

Warszawa, dnia 23 lutego 2013 r.

## **Deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego pozbawiona merytorycznego uzasadnienia z jednoczesnym naruszeniem konstytucyjnych zasad procedur legislacyjnych**

W dniu 7 lutego 2013 roku, a więc już po pierwszym czytaniu w Sejmie, w ramach prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych przyjęte zostały poprawki wniesione *ad hoc* pod obrady tej Komisji, która w tym dniu kontynuowała rozpatrywanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806), ingerujące w sposób zasadniczy w tryb uzyskiwania uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości. Tym samym doszło do rozszerzenia zakresu tego projektu tzw. ustawy deregulacyjnej.

W tym miejscu należy podkreślić, że **zawód rzeczoznawcy majątkowego nigdy nie był wymieniany wśród zawodów, których miała dotyczyć proponowana przez Ministra Sprawiedliwości tzw. ustawa deregulacyjna**, a więc regulacje dotyczące rzeczoznawców majątkowych nigdy nie były objęte opiniowaniem przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, nie podlegały tzw. ocenie skutków regulacji, w tym analizie prawno - porównawczej rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej, analizie wpływu na sektor finansów publicznych, analizie wpływu na rynek pracy oraz analizie wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Jednocześnie propozycja zmian zasad dostępu do uzyskiwania uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości nie była następstwem uzgodnień międzyresortowych. Z tych samych powodów **zmiana zasad funkcjonowania zawodu rzeczoznawcy majątkowego nigdy nie była konsultowana zarówno ze środowiskiem zawodowym, jak i głównymi odbiorcami wycen**, tj. m.in. sektorem bankowym i finansowym (w tym m.in. Komisją Nadzoru Finansowego, Narodowym Bankiem Polskim, Związkiem Banków Polskich), jednostkami samorządu terytorialnego, jednostkami zajmującymi się gospodarowaniem mieniem publicznym, w tym mieniem skarbu państwa (Agencją Nieruchomości Rolnych, Agencją Mienia Wojskowego), sądami (Krajową Radą Sądownictwa), organami prowadzącymi postępowania administracyjne.

Należy podkreślić, że **zakresem projektu ustawy objęto 50 enumeratywnie wymienionych zawodów i niezaprzeczalnie nie ma tam zawodu rzeczoznawcy majątkowego**. Poza powszechnie dostępnymi informacjami zawartymi między innymi na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, fakt ten wynika wprost z treści przesłanego przez Radę Ministrów do Sejmu projektu (druk nr 806), a przede wszystkim z uzasadniania do tego projektu, gdzie precyzyjnie wskazano, że *„Lista powstała w toku uzgodnień*



międzyresortowych – poszczególne ministerstwa zgłosiły swoje stanowisko w zakresie konieczności bądź braku konieczności regulacji zawodów sobie podległych i ewentualnego jej stopnia. W ramach dalszych uzgodnień międzyresortowych wytypowana została lista zawodów, które zostaną poddane deregulacji w pierwszej kolejności. Kryteria tego wyboru były wieloaspektowe i składały się z takich elementów, jak: złożoność regulacji, oczekiwania społeczne, stopień zaawansowania analiz nad daną profesją w poszczególnych ministerstwach, łatwość uzyskania wpływu na rynek pracy. Szczegółowe rozwiązania przedmiotowego projektu ustawy powstawały w ścisłej współpracy z właściwymi ministerstwami. W wyniku tego współdziałania Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt obejmujący swoim **zakresem** następujące zawody:

- 1) adwokata;
- 2) radcy prawnego;
- 3) notariusza;
- 4) komornika;
- 5) syndyka;
- 6) urzędnika sądowego (prokuratury);
- 7) detektywa;
- 8) pracownika ochrony fizycznej I stopnia;
- 9) pracownika ochrony fizycznej II stopnia;
- 10) pracownika zabezpieczenia technicznego I stopnia;
- 11) pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia;
- 12) pośrednika w obrocie nieruchomościami;
- 13) zarządcy nieruchomości;
- 14) trenera klasy drugiej;
- 15) trenera klasy pierwszej;
- 16) trenera klasy mistrzowskiej;
- 17) instruktora sportu;
- 18) przewodnika turystycznego miejskiego;
- 19) przewodnika turystycznego terenowego;
- 20) przewodnika turystycznego górskiego;
- 21) międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego;
- 22) pilota wycieczek;
- 23) doradcy zawodowego;
- 24) pośrednika pracy;
- 25) specjalistę do spraw rozwoju zawodowego;
- 26) specjalistę do spraw programów;
- 27) lidera klubu pracy;
- 28) doradcę EURES;
- 29) asystenta EURES;
- 30) bibliotekarza;
- 31) pracownika dokumentacji i informacji naukowej;
- 32) instruktora nauki jazdy;
- 33) egzaminatora osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem i osób poddawanych kontrolnemu sprawdzaniu kwalifikacji;



- 34) taksówkarza;
  - 35) geodety w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych, realizacyjnych i inwentaryzacyjnych;
  - 36) geodety w zakresie rozgraniczania i podziałów nieruchomości (gruntów) oraz sporządzania dokumentacji do celów prawnych;
  - 37) geodety w zakresach geodezyjnych pomiarów podstawowych;
  - 38) geodety w zakresie geodezyjnej obsługi inwestycji;
  - 39) geodety w zakresie geodezyjnego urządzania terenów rolnych i leśnych;
  - 40) geodety w zakresie redakcji map;
  - 41) geodety w zakresach fotogrametrii i teledetekcji;
- a pośrednio także zawody:
- 42) marynarza motorzystę żeglugi śródlądowej;
  - 43) mechanika statkowego żeglugi śródlądowej;
  - 44) obserwatora radarowego żeglugi śródlądowej;
  - 45) przewoźnika żeglugi śródlądowej;
  - 46) sternomotorzystę żeglugi śródlądowej;
  - 47) szypra żeglugi śródlądowej;
  - 48) starszego marynarza żeglugi śródlądowej;
  - 49) bosmana żeglugi śródlądowej;
  - 50) sternika żeglugi śródlądowej.”

**Projektodawca omawianej ustawy zawarł w uzasadnieniu wyraźne zastrzeżenie** (przy omawianiu zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami dotyczących dwóch innych zawodów tam uregulowanych, a jednocześnie w przeciwieństwie do zawodu rzeczoznawcy majątkowego objętych zakresem projektu, tj. zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości), 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. W związku z powyższym istotne jest, aby rzeczoznawca majątkowy posiadał bardzo dużą wiedzę merytoryczną oraz umiejętności w zakresie szacowania nieruchomości (wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r. S 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89).”**

Tym samym w sposób jednoznaczny w uzasadnieniu do projektu ustawy nastąpiło **wyłączenie zawodu rzeczoznawcy majątkowego z tego projektu, jak i potwierdzenie, że zawód ten nie był przedmiotem jakichkolwiek analiz w ramach prac nad tą ustawą.** Można przyjąć, że jest to oficjalne stanowisko opracowującego ten projekt Ministra



## **Sprawiedliwości, jak i przedstawiającej ten projekt Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej Rady Ministrów.**

Na jakim więc etapie procedury pojawiła się inicjatywa objęcia tą ustawą również zawodu rzeczoznawcy majątkowego, co nastąpiło wbrew zapisom projektu Rady Ministrów? Z zapisu przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych (nr 3) z 10 grudnia 2012 r. (wysłuchanie publiczne w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806), na którym to posiedzeniu głos zabrał Rzecznik Praw Absolwenta Bartłomiej Banaszak, który stwierdził między innymi, że *„deregulacja, może niecałkowita, powinna jednak objąć także rzeczoznawcę majątkowego. W uzasadnieniu do ustawy znajduje się mało konkretna zapowiedź działań deregulacyjnych w przyszłości w odniesieniu do rzeczoznawcy majątkowego. Jednakże pytanie: czy nie prościej byłoby jeden raz otwierać ustawę o gospodarce nieruchomościami, a nie dwa razy?”*. Uzasadnienie takiego stanowiska tj. *„czy nie prościej byłoby jeden raz otwierać ustawę o gospodarce nieruchomościami, a nie dwa razy?”* już samo w sobie jest kuriozalne. Analogiczna sytuacja miała miejsce na późniejszym posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej (nr 6) z 24 stycznia 2013 r. w trakcie którego Rzecznik Praw Absolwenta przy omawianiu zapisów dotyczących zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości, pomijając zakres projektu ustawy stwierdził: *„Chciałbym się odnieść do dużo poważniejszej kwestii, a mianowicie do tego, że art. 177 tak naprawdę reguluje wymogi kwalifikacyjne dotyczące zawodu rzeczoznawcy majątkowego”*. Następnie zaproponował cały szereg zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami dotyczących bezpośrednio uzyskiwania uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości poprzez zmniejszenie wymogów co do wykształcenia (uzasadnienie: *„dlaczego nie miałyby to być po prostu studia wyższe też pierwszego stopnia”*), likwidacji konieczności legitymowania się studiami podyplomowymi (uzasadnienie: *„Studia podyplomowe realizowane są przede wszystkim w oparciu o zasady, które dotyczą treści kształcenia, liczby godzin odsiadanych w klasie, czyli nie do końca gwarantują efekt kształcenia. Są prowadzone według bardzo archaicznego podejścia do kształcenia”*), ograniczenia praktyk zawodowych (uzasadnienie: *„mamy dwie najgorsze kwestie. Najgorsze mianowicie dlatego, że jest to praktyka zawodowa, która nie jest ani płatna, ani bezpłatna. Jest odpłatna przede wszystkim dlatego, że jest prowadzona bardzo często przez komercyjne firmy szkoleniowe”*), ograniczenie konieczności zdawania egzaminu przed Państwową Komisją Egzaminacyjną powoływaną przez Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (uzasadnienie: *„Na koniec mamy egzamin. Jest to właśnie różnica w porównaniu do pośredników i zarządców. Tam nie ma egzaminu, tutaj mamy egzamin. Egzamin kosztuje 1300 zł, natomiast zdawalność egzaminu była średnio na poziomie 34 % w 2012 roku, jeżeli chodzi o część pisemną i 53 % w przypadku części ustnej, tyle że do części ustnej awansują już tylko te osoby, które zdały część pisemną”*).



Inicjatywa Rzecznika Praw Absolwenta de facto zmierza do wprowadzania takich zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, dotyczących uzyskiwania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, które umożliwiłyby wykonywanie tego zawodu absolwentowi studiów licencjackich po zaliczonej praktyce studenckiej (a więc de facto zarówno bez wystarczającej wiedzy jak i bez żadnej praktyki).

O ile można zrozumieć cele, przyświecające działalności Rzecznika Praw Absolwenta funkcjonującemu przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego), przed którym postawiono zadanie rekomendowania rozwiązań i koncepcji legislacyjnych, zmierzających do skracania ścieżki wejścia na rynek pracy absolwentom szkół wyższych. O tyle nie można przejść obojętnie na bezrefleksyjnym wprowadzaniem wszystkich jego koncepcji w życie, bez uwzględniania innych konsekwencji (poza skracaniem ścieżki wejścia na rynek pracy absolwentów z dyplomem licencjata) dla funkcjonowania gospodarki, instytucji finansowych, instytucji publicznych, finansów publicznych, pewności obrotu gospodarczego itp. Czy nie zasadnym jest uprzednie wprowadzenie takiej reformy szkolnictwa wyższego, w następstwie czego szkoły wyższe będą kształcić na studiach pierwszego stopnia na poziomie, który później będzie skutkował poszukiwaniem przez rynek pracy absolwentów tego typu szkół, a nie „wciskanie” absolwentów z licencjatem we wszystkie możliwe sfery, nawet te gdzie wymagane i pożądane są wyższe kwalifikacje oraz elementarna praktyka zawodowa.

Na potwierdzenie tych spostrzeżeń można przywołać opracowanie „*Kompetencje i kwalifikacje poszukiwane przez pracodawców wśród absolwentów szkół wyższych wchodzących na rynek pracy*” (Warszawa, maj 2012 - za: [www.sgh.waw.pl](http://www.sgh.waw.pl)) podsumowujące wyniki badania przeprowadzonego przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie, Amerykańską Izbę Handlu w Polsce oraz Ernst & Young, gdzie stwierdzono (str. 11), że „*Ocenę absolwentów pracodawcy odnosili generalnie do absolwentów studiów magisterskich. Jak potwierdziliśmy w wywiadach badane przedsiębiorstwa w zasadzie nie uważają przygotowania absolwentów studiów licencjackich jako wystarczającego do podjęcia pracy na poszukiwanych przez te firmy miejscach pracy*”. Podobna opinia została wyrażona w publikacji „*Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*” opracowanej przez Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (za: [www.ptbk.mol.uj.edu.pl](http://www.ptbk.mol.uj.edu.pl)), gdzie podano (str. 8), że „*W Polsce licencjat nie został dotychczas uznany przez pracodawców za dowód na posiadanie pełnowartościowego wyższego wykształcenia. Natomiast w opinii badanych (pracodawców) świadczą o tym, że student nie poradził sobie z uzyskaniem tytułu magistra*”.

Rzecznik Praw Absolwenta i dwaj posłowie wnoszący przygotowane przez niego poprawki postanowili dodatkowo „rozprawić się” z dotychczas obowiązującymi minimalnymi wymogami programowymi dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości (Komunikat Ministra Budownictwa w sprawie ustalenia minimalnych wymogów



programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości z dnia 20 czerwca 2007 r. - Dz.Urz.MB Nr 3, poz. 16). Element ten jest o tyle istotny, ponieważ zawód rzeczoznawcy majątkowego jest zawodem interdyscyplinarnym wymagającym bardzo szerokiej wiedzy z różnych dziedzin (m.in. ekonomia, finanse, rachunkowość, prawo, budownictwo, kosztorysowanie, matematyka, statystyka, ekonometria, gospodarka przestrzenna, rolnictwo, leśnictwo, gospodarka wodna, a przecież niezbędne jest również posiadanie wiedzy i umiejętności dotyczących podejść, metod i technik wyceny). Proponowane enigmatyczne rozwiązanie wprowadzające „*kierunek obejmujący umiejętności dotyczące wyceny nieruchomości, potwierdzone suplementem do dyplomu lub na podstawie zaświadczenia uczelni*” może powodować, że ukończenie każdego dowolnego kierunku studiów, na którym znajdzie się przedmiot „wycena nieruchomości”, wypełni ustawowe przesłanki, co do oczekiwanego od kandydata do zawodu rzeczoznawcy majątkowego wykształcenia. Przecież na zaświadczeniu uczelni lub suplementcie do dyplomu znajdzie się informacja, że ten kierunek „obejmował umiejętności dotyczące wyceny nieruchomości”. Na potwierdzenie powyżej opisanych zastrzeżeń, do tego typu proponowanych rozwiązań, można przywołać opracowanie Forum Obywatelskiego Rozwoju pt. „*Czego (nie) uczą polskie szkoły? System edukacji a potrzeby rynku pracy w Polsce*” (za: [www.rynekpracy.pl](http://www.rynekpracy.pl)), gdzie co prawda przy porównywaniu tzw. studiów bezpłatnych oraz odpłatnych, ale opisano „sposoby produkcji” dyplomów bez należytych minimów programowych (str. 42): „*Zwykle studia zaoczne są mniej kosztowne, odbywa się tam mniej zajęć. Cena też jest niższa, ale na ogół mniej niż proporcjonalnie do różnicy kosztów. W efekcie obie strony stały się bardzo zainteresowane takimi studiami – studenci, bo są tańsze i mniej angażujące a przez to do pogodzenia z pracą zarobkową, uczelnie – bo są bardziej rentowne. Rezultat – odnotowano ekspansję tego typu studiów tym bardziej, że **dyplom nie ujawnia liczby odbytych zajęć ani ich formy***”.

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, zweryfikowany przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną powołaną przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (a nie jakąś komisję korporacyjną, jak to próbuje przedstawić Rzecznik Praw Absolwenta). Likwidacja tych wymagań stawianych kandydatom do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego wydaje się o tyle niepokojąca, że z samego środowiska akademickiego płyną sygnały o nieprawidłowościach w polskim systemie kształcenia. Jako przykład może służyć opinia wyrażona przez prof. dr hab. Czesława Bywalca z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w artykule pt. „*Szkolnictwo wyższe - krajobraz po boomie*”



(za:www.przeglad-tygodnik.pl), gdzie można przeczytać: „Równanie w dół – jak ilość niszczyła jakość. Zrównanie dwóch strumieni studiujących, czyli tych, którzy dostali się „za punkty”, z tymi, którzy dostali się „za pieniądze”, czyni zbiorowość studencką bardzo niejednorodną, o różnym potencjale intelektualnym, odmiennych postawach i oczekiwaniach. Wywiera to na ogół ujemny wpływ na jakość i efektywność procesu dydaktycznego. Wśród studentów spotykamy liczną grupę wspaniałych młodych ludzi o dużej wiedzy i chcących ją pogłębiać, świadomych swoich szans, kreatywnych itp. Ale jest też druga grupa, wcale niemała, i – co gorsza – systematycznie rosnąca. Są to osoby, które w szkole wyższej (a na pewno nie na żadnym uniwersytecie) nie powinny się znaleźć, głównie ze względu na kiepski potencjał intelektualny, znaczną „odporność na wiedzę”, wspartą dość często niską kulturą osobistą i pospolitym cwaniactwem. Płacąc za studia, „kupują” w istocie nie wiedzę i umiejętności, lecz jej urzędowe namiastki, czyli indeksy, a na końcu – dyplom. Wybierają zatem takie kierunki i takie szkoły, gdzie ten „towar” jest najłatwiej uzyskać. W tym m.in. tkwi tajemnica zadziwiającego rozwoju niektórych, założonych w latach 90., szkół, które w ciągu krótkiego czasu stawały się kilku- lub kilkunastotysięcznymi uczelniami”. Można mieć obawy, że inicjatywa Rzecznik Praw Absolwenta przyczyni się do tego, że ta druga grupa studentów, o której pisze prof. dr hab. Czesław Bywalec, będzie mogła „w pakiecie” (poza indeksem i dyplomem), „kupić” również uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości.

Ponieważ, jednak Panu Bartłomiejowi Banaszakowi (Rzecznikowi Praw Absolwenta) znany jest **wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2002 roku (sygn. akt SK 20/01)**, którego fragment uzasadnienia warto w tym miejscu przywołać: „*Ustanowione przez ustawodawcę warunki mają na celu zapewnienie takiego poziomu świadczonych usług jaki jest wymagany od osób zaufania publicznego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęta regulacja jest proporcjonalna do celu, jakim jest zagwarantowanie odpowiedniej jakości wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego i ochrony interesu podmiotów korzystających z usług świadczonych w ramach tego zawodu*”, to w imię przyświecającemu mu „nadrzędnego” celu (deregulacji) postanowił wprowadzić środki, które byłyby swego rodzaju zastoną dymną przy ewentualnym badaniu konstytucyjności proponowanych rozwiązań (cytat z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej (nr 6) z 24 stycznia 2013 r.: „Następnie chciałbym zaproponować kilka rodzajów zamienników w sytuacji, kiedy pewnego rodzaju kwalifikacje, kompetencje są zdobywane już podczas studiów. Są one obostrzone określonymi rygorami, więc przypuszczam, że nie powinien być to duży problem, to znaczy, nie powinien być to żaden problem, tak naprawdę w kontekście brzmienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego”).

Analizując niektóre wystąpienia Członków Komisji Nadzwyczajnej oraz innych osób uczestniczących w posiedzeniach tej Komisji odnosi się wrażenie, że w Polsce można ustanawiać prawo i to na poziomie ustawowym, bez żadnego merytorycznego uzasadniania, bez analizy wpływu nowych regulacji na funkcjonowanie gospodarki, na finanse publiczne,



na gospodarowanie mieniem publicznym, na funkcjonowanie sądów, administracji, instytucji finansowych, na bezpieczeństwo i pewność obrotu gospodarczego itp. Wszystko jest możliwe, jeżeli proponowane rozwiązania idą w kierunku zgodnym „z duchem ustawy”. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest fakt, że propozycje artykułowane przez Rzecznika Praw Absolwenta zostały następnie złożone (celem wypełnienia procedur legislacyjnych) przez dwóch posłów Platformy Obywatelskiej: Michała Szczerbę i Michała Jarosa.

Później nastąpiła jeszcze jedna „wrzutka” posła Jarosa: „*co jest ważne, dodajemy ust. 2c: „Obowiązek, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, nie dotyczy osoby, która posiada udokumentowane dwuletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku związanym z wyceną nieruchomości”*”. Po podziękowaniach Przewodniczącego, następuje pytanie: „Strona rządowa?”. W tym momencie następuje lekko konsternacja „strony rządowej”, jednak po krótkiej chwili Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Wojciech Węgrzyn stwierdza: „Kierunkowo popieramy to stanowisko, **jakkolwiek w chwili obecnej w szczegółach trudno się nam odnieść**”. Wobec tego Przewodniczący poseł Adam Szejnfeld (PO) stwierdza: „*Dobrze. Wobec tego zapytuję, czy jest sprzeciw wobec przyjęcia poprawki. Jest sprzeciw. Głosujemy. Kto jest za przyjęciem poprawki? Kto jest przeciwny? Kto się wstrzymał? 8, 1, 0 głosów. Poprawka uzyskała większość. Idziemy dalej, panie mecenasie.*”

Tym sposobem deregulacja zawodu rzeczoznawcy majątkowego wprowadzona na etapie prac Komisji, już po pierwszym czytaniu, stała się faktem. Jak się wydaje wystarczy 8 (słownie: osiem) głosów posłów, by móc ominąć całą procedurę legislacyjną tj. uzgodnienia, analizy, konsultacje oraz inne „zbyteczne przejawy państwa prawa”.

Jako retoryczne można uznać pytanie, co posłowie wnoszący powyżej opisaną poprawkę rozumieją pod pojęciem „*stanowiska związanego z wyceną nieruchomości*”, w sytuacji gdy zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2010r. Nr 102 poz. 651 z późn.zm.) jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi.

Wracając jednak do meritum. Zaproponowane przez Bartłomieja Banaszaka - Rzecznika Praw Absolwenta idee, które następnie zostały przez posłów Michała Szczerbę i Michała Jarosa zaadaptowane jako poprawki do projektu ustawy są tak daleko idące, że po ich przyjęciu na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych (nr 7) z 7 lutego 2013 r., kolejny poseł (tym razem reprezentujący Prawo i Sprawiedliwość) Przemysław Wipler stwierdził „*biorąc pod uwagę, jak daleko i głęboko idą poprawki, które tutaj przyjmowaliśmy, oraz regulacje samej ustawy, chciałbym zgłosić poprawkę, która najbardziej daleko idzie, jeżeli chodzi o deregulację owych zawodów. Art. 9 otrzymałby następujące brzmienie: „W ustawie o gospodarce nieruchomościami skreśla się dział V”*”. Jest to konsekwencja. Moim zdaniem w chwili obecnej mamy tutaj bardzo daleko idące zmiany. Pozostawiamy swego rodzaju obciążenie, regulacje przedsiębiorcy, którym, krótko mówiąc, może być prawie każdy”. Stwierdził, to poseł który jeszcze w trakcie poprzedniego





posiedzenia Komisji zauważył: „*Krótko mówiąc, mamy jeszcze kilka daleko idących poprawek, może nie tak daleko idących jak skreślenie całego, nie pamiętam, działu czy tytułu 5 odnoszącego się do zawodów dotyczących obrotu nieruchomościami*”.

Istotna opinia została również wyartykułowana przez Przewodniczącego Komisji posła Adama Szejnfelda (PO), który stwierdził: „*Dziękuję bardzo. Powiem szczerze, że podobnie jak wcześniej, tak i teraz mam zbliżone refleksje do tych wyrażanych przez pana posła Wiplera. Nawet nie miałbym takich dużych oporów, żeby zastanawiać się nad całkowitym skreśleniem owego rozdziału*”. Chciałoby się powiedzieć, cóż za ponadpartyjna zbieżność poglądów wyrażanych przez przedstawiciela koalicji i opozycji debatujących nad tematem, pozbawionym jakichkolwiek wcześniejszych opinii, konsultacji, uzgodnień, analiz, badań itp. Liczy się przecież tylko „*duch ustawy*”. Cóż, że w sposób zasadniczy wykracza poza zakres projektu. To nie ma jak się wydaje większego znaczenia.

Powyższy cytat jest o tyle istotny, że dotyczy on również zawodu rzeczoznawcy majątkowego, który przecież, co jeszcze raz należy podkreślić, nie był objęty zakresem projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806). Wydaje się oczywistym, że ewentualne zmiany w dostępie do zawodu rzeczoznawcy majątkowego powinny przejść pełną ścieżkę legislacyjną podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych „*deregulowanych*” zawodów.

Zmiana zakresu rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806) i objęcie nim również zawodu rzeczoznawcy majątkowego, już w ramach prac komisji nadzwyczajnej, czyli po tzw. pierwszym czytaniu, stawiają w zupełnie innym świetle słowa Przewodniczącego tej komisji wypowiedziane w trakcie posiedzenia w dniu 24 stycznia 2013 roku: „*(...) wszystkim uczestnikom posiedzenia chciałbym przypomnieć pewne fakty. Po pierwsze, ponad rok trwała praca nad ustawą w rządzie, gdzie prowadzono bardzo szerokie konsultacje społeczne. Można było osobiście lub pośrednio składać jakie się chce poprawki, wnioski, postulaty. Dla tych wszystkich, którzy nie byli zadowoleni z tego procesu bądź też nie mieli możliwości, okazji wzięcia w nim udziału, Komisja zdecydowała się, zresztą bezprecedensowo, przeprowadzić wysłuchanie publiczne. Bezprecedensowo w takim sensie, że właściwie do skutku. Zaplanowaliśmy je na dwa dni. Wysłuchanie publiczne było właśnie szansą, żeby nie tylko wyrażać swój pogląd czy opinię, ale składać konkretne propozycje i poprawki*”. Jak się to ma do zawodu rzeczoznawcy majątkowego, który został objęty deregulacją, już po pierwszym czytaniu tego projektu w Sejmie i po wysłuchaniu publicznym?

Można postawić również inne pytania. W jaki sposób zarówno pomysłodawca tej „*wrzutki*” deregulacyjnej Rzecznik Praw Absolwenta Bartłomiej Banaszak (absolwent stosunków międzynarodowych – afrykanistyki) oraz wnoszący opracowane przez niego poprawki posłowie Michał Szczerba (absolwent socjologii) i Michał Jaros (absolwent zarządzania i inżynierii produkcji), dokonali analizy zakresu kompetencji niezbędnych do wykonywania



zawodu rzeczoznawcy majątkowego? Czy inicjatorom tych niekonsultowanych wcześniej rozwiązań znane są różnice pomiędzy wykonywaniem zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcy nieruchomości i rzeczoznawcy majątkowego? Czy pomysłodawcom deregulacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego znane są cele dla których rzeczoznawcy majątkowi sporządzają operaty szacunkowe z określania wartości nieruchomości? Czy zdają sobie sprawę, że wyceny te w przeważającej części dotyczą mienia publicznego lub mienia prywatnego, a wartości określane są dla potrzeb różnych celów publicznych (m.in. opłaty, odszkodowania, nabycia przez skarb państwa lub jednostki samorządu terytorialnego)? Czy znane są autorom tych poprawek okoliczności, że poza wyceną nieruchomości stanowiących mienie publiczne, lub w realizacji celów publicznych (w tym jako biegli w procedurze administracyjnej lub biegli sądowi), drugą sferą działalności są wyceny dla potrzeb sektora bankowego i finansowego?

To właśnie dobrze przygotowani, **rzeczoznawcy majątkowi przyczynili się do uniknięcia kryzysu w sektorze bankowym w Polsce, który dotknął inne kraje europejskie**, gdzie dochodziło do dość powszechnego przeszacowywania wartości zabezpieczeń, jakimi najczęściej są właśnie nieruchomości. Teraz tymi wynikami bardzo chętnie chwala się politycy wszystkich opcji. Czy równie dobre efekty byłyby możliwe przy udziale quasi rzeczoznawców - absolwentów trzyletnich studiów licencjackich, po odbytych praktykach studenckich? Pytanie wydaje się retoryczne. Należy przypomnieć, że **proponowane zmiany idą pod prąd trendom światowym** – obecnie, także po doświadczeniach kryzysu finansowego - **poszczególne kraje zmierzają do zwiększania wymogów kwalifikacyjnych** w stosunku do kandydatów do zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

**Uzasadnienie stanowiska co do naruszenia konstytucyjnych warunków procesu legislacyjnego przez wprowadzenie i przyjęcie poprawek, skutkujących zmianą zakresu projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806):**

Powyżej opisane okoliczności pozwalają na postawienie tezy, że **wprowadzenie i przyjęcie poprawek, skutkujących zmianą zakresu projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806) do czego doszło w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych, już po pierwszym czytaniu w Sejmie, stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków procesu legislacyjnego**. Potwierdzenie takiego stanowiska znaleźć można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanym poniżej (na podstawie opracowania Biura Trybunału Konstytucyjnego pt. *„Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym”*, Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa 2012):



- **Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).**
- **Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (wyroki z: 27 maja 2002 r., K 20/01, 23 marca 2006 r., K 4/06).**
- **Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98). Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).**
- **Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu, w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych, trybu ustawodawczego polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K 18/95).**
- **Naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).**
- **Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów (wyroki z: 23 lutego 1999 r., K 25/98). Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia (wyrok z 23 lutego 1999 r., K 25/98).**
- **Wniesienie inicjatywy ustawodawczej wymaga wystarczającego poparcia ilościowego. Istotne znaczenie należy jednak przypisać kryterium stadium**



**postępowania parlamentarnego, które wprowadziła Konstytucja z 1997 r. w art. 119 ust. 1, mianowicie wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach** (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

- **Skorzystanie przez uprawniony podmiot z inicjatywy ustawodawczej nie jest tylko impulsem uruchamiającym działania Sejmu, których efektem miałyby być wydanie ustawy o dowolnie określonej przez Sejm treści.** Konstytucja z 1997 r. dokonała znacznego sformalizowania postępowania ustawodawczego i nie znosząc uprawnień Sejmu do swobodnego – choć uwarunkowanego wymogiem zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi – kształtowania treści ustaw, ograniczyła to uprawnienie przez odpowiednie regulacje proceduralne (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).

- Z obydwu ustępów art. 119 Konstytucji, (...) wynika, że zarówno wymóg trzech czytań w Sejmie, jak i prawo wnoszenia poprawek, odnoszą się do projektu ustawy złożonego w Sejmie przez jeden z podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 winna więc w pierwszym rzędzie stwierdzić, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez jeden z uprawnionych podmiotów będą, w swej istocie, zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję i Regulamin Sejmu, poprawkami do projektu będącego efektem inicjatywy ustawodawczej uprawnionego podmiotu (art. 118 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. **Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy** (wyrok z 24 marca 2009 r., K 53/07).

- Władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań dających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. **Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa** (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93 oraz wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02, 7 lipca 2003 r., SK 38/01 i 23 marca 2006 r., K 4/06).



- *Przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie II czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Stanowi to naruszenie istotnych zasad konstytucyjnych (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03).*
- *Ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Nieuprawniony jest pogląd, że w sytuacji gdy jakaś materia była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie, to tym samym wchodzi ona w zakres materii ustawowej. Skoro bowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż procedura trzeciego czytania kończy się głosowaniem, w wyniku którego uchwalana jest ustawa o określonej treści i tylko taką ustawę (ustawę o konkretnie ustalonej treści) Marszałek Sejmu jest zobowiązany przekazać do Senatu, nie sposób twierdzić, że materią ustawową jest także coś, co wychodzi poza zakres ustawy przekazywanej do Senatu (wyrok z 24 czerwca 2002 r., K 14/02).*
- *Interpretację pojęcia „poprawka” należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta” oraz w innym znaczeniu jako „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja”. Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. (...) Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem (wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03). (...) z samego art. 119 ust. 2 Konstytucji nie wynika treść normatywna poprawki, lecz winna ona być ustalona w drodze wykładni systemowej, z uwzględnieniem art. 118 Konstytucji, a zwłaszcza art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził też (...) że najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.*
- *Poza tym pamiętać należy o **uprawnieniu różnego rodzaju instytucji do wypowiedzania się (opiniowania) co do projektów ustaw dotyczących określonych dziedzin życia społecznego. Gdyby projekt ustawy podlegał opiniowaniu w wersji złożonej przez wnioskodawcę, ale potem jego zakres mógłby być dowolnie rozszerzony, prowadziłoby to do faktycznego odebrania uprawnienia do zajęcia stanowiska.** Można więc powiedzieć, że wykładnia funkcjonalna w pełni potwierdza ogólny wniosek, że **treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez***



**Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy.**

- **Wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (wyroki z: 24 marca 2004 r., K 37/03, 21 grudnia 2005 r., K 45/05).**

- Istotą konsekwentnie kształtowanej linii orzeczniczej jest rekonstruowanie konstytucyjnych ram instytucji poprawki w taki sposób, aby nie zatracić jej odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej (wyrok z 19 września 2008 r., K 5/07).

- Jeżeli poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu tak, że przekształca charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to – niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczanych przez art. 118 ust. 1 Konstytucji – może to uaktualniać obowiązki uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat. Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek, by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot opiniujący nie mógł też zająć stanowiska wobec tych materii (wyrok z 28 listopada 2007 r., K 39/07).

- Konieczność akcentowania odrębności „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej” wynika przede wszystkim z przesłanek systemowych. **Istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą „poprawki” jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą; nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia.** Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania.

- Nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą” wynika z Konstytucji. Odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. **Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje**



**zapropowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu.** *Nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm.*

W związku z powyższym Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych wyraża nadzieję, że zmiany dotyczące zasad funkcjonowania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, wprowadzone do projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806) na etapie prac Komisji Nadzwyczajnej (rozszerzające zakres tego projektu o kolejny zawód nie objęty tym projektem, co nastąpiło dopiero po pierwszym czytaniu), nie zostaną przyjęte przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Zmiany w tym obszarze oczywiście są możliwe, jeżeli ich zakres wyniknie z merytorycznej analizy dotychczasowych rozwiązań i przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad procedur legislacyjnych.

opracował: Krzysztof Gabrel  
Wiceprezydent PFSRM

