

POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE PROWADZONE PRZED KOMISJĄ ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ



mgr inż. Janusz Andrzejewski
Rzecznawca Majątkowy Nr 2115

1. Podstawy formalne i historia funkcjonowania Komisji Odpowiedzialności Zawodowej

Zawody związane z obsługą rynku nieruchomości (rzecznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości) zostały ukształtowane ustawą z dnia 21.08.1997r. o gospodarce nieruchomościami (*Dz.U. nr 115, poz. 741*), która weszła w życie w dniu 01.01.1998r. i uregulowała kwestie wykonywania działalności zawodowej w dziedzinie gospodarki nieruchomościami.

Ustawa powyższa oprócz uprawnień przypisanych osobom wykonującym zawód rzecznawcy majątkowego wprowadziła unormowania dotyczące odpowiedzialności zawodowej w sytuacji zaskarżenia niewłaściwego wykonywania czynności szacowania wartości rynkowej nieruchomości. Obowiązujący obecnie model odpowiedzialności zawodowej rzecznawcy majątkowego przewiduje prowadzenie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej w trybie administracyjnym, którego ostatecznym wynikiem jest wydanie stosownej decyzji administracyjnej przez właściwego Ministra o orzeczeniu kary dyscyplinarnej lub o umorzeniu postępowania. Przed wydaniem przedmiotowej decyzji prowadzone jest postępowanie wyjaśniające przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej. Zasady funkcjonowania Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz tryb prowadzenia postępowań wyjaśniających regulowało pierwotnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.08.1998r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej (*Dz.U. nr 115, poz. 745*).

Istotnym z punktu widzenia kompleksowości regulacji systemu odpowiedzialności zawodowej było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21.01.2005r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzecznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości (*Dz.U. nr 16, poz. 136*). Pierwszy 40-osobowy skład Komisji Odpowiedzialności Zawodowej dla wszystkich trzech sekcji zawodowych został powołany w dniu 09.02.1999r. zarządzeniem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Na przestrzeni ostatnich 12 lat skład osobowy Komisji Odpowiedzialności Zawodowej zmieniał się i osiągnął 121 osób w roku 2002. Obecnie Komisja liczy 103 osoby. Skład samej sekcji rzecznawców majątkowych kształtował się odpowiednio od 15 do 41 osób wskazywanych przez środowiska zawodowe. Na początku 2011 roku do sekcji rzecznawców majątkowych powołanych było 36 osób. W skład Komisji Odpowiedzialności Zawodowej wybierane są osoby wskazane przez środowiska zawodowe, które posiadają długoletnie doświadczenie w praktyce wykonywania zawodu, odpowiednie przygotowanie do udziału w tak specyficznym postępowaniu jakim jest postępowanie wyjaśniające oraz gwarantują należyte wykonywanie powierzonych im obowiązków w tym zakresie.

Odpowiedzialność zawodowa różni się w istotny sposób od odpowiedzialności cywilnej bądź karnej, które są rozstrzygane przez sądy powszechne (cywilne lub karne). Sąd cywilny ocenia kwestie ewentualnych roszczeń odszkodowawczych (roszczeń majątkowych klienta) z tytułu nienależytego wykonywania czynności zawodowych, ale nie decyduje o ukaraniu nierzetelnego specjalisty poprzez m.in. zawieszenie jego działalności. Sąd karne może wydać zakaz wykonywania określonego zawodu wyłącznie w przypadku, gdy jego przedstawiciel dopuści się przestępstwa (podrobienie dokumentów, przywłaszczenie, oszustwo lub nadużycie zaufania).

Komisja Odpowiedzialności Zawodowej wypowiadając się w kwestii odpowiedzialności zawodowej osób, którym postawiono konkretne zarzuty, odnosząc się do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, bada dodatkowo czy osoba uprawniona do wykonywania czynności zawodowych naruszyła standardy zawodowe i zasady etyki zawodowej, czy kierowała się zasadą szczególnej staranności i ochrony osób na rzecz których wykonuje się te czynności oraz zasadą bezstronności.

2. Procedura przeprowadzania postępowania wyjaśniającego

Sposób i tryb postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej normują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Odnosi się to również do integralnej części tego postępowania jakim jest postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej.

Podstawą wszczęcia postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej jest przedstawienie przez podmiot skarżący zarzutów wobec rzeczoznawcy majątkowego. Zarzuty powinny zawierać:

- czas wykonywania skarżonych czynności szacowania nieruchomości,
- miejsce wykonywania czynności szacowania nieruchomości,
- okoliczności i sposób działania rzeczoznawcy majątkowego wskazujące na uchybienie w stosowaniu norm zawartych w art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- określenie wystąpienia szkody jeśli nastąpiła ona w wyniku działania rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego postawiono zarzuty.

Skarżący winien precyzyjnie określić jakie jego zdaniem przepisy prawa zostały naruszone przez rzeczoznawcę majątkowego, w jaki sposób postąpił on niezgodnie ze standardami zawodowymi, na czym polegał brak szczególnej staranności przy sporządzaniu operatu szacunkowego właściwej dla zawodowego charakteru tych czynności, w jaki sposób jego postępowanie było niezgodne z zasadami etyki zawodowej oraz zasadą ochrony interesu osób na rzecz których wykonywał skarżone czynności.

Po stwierdzeniu zasadności składanej skargi właściwy Minister wszczyna postępowanie administracyjne z tytułu odpowiedzialności zawodowej i przekazuje ją do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Komisję Odpowiedzialności Zawodowej reprezentuje przewodniczący Komisji, który odpowiada w szczególności za zwoływanie za zgodą właściwego ministra posiedzeń Prezydium Komisji oraz posiedzeń plenarnych Komisji, przekazywanie spraw do postępowania wyjaśniającego właściwemu wiceprzewodniczącemu Komisji, wyznaczanie na wniosek rzeczoznawcy majątkowego wobec którego wszczęto postępowanie obrońcy z urzędu.

W ramach Komisji Odpowiedzialności Zawodowej funkcjonują trzy odrębne sekcje:

- rzeczoznawców majątkowych,
- pośredników w obrocie nieruchomościami,
- zarządców nieruchomości.

Każdą z sekcji kieruje właściwy wiceprzewodniczący, który odpowiada m.in. za wyznaczanie składów zespołów, ustalanie pierwszego terminu ich posiedzeń oraz prowadzenie korespondencji związanej z toczącymi się postępowaniami wyjaśniającymi.

Komisja Odpowiedzialności Zawodowej nie odnosi się w postępowaniu wyjaśniającym do kwestii określonej przez rzeczoznawcę majątkowego wartości nieruchomości, która to kwestia leży w kompetencji organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Komisja Odpowiedzialności Zawodowej w trakcie postępowania wyjaśniającego pracuje w składzie trzyosobowym, który tworzą przewodniczący zespołu KOZ oraz dwaj jej członkowie.

Przewodniczący zespołu KOZ kieruje pracami zespołu organizując jego posiedzenia, zapoznając członków zespołu z dokumentacją postępowania oraz przygotowując treść protokołów końcowych z posiedzenia zespołu. Członkowie zespołu KOZ opracowują analizę sprawy objętej postępowaniem wyjaśniającym oraz pytania do rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego złożono skargę.

Rzeczoznawca majątkowy, wobec którego wszczęto postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma prawo w szczególności do:

- uczestniczenia w tym postępowaniu, przeglądania akt i sporządzania z nich notatek na każdym etapie postępowania,
- składania pisemnych wyjaśnień przed posiedzeniem zespołu KOZ,
- ustanowienia obrońcy własnego lub obrońcy z urzędu.

Rzeczoznawca majątkowy wobec którego wszczęto postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma obowiązek dostarczenia KOZ dokumentów potwierdzających wypełnianie w dacie wykonywania zaskarżonych czynności obowiązku stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zawodowych.

Postępowanie wyjaśniające dokumentowane jest protokołem końcowym z posiedzenia zespołu KOZ, który zawiera m.in. ocenę zasadności zarzutów skierowanych przeciwko rzeczoznawcy majątkowemu oraz innych okoliczności sprawy wraz ze wskazaniem, które zarzuty zostały udokumentowane, a które zostały odrzucone, oraz ze wskazaniem, jakie przepisy prawne zostały naruszone przez osobę, wobec której wszczęto postępowanie oraz wniosek o zastosowanie jednej z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo o umorzenie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Decyzję o zastosowaniu wobec rzeczoznawcy majątkowego jednej z kar dyscyplinarnych lub o umorzeniu postępowania podejmuje właściwy minister przy uwzględnieniu stanowiska KOZ wyrażonego w protokole końcowym.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy składanych skarg

W okresie dotychczasowej swej działalności sekcja rzeczoznawców majątkowych Komisji przeprowadziła ponad 600 postępowań wyjaśniających.

Zakres czynności kwestionowanych przez skarżących odnosił się zarówno do unormowanych prawnie ogólnych zasad szacowania jak i czynności szczegółowych wynikających z konkretnych celów wyceny lub innych aktów prawnych.

Najczęściej poruszane zarzuty dotyczyły:

- niewłaściwego lub niewystarczającego określenia stanu prawnego nieruchomości (brak badania księgi wieczystej i rejestru ewidencji gruntów oraz innych dokumentów umożliwiających ustalenie stanu prawnego),
- niewykorzystanie w procesie wyceny mapy ewidencyjnej i mapy zasadniczej z uzbrojeniem podziemnym terenu,
- brak dokonania oględzin nieruchomości, lub wykonanie tej czynności w sposób pobieżny,
- zbyt ogólnikowe przedstawienie metodyki i toku obliczeń skutkujących wynikiem końcowym wyceny,
- brak zamieszczenia analizy i charakterystyki rynku nieruchomości dotyczącego celu wyceny.

Najczęściej kwestionowane czynności zawodowe dotyczyły wycen sporządzanych dla potrzeb:

- aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego,
- ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne,
- ustalenia rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami państwa w związku z wojną rozpoczętą w 1939 roku,
- ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. Bilans rozstrzygnięć postępowań wyjaśniających

Analiza działalności Komisji Odpowiedzialności Zawodowej w ostatnich kilku latach pozwala na podanie procentowego zestawienia w zakresie podmiotów skarżących, czynności rzeczoznawcy majątkowego objętych skargą oraz rodzaju zastosowanych kar.

Tabela 1

Procentowa ilość spraw w odniesieniu do podmiotu skarżącego

Lp.	Podmiot skarżący	Udział procentowy
1.	Gmina	56,6
2.	GDDKiA	7,3
3.	ANR	5,8
4.	Starosta	4,3
5.	Wojewoda	4,3
6.	Osoby fizyczne	18,8
7.	Osoby prawne	2,9

Tabela 2*Procentowa ilość spraw w odniesieniu do skarżonych czynności*

Lp.	Cel wyceny	Udział procentowy
1.	Aktualizacja opłat uw	31,9
2.	Sprzedaż lokalu najemcy	4,3
3.	Oplata planistyczna	2,9
4.	Oplata adiacencka	4,3
5	Drogi publiczne	23,3
6.	Mienie zabużańskie	10,1
7.	Sprzedaż nieruchomości	8,7
8.	Sprawy majątkowe	14,5

Tabela 3*Procentowa ilość spraw w odniesieniu do zastosowanej kary*

Lp.	Rodzaj kary	Udział procentowy
1.	Umorzenie	7,2
2.	Upomnienie	17,4
3.	Nagana	56,6
4.	Zawieszenie 3m	8,7
5	Zawieszenie 6m	5,8
6.	Zawieszenie 9m	1,4
7.	Zawieszenie 12m	2,9

5. Wnioski końcowe

Dotyczasowa działalność Komisji wpłynęła korzystnie na ochronę prawidłowego działania rynku nieruchomości na którym właściwa wycena nieruchomości ma istotne znaczenie dla podmiotów w nim uczestniczących. Dzięki orzecznictwu Komisji Odpowiedzialności Zawodowej możliwy był jej wpływ również na tworzenie i modyfikowanie standardów wykonywania zawodów obsługujących rynek nieruchomości, w tym na prawidłowe stosowanie zasad wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, gdyż w orzeczeniach Komisji niejednokrotnie można odnaleźć wykładnię obowiązującego prawa w odniesieniu do wykonywanych czynności zawodowych.