro uczestnictwo w spółce wiąże się z rzeczywistym wykonywaniem zawodu, a więc i posiadaniem uprawnień zawodowych, to z kolei utrata owych uprawnień do wykonywania wolnego zawodu powoduje konieczność wystąpienia ze spółki. W spółce partnerskiej nie mogą uczestniczyć osoby fizyczne, które nie mają prawa wykonywania wolnego zawodu. Zgodnie bowiem z art. 100 § 1 Kodeksu spółek handlowych utrata przez partnera uprawnień do wykonywania zawodu powoduje, że powinien on wystąpić ze spółki najpóźniej z końcem roku obrotowego, w którym utracił prawo wykonywania zawodu. Ze względu na treść powyższego przepisu należy przyjąć, że w przypadku utraty uprawnień zawodowych na okres krótszy niż do końca roku obrotowego, partner może pozostać w spółce. Podkreślić jednak trzeba, że wystąpienie partnera ze spółki nie będzie skutkować jej rozwiązaniem., chyba że zachodzą okoliczności wymienione w art. 98 § 1 pkt 4 lub art. 98 § 2 Kodeksu spółek handlowych. Taki sam skutek prawny będzie wywierało tymczasowe (przejściowe) pozbawienie uprawnień do wykonywania zawodu, jak i trwały charakter ich utraty. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, według którego przejściowa utrata uprawnień zawodowych nie pociąga za sobą konieczności ustąpienia ze spółki [354] . W ocenie T. Szczurowskiego „(…) utratą prawa do wykonywania zawodu nie jest zawieszenie w wykonywaniu wolnego zawodu, gdyż daje najczęściej perspektywę dalszego wykonywania wolnego zawodu po upłynięciu określonego czasu”[355]. Warto przedstawić odmienny pogląd wyrażony przez M. Spyrę, że „(…) argumenty natury publicznoprawnej przemawiają za wyeliminowaniem ze spółki osób pozbawionych uprawnień, choćby przejściowo. Celem zawieszenia uprawnień zawodowych jest wyeliminowanie ryzyk dla osób trzecich związanych ze świadczeniem usług przez daną osobę. Okresowy charakter zakazu związany jest z przekonaniem o możliwej w danym wypadku skuteczności sankcji, która nie ma charakteru ostatecznego, co nie zmienia faktu, że jej celem jest nie

[353] M. Spyra, *op. cit.*, s. 262.
[354] E. M. Jokiel, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Koźma, M. Ożóg , Gdańsk 2005, s. 146; A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2009, s. 383.
[355] T. Szczurowski, *op. cit.*, Legalis.

tylko wpływ na przyszłe zachowanie osoby nią dotkniętej, ale także ochrona osób trzecich w okresie trwania sankcji. Pozostanie osoby pozbawionej prawa wykonywania zawodu w charakterze partnera, pozwala wpływać na sposób wykonywania usług świadczonych w spółce”[356]. W kontekście powyższych rozważań, należy uznać, że w przypadku okresowej utraty uprawień zawodowych, konieczne jest wystąpienie przez partnera ze spółki, ale także nie jest możliwe przystąpienie przez niego do spółki partnerskiej. Natomiast, co podkreślane jest w literaturze przedmiotu, dopuszczalne jest zawieranie umów zobowiązujących do zawarcia umowy spółki partnerskiej lub jej zmiany w okresie pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Roszczenie o zawarcie takiej umowy lub o przystąpienie do niej nie może być zrealizowane przed uzyskaniem uprawnień zawodowych przez przyszłego partnera[357].

Trzeba zatem przyjąć, że powyższe tezy mają zastosowanie do rzeczoznawców majątkowych. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy traci prawo do wykonywania zawodu w następujących przypadkach[358]: utrata zdolności do czynności prawnych, skazanie za przestępstwa przeciwko mieniu, dokumentom, za przestępstwa gospodarcze, za fałszowanie pieniędzy, papierów wartościowych, znaków urzędowych, za przestępstwa skarbowe, orzeczenie sądowego zakazu wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, orzeczenie sądowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie szacowania nieruchomości oraz wydanie stosownego orzeczenia dyscyplinarnego. W przypadku tego ostatniego związane jest to z faktem, że rzeczoznawca majątkowy podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej (zawodowej) w przypadku niewypełniania ustawowych obowiązków i z tego tytułu mogą być orzeczone wobec niego kary dyscyplinarne, przewidziane w art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skutki prawne w kontekście uczestnictwa partnera w spółce partnerskiej będą wywierały sankcje, o których mowa w art. 178 ust. 2 pkt 5 - 8 wzmiankowanej ustawy, do których ustawa zalicza: zawieszenie uprawnień zawodowych na okres od 3 miesięcy do 1 roku, zawieszenie uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym, pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ponownego ubiegania się o ich nadanie, a także pozbawienie uprawnień zawodowych z możliwością ubiegania się o ponowne ich nadanie po upływie 3 lat od dnia ich

[356] M. Spyra, *op. cit.*, s. 323.
[357] *Ibidem*.
[358] A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2021.

pozbawienia. We wszystkich wskazanych przypadkach utrata uprawnień zawodowych skutkować będzie brakiem możliwości przystąpienia przez rzeczoznawcę majątkowego do spółki partnerskiej lub koniecznością wystąpienia z niej.

Reasumując, utrata uprawnień do wykonywania zawodu może być trwała lub okresowa. Co ważniejsze, utrata prawa do wykonywania zawodu może być przez partnera zawiniona, co rodzić będzie odpowiedzialność odszkodowawczą w stosunku do pozostałych partnerów i spółki. Jednym z elementów umowy spółki partnerskiej jest przecież zobowiązanie do lojalnego współdziałania partnerów w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, co oznacza, że każdy z partnerów powinien osobiście uczestniczyć w prowadzeniu działalności spółki. Zaprzestanie wykonywania czynności zawodowych jest bowiem naruszeniem zobowiązania przyjętego w momencie przystąpienia do spółki.

4.3. Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w warunkach konkurencji

Już na poziomie rozwiązań konstytucyjnych ustrojodawca odnosi się do kwestii uczciwości w działalności przedsiębiorców. W świetle art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca uznał, że władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, a zakres tej ochrony określa ustawa. Zasada uczciwej konkurencji jest kluczem dla zrozumienia ładu bazującego na założeniu gospodarki wolnorynkowej, dlatego jej zabezpieczenie ma szczególne znaczenie i oznacza potrzebę normatywnego przeciwdziałania wszelkimi nieuczciwym praktykom nie tylko innych przedsiębiorców, ale także konsumentów[359].

W warunkach współczesnej gospodarki rynkowej konieczna wydaje się ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe przy mocy stanowionego przez nie prawa. Owa ingerencja staje się swoistego rodzaju gwarancją gospodarki rynkowej i uczciwej konkurencji. Działania państwa w tym zakresie są ograniczone do sytuacji koniecznych, związanych zasadniczo z potrzebą ochrony innych wartości gwarantowanych przez

[359] M. Zdyb, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

prawo, w tym wolności gospodarczej, czy właśnie uczciwej konkurencji. Regulacją odnoszącą się *stricte* do uczciwości w działalności gospodarczej jest ustawa - Prawo przedsiębiorców, która w art. 9 przyjęła zasadę, że przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznych interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka. W przepisie tym odnajdujemy podstawowe zasady wykonywania działalności gospodarczej. Odwołanie do zasady uczciwości można także znaleźć w wielu innych aktach normatywnych, np. w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zasada określona w art. 9 ustawy – Prawo przedsiębiorców ma szczególne znaczenie w odniesieniu do wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Z jednej strony, jest kierowana do przedsiębiorców, wskazując im model uczciwego wykonywania działalności gospodarczej, a z drugiej - w myśl art. 10 ust. 1 rzeczonej ustawy – organ władzy publicznej kieruje się zaufaniem do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on uczciwie i zgodnie z prawem. Z przepisu ujętego w art. 9 ustawy – Prawo przedsiębiorców odkodować można dwa ustawowe obowiązki. Pierwszy z nich to poszanowanie zasad uczciwej konkurencji oraz dobrych obyczajów. Natomiast drugim obowiązkiem jest poszanowanie słusznych interesów konsumentów[360].

Jak podnosi M. Zdyb „(…) istotne jest (…) nie tyle samo definiowanie tego, co jest uczciwością w działalności gospodarczej, ile tego co nią nie jest i jakie mogą być najpoważniejsze przejawy nieuczciwej konkurencji”[361]. Powyższy problem może być przedstawiany zarówno w ujęciu szerokim, jak i w ujęciu wąskim. W szerokim rozumieniu kwestia uczciwości w działalności jest rozpatrywana na tle całego systemu prawa, w tym prawa antymonopolowego, do którego zalicza się ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów oraz antymonopolowe prawo Unii Europejskiej. Tak rozumiane prawo antymonopolowe reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców w sytuacji, gdy te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z powyższych względów C. Banasiński twierdzi, że prawo antymonopolowe wiąże się z mechanizmem rynkowym koordynacji działań przedsiębiorców, którego ochrona, w świetle art. 20 Konstytucji

[360] M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy”, 2018, Nr 13, s. 22.

Rzeczypospolitej Polskiej, jest powinnością państwa. Ustanawiając nadzór nad mechanizmem rynkowym, państwo tworzy normy prawne, których przedmiotem jest ochrona konkurencji będącej warunkiem sprawnie funkcjonującego rynku. Pojmowane w ten sposób prawo konkurencji jest ukierunkowane na przeciwdziałanie antykonkurencyjnym praktykom przedsiębiorców, których skutkiem jest lub może być eliminacja lub ograniczenie konkurencji na rynku (praktyki ograniczające konkurencję) bądź tez naruszenie zasad uczciwego obrotu gospodarczego (praktyki nieuczciwej konkurencji)[362]. Wśród przedstawicieli doktryny publicznego prawa gospodarczego panuje zgodność poglądów, że konkurencja „realizuje się w związku z wolnością gospodarczą i w ramach tej wolności". Istota konkurencji jako zjawiska odnoszącego się do mechanizmów rynku, podobnie jak i istota konkurowania, jako procesu rywalizacji, wiąże się z wolnością rywalizujących przedsiębiorców, dysponujących swobodnie własnością[363].

Tworzenie i stosowanie norm prawa antymonopolowego znajduje swoje odzwierciedlenie w pojęciu interwencjonizmu występującego w warunkach wolności gospodarczej. Przedmiotowe pojęcie kształtuje współczesne państwo, a jego treść wypełniają trzy podstawowe funkcje państwa. Pierwszą z nich jest funkcja stabilizacyjna (związana z działaniami ukierunkowanymi na wzrost gospodarczy, kontrolę inflacji, czy redukcję bezrobocia). Kolejna to redystrybucyjna (związana z ideą społecznej solidarności i społecznej sprawiedliwości) oraz alokacyjna (związana z działaniami wzmacniającymi wolność gospodarczą i własność prywatną; ochrona konkurencji zaliczana jest tej funkcji państwa)[364]. W interesie publicznym leży zachowanie skutecznej konkurencji, która jest warunkiem efektywnie działającego rynku, gwarantującej wzrost gospodarczy i finalnie dobrobyt społeczny[365]. Wolność gospodarcza jest konieczną przesłanką przedsiębiorczości i konkurencyjności, uruchamiając mechanizm postępu ekonomicznego. Wolność gospodarcza oraz konkurencja stanowią podstawowe elementy gospodarki rynkowej[366].

---

[361] M. Zdyb, *op. cit*., Legalis.
[362] C. Banasiński [:w] *Polskie prawo antymonopolowe. Zarys wykładu*, red. C. Banasiński, Warszawa 2018, s. 13 i n.
[363] A. Powałowski, S. Koraluk, L. Mering, *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa 2004, s. 16.
[364] K. Kiczka, *Wolność gospodarcza a interwencjonizm państwowy* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 105 i nast.; C. Banasiński, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 32.
[365] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015, s. 34 i n.
[366] T. Kocowski, *Reglamentacja ... op. cit.*, s. 210.

Paradoksalnie, z drugiej strony, wolność gospodarcza nie daje gwarancji konkurencji, ponieważ korzystanie z wolności gospodarczej przez jednych przedsiębiorców może prowadzić do ograniczenia wolności innych. Zaliczana do prawa antymonopolowego ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, określa w art. 1 warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W orzecznictwie został wyrażony pogląd, że rynek może funkcjonować prawidłowo wówczas, gdy jest zapewniona możliwość powstania i rozwoju konkurencji, co oznacza konieczność ochrony konkurencji jako zjawiska instytucjonalnego. Według sądu za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w tym rozumieniu uznać należy tylko takie działania, które „(…) dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki" [367]. Jak wskazuje C. Bansaiński orzecznictwo sądowe utrwaliło w pewnym sensie nadrzędność tego celu ustawy, jakim jest ochrona konkurencji jako zjawiska instytucjonalnego, natomiast wzmacnianie ochrony konsumentów następowało w drodze wdrażania „własnych" instrumentów prawnych tej ochrony [368]. W orzecznictwie sądowym dopracowano także pojęcie praktyk ograniczających konkurencję. Przepisy prawa antymonopolowego nie zawierają bowiem normatywnej definicji tego pojęcia. Według wypracowanej przez orzecznictwo definicji „istotą praktyk ograniczających konkurencję jest takie ograniczenie samodzielności kontrahentów, konkurentów i konsumentów, które wymusza uczestnictwo w obrocie na zasadach mniej korzystnych, niż by to miało miejsce w warunkach realnej konkurencji, przez przedsiębiorcę lub grupę przedsiębiorców albo związek przedsiębiorców w następstwie niezgodnego z prawem nadużycia władzy rynkowej, jaką daje pozycja zajmowana na rynku"[369]. Jednocześnie podnoszona jest w doktrynie teza, że praktyki antykonkurencyjne są z reguły następstwem zawieranych umów cywilnoprawnych pomiędzy uczestnikami obrotu gospodarczego[370]. Stanowisko to uzupełnia C. Banasiński twierdząc, że praktyki antykonkurencyjne są realizowane także wskutek działań faktycznych, jak np. w sytuacji ograniczania produkcji powodującej nieuzasadniony wzrost cen na towary o niewystarczającej podaży w stosunku do popytu[371]. Według przedstawicieli doktryny muszą być spełnione trzy

[367] Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, Legalis nr 50795.
[368] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność ... op. cit.*, s. 30.
[369] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 10 maja 1993 r., XVII Amr 6/93, Wokanda 1993, Nr 9, poz. 37.
[370] S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 50.
[371] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność ... op. cit.*, s. 37.

przesłanki, aby określonym działaniom przypisać cechy praktyki ograniczającej konkurencję:

1) Ograniczenie samodzielności działania na rynku innych przedsiębiorców lub konsumentów,

2) Ograniczenie samodzielności poprzez nadużycie posiadanej władzy rynkowej, jaką daje siła rynkowa przedsiębiorcy dominującego lub przedsiębiorców objętych antykonkurencyjnym porozumieniem,

3) Bezprawne nadużycie władzy rynkowej, będącej następstwem naruszenia reguł antymonopolowych[372].

Praktyki ograniczające konkurencję mogą przejawiać się w formie porozumienia przedsiębiorców lub mogą mieć formę indywidualnych zachowań przedsiębiorców dominujących[373].

Zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów jest realizowana w interesie publicznym. Interes ten stanowi przesłankę upoważniającą do władczej ingerencji państwa w stosunki społeczne[374]. Ustawowo upoważniony organ władzy publicznej został wyposażony w inicjatywę do władczego działania w celu ochrony interesu publicznego. W jednym z wyroków Sąd Antymonopolowy stwierdził, że organ administracji (prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) jest zobowiązany w toku postępowania być rzecznikiem interesu publicznego, co wynika z jego usytuowania i przyznanych kompetencji w strukturze administracji publicznej[375]. Interes publiczny nie jest pojęciem, które cechuje jednolitość i stałość. W każdej rozpatrywanej sprawie powinien być ustalony i konkretyzowany, na co wskazuje orzecznictwo[376]. W każdorazowym stanie faktycznym należy wykazać istnienie interesu publicznego, a także na ile jest on istotny z punktu widzenia ograniczenia praw i wolności przedsiębiorców. W doktrynie i orzecznictwie prezentowane jest również stanowisko, zgodnie z którym istnienie interesu publicznego należy oceniać w sprawie poprzez całość negatywnych skutków określonych działań przedsiębiorców na określonym rynku, włączając w to także

[372] T. Skoczny, *Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, Warszawa 1994, s. 27 i n.
[373] W rozumieniu ustawy przedsiębiorcą dominującym jest każdy przedsiębiorca, który posiada kontrolę, nad innym przedsiębiorcą. Definicja ta jest stosowana wyłącznie w postępowaniu dotyczącym prewencyjnej kontroli koncentracji.
[374] M. Waligórski, *Interes publiczny w działalności gospodarczej,* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* T. I: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Suławko-Karetko, A. Miruć, Warszawa 2012, s. 420 i n.
[375] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 2001 r., XVII Ama 2/01, Legalis nr 56697.
[376] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 października 2002 r., VII Ama 133/01, Legalis nr 62042.

istnienie samego stanu realnego zagrożenia konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest oceniany z punktu widzenia interesu publicznego jako stan niewłaściwy a tym samym niedopuszczalny. Ocena zachowań rynkowych przedsiębiorców z punktu widzenia istnienia interesu publicznego powinna uwzględniać charakter określonej praktyki oraz potencjalne skutki jej stosowania wobec innych podmiotów z punktu widzenia rynku i konkurencji[377].

Przechodząc do zakresu podmiotowego ustawy antymonopolowej, podkreślić należy, zawiera ona legalną definicję pojęcia przedsiębiorcy. Stosownie do art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów termin ten odnosi się do przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców oraz obejmuje swoim zakresem: osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, osobę fizyczną, która poprzez wszelkie formy bezpośrednich lub pośrednich uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców, posiada kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające prewencyjnej kontroli koncentracji, związek przedsiębiorców na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję. Następnie przez związek przedsiębiorców, zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy rozumieć izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców w rozumieniu cytowanej ustawy, jak również związki tych organizacji. C. Banasiński uważa, że „(…) Podstawą ich funkcjonowania może być ustawa lub też mogą istnieć również związki powołane do życia w inny sposób (np. umową). W konsekwencji za związki przedsiębiorców należy uznać wszelkie organizacje grupujące tę kategorię podmiotową, niezależnie od tego, czy organizacja ta znajduje swoje podstawy w przepisach prawa publicznego

[377] Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 2/04 uznał, że „(…) stwierdzenie naruszenia indywidualnego interesu konsumenta nie wyklucza uznania, że dochodzi równocześnie

lub prywatnego. Bez znaczenia jest przy tym fakt, czy związek zrzesza również inne osoby niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 1 u.o.k.k."[378]. W przypadku, gdy obok innych osób, członkami danej organizacji są też przedsiębiorcy, jest to wystarczający element, aby uznać tę organizację za związek przedsiębiorców[379]. Ponadto, jak stanowi art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, związkiem przedsiębiorców jest również związek organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Taki związek podejmując antykonkurencyjne akty prawne, w tym uchwały, adresowane do swoich członków, definiowany jest jako przedsiębiorca.

Katalog podmiotów będących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest zamknięty. Wyliczone zostały poszczególne ich kategorie podlegające normom antymonopolowym. W judykaturze dominuje jednak funkcjonalna wykładnia definiowania tych podmiotów, stosowania do wypracowanych w orzecznictwie reguł prawa antykonkurencyjnego w Unii Europejskiej[380]. Według poglądu prezentowanego przez Sąd Najwyższy wszelkie wątpliwości co do zakresu pojęcia przedsiębiorcy w krajowym prawie antymonopolowym powinny być rozstrzygane w oparciu o wykładnię funkcjonalną, celem uzyskania rezultatu zgodnego z prawem Unii Europejskiej[381]. W orzecznictwie przyjmuje się również, że uznanie podmiotu za przedsiębiorcę na danym rynku, warunkowane jest prowadzeniem na tym rynku działalności gospodarczej w celach zarobkowych. Pamiętać należy przy tym, że pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów znajduje zastosowanie wyłącznie na potrzeby stosowania przepisów tej ustawy.

W wąskim rozumieniu problematyka uczciwości w działalności gospodarczej, a ściślej czynów nieuczciwej konkurencji, została zawarta przede wszystkim w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[382]. W przeciwieństwie do uregulowań prawa antymonopolowego unormowania ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji należą do regulacji prywatnoprawnej. Niewątpliwie jednak problematyka nieuczciwej

---

do naruszenia publicznego, zbiorowego interesu konsumentów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów"; Legalis nr 65044.

[378] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność ... op. cit.*, s. 52.

[379] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Legalis nr 44770.

[380] Orzecznictwo Komisji Europejskiej i sądów unijnych wykreowało pojęcie przedsiębiorstwa w ujęciu funkcjonalnym, a więc pojęcie to definiowane jest poprzez prowadzenie działalności gospodarczej.

[381] Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, Legalis nr 50795.

[382] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1233.

konkurencji jest bardzo złożona, ponieważ samo określenie "nieuczciwa konkurencja" jest klauzulą generalną i pojęciem nieostrym[383]. Podobnie jak pojęcie „dobre obyczaje".

Celem ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest zapewnienie prawidłowości zachowania się i działania przedsiębiorcy w warunkach wolnej konkurencji i dostępu do rynku na równych prawach, co podkreśla Sąd Najwyższy[384]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, czyn nieuczciwej konkurencji polega na działaniu sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli narusza lub zagraża interesowi innego przedsiębiorcy lub klienta. Zatem stosownie do art. 3 ust. 1 uznanie działania za czyn nieuczciwej konkurencji uwarunkowane jest kumulatywnym spełnieniem następujących przesłanek: czyn ma charakter konkurencyjny, narusza lub zagraża interesowi innego przedsiębiorcy lub klienta, jest bezprawny, tj. sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Regulacje ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji mają z założenia chronić interesy przedsiębiorców przed nieuczciwą konkurencją, którą są działania konkurencyjne sprzeczne z prawem lub z dobrymi obyczajami [385] . Istotne znaczenie ma zidentyfikowanie i oddzielenie czynów uczciwej konkurencji od deliktów nieuczciwej konkurencji, co oznacza, że odwołanie się do pojęcia czynu nieuczciwej konkurencji jest niewystarczające. Wymagana jest stosowna interpretacja pojęć niedookreślonych, które kreują to pojęcie[386].

Jak uważa M. Sieradzka „(…) dobre obyczaje to pozaprawne reguły, normy postępowania, odwołujące się do zasad słuszności, moralności, etyki, współżycia społecznego, które powinny cechować podmioty prowadzące działalność gospodarczą."[387]. Pojęcie „dobre obyczaje" to klauzula generalna, którego interpretacja musi zostać dostosowana do konkretnego stanu faktycznego, stanowiąca element klauzuli generalnej czynu nieuczciwej konkurencji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Kryteria oceny zgodności działań konkurencyjnych z dobrymi obyczajami mogą być zmienne. Szerokie ujęcie „dobrych

[383] M. Zdyb, *op. cit.*, Legalis.
[384] Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 15 lutego 2012 r., V ACa 5/12, podnosi, że celem ustawy jest zapewnienie prawidłowości funkcjonowania i działania podmiotów gospodarczych w warunkach wolnej konkurencji i dostępu do rynku na wolnych prawach poprzez wyeliminowanie wszelkich zachowań sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami, zagrażających interesowi innego przedsiębiorcy bądź ów interes naruszających; Legalis nr 486861.
[385] Wyrok Sadu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 stycznia 1996 r., I ACr 950/95, Legalis nr 33903.
[386] M. Zdyb, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, M. Sieradzka, Warszawa 2016, s. 122.
[387] M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 22.

obyczajów" odwołuje się do ogólnie rozumianego szacunku dla drugiego człowieka. W stosunkach z konsumentami powinien on wyrażać się właściwym informowaniem o przysługujących uprawnieniach, niewykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji profesjonalisty, czy rzetelnym traktowaniu partnerów umów. Sprzeczne z dobrymi obyczajami należałoby uznać działania zmierzające do „(…) niedoinformowania, dezorientacji, wywołaniu błędnego przekonania u konsumenta, a także wykorzystania jego niewiedzy lub naiwności". Powyższe działania będą miały szczególne znaczenie przy podejmowaniu przez przedsiębiorcę działań wobec konsumenta. Ma on bowiem obowiązek poszanowania słusznych interesów konsumentów, który należy rozumieć także jako staranność zawodową w stosunkach z konsumentami[388]. Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że „(…) dobre obyczaje nakazują, aby w relacji z konsumentami przedsiębiorca, m.in. rzetelnie traktował konsumentów, nie utrudniał im dochodzenia ich praw lub świadczeń od przedsiębiorców, wykonywał należycie swoje zobowiązania wobec konsumentów"[389].

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy obowiązany jest wykonywać swoją działalność zawodową ze „szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności", o czym przesądza art. ustawy. Ustawodawca posługując się konstrukcją „szczególnej staranności właściwej dla zawodowego charakteru tych czynności" zmodyfikował tym samym cywilistyczną konstrukcję przewidzianą w art. 355 Kodeksu cywilnego, a mianowicie pojęcie należytej staranności[390]. W myśl art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność). Natomiast art. 355 § 2 stanowi, że należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Z jednaj strony przepis art. 355 § 1 definiuje należytą staranność, a zarazem § 2 tego przepisu wyznacza wymaganą staranność profesjonalisty. Jak podnosi M. Safjan „(…) pojęcie należytej staranności jest zawsze

[388] *Ibidem*.
[389] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, Legalis nr 1274372.
[390] S. Kalus (S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami ... op. cit*., s. 896) uważa, że użycie sformułowania „szczególna staranność właściwa dla zawodowego charakteru tych czynności" jest wynikiem zastosowania się ustawodawcy do zdania zaprezentowanego przez B. Lewaszkiewicz-Petrykowsą, że staranność zawodowca powinna być określana o wiele ostrzej aniżeli ogólnie przewidziana należyta staranność (B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Nowe tendencje w zakresie odpowiedzialności zawodowej*, [w:] *Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego, Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Józefowi Skąpskiemu*, red. M. Pazdan, A. Szpunar, Kraków 1994, s. 185).

konfrontowane z konkretnymi okolicznościami danej sytuacji i z zachowaniem konkretnego dłużnika, co prowadzi do względnej relatywizacji stosowanych mierników obiektywnych”[391]. Podobnie argumentuje Sąd Najwyższy, według którego przepis art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego „(…) stawia dłużnikowi wymaganie wykonywania zobowiązania z należytą starannością, to jest starannością ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Wzorzec należytej staranności ma charakter obiektywny. Jego zastosowanie w praktyce polega najpierw na dokonaniu wyboru modelu, ustalającego optymalny w danych warunkach sposób postępowania, odpowiednio skonkretyzowanego i aprobowanego społecznie, a następnie na porównaniu zachowania się dłużnika z takim wzorcem postępowania. O tym, czy na tle konkretnych okoliczności można osobie zobowiązanej postawić zarzut braku należytej staranności w dopełnieniu obowiązków, decyduje nie tylko niezgodność jego postępowania z modelem, lecz także uwarunkowana doświadczeniem życiowym możliwość i powinność przewidywania odpowiednich następstw zachowania. Miernik postępowania dłużnika, którego istota tkwi w zaniechaniu dołożenia staranności, nie może być formułowany na poziomie obowiązków nie dających się wyegzekwować, oderwanych od doświadczeń i konkretnych okoliczności"[392]. Nakaz, czy też obowiązek staranności nie istnieje jako taki, ale powinien być rozpatrywany zawsze na tle określonych powinności [393]. W dziedzinie stosunków zobowiązaniowych wzorzec wymaganej staranności jest tworzony przede wszystkim z uwzględnieniem charakteru zobowiązania, dlatego też ustalenie zakresu zachowania dłużnika może być trudne w niektórych przypadkach stosunków nienazwanych. Rozumienie należytej staranności przyjęte w art. 355 operuje obiektywnym wzorcem wymaganej staranności (staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju). Poziom wymaganej staranności nie jest zatem określany w odniesieniu do indywidualnych cech podmiotowych i możliwości konkretnego dłużnika wykonującego zobowiązanie, ale w relacji do zobiektywizowanego miernika staranności przyjmowanego w danej sferze stosunków. Wzorzec stosunków określonego rodzaju wskazuje taki poziom staranności, jaki jest wymagany w odniesieniu do danej kategorii stosunków zobowiązaniowych (w tym znaczeniu można więc np. mówić o staranności wykonawcy dzieła) [394].

[391] M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, Legalis.
[392] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., V CK 311/02, Legalis nr 222869.
[393] K. Osajda, [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Warszawa 2017, Legalis.
[394] M. Safjan, *op. cit.*, Legalis.

Obiektywny i zewnętrzny wzorzec staranności jest bowiem charakterystyczny dla konstrukcji cywilistycznych.

Treść i rodzaj kontraktu może wskazywać na poziom uzasadnionych oczekiwań wobec określonego dłużnika, niemniej jednak kryteria staranności są ostatecznie konstruowane na podstawie ogólnego przepisu art. 355 Kodeksu cywilnego. Należy zatem w ramach kryteriów staranności określonych w art. 355 § 1 uwzględniać wymagania związane z wykonywaniem świadczenia przez osoby dysponujące wysokimi kwalifikacjami profesjonalnymi, jeżeli treść i natura zobowiązania wskazywały jednoznacznie na to, że świadczenie wymaga odpowiedniego przygotowania profesjonalnego [395]. Jak argumentują Z. Banaszczyk, P. Granecki: „(…) jeżeli dłużnikiem jest wybitny specjalista w danej dziedzinie, przyjmuje on na siebie obowiązek staranności ogólnie wymaganej w stosunku prawnym, którego stroną jest specjalista. Wniosek ten nie wypływa wcale z art. 355 § 2 kodeksu cywilnego, gdzie mowa o podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą. (…) Przyjęcie miary staranności ustawa nakazuje uzależnić od danego stosunku prawnego. Należy zatem brać pod uwagę przedmiot, jak i podmioty owego stosunku. Jeżeli dłużnikiem jest specjalista, to wówczas stosunek prawny zakłada konieczność korzystania przez dłużnika ze specjalistycznej wiedzy jaką posiada i dokonania czynności, które laikowi mogłyby wydawać się „cudem". Niedostosowanie się specjalisty do oczekiwanego standardu będzie powodować ocenę jego działania jako niestarannego. Widać zatem, że staranność wymagana w danym stosunku prawnym jest swego rodzaju jakością świadczenia, w odróżnieniu od jakości przedmiotu świadczenia"[396].

W odróżnieniu od rozwiązania przyjętego w art. 355 § 1, przepis art. 355 § 2 przesądza o tym, że mierniki staranności zawodowej są niejako automatycznie uwzględniane w ramach stosunku prawnego związanego z wykonywaniem działalności gospodarczej. Nie ma znaczenia fakt, czy sam charakter takiego stosunku, jego rodzaju i treści niesie konkretne wskazania dotyczące profesjonalnych wymagań wobec dłużnika. W opinii M. Safjana „(…) sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez dłużnika określać będzie uzasadnione oczekiwania kontrahenta i w konsekwencji miary wymaganej staranności, co nie oznacza, że chodzi tu o jakieś wyjątkowe miary staranności, które odbiegają od samego ujęcia kryterium należytej staranności

[395] *Ibidem*.
[396] Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, „Palestra", 2002, Nr 7 - 8, s. 21.

w stosunkach cywilnoprawnych" [397]. Jednocześnie Sąd Najwyższy reprezentuje stanowisko, zgodnie z którym należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, uwzględniając zawodowy charakter tej działalności, nie oznacza staranności wyjątkowej, lecz staranność dostosowaną do działającej osoby, przedmiotu, jakiego działanie dotyczy, oraz okoliczności, w jakich działanie się odbywa [398]. Tym samym w judykaturze przyjmuje się, że staranność na poziomie wyższym od przeciętnego jest wymagana od specjalistów przy zastosowaniu podwyższonego poziomu skali, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej [399]. Generalnie w doktrynie i judykaturze prezentowane są odmienne stanowiska w kwestii, czy przewidziany w art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego miernik staranności zawodowej jest miernikiem podwyższonym w porównaniu z należytą starannością określoną w art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego. Jednocześnie M. Safjan zwraca uwagę na fakt, że „(…) kryterium działalności gospodarczej na gruncie art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego ma charakter materialny, a więc odnosi się do rzeczywiście wykonywanej przez dłużnika działalności zawodowej. (…) Podmioty nieposiadające formalnego statusu przedsiębiorcy i naruszające administracyjnoprawny obowiązek zgłoszenia działalności do rejestru przedsiębiorców, ale *de facto* prowadzące zawodową działalność gospodarczą, podlegałyby ocenie z punktu widzenia kryteriów staranności określonych w tym przepisie. Rozstrzygnięcie problemu zależy w istocie od relacji istniejącej pomiędzy art. 43^1 a analizowanym przepisem. W pierwszym wypadku sformułowanie »działalność gospodarcza« jest bez wątpienia odnoszone do działalności ujawnionej w odpowiednim rejestrze, skoro chodzi o wyodrębnienie pewnej kategorii podmiotów korzystających z formalnego statusu przedsiębiorcy. Na gruncie art. 355 § 2 odwołanie się do pojęcia działalności gospodarczej pełni zupełnie inną funkcję, ma wskazywać na uzasadnione oczekiwania kontrahenta i poprzez odpowiednie określenie miar staranności dłużnika lepiej chronić jego interes" [400]. Reasumując, na tle omawianego przepisu, szersze ujęcie pojęcia „działalność gospodarcza" wydaje się więc bardziej uzasadnione.

W doktrynie spotkać można się z opinią, według której „szczególna staranność właściwa dla zawodowego charakteru czynności" wykonywanych przez rzeczoznawcę

[397] M. Safjan, *op. cit.*, Legalis.
[398] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2002 r., I CKN 971/00, Legalis nr 58664.
[399] Uchwała Sądu Najwyższego z 18 grudnia 1990 r., III CZP 67/90, LEX nr 3625; wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 2000 r., IV CKN 81/00, Legalis nr 48454.
[400] M. Safjan, *op. cit.*, Legalis.

majątkowego zbliżona jest do staranności notariusza, choćby ze względu na wspólny dla obu profesji element, jakim jest badanie księgi wieczystej[401]. Za aktualny względem rzeczoznawcy można uznać pogląd wyrażony odnoście zasad wykonywania zawodu przez notariusza, zgodnie z którym podstawowe obowiązki notariusza wypływają wprost z konkretnych przepisów prawa i wiążą go w jednakowej mierze względem klienta, jaki i osoby trzeciej, a nie z żadnej umowy o charakterze prawa zobowiązaniowego[402]. Dlatego, jak uważa S. Kalus, odczytanie treści normatywnej tego obowiązku jest „(…) możliwe tylko w związku z konstrukcją stosowanego modelu tej staranności. Przez pojęcie profesjonalisty rozumieć należy każdą osobę, która świadczy usługi w sposób zawodowy, przy czym wyodrębnienie tego rodzaju podmiotów wydaje się szczególnie celowe z punktu widzenia prawidłowego określenia zasad ich odpowiedzialności. Należy jednak mieć na względzie, że potrzeba taka wynika z konieczności pogodzenia sprzecznych niejednokrotnie interesów czy sfer interesów partnerów albo z konieczności ochrony nadrzędnego interesu społecznego. Wydaje się, że co do rzeczoznawców szczególnie ten drugi z wymienionych względów jest istotny"[403]. Jak stwierdza Autorka chodzi tu przede wszystkim o ochronę prawidłowego działania rynku nieruchomości. Właściwe sporządzanie wycen nieruchomości ma znaczenie szczególne. Na ten drugi decydujący element, może wskazywać obowiązek rzeczoznawcy kierowania się w wycenie zasadą bezstronności. Gdyby dotyczyło to pierwszego z wymienionych elementów, ustawodawca prawdopodobnie nakazałby temu profesjonaliście kierowanie się raczej dobrem zamawiającego. Trudno nie zgodzić się z Autorką, że obowiązek dokładania przez rzeczoznawców szczególnej staranności w wykonywaniu czynności zawodowych ma bardzo istotne znaczenie. Łączy się on zwykle z zaufaniem, jakim obdarzają go klienci. Oczekują oni, że profesjonalista będzie postępował zgodnie z przepisami prawa i zawartą z klientem umową oraz zgodnie z zasadami nauki i techniki dotyczącymi wykonywanego zawodu (na czym klient może się nie znać), ale również zgodnie z regułami etyki zawodowej oraz z biegłością, jakiej można oczekiwać tylko od osoby profesjonalnej[404].

[401] S. Kalus, *op. cit.*, s. 897.
[402] A. Oleszko, *Obowiązki notariusza związane z dokonaniem czynności notarialnych*, „Annales Universiatis Mariae Curie-Skłodowskiej", Vol. 54-55, 2007-2008, s. 86; Taki pogląd został również przedstawiony w wyroku Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, Legalis nr 55861.
[403] S. Kalus, *op. cit.*, s. 897.
[404] *Ibidem*.

Wydaje się, że to rolą organizacji zawodowej powinna być dbałość o przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji przez rzeczoznawców majątkowych. Służyć temu powinny stosowne wewnątrzorganizacyjne rozwiązania prawne. Z tego względu Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych uchwaliła tzw. zasady stosowania kodeksu etyki zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Właśnie w tym akcie znajduje się zbiór reguł odnoszący się do omawianej materii. W art. 14 wskazuje się, że wzajemne stosunki pomiędzy rzeczoznawcami powinny cechować koleżeństwo, wzajemna lojalność i współpraca. Powinni oni udzielać sobie pomocy i służyć radą w sprawach związanych z wykonywaniem zawodu. Z kolei art. 16 stanowi wprost, że rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest powstrzymywać się od działań stanowiących czyny nieuczciwej konkurencji. Według organizacji nieuczciwa konkurencja może przejawiać się także w oferowaniu pracy za wynagrodzenie zaniżone, nieuwzględniające wykonania niezbędnych czynności wymaganych przepisami prawa oraz zaniechaniu żądania niezbędnej dokumentacji lub rezygnacji z innych wymagań, które mogą mieć wpływ na prawidłowe wykonanie czynności. Ponadto rzeczoznawcę majątkowego obowiązuje zakaz prowadzenia nieuczciwej reklamy bądź promocji, sprzecznej z godnością zawodu, szkodzącej innym rzeczoznawcom bądź ich działalności. Jednocześnie w myśl art. 18 rzeczoznawcę obowiązuje zakaz pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu, a w szczególności narzucania komukolwiek swoich usług, czy też postępowania niezgodnie z zasadami lojalności wobec innych rzeczoznawców. Rzeczoznawcy majątkowemu nie wolno wręczać komukolwiek lub przyjmować od kogokolwiek honorarium, prowizji albo innej korzyści za polecenie jego usług. W konsekwencji niestosowanie się do zasad uczciwej konkurencji skutkować może w stosunku do rzeczoznawcy majątkowego odpowiedzialnością zawodową.

Podsumowując, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego w warunkach konkurencji rozpatrywać należy w kilu aspektach. Pierwszy z nich związany jest z konkurencją między rzeczoznawcami (przede wszystkim w rywalizacji o pozyskanie klienta), drugi natomiast dotyczy relacji z klientem. Czyn nieuczciwej konkurencji w przypadku wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, stosownie do regulacji zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, mogą polegać na działaniu skierowanym wobec innego rzeczoznawcy majątkowego, będącego przedsiębiorcą lub wobec klienta. W tym kontekście warto odnotować, że jako czyn

nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji może zostać zakwalifikowane nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym rzeczoznawcy majątkowego. Stosownie do art. 14 ust. 1 i 3 czynem nieuczciwej konkurencji jest rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim lub innym przedsiębiorcy albo przedsiębiorstwie, w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody, a rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości jest w szczególności posługiwanie się nieprzysługującymi lub nieścisłymi tytułami, stopniami albo innymi informacjami o kwalifikacjach pracowników. Według J. Dobkowskiego „(…) można też uznać za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, działania polegające na wskazaniu, że osoba występująca w spocie reklamowym posiada podlegający ochronie tytuł zawodowy, podczas gdy w rzeczywistości nie posiada takiego tytułu, co stanowi reklamę wprowadzającą w błąd w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W związku z tym mogą być nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kary pieniężne”[405]. Na koniec warto zaznaczyć, że mogłaby tu mieć także zastosowanie ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym [406], bowiem określa ona nieuczciwe praktyki rynkowe w działalności gospodarczej oraz zawodowej, a także zasady przeciwdziałania tym praktykom w interesie publicznym i w interesie konsumentów.

[405] J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 79.
[406] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 845.

ROZDZIAŁ V
RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY
JAKO OSOBA ZATRUDNIONA

5.1. Rzeczoznawca majątkowy jako pracownik sektora prywatnego

Sektor prywatny tworzy ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujący własność prywatną krajową (osób fizycznych i pozostałych jednostek prywatnych), własność zagraniczną (osób zagranicznych) oraz własność mieszaną z przewagą kapitału podmiotów sektora prywatnego.

Specyfika zarządzania w różnego typu organizacjach, pozwala dostrzec często odmienne funkcjonowanie dwóch głównych sektorów gospodarki: publicznego oraz prywatnego. Owa odmienność wynika z wielu przesłanek. Do podstawowych należy zaliczyć okoliczność, że cele większości przedsiębiorstw są łatwe do zmierzenia, a jednym z najważniejszych kryteriów jest wypracowany zysk oraz inne wskaźniki ilościowe.

W obu sektorach gospodarki występują stosunki zatrudnienia. W doktrynie prawa pracy funkcjonuje podział stosunków zatrudnienia na stosunki pracownicze i niepracownicze [407]. Pracowniczym stosunkiem zatrudnienia jest stosunek pracy uregulowany przepisami prawa pracy. Wykonywanie zawodu w ramach prywatnoprawnego stosunku pracy oznacza, że podlega on reżimowi prawnemu Kodeksu pracy. Tym samym podejmowanie czynności zawodowych na podstawie stosunku pracy podlega przepisom prawa pracy, a więc niesie za sobą podległość w wykonywaniu zawodu pracodawcy. Konstrukcja prawna stosunku pracy jest konstrukcją kluczową dla całego prawa pracy. Szczególna rola i znaczenie tej więzi prawnej wynika przede wszystkim z tego, że jest ona regulowaną przez tę gałąź prawa relacją prawną, której przedmiotem zobowiązania jest wykonywanie pracy. Wyłącznie celem zasygnalizowania warto dodać, że do niepracowniczych stosunków zatrudnienia zalicza się: stosunki cywilnoprawnego zatrudnienia, administracyjne stosunki zatrudnienia (służbowe), stosunki penalnego zatrudnienia, stosunki ustrojowego

[407] W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matey, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 315.

zatrudnienia, stosunki zatrudnienia duchownych[408]. Każdy z wymienionych rodzajów stosunku zatrudnienia podlega innemu niż prawo pracy reżimowi prawnemu (prawu cywilnemu, administracyjnemu, karnemu wykonawczemu, konstytucyjnemu oraz kanonicznemu), co nie wyklucza posiłkowego stosowania względem nich unormowań prawa pracy. Zawsze jednak do rozciągnięcia przepisów prawa pracy na stosunki zatrudnienia pozapracowniczego wymagana jest szczegółowa podstawa prawna zawarta w Kodeksie pracy lub przepisach szczególnych[409].

W myśl art. 22 § 1 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. W art. 22 § 1 Kodeks pracy definiuje stosunek pracy przez wskazanie istoty i najważniejszych cech charakteryzujących pracę jako przedmiot zobowiązania pracowniczego. W świetle tego przepisu stosunek ten jest określoną więzią prawną łączącą pracownika z pracodawcą. W ramach tej więzi pracownik zobowiązuje się do wykonywania na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy pracy określonego rodzaju, a pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania go za wynagrodzeniem. W doktrynie podnosi się, ze wskazana definicja legalna ma jednak charakter cząstkowy[410]. Obejmuje ona bowiem jedynie kluczowe elementy konstrukcyjne stosunku pracy, a pomija pozostałe zobowiązania stron wynikające z obowiązujących regulacji prawnych, jak również specyfikę niektórych nietypowych odmian tego stosunku (np. przesunięcie w ramach stosunku pracy tymczasowej).

Ze swej istoty stosunek pracy ma formę zobowiązania wzajemnego – każda z jego stron jest jednocześnie zobowiązana i uprawniona względem drugiej strony. Podmiot zobowiązany do wykonywania pracy jest jednocześnie uprawniony do wynagrodzenia (i innych świadczeń), podmiot zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia jest natomiast uprawniony do żądania wykonywania pracy podporządkowanej. W ten sposób każda ze stron stosunku pracy jest jednocześnie względem siebie dłużnikiem i wierzycielem. Podstawowe zobowiązanie pracownika wynikające ze stosunku pracy ma charakter zobowiązania do starannego działania, a nie do osiągnięcia określonego rezultatu. Jednoznacznie podkreśla to J. Stelina

[408] J. Stelina, *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze", 2014, T. XXXI, s. 1.
[409] J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020, Legalis.

stwierdzając, że określony przedmiot stosunku pracy wyznacza jego charakter prawny, mający ze swej istoty formę zobowiązania wzajemnego, a podstawowe zobowiązanie pracownika wynikające ze stosunku pracy, jest zobowiązaniem do starannego działania [411]. Stosunek pracy jest zawsze relacją dwustronną, łączącą pracownia i pracodawcę. Na tę relację składają się zawsze dwa podstawowe zobowiązania stron. Pracownik zobowiązany jest do wykonania określonej rodzajowo pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, a z kolei pracodawca do zatrudnienia za wynagrodzeniem. O prawnej kwalifikacji danego stosunku prawnego jako stosunku pracy decydują cechy charakteryzujące przedmiot głównego świadczenia wykonywanego w ramach tego stosunku, a więc pracy. Przepis ten daje oparcie dla wyprowadzenia wniosku, że stosunkiem pracy w jego rozumieniu jest społeczny stosunek pracy: dobrowolnie podporządkowanej, odpłatnej i wykonywanej osobiście na rzecz podmiotu zatrudniającego. Cechy te wynikają wprost z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, jednak dla pełnego obrazu należy tu jeszcze wymienić skooperowanie (zespołowość) pracy oraz jej wykonywanie w warunkach przerzucenia ryzyka na pracodawcę[412].

Nawiązanie stosunku pracy, w myśl art. 11 Kodeksu pracy, zawsze wymaga zgodnego oświadczenia woli obu stron (w przeciwieństwie do pracy przymusowej). Pracodawca i pracownik kreują stosunek pracy na zasadzie dobrowolności. Zdaniem J. Steliny „(…) Dobrowolność to cecha charakteryzującą zarówno stosunki zobowiązaniowe prawa prywatnego, jak i wszelkie stosunki prawne zatrudnienia pozapracowniczego (…). Znajduje ona swoje potwierdzenie w przepisach rangi konstytucyjnej oraz wśród fundamentów aksjologicznych prawa pracy, wyrażonych m.in. w tzw. podstawowych zasadach prawa pracy”[413]. Stosunek pracy może być nawiązany z osobą, która spełnia warunki przewidziane prawem. Podstawowym warunkiem jest posiadanie zdolności do czynności prawnych. Poza tym osoba przyjmowana do pracy musi legitymować się odpowiednim stanem zdrowia oraz odpowiednimi kwalifikacjami.

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak stanowi art. 174 ust. 7 pkt 2, rzeczoznawca majątkowy może wykonywać zawód w ramach stosunku pracy

---

[410] *Ibidem*.
[411] *Ibidem*.
[412] *Ibidem*.
[413] *Ibidem*.

lub umowy cywilnoprawnej u podmiotu prowadzącego działalność w zakresie szacowania nieruchomości. Nie ma żadnych ograniczeń prawnych, aby rzeczoznawca majątkowy wykonywał czynności zawodowe w przedsiębiorstwie prywatnym w ramach pracy zależnej, co oznacza, że będzie on wykonywał zawód na podstawie prywatnoprawnego stosunku pracy. Przyjmując, że zawód rzeczoznawcy majątkowego zalicza się do tzw. wolnych zawodów warto podkreślić, *notabene* na co zwraca uwagę J. Borowicz, że „(…) dopuszczalność wykonywania wolnego zawodu w ramach stosunku pracy wprowadzana jest przez ustawodawcę albo wprost albo też w sposób pośredni. W pierwszym przypadku przepis prawa wyraźnie wymienia taką formę wykonywania danego zawodu, na przykład w ramach ustawowego katalogu form organizacyjnoprawnych. W drugim przypadku ustawodawca albo zachowuje w tym zakresie milczenie, nie wyłączając wprost takiej formy, albo też nie wymieniając jej wprost w katalogu form organizacyjnoprawnych danego zawodu, odnosi się do niej wyraźnie w poszczególnych przepisach dotyczących rozmaitych szczegółowych aspektów jego wykonywania”[414].

Warunkiem nawiązania stosunku pracy jest zawarcie umowy. Jak wskazuje J. Piątkowski jest to warunek konieczny, a zarazem wystarczający[415]. W myśl art. 26 Kodeksu pracy stosunek pracy nawiązuje się w terminie określonym w umowie jako dzień rozpoczęcia pracy, a jeżeli terminu tego nie określono – w dniu zawarciu umowy. Zgodnie natomiast z art. 29 Kodeksu pracy umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca przed dopuszczeniem pracownika do pracy potwierdza pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków, o czym przesądza art. 29 § 2 Kodeksu pracy. Umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiar czasu pracy, termin rozpoczęcia pracy. Na pracodawcy ciąży zatem bezwzględny obowiązek określenia w umowie miejsca świadczenia pracy, jako warunku umownego. Według zapatrywania Sądu Najwyższego strony zawierające umowę o pracę mają jednak dużą swobodę w określeniu miejsca pracy. Ponadto zdaniem Sądu należy odróżnić „miejsce

[414] J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020, s. 117.
[415] J. Piątkowski, *op. cit.*, s. 190.

świadczenia pracy" od „siedziby zakładu pracy"[416]. Natomiast zasadnicze znaczenie ma określenie w umowie o pracę jej rodzaju, a więc jak wskazuje J. Piątkowski tego składnika treści umowy, który wyznacza zakres przestrzenny i granice umownego podporządkowania pracownika[417].

W przypadku pracy wykonywanej przez rzeczoznawcę majątkowego przedmiotem świadczenia wykonywanego w ramach stosunku pracy będą przede wszystkim czynności, do wykonywania których jest on uprawniony z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oczywiście umowa o pracę może przewidywać jeszcze inne obowiązki poza czynnościami dotyczącymi *stricte* szacowania nieruchomości, określone ramami stosunku pracy. W myśl art. 174 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawowy przedmiot czynności zawodowych rzeczoznawcy majątkowego stanowi sporządzanie wycen nieruchomości. A zatem do podstawowych działań rzeczoznawcy majątkowego należeć będzie ustalanie w formie operatu szacunkowego wartości nieruchomości. Poza czynnościami sporządzania operatów szacunkowym, zgodnie z art. 174 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, a dotyczące: rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku, efektywności inwestowania w nieruchomości i ich rozwoju, skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, oznaczania przedmiotu odrębnej własności lokali, bankowo - hipotecznej wartości nieruchomości, określania wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora, wyceny nieruchomości zaliczanych do inwestycji w rozumieniu przepisów o rachunkowości, wyceny nieruchomości jako środków trwałych jednostek w rozumieniu ustawy o rachunkowości. Sporządzanie opracowań i ekspertyz to czynności fakultatywne, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „rzeczoznawca może sporządzać opracowania i ekspertyzy". Według J. Jaworskiego dokumenty te nie stanowią operatów szacunkowych, więc rzeczoznawcy nie muszą stosować do nich standardów regulujących sporządzanie operatów, choć przepisy prawa tego nie wykluczają. Sposoby i metody wykorzystywane do sporządzania operatów rzeczoznawcy mogą wykorzystywać w szczególności w przypadku określania bankowo – hipotecznej nieruchomości, wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora, wyceny nieruchomości jako środka trwałego lub zaliczanych do inwestycji

[416] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 1985 r., I PR 19/85, Legalis nr 24689.
[417] J. Piątkowski, *Wprowadzenie do nowego stosunku pracy*, Toruń 1996, s. 193.

w rozumieniu ustawy o rachunkowości. Artykuł 174 ust. 3a pkt 1 stanowiący, że rzeczoznawca może sporządzić opracowania lub ekspertyzy dotyczące rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tegoż rynku, jest w swym zakresie przedmiotowym tak obszerny, że pod tym pojęciem można właściwie rozumieć wszelkiego rodzaju doradztwo ekonomiczno - finansowe[418].

Bezspornie, stosunek pracy łączący rzeczoznawcę majątkowego z pracodawcą będzie wyróżniał się elementami charakterystycznymi dla pracowniczego stosunku pracy, obwarowanego stosowną umową. Rzeczoznawca będzie wykonywał pracę za wynagrodzeniem, bowiem odpłatność jest cechą bezwzględną stosunku pracy. Pracownik nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia, bowiem „(…) ma ono charakter ustawowej konsekwencji nawiązania stosunku prawnego opartego na wymogu osobistej pracy i podporządkowania jednego z podmiotów drugiemu podmiotowi"[419]. Kolejny z elementów, jakim jest wymóg osobistego świadczenia pracy, należy wywieść ze sformułowania użytego w treści art. 22 § 1 Kodeksu pracy, a mianowicie sformułowania „pracownik zobowiązuje się". A zatem należy przyjąć, że „pracownik wykonuje swoje zobowiązanie tylko wtedy, kiedy osobiście świadczy pracę"[420]. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy przedstawił pogląd według którego, „(…) brak bezwzględnego obowiązku osobistego świadczenia pracy wyklucza możliwość zakwalifikowania stosunku prawnego jako umowy o pracę"[421].

Nieodzownie z istnieniem stosunku pracy związana jest kwestia jego zakończenia. Z ustaniem zatrudnienia wiążą się dwa terminy ustawowe: rozwiązanie i wygaśnięcie stosunku pracy. Zdaniem J. Piątkowskiego „rozwiązanie jest pojęciem szerszym, bowiem obejmuje swym zakresem nie tylko czynności prawne stron (wypowiedzenie umowy itp.), ale także skutki, które wynikają dla stron stosunku pracy *ipso iure*, tj. z mocy prawa (wygaśnięcie stosunku pracy). Można więc powiedzieć, że każde wygaśnięcie stosunku pracy jest zarazem rozwiązaniem tego stosunku, lecz nie każde rozwiązanie jest wygaśnięciem stosunku pracy"[422]. Stosunek pracy, o czym ustawodawca zdecydował w art. 30 Kodeksu pracy, rozwiązuje się na mocy porozumienia stron, następnie przez oświadczenie jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem),

[418] J. Jaworski, *op. cit.*, s. 174.
[419] J. Stelina, *op. cit.*, Legalis.
[420] *Ibidem.*
[421] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1998 r., I PKN 416/98, Legalis nr 43771.
[422] J. Piątkowski, *op. cit.*, s. 212.

przez oświadczenie jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia) oraz z upływem czasu, na który była zawarta. Generalnie rozwiązanie umowy o pracę można podzielić na dwa sposoby, a mianowicie w drodze oświadczeń woli o rozwiązaniu umowy o pracę oraz w drodze wystąpienia zdarzenia, z którym umowa łączy ten skutek – upływ czasu. Jeden ze sposobów rozwiązania umowy o pracę został unormowany w art. 52 § 1 Kodeksu pracy. Doprecyzowując, we wskazanym artykule przepisy Kodeksu określają przyczyny rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. I tak w myśl art. 52 § 1 pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie, po pierwsze, ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych, po drugie w razie popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem oraz zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

W kontekście powyższego, przesłanką rozwiązania stosunku pracy, która może bezpośrednio dotyczyć zatrudnionego rzeczoznawcy majątkowego, jest zawiniona przez niego utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Oznacza to, że przypadku utraty przez rzeczoznawcę majątkowego uprawnień do wykonywania zawodu, pracodawca ma prawo zwolnić takiego rzeczoznawcę w trybie art. 52 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w razie zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Jednak, jak stwierdza Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 stycznia 2012 r.[423] prawidłowość rozwiązania umowy na podstawie tego przepisu wymaga oceny trzech okoliczności, a mianowicie, czy nastąpiła utrata uprawnień, czy utrata ta była zawiniona[424], a także, czy uprawniania były konieczne do wykonywania pracy na danym stanowisku. W tym samym wyroku Sąd przedstawił pogląd, że z literalnej wykładni użytego w art. 52 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy zwrotu „uprawnienia konieczne do wykonywania pracy

[423] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2012 r. , III PK 39/11, LEX nr 1163949.

[424] W wyroku z dnia 26 października 1984 r., I PRN 142/84 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w odniesieniu do przesłanki zawinionej utraty uprawnień chodzi o stwierdzenie skutków czynu w sferze uprawnień, polegające na pozbawieniu pracownika uprawnień przez określony organ, Legalis nr 24436.

na zajmowanym stanowisku" wynika, że chodzi o wszystkie sformalizowane (potwierdzone dokumentem) wymogi kwalifikacyjne, bez których wykonywanie pracy na określonym stanowisku jest niedopuszczalne. Uściślając, pozbawienie uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego może nastąpić w związku z orzeczeniem jednej z kar dyscyplinarnych wskazanych w art. 178 ust. 2 pkt 4a i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 178 ust. 1 rzeczoznawca majątkowy niewypełniający ustawowych obowiązków podlega odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej). Dodatkowo rzeczoznawca zatrudniony w ramach stosunku pracy ponosić będzie odpowiedzialność pracowniczą, a zatem zasadne jest odniesienie się do wzajemnych relacji tych dwóch rodzajów odpowiedzialności. W doktrynie odpowiedzialność pracownicza jest przedstawiana w ujęciu węższym lub szerszym. Jak podnosi J. Borowicz „(…) odpowiedzialność pracownicza w najszerszym ujęciu traktowana jest jako kompleksowa, międzygałęziowa instytucja prawna stanowiąca kategorię nadrzędną, obejmującą odpowiedzialność pracowniczą uregulowaną w prawie pracy i w przepisach innych gałęzi"[425]. Dodaje także, że, „(…) przepisy prawa pracy jako dotyczące pracownika – profesjonalisty również są w określonym zakresie przepisami dotyczącymi wykonywania zawodu (w tym przypadku w formie pracowniczej)" [426] . Według tego Autora pracownicy – profesjonaliści ponoszą w szczególności „(…) odpowiedzialność zawodowo – - dyscyplinarną za naruszenie przepisów dotyczących wykonywania zawodu oraz etyki zawodowej. (…) w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników objęte są nią zatem nie tylko przypadki zawinionego naruszenia obowiązków pracowniczych, ale także obowiązków dodatkowych, związanych z zachowaniem określonej postawy etycznej zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim. (…) Zachowania naruszające reguły etyczne mogą bowiem podlegać niezależnie negatywnej ocenie, zarówno jako delikty dyscyplinarne, jak i jako przewinienia zawodowe" [427] . Inny przedstawiciel doktryny podkreśla, że „szczegółowe reżimy odpowiedzialności - zawodowej i pracowniczej, stanowią kategorię odpowiedzialności dyscyplinarnej w ujęciu szerokim, której generalną podstawą są czyny godzące w dobro, godność danej służby publicznej, oraz godność danego zawodu" [428]. A zatem zatrudniony rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest

[425] J. Borowicz, *op. cit.*, 2020, s. 298i n.
[426] *Ibidem*.
[427] J. Borowicz, *op. cit.*, s. 307.
[428] W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 19.

wypełniać wynikające z umowy o pracę obowiązki, w tym obowiązki szczególne (dodatkowe) związane z profesjonalnym wykonywaniem rzeczoznawstwa majątkowego. Z kolei rzeczoznawca majątkowy niewypełniający obowiązków, o których mowa w art. 175 ust. 1 – 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podlega odpowiedzialności zawodowej, a uznając powyższe rozważania za zasadne, również odpowiedzialności pracowniczej. Reasumując, zakresem odpowiedzialności pracowniczej rzeczoznawcy majątkowego zatrudnionego w ramach stosunku pracy należy objąć jego odpowiedzialność zawodową.

Utrata koniecznych uprawnień do wykonywania pracy, będąca przyczyną rozwiązania stosunku pracy z rzeczoznawcą majątkowym w trybie art. 52 § 1 pkt 3 Kodeksu pracy może być także następstwem pozbawienia rzeczoznawcy uprawnień zawodowych na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, w przypadkach wskazanych w art. 178 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie:

- utraty zdolności do czynności prawnych,
- skazania za przestępstwa, o których mowa w art. 177 ust. 1 pkt 2,
- sądowego zakazu wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego,
- sądowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie szacowania nieruchomości.

Odnosząc się do przesłanki sądowego zakazu wykonywania zawodu należy skonstatować, że utrata przez pracownika wykonującego zawód rzeczoznawcy majątkowego prawa wykonywania zawodu jako uprawnienia koniecznego do wykonywania pracy na danym stanowisku, może być konsekwencją orzeczenia określonego w art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego środka karnego pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Na gruncie przepisów kodeksowych orzeczenie takiego zakazu ma charakter fakultatywnego prewencyjnego środka karnego. W myśl art. 41 § 1 Kodeksu karnego sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

5.2. Rzeczoznawca majątkowy jako pracownik sektora publicznego

Z zatrudnieniem w sektorze publicznym związane jest pojęcie służby publicznej, używane przez prawodawcę, choć normatywnie niezdefiniowane. Służba publiczna jest kanonem organizacyjnym administracji publicznej, której istotą jest działanie na rzecz dobra wspólnego poprzez urzeczywistnianie interesu publicznego (realizowanie interesów ponad jednostkowych), przez co można rozumieć działanie na rzecz szeroko pojmowanego państwa i jego obywateli. Na płaszczyźnie zatrudnienia w służbie publicznej status prawny pracowników służby publicznej jest odmienny w wielu aspektach od sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym. Dotyczy to przede wszystkim szczególnego charakteru działalności organów państwowych i związanych z nim obowiązków pracowniczych, jak również pełnienia funkcji o charakterze władczym[429]. Wśród poglądów przedstawicieli doktryny możemy odnaleźć wiele ujęć pojęcia służba publiczna. T. Kuczyński przyjmuje, że ujęcie służby publicznej łączy ją z zawodowym i odpłatnym wykonywaniem funkcji i zadań państwa [430]. E. Ura określa służbę publiczną jako sytuację osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, oraz wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz[431]. Z kolei P. Winczorek podkreśla, że służba publiczna obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej, np. w administracji rządowej i samorządowej oraz w instytucjach wykonujących zadania publiczne, np. w wojsku[432]. W. Sokolewicz wyraża pogląd, że służba publiczna to trwałe wykonywanie wszelkich zadań związanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych (powszechnych, masowych, powtarzalnych), a także (lub) działanie w interesie publicznym. Autor uważa, że przez służbę należy rozumieć trwałe powiązanie natury organizacyjnej lub tylko funkcjonalnej, najczęściej stosunkiem pracy z instytucją o charakterze publicznym[433]. Według J. Bocia w stosunku

[429] A. Górnicz-Mulcahy, *Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej*, Warszawa 2018, Legalis.
[430] T. Kuczyński, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, T. 11: *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, Legalis.
[431] E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 11.
[432] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 82.
[433] W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2009, s. 60.

służby publicznej pozostają te osoby, które pracują we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach. Takie ujęcie tej kwestii prowadzi do wniosku, że chodzi o te osoby, które w oparciu o istniejące zasady i formy nawiązania stosunku pracy (wybór, powołanie, mianowanie, umowa o pracę) stają się pracownikami umocowanymi do realizacji ustawowych zadań poszczególnych władz, określanymi w prawie urzędnikami, funkcjonariuszami, pracownikami administracji, urzędnikami służby cywilnej[434]. W doktrynie panuje jednak przekonanie, że stanowisko reprezentowane przez przywołanego Autora zawęża status służby publicznej do osób zatrudnionych wyłącznie na podstawie pracowniczego stosunku pracy, wyłączając funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych zatrudnionych na podstawie niepracowniczych stosunków służbowych[435]. Szersze rozumienie służby publicznej proponuje M. Jabłoński. Według tego autora pojęcie służby publicznej obejmuje osoby wykonujące funkcje publiczne w ramach określonego stosunku pracy charakteryzującego się określonymi cechami, np. trwałością zatrudnienia. Zalicza on także do tego grona osoby działające w interesie publicznym na podstawie dokonanego przez obywateli wyboru, to jest posłów, senatorów i członków organów stanowiących samorządu terytorialnego. Jak podnosi Autor, służba publiczna jest pojęciem zbiorczym właściwym dla wielu różnych pragmatyk służbowych (publicznoprawnych) oraz w coraz większym zakresie tych, które mają mieszany publiczno-zobowiązaniowy charakter i ustrojowych charakteryzujących wykonywanie pewnych obowiązków (funkcji publicznych) w interesie społecznym przez konkretne osoby poza klasycznym stosunkiem służbowym lub zatrudnienia[436] . Przyjąć można za zasadne określenie, że „(…) służba publiczna w ujęciu podmiotowym to służba w szeroko rozumianych organach władzy publicznej, która wymaga, aby udział w działalności instytucji publicznej miał charakter trwały, a stosunek danej osoby z instytucją publiczną – charakter pracowniczy lub *quasi* - pracowniczy, bez względu na formę jego nawiązania oraz na nazwę stanowiska. Osoby którym powierzono zadania należące do kategorii służby publicznej, charakteryzują się tym, że wykonują je w sposób niezależny, bezstronny i profesjonalny. Ponadto zadania te są czynione w sposób trwały (ciągły) i za wynagrodzeniem. Natomiast istotą służby publicznej jest zatem podejmowanie

[434] J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 112.
[435] T. Kuczyński, *op. cit*., Legalis.
[436] M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 635.

działań na rzecz szeroko pojmowanego państwa i jego obywateli oraz realizacja szeroko pojętego dobra wspólnego" [437] . Jednocześnie w judykaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym za służbę publiczną (obejmującą służbę państwową i służbę cywilną) uznaje się kadrę wykonującą zadania aparatu państwowego, w tym administracyjnego, na warunkach ustalonych jednostronnie przez państwo w ramach posiadającego cechę trwałości stosunku prawnego o publicznoprawnym charakterze, znamiennego daleko idącym podporządkowaniem urzędnika, wzmocnioną odpowiedzialnością i wyposażeniem w określone przywileje[438].

W kontekście powyższej analizy T. Kuczyński zauważa, że trudności z kwalifikacją oraz zakreśleniem granic określonych stosunków wchodzących w skład desygnatów poszczególnych służb (państwowej, publicznej, cywilnej) są symptomem szerszego zjawiska związanego z określeniem zakresu odniesienia tzw. prawa urzędniczego, stanowiącego w tradycyjnej nauce administracji utożsamiającej pojęcie służby państwowej lub publicznej z administracją państwową, pierwowzór oraz podstawę kreowania pojęcia stosunku służby[439]. Z kolei J. Stelina podkreśla się, że są trzy ujęcia prawa urzędniczego. Według Autora w najszerszym rozumieniu prawo urzędnicze obejmuje ogół osób zatrudnionych w sferze państwowej niezależnie od rodzaju zadań wykonywanych przez daną jednostkę. W tym znaczeniu za urzędników należy uznać zarówno pracowników urzędów administracji publicznej, funkcjonariuszy publicznych (policjanci, żołnierze i inni funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych), jak również innych pracowników państwowych (przykładowo nauczyciele). Drugie, a zarazem węższe znaczenie prawa urzędniczego, dotyczy osób zatrudnionych w jednostkach wykonujących funkcje publiczne. Obejmowałoby ono osoby zatrudnione w urzędach publicznych w charakterze urzędników *sensu stricto* i osoby pełniące służbę państwową, tj. osoby piastujące funkcję organów władzy państwowej, sędziwie, prokuratorzy, funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. W najwęższym znaczeniu „prawo urzędnicze należałoby łączyć jedynie z zatrudnieniem osób na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej (członkowie korpusu służby cywilnej i służby zagranicznej), samorządowej (urzędnicy samorządowi) oraz w pozostałych urzędach państwowych (urzędnicy państwowi pozostający poza

[437] A. Górnicz-Mulcahy, *op. cit.*, Legalis.
[438] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, Legalis nr 54114.
[439] T. Kuczyński, *op.cit.*, Legalis.

korpusem służby cywilnej)" [440]. Za wąskim rozumieniem definiowaniem prawa urzędniczego opowiadają się inni przedstawiciele doktryny[441].

W ramach służby publicznej mogą występować różnego rodzaju stosunki pracy, na mocy których wykonywane są zadania publicznoprawne. Zgodzić się trzeba z K. Wojtczak, która twierdzi, że w ramach pracy zależnej mogą być wykonywane zawody na podstawie prywatnoprawnego stosunku pracy, jak i na podstawie publicznoprawnego stosunku służbowego[442]. Kodeks pracy to przecież nie jedyny akt regulujący treść stosunków pracy. Niektóre kategorie pracowniczych stosunków pracy są regulowane w sposób swoisty odrębnymi ustawami. W takich przypadkach, dla określenia przepisów regulujących prawa i obowiązki stron stosunku pracy stosuje się zasadę, że przepis szczególny uchyla działanie przepisu ogólnego (*lex specialis derogat legi generali*). Zasadą jest więc pierwszeństwo przepisów szczególnych. Przepisy Kodeksu pracy pełnią rolę posiłkową, a więc stosuje się je w obszarach, w których nie ma odrębnej regulacji przepisów szczególnych albo, gdy taka odrębna regulacja wprawdzie istnieje, ale nie jest w pełni wyczerpująca. Zgodnie z art. 5 Kodeksu pracy w przypadku, gdy stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie uregulowanym tymi przepisami. Natomiast z art. 300 Kodeksu pracy wynika, że w sprawach nieuregulowanych w tym Kodeksie znajdują posiłkowo zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Tak dzieje się również w przypadku tzw. pragmatyk. Odstępstwo od zasady pierwszeństwa pragmatyk przed przepisami Kodeksu pracy jest dopuszczalne w przypadku, gdy dana sprawa nie została w ustawie szczególnej uregulowana wyczerpująco lub przepisy ustawy szczególnej wyłączają stosowanie Kodeksu pracy wyłącznie w pewnym zakresie. W takich przypadkach wielokrotnie pozostaje kwestią ocenną, czy szczególne rozwiązania prawne są wyczerpujące[443].

---

[440] J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy… op. cit.*, Legalis.
[441] E. Ura, *op. cit.*, s. 19 i n.
[442] K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja… op. cit.*, s. 193.
[443] Za przykład posłużyć może wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2003 r., w którym Sąd rozważał problem, czy do wypowiedzenia stosunku pracy nauczyciela mianowanego na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 3 Karty Nauczyciela stosuje się tryb konsultacji określony w art. 38 Kodeksu pracy jako ochronę przed rozwiązaniem stosunku pracy w okresie niezdolności do pracy z powodu choroby (art. 41 Kodeksu pracy). W uzasadnieniu Sąd zwrócił uwagę, że przepisy Karty Nauczyciela nie regulują kwestii współdziałania pracodawcy ze związkiem zawodowym w tej sferze, ani nie wyłączają odpowiednich przepisów Kodeksu pracy, w tym art. 38 tej ustawy. Nie zawierają one również wyłączenia art. 41 Kodeksu pracy. Wyłączenia wskazanych przepisów nie należy także wywodzić z art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela. Według Sądu sformułowane w pkt. 2 tego przepisu przesłanki rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem mianowanym mają charakter ocenny. Wobec tego Sąd Najwyższy uznał, że zawarta w Karcie Nauczyciela regulacja trybu wypowiedzenia stosunku pracy

Pragmatyki to akty prawne (ustawy) regulujące w sposób szczególny stosunek pracy różnych grup zawodowych, nazywane: służbowymi lub pracowniczymi. Szczególną cechą charakteryzującą pragmatyki służbowe jest typowy dla prawa publicznego charakter norm prawnych w nich zawartych. Normy te mają bowiem charakter bezwzględnie obowiązujący, a więc wykluczający dopuszczalność kształtowania treści stosunków służbowych w drodze wzajemnych uzgodnień pomiędzy stronami[444]. Inaczej niż w przypadku pragmatyk służbowych przedstawia się sytuacja w zakresie pragmatyk pracowniczych (z elementami służby)[445]. Normy pragmatyk pracowniczych, odmiennie niż w przypadku pragmatyk służbowych, nie mają charakteru imperatywnego. Jak podnosi J. Stelina na gruncie pragmatyk pracowniczych „(…) dekodowane z zawartych w nich przepisów normy prawne mają co do zasady charakter semidyspozytywny. W praktyce jednak niezmiernie rzadko dochodzi w sferze publicznej do kształtowania treści stosunków pracy w sposób odmienny niż wynikający z treści norm prawnych. Semidyspozytywność norm pragmatycznych nie oznacza bowiem, że kierownicy urzędów i innych jednostek są zwolnieni z rygorów dyscypliny budżetowej. Dlatego uzgodnienia poczynione pomiędzy pracownikami zatrudnionymi w sferze publicznej a kierownikami poszczególnych jednostek organizacyjnych, odbiegające od treści norm prawnych zawartych w pragmatykach pracowniczych muszą być oceniane w dwóch autonomicznych płaszczyznach”[446]. Pragmatyki pracownicze są aktami normatywnymi regulującymi przede wszystkim stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach należących do tzw. sfery budżetowej (publicznej), co dotyczy, na przykład: pracowników urzędów państwowych[447], pracowników samorządowych[448], urzędników służby cywilnej[449]. Zwyczajowo niektóre z tych aktów prawnych mogą nosić inne nazwy, jak na przykład pragmatyki urzędnicze.

---

z nauczycielem mianowanym nie jest wyczerpująca i na podstawie art. 5 Kodeksu pracy i regulacji zawartej w art. 91c Karty Nauczyciela, stosuje się tryb konsultacji określony w art. 38 Kodeksu pracy, jak również ochronę szczególną przed rozwiązaniem stosunku pracy w okresie niezdolności do pracy z powodu choroby (art. 41 Kodeksu pracy); I PK 519/02, OSNP 2004, Nr 19, poz. 337.

[444] J. Stelina, [w:] *System prawa administracyjnego… op. cit.*, Legalis.

[445] T. Kuczyński wyróżnia trzy grupy pragmatyk pracowniczych, stosując kryterium nasycenia danego stosunku pracy elementami służbowymi: stosunki służbowo – pracownicze, stosunki pracowniczo – - służbowe, stosunki pracy z elementami służbowymi; T. Kuczyński, *op. cit.*, Legalis.

[446] J. Stelina, [w:] *System prawa administracyjnego… op. cit.*, Legalis.

[447] Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 765).

[448] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 530 ze zm.).

[449] Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.).

Omawianym pragmatykom pracowniczym podlegać może tytułowy rzeczoznawca majątkowy jako pracownik sektora publicznego, a mianowicie zatrudniony na stanowiskach urzędniczych w organach administracji rządowej, samorządowej, czy w urzędach państwowych. Na płaszczyźnie stosunku zatrudnienia, stosownie do zajmowanego przez rzeczoznawcę stanowiska, będzie on pracownikiem urzędu administracji publicznej szczebla samorządowego lub państwowego, a jego stosunek pracy będzie podlegał regulacjom stosownych pragmatyk pracowniczych, które regulują w sposób szczególny stosunek pracy.

Bez wątpienia, do zadań wykonywanych przez rzeczoznawcę majątkowego zatrudnionego na danym stanowisku urzędniczym, będzie należeć sporządzanie opinii o wartości nieruchomości. Należałoby zatem rozważyć, jaki charakter prawny będzie miał operat sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, będącego pracownikiem urzędu administracji publicznej [450], a przede wszystkim, czy należy uznać go za dokument urzędowy. Postępowanie przed organami administracji publicznej normuje Kodeks postępowania administracyjnego. W art. 1 ustawodawca określił przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania tego aktu prawnego. A zatem ocena posiadania przymiotu „urzędowości" przez operat szacunkowy powinna być dokonywana według regulacji kodeksowych[451].

W powyższym kontekście trzeba zaznaczyć, że w myśl art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Wprawdzie przepis art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego nie wspomina o środku dowodowym w postaci ekspertyzy, jednak w myśl art. 67 § 2 pkt 3 organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej. A zatem środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym może być wzmiankowana ekspertyza, a takim przedstawicielem może być rzeczoznawca majątkowy, uprawniony do sporządzania opinii o wartości nieruchomości. Brzmienie przepisu art. 75 § 1

[450] Pojęcie urzędu używane jest przede wszystkim w kontekście aparatu pomocniczego organu administracji publicznej, a zatem oznacza zespół osób związany z organem i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań.

[451] W przypadku postępowania podatkowego operat szacunkowy należałoby rozpatrywać w kontekście art. 194 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

Kodeksu wskazuje na istnienie w procedurze administracyjnej otwartego katalogu środków dowodowych. Dopuszczalne jest zatem wykorzystanie w postępowaniu administracyjnym także nienazwanych (nieuregulowanych w kodeksie) środków dowodowych. Organ administracji publicznej ma obowiązek dopuszczenia jako dowodu innych środków dowodowych niewymienionych w Kodeksie. Poza tym przyjmuje się zasadę równej mocy środków dowodowych, a więc nie wprowadza się ograniczeń co do środków dowodowych, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu[452].

Z kolei zgodnie z art. 76 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia dokumentu, a tym samym pojęcia dokumentu urzędowego. Z pojęciem tym można się zetknąć analizując treść innych aktów normatywnych. Tytułem przykładu można przywołać definicję dokumentu urzędowego znajdującą się w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, według której dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy"[453]. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał w kontekście przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, że „(…) o uprawnieniu do wglądu jedynie do dokumentów urzędowych, rozumianych jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, mówi art. 3 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z tego względu ten przepis nie może być podstawą udostępnienia operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, gdyż rzeczoznawca majątkowy nie jest funkcjonariuszem publicznym (art. 115 § 13 KK). (…) Wyceny (…) są konieczne do wykonywania zadań publicznych przez organy władzy publicznej powołane do gospodarowania mieniem publicznym. Fakt ten przesądza o uznaniu ich

[452] H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 550.
[453] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

za materiały urzędowe w rozumieniu art. 4 pkt 2 Prawa autorskiego”[454]. W kontekście powyższego można zatem postawić tezę, że w przypadku sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego będącego funkcjonariuszem publicznym, należałoby go uznać za dokument urzędowy w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pomimo braku definicji legalnej, na mocy regulacji kodeksowych dokument urzędowy korzysta ze zwiększonej mocy dowodowej, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Korzysta także z domniemania prawdziwości, w tym znaczeniu, że pochodzi od organu, który go wystawił. W piśmiennictwie przyjmuje się, że „(…) aby dokument korzystał z powyższych domniemań, muszą być spełnione następujące przesłanki[455]: dokument musi być sporządzony przez powołany do tego organ państwowy lub organ jednostki organizacyjnej albo inny podmiot, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4, dokument musi być sporządzony w formie prawem przepisanej oraz organ powinien sporządzić dokument w zakresie swego działania”. Cechą dokumentu urzędowego jest formalna i materialna moc dowodowa. Jak podnosi D. Felcenbloben „(…) Formalna (zewnętrzna) moc dowodowa dokumentu wynika z tego, że został on wydany przez osobę uprawnioną i został skierowany na zewnątrz w celu wywołania pożądanego skutku. Materialna (wewnętrzna) moc dowodowa jest z kolei związana z treścią samego dokumentu i dotyczy znaczenia oraz skuteczności prawnej oświadczenia zawartego w dokumencie i jego komunikatywności w kontekście postępowania dowodowego”[456]. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny odnosi się do mocy dowodowej dokumentu urzędowego w następujący sposób: „Dokumentom urzędowym Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje zwiększoną moc w zakresie tego co zostało w nich urzędowo stwierdzone, w sytuacji gdy zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki: dokumenty sporządzono w przepisanej formie oraz dokumenty sporządziły powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania (rzeczowym, miejscowym, instancyjnym). Nadana przez ustawodawcę moc dowodowa dokumentu to: moc formalna, dotycząca tego, że wystawca dokumentu rzeczywiście "zaświadczył urzędowo", oraz moc materialna, która dotyczy znaczenia, skuteczności prawnej

[454] Wyrok Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 897/05, Legalis nr 82762.
[455] H. Knysiak-Sudyka, *op. cit.*, s. 550.
[456] D. Felcenbloben, *Zasady udostępniania danych z katastru nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 9, s. 26 i n.

zawartego w dokumencie zaświadczenia, jego relewantności z punktu widzenia tematu dowodowego.

Ponadto dokumenty urzędowe korzystają z dwojakiego rodzaju domniemań: domniemania prawdziwości, tzn., że dokument pochodzi od organu, który go wystawił, a także z domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 76 § 3 przyjmuje, iż domniemanie to może być obalone jedynie przez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu. Pomimo, że dokument urzędowy korzysta ze zwiększonej mocy dowodowej, art. 76 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko treści takiego dokumentu, celem obalenia domniemania zgodności z prawdą zawartego w nim oświadczenia. Ponadto stosownie do regulacji kodeksowej, dokument urzędowy musi być sporządzony przez powołany do tego organ państwowy, musi byś sporządzony w formie prawem przepisanej i w zakresie działania organu.

Uznanie operatu szacunkowego za dokument urzędowy wymaga zatem spełnienia powyżej przytoczonych warunków. Słuszna wydaje się teza, że spełnienie wyłącznie wszystkich powyższych przesłanek, pozwala uznać operat szacunkowy za dokument urzędowy w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem tylko w przypadku sporządzenia operatu przez powołany organ państwowy, w formie prawem przepisanej i w zakresie działania organu, zyska on charakter dokumentu urzędowego.

Zasady sporządzania operatu szacunkowego (opinii o wartości nieruchomości) reguluje rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatów szacunkowych. W rozdziale 4 tego aktu opisano sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego. Stosownie do § 55 ust. 1 operat powinien zawierać informacje niezbędne przy wykonywaniu wyceny nieruchomości, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego. W operacie powinno przedstawić się sposób dokonania wyceny nieruchomości oraz stosowne klauzule wskazujące na szczególne okoliczności dotyczące wyceny, o czym mowa w § 56 ust. 1 i 3 rozporządzenia. A zatem operat szacunkowy musi być sporządzony zgodnie z regułami wskazanymi w przytoczonym akcie normatywnym. W innym przypadku opinia o wartości nieruchomości nie zyska przymiotu operatu. Wyłącznie sporządzenie operatu szacunkowego zgodnie z zasadami opisanymi w rozporządzeniu w sprawie

wyceny nieruchomości i sporządzania operatów szacunkowych, pozwoli uznać, że została spełniona przesłanka „sporządzenia dokumentu w formie prawem przepisanej". Kolejną przesłanką wymagająca spełnienia, a zarazem pozwalającą uznać operat za dokument urzędowy, jest sporządzenie tej opinii przez powołany organ państwowy i w zakresie jego działania. Definicja organów zamieszczona w Kodeksie postępowania administracyjnego obejmuje swoim zakresem organy w sensie ustrojowym oraz funkcjonalnym. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego[457], jak i doktrynie. Jak podkreśla K. Klonowski „tak szerokie pojęcie organu administracji publicznej może być wykorzystywane wyłącznie na gruncie k.p.a. (…) zarówno w ujęciu procesowym, jak i materialnoprawnym niezbędne jest odróżnienie organu od urzędu tego organu, rozumianego (…) jako zorganizowany zespół osób przydanych organowi do pomocy w wykonywaniu jego kompetencji. Organ stosuje przepisy kodeksu na podstawie i w granicach przypisanych mu kompetencji, zaś urząd, a dokładnie jego substrat osobowy - do podejmowania konkretnych czynności powierzonych przez piastuna organu w drodze pełnomocnictwa w ramach tych kompetencji i w imieniu organu"[458]. A zatem rzeczoznawca majątkowy zatrudniony w urzędzie administracji publicznej będzie podejmował czynności w ramach kompetencji organu administracyjnego, przez które należy rozumieć „(…) zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo, a z reguły również obowiązek działania"[459]. Ogólne pojęcie kompetencji należy utożsamiać „(…) z upoważnieniem do dokonywania określonych czynności czy możliwością narzucenia swej woli, innemu podmiotowi. W sensie ustrojowego prawa administracyjnego termin »kompetencje« oznacza zespół normatywnie określonych praw, a zarazem obowiązków organu administracji publicznej, ze wskazaniem na określone formy działania. Stąd też pojęcie »kompetencje« na ogół łączy się z określeniem »administracyjne«. Wśród norm kompetencyjnych wyróżnić możemy ogólne normy kompetencyjne określone w regulacji prawnoustrojowej, stanowiące rzeczywistą i wyłączną podstawę działań (czynności) zewnętrznych oraz normy kompetencyjne *sensu stricto* wynikające z prawa

[457] Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 lipca 1992 r. III AZP 9/92 wskazuje, że przez organy administrujące należy rozumieć „organy, które powołane zostały wprawdzie do pełnienia różnych funkcji, kwalifikowanych do różnych kategorii działalności publicznej, ale które mają także kompetencje w sferze realizacji funkcji administracyjnych i w tym zakresie działają na podstawie norm prawa administracyjnego"; Legalis nr 27768.

[458] K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 39.

materialnego (ustaw szczegółowych). Z innej perspektywy zaś, normy uprawniające do konkretyzowania prawa i normy konkretyzowane czy normy dające w ramach reguł kolizyjnych kompetencję ogólną (zbiorczą) i ściśle wyznaczoną prawnie, na zasadzie szczególnego upoważnienia, kompetencję szczegółową”[460]. Przepisy kompetencyjne zamieszczone są najczęściej w przepisach ustaw regulujących poszczególne dziedziny administracji publicznej. Kompetencje należy odróżnić od zakresu działania organu, wskazującego, jakimi sprawami ma zajmować się dany organ, o którym stanowi się zwykle w przepisach prawa tworzących określony organ. Zdecydowanie pojęciem najszerszym pozostaje „zakres działania”, przez który należy rozumieć zarówno zadania publiczne (rzeczowy zakres działania), jak i kompetencje administracyjne (kompetencyjny zakres działania) . Jest to „prawny zakres działania”. W wyniku repartycji zadań publicznych w formach zarządzeń, statutów, regulaminów organizacyjnych, czy indywidualnych pełnomocnictw może powstać bowiem „faktyczny zakres działania”[461].

Wskazując argumenty przemawiające za uznaniem operatu szacunkowego za dokument urzędowy, należy przytoczyć stanowisko judykatury odnoszące się wprawdzie do charakteru prawnego operatu geodezyjnego, ale mogące wzmocnić powyższą argumentację. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny rozważając istotę operatu sporządzonego przez uprawnionego geodetę uznał, że taki operat ma charakter dokumentu urzędowego. Jednocześnie sąd wskazał, że w myśl art. 76 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu urzędowego[462]. Podobnie w innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że „operat techniczny, sporządzony przez upoważnionego funkcjonariusza publicznego – geodetę, korzysta - jako dokument urzędowy - z domniemania prawdziwości zawartych w nim oświadczeń i zapisów, w tym także oświadczeń woli o charakterze cywilnoprawnym. Zgodnie bowiem z art. 76 § 1 i 2 dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, a także przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa

[459] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 239.
[460] J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea”, T. 1, 2008, s. 111.
[461] *Ibidem*, s. 112.
[462] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 r., II OSK 2399/10, Legalis nr 778218.

lub porozumienia spraw, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”[463]. Można dostrzec pewną analogię w przypadku wykonywania zawodu geodety, jak i rzeczoznawcy majątkowego. W obu przypadkach przedstawiciele tych profesji muszą przecież legitymować się uprawnieniami zawodowymi. Zatem *per analogiam* można byłoby uznać, że operat szacunkowy, sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, będącego pracownikiem urzędu administracji publicznej, będzie posiadał przymiot dokumentu urzędowego, po spełnieniu przesłanek warunkujących uznanie go za takowy, określonych w art. 76 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Celem dopełnienia rozważań w tym zakresie przytoczyć trzeba pogląd S. Kalus, która twierdzi, że „(…) niewątpliwie (…) operat szacunkowy stanowi dokument, i to nawet w rozumieniu przepisów karnych (art. 115 § 14 k.k.), jeżeli przyjąć, że dokumentem jest każdy przedmiot, który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód okoliczności mającej znaczenie prawne. Skoro zatem operat szacunkowy stanowi dowód, iż opisana w nim nieruchomość ma określoną wartość, a z kolei wartość ta jest podstawą określenia, na przykład, ceny, należy zatem przyjąć, że taki operat jest dokumentem. Powstaje jednak problem, czy można uznać go za dokument urzędowy. Ocena przymiotu »urzędowości« może wynikać z art. 244 k.p.c. i odpowiadającego mu art. 76 k.p.a. (…) przy czym przepis ten stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zakresie poruczonych im przez ustawę spraw z dziedziny administracji państwowej. Dokument urzędowy zatem musi pochodzić od organu urzędowego, podczas gdy rzeczoznawca na pewno nie jest organem urzędowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że dokumenty pochodzące od organizacji zawodowych rzeczoznawców, oraz Polska Federacja Rzeczoznawców Majątkowych mają charakter dokumentów urzędowych, lecz nie są one uprawnione do dokonywania wycen i sporządzania operatów szacunkowych. Nie przeczy to ocenie operatu jako dokumentu, lecz raczej urzędowemu jego charakterowi”[464]. Jednocześnie S. Kalus wskazuje, że poprzez fakt przywiązywanego do zawodu rzeczoznawcy majątkowego zaufania publicznego jego działalność jest zbliżona do działalności

[463] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2006 r., I OSK 1331/05, Legalis nr 2201729.
[464] S. Kalus, *Pozycja prawna … op. cit.*, s. 108.

notariusza[465]. A z kolei czynności notarialne, dokonane przez notariusza zgodnie z prawem, mają charakter dokumentu urzędowego, co przewiduje art. 2 § 2 ustawy - Prawo o notariacie.

Konkludując, operat szacunkowy, sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, będącego pracownikiem urzędu administracji publicznej, będzie posiadał przymiot dokumentu urzędowego, z tym zastrzeżeniem, że zostaną spełnione przesłanki określone w art. 76 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Odmiennie natomiast będzie kształtowała się sytuacja w przypadku sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, będącego pracownikiem sektora prywatnego, a niebędącego pracownikiem urzędu administracji publicznej i niedziałającego w ramach kompetencji organu. Bezdyskusyjne jest, że taki rzeczoznawca, chcąc sporządzać opinie o wartości nieruchomości, musi legitymować się stosownymi uprawnieniami. Opinii wydanej przez pracownika zatrudnionego w sektorze prywatnym nie można uznać jednak za dokument urzędowy, korzystający w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym ze zwiększonej mocy dowodowej. Taki operat nie pochodzi bowiem od organu administracji publicznej.

5.3. Kierownictwo pracodawcy a samodzielność rzeczoznawcy majątkowego

W myśl art. 22 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

Jedną z najważniejszych cech charakteryzujących pracę świadczoną w ramach stosunku pracy jest właśnie podporządkowanie. Należy więc przyjąć, że zobowiązanie się pracownika do wykonywania pracy podporządkowanej oznacza poddanie się przez niego kierownictwu pracodawcy. Granice owego kierownictwa zakreśla umówiony rodzaj pracy, a zarazem jest one określane jako podporządkowanie organizacyjne[466]. Według Sądu Najwyższego zbyt wąskie określenie przedmiotu zobowiązania wyklucza podporządkowanie, a tym samym pracowniczy charakter

[465] Pogląd taki wydaje się dość kontrowersyjny, choćby ze względu na fakt, że akt notarialny podlega stwierdzeniu nieważności, a operat szacunkowy nie może być z obrotu prawnego wyeliminowany.
[466] J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy… op. cit.*, Legalis.

danego zatrudnienia. W jednym z wyroków tenże Sąd wyraził pogląd, że „wykonywanie przez grupę osób konkretnych czynności (…) na podstawie porozumienia zawartego przez zleceniodawcę wyłącznie z organizatorem tej grupy, bez określenia przez zlecającego pracę zakresu obowiązków każdego z członków zespołu oraz ich indywidualnego wynagrodzenia i bez dokładnego określenia miejsca i czasu realizacji powierzonego zadania, nie ma cech właściwych dla stosunku pracy. Wykonywanie zleconych czynności pod nadzorem kierownika budowy nie przesądza o świadczeniu pracy w ramach podporządkowania pracowniczego"[467].

Termin „kierownictwo pracodawcy" jest terminem języka prawnego od roku 1996, kiedy to na mocy nowelizacji[468] Kodeksu pracy wprowadzono do definicji legalnej stosunku pracy kryterium wykonywania pracy „pod kierownictwem pracodawcy", co stanowiło potwierdzenie w tym zakresie ugruntowanego wcześniej w nauce prawa poglądu[469]. Doprecyzowaniem znaczenia tego terminu zajmuje się nauka prawa pracy, co powoduje, że jest on różnie interpretowany. Wydaje się jednak, że wspólnym elementem przedstawianych w nauce znaczeń terminu „kierownictwo" jest kompetencja podmiotu zatrudniającego do wydawania pracownikowi wiążących poleceń dotyczących pracy.

Zasadniczo przyjmuje się, że kierownictwo pracodawcy wyraża się w trzech podstawowych sferach, a pracodawca może konkretyzować rodzaj pracy i w jego ramach dysponować wykonywaniem obowiązków przez pracownika w zakresie: miejsca, czasu, sposobu wykonywania pracy. Sformułowanie zawarte w art. 22 § 1 Kodeksu pracy o "miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę" należy rozumieć jako dookreślenie kierownictwa pracodawcy, a nie uprawnienie do swobodnego decydowania o miejscu i czasie wykonywania pracy. Te elementy wynikają bowiem zarówno z treści umowy o pracę, jak i z obowiązujących pracodawcę regulacji porządkowych (np. regulaminu pracy), a zatem nie mogą stanowić sfery wyłącznych kompetencji podmiotu zatrudniającego[470]. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że „(…) pracownik zostaje w stosunku pracy zobowiązany do wykonywania pracy podporządkowanej (…), a zatem ma obowiązek wykonywać pracę pod kierownictwem

[467] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1998 r., I PKN 517/98, Legalis nr 43814.
[468] Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.
[469] T. Duraj, *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania – wybrane problemy prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", 2011, t. LXXXIII, s. 43.
[470] J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy… op. cit.*, Legalis.

pracodawcy i w sposób przez niego określony. Nie należy do jego roli decydowanie o racjonalności działań, których podjęcie poleca mu pracodawca. Powinien także powstrzymywać się od zachowań, które utrudniają współpracę w ramach zespołu, w którym przyszło mu wykonywać obowiązki"[471].

Właśnie istotą pracy umówionej jest możliwość konkretyzowania pracownikowi jego obowiązków zawodowych, w szczególności określania czynności objętych uzgodnionym rodzajem pracy. Umowne podporządkowanie zakłada występowanie w stosunku pracy podmiotu wykonawczego (podwładny) oraz podmiotu decyzyjnego (przełożony). Zakres pracy podporządkowanej umownie określa umowa o pracę bądź inny akt, na podstawie którego powstaje stosunek pracy. Pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonej rodzajowo, a przez „(…) rodzaj pracy należy rozumieć zbiorcze określenie zespołu pokrewnych czynności, najczęściej przez wskazanie stanowiska lub zawodu. Ten zaś dzięki temu uzyskuje prawo do konkretyzowania ogólnie ujętego przedmiotu zobowiązania pracowniczego, a instrumentem tej konkretyzacji są właśnie polecenia"[472]. Prawo do wydawania przez pracodawcę poleceń podwładnemu jest koniecznym elementem treści stosunku pracy, wchodzi bowiem w skład przyjętej konstrukcji przedmiotu zobowiązania pracowniczego[473]. Nawiązując stosunek pracy, pracownik wyraża zgodę na wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Powinien on uznać swoją podległość względem pracodawcy w procesie pracy, którego jednym z przejawów, jest właśnie obowiązek podporządkowania się poleceniom przełożonego. Pracownik jest zobowiązany wykonywać takie polecenia, które mieszczą się w granicach zakreślonych umową, z wyjątkiem sytuacji wskazanych w konkretnych przepisach prawa. W tym wyraża się dyspozycyjność pracownika. W ramach wyznaczonych określonym rodzajem pracy, pracownik oddaje się do dyspozycji pracodawcy[474], a istotą kierownictwa pracodawcy jest prawo wydawania pracownikowi poleceń.

Poza sumiennym i starannym wykonywaniem pracy, obowiązkiem pracownika jest właśnie stosowanie się do poleceń pracodawcy, czy też działającego z jego upoważnienia przełożonego. Polecenia te powinny dotyczyć umówionej pracy i nie

[471] Wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I PK 187/13, Legalis nr 994493.
[472] *Ibidem*.
[473] Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 1997 r., I PKN 89/97 jednoznacznie stwierdził, że „(…) brak obowiązku wykonywania poleceń przemawia przeciwko możliwości uznania stosunku prawnego za stosunek pracy z art. 22 § k. p."; Legalis nr 30951.
[474] J. Piątkowski, *op. cit.*, s. 26.

mogą być sprzeczne z prawem. W myśl art. 100 § 1 Kodeksu pracy pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. A zatem pracownik zobowiązany jest stosować się do tych poleceń, które spełniają łącznie trzy przesłanki: dotyczą umówionej pracy, nie są sprzeczne z przepisami prawa, nie są sprzeczne z umową o pracę. Pracownik zobligowany jest wykonać te polecenia pracodawcy (przełożonego), które szczegółowo wskazują mu oczekiwany przez pracodawcę sposób wykonywania pracy[475]. Oceniając, czy wydane przez pracodawcę polecenie spełnia powyższe kryteria, należy dokonać analizy, czy nastąpiło doprecyzowanie wykonywanych przez pracownika obowiązków. Potwierdza to w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, który wskazuje, że pracodawca powinien poinformować pracownika o jego obowiązkach, gdy istnieje uzasadniona niepewność co do ich zakresu. W przeciwnym razie, naruszenie przez pracownika jego obowiązków nie może być zakwalifikowane jako podstawa rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika[476]. Pracownik nie ma samodzielności w określaniu bieżących zadań, ponieważ to należy do sfery pracodawcy organizującego proces pracy[477].

Zasadniczo polecenia pracodawcy mogą dotyczyć wyłącznie pracy, do wykonywania której zobowiązał się pracownik, choć Kodeks pracy przewiduje w tym zakresie pewne wyjątki, doprecyzowane w art. 81 § 3 i art. 42 § 4[478]. Ponadto pracownik ma prawo krytycznie odnieść się do poleceń przełożonego, czy też działań pracodawcy[479]. Ugruntowana w tym zakresie linia orzecznicza wskazuje, że krytyka ta powinna być otwarta, uzasadniona i wyrażona we właściwej formie. Decydując się na krytykę, pracownik nie powinien kreować konfliktu z pracodawcą, szczególnie poprzez odmowę wykonania poleceń pracodawcy[480]. Odmowa wykonania zgodnego

[475] W wyroku z 6 września 1990 r. Sąd Najwyższy stwierdza, że „(…) pracownik jest obowiązany stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy (...). Nie narusza tego obowiązku pracownik, który odmawia zdjęcia krzyża wiszącego w zakładzie służby zdrowia"; I PRN 38/90,Legalis nr 27028.
[476] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2013 r., II PK 337/12, Legalis nr 787583.
[477] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2016 r., II PK 352/14, Legalis nr 1421837.
[478] W trybie polecenia służbowego nie można zmienić pracownikowi rodzaju umówionej pracy (art. 29 § 1 pkt 1 i art. 100 § 1 w zw. z art. 42 Kodeksu pracy), gdyż działanie to mogłoby mieć na celu obejście procedury wypowiedzenia zmieniającego, co potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r.; II PK 216/11, Legalis nr 507155.
[479] Wyrok Sądu najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I PK 187/13, Legalis nr 994493.
[480] Wyrok Sądu najwyższego z dnia 2 września 1982 r. , I PR 78/82, Legalis nr 23286; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I PKN 11/00, Legalis nr 52386; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2014 r., I PK 187/13, Legalis nr 994493.

z prawem polecenia służbowego jest w orzecznictwie uznawana za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, tym samym może stanowić samodzielną przyczynę rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. W takim przypadku nie ma konieczności wcześniejszego stosowania kar porządkowych[481]. Nie każde jednak niezastosowanie się do poleceń służbowych może być kwalifikowane jako poważne uchybienie wzmiankowanemu obowiązkowi pracowniczemu, szczególnie w przypadku, gdy nie jest spowodowane złą wolą pracownika[482]. Jak zauważa Sąd Najwyższy „(…) przekroczenie przez pracownika dopuszczalnych granic krytyki poczynań pracodawcy, określającego cele i metody ich osiągania w ramach prowadzonej przez niego działalności, może stanowić uzasadnienie wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony"[483].

Pomimo istnienia obowiązku wykonywania poleceń pracodawcy, zatrudniony nie jest zobowiązany do wykonywania poleceń przełożonych, które pomimo, że dotyczą wskazanego w umowie rodzaju pracy, są sprzeczne z ustalonymi w umowie warunkami jej wykonywania. Osoba wykonująca pracę nie musi także realizować poleceń niemożliwych do spełnienia. Tego typu polecenia są nieważne z mocy prawa w myśl zasady *impossibilium nulla obligatio est* ujętej w art. 387 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy. Podkreślić należy, że pracownik ma obowiązek wykonywać tylko takie polecenia, które nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę, o czym przesądza art. 100 § 1 Kodeksu pracy. Uprawnienia kierownicze zagwarantowane podmiotowi zatrudniającemu w ramach stosunku pracy nie mają charakteru absolutnego, a ustawodawca konkretyzuje granice ich stosowania. W doktrynie prawa pracy powszechnie przyjmuje się, iż zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustalenia tych granic należy przypisać regulacji zawartej w art. 100 § 1 Kodeksu pracy[484]. Z przedmiotowego unormowania wyprowadza się słuszny wniosek, iż najważniejszymi granicami uprawnień kierowniczych pracodawcy w procesie pracy są przepisy obowiązującego prawa oraz umowa o pracę lub inny akt kreujący stosunek pracy. Wśród granic uprawnień kierowniczych pracodawcy wymienia się także klauzule zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem oraz zasadami współżycia społecznego, wynikające z art. 8 Kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem nie można

[481] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1997 r., I PKN 211/97, Legalis nr 31354.
[482] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2014 r., I PK 42/14, Legalis nr 1092033.
[483] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1997 r., I PKN 433/97, Legalis nr 32047.
[484] T. Duraj, *Granice uprawnień kierowniczych w pracodawcy w stosunku pracy*, „Zeszyty prawnicze, 2013, T. 13, Nr 2, s. 105.

czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego[485]. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

W art. 100 Kodeksu pracy ustawodawca określił katalog podstawowych obowiązków pracownika. Jednocześnie wynika z niego, że pracownik nie musi stosować się do niezgodnych z przepisami prawa poleceń przełożonego, nawet jeśli dotyczą one określonej w umowie pracy[486]. W piśmiennictwie przeważa pogląd, że użyty w art. 100 § 1 Kodeksu pracy zwrot „przepisy prawa" należy interpretować szeroko[487]. Przykładowo według M. Święcickiego terminu „przepisy prawa" w kontekście granic uprawnień kierowniczych pracodawcy, należy rozumieć jako wszystkie normy prawne, których naruszenie naraża wykonującego polecenie na odpowiedzialność karną, karno - administracyjną lub majątkową, jak i inne wiążące przepisy, choćby naruszenie ich nie rodziło takich skutków[488]. Podobnie według H. Lewandowskiego „(…) rolę tę pełni każdy przepis, stanowiący o obowiązku jakiegoś zachowania (nakazu czy zakazu), niezależnie od tego czy adresatem takiego przepisu jest bezpośrednio pracownik, czy przepis ten adresowany jest do pracodawcy, a pracownik miałby być tylko jego »wykonawcą«"[489].

Na tle rozwiązań kodeksowych kwestia dopuszczalności odmowy wykonania przez pracownika poleceń wydanych z naruszeniem prawa wywoływać może wiele wątpliwości. Zastrzec trzeba, że obowiązujące przepisy w przedmiocie wykonywania określonych zawodów, mogą przewidywać w tym zakresie szczególne rozwiązania. Takim właśnie przypadkiem, w którym przysługuje pracownikowi prawo odmowy wykonania polecenia pracodawcy jest sytuacja zagrożenia konfliktem interesów. W przypadku wykonywania niektórych zawodów ustawodawca ustanawia reguły, które przyjmują „(…) formy zakazów podejmowania czynności zawodowych albo obowiązków wyłączenia się od wykonywania czynności zawodowych

[485] Zdaniem J. Steliny pracownik jest zobowiązany do wykonywania poleceń, które nie są sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę, a także z zasadami współżycia społecznego, stosownie do art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy (J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy… op. cit.*, Legalis).
[486] Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 września 1997 r., I PKN 244/97 „(…) bezkrytyczne wykonanie przez pracownika bezprawnych poleceń przełożonego może uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę"; Legalis nr 31542.
[487] T. Duraj, *op. cit.*, s. 106.
[488] M. Święcicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 352 i n.
[489] H. Lewandowski, *Możliwość kontrolowania pracownika w ramach uprawnień kierowniczych pracodawcy – zagadnienia ogólne*, [w:] *Kontrola pracownika. Możliwości techniczne i dylematy prawne*, red. Z. Góral, Warszawa 2010, s. 31.

w określonych sytuacjach i/lub w odniesieniu do określonych podmiotów”[490]. Przykładowo w myśl art. 32 ust. 1 ustawy o doradztwie podatkowym, doradca podatkowy, w ciągu 2 lat od dnia wpisu na listę, nie może wykonywać doradztwa podatkowego na rzecz osób, których sprawy rozstrzygał w ciągu ostatnich 3 lat przed ustaniem zatrudnienia lub pełnienia funkcji[491]. Jak podnosi J. Borowicz „(…) unikanie określonych sytuacji konfliktowych (…) stanowi szczególny wyraz dochowania przez nich staranności i sumienności zawodowej oraz niezależności merytorycznej. (…) odmowa wykonania takiego polecenia nie może być rozpatrywana w kategoriach naruszenia obowiązku pracowniczego”[492]. Uznać można, że ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje taką możliwość w stosunku do rzeczoznawcy majątkowego, bowiem w myśl art. 176 rzeczoznawca majątkowy podlega wyłączeniu od udziału w szacowaniu nieruchomości, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto pracownik może motywować odmowę wykonania polecenia pracodawcy powołaniem się na normy (zasady) etyki zawodowej. Przykładowo zgodnie z art. 7 ust. 3 kodeksu etyki radcy prawnego, radca prawny nie może naruszać zasad etyki zawodowej i niewłaściwie wywiązywać się z obowiązków zawodowych w celu spełnienia oczekiwań klienta lub osób trzecich[493]. Dodatkowo, jak stanowi art. 40 tegoż kodeksu, radca prawny wykonujący zawód w jednostce organizacyjnej, w której regulacje wewnętrzne (procedury, regulaminy) są sprzeczne z kodeksem, jest obowiązany do postępowania zgodnie z kodeksem. Podobnie lekarz nie powinien spełniać poleceń pracodawcy sprzecznych z zasadami etyki i deontologii lekarskiej, o czym stanowi art. 61 kodeksu etyki lekarskiej[494]. Podobnych rozwiązań prawnych nie ujęto natomiast w zasadach stosowania kodeksu etyki zawodowej rzeczoznawców majątkowych, co prowadzi do wniosku, że rzeczoznawca majątkowy nie może odmówić wykonania polecenia pracodawcy, powołując się na zasady etyki zawodowej.

Niekiedy w przypadku wykonywania niektórych zawodów ustawodawca zawęża *expressis verbis* granice uprawnień kierowniczych pracodawcy wobec niektórych kategorii pracowników. Takie zawężenie może być także podyktowane szczególnym charakterem ich pracy, który wymaga właśnie autonomii w zakresie sposobu

[490] J. Borowicz, *op. cit.*, s. 361.
[491] Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2117).
[492] J. Borowicz, *op. cit.*, s. 363.
[493] https://kirp.pl/etyka-i-wykonywanie-zawodu/etyka/kodeks-etyki-radcy-prawnego/.
[494] https://nil.org.pl/dokumenty/kodeks-etyki-lekarskiej.

wykonywania pracy. Dotyczy to w szczególności radców prawnych, czy lekarzy, w odniesieniu do których, z uwagi na specyfikę ich obowiązków pracowniczych, przepisy regulujące ich sytuację prawną wyłączają podporządkowanie, co do sposobu świadczenia pracy, przewidując „merytoryczną" ich niezależność w zakresie podejmowanych decyzji. Tytułem przykładu można zacytować art. 13 ust. 1 ustawy radcach prawnych, w myśl którego radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej. Radca prawny pozostający w stosunku pracy ma zatem zagwarantowaną ustawowo samodzielność co do treści opinii prawnej. Oznacza to, że takie polecenie może być wydane radcy prawnemu, nie ma on jednakże obowiązku wykonania go. Oprócz przepisów ograniczających uprawnienie pracodawcy do wydawania poleceń, w ustawodawstwie polskim można również odnaleźć przypadki wyraźnie sformułowanego zakazu wydawania poleceń pracownikowi. Przywołać tu można regulacje prawne dotyczące zawodu radcy prawnego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o radcach prawnych nie można radcy wydać polecenia wykonania czynności wykraczającej poza zakres świadczonej pomocy prawnej.

Powyżej wskazanymi rozwiązaniami prawnymi ustawodawca nie objął profesji rzeczoznawcy majątkowego. Ustawodawca nie przewidział w ustawie o gospodarce nieruchomościami przepisów szczególnych zobowiązujących pracodawcę zatrudniającego rzeczoznawcę w ramach stosunku pracy do stosowania, zarówno ograniczeń, jak i zakazów w ramach wydawanych poleceń dotyczących pracy. Regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami nie modyfikują uprawnień kierowniczych w stosunku do rzeczoznawców majątkowych wykonujących pracę na podstawie pracowniczego stosunku pracy. W takim przypadku rzeczoznawcy przysługiwać będzie z pewnością ochrona kodeksowa przed poleceniami przełożonego niezgodnymi z przepisami prawa, czy też umową o pracę, w myśl gwarancji przewidzianych w art. 100 § 1 Kodeksu pracy. Zatem postawić należy tezę, że pracodawca nie może wydać rzeczoznawcy majątkowemu niezgodnego z prawem polecenia służbowego w zakresie treści operatu szacunkowego, a więc dotyczącego sfery merytorycznej. Wykonanie takiego polecenia przez rzeczoznawcę mogłoby stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej. Pamiętać trzeba, że w myśl art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności 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. A więc rzeczoznawca zachowuje w granicach wyznaczonych przez prawo, doświadczenie zawodowe, wiedzę oraz etykę zawodową niezależność intelektualną w merytorycznym zakresie wykonywanych czynności zawodowych. Stwierdzić trzeba, że w tym względzie rozwiązania prawne z pewnością są niewystarczające. Istotą zawodu rzeczoznawcy majątkowego jest przecież wykonywanie go w sposób niezależny intelektualnie w obszarze merytorycznym, wyłącznie na podstawie zawodowej wiedzy, doświadczenia oraz w granicach prawa i etyki zawodowej. Konieczne jest zachowanie prawnych gwarancji niezależności merytorycznej i intelektualnej rzeczoznawcy majątkowego, w szczególności w sytuacji wykonywania zawodu w ramach zatrudnienia pracowniczego. Rzeczoznawca bez ingerencji zewnętrznej, a więc osobiście, samodzielnie i w sposób niezależny powinien wykonywać czynności zawodowe. Należy stwierdzić, że granice wolności zawodowej wyznaczają obowiązki zawodowe, wśród których szczególną rolę pełnią obowiązki zawodowej staranności. Zawód wykonywany jest w ramach szczególnej relacji pomiędzy profesjonalistą, a klientem, w której kluczowe znaczenie ma przestrzeganie standardów etycznych. Znaczenie dla zachowania wolności wykonywania zawodu powinny mieć prawne gwarancje jego samodzielności i niezależności zawarte w pragmatyce zawodowej określającej zasady jego wykonywania. Zachowanie samodzielności i niezależności zawodu rzeczoznawcy w sytuacji wykonywania go w ramach stosunku pracy wymaga zatem z jednej strony przestrzegania przez pracodawcę przepisów prawa ustanawiających gwarancje wolności zawodowej, z drugiej strony rzeczywistego korzystania przez pracownika – rzeczoznawcę majątkowego z przysługujących mu w tym zakresie uprawnień w sytuacjach tego wymagających, czyli przejawiania w praktyce określonej postawy etycznej wyrażającej profesjonalny charakter zawodu.

Wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego odbywa się w relacji z klientem, ale również w wymiarze publicznym. Uwzględnić przy tym należy, że zatrudnienie w sferze publicznej poddane jest szczególnym regulacjom prawnym, określanym mianem pragmatyk służbowych lub pracowniczych[495]. Ustalają one zasady rekrutacji, katalog praw i obowiązków, zasady odpowiedzialności, szczególne uprawnienia pracowników zatrudnionych w organach państwa i samorządu terytorialnego. Treścią stosunków pracy w administracji są obowiązki i uprawnienia

[495] Podział pragmatyk na służbowe i pracownicze stosuje J. Stelina, *op. cit.*, Legalis.

pracownicze związane z wykonywaniem funkcji urzędowych. Tzw. prawo służby publicznej obejmuje swoim zakresem kwestie z różnych gałęzi prawa, w tym prawa pracy i prawa administracyjnego. Do prawa administracyjnego należą przykładowo: zakres podporządkowania, jak i obowiązki pracownika.

Należy podkreślić, że tzw. pragmatyki służbowe w sposób odmienny regulować mogą kwestię podporządkowania się pracownika poleceniom służbowym niezgodnym z prawem, gdzie za przykład posłużyć może art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych: „Jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego. W przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony". Podobnie art. 18 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowi: „Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika państwowego jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu - organ nadrzędny nad urzędem. Zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie. O ile w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. Urzędnikowi państwowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami". Z kolei w art. 77 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej czytamy: „Jeżeli członek korpusu służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać. Członek korpusu służby cywilnej nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, o czym niezwłocznie informuje dyrektora generalnego urzędu".

Należy odnotować, że wraz z rozwojem prawa pracy i ewolucją systemu gospodarczego nastąpiło zwiększenie samodzielności pracowników. Sąd Najwyższy

wyraża pogląd, że: „(…) Podporządkowanie pracownika (art. 22 § 1 KP) może polegać na określeniu przez pracodawcę czasu pracy i wyznaczeniu zadań, natomiast co do sposobu ich realizacji pracownik ma pewien zakres swobody, zwłaszcza jeżeli wykonuje zawód twórczy"[496]. W podobnym tonie wypowiedział się Sąd w wyroku z 7 marca 2006 r., a mianowicie uznał, że „(…) osoba zajmująca samodzielne, kierownicze stanowisko może świadczyć pracę w ramach tzw. podporządkowania autonomicznego, w którym pracownik kształtuje samodzielnie swój czas, miejsce pracy i w określony przez siebie sposób realizuje powierzone mu zadania”[497]. Jak wyjaśnia Sąd Najwyższy „(…) rodzaj i zakres podporządkowania pracownika w stosunku pracy może być różny w zależności od pełnionej funkcji (stanowiska). W przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i zarządczych pracodawca ma prawo oczekiwać ich aktywności w zakresie sposobu pełnienia pracy, co jednak nie zmienia tego, że pracują one w warunkach podporządkowania w rozumieniu art. 22 KP, gdyż są związane regułami organizacji i funkcjonowania zakładu" [498] . Odnosząc się do istoty podporządkowania autonomicznego Sąd ten uznaje, że „(…) pojęcie podporządkowania pracownika pracodawcy ewoluuje w miarę rozwoju stosunków społecznych. W miejsce dawnego systemu ścisłego hierarchicznego podporządkowania pracownika i obowiązku stosowania się do dyspozycji pracodawcy nawet w technicznym zakresie działania, pojawia się nowe podporządkowanie autonomiczne polegające na wyznaczaniu pracownikowi przez pracodawcę zadań bez ingerowania w sposób wykonywania tych zadań. Oprócz zawodów twórczych do grupy pracowników, wobec których może mieć zastosowanie »podporządkowanie autonomiczne« należy zaliczyć osoby zajmujące kierownicze stanowiska u pracodawcy, czy wręcz zarządzające zakładem pracy lub jego częścią. Osoby te mogą być zatrudniane na podstawie umowy o pracę, przy czym wykonywanie pracy podporządkowanej ma cechy specyficzne, odmienne od »zwykłego« stosunku pracy. (…) W tych warunkach kwalifikowanie rodzaju umowy w odniesieniu do klasycznego modelu podporządkowania pracowniczego jawi się jako archetyp. Nie można jednak pominąć, że podległość pracownika w warunkach podporządkowania autonomicznego przejawia się w konieczności respektowania wyznaczonych zasad organizacji i funkcjonowania zakładu pracy oraz ponoszenia przez pracownika odpowiedzialności za samodzielnie podejmowane decyzje według

[496] Wyrok Sądu Najwyższego z 7 września 1999 r., I PKN 277/99, Legalis nr 48650.
[497] Wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2006 r., I PK 146/05, LEX nr 234370.
[498] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2007 r., III UK 70/07, Legalis nr 114898.

zaostrzonych reguł" [499]. Podobnie w opinii doktryny tak pojmowana podległość pracownika swojemu pracodawcy określana jest mianem podporządkowania autonomicznego. Jeden z Autorów przyjmuje, że w przypadku wykonywania pracy na stanowiskach samodzielnych (lekarzy, radców prawnych) kierownictwo pracodawcy zostaje zmodyfikowane przez wyłączenie w całości lub w części możliwości wpływania pracodawcy na sposób wykonywania pracy (np. leczenie pacjentów, treść sporządzanej opinii prawnej)[500].

Słuszne wydaje się postawienie tezy o możliwości wypełniania obowiązków przez rzeczoznawcę majątkowego w warunkach podporządkowania autonomicznego. Jego głównym zajęciem jest przede wszystkim sporządzanie operatów szacunków, czy też ekspertyz na potrzeby pracodawcy. Jednak, jak podnosi A. Bigaj, „(…) wprowadzona przez Sąd Najwyższy nowoczesna definicja podporządkowania może prowadzić do istotnych trudności w przeprowadzeniu wyraźnej linii demarkacyjnej między zatrudnieniem pracowniczym a cywilnoprawnym" [501]. Nie ma określonej prawem, czy też prezentowanej w teorii prawa i orzecznictwie decydującej cechy, która jednoznacznie odróżniałaby zatrudnienie na mocy umowy o pracę od innych umów o świadczenie pracy, co wpływa oczywiście na jednoznaczne odróżnienie zatrudnienia pracowniczego od cywilnoprawnego. Generalnie stosowane są dwie cywilnoprawne podstawy zatrudnienia, a mianowicie umowa zlecenia oraz umowa o dzieło. Pierwsza z nich, a mianowicie umowa zlecenia, została uregulowana w art. 734 - 751 Kodeksu cywilnego. Polega ona na tym, że przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonych czynności prawnych dla dającego zlecenie, za których finalny efekt nie jest odpowiedzialny. Odmiennie zatem niż w przypadku umowy o dzieło, która jest umową rezultatu. Przyjmujący zlecenie powinien wykonać czynność, działając z należyta starannością. Poza tym nie bierze on na siebie ryzyka wyniku realizowanej czynności. Odpowiedzialność za właściwe wykonanie umowy jest przecież oparta na zasadzie starannego działania. W praktyce najczęściej pracodawcy stosują umowy, których przedmiotem jest wykonywanie określonych czynności faktycznych. Umowa taka nie jest klasycznym zleceniem, którego przedmiotem jest dokonywanie czynności prawnych w myśl art. 734 § 1 Kodeksu cywilnego. Podstawą umów,

[499] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r., II PK 81/15, Legalis nr 1444976.
[500] J. Stelina, [w:] *Kodeks pracy… op. cit.*, Legalis.
[501] A. Bigaj, *Z problematyki zatrudnienia cywilnoprawnego w polskim porządku prawnym*, „Palestra", 2016, Nr 12, s. 61.

których przedmiotem są czynności faktyczne, a nie prawne stanowi natomiast art. 750 Kodeksu cywilnego. Drugim rodzajem umowy cywilnoprawnej stosowanej przez pracodawców jest umowa o dzieło, w ramach której, zgodnie z art. 627 Kodeksu cywilnego, przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Umowa o dzieło jest umową rezultatu, w której jedna strona zobowiązuje się do osiągnięcia w przyszłości indywidualnie oznaczonego efektu swojej pracy, a druga strona zobowiązuje się do zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia, które jest koniecznym elementem umowy. Zamawiający może formułować wymagania i udzielać wskazówek, ale sprowadzają się one do określenia parametrów, jakim ma odpowiadać wytwór, ewentualnie ustalenia ogólnej orientacji postępowania nie pozbawiając wykonawcy wyboru środków prowadzących do celu. Wykonawca dzieła z reguły dysponuje też samodzielnością co do miejsca i czasu przygotowania dzieła, byleby tylko dostarczył je w umówionym terminie. Do najważniejszych zalet umowy o świadczenie usług należy zaliczyć samodzielność wykonawcy, brak podporządkowania oraz swobodę w ukształtowaniu zapisów umowy.

Reasumując, w przepisach prawa funkcjonują przepisy ograniczające uprawnienia pracodawcy do wydawania poleceń dotyczących pracy (generalnie w aspekcie merytorycznym), jednak w przypadku regulacji obejmującej wykonywanie zawodu przez rzeczoznawcę majątkowego ustawodawca nie wprowadził wprost takich ograniczeń w zakresie kierowania ich pracą. Dokonując analizy obowiązującego praw trzeba postawić tezę, że pragmatyki pracownicze i służbowe zabezpieczają pracowników przed wykonywaniem poleceń z zakresu pracy niezgodnych z prawem. A zatem rzeczoznawca majątkowy, objęty regulacją prawną pracowniczych pragmatyk, będzie podlegał ochronie przed niezgodnymi z prawem poleceniami przełożonego. Powyższe rozwiązania prawne należy jednak uznać za niewystarczające.

ROZDZIAŁ VI
RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY
JAKO OSOBA POSIADAJĄCA WIADOMOŚCI SPECJALNE

6.1. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły sądowy

Rzeczoznawca majątkowy odgrywa istotną rolę w postępowaniach prowadzonych przed sądami powszechnymi. Tak w postępowaniu cywilnym (procesowym i nieprocesowym), jak i karnym może występować w charakterze biegłego, któremu sąd zleca przygotowanie operatu szacunkowego. Rolę biegłego może również pełnić w postępowaniu administracyjnym, którego legalność działania bada z kolei sąd administracyjny.

Każde postępowanie przed sądem (administracyjnym, powszechnym) jest ściśle regulowane przepisami prawa procesowego, które kreują konkretne ramy, w jakich może działać właściwy sąd, strony lub uczestnicy konkretnego postępowania.

Przede wszystkim należy zauważyć, że postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie gromadzenia oraz oceny dowodów ma charakter odmienny od uregulowań dotyczących postępowania dowodowego w sprawach cywilnych, czy karnych. Wzmiankowana odmienność wynika generalnie z zasady, że celem każdego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, ale ocena, czy organ ustalił ten stan zgodnie z zasadami obowiązującymi w procedurze administracyjnej. Cel ten wyraża redakcja art. 106, jak i art. 113 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z kolei w procesie cywilnym sąd dąży do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, które stanowić będą podstawę do dokonania czynności orzeczniczych, zaś w procesie karnym sąd wyrokuje na podstawie dowodów zgromadzonych w postępowaniu przygotowawczym i dopuszczonych przez sąd.

Ustawowym zadaniem sądu administracyjnego jest przede wszystkim kontrola działalności administracji publicznej (stanowi o tym wprost art. 1 oraz art. 3 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), wobec czego do zadań sądu nie należy ponowne ustalanie stanu faktycznego. Kontrola legalności opiera się na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed sądem administracji wydającym zaskarżony akt. Ugruntowane jest w tym względzie także stanowisko

judykatury [502] . Nie jest zatem dopuszczalne prowadzenie przed sądem pełnego postępowania dowodowego, jak w przypadku postępowania przed sądem powszechnym. Zakres kognicji sądu administracyjnego, ograniczony do kontroli legalności zaskarżonego aktu, wyłącza możliwość czynienia przez ten sąd ustaleń faktycznych, które mogą służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej. Sąd administracyjny nie dokonuje bowiem ustaleń faktycznych w zakresie sprawy administracyjnej. Sąd ten bada, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organ administracji publicznej odpowiadają prawu. Nie oznacza to jednak, że w szczególnych sytuacjach zakresem postępowania dowodowego nie mogą być objęte okoliczności faktyczne sprawy. Z samej istoty postępowania dowodowego wynika, że odnosi się ono do ustaleń faktycznych[503].

Zgodnie z art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzać dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania. Powyższy przepis wskazuje, że dowód z dokumentu doznaje pewnych ograniczeń, ponieważ jego przeprowadzenie jest możliwe po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie niezbędności wyjaśnienia istotnych wątpliwość oraz nie - spowodowanie nadmiernego przedłużenia postępowania. Wyjątkowo zatem sąd administracyjny ma możliwość prowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, jednakże ograniczonego do dowodu z dokumentów, do którego stosuje się regulacje kodeksu postępowania administracyjnego. Dokonanie przez sąd administracyjny samodzielnych ustaleń jest dopuszczalne tylko w zakresie niezbędnym do dokonania prawidłowej kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że Sąd może przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jednak celem tego ewentualnie dopuszczonego postępowania dowodowego nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej, a ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie - czy dokonały prawidłowej subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa

[502] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2020 r., II OSK 1287/18, LEX nr 3064753; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2020 r., I OSK 782/20, LEX nr 3081493.
[503] *Ibidem*, LEX/el. 2019.

materialnego. Przedmiotem dowodu przeprowadzanego przez sąd może być tylko dokument i to w sytuacji, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie[504]. Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują możliwości prowadzenia postępowania dowodowego przed tym sądem w innym zakresie i z innych środków dowodowych, w szczególności z zeznań świadków, czy zeznać stron postępowania[505].

Z kolei jak podnosi przedstawiciel doktryny - B. Dauter „przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest niezbędne, jeżeli bez tego dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości" [506]. Omawianą przesłankę dopuszczalności postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym należy rozumieć przez pryzmat rzeczowej właściwości sądu oraz jego ustrojowej funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Dopuszczalność wyjaśnienia istotnych wątpliwości musi być oceniania na tle konkretnej sprawy i w aspekcie okoliczności, które mają wpływ na treść jej rozstrzygnięcia. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu nie może spowodować nadmiernego przedłużenia się postępowania w sprawie[507].

Dowód uzupełniający z dokumentów sąd może przeprowadzić zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Podkreślić jednak trzeba, że dopuszczenie takiego dowodu jest uprawnieniem sądu, a nie obowiązkiem. Zarzut naruszenia art. 106 § 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być skutecznie podniesiony tylko wtedy, kiedy sąd administracyjny pierwszej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe, a strona wykaże, że zastosowane przez sąd kryteria oceny wiarygodności dopuszczonych dowodów były oczywiście błędne [508]. Istota uzupełniającego postępowania dowodowego polega więc na jego przeprowadzeniu w sytuacji, gdy brak dowodu z dokumentu uniemożliwia lub znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem

[504] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2019 r., II FSK 3913/17, LEX nr 2778124; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., II GSK 572/18, LEX nr 3176113.
[505] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 2612/19, LEX nr 3072080.
[506] B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Mędek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019.
[507] *Ibidem*.
[508] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2011 r, II FSK 1160/10, LEX nr 1134591; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2012 r., II OSK 840/11, LEX nr 1252207.

stanu faktycznego ustalonego przez sąd. Zawarty w art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwrot normatywny „dowody uzupełniające" uzasadnia twierdzenie, że chodzi w nim o dowody z dokumentów, które nie były przeprowadzone w postępowaniu administracyjnym[509]. Sąd może wezwać organ do uzupełnienia akt sprawy, jeśli przez niedopatrzenie organu akta zawierają braki, ale to uzupełnienie dotyczy tych akt, które organ posiadał wydając rozstrzygnięcie[510].

Do postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którymi dokumenty można podzielić na urzędowe (art. 244 § Kodeksu postępowania cywilnego), stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, oraz prywatne (art. 245 Kodeksu postępowania cywilnego), stanowiące dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. W związku z powyższym dowody te mogą być przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mają waloru dowodu dokumenty, będące z formalnego punktu widzenia dokumentami prywatnymi, które w istocie mają charakter opinii biegłego[511]. Krytycznie do takiego stanowiska sądu odnosi się A. Skoczylas, który podnosi, że dowód z dokumentu zawierającego tzw. prywatną opinię biegłego może być dopuszczony przez sąd administracyjny jedynie dla oceny, czy organy administracji publicznej ustaliły stan faktyczny sprawy administracyjnej zgodnie z unormowaniami procedury administracyjnej, a następnie tego, czy prawidłowo dokonały subsumcji przepisu prawa materialnego do poczynionych ustaleń faktycznych[512]. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie pozbawiają opinii biegłego waloru dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 245 tej ustawy[513].

Jednocześnie w doktrynie dominuje pogląd wykluczający możliwość przeprowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego

[509] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2020 r., I GSK 199/18, LEX nr 3064102.
[510] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2020 r., I GSK 2176/19, LEX nr 3028262.
[511] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, LEX nr 45019.
[512] A. Skoczylas, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2000 r.*, FSA 1/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2001, z. 2, poz. 19.
[513] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2020 r., I SA/Ol. 822/19, LEX nr 3042568.

sporządzonej na prywatne zlecenie strony i przedłożonej w formie dokumentu prywatnego[514].

Podobne zapatrywania prezentuje judykatura[515]. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, podtrzymując dotychczasową linię orzeczniczą, oddalił wniosek o przeprowadzenie dowodu z operatu szacunkowego, stawiając następującą tezę: „Pomimo, że z formalnego punktu widzenia opinia biegłego stanowi dokument prywatny w rozumieniu art. 245 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a., to dowód taki nie może być przeprowadzony przez sąd administracyjny. Skoro bowiem ustawodawca w art. 106 § 3 p.p.s.a. nie wymienił innych niż dokumenty środków dowodowych, to brak jest podstaw do stosowania rozszerzającej wykładni do art. 106 § 3 cytowanej ustawy i dopuszczenia możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego w zakresie szerszym niż dowody wymienione *expressis verbis* w tym przepisie"[516]. Odnosząc się wprost do operatu szacunkowego stwierdził, że jest on dokumentem w tym znaczeniu, że ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód okoliczności mającej znaczenie prawne. Stanowi dowód tego, że nieruchomość w nim opisana ma określoną wartość, która stanowi podstawę ustalenia ceny. Natomiast z uwagi na treść, operat szacunkowy jest opinią biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., zawiera bowiem wiadomości specjalne. Z kolei art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie daje wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego.

Reasumując, z przedstawionych powyżej poglądów wynika, że nie ma możliwości przeprowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego sporządzonej na prywatne zlecenie strony i przedłożonej w formie dokumentu prywatnego. Opinia biegłego jest bowiem innym środkiem dowodowym niż „dowód z dokumentu" w rozumieniu art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

---

[514] H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, II FSK 2466/10*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2013, z. 4, poz.42.

[515] W wyroku z dnia 2 lipca 2020 r., I SA/Ol 826/19Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazuje, że dominujący jest pogląd wykluczający możliwość przeprowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego sporządzonej na prywatne zlecenie strony przedłożonej w formie dokumentu prywatnego; LEX nr 3040613.

[516] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r., I OSK 1215/18, LEX nr 2798848.

Dla głębszej analizy problemu warto przywołać poglądy prezentowane na gruncie kodeksu postępowania cywilnego. W procedurze cywilnej przedstawiane są różne opinie, co do istoty roli biegłego w przewodzie sądowym. Biegłego stawiano na równi z „sędzią faktu", uważano go za pomocnika sędziego, zaliczano do środków dowodowych, czy też do kategorii świadków[517].

Obecnie, według poglądów jednego z przedstawicieli doktryny, biegły sądowy pełni w procesie rolę wykwalifikowanego pomocnika sądu i całkowicie poddanego formalnemu i merytorycznemu kierownictwu sądu[518]. Z kolei według K. Knoppek biegły jest źródłem dowodowym (osobowym), a środkiem dowodowym (dowodem) jest opinia biegłego, a dokładniej, według obecnych zapatrywań, opinia biegłego jest środkiem dowodowym, jeżeli dotyczy faktów, natomiast jeżeli zawiera ocenę, nie jest środkiem dowodowym, lecz środkiem pomocy dla sędziego[519]. Należy zgodzić się z poglądem E. Rudkowskiej – Ząbczyk, która za opinię biegłego uznaje „osąd o okolicznościach faktycznych, stanach lub zdarzeniach, dla których poznania i wyjaśnienia wymagany jest
określony zasób wiadomości specjalnych i doświadczenia życiowego. Biegli nie komunikują sądowi swoich spostrzeżeń w zakresie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, ale wypowiadają o tych faktach opinie, wyprowadzone w oparciu o swoje wiadomości specjalne i doświadczenie życiowe"[520].

Opinia biegłego ma na celu ułatwienie sądowi należytej oceny zebranego w sprawie materiału wtedy, gdy potrzebne są do tego wiadomości specjalne. Nie może ona natomiast sama być źródłem materiału faktycznego sprawy ani tym bardziej stanowić podstawy ustalenia okoliczności będących przedmiotem oceny biegłego[521]. Za niedopuszczalne uznaje się powoływanie się biegłego na własne spostrzeżenia o okolicznościach faktycznych. Bowiem to do sądu należy ustalenie tych okoliczności.

Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze wskazuje się, iż opinią biegłego jest tylko opinia sporządzona przez osobę wyznaczoną przez sąd.

Sąd Najwyższy prezentuje pogląd, że należy stosować w tej materii kategoryczną zasadę, wynikającą z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego,

[517] K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 238.
[518] K. Knoppek, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, T. II, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 387.
[519] K. Piasecki, *op. cit.*, s. 238.
[520] E. Rudkowska-Ząbczyk [w:] *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. E. Rudkowska-Ząbczyk, Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, Warszawa 2010, s. 485.

a dotyczących postępowania dowodowego, że za dowód z opinii biegłego można uznać jedynie dowód dopuszczony przez sąd postanowieniem dowodowym w danej sprawie[522]. Takie też stanowisko przedstawia jeden z Autorów - K. Knoppek[523].

W postępowaniu przed sądem powszechnym może mieć miejsce sytuacja, że zostanie przedłożona opinia eksperta, sporządzona na zlecenie strony postępowania. Opinia ta jednak, ze względu na zlecenie jej sporządzenia przez stronę, ma charakter opinii prywatnej[524]. Nie może być traktowana jako dowód w procesie opinia biegłego, choćby był nim biegły stały, sporządzona na polecenie strony i złożona do akt sądowych [525]. Jak podnosi K. Piasecki „(…) Prywatne ekspertyzy opracowane na zlecenie stron, czy to w toku procesu czy jeszcze przed jego wszczęciem, należy traktować w razie przyjęcia ich przez sąd orzekający jako wyjaśnienia stanowiące poparcie, z uwzględnieniem wiadomości specjalnych, stanowiska stron”[526]. Z kolei według K. Knoppek opinia prywatna nie może być potraktowana jako dowód z opinii biegłego, gdyż „kodeks postępowania cywilnego nie zna dowodu z pozasądowych oświadczeń ekspertów”[527].

W doktrynie podkreśla się, że forma przedstawienia opinii biegłego zależy od sądu, który w postanowieniu będącym podstawą do wydania opinii oznaczy, czy opinia ma być przedstawiona ustnie, czy na piśmie. Sąd wybierając jedną z form, bierze pod uwagę całokształt tematyki, a więc złożony charakter sprawy będącej przedmiotem opinii, a także spodziewany rozmiar. Z tego względu opinie w postępowaniu cywilnym są najczęściej sporządzane na piśmie[528]. Wprawdzie sąd może wskazać formę opinii biegłego, o czym przesądza art. 278 § 3, jednak nie w przypadku operatu szacunkowego. Pisemną formę opinii o wartości nieruchomości determinuje art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym wyraźnie ustawodawca zastrzegł dla tego rodzaju dokumentu taką formę. Zatem w przypadku

---

[521] Wyrok Sąd Najwyższego z dnia 11 lipca 1969 r., I CR 140/69, LEX nr 1001.
[522] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1998 r., I CKN 922/97, Lex nr 50754.
[523] K. Knoppek, *op. cit.*, s. 238.
[524] W wyroku z dnia 24 lipca 2014 r., II CSK 569/13 Sąd Najwyższy wskazał, że opinia sporządzona na prywatne zlecenie powoda nie posiada waloru dowodu z opinii w rozumieniu art. 278 § k.p.c., lecz wobec przyjęcia jej przez sąd do akt ma znaczenie wyjaśnienia stanowiącego poparcie stanowiska strony, z uwzględnieniem widomości specjalnych; LEX nr 1532976 .
[525] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1956 r., III CR 121/56, LEX nr 118929.
[526] K. Piasecki, *op. cit.*, s. 243.
[527] K. Knoppek, *op. cit*., s. 432 i przywołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.
[528] J. Dzierżanowska, J. Studzińska, *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym. Praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*, Warszawa 2019, s. 208.

operatu szacunkowego, słuszna wydaje się teza, że sąd nie ma możliwości zlecenia jej w formie ustnej.

Przepisy regulujące procedurę cywilną posługują się dość ogólnym kryterium, uprawniającym sąd do skorzystania z opinii biegłego, a mianowicie kryterium wiadomości specjalnych. Zgodnie bowiem z art. 278 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, w sytuacjach wymagających wiadomości specjalnych, sąd po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii.

Jak już wielokrotnie było podnoszone, w myśl art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1. działu V. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości, o czym przesądza art. 174 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powołuje się lub ustanawia spośród osób posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadanych w trybie przepisów tejże ustawy. Wskazanych biegłych powołuje się zatem wyłącznie z kręgu rzeczoznawców majątkowych, wpisanych do centralnego rejestru i posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. Ponadto, na co wskazuje art. 240 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ilekroć w przepisach odrębnych jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych sądowych lub inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć, że czynności te mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a jedynym dopuszczonym przez prawo dowodem określającym wartość nieruchomości pozostaje sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy[529].

Oczywiste jest, że wyceny rzeczoznawców majątkowych sporządzane na zlecenie sądów w toku prowadzonego postępowania, mają status opinii biegłych z zakresu szacowania nieruchomości w rozumieniu art. 278 kodeksu postępowania cywilnego. Waloru takiego nie będzie natomiast posiadał operat sporządzony na zlecenie strony postępowania. Część przedstawicieli doktryny podnosi, że w przypadku dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego można dostrzec,

[529] Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 23 maja 2013 r., I CSK 701/12, LEX nr 1353071; uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2 października 2007 r., II SA/Łd 537/07, LEX nr 384149.

iż „wykładnia instytucji biegłego nie jest już tak jednoznaczna”[530]. Niezależność rzeczoznawcy majątkowego w procesie wyceny nieruchomości, kwestia posiadanych uprawnień zawodowych, na mocy których rzeczoznawca majątkowy uprawniony jest wyłącznie do sporządzania opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, bezstronność przemawiają za tym, aby uznać operat szacunkowy za opinie biegłego, niezależnie od, czy został sporządzony w toku postępowania sądowego, czy na zlecenie strony. Stosownie do powyższego, można mówić o pewnym niedopasowaniu standardowej wykładni przepisów proceduralnych do szczególnej pozycji rzeczoznawcy majątkowego w polskim systemie prawa.

Sąd oceniając dowody, kieruje się sformułowaną w procedurze cywilnej zasadą swobodnej oceny dowodów, będącą naczelną zasadą postępowania cywilnego i skodyfikowaną w art. 233 Kodeksu postępowania cywilnego. Wyniki postępowania dowodowego w polskim procesie cywilnym podlegają zatem swobodnej ocenie sędziego, co nie oznacza, że jest to ocena dowolna. Musi być ona zgodna z naczelnymi zasadami wymiaru sprawiedliwości oraz naczelnymi zasadami postępowania cywilnego[531]. Granice swobodnej oceny dowodów wyznaczają czynniki: logiczny, ustawowy i ideologiczny. Wyrazem ustawowego czynnika jest przepis art. 233 § 1 kodeksu postępowania cywilnego zawierający fundamentalny wymóg dla sądu, aby ocena dowodów dokonana była »na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału«[532]. Konsekwencją tej zasady jest równorzędność środków dowodowych. Nie ma wśród dowodów takich, które zajmowałyby uprzywilejowaną pozycję z punktu oceny ich wiarygodności i przydatności[533].

Stosownie do powyższego opinia biegłych również podlega regułom przewidzianym w art. 233 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, z tym zastrzeżeniem, że sąd dokonując ich oceny, nie może wykraczać poza ocenę okoliczności wymagających wiadomości specjalnych[534]. Według Sądu Najwyższego „opinia biegłego nie ma w sprawie rozstrzygającego znaczenia i podlega ocenie jak każdy

[530] Tak uważa M. Drobyszewska podnosząc kwestię niezależności rzeczoznawcy majątkowego w procesie wyceny nieruchomości oraz kwestię posiadanych uprawnień zawodowych, na mocy których rzeczoznawca majątkowy uprawniony jest wyłącznie do sporządzania opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, (M. Drobyszewska, *Ocena prawidłowości operatu szacunkowego a spór o wartość nieruchomości*, Rzeczoznawca Majątkowy 2022, Nr 3, s. 66-67). W kwestii niezależności i bezstronności rzeczoznawcy majątkowego wypowiada się E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2020, LEX/el.

[531] J. Turek, *Czynności dowodowe sądu w procesie cywilnym*, Warszawa 2011, s. 106.

[532] *Ibidem*, s. 108.

[533] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2019 r., IV CZ 48/19, LEX nr 2680291.

[534] J. Turek, *op. cit.*, s. 111.

środek dowodowy, jednak w oparciu o właściwe dla tej oceny na płaszczyźnie merytorycznej kryteria”[535]. Sąd nie jest uprawniony do oceny ustaleń biegłego opartych na jego fachowej wiedzy[536].

Przenosząc powyższe na grunt gospodarki nieruchomościami, zarówno doktryna jak i judykatura przyjmują, że operat szacunkowy stanowi opinię biegłego (gdy wykonany jest na zlecenie sądu) lub opinię prywatną, kiedy jego wykonanie zleca strona[537]. Dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego podlega obligatoryjnej ocenie w zakresie przydatności dowodowej, jak każdy inny dowód w sprawie, stosownie do art. 233 Kodeksu postępowania cywilnego. Ugruntowane w tym zakresie orzecznictwo sądów powszechnych konsekwentnie wskazuje na obowiązek oceny operatu szacunkowego, jak każdego innego dowodu zgromadzonego w ramach prowadzonego postępowania[538]. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy podkreślił, że opina biegłego nie ma w sprawie znaczenia rozstrzygającego i podlega ocenie jak każdy środek dowodowy, jednak w oparciu o właściwe dla jej oceny na płaszczyźnie merytorycznej kryteria, które stanowią: poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego stanowiska, stopień stanowczości wyrażonych w niej ocen, zgodność z zasadami logiki i wiedzy powszechnej. Biegły wyraża opinię o tej części materiału dowodowego, którą wskazuje dla celów jej wydania sąd, nie dokonuje natomiast wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego sprawy, co jest obowiązkiem sądu orzekającego. Sąd nie podzielając merytorycznych poglądów biegłego, lub zastępując je własnymi stwierdzeniami bez zasięgnięcia opinii innego biegłego lub w drodze uzupełnienia stanowiska biegłego, który wydał odmienną opinię narusza art. 278 w zw. z art. 233 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego[539].

Powyższe orzeczenie może stanowić przyczynek do dyskusji o przebiegu granicy swobodnej oceny dowodu w postaci opinii biegłego rzeczoznawcy

[535] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2016 r., I UK 211/15, LEX nr 2007784 i przywołane w uzasadnieniu orzecznictwo Sądu Najwyższego.
[536] W wyroku z dnia 19 grudnia 1990 r. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że sąd może oceniać opinię biegłego pod względem fachowości, rzetelności, czy logiczności. Może pomijać oczywiste pomyłki, czy błędy rachunkowe. Nie może jednak nie podzielać poglądów biegłego, czy w ich miejsce wprowadzać własnych twierdzeń; I PR 148/90; LEX nr 5319.
[537] W wyroku z dnia 7 lipca 2016 r. Sąd Najwyższy uznał, że przedłożony przez stronę operat szacunkowy nie ma cech dokumentu urzędowego, ani opinii w rozumieniu art. 278 k.p.c., lecz pozostaje dokumentem prywatnym; III CSK 317/15, LEX nr 2135809.
[538] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., I ACa 1680/15, LEX nr 2547144.
[539] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2015 r., IV CSK 275/14, LEX nr 1651019.

majątkowego, a ściślej określenie sfery wiadomości specjalnych, których to ocenianie nie mieści się w kompetencji Sądu [540]. Sąd powszechny, mając wątpliwości co do przebiegu tej granicy, ma możliwość skorzystania, w toku postępowania dowodowego, z instytucji przewidzianej w art. 157 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku, gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, może on wnioskować o ocenę prawidłowości operatu do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Według stanowiska doktryny, kontrola, która odbywa się w ramach prawidłowości oceny operatu szacunkowego, powinna obejmować właśnie elementy wiedzy specjalistycznej, które pozostają poza kompetencją sądu. Wskazany tryb oceny, określany mianem oceny kwalifikowanej, zarezerwowany został dla organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, a więc osób posiadających wiedzę fachową z zakresu wyceny nieruchomości[541].

Pomimo funkcjonowania w obrocie prawnym powyższego zapisu ustawowego, stanowisko judykatury dotyczące wykładni tej normy jest podzielone. Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyraża pogląd, że nie ma podstaw do zastosowania art. 157 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku, gdy wartość nieruchomości wynika z treści opinii biegłego sądowego, wydanej na zlecenie sądu. Ocena środka dowodowego w postaci opinii biegłego przysługuje wyłącznie sądowi, który nie może wyręczać się w tym zakresie innymi podmiotami. Jak wskazuje Sąd „artykuł 157 u.g.n. dopuszcza ocenę prawidłowości wyłącznie operatu szacunkowego, a nie również prawidłowości opinii biegłego, nawet jeżeli w opinii znajdują się elementy takiego operatu”[542]. Wydaje się, iż przyjęcie takiej wykładni omawianego przepisu spowoduje, że będzie on przepisem powszechnie lekceważonym, wręcz niepotrzebnym. Spowoduje to, że stanie się prawem martwym [543]. Jednocześnie inny skład orzekający Sądu Apelacyjnego w Poznaniu podkreśla, że przepis art. 157 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwia dokonanie weryfikacji opinii w zakresie spełnienia

[540] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., I ACa 1680/15, LEX nr 2547144.
[541] Terminem oceny kwalifikowanej posługuje się M. Drobyszewska, *op. cit.*, s. 65 i nast.
[542] Wyroki Sądu Apelacyjnego w Poznaniu: z dnia 8 marca 2017 r., I ACa 1127/16, LEX nr 2278274; z dnia 21 czerwca 2017 r. I ACa 82/17, LEX nr 2647169; z dnia 26 czerwca 2017 r., I ACa 76/17, LEX nr 2662176; z dnia 11 października 2017 r., I ACa 433/17, LEX nr 2678100; z dnia 5 lipca 2018 r., I ACa 1106/17, LEX nr 2622183; z dnia 26 czerwca 2018 r., I ACa 1421/17, LEX nr 2514934; z dnia 12 lipca 2018 r., I ACa 1409/17, LEX nr 2546269; z dnia 22 sierpnia 2018 r., I ACa 1503/17, LEX nr 2582656; z dnia 20 grudnia 2018 r., I ACa 124/18, LEX nr 2624146.
[543] Zjawisko takie w prawie określa się łacińskim terminem *desuetudo* (odwyknięcie, odzwyczajenie), co po prostu oznacza utratę przez przepis mocy wskutek długotrwałego niestosowania.

przez rzeczoznawcę standardów zawodowych, a także zasad i norm dokonanej przez niego w operacie wyceny, pozwalając na rozstrzygnięcie uzasadnionych wątpliwości w zakresie prawidłowości sporządzenia operatu, w tym związane z zarzutami zgłoszonymi przez strony postępowania. Jednakże w braku takich wątpliwości, sąd władny jest samodzielnie dokonać rzeczowej oceny materiału dowodowego poprzez merytoryczne odniesienie się do poszczególnych zarzutów i też strony kwestionującej opinię. Zajęte przez sąd stanowisko o braku podstaw do poddania przeprowadzonej w sprawie opinii biegłego weryfikacji organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych mieści się w granicach należącej do sądu oceny tego środka dowodowego. Przepis art. 157 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszcza zatem możliwość sprawdzenia prawidłowości operatu szacunkowego, ale nie w każdej sytuacji, gdy strona jest niezadowolona z jego treści[544]. Podobny pogląd sformułował Sąd Apelacyjny w Szczecinie stwierdzając, że norma art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami służy ocenie opinii pod kątem zachowania przez rzeczoznawcę standardów zawodowych i norm wyceny. Z tego wynika, że celowym i potrzebnym będzie zwrócenie się przez sąd o kontrolę operatu w tym trybie jedynie w sytuacji, gdy powstaną uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez biegłego tych właśnie (nie podlegających ocenie sądowej) dyrektyw rzetelności operatu[545]. Natomiast Sąd Apelacyjny w Warszawie uznaje, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, po uchyleniu art. 157 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, ocena poprawności sporządzenia operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych ma jedynie pomocniczy charakter przy dokonaniu analizy mocy dowodowej opinii biegłego przez sąd[546]. Wydaje się konieczne przedstawienie również stanowiska prezentowanego przez Sąd Najwyższy, a dotyczącego zastosowania art. 157 ust. 3 ustawy o gospodarce

[544] Wyroki Sądu Apelacyjnego w Poznaniu: z dnia 2 czerwca 2020 r., I ACa 349/19, LEX nr 3021141; z dnia 2 czerwca 2020 r., I ACa 453/19, LEX nr 3021136; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2017 r., I ACa 22/17, LEX nr 2663147 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2017 r., I Aca 564/16, LEX nr 3036490. W uzasadnieniu obu tych wyroków sąd stoi na stanowisku, że art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami może wchodzić w grę wówczas, gdy sąd poweźmie poważne wątpliwości co do prawidłowości operatu szacunkowego.

[545] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r., I ACa 989/16, LEX nr 2335189.

[546] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2018 r., V ACa 1577/17, LEX nr 2637229; Nieobowiązujący już art. 157 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowił, że operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1. Z dniem wydania oceny negatywnej organizacja zawodowa publikowała przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie. Przepis art. 157 ust. 1 a ustawy o gospodarce nieruchomościami został uchylony

nieruchomościami. Sąd ten wskazał, że o zastosowaniu art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli potrzebie zewnętrznej weryfikacji operatu szacunkowego decyduje każdorazowo sąd rozpoznający sprawę (sąd *meriti*) i powinien on z takiej zewnętrznej weryfikacji skorzystać w przypadku powstania uzasadnionych wątpliwości, co do prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. Brak takich wątpliwości powinien zostać wyartykułowany w uzasadnieniu wyroku[547]. Dodatkowo stwierdził, że takiej ocenie podlegają tylko te operaty, które zostały sporządzone przez rzeczoznawcę będącego w sprawie biegłym[548]. Tym samym Sąd Najwyższy generalnie dopuszcza weryfikację operatu w trybie art. 157 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeszcze w innym wyroku Sąd Najwyższy jednoznacznie przyjął, że art. 156 i 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 278 Kodeksu postępowania cywilnego regulują kwestie związane z dowodem w postaci wyceny nieruchomości. Dlatego naruszenie tych przepisów może stanowić drugą podstawę kasacyjną, z art. 398^3 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego, przy czym z powołaniem się na naruszenie prawa procesowego musi łączyć się wykazanie, że zarzucane uchybienie mogło mieć istotny wpływa na wynik sprawy[549].

Za słuszne trzeba uznać stanowisko przeważającej części judykatury, które dopuszcza możliwość wystąpienia przez sąd do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych celem dokonania oceny operatu szacunkowego. W gestii sądu rozpoznającego sprawę powinna pozostać natomiast możliwość zdecydowania, czy istnieje potrzeba zwrócenia się do organizacji w ramach konkretnego postępowania dowodowego.

Odnosząc się do kwestii skutków oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych dla potrzeb konkretnego postępowania sądowego, pojawia się problem zaliczenia tejże oceny do znanych procedurze cywilnej źródeł dowodowych, a tym samym dokonania oceny takiego dowodu przez sąd. Ocena sporządzona jest przez organizację zawodową (stowarzyszenie), a nie przez instytut naukowy, o którym mowa w art. 290 Kodeksu postępowania cywilnego, tym samym, uniemożliwia to uznanie jej za dowód z opinii instytutu. Wprawdzie w jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy zakwalifikował opinię instytutu naukowego nie jako odrębny środek, lecz odmianę

---

z dniem 1 września 2017 r. ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1509).

[547] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2019 r., II CSK 703/17, LEX nr 2647170.

[548] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2019 r., II CSK 54/18, LEX nr 2642151.

[549] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 100/16, LEX nr 2203505.

dowodu z biegłych[550], z tym że w przypadku oceny operatu przeprowadza ją zespół oceniający, który składa się z uprawnionych rzeczoznawców majątkowych, których nie można ich uznać za biegłych w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zostali oni bowiem wyznaczeni przez organizację zawodową, a nie przez sąd rozpoznający sprawę[551]. Niemniej jednak M. Drobyszewska wyraża pogląd, że „kwalifikowany tryb oceny prawidłowości operatu szacunkowego na mocy przepisu art. 157 ust. 1 u.g.n. zarezerwowany został dla organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych posiadających wiedzę fachową z zakresu wyceny nieruchomości. W ramach tej oceny, obok legalności, zupełności i czytelności operatu, kontrolą obejmuje się ponadto elementy wiedzy specjalnej zawarte w metodologii szacowania i merytorycznej warstwie formułowanych opinii, pozostające poza kompetencją sądu. (…) W konsekwencji ciężar wiążącego orzekania, nie tylko o przydatności dowodowej, ale także prawidłowości wycen nieruchomości (w świetle uznania bądź odrzucenia dowodu z oceny prawidłowości operatu!), został w całości przesunięty na sądy (…) prowadzące postępowanie w trybie (…) cywilnym, nadal nieuprawnione przecież do formułowania ocen w sferze wiadomości specjalnych biegłego”[552].

Rzeczoznawca majątkowy jest powoływany na biegłego również w procesie karnym. Ogół norm prawa karnego procesowego, które służą realizacji funkcji prawa karnego materialnego, zazwyczaj nazywany jest prawem dowodowym[553]. Organ procesowy[554] na podstawie dowodów opiera swoje ustalenia dotyczące przedmiotu procesu, jakim jest czyn zabroniony i dokonuje oceny, czy zaistniał w rzeczywistości. Postępowanie dowodowe (działanie organów procesowych) zmierza do poznania faktów związanych z przedmiotem procesu karnego, istotnych dla stwierdzenia lub zaistnienia czynu zabronionego, sprawstwa określonej osoby lub osób rozstrzygnięcia o kwestii odpowiedzialności karnej[555]. Prawo dowodowe reguluje poszukiwanie, zbieranie, przeprowadzanie oraz ocenę dowodów przez organy

[550] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2019 r., V CSK 206/19, LEX nr 2770252.
[551] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., VI Aca 88/11, LEX nr 1645981. W uzasadnieniu sąd zastosował przepisy k.p.c. o biegłych do oceny sporządzonej przez organizację zawodową. Za naruszenie art. 280 k.p.c. sąd uznał sporządzenie na zlecenie sądu oceny prawidłowości operatu szacunkowego przez ten sam skład, który ocenił operat na zlecenie strony.
[552] M. Drobyszewska, *Ocena prawidłowości … op. cit.*, s. 56.
[553] S. Waltoś, *Proces karny. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 338.
[554] Według S. Waltosia organy procesowe to organy państwowe uprawnione do wydawania decyzji w określonych etapach procesu, niezależnie od innych uprawnień; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 154.
[555] A. Waltoś, *Proces karny. Zarys wykładu … op. cit.*, s. 348.

procesowe. Dowodem jest każdy dopuszczalny przez prawo środek dowodowy, służący ustaleniu okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia[556].

Zgodnie z brzmieniem art. 193 § 1 Kodeksu postępowania karnego jeżeli stwierdzenie istotnych okoliczności dla sprawy wymaga wiadomości specjalnych, zasięga się opinii biegłego albo biegłych. Chodzi o tego rodzaju okoliczności, które wykraczają poza normalną wiedzę, jaką dysponuje organ procesowy[557]. Ponadto, żeby dopuścić dowód z opinii biegłego wydaje się postanowienie. Musi ono zawierać elementy wskazane w art. 194 Kodeksu postępowania karnego. Do pełnia czynności biegłego jest obowiązany nie tylko biegły sądowy, ale każda osoba, o której wiadomo, że ma odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie, o czym przesądza art. 195 kodeksu postępowania karnego. Przepis ten dotyczy biegłych procesowych. Zatem biegłym *sensu stricto* pozostaje osoba mająca wiadomości specjalne, powołana przez organ procesowy postanowieniem z listy biegłych sądowych lub *ad hoc*, która następnie w określonym terminie sporządza opinię procesową[558].

Nie ma natomiast żadnych przeciwwskazań, aby to strona zleciła osobie posiadającej wiedzę specjalistyczną sporządzenie opinii prywatnej. Nie powinno budzić wątpliwości, że strony mogą zasięgać na swój użytek takich opinii, a posiadanie ich może ułatwić np. stawianie pytań biegłemu powołanemu przez organ procesowy[559]. Przepis art. 393 § 3 kodeksu postępowania karnego daje podstawę do tego, aby taką opinię odczytać na rozprawie głównej. *De lege lata* opinia prywatna jest dokumentem prywatnym (mieszczącym się w kategorii dowodów prywatnych) sporządzanym przez osobę, mającą wiedzę specjalistyczną w danej dziedzinie. Zlecającym sporządzenie takiej opinii jest zawsze określony uczestnik procesu niebędący organem procesowym[560]. Jednocześnie według poglądu wyrażonego przez sąd „(…) strony nie mogą samodzielnie powoływać biegłych. Może to zrobić jedynie organ procesowy prowadzący postępowanie, przy czym dla ich ustanowienia potrzebne jest wydanie postanowienia”[561]. Powyższe prowadzi do wniosku, że tzw. „biegły prywatny” nie jest z pewnością biegłym procesowym. W związku z tym istnieje potrzeba ustalenia

[556] T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego*, Warszawa 2008, s. 373.
[557] K. Witkowska, *Biegły w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2013, Nr 1, s. 66.
[558] B. Błoch, *Charakter prawny tzw. opinii prywatnych w procesie karnym*, „Zeszyty Prawnicze”, 2018, Nr 18.2, s. 113.
[559] T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 522.
[560] B. Błoch, *op. cit.*, s. 118 i n.; Według D. Gruszeckiej opinia prywatna stanowi dokument prywatny sporządzony dla celów postępowania i przedstawiony przez stronę; D. Gruszecka, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz,* red. J. Skorupka, Warszawa 2015, s. 471.
[561] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 listopada 2003 r., II Aka 392/03, LEX nr 120346.

charakteru opinii prywatnej sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego w procesie karnym. Ustalenie tej kwestii wymaga odwołania się do stanowiska niektórych przedstawicieli doktryny procesu karnego, którzy wskazują na możliwość dopuszczenia przez sąd powołania jako biegłego w sprawie „biegłego prywatnego", który sporządził opinię na prywatne zlecenie strony[562]. W takiej sytuacji, jak przyjmuje M. Cieślak, powinno dopuścić się możliwość powołania takiej osoby jako biegłego *ad hoc*[563].

Pozostając w obrębie tematycznym problematyki prawnokarnej, konieczne wydaje się zasygnalizowanie, że rzeczoznawca majątkowy podlega odpowiedzialności karnej w trybie w art. 233 § 4 Kodeksu karnego W myśl tego przepisu: „Kto, jako biegły, rzeczoznawca lub tłumacz, przedstawia fałszywą opinię, ekspertyzę lub tłumaczenie mające służyć za dowód w postępowaniu określonym w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10". Ustawa rozciąga odpowiedzialność karną na biegłego, rzeczoznawcę lub tłumacza, jeżeli przedstawią oni fałszywą opinię, ekspertyzę lub tłumaczenie mające służyć jako dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Rzeczoznawca majątkowy będzie zatem podlegał odpowiedzialność karnej z tego artykułu pełniąc funkcję biegłego, ale także w przypadku przedstawienia fałszywej opinii prywatnej. Jak podnosi M. Mozgawa „pojęcie »przedstawia« obejmuje zarówno złożenia (fałszywej) pisemnej opinii, ekspertyzy czy tłumaczenia, jak i wypowiedzenie jej ustnie"[564].

Podsumowując rozważania na temat biegłego w postępowaniu przed sądem powszechnym to w przypadku procesu cywilnego, zarówno doktryna jak i judykatura przyjmują, że operat szacunkowy stanowi opinię biegłego (gdy wykonany jest na zlecenie sądu) lub opinię prywatną, kiedy jego wykonanie zleca strona[565]. Z kolei mniej kategoryczne stanowisko prezentowane jest w doktrynie procedury karnej, gdzie wskazuje się na możliwość dopuszczenia przez sąd powołania jako biegłego w sprawie „biegłego prywatnego", który sporządził opinię na prywatne zlecenie strony.

---

[562] S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 397.

[563] M. Cieślak, *Dopuszczalność korzystania z pozasądowych opinii rzeczoznawczych w postępowaniu karnym,* „Acta Universitatis Wratislaviensis",No 1051, „Prawo" Nr 173, 1990, s. 35 i nast.

[564] M. Mozgawa [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2001, LEX/el 2021.

[565] W wyroku z dnia 7 lipca 2016 r. III CSK 317/15 Sąd Najwyższy uznał, że przedłożony przez stronę operat szacunkowy nie ma cech dokumentu urzędowego, ani opinii w rozumieniu art. 278 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021, poz. 1805 ze zm.), lecz pozostaje dokumentem prywatnym; LEX nr 2135809.

6.2. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły skarbowy

W art. 1a pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawarto definicję legalną biegłego skarbowego[566]. Zgodnie z jej treścią jest to rzeczoznawca w określonej dziedzinie, uprawniony do wyceny majątku zobowiązanego[567] i wpisany na listę biegłych skarbowych prowadzoną przez izbę administracji skarbowej[568].

Wprowadzając powyższą regulację ustawodawca przesądził o utworzenia odrębnej grupy biegłych (skarbowych) na potrzeby postępowania egzekucyjnego w administracji w zakresie szacowania zajętych ruchomości i praw majątkowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że dotychczasowe przepisy (z wyjątkiem odnoszących się do biegłego sądowego) nie precyzowały, jakie warunki winna spełniać osoba, która dokonuje oszacowania majątku zobowiązanego. Organy egzekucyjne przed wejściem w życie ustawy nowelizującej zmuszone były do poszukiwania i nakłaniania biegłych do wyceny majątku. Z konieczności zmuszone były korzystać z usług osób niesprawdzonych i nie zawsze posiadających odpowiednie kwalifikacje. Z uwagi na to, że skutki nieprawidłowego oszacowania majątku ponosi przede wszystkim organ egzekucyjny, niezbędne było wprowadzenie regulacji zapobiegającej powstawaniu zbędnych kosztów egzekucyjnych[569].

Treść definicji biegłego wskazuje, że biegły skarbowy to „fachowiec, ekspert" z danej dziedziny, który jest wpisany na listę biegłych skarbowych przez dyrektora izby administracji skarbowej w celu oszacowania majątku zobowiązanego. Jednakże, aby prawidłowo ustalić status prawny biegłego skarbowego, należy definicję legalną z art. 1a pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozpatrywać

[566] Instytucja biegłego skarbowego została wprowadzona nowelizacją z 2001 r. Przepis art. 1a dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368) zmieniającej ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm.) z dniem 30 listopada 2001 r.

[567] W myśl ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zobowiązany to osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadającą osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym - również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają.

[568] W myśl art. 67c § 7 i 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lista biegłych skarbowych jest prowadzona według wzoru określonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dostosowanego do techniki informatycznej i jest dostępna dla zainteresowanych w siedzibie odpowiedniej izby administracji skarbowej.

[569] Tekst uzasadnienia http://www.sejm.gov.pl.

łącznie z art. 67b – 67d tejże ustawy oraz „posiłkowo" artykułami 95, 96h i 99 wskazanej ustawy odnoszącymi się do warunków uzyskania uprawnień biegłego oraz szacowania poszczególnych wartości praw majątkowych[570].

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w art. 67b wprowadza zasadę, zgodnie z którą oszacowanie wartości zajętej ruchomości lub prawa majątkowego jest wykonywane przez biegłego skarbowego[571]. Zgodnie z art. 67b organ egzekucyjny zwraca się do biegłego skarbowego o oszacowanie wartości zajętej ruchomości lub prawa majątkowego (np. z takich praw jak: papiery wartościowe niezapisane na rachunku papierów wartościowych, autorskie prawa majątkowe i prawa pokrewne, prawa własności przemysłowej) [572] . Dla potrzeb postępowania organ powołuje jednego z biegłych wpisanych na listę biegłych skarbowych, prowadzoną przez izbę administracji skarbowej[573]. Istnienie listy biegłych skarbowych nie wyklucza jednak powołania przez organ egzekucyjny biegłego skarbowego spoza listy. Możliwe to będzie w sytuacji, gdy żaden z biegłych wpisanych na listę nie ma uprawnień do szacowania zajętych ruchomości lub praw majątkowych. Zasady, warunki i tryb nadawania uprawnień do oszacowania wartości ruchomości i praw majątkowych reguluje art. 67 c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Mogą one być nadane osobie, która korzysta z pełni praw publicznych oraz posiada dyplom ukończenia wyższej, średniej lub zasadniczej szkoły o profilu technicznym lub artystycznym lub dyplom mistrza, w zawodzie lub kierunku odpowiadającym rodzajowi majątku, którego wartość podlega oszacowaniu oraz opinię właściwego stowarzyszenia, organizacji zawodowej, szkoły wyższej lub innej instytucji stwierdzającej posiadanie przez tę osobę teoretycznych i praktycznych wiadomości

[570] Tak I. Nowak, J. Wyporska-Frankiewicz, *Biegły skarbowy a wycena majątku zobowiązanego w egzekucji należności pieniężnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2019, nr 3 (7), s. 73.
[571] R. Suwaj, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015, LEX 2015/el.
[572] Podział na rzeczy ruchome i nieruchomości jest podziałem wyczerpującym i zarazem rozłącznym; zob. I. Nowak, J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit*. s. 73 i przywołana tam literatura. Oznacza to, że „nie ma więc rzeczy, które nie byłyby albo ruchomościami, albo nieruchomościami. Przy takim dychotomicznym (dwudzielnym) podziale wystarczy określić cechy tylko jednej klasy przedmiotów wchodzących w obręb zakresu dzielonego. Inne przedmioty tego zakresu, niemające tej cechy, z konieczności logicznej wchodzą wówczas do drugiej kategorii. Taką właśnie metodą podziału posłużył się ustawodawca, definiując tylko pojęcie nieruchomości. Wszystkie zatem rzeczy, które nie mają cech nieruchomości, należy zaliczyć do klasy rzeczy ruchomych"; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 114.
[573] W stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 2001 r. organ egzekucyjny powoływał biegłego na potrzeby konkretnego postępowania egzekucyjnego.

w danej gałęzi techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności niezbędnych do oszacowania wartości majątku.

Wpisu na listę biegłych skarbowych dokonuje dyrektor izby administracji skarbowej, a wpis kandydata na listę stanowi podstawę do podjęcia czynności biegłego skarbowego. Z kolei odmowa dokonania wpisu na listę biegłych skarbowych następuje w formie postanowienia. Na postanowienie dyrektora izby skarbowej o odmowie wpisu na listę biegłych skarbowych przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego w trybie art. 3 § 2 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Redakcja przepisu art. 67c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje, że nadanie uprawnień biegłego skarbowego następuje poprzez dokonanie przez dyrektora izby administracji skarbowej wpisu kandydata na listę biegłych skarbowych i po spełnieniu przez niego wskazanych w przepisie przesłanek. W przypadku nabycia uprawnień do oszacowania ruchomości i prawa majątkowych ustawodawca nie przewidział wydania skonkretyzowanego aktu administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej. Ich nabycie następuje na skutek dokonania czynności materialno-technicznej w postaci wpisu[574]. Zastrzec należy, że wpis na listę biegłych skarbowych nie ma charakteru obligatoryjnego (na co wskazuje redakcja art. 67c § 1 u.p.e.a.). Spełnienie przez kandydata przesłanek ustawowych i warunków formalnych nie przesądza o bezwzględnym obowiązku dokonania wpisu na listę biegłych przez dyrektora izby skarbowej. Po stronie organu istnieje pewna uznaniowość[575]. Wpisany na listę biegły skarbowy, wydając opinię, używa tytułu biegłego skarbowego z oznaczeniem izby administracji skarbowej, na listę której został wpisany , o czym stanowi art. 67c § 13 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przechodząc do kwestii wyznaczenia biegłego przez organ egzekucyjny, szacowanie wartości ruchomości lub prawa majątkowego przez biegłego skarbowego nie jest oparte na stosunku cywilnoprawnym, gdyż nie charakteryzuje się równorzędnością stron. Jest to stosunek publicznoprawny zawiązany na podstawie norm procesowych, gdyż organ wykonuje zadania z zakresu prawa publicznego. O jego

[574] Według R. Hausera i A. Skoczylasa wpisu na listę biegłych skarbowych dokonuje dyrektor izby skarbowej w formie postanowienia; (R. Hauser i A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji.* Komentarz, Warszawa 2018, s. 384).
[575] R. Suwaj, *op. cit.*, LEX 2015/el.

charakterze świadczy też ograniczona możliwość uwolnienia się od tego obowiązku. Z przedmiotowego stosunku wynika obowiązek przyjęcia przez niego zlecenia, chyba że odmówi on sporządzenia wyceny, powołując się na ważne przyczyny, zgodnie z art. 67c § 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Według R. Hausera i A. Skoczylasa „organ egzekucyjny może wybrać dostarczyciela wyceny, a nawet wybranemu biegłemu narzucić wykonanie opinii (por. art. 67c § 12). Może też go ukarać za nieuzasadnioną odmowę przyjęcia funkcji biegłego poprzez skreślenie go z listy biegłych – stwierdzając nienależyte wykonywanie funkcji biegłego skarbowego (zob. art. 67c § 10 pkt 2 lit. c)”[576].

Ustawodawca nie wskazał jednocześnie formy prawnej (szczególnej) w jakiej organ egzekucyjny powinien wyznaczyć biegłego skarbowego. Wskazał natomiast w art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, że jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei w myśl art. 123 § 1 Kodeksu w toku postępowania organ administracji wydaje postanowienia. Przyjąć zatem należy, stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, że właściwą formą wyznaczenia biegłego przez organ egzekucyjny będzie forma postanowienia. Odpowiednio organ egzekucyjny nie jest związany postanowieniem dowodowym i może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić i uchylić swoje postanowieni dotyczące przeprowadzenia dowodu, o czym stanowi art. 77 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Na postanowienie dowodowe nie przysługuje zażalenie, co wynika z art. 141 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W piśmiennictwie podnosi się, że „w postanowieniu o zwróceniu się do biegłego organ egzekucyjny powinien wskazać przedmiot opinii, termin, w jakim powinna ona zostać przygotowana, oraz formę, która zgodnie z zasadami ogólnymi powinna być formą pisemną (protokół oszacowania)”[577].

Ustawodawca przesądził o utworzeniu odrębnej grupy biegłych skarbowych uprawnionych do wyceny majątku zobowiązanego i powoływanych wyłącznie do szacowania zajętych ruchomości i praw majątkowych. Natomiast według unormowań ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny prowadzi egzekucję należności pieniężnych z nieruchomości, którą inicjuje poprzez jej zajęcie. Po upływie terminu określonego w wezwaniu zobowiązanego do zapłaty

[576] Tak R. Hauser, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 385.
[577] R. Suwaj, *op. cit.*, LEX 2015/el.

dochodzonych należności, organ egzekucyjny dokonuje opisu i oszacowania wartości zajętej nieruchomości. Celem opisu i oszacowania nieruchomości jest dokładne ustalenie przedmiotu egzekucji i określenie wartości nieruchomości, co jest niezbędne do sprzedaży egzekucyjnej. Ma on pozwolić ustalić obszar i stan nieruchomości, części składowe, prawa związane z nieruchomością i jej obciążenia. Opis i szacowanie nieruchomości obejmuje dwa stadia, najpierw organ egzekucyjny dokonuje opisu nieruchomości w formie protokołu, a następnie wyznacza rzeczoznawcę do jej oszacowania[578], wydając w tym zakresie stosowne postanowienie[579].

Do oszacowania wartości zajętej nieruchomości - o czym przesądza art. 110s § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - organ egzekucyjny wyznacza rzeczoznawcę majątkowego, o którym mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do czynności oszacowania uprawniony jest zatem rzeczoznawca majątkowy, posiadający uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie przepisów rozdziału IV. ustawy o gospodarce nieruchomościami, i który uzyskał wpis do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych. To z dniem wpisu do centralnego rejestru osoba fizyczna, mająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nabywa prawo do wykonywania zawodu oraz używania tytułu rzeczoznawcy majątkowego, o czym przesądza art. 174 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rzeczoznawca majątkowy nie jest biegłym skarbowym w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie podlega wpisowi na listę wskazanych biegłych. Należy więc przyjąć, że do „udziału" rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym będą miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z odesłaniem z art. 18 ustawy

[578] W. Grześkiewicz, [w:] D *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1098; Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2019 r., I SA/Sz 546/19: stosownie do przepisów u.p.e.a. opis i szacowanie wartości nieruchomości obejmuje dwa stadia. W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 110m § 1 u.p.e.a., po bezskutecznym upływie terminu określonego w wezwaniu do zapłaty dochodzonych należności, organ egzekucyjny dokonuje opisu i oszacowania wartości zajętej nieruchomości. W myśl art. 110s § 1 u.p.e.a. do oszacowania wartości zajętej nieruchomości organ egzekucyjny wyznacza rzeczoznawcę majątkowego, o którym mowa w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

[579] W literaturze przedmiotu zarysowuje się pogląd, według którego do wyznaczenia rzeczoznawcy majątkowego nie będzie miała zastosowania ustawa - Prawo zamówień publicznych. Jak podkreśla się „(…) o zamówieniu publicznym w rozumieniu ustawy można mówić w sytuacji występowania niezależnych podmiotów. Z takimi dwoma podmiotami nie będziemy mieli do czynienia w sytuacji występowania nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej, jaką jest urząd skarbowy. W przypadku zawarcia umowy o sporządzenie protokołu opisu i oszacowania nieruchomości będziemy mieli do czynienia tylko z jednym podmiotem posiadającym zdolność prawną – danym rzeczoznawcą

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do „odpowiedniego" stosowania w postępowaniu egzekucyjnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiednie będą stosowane zatem unormowania w zakresie postępowania dowodowego.

Rzeczoznawca majątkowy dokonuje określenia wartości nieruchomości zgodnie z zasadami ich wyceny. Sposób przeprowadzenia opisu i oszacowania wartości nieruchomości określa stosowne rozporządzenie[580]. Określenie w akcie wykonawczym szczegółowego sposobu przeprowadzenia opisu i oszacowania nieruchomości ma na celu ujednolicenie działalności w zakresie tej wyceny. Ustawodawca nakazał jednocześnie uwzględnić w tym zakresie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc i regulacje wykonawcze do tego aktu[581]. W doktrynie podnosi się, że „ustalona wartość nieruchomości ma być aktualna, dostosowana do obecnych warunków rynkowych, dlatego powinna być dokonana w odpowiednim czasie. Rzeczoznawca majątkowy dokonuje oszacowania wartości nieruchomości niezwłocznie po wyznaczeniu go przez organ egzekucyjny. Jeżeli z ważnych powodów oszacowanie wartości nieruchomości nie może być niezwłocznie dokonane, organ egzekucyjny wyznacza rzeczoznawcy majątkowemu odpowiedni termin. Termin ten może być przedłużony tylko w wyjątkowych przypadkach. Organ egzekucyjny może zlecić rzeczoznawcy majątkowemu dokonanie czynności niezbędnych dla sporządzenia opisu nieruchomości"[582].

Rzeczoznawca majątkowy w postępowaniu egzekucyjnym sporządza pisemną opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego zgodnie z zasadami określonymi w art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Operat, o czym przesądza treść rozdziału 4 rozporządzenia w sprawie wyceny i sporządzania operatu szacunkowego, zawiera informacje niezbędne przy dokonywaniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym wskazanie podstaw i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego.

---

majątkowym. W konsekwencji nie wystąpi obowiązek stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych w tej kwestii"; W. Grześkiewicz, *op. cit.*, s. 1098.

[580] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania opisu i oszacowania wartości nieruchomości (Dz. U. poz. 742).

[581] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 207, poz. 2109, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 555); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz. 1092).

[582] W. Grześkiewicz, *op. cit*., s. 1103-1104.

Operat szacunkowy podlega ocenie przez organ prowadzący postępowanie egzekucyjne. Taki pogląd ukształtował się również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdza, że organ egzekucyjny rozpoznający sprawę, w której stosuje się dowód w postaci operatu szacunkowego, ma obowiązek dokonania jego wnikliwego sprawdzenia, a opinia taka podlega ocenie nie tylko pod względem formalnym, ale również materialnym, choć prawdą jest, że materialna ocena nie może dotyczyć wszystkich aspektów opracowanego operatu. Inaczej rzecz ujmując, organ administracyjny ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zbadać przedstawiony operat zarówno pod względem zgodności ze stosowanymi przepisami, jak i pod kątem tego, czy jest on logiczny i zupełny. W przypadku zaś istniejących wątpliwości lub niejasności może żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny. Tylko bowiem operat szacunkowy spełniający zarówno warunki formalne, jak i oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanych nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cen różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy[583]. Organ z założenia nie powinien natomiast oceniać zawartości merytorycznej operatu, a więc tej jego część, do sporządzenia której potrzebne są wiadomości specjalne[584]. Organ nie może kwestionować ustaleń co do wartości nieruchomości, jeżeli dokonano jej zgodnie z zasadami sporządzania tej wyceny. W takim przypadku obowiązany jest oprzeć się na operacie szacunkowym[585]. Dla szerszego ujęcia tego zagadnienia, warto przedstawić pogląd R. Hausera i A. Skoczylasa dotyczący oceny przez organ egzekucyjny opinii biegłego skarbowego. Według prezentowanego stanowiska tych Autorów „o ile na gruncie postępowania administracyjnego zasadny jest pogląd, iż organ administracji nie może bezkrytycznie przyjmować konkluzji zawartych w opiniach biegłych, ponieważ w takim przypadku biegli zamiast organu sprawują faktyczne

[583] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 listopada 2018 r., I SA/Sz 391/18, LEX nr 2597971; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2017 r., I SA/Po, LEX nr 2424609; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 grudnia 2017 r., I SA/Kr 1175/17, LEX nr 2481463; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., I SA/Gd 986/19, LEX nr 2731402; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2020 r., I SA/Po 862/19, LEX nr 2780656.

[584] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2019 r., I SA/Sz 562/19, LEX nr 2866164.

[585] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2019 r., I SA/Gl 5/19, LEX nr 2702226.

władztwo administracyjne w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej (…), o tyle w postępowaniu egzekucyjnym zdecydował się na odmienne rozwiązanie. (…) zasada swobodnej oceny dowodów nie ma zastosowania przy wykorzystaniu przez organ egzekucyjny instytucji szacowania wartości zajętej ruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym. Organ egzekucyjny jest bowiem związany oszacowaniem dokonanym przez biegłego (świadczy o tym regulacja zawarta w art. 99 § 2 i 3, art. 67 § 4 pkt 1, art. 67d), ponieważ w ogóle nie prowadzi tu postępowania administracyjnego”[586]. Przychylić się jednak należy do odmiennego poglądu wyrażonego przez R. Suwaja, że „(…) nieuzasadnione wydaje się przyjęcie założenia, że każda, nawet obiektywnie wadliwa lub błędna, opinia biegłego skarbowego wiąże organ egzekucyjny, nie dając mu możliwości ustalenia obiektywnej wartości ruchomości lub prawa”[587].

Opis i oszacowanie wartości nieruchomości kończy się sporządzeniem i podpisaniem protokołu. Zgodnie z art. 110u § 1 dopuszcza się możliwość wniesienia zarzutów do opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Termin 14 dni na wniesienie zarzutów biegnie od dnia sporządzenia i podpisania protokołu z czynności opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Legitymacja procesowa do wniesienia zarzutów przysługuje każdemu uczestnikowi postępowania, w stosunku do którego prowadzone są czynnościami organu egzekucyjnego dotyczące opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Zarzuty do opisu i oszacowania wartości nieruchomości są samodzielnymi środkami prawnymi, których nie należy identyfikować z zarzutem w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej, o jakim mowa w art. 33 - 35 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[588]. Zarzut z art. 110u § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji można uznać za pewnego rodzaju środek prawny o szczególnym charakterze, właściwy dla postępowania egzekucyjnego. Środek ten nie wywołuje skutku suspensywności i dewolutywności, w związku z tym, że nie wstrzymuje czynności postępowania i jest rozpoznawany przez organ w tej samej instancji[589]. Do wniesionych zarzutów organu egzekucyjny ustosunkowuje się w postanowieniu w sprawie opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Każdemu uczestnikowi postępowania przysługuje na nie zażalenie do organu odwoławczego. Uczestnicy postępowania egzekucyjnego, po wyczerpaniu środków zaskarżenia, mogą

[586] R. Hauser, A. Skoczylas, *op. cit*., s. 382.
[587] R. Suwaj, *op. cit*., LEX 2015/el.
[588] W. Grześkiewicz, *op. cit.*, s. 1106.

wnieść skargę do sądu administracyjnego. Skarga jest wnoszona w trybie art. 3 § 2 pkt 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że żaden przepis rozdziału 7. oddziału 3. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz działu IV. ustawy o gospodarce nieruchomościami nie nakładają na rzeczoznawcę majątkowego obowiązku zawiadamiania stron o wykonywanej przez niego czynności szacowania. Dopiero po sporządzeniu opinii o wartości nieruchomości (operatu szacunkowego) zarówno strona, jak i organ mogą wnosić stosowne uwagi do opinii, wnioskować o wyjaśnienie wątpliwych kwestii, poszerzenie badań, uściślenie oraz wyjaśnienie wniosków[590].

Reasumując, rzeczoznawca majątkowy wyznaczony w trybie art. 110s § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, pomimo że jest rzeczoznawcą w określonej dziedzinie (szacowania nieruchomości), nie mieści się w pojęciu ustawowej definicji biegłego skarbowego. Nie szacuje bowiem wartości ruchomości i praw majątkowych, jak i nie podlega obowiązkowi wpisu na listę biegłych skarbowych. Nie oznacza to jednak, że nie będzie posiadał statusu biegłego w postępowaniu egzekucyjnym. Oszacowując na zlecenie organu wartość zajętej nieruchomości, będzie biegłym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, do których odsyła ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sporządzony przez niego operat szacunkowy będzie opinią biegłego, podlegającą swobodnej ocenie dowodowej. Takie stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Gdyby przychylić się natomiast do poglądu R. Hausera i A. Skoczylasa, należałby uznać, że zasada swobodnej oceny dowodów nie ma zastosowania przy wykorzystaniu przez organ egzekucyjny instytucji

[589] *Ibidem*.
[590] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2020 r., I SA/Gl 573/20, LEX nr 3071315.

oszacowania nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym, ponieważ w ogóle nie prowadzi tu postępowania administracyjnego.

6.3. Rzeczoznawca majątkowy jako biegły w postępowaniu administracyjnym

W wielu przepisach prawa administracyjnego ustawodawca zobowiązał organ administracji publicznej do skorzystania w prowadzonym postępowaniu administracyjnym z operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Przykładowo przywołać można przytaczane wcześniej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie ustalania wysokości opłat adiacenckich, czy też wysokości odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Kolejny przykład stanowią przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r., o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[591], czy też ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[592]. Oprócz przykładowych spraw o charakterze administracyjnym, w których organ obligatoryjnie musi skorzystać z operatu szacunkowego sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę, przewidziano w systemie prawa przypadki, w których wycena nieruchomości sporządzona w formie operatu szacunkowego ma charakter fakultatywny, czego przykładem są przepisy ustawy z dnia 28 lipca 1983 r o podatku od spadków i darowizn[593], czy przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[594]. Powyższe przykłady prawa administracyjnego dowodzą, że operat szacunkowy stanowi kluczowy element na etapie postępowania dowodowego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Zarazem duża liczba rozwiązań prawnych wpływa na różnorodność w zakresie kwalifikacji prawnej operatu szacunkowego. Uznanie operatu za dokument prywatny lub urzędowy, czy też opinię rzeczonego w tytule biegłego, może pociągać za sobą zróżnicowane skutki prawne.

Kluczowym zagadnieniem wyceny nieruchomości jest forma w jakiej następuje określenie jej wartości. Zgodnie z art. 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami opinia o wartości nieruchomości sporządzana jest na piśmie w formie operatu

[591] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 162.
[592] Tekst jednolity: Dz. U. 2023 r. poz. 977.
[593] Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.
[594] Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

szacunkowego. Operat to sformalizowana opinia, której formę i treść określają przepisy § 55 - 57 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Określenie wartości nieruchomości może nastąpić wyłącznie w przewidzianej prawem formie – operatu szacunkowego, sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, o czym przesądza treść art. 156 ustawy. Ponadto ustawodawca w art. 149 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastrzegł formę operatu szacunkowego dla określenia wartości wszystkich nieruchomości bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na cel wyceny. Wyłączył jedynie spod rygoru ustawy określenie wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[595].

Konstatując powyższe, opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego określająca wartość nieruchomości, w postępowaniu administracyjnym będzie miała formę operatu szacunkowego. Zatem podstawowym dowodem określającym wartość nieruchomości, dopuszczonym przez prawo, powinna być opinia rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego[596].

W porównaniu z katalogiem dowodów zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego, w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że operat szacunkowy w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym traktowany jest jako jeden ze środków dowodowych. Wątpliwości pojawiają się w zakresie kwalifikacji prawnej rzeczonego operatu szacunkowego jako jednego ze środków wymienianych w Kodeksie.

Jednym ze środków dowodowych przewidzianych w przepisach procedury administracyjnej jest dowód z opinii biegłego, obecny w polskim prawie procesowym już od czasów II Rzeczypospolitej. W Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem [597] w art. 62 przewidziano, że „wzywanie i badanie biegłych odbywa się na tych samych zasadach co wzywanie i badanie świadków". Równocześnie w ust. 2 wskazano, że „przepisy dotyczące stałych znawców pozostają w mocy". Status podmiotów przywołanych w tym przepisie uregulowano w Rozporządzeniu Ministrów Skarbu i Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 1922 r. o znawcach, powołanych do oceniania przedmiotów

[595] Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1223 ze zm.
[596] Tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 maja 2013 r., I CSK 701/12, LEX nr 1353071.
[597] Dz. U. Nr 36, poz. 341.

majątkowych celem opodatkowania spadków i darowizn[598]. Znawcy ci, zgodnie z tym rozporządzeniem byli powoływani „dla pewnego zakresu wiadomości". Wyróżnienie kategorii osób, które posiadają wiedzę specjalną dla analizy i opisania jakiegoś wycinka otaczającej nas rzeczywistości odbyło się z pewnością dla potrzeb procesów sądowych (karnych, cywilnych). Również na gruncie postępowań administracyjnych dostrzeżono, że jest wskazane korzystanie z wiedzy takich osób. Przedstawione wyżej rozwiązanie obowiązujące w międzywojniu pokazuje ten proces wykorzystania wiedzy „znawców", „biegłych" rozwiązaniach procesowych poświęconych postępowaniu administracyjnemu, czy podatkowemu.

W procedurze administracyjnej regulację dotycząca biegłego zawarto w art. 84 Kodeksu postępowania administracyjnego. W doktrynie postępowania administracyjnego jednoznacznie przyjmuje się, że zadaniem biegłego jest wypowiedzenie opinii dotyczącej stanu faktycznego. Biegły jest podmiotem udzielającym pomocy organowi rozstrzygającemu sprawę przez złożenie opinii z zakresu wiadomości specjalnych, które stanowią uzupełnienie w zakresie ustaleń stanu faktycznego determinującego rozstrzygnięcie danej sprawy[599]. Z dowodu z opinii biegłego można skorzystać wtedy, gdy zachodzi konieczność wykorzystania wiadomości specjalnych. Przesłanka potrzeby zwrócenia się do biegłego celem uzyskania informacji wykraczających poza ogólną wiedzę akcentowana jest w orzecznictwie. Potwierdzeniem może być teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który podnosi, że „dopuszczenie dowodu z opinii biegłych ma na celu uzyskanie wiadomości specjalnych z określonej dziedziny wiedzy. Obowiązkiem biegłych jest zatem przedstawienie na żądanie organu określonych wiadomości, które mają charakter specjalny, wraz z ich uzasadnieniem. O ile nie zostali do tego wprost zobowiązani, nie jest ich obowiązkiem (choć jest to dopuszczalne) odnoszenie się do innych opinii stanowiących materiał dowodowy zebrany w sprawie. Opinia ta jako jeden z dowodów w sprawie podlega bowiem ocenie przez organ, która to ocena dokonywana jest przy uwzględnieniu właściwych dla jej przedmiotu kryteriów zgodności z zasadami logiki i wiedzy powszechnej, poziomu wiedzy biegłego, podstaw

[598] Dz. U. Nr 52, poz. 476.
[599] W. Dąbrowski, *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1966, s. 20 i n.

teoretycznych opinii, a także sposobu motywowania oraz stopnia stanowczości wyrażonych w niej wniosków"[600].

Ustawodawca nie definiuje jednak wprost pojęć: „biegły" oraz „wiadomości specjalne". Zakres pojęciowy został natomiast ukształtowany przez doktrynę i orzecznictwo. W piśmiennictwie przyjmuje się, że pod pojęciem wiadomości specjalnych „(…) należy rozumieć wiedzę z określonej dziedziny, która wykracza poza zakres wiedzy ogólnej oraz doświadczenia życiowego właściwego dla osób o przeciętnej inteligencji i wykształceniu. Nie jest dopuszczalne powołanie dowodu z opinii biegłego w celu ustalenia obowiązującego stanu prawnego oraz stosowania i wykładni obowiązujących przepisów prawa. Przyjmuje się jednak, iż reguła ta nie dotyczy zasad doświadczenia życiowego, prawa zwyczajowego oraz treści prawa obcego, które powinno być zastosowane"[601]. Z kolei w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdza: „Wiadomości specjalne są konieczne w tych sprawach, w których pojawia się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, a którego zakres przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne"[602].

Dowód z opinii biegłego może być przeprowadzony z urzędu, jak i na wniosek strony[603]. Pierwsze rozwiązanie wiąże się z reguły z obligatoryjnością tego środka dowodowego, zaś drugie zazwyczaj z jego fakultatywnością.

W znaczeniu potocznym biegły to osoba, która posiada fachową wiedzę w danej dziedzinie (nazywani są także rzeczoznawcami, czy ekspertami). W Kodeksie postępowania administracyjnego nie ustanawia się jednak formalnych kryteriów kwalifikacji biegłego. W rozumieniu omawianego przepisu może nim być zarówno osoba posiadająca wiedzę fachową w danej dziedzinie jak i ta, która posiada specjalne wykształcenie[604]. Jedyną przesłanką jest gwarancja posiadania wiadomości specjalnych. Taki zabieg legislacyjny jest jak najbardziej trafny. Charakter regulacji zawartej w tym akcie, stanowiącej bowiem rozwiązania procesowe o ogólnym charakterze, narzuca

[600] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 316/10, Legalis nr 249454.
[601] T. Ereciński, [w:] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze,* t. I, red. T. Ereciński, Warszawa 2004, s. 555.
[602] II SA/Lu 1090/12, Lex nr 1305696.
[603] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 96.
[604] H. Knysiak-Molczyk [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk Warszawa 2015; A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz,. *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2018, LEX/el.

unikanie uszczegółowień dla poszczególnych typów spraw administracyjnych. W efekcie wiadomości specjalne stanowiące przesłankę powołania biegłego, powinny być adekwatne do specyfiki danej sprawy, a przede wszystkim do istoty postępowania wyjaśniającego, które należy w jej ramach przeprowadzić.

Według D. Wilkowskiej - Kołakowskiej to normy prawne, które stanowią podstawę dla kreowania danego typu spraw administracyjnych, stanowią impuls dla powstania obowiązku powołania biegłego. W większości jednak przypadków, skorzystanie z wiedzy tego podmiotu stanowi efekt ustanowienia w szczególnej normie procesowej ustawowego obowiązku. Taki obowiązek wprowadzono w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [605]. W niektórych pozycjach piśmiennictwa podkreśla się, że obligatoryjne powołanie biegłego stanowi dopuszczalny wyjątek, który mogą wprowadzić przepisy szczególne [606]. Wydaje się jednak, że ilość tych szczególnych rozwiązań jest tak znaczna, że ten mechanizm nie powinien być już traktowany jako rozwiązanie o charakterze nadzwyczajnym. Szczególne normy procesowe prawa administracyjnego mogą zawierać różne warianty ustalania reguł powołania biegłego.

Przenosząc rozważania na grunt ustawy o gospodarce nieruchomościami, biegłym sporządzającym operat szacunkowy jest rzeczoznawca majątkowy. Ustawodawca wskazał w art. 7 ustawy, że w sytuacji powstania potrzeby określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału I. działu V. ustawy. W przepisach rzeczonej ustawy uregulowano również prawo wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego. W świetle tychże przepisów osoba posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości nabywa prawo wykonywania zawodu i używania tytułu zawodowego „rzeczoznawca majątkowy" z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych (art. 174 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami) [607]. W kolejnym ustępie art. 174, ustawodawca przesądził o obowiązku powoływania lub ustanawiania biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości z kręgu osób posiadających nadane uprawnienia zawodowe w trybie

[605] Szerzej temat obligatoryjnej wyceny nieruchomości omawia Dorota Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 66 i n.
[606] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2000, s. 364.
[607] Centralny rejestr rzeczoznawców majątkowych prowadzi Minister Rozwoju, Pracy i Technologii na stronie ww.mrpit.gov.pl; Wyciągi z centralnego rejestru, podlegają ogłoszeniu w dzienniku

ustawy o gospodarce nieruchomościami, a obowiązek pełnienia przez rzeczoznawcę funkcji biegłego został ustanowiony w art. 174 ust. 5 ustawy i uzupełniony w standardach rzeczoznawców majątkowych.

Wprawdzie figurowanie na liście w ramach danej specjalności, z wyjątkiem przypadków uregulowanych w odrębnych przepisach, nie stanowi ograniczenia w wyborze biegłego, jednak w odniesieniu do niektórych spraw przepisy szczególne mogą przewidywać obowiązek powołania biegłego z listy (rejestru) biegłych. Takie właśnie rozwiązanie przewidziano w sytuacji stwierdzenia potrzeby określenia wartości nieruchomości. Wprowadzenie wymogu korzystania z wiedzy jednostki posiadającej odpowiednią wiedzę w tym zakresie można uzasadniać potrzebą ustanowienia gwarancji dla realizacji ustanowionej w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasady adekwatności w sferze obrotu na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych, które dookreślone są przepisami tego aktu. Wskazana zasada dla potrzeb opracowania rozumiana jest jako wyraz ekwiwalentności, tj. wyceny rzeczy odpowiadającej aktualnym uwarunkowaniom prawno-rynkowym. Ekwiwalentności, która ma znaczenie nie tylko w zakresie obrotu prawno-ekonomicznego, ale przede wszystkim w sferze ograniczenia albo pozbawienia prawa własności jednostki przez korporację publicznoprawną – państwo albo samorząd terytorialny. Za przykład posłużyć mogą rozwiązania prawne w zakresie wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne.

Biegłym w sprawach administracyjnych, których podstawa prawna została zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami może być ustanowiona osoba, która figuruje w centralnym rejestrze rzeczoznawców majątkowych. Jednocześnie art. 240 ustawy przesądza o tym, że ilekroć w przepisach odrębnych jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych sądowych lub inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć, że czynności te mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w ustawie. Przepisy szczególne mogą wprost przewidywać wymóg sporządzenia opinii w zakresie szacowania nieruchomości[608].

---

urzędowym ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz publikacji na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra.

[608] Za przykład posłużyć może art. 37 ust. 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym „w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości (…), a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej".

Warto zaznaczyć, że prawodawca używając w art. 84 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego sformułowania „może", pozostawił w gestii organu prowadzącego postępowanie, czy skorzysta ze środka dowodowego, jakim jest opinia biegłego. W piśmiennictwie podkreśla się, że „granice korzystania z tej swobody są wyznaczone przez zasadę prawdy obiektywnej, bo z niej wypływa obowiązek organu podjęcia wszelkich czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W sprawach zatem o zawiłym stanie faktycznym, który można wyjaśnić dopiero wtedy, gdy dysponuje się specjalnymi wiadomościami, organ orzekający jest obowiązany wykorzystać ten środek dowodowy"[609].

Odrębną kwestią, wymagającą analizy jest natomiast, czy każdy operat szacunkowy o wartości nieruchomości załączony do akt sprawy będzie miał walor dowodu z opinii biegłego[610]. Istotną przesłanką w aspekcie zakwalifikowania opinii sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego jako dowodu z opinii biegłego jest skorzystanie z omawianego środka dowodowego z inicjatywy organu administracji publicznej. Należy zaakcentować, że w świetle art. 84 ust. 1 Kodeksu, warunkiem uznania operatu szacunkowego za opinie biegłego, jest nie tylko posiadanie wiedzy specjalistycznej w określonej dziedzinie, ale jednocześnie sporządzenie opinii przez osobę, do której zwrócił się organ. Na gruncie wskazanej przesłanki warunkującej uznanie operatu za opinię biegłego powstaje jednak wiele wątpliwości.

Bezdyskusyjne jest, że opinie sporządzone na zlecenie organu lub sądu w toku prowadzonego postępowania, mają status opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości w rozumieniu art. 84 Kodeksu postępowania administracyjnego. W piśmiennictwie wyraźnie wskazuje się, że w znaczeniu proceduralnym biegłym jest osoba powołana na biegłego przez organ orzekający[611]. Zatem w rozumieniu Kodeksu opinią biegłego jest opinia osoby (rzeczoznawcy majątkowego), do której zwrócił się organ lub sąd.

Odmiennie oceniać należy wyceny nieruchomości sporządzane na zlecenie stron. W piśmiennictwie podkreśla się, że „zawsze, gdy załączony do akt sprawy operat szacunkowy został sporządzony na zlecenie podmiotu innego niż organ, będzie on

[609] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 360.
[610] M. Drobyszewska rozważa, czy za uprawniony można uznać pogląd, że każda opinia rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości będzie stanowić dowód z opinii biegłego, niezależnie od podmiotu zlecającego wycenę (M. Drobyszewska, *op. cit*. s. 65).
[611] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1971, s. 231.

podlegać ocenie organu jako tzw. opinia prywatna”[612]. Tym samym nie można przypisać statusu opinii biegłego operatowi szacunkowemu sporządzonemu przez rzeczoznawcę majątkowego z inicjatywy strony[613]. Wydaje się natomiast, że bardziej trafne w takich przypadkach jest sformułowanie „na zlecenie strony”, gdyż inicjatorem postępowania może być np. prokurator, a operat szacunkowy będzie sporządzony w trybie postępowania karnego, na wniosek organu procesowego. W takim przypadku trudno byłoby odmówić zakwalifikowania wzmiankowanego operatu jako opinii biegłego. Za taką kwalifikacją tego środka dowodowego przemawia fakt, że został sporządzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach karnego prawa procesowego, co nie oznacza, że organ administracji publicznej jest pozbawiony możliwości oceny takiej opinii o wartości nieruchomości.

Przegląd poglądów doktryny prowadzi do wniosku, że opinie kreowane przez Autorów, według których operat szacunkowy jest uznawany za dowód z opinii biegłego, wyrażane są bez pogłębionej analizy w zakresie podmiotu inicjującego skorzystanie z tego środka dowodowego. Jak podnosi A. Makarucha „(…) z analizy stanowiska doktryny oraz orzecznictwa wynika, iż w zdecydowanej większości operat szacunkowy jest uznawany za dowód z opinii biegłego. Owszem pojawiają się również stanowiska, w których operat szacunkowy jest definiowany jako opinia, bez dookreślenia charakteru tejże opinii. Jednakże, zarówno z jednych, jak i z drugich orzeczeń wynika kwestia mająca podstawowe znaczenie dla definicji i funkcji operatu szacunkowego. (…) Obojętnie bowiem, czy uznamy operat jako opinię rzeczoznawcy, czy też opinię biegłego – będzie on posiadać cechy środka dowodowego”[614].

W judykaturze dominuje pogląd, zgodnie z którym wyłącza się możliwość przyznania statusu opinii biegłego ekspertyzom sporządzanym na zlecenie strony, a zatem i operatom majątkowym wykonanym z inicjatywy strony[615]. Warto przytoczyć sformułowaną w orzecznictwie tezę dotyczącą charakteru prawnego opinii o wartości nieruchomości sporządzonej z inicjatywy strony postępowania. Wojewódzki Sąd

---

[612] M. Grzymisławska-Cybulska, *Operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego jako dowód w postępowaniu administracyjnym (glosa)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, Nr 3, s. 131.

[613] M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 531.

[614] A. Makarucha, *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Nieruchomości” 2014, Nr 6, Legalis.

[615] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1682/06, LEX nr 427657; wyrok Wojewódzkiego Sądy Administracyjnego w Bydgoszczy z 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, LEX nr 491844.

Administracyjny w Warszawie wskazuje, że „ustalając odszkodowanie za przejmowaną przymusowo nieruchomość organ realizuje konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Realizacja tej zasady musi opierać się na wyjaśnieniu sprawy i ocenie wszystkich zarzutów podniesionych przez stronę w odwołaniu. Nie może być traktowany jako dowód w postępowaniu operat szacunkowy sporządzony na polecenie strony i złożony do akt postępowania. Prywatne ekspertyzy opracowane na zlecenie stron, czy to w toku procesu, czy jeszcze przed jego wszczęciem, należy traktować jak wyjaśnienie stanowiące poparcie, z uwzględnieniem wiadomości specjalnych, stanowiska stron. W takiej sytuacji, jeżeli istotnie zachodzi potrzeba wyjaśnienia okoliczności sprawy z punktu widzenia wymagającego wiadomości specjalnych, organ powinien według zasad unormowanych w k.p.a. dopuścić dowód z opinii innego biegłego”[616].

Analiza dorobku judykatury pozwala wyróżnić nurt, który wprost uznaje operat szacunkowy za opinię biegłego. Sądy jednoznacznie wskazują na pozycję rzeczoznawcy majątkowego jako biegłego w sprawie. Jako przykłady można przytoczyć następujące orzeczenia i zawarte w nich tezy:

- „z punktu widzenia przepisów k.p.a. operat szacunkowy stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.”[617],
- „opera szacunkowy opracowany przez posiadającego odpowiednie uprawnienia w tym zakresie rzeczoznawcę, ma walor opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a.”[618],
- „sposób wartościowania cech nieruchomości jest oparty na kryteriach stanowiących wiadomość specjalną w myśl art. 84 § 1 k.p.a. Tym samym operat szacunkowy stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.[619],
- „operat szacunkowy ma wszystkie cechy opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a., bowiem jego sporządzenie wymaga wiadomości specjalnych”[620],

[616] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2006 r., I SA/Wa 716/06, Legalis nr 81210.
[617] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1865/11, LEX nr 1293568.
[618] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 416/11, LEX nr 1259445.
[619] Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1385/10, LEX nr 758770.
[620] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 października 2009 r., II SA/Kr 817/09, LEX nr 573770.

- „operat szacunkowy ma walor opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a., dlatego też ocena wartości dowodowej tej opinii, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia należy do obowiązków organu orzekającego w sprawie”[621],
- „operat rzeczoznawcy majątkowego ma moc prawną opinii biegłego (art. 84 § 1 k.p.a.), zatem podlega swobodnej ocenie jako element materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.)”[622].

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2010 r.[623] wyraził pogląd, w którym wskazał, że operat szacunkowy, niezależnie od tego, czy sporządzony został na zlecenie organu, czy też strony postępowania, ma wszystkie cechy opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, skoro jego sporządzenie wymaga wiadomości specjalnych. W uzasadnieniu do powyższego wyroku trudno jednak odnaleźć szersze rozwinięcie tej tezy.

W kontekście powyższych rozważań należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym operat sporządzony przed wszczęciem odpowiedniego postępowania administracyjnego na zlecenie jednej ze stron należy traktować jak opinię prywatną. Jednocześnie trzeba podkreślić, że dopuszczalne jest wydanie przez organ administracji rozstrzygnięcia w oparciu o operat sporządzony na zlecenie jednej ze stron, na co wskazuje się w piśmiennictwie, gdyż: „osoba która jest rzeczoznawcą majątkowym spełnia wymagania określone w art. 177 u.g.n. odnośnie zakresu wiedzy i umiejętności, przy sporządzaniu operatu stosuje (…) rozporządzenie oraz kieruje się wartościami wskazanymi w art. 175 ust. 1 u.g.n. Przede wszystkim jednak zarówno opinia biegłego, jak i tzw. »opinia prywatna« (…) podlegają ocenie organu administracji, który w oparciu o te dowody rozstrzyga daną sprawę”[624].

Przedstawione kryterium nie zawsze jednak pozwoli na jednoznaczne zakwalifikowanie wyceny rzeczoznawcy majątkowego jako opinii biegłego lub opinii prywatnej. Konstrukcja wybranych przepisów prawa administracyjnego skłania do wniosku, że warto poddać szerszej analizie regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste na żądanie użytkownika wieczystego. W myśl art. 81 ust. 1

[621] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 sierpnia 2009 r., II SA/Go 859/08, LEX nr 553065.
[622] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 292/08, LEX nr 529933.
[623] I OSK 126/10, LEX nr 744960.
[624] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2009 r., II SA/Kr 999/09, LEX nr 573778.

ustawy o gospodarce nieruchomościami użytkownik wieczysty może żądać dokonania aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji. Doręczenie żądania powinno nastąpić w formie pisemnej w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. W przypadku odmowy aktualizacji opłaty rocznej użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Natomiast w przypadku nierozpatrzenia żądania w terminie 30 dni użytkownik wieczysty może skierować sprawę do Kolegium w terminie 90 dni od dnia doręczenia żądania. Jednocześnie ustawodawca odesłał do stosowania odpowiednio przepisy art. 77 - 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazując w art. 81 ust. 2, że ciężar dowodu co do faktu istnienia przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym. Tym samym dowodem w sprawie zaistnienia przesłanek do aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste powinien być sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, na zlecenie użytkownika wieczystego, operat szacunkowy. Zatem to przepis prawa przenosi na stronę ciężar dowodu - uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego. W tym postępowaniu wycena nieruchomości jest sporządzona przed wszczęciem postępowania administracyjnego i stanowi jedyny tego rodzaju środek dowodowy. Tym samym operat szacunkowy, stanowić będzie w zasadzie kluczowy, a zarazem dopuszczalny środek ustalania faktów. W procesie ustalania stanu faktycznego operat stanowi bowiem obligatoryjny materiał w sprawie, na podstawie którego organ administracji publicznej wywodzi okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Uznać zatem należy, że przepis prawa ustawowego ogranicza środki dochodzenia do prawdy w tego typu sytuacjach. W omawianym przypadku operat będzie podlegał ocenie organu jako opinia biegłego. Nasuwa się pytanie, czy w takiej sytuacji chodzi o zgromadzenie materiału dowodowego w postaci operatu szacunkowego, czy też specjalnej opinii biegłego? Uwzględniając status rzeczoznawcy majątkowego i powyżej przywołane orzecznictwo, postawić trzeba tezę, że chodzi o zgromadzenie materiału dowodowego w formie operatu i to niezależnie od sposobu uzyskania go przez organ, tak jak ma to miejsce w przypadku operatu szacunkowego przedłożonego w postępowaniu aktualizacyjnym opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego[625]. Tym samym należałoby zgodzić się ze stanowiskiem

[625] D. Wilkowska-Kołakowska podjęła próbę omówienia problemów związanych z oceną operatów szacunkowych w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w związku z aktualizacją opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (D. Wilkowska-Kołakowska, *Problem*

M. Drobyszewskiej, która stwierdza, że można dostrzec „(…) pewne niedopasowanie standardowej wykładni przepisów proceduralnych do szczególnej pozycji rzeczoznawcy majątkowego w polskim systemie prawnym. Na mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami rzeczoznawca majątkowy pozostaje bowiem niezależny w procesie wyceny nieruchomości (…). Bez względu na tryb postępowania, na mocy posiadanych uprawnień zawodowych, wyłącznie rzeczoznawca majątkowy uprawniony jest do sporządzania opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (…)”[626]. Autorka podnosi, ze sposób powołania (umowa cywilna lub postanowienie o powołaniu biegłego) pozostają bez wpływu na zawodowe prawa i obowiązki rzeczoznawcy majątkowego. Nie powinno to wpływać na jego obiektywizm i rzetelność. Zdaniem Autorki niezależność i bezstronność rzeczoznawcy majątkowego gwarantuje uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami instytucja wyłączenia (art. 176 ustawy w zw. z art. 24 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Uwzględnić trzeba także krajowe i międzynarodowe standardy wyceny, których głównym celem jest budowanie wiary i publicznego zaufania do procesu wyceny, które kładą nacisk na bezstronność i obiektywizm rzeczoznawcy majątkowego[627]. Powyższą argumentację wzmacnia fakt, że pozycja rzeczoznawcy majątkowego, uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jest zbliżona do statusu zawodu zaufania publicznego[628]. W piśmiennictwie został sformułowany postulat, zgodnie z którym zawód rzeczoznawcy majątkowego można uznać za zawód zaufania publicznego[629]. Celem uzasadnienia tego postulatu wskazano na wysokie kwalifikacje i kompetencje zawodowe poparte przygotowaniem praktycznym oraz wykonywaniem czynności zawodowych na własny rachunek i odpowiedzialność. Rzeczoznawca majątkowy w toku określania wartości nieruchomości jest obowiązany do wykonywania czynności zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie

kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie oceny operatów szacunkowych przy aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 720 i nast.).

[626] M. Drobyszewska, *op. cit.*, s. 65.

[627] *Ibidem*.

[628] Na pozycję rzeczoznawcy majątkowego zbliżoną do statusu osoby zaufania publicznego wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny np. w wyroku z 9 stycznia 2014 r., I OSK 1459/12, LEX nr 1505067.

[629] N. Gesek, *Rzeczoznawca majątkowy jako zawód zaufania publicznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2013, Nr 5, s. 30 i n.).

nieruchomości. Ponadto rzeczoznawca majątkowy niewypełniający swoich obowiązków podlega odpowiedzialności zawodowej[630].

W procesie wyceny, zgodnie z wolą ustawodawcy, rzeczoznawca majątkowy „określa" wartość nieruchomości[631], a dopiero na tej podstawie organ „ustala" odszkodowanie. Posłużenie się przez ustawodawcę różnymi terminami raczej nie jest przypadkowe[632]. Jak stwierdza Grzymisławska-Cybulska[633] „(…) ustawa nie nakłada na rzeczoznawcę obowiązku ani *de facto* nie upoważnia go do „ustalenia" wartości nieruchomości, ale nakazuje ją „określić". Różnica ta wydaje się o tyle znacząca, że jakkolwiek zarówno ustalenie przez organ wysokości odszkodowania, jak i określona wartość nieruchomości muszą znajdować uzasadnienie w zebranym materialne dowodowym, to jednak za nie do pogodzenia z zasadą praworządności i równości wobec prawa uznać należałoby sytuację, w której w identycznym stanie faktycznym i prawnym ustalone zostałyby różne odszkodowania (…)".

Odrębną do omówienia, jest natomiast kwestia, czy efekt pracy[634] rzeczoznawcy majątkowego, jakim jest operat szacunkowy, powinien być przez uprawniony do tego organ oceniany w postępowaniu administracyjnym. Bezdyskusyjnie ocena operatu szacunkowego jest dopuszczalna ze względu na zasadę swobodnej oceny, wyrażoną w art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, pomimo że stanowi dowód, którego kontrola w postępowaniu administracyjnym jest ograniczona ze względu na wiadomości specjalne, których piastun, czy oddelegowany do sprawy pracownik organu nie posiada. Część przedstawicieli doktryny podnosi jednak, że organ administracji publicznej może dokonywać jedynie oceny formalnej operatu szacunkowego[635]. Wywód na temat tego, do czego konkretnie sprowadza się kontrola operatu szacunkowego, przeprowadza choćby w swojej publikacji

[630] O odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego traktuje przepis art. 178 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
[631] Art. 174 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi: „Rzeczoznawca majątkowy dokonuje określenia wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością".
[632] W ustawie o gospodarce nieruchomościami znajdziemy przykłady potwierdzające tę prawidłowość: art. 129 ust. 1: „(…) odszkodowanie za wywłaszczony grunt starosta „ustala" w decyzji o wywłaszczeniu (…)"; art. 145 ust. 1: „opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości „ustala" w drodze decyzji wójt (…)".
[633] M. Grzymisławska-Cybulska, *op. cit.*, s. 134.
[634] W literaturze przedmiotu przyjmuje się na ogół, że operat szacunkowy jest utworem w rozumieniu prawa autorskiego; za: S. Kalus, *Pozycja prawna ... op. cit.*, s. 107.
[635] B. Madej, *Kwalifikacja prawna operatu szacunkowego w postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury", 2015, z. 2(17), s. 80; M. Olczyk, *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Rynek-Społeczeństwo-Kultura", 2017, Nr specjalny (26), s. 113.

M. Grzymisławska-Cybulska. Według Autorki kontrola obejmuje przede wszystkim następujące czynności[636]:

- poczynienie ustaleń, czy opinia sporządzona została przez podmiot posiadający kwalifikacje,
- sprawdzenie czy operat szacunkowy spełnia wymogi ustawowe oraz wymogi aktu wykonawczego,
- ustalenie na jakich przesłankach oparto konkluzję zawartą w wycenie i skontrolowanie prawidłowości rozumowania jej autora; kontrola powinna obejmować, jak ocena każdego dowodu z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym, sprawdzenie prawidłowości rozumowania przeprowadzonego w jej uzasadnieniu z punktu widzenia wymagań logiki i zasad doświadczenia życiowego[637] oraz dokonanie formalnej oceny operatu[638].

Z kolei M. Drobyszewska zwraca uwagę, że „(…) w ocenie tego środka dowodowego najwięcej problemów i kontrowersji budzą jednak kwestie właściwego rozeznania granicy wyznaczającej obszar wiadomości specjalnych i samo zdefiniowanie tego »terminu« [639]. Autorka proponuje podział opinii o wartości nieruchomości, ze względu na jej zawartość, na trzy współistniejące sfery: formalną, uwarunkowań dokonanych czynności i rozwiązań merytorycznych oraz prawomocnych twierdzeń biegłego[640].

Z orzecznictwa sądów administracyjnych, analogicznie do poglądów większości przedstawicieli doktryny, wynika, że organ administracji publicznej zobligowany jest do oceny formalnej, a nie merytorycznej, operatu szacunkowego[641]. Według stanowiska prezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny organ nie jest upoważniony do dokonywania merytorycznej oceny dowodu, jakim jest opinia o wartości nieruchomości. Merytoryczną ocenę operatu wyklucza bowiem brak specjalistycznej

---

[636] M. Grzymisławska-Cybulska, *op. cit.* s. 135.

[637] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 28 czerwca 2007 r., II SA/Sz 46/07, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 9 września 2009 r., II SA/Op 156/09, Lex nr 635009.

[638] Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie artykułuje, że ocena dowodu z opinii biegłego z wyceny nieruchomości powinna polegać na zweryfikowaniu, czy operat zawiera wymagane przepisami elementy, czy został podpisany i sporządzony przez uprawnioną osobę, czy nie zawiera niejasności, pomyłek bądź braków, aby miał on wartość dowodową; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2006 r., II OSK 459/05, LEX nr 206473; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2014 r., I OSK 1459/12, LEX nr 1505067.

[639] M. Drobyszewska, *op. cit.*, s. 70.

[640] M. Drobyszewska szczegółowo opisuje poszczególne sfery; *Ibidem*.

[641] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 2013 r., II OSK 829/12, LEX nr 1408564; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2008 r., I OSK 374/07, LEX nr 454007.

wiedzy, co nie wyłącza konieczności dokonania przez organ lub sąd oceny przydatności dowodowej opinii o wartości nieruchomości[642]. Należy mieć jednak na względzie, ze zakres ingerencji w operat szacunkowy będzie inny w przypadku kontroli w toku instancji, a inny w zakresie kontroli sądowoadministracyjnej. W uzasadnieniu jednego z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego czytamy: (…) ani Sądy ani organy administracji nie mają kompetencji do merytorycznego sprawdzenia ustaleń operatu szacunkowego, jeżeli dokument ten spełnia wymogi formalne. Zgodnie z treścią art. 157 u.g.n., oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Oczywiście z przepisu nie wynika wyłączenie kompetencji organu administracji do dokonania oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego na podstawie art. 80 k.p.a. (…). Ocena ta jednak nie może wkraczać w obszar wyznaczony wiadomościami specjalnymi rzeczoznawcy majątkowego"[643]. Podobnie w wyroku z dnia 5 października 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „(…) operat szacunkowy jako dowód w sprawie w przedmiocie ustalenia odszkodowania z tytułu zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną podlega ocenie organu administracji i stanowi podstawę do ustalenia przez organ wysokości odszkodowania. Innymi słowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy stanowi dowód, że opisana w nim nieruchomość ma określoną wartość, a z kolei wartość ta jest podstawą określenia ceny. Rzeczoznawca ma wpływ na ustalenie wartości nieruchomości, skoro organ dokonuje tego określenia na podstawie sporządzonego przez niego oszacowania nieruchomości. Nie oznacza to jednak związania organu ustaleniami uzyskanej opinii rzeczoznawcy majątkowego. O wysokości odszkodowania decyduje właściwy organ. On więc ocenia wiarygodność otrzymanej opinii. Operat szacunkowy stanowi zatem dowód z opinii biegłego (art. 84 k.p.a.), podlega ocenie przez organ administracji tak jak każdy dowód, z zastosowaniem zasady swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 80 k.p.a. Błędne jest stanowisko, iż nieprzedstawienie przez stronę dodatkowego operatu szacunkowego, podważającego sporządzony operat, nie świadczy o wadliwości operatu. Ocena prawidłowości sporządzonej przez biegłego opinii nie może bowiem ograniczać się do stwierdzenia braku innej opinii. Oceny dowodu z opinii rzeczoznawcy majątkowego należy dokonywać pod względem formalnym, należy także badać, czy przedłożona opinia jest

[642] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lutego 2017 r., I OSK 721/15, LEX nr 2230654.
[643] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 721/15, LEX nr 2230654.

logiczna, zupełna i wiarygodna”[644]. Z operatu szacunkowego, co szczególnie istotne dla określenia wartości nieruchomości, a na co wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, powinny jasno wynikać: podejście do wyceny, metoda oraz wybrane do oszacowania transakcje[645].

W odniesieniu do dowodu, jakim jest opinia o wartości nieruchomości, wielokrotnie podnoszone są zarzuty dotyczące prawidłowości dokonanej wyceny. Najwięcej kontrowersji można zaobserwować właśnie w aspekcie jego zawartości merytorycznej, do oceny której wymagane są wiadomości specjalne. Z tego względu warta uwagi jest regulacja zawarta w art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą organ administracyjny oraz strona postępowania mogą zwrócić się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w sprawie oceny prawidłowości operatu szacunkowego. Z przepisu tego nie należy wywodzić obowiązku do skorzystania z tej możliwości przez organ administracji dokonujący oceny tego dowodu, także w przypadku, gdy zachodzi konieczność merytorycznej oceny operatu szacunkowego. Ponadto żaden przepis prawa powszechnego nie określa zasad i trybu funkcjonowania podmiotów oceniających [646]. Trafnie twierdzi D. Wilkowska – - Kołakowska, że możliwość zwrócenia się przez organ administracji o ocenę operatu szacunkowego do organizacji zawodowej powinna być poddana analizie w kontekście ograniczenia zasady swobodnej oceny dowodów, a nawet przejawu formalizmu dowodowego [647]. Wszakże ograniczenie zasady swobodnej oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym może przejawiać się poprzez stworzenie odrębnej i kompleksowej procedury [648]. Administracyjne prawo materialne reguluje takie przypadki [649]. Pomimo braku kompetencji organu do merytorycznej oceny operatu

[644] I OSK 1444/08, Legalis nr 211846.
[645] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2010 r., I OSK 1041/09, LEX nr 594854.
[646] Działalność podmiotów (komisji) oceniających jest przedmiotem regulacji wewnętrznych wydawanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych o charakterze stowarzyszeniowym.
[647] D. Wilkowska-Kołakowska, *Zasada swobodnej oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym na przykładzie dowodu z operatu szacunkowego*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska – Dębska, Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 782.
[648] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2005 r., OSK 1273/04, LEX nr 189224.
[649] Za przykład może posłużyć procedura przeprowadzania badań lekarskich w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami w trybie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami. W tym przypadku ustawodawca wskazał, że osoba badana lub podmiot kierujący na badania, niezgadzający się z treścią orzeczenia lekarskiego, może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania lekarskiego w jednostce określonej w przepisach, a badanie lekarskie jest przeprowadzane na koszt osoby badanej.

szacunkowego, nie jest on związany żądaniem strony o skierowanie operatu do oceny przez organizację zawodową rzeczoznawców[650].

W orzecznictwie z kolei można niejako wyróżnić dwa główne nurty odnoszące się do wspomnianej możliwości zwrócenia się przez organ rozstrzygający władczo sprawę na podstawie operatu szacunkowego do organizacji zawodowej. W pierwszej grupie wyróżnić można orzeczenia, w których sądy uznają, że to strona kwestionująca operat szacunkowy powinna przedłożyć organowi opinię organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych wskazującą na nieprawidłowości danego operatu. Według sądów nie należy również przyjmować, że organ każdorazowo ma obowiązek zwrócenia się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, gdy strona kwestionuje dowód w postaci operatu szacunkowego. O potrzebie zewnętrznej weryfikacji opinii o wartości nieruchomości decyduje powstanie po stronie organu uzasadnionych wątpliwości, a nie żądanie strony[651]. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazuje: „(…) z treści art. 157 u.g.n. [przypis autora] nie można wywodzić bezwzględnego ograniczenia możliwości oceny elementu materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym, jakim jest operat szacunkowy”[652]. Mimo, że organ nie ma kompetencji do oceny merytorycznej operatu, nie jest związany żądaniem strony o skierowanie operatu szacunkowego do oceny przez organizacje zawodowe[653]. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., omawiając przesłanki oceny operatu w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyraźnie w uzasadnieniu zaznaczył, że oceny tej dokonuje się w nie każdej sprawie. Potrzeba jej przeprowadzenia, zdaniem Sądu, zachodzi wówczas, gdy w sprawie sporządzono kilka operatów różnej treści, albo gdy przyjęta w operacie wartość nieruchomości nasuwa uzasadnione wątpliwości. Zarazem „owa ocena nie prowadzi do ustalenia wartości nieruchomości, ponieważ w tym trybie badaniu podlega poprawność formalna opinii”[654]. Z kolei drugi nurt orzeczniczy wskazuje na obowiązek zwrócenia się przez organ o dokonanie oceny

[650] M. Drobyszewska, *op. cit.*, s. 55.
[651] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 września 2017 r., II SA/Bk 367/17, Legalis nr 1671758; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 sierpnia 2017 r., II SA/Bk 136/17, Legalis nr 1651248.
[652] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6marca 2015 r., II SA/Kr 70/15, LEX nr 1668845.
[653] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2013 r., I OSK 2088/11, LEX nr 1329022; M. Drobyszewska, *op. cit.*, s. 55 i nast.
[654] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., I OSK 136/10, LEX nr 744980.

operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych. Za reprezentatywny przykład posłużyć może treść uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku: „(…) reguła, że organ i sąd nie mogą ingerować w merytoryczną część operatu powoduje, że w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego może być dokonana wyłącznie przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych zgodnie z art. 157 ust. 1 u.g.n.”[655]. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdzając: (…) skoro strona zgłasza szereg zarzutów pod adresem operatu (…), a organ nie mógł w ramach swej kompetencji zarzutów tych zweryfikować i obalić, to jedynym wyjściem jest przyjęcie, że oceny operatu winna dokonać właściwa organizacja zawodowa”[656].

Istotą oceny operatu szacunkowego przez organizację zawodową zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Jak podnosi, prawo merytorycznej oceny poprawności opinii o wartości nieruchomości (operatu) ustawa o gospodarce nieruchomościami przyznaje wyłącznie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Tylko ta organizacja jest uprawniona do weryfikacji operatów szacunkowych w oparciu o procedurę określoną w ustawie. Jak podkreśla Trybunał, korporacja zawodowa zyskuje w systemie prawnym monopolistyczną pozycję w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością sporządzania operatów szacunkowych[657]. Można zatem uznać, że zamiarem prawodawcy było przyznanie uprawnienia do merytorycznej oceny operatu szacunkowego wyłącznie określonej grupie zawodowej, na co wskazywać może treść art. 157 ustawy. Jednocześnie Trybunał stwierdza, że „przewidziany przez ustawę instrument kwestionowania prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego, między innymi chroniąc rynek nieruchomości przed nadużyciami, gwarantując konstytucyjne prawo własności oraz realizując szereg innych celów szczególnych, również określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami” [658]. Ograniczenie więc zasady swobodnej oceny dowodów poprzez zwrócenie się przez organ do podmiotu trzeciego, jakim jest

[655] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2017 r., II SA/ Bk 807/16, Legalis nr 1568229.
[656] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Gl 277/09, Legalis nr 172576.
[657] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2014 r., SK 26/13, LEX nr 1537331.
[658] *Ibidem*.

organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, jest konieczne w imię ochrony interesu (dobra) publicznego[659].

Odnosząc się do kwestii zakresu kontroli opinii organizacji zawodowej sporządzonej w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami podkreślić trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją różne poglądy, co do zakresu tej kontroli. Jeden z nich został zaprezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r. Sąd przyrównał w uzasadnieniu charakter oceny wydanej w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami do opinii zespołu biegłych (z uwagi na zawarte w niej wiadomości specjalne), podkreślając, że „(…) ocena taka wydawana jest przez organizację zawodową w zakresie zleconych jej przez ustawę zadań publicznych. Do jej sporządzenia wymagane są wiadomości specjalne, co mogłoby wskazywać, iż posiada ona charakter prawny opinii biegłego (biegłych). Negatywna ocena powoduje jednak skutek w postaci utraty przez operat szacunkowy charakteru opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1 GospNierU. Skutek ten wskazuje zaś na działanie o charakterze władczym w zakresie zadań publicznych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, iż wyłącznie czynności publiczno - prawne mogą się charakteryzować władczością, a zatem wystąpienie tego elementu przesądza o publiczno - prawnym charakterze danych działań. (…) Ocenę dokonywaną w trybie art. 157 GospNierU można zatem uznać za nietypowy akt administracyjny. Stanowi ona dowód tego, co zostało w niej urzędowo zaświadczone i jest dokumentem urzędowym”[660]. Zgodnie z innym poglądem wyrażonym w judykaturze „(…) dla decydenta procesowego (organu administracji publicznej, który powołał rzeczoznawcę majątkowego), (…) ocena zespołu orzekającego jednej z wielu organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych – gdyby została złożona przed wydaniem decyzji ostatecznej - winna być rozważona przez decydenta procesowego jedynie jako stanowisko pochodzące od osób dysponujących wiedzą w zakresie wyceny nieruchomości. (…) Na taki charakter oceny sporządzonej w trybie art. 157 ust. 1 u.g.n. wskazuje także uchylenie[661] z dniem

[659] D. Wilkowska-Kołakowska, *op. cit.*, s. 785.

[660] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r., I OSK 246/13, LEX nr 1664443. Wyrok został wydany w czasie obowiązywania art. 157 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

[661] Art. 157 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami uchylono z dniem 1 września 2017 r. przepisem art. 1 pkt 27 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1509). W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej zaproponowano rezygnację z ustawowego definiowania skutku negatywnej oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, jakim jest utrata przez operat charakteru opinii

1 września 2017 r. ustępu 1a art. 157 u.g.n. (…)”[662]. Z kolei w wyroku z dnia 19 kwietnia 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił następującą tezę: „Ocena stowarzyszenia rzeczoznawców jest w postępowaniu administracyjnym dowodem w sprawie, podlegającym tak jak i operat swobodnej ocenie organu (art. 80 k.p.a.), z tym że do dnia 1 września 2017 r. negatywna ocena wywoływała skutek w postaci utraty ważności operatu szacunkowego przy czym z wyraźnej woli ustawodawcy skutek ten działał jedynie na przyszłość "od dnia wydania tej oceny" (art. 157 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu do 31 sierpnia 2017 r.)” [663]. Takie stanowisko pozwala na zakwalifikowanie oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców jako dowodu w sprawie z wiadomości specjalnych na temat innego dowodu również z wiadomości specjalnych.

Poza postępowaniem administracyjnym dowód z opinii biegłego może pojawić się również w postępowaniu podatkowym, jako jeden ze środków dowodowych wykorzystywanych przez organ podatkowy. Podobnie, jak w przypadku postępowania jurysdykcyjnego, celem prowadzonego przez organ podatkowy postępowania dowodowego jest poczynienie ustaleń faktycznych odpowiadających rzeczywistości, ponieważ wyłącznie takie ustalenia mogą stanowić gwarancję realizacji zasady prawdy obiektywnej. W celu ustalenia stanu faktycznego wymagane jest zebranie informacji o faktach. Proces ustalania istnienia lub nieistnienia faktów stanowi proces dowodzenia, który w ujęciu normatywnym obejmuje postępowanie dowodowe[664].

W myśl art. 122 ustawy - Ordynacja podatkowa w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Ustanowiona w art. 122 zasada prawdy obiektywnej ma duży wpływa na ukształtowanie całego postępowania dowodowego, w szczególności na rozłożenie ciężaru dowodu.

---

o wartości nieruchomości. Wskazano, ze dotychczasowa praktyka stosowania przepisu prowadzi do sytuacji, że w stosunku do tego samego operatu szacunkowego wydawane były przez różne organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych zdecydowanie odmienne oceny prawidłowości jego sporządzenia. Zasugerowano aby zgodnie z zasadą swobody oceny dowodów ostateczną decyzję o możliwości wykorzystania operatu szacunkowego w danej sprawie podejmował organ prowadzący postępowanie (druk sejmowy nr 1560 VIII Kadencji, Lex).

[662] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., I OSK 1590/16, Legalis nr 1837343.

[663] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2020 r., I OSK 4364/18, Legalis nr 2487220.

[664] B. Dauter, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 683.

Wprawdzie główny ciężar dowodzenia obciąża organ podatkowy, co nie oznacza, że obowiązek dowodzenia spoczywa wyłączenie na organie podatkowym. Jak podnosi S. Presnarowicz „ (…) normy prawa materialnego mogą bowiem różnie kształtować rozkład ciężaru dowodu. W określonych podatkowych stanach faktycznych, w których ustawodawca uzna za celowe, a więc uzasadnione interesem podatnika lub interesem publicznym, ciężar dowodzenia obarczać może również stronę postępowania" [665]. Należy zwrócić uwagę, że w art. 122 ustawy – Ordynacja podatkowa organy podatkowe otrzymały wyraźną wskazówkę w kwestii prowadzenia postępowania nie tylko w znaczeniu normatywnym, ale też wprost odnoszącą się do ekonomiki postępowania. Organy podatkowe obowiązane są bowiem podejmować wszelkie działania, ale mają być to działania niezbędne [666]. Konkretyzację zasady prawdy materialnej stanowi przepis art. 187 ustawy – Ordynacja podatkowa poprzez wprowadzenie dyrektywy zupełności postępowania dowodowego. Ponadto wynika z niego zasada oficjalności, bo to właśnie organ podatkowy zabiega w postępowaniu o udowodnienie faktów za pomocą wszystkich dostępnych środków i źródeł dowodowych[667].

Definicję dowodu zawarto w art. 180 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa: „W postępowaniu podatkowym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". Z kolei w art. 181 ustawodawca przedstawił przykładowy katalog dowodów mogących mieć zastosowanie w postępowaniu podatkowym, zgodnie z którym dowodami mogą być w szczególności: księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej, materiały zgromadzone w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe.

Ordynacja podatkowa posługuje się pojęciem dowodu w znaczeniu środka dowodowego i przyjmuje zasadę otwartego katalogu tych środków i równej ich mocy, wśród których wymienia się opinię biegłego. Rozstrzygnięcie sprawy wymaga "wiadomości specjalnych", w rozumieniu art. 197 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa,

[665] S. Presnarowicz, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2020, LEX/el. 2020.
[666] *Ibidem*.
[667] P. Pietrasz, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2020, LEX/el. 2020.

jedynie wtedy, gdy przy jej rozpoznaniu wyłoni się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne i nie jest możliwe bez posiadania wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie nauki, sztuki, itp., z którą wiąże się rozpatrywane zagadnienie. Biegły nie jest powołany do ustalenia stanu faktycznego, lecz naświetlenia okoliczności wskazanych przez organ podatkowy z punktu widzenia posiadanych przez niego wiadomości specjalnych. Według S. Babiarza „status biegłego może być w postępowaniu podatkowym przyznany tyko przez organ podatkowy i to bez względu na to, czy jest on powoływany z urzędu (art. 197 § 2 o.p.), czy na wniosek. (…) Biegły w postępowaniu pełni rolę organu pomocniczego organu podatkowego w sytuacjach, gdy występujące w sprawie problemy faktyczne przekraczają możliwości percepcyjne i wiedzę przeciętnego człowieka. (…) Rolą biegłego jest pomóc organowi w wyjaśnieniu stanu faktycznego, dokonanie jego oceny. Zadania biegłego wyznaczają granice zakreślone jego wiadomościami specjalnymi. Biegły wspiera więc organ w realizacji jego obowiązku wszechstronnego i rzetelnego kształtowania przekonania o prawdziwości twierdzeń i faktów”[668]. Z art. 197 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa wynika, że w przypadku gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ podatkowy może powołać na biegłego osobę dysponującą takimi wiadomościami, celem wydania opinii, a zatem organ ma możliwość, a nie nakaz powołania biegłego. Jak podnosi L. Etel nie w każdym przypadku bowiem „wiadomości specjalne” muszą być przedmiotem opinii biegłego[669].

Powyższy pogląd prezentowany jest zarówno w doktrynie, jak i judykaturze[670]. Przykładowo w wyroku z dnia 1 marca 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że „kwestia dopuszczenia dowodu z opinii biegłego została pozostawiona ocenie organu podatkowego, na co wskazuje użyte w art. 197 § 1 o.p. słowo »może«”[671]. W innym wyroku sąd formułuje podobną tezę, a mianowicie: „Przepis art. 197 § o.p. stanowi, iż w przypadku, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne,

[668] S. Babiarz, *Dowód z opinii biegłego, czynny udział strony w przeprowadzeniu tego dowodu, ekspertyza a opinia biegłego,* [w:] *Ordynacja podatkowa: dowody w postępowaniu podatkowym*, red. R. Dowgier, Białystok 2013, s. 51 i n.
[669] L. Etel, *Opinia prawna a ekspertyza w postępowaniu podatkowym*, http://www.eksperci.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2011/02/opinia_bieglego.pdf (dostęp: 13 czerwca 2023).
[670] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., I FSK 2066/14, LEX nr 2313904; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., I GSK 1850/15, LEX nr 2380945.
[671] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r., I GSK 286/15, LEX nr 2269938.

organ podatkowy może powołać na biegłego osobę dysponującą takimi wiadomościami, w celu wydania opinii. Jednakże wskazać należy, ze kwestia dopuszczenia dowodu z opinii biegłego została pozostawiona ocenie organu podatkowego, na co wskazuje użyte w tym przepisie słowo »może«. Zatem uznanie przez organ, że dysponuje on stosownymi umiejętnościami pozwoli mu samodzielnie dokonać ustaleń (…)" [672]. Obowiązkiem organu, co wynika z art. 122 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest dążenie z urzędu do zebrania kompletnego materiału dowodowego i jego wszechstronnego rozpoznania oraz dokonanie jego swobodnej oceny. To zobowiązuje organ do rozważenia, czy na tle ustaleń faktycznych nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Jeśli stanowisko organu, co do braku powołania biegłego jest słuszne, to nie można mu zarzucić załatwienia sprawy z pominięciem opinii biegłego. Tym samym organ podatkowy nie jest związany wnioskiem strony o powołanie biegłego, ale powinien wziąć pod uwagę ciążący na nim obowiązek wyjaśnienia sprawy, a co za tym idzie powinien rozważyć, czy okoliczności istotne dla rozpoznania sprawy zostały wyjaśnione na podstawie innych dowodów zebranych w sprawie[673]. Z kolei w art. 197 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa ustawodawca wskazuje sytuacje, w których powołanie biegłego jest obligatoryjne i następuje z urzędu. Nie ma w tej sytuacji konieczności stwierdzenia przesłanki w postaci „wymagania w sprawie wiadomości specjalnych". Choć i w tym przypadku biegłym może być tylko osoba dysponująca takimi wiadomościami[674].

Na gruncie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa powołanie biegłego następuje z urzędu bądź na wniosek strony, który jest oceniany w kontekście art. 188 oraz 197 ustawy – Ordynacja podatkowa[675]. Przepisy ustawy nie formułują obowiązku udziału w postępowaniu podatkowym w charakterze biegłego. Kandydat na biegłego powinien wyrazić zgodę na udział w postępowaniu w charakterze biegłego. Według P. Pietrasza potwierdzeniem takiego stanowiska jest treść art. 262 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym „(…) sytuacje, w których można określony podmiot ukarać karą porządkową, stosuje się odpowiednio do osoby, która wyraziła zgodę na powołanie na biegłego. W praktyce wyrażenie zgody na powołanie

[672] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r., I GSK 1136/15, LEX nr 2251957; wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., I GSK 1501/15, LEX nr 2291020.
[673] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2018 r., I GSK 937/16, LEX nr 2505263.
[674] P. Pietrasz, *op. cit*, LEX/el. 2020.
[675] Organ podatkowy rozstrzyga o powołaniu biegłego w formie postanowienia.

na biegłego uzewnętrznia się w umowie cywilnoprawnej w przedmiocie sporządzenia opinii, którą zawiera organ podatkowy z biegłym"[676].

Skoro w postępowaniu podatkowym zasadniczo pojawić się może potrzeba powołania biegłego, organ podatkowy ma możliwość dopuszczenia do udziału w postępowaniu także biegłego z zakresu szacowania nieruchomości. Biegłym sporządzającym opinię o wartości nieruchomości (operat szacunkowy) może być wyłącznie rzeczoznawca majątkowy, co determinuje regulacja zawarta w art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podobnie w art. 174 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przesądził o obowiązku powoływania lub ustanawiania biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości z kręgu osób posiadających nadane uprawnienia zawodowe w trybie wzmiankowanej ustawy. Obowiązek pełnienia przez rzeczoznawcę funkcji biegłego sądowego został ustanowiony w art. 174 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami i uzupełniony w standardach rzeczoznawców majątkowych. Jak traktuje rzeczony przepis rzeczoznawca majątkowy nie może odmówić pełnienia funkcji biegłego sądowego. Ustawodawca odnosi się wyłączne do obowiązku pełnienia funkcji biegłego powołanego przez sąd. W tym kontekście, w odniesieniu do przypadku biegłego rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu podatkowym istnieje możliwość odmowy wykonywania czynności biegłego przez rzeczoznawcę majątkowego, o czym przesądza treść art. 268 § 2 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Zarówno poglądy judykatury, jak i doktryny, wyrażone na gruncie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa na temat środka dowodowego, jakim jest opinia biegłego, będą aktualne również w przypadku dopuszczenia do udziału w postępowaniu podatkowym biegłego będącego rzeczoznawcą majątkowym. Warty podkreślenia jest jednak fakt, że dowodem w postępowaniu podatkowym może być wszystko to, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem. Może nim być zatem także opinia rzeczoznawcy sporządzona na zlecenie strony. W takim przypadku rzeczona opinia nie będzie posiadać charakteru opinii biegłego (bo tego może powołać tylko organ podatkowy), ale będzie ona dowodem z dokumentu prywatnego, podlegającego takiej samej ocenie, jak inne dowody, czyli z uwzględnieniem zasady swobodnej oceny dowodów[677].

[676] P. Pietrasz, *op. cit.*, LEX/el. 2020.
[677] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., I SA/Wr 608/17, Legalis nr 1714387.

WNIOSKI I KONSTATACJE KOŃCOWE

W ustawodawstwie polskim pojęcie „zawód" nie posiada definicji legalnej. W ujęciu jurydycznym pojęcie zawodu stanowi wytwór doktryny prawa, należy je raczej kwalifikować jako pojęcie prawnicze, aniżeli prawne. Podobnie pojęcie tytułu zawodowego nie doczekało się legalnej definicji, choć ustawodawca wielokrotnie posługuje się tym terminem prawnym. Wiele aktów szczegółowych dotyczących wykonywania poszczególnych zawodów wskazuje, że dany tytuł zawodowy podlega ochronie prawnej. Tytuł zawodowy „rzeczoznawca majątkowy" również podlega ochronie prawnej w myśl art. 174 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, choć ustawa nie wskazuje konkretnych sankcji za posługiwanie się tytułem zawodowym przez osoby nieuprawnione.

Zawód rzeczoznawcy majątkowego został unormowany, a tym samym wyodrębniony, w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca krajowy uznał, że nadawanie uprawnień zawodowych w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej leży w gestii organu administracji publicznej, a mianowicie ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Odmiennie zatem niż w Niemczech, czy Wielkiej Brytanii. W Republice Federalnej Niemiec wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego podlega prawnej regulacji w zasadzie tylko w części. Aktami prawa powszechnie obowiązującego objęte jest w szczególności wykonywanie zawodu przez rzeczoznawców praktykujących w komisjach ekspertów do spraw wyceny nieruchomości oraz rzeczoznawców mianowanych (przysięgłych) – w zakresie wymaganych kwalifikacji oraz wykonywanych czynności na potrzeby administracji publicznej, czy też sądów. Natomiast akty wewnątrzorganizacyjne stanowione przez podmioty samorządu gospodarczego odnoszą się zasadniczo do postępowania kwalifikacyjnego rzeczoznawców mianowanych. Podobnie w Wielkiej Brytanii wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego nie jest regulowane aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zdecydowanie jest to sfera objęta regulacjami wewnątrzorganizacyjnymi. Z kolei model wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w Chińskiej Republice Ludowej różni się od tych obowiązujących w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Panujący w Chińskiej Republice Ludowej ustrój polityczny

charakteryzuje się scentralizowanymi uprawnieniami państwa, a ich przejawem jest choćby szeroko zakrojona kontrola instytucji państwowych nad zawodową działalnością w zakresie wyceny. W Chinach dominuje państwowy charakter chińskiego stowarzyszenia skupiającego osoby dokonujące wyceny i bezpośredni nadzór Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Obywatelskich nad jego działalnością. Wynika to zapewne z założeń socjalistycznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego w tym kraju, opartej na dominacji sektora państwowego.

Pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego legitymującego się tytułem zawodowym jest swoista. Wynika to z faktu, że jest on osobą wyłącznie uprawnioną do szacowania nieruchomości. Warunki uzyskania kwalifikacji do wykonywania zawodu, szerokie spectrum czynności wykonywanych przez rzeczoznawcę, zasady wykonywania zawodu, obowiązek stałego doskonalenia kwalifikacji, odpowiedzialność zawodowa świadczą o tym, że ustawodawca przywiązuje szczególną wagę do roli, jaką pełni rzeczoznawca majątkowy na płaszczyźnie wyceny nieruchomości, a przecież prawidłowość wycen wpływa na gospodarowanie również mieniem publicznym. Ponadto możliwość stosowania zasad wyceny popartych z kolei autorytetem organizacji zawodowej, zasady deontologiczne dają rękojmię należytego wykonywania zawodu i przemawiają za uznaniem go za przejaw częściowej profesjonalizacji.

Rzeczoznawca majątkowy obowiązany jest do ustawowego przestrzegania przepisów prawa, a w obowiązującym stanie prawnym nie jest już obowiązany do przestrzegania standardów zawodowych ustalanych i ogłaszanych w trybie art. 175 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z utratą mocy obowiązującej stosownych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Standardy zawodowe były ustalane i ogłaszane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie mieściły się jednak w konstytucyjnym podziale źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie wiążące. Nie należały do obowiązujących przepisów prawa administracyjnego. Standardy ustalane przez organizacje zawodowe należałoby natomiast zaliczyć do norm wewnątrzorganizacyjnych. Regulacja w tym zakresie wydaje się być niewystarczająca, szczególnie w kontekście odpowiedzialności zawodowej.

W przypadku zawodu rzeczoznawcy majątkowego ustawodawca nie ujął w przepisach regulujących przedmiotowy zawód regulacji chroniących niezależność i samodzielność rzeczoznawcy w sytuacji wykonywania czynności zawodowych

w ramach stosunku pracy, tak jak ma to miejsce choćby w przypadku radcy prawnego. Regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują ograniczenia uprawnień kierowniczych w stosunku do rzeczoznawcy majątkowego wykonującego pracą na podstawie pracowniczego stosunku pracy. A zatem pracodawca może wydać rzeczoznawcy polecenie służbowe w zakresie treści operatu szacunkowego, co może powodować, że wartość nieruchomości nie będzie odpowiadać wartości, która powinna zostać określona zgodnie z zasadami sporządzania operatu szacunkowego. Z kolei pracownicze pragmatyki służbowe zabezpieczają pracowników przed wykonywaniem poleceń z zakresu pracy niezgodnych z prawem. A zatem rzeczoznawca majątkowy, objęty regulacją prawną pracowniczych pragmatyk służbowych, będzie podlegał ochronie przed niezgodnymi z prawem poleceniami przełożonego. Powyższe rozwiązania prawne należy jednak uznać za niewystarczające.

Rzeczoznawca majątkowy odgrywa istotną rolę w postępowaniach prowadzonych przed sądami powszechnymi. Może on występować w postępowaniu cywilnym, jak i karnym w charakterze biegłego. Rolę biegłego może również pełnić w postępowaniu administracyjnym, którego legalność działania bada sąd administracyjny. Podsumowując rozważania na temat biegłego w postępowaniu przed sądem cywilnym należy stwierdzić, że zarówno doktryna jak i judykatura przyjmują, że operat szacunkowy stanowi opinię biegłego (gdy wykonany jest na zlecenie sądu) lub opinię prywatną, kiedy jego wykonanie zleca strona[678]. Mniej kategoryczne stanowisko prezentowane jest w doktrynie procedury karnej, gdzie wskazuje się na możliwość dopuszczenia przez sąd powołania jako biegłego w sprawie „biegłego prywatnego", który sporządził opinię na prywatne zlecenie strony. Z kolei w postępowaniu sądowoadministracyjnym art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie daje wystarczających podstaw do dopuszczenia dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego. Tym samym nie ma możliwości przeprowadzenia w postępowaniu sądowo-administracyjnym dowodu z opinii biegłego w postaci operatu szacunkowego sporządzonego na prywatne zlecenie strony i przedłożonej w formie dokumentu prywatnego. Opinia biegłego jest bowiem innym środkiem dowodowym niż „dowód z

[678] W wyroku z dnia 7 lipca 2016 r. Sąd Najwyższy uznał, że przedłożony przez stronę operat szacunkowy nie ma cech dokumentu urzędowego, ani opinii w rozumieniu art. 278 k.p.c., lecz pozostaje dokumentem prywatnym; III CSK 317/15, LEX nr 2135809.

dokumentu" w rozumieniu art. 106 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Każdego rzeczoznawcę majątkowego posiadającego uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, uznać należy natomiast za biegłego w rozumieniu art. 84 Kodeksu postępowania administracyjnego. Tytuł zawodowy rzeczoznawcy stanowi bowiem gwarancję posiadania przez niego wiadomości specjalnych w zakresie szacowania nieruchomości. Ponadto na mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko uprawniony rzeczoznawca majątkowy może wykonywać czynności z zakresu szacowania nieruchomości, w tym sporządzania operatów szacunkowych. Nie jest natomiast już jednak tak oczywiste, że każdy operat będzie posiadał status opinii biegłego. Opinia o wartości nieruchomości sporządzona w toku postępowania stanowić będzie dowód z opinii biegłego. Na taką kwalifikację tego środka dowodowego wskazuje zarówno judykatura, jak i doktryna. Z kolei opinia o wartości nieruchomości przygotowana na zlecenie strony z reguły nie będzie posiadać charakteru opinii biegłego. Nie zawsze może mu zostać przyznany proceduralny walor opinii biegłego. Operat szacunkowy może być także uzyskany przed wszczęciem postępowania administracyjnego i wtedy stanowi istniejący od początku „materiał w sprawie". Niezależnie od tego, czy dany operat zostanie zakwalifikowany jako któryś z wymienionych środków dowodowych, powinien podlegać ocenie przez organ administracji. Warte rozważenia jest to, czy ocena ta powinna obejmować elementy stanowiące wiadomości specjalne, mogące być zweryfikowane tylko przez biegłego, czy dokonanie formalnej oceny operatu. Jednocześnie w praktyce trudne może być odnalezienie granicy pomiędzy tym, co stanowi wiadomości specjalne, a co nimi nie jest.

Ten sam operat może podlegać także ocenie w zakresie prawidłowości jego sporządzenia w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z treścią przepisu art. 157 tejże ustawy oceny operatu dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o jej dokonanie. Organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych dokonuje merytorycznej oceny prawidłowości operatu pod kątem zgodności z kryteriami obowiązującymi przy jego sporządzaniu. Z kolei ocena dokonana w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, podlega w postępowaniu administracyjnym swobodnej ocenie dowodowej.

Ograniczenie zasady swobodnej oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym może przejawiać się poprzez stworzenie odrębnej i kompleksowej procedury. Administracyjne prawo materialne reguluje takie przypadki. Nie można jednak uznać, że ocena operatu szacunkowego w trybie art. 157 rzeczonego aktu odbywa się w toku odrębnego postępowania administracyjnego. Obecna procedura dotycząca weryfikacji operatu szacunkowego zdaje się być niewystarczająca.

Czyniąc rozważania na temat miejsca operatu szacunkowego w katalogu środków dowodowych postępowania administracyjnego, uzasadnione wydaje się uznanie go za szczególny rodzaju środek dowodowy ze względu na wiadomości specjalne, które zawiera. Operat szacunkowy w określonych sytuacjach będzie posiadał walor dokumentu urzędowego, czy też dokumentu prywatnego (opinii prywatnej). Z tym jednak zastrzeżeniem, że stanowić będzie umotywowane stanowisko strony (z punktu widzenia wiadomości specjalnych), do którego organ powinien odnieść się w uzasadnieniu lub może być składany przez stronę z wyraźnym dążeniem do przyznania jej waloru dowodu.

Na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rzeczoznawca majątkowy wyznaczony w trybie art. 110s § 1 tejże ustawy pomimo, że jest rzeczoznawcą w określonej dziedzinie (szacowania nieruchomości), nie mieści się w pojęciu ustawowej definicji biegłego skarbowego. Nie szacuje bowiem wartości ruchomości i praw majątkowych, jak i nie podlega obowiązkowi wpisu na listę biegłych skarbowych. Nie oznacza to jednak, że nie będzie posiadał statusu biegłego w postępowaniu egzekucyjnym. Oszacowując na zlecenie organu wartość zajętej nieruchomości, będzie biegłym w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, do których odsyła ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sporządzony przez niego operat szacunkowy będzie opinią biegłego, podlegającą swobodnej ocenie dowodowej. Takie stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Gdyby przychylić natomiast do poglądu R. Hausera i A. Skoczylasa, należałby uznać, że zasada swobodnej oceny dowodów nie ma zastosowania przy wykorzystaniu przez organ egzekucyjny instytucji oszacowania nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym, ponieważ w ogóle nie prowadzi tu postępowania administracyjnego.

Bez wątpienia zawód rzeczoznawcy majątkowego może wywierać systemowy wpływ na rynek finansowy i z tego względu dostęp do zawodu powinien być regulowany, nadzorowany i wykonywany przez rzetelnie przygotowanych

rzeczoznawców. Temu właśnie powinny służyć stosowne regulacje administracyjnoprawne. Stosowne rozwiązania prawne powinny również umożliwiać ochronę prawną tytułu zawodowego „rzeczoznawca majątkowy". Podstawą do takiej ochrony nie powinny być unormowania, na mocy których tytuł został prawnie wyodrębniony, ale regulacje dotyczące właśnie ich ochrony prawnej. W pracy postawiono tezę, że polskie prawo administracyjne nie stwarza właściwych warunków do prawidłowego wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego na płaszczyźnie wyceny nieruchomości i obrotu gospodarczego. Wyniki przeprowadzonych badań naukowych wskazują, że tak zarysowana teza pracy jest uzasadniona i właściwa. Dodatkowo polska deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego spowodowała obniżenie poziomu kompetencji stojąca w opozycji do celów i wymagań dotyczących stabilności finansowej i ochrony konsumentów. Choć w innym aspekcie prace deregulacyjne odczytywać można jako zliberalizowanie rygorów dostępu do zawodu, co skutkować powinno zwiększeniem dostępności do objętych nimi usług.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury:

1. Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2000.
2. Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2012.
3. Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", 2006, Nr 2.
4. Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce,* Warszawa-Poznań 2012.
5. Babiarz S., *Dowód z opinii biegłego, czynny udział strony w przeprowadzeniu tego dowodu, ekspertyza a opinia biegłego,* [w:] *Ordynacja podatkowa: dowody w postępowaniu podatkowym*, red. R. Dowgier, Białystok 2013.
6. Banasiński C., [w:] *Polskie prawo antymonopolowe. Zarys wykładu*, red. C. Banasiński, Warszawa 2018.
7. Banasiński C., [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
8. Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.
9. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
10. Banaszczyk Z., Granecki P., *O istocie należytej staranności*, „Palestra", 2002, Nr 7 – 8.
11. Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
12. Biczkowski Z., *Wycena majątku w Chinach*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2004, Nr 3.
13. Bieda A., *Wycena w rachunkowości*, „Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum", 2009, Nr 8.
14. Bigaj A., *Z problematyki zatrudnienia cywilnoprawnego w polskim porządku prawnym*, „Palestra", 2016, Nr 12.
15. Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi rzeczoznawcy majątkowego*, Katowice 2018.
16. Blicharz J., *Charakter norm regulujących stosunki wewnątrzorganizacyjne w stowarzyszeniach zarejestrowanych*, „Organizacja - Metody - Technika", 1989, Nr 5.
17. Blicharz R., Pawełczyk M., *Przedsiębiorca, czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", 2004, Nr 3.
18. Błoch B., *Charakter prawny tzw. opinii prywatnych w procesie karnym*, „Zeszyty Prawnicze", 2018, Nr 18.2.
19. Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
20. Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

21. Bojarski W., *Prawo rzymskie*, Toruń 1994.
22. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.
23. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018.
24. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020.
25. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
26. Borkowski J., *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
27. Borowicz J., *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020.
28. Buchała K., [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz, Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Kraków 1998.
29. Bułajewski S., *Samorządy zawodowe i gospodarcze jako samorządy specjalne*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.
30. Ceglarska-Piłat K., *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze", 2015, Nr 2.
31. Chełmoński A., *Akty kwalifikacyjne administracji jako przedmiot badań,* „Acta Universitatis Wratislaviensis" „Prawo" CCLXVI, 1999: Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendroski w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej.
32. Chełmoński A., Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne)* [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi,* red. K. Podgórski, Katowice 1985.
33. Cieślak M., *Dopuszczalność korzystania z pozasądowych opinii rzeczoznawczych w postępowaniu karnym,* „Acta Universitatis Wratislaviensis", No 1051, „Prawo" Nr 173, 1990.
34. Dauter B., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Mędek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2019.
35. Dauter B., [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Warszawa 2009.
36. Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
37. Dąbrowski W., *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1966.
38. Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Warszawa 1993.
39. Dobkowski J., *Kompetencja administracyjna*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea", T. 1, 2008.
40. Dobkowski J., *Prawna ochrona tytułu zawodowego*, „Studia Prawa Publicznego", 2022, Nr 3.
41. Dobkowski J., *Zagadnienie nieważności postępowania administracyjnego (na przykładzie postępowania w sprawie nadania tytułu zawodowego*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana*

Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu, red. D. Kijowski, J. Jagielski, Warszawa 2018.
42. Drobyszewska M., *Ocena prawidłowości operatu szacunkowego a spór o wartość nieruchomości*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2022, Nr 3
43. Duraj T., *Granice uprawnień kierowniczych w pracodawcy w stosunku pracy*, „Zeszyty prawnicze, 2013, T. 13, Nr 2.
44. Duraj T., *Tradycyjne ujęcie pracowniczego podporządkowania – wybrane problemy prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", 2011, t. LXXXIII.
45. Działocha K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
46. Dzierżanowska J., Studzińska J., *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym. Praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*, Warszawa 2019.
47. Ereciński T., [w:] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze,* t. I, red. T. Ereciński, Warszawa 2004.
48. Etel L., *Opinia prawna a ekspertyza w postępowaniu podatkowym* (na prawach rękopisu), http://www.eksperci.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2011/02/opinia_bieglego.pdf.
49. Felcenbloben D., *Zasady udostępniania danych z katastru nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny" 2009, Nr 9.
50. Gabrel K., *Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona merytorycznego uzasadnienia z jednoczesnym naruszeniem konstytucyjnych zasad procedur legislacyjnych*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2013, Nr 1.
51. Gabrel K., *Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona uzasadnienia*, „Nieruchomości" 2013, Nr 3.
52. Garlicki L., [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
53. Gesek N., *Rzeczoznawca majątkowy jako zawód zaufania publicznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", 2013, Nr 5.
54. Gola J., *Prewencja w obszarze aktów kwalifikujących w działalności gospodarczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", „Przegląd Prawa i Administracji" CXIV, 2018.
55. Górnicz-Mulcahy A., *Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej*, Warszawa 2018.
56. Górowski W., Szewczyk M., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Cześć I. Komentarz do art. 1-52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
57. Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999.
58. Gruszecka D. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz,* red. J. Skorupka, Warszawa 2015.
59. Grzegorczyk T., *Kodeks postępowania karnego*, Warszawa 2008.
60. Grzegorczyk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.
61. Grześkiewicz W., [w:] D *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015

62. Grzymisławska-Cybulska M., *Operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego jako dowód w postępowaniu administracyjnym (glosa)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2017, Nr 3.
63. Hauser R., Skoczylas A., *Postępowanie egzekucyjne w administracji.* Komentarz, Warszawa 2018.
64. Hausner J. (wypowiedź) [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002.
65. Hopfer A., Źróbek S., *Rzeczoznawstwo majątkowe w Polsce i w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2001.
66. Horubski K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., Żurawik A., [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 8A: *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2013.
67. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1971.
68. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*, Warszawa 2014.
69. Jabłoński M., *Prawo dostępu do służby publicznej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
70. Jacyszyn J., *Wolny zawód – mit czy rzeczywistość prawna?*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji", 2015, T. C.
71. Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Pols*ce, Warszawa 2004.
72. Jasiński J., *Zawód rzeczoznawcy majątkowego w Niemczech,* „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego", 2014, Nr 4.
73. Jaśkowska M. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
74. Jaworski J., [w:] Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020.
75. Jaworski J., *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*, Warszawa 2010.
76. Jędrak J., *Istota odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego na gruncie prawa polskiego*, „Acta Scientiarium Polonorum Administratio Locorum", 2019, Nr 2.
77. Jędruszuk Ł., *Odpowiedzialność organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych za szkodę wyrządzoną oceną prawidłowości sporządzania operatu szacunkowego*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2011, Nr 3.
78. Jędrzejewski H., *Rozwój zawodu „rzeczoznawstwo majątkowe" w świetle regulacji prawnych (rys historyczny)*, „Rzeczoznawca Majątkowy" 2013, Nr 3.
79. Jędrzejewski H., *Wystąpienie w klubie PSL*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2013, Nr 1.
80. Jokiel E. M., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Koźma, M. Ożóg , Gdańsk 2005.

81. Kabat A., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódak-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021.
82. Kalus S., *Pozycja prawna i odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego*, Katowice 1992.
83. Kalus S., *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*, Warszawa 2002.
84. Kalus S., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
85. Karkowska D., *Zawody medyczne*, Warszawa 2012.
86. Kiczka K., *Wolność gospodarcza a interwencjonizm państwowy*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
87. Kiczka K., *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006.
88. Kiczka K., *Wybrane praktyczne problemy administracyjnych aktów kwalifikujących,* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red J. Supernat, Wrocław 2009.
89. Kiczka K., [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 8A: *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2013.
90. Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2009.
91. Kidyba A., *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2021.
92. Kijowski D., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.),*System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
93. Kleiber W., *Sammlungamtlicher Texte zur Wertermittlung von Grundstucken in den alten und neuen Bundeslandern, Bundesanzeiger Verlagsges, mbH*, Koln, 1991.
94. Klonowski K., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
95. Klonowski K., *Kontrola sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa" z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego", 2012, Nr 5.
96. Kluska S., *Jak rodził się nowy w Polsce zawód rzeczoznawcy majątkowego*, „Przegląd Geodezyjny" 2008, Nr 4.
97. Kłosowski S., *Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym, red. R. Brol, B. Bal-Domańska, Wrocław 2013.
98. Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
99. Kmieciak R., *Formy organizacyjne samorządu w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska w XX wieku. Politologiczna charakterystyka dokonań i perspektywy rozwoju*, red. R. Kmieciak, Poznań 2000.

100. Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2013, Nr 7.
101. Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo", 2010, Nr 11.
102. Kmiecik Z., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
103. Knoppek K., [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, T. II, red. T. Ereciński, Warszawa 2016.
104. Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, II FSK 2466/10*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2013, z. 4, poz.42.
105. Knysiak-Molczyk H., [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk Warszawa 2015.
106. Knysiak-Sudyka H. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
107. Kobierski W., *Z archiwum rzeczoznawcy majątkowego*, „Rzeczoznawca Majątkowy" 2000, Nr 2.
108. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2009.
109. Kolanowski S., *Izba Samorządu Zawodowego Rzeczoznawców Majątkowych – marzenie bliskie realizacji*, „Nieruchomości", 2008, Nr 3.
110. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2011.
111. Kosmal A., *Pojęcie i wybrane kategorie przedsiębiorcy w ustawodawstwie polskim*, Wrocław 2019
112. Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012.
113. Krakała-Zielińska M., *Swoboda działalności rzeczoznawców majątkowych w praktyce obrotu gospodarczego – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe", 2012, Nr 14.
114. Kuczyński T., [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, T. 11: *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
115. Kulesza M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002.
116. Kuryłowicz M., Wileński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
117. Lang J. *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „Studia Iuridica" 1990, T. 18.
118. Leoński Z., *Prawo do wykonywania zawodu* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Łódź 2005.
119. Lewandowski H., *Możliwość kontrolowania pracownika w ramach uprawnień kierowniczych pracodawcy – zagadnienia ogólne*, [w:] *Kontrola pracownika. Możliwości techniczne i dylematy prawne*, red. Z. Góral, Warszawa 2010.

120. Lewandowski P., *O definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej po wejściu w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców*, „Palestra", 2019, Nr 1-2.
121. Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Nowe tendencje w zakresie odpowiedzialności zawodowej,* [w:] *Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego, Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Józefowi Skąpskiemu*, red. M. Pazdan, A. Szpunar, Kraków 1994.
122. Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichoca A., Zdyb M., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz,* Warszawa 2019.
123. Łągiewska M., *Charakterystyka chińskiego prawa cywilnego – wybrane aspekty*, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej", 2017, Nr 12.
124. Madej B., *Kwalifikacja prawna operatu szacunkowego w postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury", 2015, z. 2(17).
125. Makarucha A., *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Nieruchomości" 2014, Nr 6.
126. Mozgawa M. [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2001.
127. Muczyński A., *Kategorie rzeczoznawców wyceny nieruchomości w Niemczech*, „Wycena: kwartalnik informacyjny rzeczoznawców wyceny nieruchomości", 1999, Nr 3.
128. Nowak I., Wyporska-Frankiewicz J., *Biegły skarbowy a wycena majątku zobowiązanego w egzekucji należności pieniężnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2019, nr 3 (7).
129. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
130. Olczyk M., *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Rynek-Społeczeństwo-Kultura", 2017, Nr specjalny (26.
131. Oleszko A., *Obowiązki notariusza związane z dokonaniem czynności notarialnych*, „Annales Universiatis Mariae Curie-Skłodowskiej", Vol. 54-55, 2007-2008.
132. Olszewska M., *Warto poświęcić kilka słów. Rzecz o feminatywach w ustawowej regulacji prawniczych tytułów zawodowych,* [w:] *Kobiety wobec wyzwań współczesności,* red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021.
133. Opęchowska K., Gabrel K., *Rzeczoznawstwo majątkowe w Polskiej Klasyfikacji Działalności – postulowane zmiany*, Nieruchomości, 2014, Nr 10.
134. Osajda K., [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Warszawa 2017.
135. Paradowski M., *Wybrane instytucje prawa rzymskiego*, „Nieruchomości", 2012, nr 7-8.
136. Paradowski M., *Zawód rzeczoznawcy majątkowego w Polsce i na świecie*, [w:] *Własność w systemie prawa*, red. D. Fleszer, M. Gurdek, Ł. Strzępek, Sosnowiec 2017.
137. Piasecki K., *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012.
138. Piątkowski J., *Wprowadzenie do nowego stosunku pracy*, Toruń 1996.

139. Pietkiewicz M., *Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych – uwagi krytyczne,* [w:] *Patologie na rynku nieruchomości. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie*, red. W. Pływaczewski, Warszawa 2018.
140. Pietrasz P., [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2020.
141. Potrzeszcz R., Siemiątkowski T., [w:] *Komentarz do kodeksu spółek handlowych. Spółki osobowe*, red. R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, Warszawa 2011.
142. Powałowski A., Koraluk S., Mering L., *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa 2004.
143. Powałowski A., *Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce*, Gdańsk 2008.
144. Powałowski A., [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
145. Presnarowicz S., [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2020.
146. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011.
147. Rącka I., Palicki S., *Rola organizacji zawodowych w opinii polskich rzeczoznawców majątkowych*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2017, Nr 1.
148. Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
149. Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy", 2014, Nr 1.
150. Rudkowska-Ząbczyk E., [w:] *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. E. Rudkowska-Ząbczyk, Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, Warszawa 2010.
151. Rymarowicz M., *Zawód rzeczoznawcy wyceny w Chinach*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2014, Nr 2.
152. Safjan M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.
153. Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matey, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002.
154. Sarapata A., *Socjologia zawodów*, Warszawa 1965.
155. Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
156. Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy", 2018, Nr 13.
157. Sitek B., *Odpowiedzialność 'Agrimensores' a odpowiedzialność geodetów*, „Zeszyty Prawnicze", 2014, Nr 14.2.
158. Skoczny T., *Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, Warszawa 1994.
159. Skoczylas A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2000 r.*, FSA 1/00, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2001, z. 2, poz. 19.

160. Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
161. Smarż J., *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, Teza 1, LEX/el.
162. Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993.
163. Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2009.
164. Spyra M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2019.
165. Stawecki M., *Etyka rzeczoznawcy majątkowego,* „Annales. Etyka w życiu gospodarczym", 2007, Nr 10/2.
166. Stefański R. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2015.
167. Stelina J., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020.
168. Stelina J., *Charakter prawny stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze", 2014, T. XXXI
169. Suwaj R. [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015.
170. Szczurowski T., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz,* red. Z. Jara, Warszawa 2017.
171. Szpotakowski I., *Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej*, „Białostockie Studia Prawnicze", 2019, Vol. 24, Nr 4.
172. Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1968.
173. Taczkowska J., *Zawód dziennikarza w Polsce. Między misją a posłannictwem*, Bydgoszcz 2012.
174. Telega T., *Samorząd zawodowy rzeczoznawców majątkowych (informacja o stanie prac nad projektem ustawy)*, „Rzeczoznawca Majątkowy", 2001, Nr 3.
175. Trubalski A., *Samorządy zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „Studia Iuridica Lublinesia", 2014, Nr 21.
176. Turek J., *Czynności dowodowe sądu w procesie cywilnym*, Warszawa 2011.
177. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
178. Waligórski M., [w:] M. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
179. Waligórski M., *Administracyjnoprawna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
180. Waligórski M., *Interes publiczny w działalności gospodarczej,* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* T. I: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Suławko-Karetko, A. Miruć, Warszawa 2012.
181. Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
182. Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016.
183. Waltoś S., *Proces karny. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
184. Wiącek M., [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
185. Wierzbowski M., *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977.

186. Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
187. Wilkowska-Kołakowska D., *Problem kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie oceny operatów szacunkowych przy aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
188. Wilkowska-Kołakowska D., *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012.
189. Wilkowska-Kołakowska D., *Zasada swobodnej oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym na przykładzie dowodu z operatu szacunkowego*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska – Dębska, Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.
190. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
191. Witkowska K., *Biegły w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo", 2013, Nr 1.
192. Wojciechowski P., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2015.
193. Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
194. Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej* [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002.
195. Wołpiuk J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu Longina Pastusiak*, Warszawa 2002.
196. Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
197. Wróbel A., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz,. *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2018.
198. Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
199. Zalewski W., [w:] *Kodeks Karny. Część Ogólna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2021.
200. Zdyb M., [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
201. Zdyb M., [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, M. Sieradzka, Warszawa 2016.
202. Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

203. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
204. Żebrowski J., *Socjologiczne aspekty zawodu i pozycji społecznej – droga do tożsamości wychowawców profesjonalnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość" , t. V, 2008.
205. Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

Wykaz aktów prawnych:

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 775).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz.1510 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1223 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 765).
8. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1184).
9. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1166).
10. Ustawa z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1043 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).
12. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 579).
15. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.).
16. Ustawa z dnia z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70).
17. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity: Dz. U. 2022 r. poz. 1969 ze zm.).

18. Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1991 r. Nr 103, poz. 446).
19. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz.1233 t. j.).
20. Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1731 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 344).
25. Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 110).
26. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 15 stycznia 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 551).
29. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
30. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 557 ze zm.).
31. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.).
32. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. 2023 r. poz. 977).
33. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 162).
34. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.).
35. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz.1900).
36. Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.).
37. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.).
38. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

39. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1691)
40. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2702 ze zm.).
41. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 168 ze zm.).
42. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz.334).
43. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 66 ze zm.).
44. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).
45. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 541).
46. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).
47. Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1006).
48. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1873. t. j.).
49. Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 2280).
50. Rozporządzeniu Ministrów Skarbu i Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 1922 r. o znawcach, powołanych do oceniania przedmiotów majątkowych celem opodatkowania spadków i darowizn (Dz. U. Nr 52, poz. 476).
51. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. Nr 36, poz. 341).
52. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 1959 r. o biegłych sądowych (Dz. U. Nr 57, poz. 345).
53. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych (Dz. U. Nr 18, poz. 112).
54. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków nadawania uprawnień zawodowych oraz działania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii (Dz. U. Nr 107, poz. 1139).
55. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 555).
56. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz.1092).
57. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie polskiej klasyfikacji działalności (Dz. U. Nr 251, poz.1885 ze zm.)

58. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. poz. 981 ze zm.)
59. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nadawanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2006).
60. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania opisu i oszacowania wartości nieruchomości (Dz. U. poz.742).
61. Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 227).
62. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. poz. 811).
63. Komunikat Ministra Infrastruktury z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie uzgodnienia standardu zawodowego rzeczoznawców majątkowych „Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności" (Dz. Urz. MI. Nr 1. poz. 1).
64. Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 września 2017 r. w sprawie standardu zawodowego rzeczoznawców majątkowych nr 1 „Wycena dla zabezpieczenia wierzytelności" (Dz. Urz. MI i B. poz. 59).

Wykaz orzecznictwa:

1. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 1992 r., W 5/92, Legalis nr 10129.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, Legalis nr 10252.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463;
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, Legalis nr 43542.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, Legalis nr 45621;
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Legalis nr 47998.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, Legalis nr 54114.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, Legalis nr 49846.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, Legalis nr 50610.

10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Legalis nr 52235.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01, Legalis nr 53509.
12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, Legalis nr 55386.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, LEX nr 57098.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, Legalis nr 178167.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11, Legalis nr 395356.
16. Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r., U 3/11, Legalis nr 548647.
17. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2014 r., SK 26/13, LEX nr 1537331.
18. Uchwała Sądu Najwyższego z 18 grudnia 1990 r., III CZP 67/90, LEX nr 3625.
19. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92, Legalis nr 27768.
20. Wyrok Sąd Najwyższego z dnia 11 lipca 1969 r., I CR 140/69, LEX nr 1001.
21. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 września 1982 r., I PR 78/82, Legalis nr 23286;
22. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia z 6 września 1990 r., I PRN 38/90, Legalis nr 27028.
23. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 1990 r., I PR 148/90, LEX nr 5319.
24. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 1997 r., I PKN 89/97, Legalis nr 30951
25. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1997 r., I PKN 211/97, Legalis nr 31354.
26. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1997 r., I PKN 244/97, Legalis nr 31542
27. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1997 r., I PKN 433/97, Legalis nr 32047.
28. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1998 r., I PKN 416/98, Legalis nr 43771.
29. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1998 r., I CKN 922/97, LEX nr 50754.
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1998 r., I PKN 517/98, Legalis nr 43814.
31. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 września 1999 r., I PKN 277/99, Legalis nr 48650.
32. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 2000 r., IV CKN 81/00, Legalis nr 48454.
33. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I PKN 11/00, Legalis nr 52386.
34. Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, Legalis nr 50795.
35. Wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, Legalis nr 55861.
36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2002 r., I CKN 971/00, Legalis nr 58664.

37. Wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2003 r., I PK 519/02, Legalis nr 65038.
38. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2003 r., V CK 311/02, Legalis nr 222869.
39. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 2/04, Legalis nr 65044.
40. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 216/11, Legalis nr 507155.
41. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2013 r., I CSK 701/12, LEX nr 1353071.
42. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2013 r., II PK 337/12, Legalis nr 787583.
43. Wyrok Sądu Najwyższego z 19 marca 2014 r., I PK 187/13, Legalis nr 994493.
44. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2014 r., II CSK 569/13, LEX nr 1532976.
45. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2014 r., I PK 42/14, Legalis nr 1092033.
46. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2015 r., IV CSK 275/14, LEX nr 1651019.
47. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, Legalis nr 1274372.
48. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2016 r., II PK 352/14, Legalis nr 1421837.
49. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2016 r., I UK 211/15, LEX nr 2007784.
50. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2016 r., II PK 81/15, Legalis nr 1444976.
51. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2016 r., III CSK 317/15, LEX nr 2135809.
52. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 100/16, LEX nr 2203505.
53. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2019 r., II CSK 703/17, LEX nr 2647170.
54. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2019 r., II CSK 54/18, LEX nr 2642151.
55. Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1956 r., 3 Cr 121/56, LEX nr 118929.
56. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2007 r., III UK 70/07, Legalis nr 114898.
57. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2019 r., IV CZ 48/19, LEX nr 2680291.
58. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2019 r., V CSK 206/19, LEX nr 2770252.
59. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, LEX nr 45019.
60. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego O/w Warszawie z dnia 15 maja 2003 r., I SA 2561/01, Legalis Nr 80702;
61. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego O/w Warszawie z dnia 14.03.2003 r., I SA 2151/01, Legalis Nr 75029.
62. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2005 r., I OSK 1435/04, LEX nr 166683.

63. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2005 r., I FSKc239/05, LEX nr 1101171.
64. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2005 r., OSK 1273/04, LEX nr 189224.
65. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2006 r., II OSK 459/05, LEX nr 206473.
66. Wyrok Naczelny Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2006 r., I OSK, 913/05, Legalis nr 82765.
67. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2006 r., I OSK 9/06, LEX nr 266437.
68. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2006 r., I OSK 1331/05, Legalis nr 2201729.
69. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1322/06, Legalis nr 101794.
70. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2007 r., II OSK 1682/06, LEX nr 427657.
71. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2008 r., I OSK 374/07, LEX nr 454007.
72. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 292/08, LEX nr 529933.
73. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2009 r., I OSK 1444/08, Legalis nr 211846.
74. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 2010 r., I OSK 1041/09, LEX nr 594854.
75. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2010 r., I OSK 126/10, LEX nr 744960.
76. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., I OSK 136/10, LEX nr 744980.
77. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 r., II OSK 2399/10, Legalis nr 778218.
78. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2012 r., II GSK 452/11, LEX nr 1244692.
79. Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2012 r., II FSK 2466/10, Legalis nr 628235.
80. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1865/11, LEX nr 1293568.
81. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 16 maja 2013 r., I OSK 2088/11, LEX nr 1329022.
82. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 2013 r., II OSK 829/12, LEX nr 1408564.
83. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2014 r., I OSK 1459/12, LEX nr 1505067.
84. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r., I OSK 246/13, LEX nr 1664443.

85. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2016 r., II GSK 1881/15, Legalis nr 1577573.
86. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 721/15, LEX nr 2230654.
87. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., I GSK 1501/15, LEX nr 2291020.
88. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r., I GSK 286/15, LEX nr 2269938.
89. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2017 r., I GSK 1136/15, LEX nr 2251957.
90. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., I FSK 2066/14, LEX nr 2313904.
91. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., I GSK 1850/15, LEX nr 2380945.
92. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, LEX nr 2376277.
93. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2018 r., I GSK 937/16, LEX nr 2505263.
94. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2018 r., I OSK 1590/16, Legalis nr 1837343.
95. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r., I OSK 1215/18, LEX nr 2798848.
96. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2020 r., I OSK 4364/18, Legalis nr 2487220.
97. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 2612/19, LEX nr 3072080.
98. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2020 r., I GSK 2176/19, LEX nr 3028262.
99. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2020 r., II OSK 1287/18, LEX nr 3064753.
100. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2020 r., I GSK 199/18, LEX nr 3064102.
101. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2020 r., I OSK 782/20, LEX nr 3081493.
102. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 897/05, Legalis nr 82762.
103. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2006 r., I SA/Wa 716/06, Legalis nr 81210.
104. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 28 czerwca 2007 r., II SA/Sz 46/07, www.nsa.gov.pl.
105. Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2 października 2007 r., II SA/Łd 537/07, LEX nr 384149.
106. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 18 grudnia 2007 r., II SA/Bd 807/07, LEX nr 491844.

107. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Gl 277/09, LEX nr 556162.
108. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 sierpnia 2009 r., II SA/Go 859/08, LEX nr 553065.
109. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 9 września 2009 r., II SA/Op 156/09, Lex nr 635009.
110. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 września 2017 r., II SA/Bk 367/17, LEX nr 2366597.
111. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 października 2009 r., II SA/Kr 817/09, LEX nr 573770.
112. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 października 2009 r., II SA/Kr 999/09, LEX nr 573778.
113. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II A/Kr 316/10, Legalis nr 249454.
114. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1385/10, LEX nr 758770.
115. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 416/11, LEX nr 1259445.
116. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2012 r., I SA/Wa 694/12, LEX nr 1271139.
117. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6marca 2015 r., II SA/Kr 70/15, Legalis nr 1261924.
118. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2016 r., VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300.
119. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2017 r., II SA/ Bk 807/16, Legalis nr 1568229 .
120. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 sierpnia 2017 r., II SA/Bk 136/17, LEX nr 2338274.
121. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2017 r., I SA/Po, LEX nr 2424609.
122. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2017 r., I SA/Wr 608/17, Legalis nr 1714387.
123. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 grudnia 2017 r., I SA/Kr 1175/17, LEX nr 2481463.
124. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 listopada 2018 r., I SA/Sz 391/18, LEX nr 2597971.
125. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2019 r., I SA/Gl 5/19, LEX nr 2702226.
126. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 2 października 2019 r., I SA/Sz 546/19, Legalis nr 2231891.
127. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 października 2019 r., I SA/Gd 986/19, LEX nr 2731402.
128. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1532/19, LEX nr 2778475.

129. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 grudnia 2019 r., I SA/Sz 562/19, LEX nr 2866164.
130. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2020 r., I SA/Po 862/19, LEX nr 2780656.
131. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2020 r., VI SA/Wa 2534/19.
132. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 lipca 2020 r., I SA/Ol 822/19, LEX nr 3042568.
133. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 2 lipca 2020 r., I SA/Ol 826/19, LEX nr 3040613.
134. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2020 r., I SA/Gl 573/20, LEX nr 3071315.
135. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Legalis nr 44770.
136. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 10 maja 1993 r., XVII Amr 6/93, Wokanda 1993, Nr 9, poz. 37.
137. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 2001 r., XVII Ama 2/01, Legalis nr 56697.
138. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 października 2002 r., VII Ama 133/01, Legalis nr 62042.
139. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 stycznia 1996 r., I ACr 950/95, Legalis nr 33903.
140. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 listopada 2003 r., II Aka 392/03, LEX nr 120346.
141. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., VI Aca 88/11, LEX nr 1645981.
142. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 lutego 2012 r., V ACa 5/12, Legalis nr 486861.
143. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., I ACa 1127/16, LEX nr 2278274.
144. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r., I ACa 989/16, LEX nr 2335189.
145. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2017 r., I ACa 22/17, LEX nr 2663147.
146. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2017 r. I ACa 82/17, LEX nr 2647169.
147. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2017 r., I ACa 76/17, LEX nr 2662176.
148. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 11 października 2017 r., I ACa 433/17, LEX nr 2678100.
149. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., I ACa 1680/15, LEX nr 2547144.
150. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2017 r., I Aca 564/16, LEX nr 3036490.

151. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2018 r., I ACa 1421/17, LEX nr 2514934.
152. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 5 lipca 2018 r., I ACa 1106/17, LEX nr 2622183.
153. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 lipca 2018 r., I ACa 1409/17, LEX nr 2546269.
154. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2018 r., I ACa 1503/17, LEX nr 2582656.
155. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2018 r., V ACa 1577/17, LEX nr 2637229.
156. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2018 r., I ACa 124/18, LEX2624146.
157. Wyroki Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2020 r., I ACa 349/19, LEX nr 3021141.
158. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2020 r., I ACa 453/19, LEX nr 3021136.

STRESZCZENIE

Celem pracy było względnie kompleksowe przeanalizowanie administracyjnoprawnej regulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Polsce.

Prawidłowe wykonywanie czynności zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych zabezpiecza jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych – prawo własności. Z tego względu istnieje potrzeba sporządzania rzetelnych operatów szacunkowych, a co szczególnie istotne funkcjonowanie określonych procedur ich weryfikacji. Obecna regulacja w tym zakresie wydaje się być niewystarczająca. Ponadto nieprzerwanie trwają dyskusje nad należytym wykonywaniem rzeczoznawstwa majątkowego. W związku z tak zarysowanym celem pracy postawiono tezę, że polskie prawo administracyjne nie stwarza właściwych warunków do prawidłowego wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego na płaszczyźnie wyceny nieruchomości i obrotu gospodarczego.

Praca oparta została przede wszystkim na metodzie dogmatyczno-prawnej i studiach literatury. W pewnym zakresie wykorzystano metodę porównawczo-prawną, co miało miejsce w odniesieniu do zagadnień związanych z modelami wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w innych państwach. W pracy zastosowanie miała również częściowo metoda historyczno-prawna, głównie z uwagi na fakt, że problematyka badawcza ma swoje źródło także w uchylonych regulacjach administracyjnoprawnych. Uzupełniająco wykorzystano metodę prawno-empiryczną.

W Rozdziale I zatytułowanym: Rzeczoznawstwo majątkowe jako przedmiot regulacji administracyjnoprawnej w pierwszym rzędzie skupiono się na wyjaśnieniu genezy rzeczoznawstwa majątkowego w Polsce i na świecie. Ponadto zostały opisane modele wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego w reprezentatywnych państwach.

W Rozdziale II noszącym tytuł: Rzeczoznawstwo majątkowe jako zawód omówiono pojęcie zawodu. W polskim prawodawstwie brak jest bowiem legalnej definicji zawodu. W literaturze zaś pojęcie to nie zostało zdefiniowane w sposób jednoznaczny. Poruszono także kwestię tytułu zawodowego. Ponadto zostały omówione akty kwalifikacyjne uprawniające do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, rozumiane w teorii prawa administracyjnego jako tzw. rozstrzygnięcie intelektualne.

Rozdział III pt. Rzeczoznawca majątkowy jako członek organizacji zawodowej poświecono charakterowi członkostwa w organizacji zrzeszającej rzeczoznawców majątkowych i funkcji tych organizacji. Poruszono tematykę udziału organizacji zawodowych w procesach standaryzacyjnych. W końcowej części rozdziału przedstawiona została instytucja kontroli wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego przez wspomniane organizacje, a w tym ocena prawidłowości operatu szacunkowego.

Rzeczoznawca majątkowy jako przedsiębiorca to przedmiot Rozdziału IV**.** W jego treści omówiono formy prawno-organizacyjne wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

W rozdziale V noszącym tytuł: Rzeczoznawca majątkowy jako osoba zatrudniona zbadano sytuację rzeczoznawcy majątkowego jako pracownika urzędu administracji publicznej, Porównano to z sytuacją rzeczoznawcy majątkowego jako pracownika sektora prywatnego. W jednym i drugim przypadku kluczowe pytanie dotyczyło zasad wykonywania pracy pod kierownictwem pracodawcy.

Celem Rozdziału VI o intytulacji: Rzeczoznawca majątkowy jako osoba posiadająca wiadomości specjalne było ukazanie sytuacji prawnej rzeczoznawcy majątkowego jako biegłego w postępowaniu przed sądem, w procedurach administracyjnych i podatkowych oraz kwestia oceny ich opinii przez właściwe organy.

Pracę zwieńczyły wnioski końcowe. W sposób syntetyczny zaprezentowano osiągnięte cele pracy, a także przedstawiono odpowiedzi na pytania określone w problemie badawczym.

SUMMARY

The goal of this dissertation is a relatively complex analysis of the administrative-legal regulation of the profession of real estate appraiser in Poland.

The proper execution of professional operations by real estate appraisers secures one of the constitutional values – the ownership right. Due to that there arises the need for drawing so reliable valuation survey, and what is of vital importance the functioning of determined procedures of their verification. The current regulation in this aspect appears to be unsatisfactory. Moreover there are ongoing discussions over adequate performing of real estate appraisal. In relation to the outlined goal of the dissertation there has been made the thesis that the Polish administration law does not ensure the necessary conditions to exercise the profession of real estate appraiser on the level of valuing real estate and economic trading.

The dissertation has been mainly based on the dogmatic-legal method as well as literature studies. To some extent there has been there has been used the comparison-legal method, which was applied in the case of issues connected with the models of carrying out real estate appraisal in other countries. In this dissertation there has also been used partly historical-legal method, mainly due the fact that the research questions has its source in revoked administrative-legal regulations. The legal-empiric method was also used on complimentary basis.

In Chapter I entitled: Real estate appraisal as the subject of legal regulation the focus is mainly on the explanation of the genesis of real estate appraisal in Poland and in the world. Moreover there are described the models of performing real estate appraisals in representative countries.

Chapter II entitled: Real estate appraisal as a profession the notion of the profession is discussed. In the Polish law there is no legal definition of this profession. The subject literature this term has not been defined in an unambiguous way. There is also mentioned the question of professional title. Moreover there are also described qualification acts authorizing to exercise the profession of a real estate appraiser, understood in the theory of administration law as, so called ‘intellectual resolution’.

Chapter III entitled: Real estate appraiser as a member of vocational organization was dedicated to the character of the membership in the organization associating real estate appraisers and the function of that organization. There is

mentioned the issue of participation of vocational organizations in standardizing processes. In the final part of the chapter there is presented the institution of controlling the course of performing the profession of real estate appraiser by mentioned organizations, including the assessment of the quality of real estate appraisals.

A real estate appraiser as an entrepreneur is the subject of Chapter IV. In this part there are discussed the organizational-legal forms of performing the profession of real estate appraiser as part of business activity operation.

In Chapter V entitled: Real estate appraiser as an employee there has been researched the situation of a real estate appraiser as an employee of a public administration agency. It has been compared to the situation of a real estate appraiser as an employee of a private sector worker. In both cases the key question concerned the principles of performing work under the supervision of a superior employer.

The aim of Chapter VI entitled: Real estate appraiser as a person in possession of special information was to present the legal situation of real estate appraiser as an expert in court proceedings, administrative and taxation proceedings as well as the question of assessment their opinion by the respective bodies.

The dissertation ends in final conclusions. The accomplished goals of the dissertation are presented in a synthetic manner, and there are also presented there the answers to the questions put in the research problem.