

Warszawa, dnia 25.02.2013 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

**AL. Szucha 12 A**

**00-918 Warszawa**

**Skarżąca :**

**O T**

**Ul.**

**Reprezentowana przez Adw. dr Martę Derlatka**

**Ul. Łowika 23 lok. 210**

**02-502 Warszawa**

## **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

1. Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jako pełnomocnik skarżącej (pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu) wnoszę skargę konstytucyjną w przedmiocie zbadania zgodności:

**art. 157 ust. 1 i 1a w zw. z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) z **art. 45 ust. 1,**

**art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)**

Ponadto wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem według norm przepisanych na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. z października 2012 r., stanowiące podstawę dla wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej zostało doręczone Skarżącej w dniu 3 grudnia 2012 r.

## **2. Stan faktyczny:**

Skarżąca jest rzeczoznawcą majątkowym. Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.) do zadań rzeczoznawcy majątkowego należy określenie wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Zgodnie zaś z art. 157 ust. 1, 1a i 3 u.g.n. sporządzane przez rzeczoznawców operaty podlegają opinii, ocenie prawidłowości sporządzenia, przez Organizację Zawodową Rzeczoznawców Majątkowych.

Przedmiotowej ocenie poddane zostały wykonane przez Skarżącą operaty szacunkowe z dnia kwietnia 2011 r., dotyczące nieruchomości położonych w P , gm. P , oznaczonych działkami ewid. oraz . Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w W , będące jedną z organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych, upoważnioną do dokonywania ocen prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych, spełniającą wymogi art. 4 pkt 15 u.g.n., wydało opinie z negatywną oceną wykonanych przez Skarżącą operatów szacunkowych. Skarżąca zakwestionowała legalność wydanych przez członków Stowarzyszenia dwóch opinii w przedmiotowej sprawie nr i , żądając w pismach kierowanych do Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych usunięcia naruszenia prawa. Pismem z dnia .10.2011 r. Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w W podtrzymało negatywną opinię w sprawie wykonanych przez Skarżącą operatów szacunkowych. Wobec powyższego na podstawie art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

ADWOKAT DR MARTA DERLATKA

przed sądami administracyjnymi Skarżąca wniosła skargę do WSA, wnosząc o uchylenie obu opinii, a ewentualnie w przypadku uznania przez sąd przedwczesności żądania Skarżąca wskazała, że wnosi skargę na bezczynność Stowarzyszenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W postanowieniem z dnia lipa 2012 r., sygn. odrzucił skargę O T na opinię Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych w W z dnia lipca 2011 r. nr i nr w przedmiocie działalności zawodowej w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd wskazał, że zaskarżone opinie sporządzone przez Stowarzyszenie nie mogą zostać zaliczone w szczególności do czynności, czy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa). Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, określona w art. 157 u.g.n., nie jest, zdaniem Sądu, aktem administracyjnym będącym władczym działaniem organu administracji, skierowanym na wywołanie konkretnych oznaczonych skutków prawnych. WSA w W uznał, że ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego należy do zadań własnych organizacji oraz że organizacja zawodowa przy jej realizacji nie jest związana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

Na przedmiotowe postanowienie WSA Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do NSA. Postanowieniem z dnia października 2012 r. NSA oddalił skargę kasacyjną, wskazując w uzasadnieniu, że zaskarżone oceny dokonane przez Stowarzyszenie Rzecznawców Majątkowych w W, badające operaty szacunkowe pod względem ich rzetelności i realizacji wymogów przewidzianych prawem, z uwagi na ich charakter wynikający z dyspozycji art. 157 u.g.n, nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego.

Postanowienie NSA (sygn. akt ) jest ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, zostało ono doręczone Skarżącej 3 grudnia 2012 r., co oznacza, że zachowany został 3 miesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej.

**UZASADNIENIE**

Przedmiot skargi stanowi art. 157 ust. 1 oraz 1a w zw. z art. 156 ust. 1 u.g.n.. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia października 2012 r. przyjął za podstawę rozstrzygnięcia art. 156 ust. 1 oraz art. 157 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, uznając, że do opinii wydawanych przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych z uwagi na ich charakter nie mają zastosowania przepisy ustawy prawo o postępowaniu administracyjnym. Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego jest uprawnieniem i obowiązkiem danej organizacji zawodowej, czynność ta jest uznawana za czynność należącą do zadań własnych organizacji, co skutkuje brakiem związania organizacji zawodowej przepisami ppsa. NSA w postanowieniu z dnia października 2012 r. wskazał, że dokonane przez Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych oceny operatów szacunkowych, na podstawie art. 156 ust. 1 i art. 157 ust.1 i 1a u.g.n, nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego, zamykając tym samym Skarżącej drogę do sądowego dochodzenia jej praw. Postanowienie NSA z października 2012 r. , sygn. jest ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie Skarżącej.

Art. 156 ust. 1 u.g.n. stanowi „Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego”.

Art. 157 określa zaś uprawnienie do kontroli operatów szacunkowych rzeczoznawców majątkowych przez organizacje zawodowe.

Art. 157 ust. 1 „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:

1) organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych;

2) 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.

---

ADWOKAT DR MARTA DERLATKA

---

1. 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 publikuje przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie.

2. Sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości w formie operatu szacunkowego nie może stanowić podstawy oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, o którym mowa w ust. 1.

3. W przypadku gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd.

4. Przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio w przypadku rozbieżnych operatów szacunkowych określających wartość tej samej nieruchomości dla tożsamego celu wyceny.

W wyniku przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych jest jedynym podmiotem uprawnionym do oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, przy czym dokonywana przez organizację zawodową ocena jest całkowicie arbitralna, nie podlega jakiegokolwiek kontroli.

Opinie wydawane przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych nie są zaliczane do czynności czy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W uzasadnieniu WSA wskazał, że brzmienie i wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo kryteria wskazują, iż przepis reguluje sytuację, gdy istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji, a możliwością realizacji uprawnienia, obowiązku wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z podmiotem podejmującym daną czynność. Tym samym ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego określona w art. 157 u.g.n. nie jest uznawana za akt administracyjny, będący władcym działaniem organu administracji skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych.

Tożsame stanowisko zajął w sprawie NSA rozpatrując skargę kasacyjną skarżącej. Tak ukształtowana regulacja, niepozwalająca na przypisanie ocenie prawidłowości sporządzenia operatu charakteru aktu administracyjnego, w myśl przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skutkuje zamknięciem drogi sądowej, a więc przede

---

**ADWOKAT DR MARTA DERLATKA**

---

wszystkim naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie przewidując, żadnego środka odwoławczego od takiej oceny, doprowadził do naruszenia fundamentalnych praw konstytucyjnych Skarżącej.

Operat szacunkowy, wykonywany przez rzeczoznawcę majątkowego ma doniosłe znaczenie nie tylko dla zamawiającego, ale także dla samego rzeczoznawcy. Ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie mechanizmów kontrolnych prawidłowości ich sporządzenia, czego Skarżąca nie kwestionuje. Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego została powierzona organizacji rzeczoznawców majątkowych. Podkreślić natomiast należy, że Ustawodawca przyznając uprawnienia kontrolne wobec operatów szacunkowych nie określił organizacji rzeczoznawców majątkowych jakichkolwiek kryteriów przedmiotowej oceny. Zakreślony został jedynie 2-miesięczny termin od dnia zawarcia umowy o dokonanie takiej oceny oraz liczebność zespołu powołanego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych do oceny operatu szacunkowego.

Z przepisu nie wynika więc, jak szczegółowo ma wyglądać ocena operatu szacunkowego, przepis ma tym samym charakter blankietowy. Pewnych wskazówek, choć niejednorodnych, dostarcza doktryna i orzecznictwo sądowe. W doktrynie wskazuje się, że ocena powinna się odnosić do danego operatu i wskazywać jego prawidłowości lub ewentualne wady. W orzecznictwie przyjmuje się, że ocena powinna obejmować weryfikację podstaw formalnoprawnych oraz kompletności operatu, ocenę wybranych metod i technik oraz komentarzy i wyjaśnień rzeczoznawcy zawartych w operacie szacunkowym (zob. wyrok NSA z 27 lutego 2008 r., II OSK 103/07, LEX nr 479032). W praktyce zespół bada także określenie przedmiotu wyceny i wyceny praw, których przedmiotem jest nieruchomości, weryfikację stanu prawnego nieruchomości, opis stanu faktycznego, przeznaczenie nieruchomości, ocenę rynku i dobór nieruchomości podobnych. Zespół powinien też brać pod uwagę, że aby zrealizować cel wyceny, rzeczoznawca może czasem odejść od zazwyczaj stosowanego przy wycenie wartości rynkowej podejścia porównawczego i metody korygowania ceny średniej i zastosować podejście mieszane, wykorzystując metodę pozostałościową. W celu lepszej analizy rynku i panujących na nim tendencji może też porównywać różne prawa, pod warunkiem że odpowiednio to uzasadni i wyjaśni.

---

**ADWOKAT DR MARTA DERLATKA**

---

Opinia ta nie zastępuje rozstrzygnięć sądów. Stanowi natomiast, co należy podkreślić, dowód w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej skutkujący nałożeniem kary na rzeczoznawcę majątkowego.

Komisja obowiązana jest dokonać oceny samodzielnie, a w szczególności nie może tego zrobić w formie negocjacji lub uzgodnień z innymi osobami. Na przykład uzgodnienie przed komisją wartości jednostkowej gruntu podlegającego podziałowi – przez rzeczoznawców, którzy opracowali rozbieżne opinie – nie jest oceną prawidłowości wycen przewidzianą w art. 157 u.g.n. (i nie może stanowić podstawy do ustalenia opłaty adiacenckiej według art. 98 ust. 4 u.g.n.; por. wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., I OSK 913/05, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 46).

Należy podkreślić, że z 157 u.g.n. wynika, iż może istnieć wiele organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych. Przepis nie przewiduje żadnej ich właściwości terytorialnej, więc niezależnie od położenia szacowanej nieruchomości oraz miejsca zamieszkania lub siedziby rzeczoznawcy, który wykonał operat, lub zamawiającego ocenę operatu, można zwrócić się o ocenę do którejkolwiek z nich możliwe jest też zawarcie umowy o ocenę operatu szacunkowego z więcej niż jedną organizacją rzeczoznawców majątkowych. Możliwe jest tym samym wydanie dwóch różnych ocen odnoszących się do danego operatu szacunkowego, co uwydatnia blankietowy charakter przepisu. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazują kryteriów oceny operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, co oznacza, że niemożliwym jest rozstrzygnięcie, która ocena jest oceną słuszną i która powinna być wiążąca.

Ocena operatu szacunkowego dokonana przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych ma, jak zostało wskazane na wstępie, doniosłe skutki nie tylko dla zamawiającego ale i dla samego rzeczoznawcy majątkowego.

Operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości. Organizacja zawodowa została przy tym zobowiązana do publikowania z dniem wydania oceny negatywnej przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informacji o tej ocenie. Ponadto na rzeczoznawcę majątkowego może zostać nałożona kara.

Mimo tak poważnych konsekwencji, jakie wynikają dla rzeczoznawcy majątkowego z oceny wykonanego przez niego operatu od oceny tej nie ma żadnego trybu odwoławczego. Oceny dokonywane przez zespół powołany przez organizację zawodową (czasem tylko

## ADWOKAT DR MARTA DERLATKA

dwuosobowy) nie podlegają już żadnej kontroli, choćby nawet były rażąco nieprawidłowe. Stan taki powoduje, że realizacja przepisu ustawy może w praktyce pozostawać w sprzeczności z jego celem. Podkreślić należy, że konieczność zmiany lub uzupełnienia przepisów w tym zakresie sygnalizuje się w doktrynie, co uwypukla wagę podnoszonych przez Skarżącą zarzutów (zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, tak też S. Kalus, G. Matusik, M. Gdesz, E. Mzyk, G. Bieniek, *Komentarz do art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*). Kluczowym zarzutem podnoszonym przez Skarżącą jest naruszenie przez zaskarżone przepisy prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej.

Prawo do sądu było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że na prawo do sądu składa się: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do właściwej procedury przed sądem; 3) prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz 4) prawo do odpowiednio ukształtowanego (pod względem podmiotowym) sądu (zob. np. wyrok TK z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7). Jak przyjął Trybunał w sprawie o sygn. SK 31/08, konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny – zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) – (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Wskazane w niniejszej skardze wątpliwości dotyczą pierwszego z wymienionych elementów (przejawów) prawa do sądu, a więc dostępu do sądu, które zakłada prawo uruchomienia procedury przed sądem, który rozpozna daną sprawę. W szczególności zauważyć należy, że przyjęte rozwiązania w ustawie o gospodarce nieruchomościami prowadzą w istocie do pozbawienia rzeczoznawcy majątkowego możliwości uruchomienia takiej procedury, która realnie gwarantowałaby pełną merytoryczną ochronę sądową. Rzeczoznawca majątkowy, zgodnie z art. 156 u.g.n wykonuje operat szacunkowy, który może zostać poddany ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Ocena w



---

**ADWOKAT DR MARTA DERLATKA**

---

rzeczywistości może mieć charakter zupełnie, dowolny, arbitralny, może również dojść do wydania dwóch różnych ocen jako że ustawodawca nie przewidział kryteriów w oparciu, o które ma być dokonana. Ponadto mimo wagi i doniosłych skutków jakie może mieć przedmiotowa ocena dla rzeczoznawcy majątkowego ustawodawca nie przewidział żadnej procedury odwoławczej. Tym samym w przypadku negatywnej oceny na rzeczoznawcę majątkowego jest nakładana kara, ponadto informacja o negatywnej ocenie podlega oficjalnej publikacji przez okres 12 miesięcy, wpływając na negatywną opinię o danym rzeczoznawcy. Zauważyć należy, że ocena jest dokonywana, zgodnie z art. 157 ust. 1 przez zespół oceniający składający się z co najmniej 2 rzeczoznawców, co oznacza, że w praktyce dopuszczalne jest dokonanie oceny przez 2 rzeczoznawców bez jednoczesnego sprecyzowania zasad oceny w przypadku, gdy brak jest jednomyslności, w związku z czym ocena ta budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności. Przy czym od przedmiotowej decyzji nie przysługuje tryb odwoławczy. Jak wynika z zapadłych w sprawie orzeczeń, sądy administracyjne uznają się za niewłaściwe w sprawie i wskazują, że sprawa nie dotyczy czynności z zakresu administracji publicznej a zatem nie może podlegać kontroli sądowej.

Mimo celu i doniosłego znaczenia operatów szacunkowych, w przypadku niekorzystnej dla autora operatu szacunkowego oceny, rzeczoznawca ponosi jej konsekwencje, ale jest pozbawiony jakiegokolwiek drogi odwoławczej.

Analiza orzecznictwa sądowego wskazuje, że brak jest rozsądnej proporcji między negatywnymi skutkami funkcjonowania normy zawartej w art. 157 ust. 1 i 1a w zw. z art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a celem jej wprowadzenia oraz gwarancjami wynikającymi z praw konstytucyjnych. Skutkiem wprowadzenia tej normy do systemu prawnego jest naruszenie zasady prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym, zdaniem Skarżącej, norma zrekonstruowana z art. 157 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami wykracza poza względy konieczności w państwie demokratycznym i jej obowiązywanie narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, przy czym z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu,

## ADWOKAT DR MARTA DERLATKA

a nadto Konstytucja ustanawia domniemanie drogi sądowej. Zarazem art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustanawiający zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw, jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, stanowiąc rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jakiegokolwiek ograniczenia prawa do sądu, nawet dopuszczalne z mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie mogą zatem wyłączyć wprost drogi sądowej. Tego rodzaju wyłączenie jest oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykają drogę do sądu, należy uznać za niekonstytucyjne.

Wynikające z treści art. 157 u.g.n prawo oceny przez organizację zawodową prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego bez jednoczesnego ustalenia jednolitych kryteriów i zasad tej oceny, zdaniem Skarżącej, skutkuje nie tylko wątpliwościami natury interpretacyjnej, ale budzi także istotne wątpliwości co do zgodności z wskazanymi przepisami Konstytucji.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza to, że ograniczenia (opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej byłoby bowiem oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne (wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999).

Biorąc pod uwagę interpretację kwestionowanego art. 157 ust.1 i 1a w zw. z art. 156 ust.1 u.g.n oraz utrwaloną linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że pozbawienie rzeczoznawcy majątkowego możliwości kwestionowania oceny dokonanej przez rzeczoznawcę operatu szacunkowego i brak możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego narusza prawo do sądu w jednym z istotnych elementów treści tego prawa, a mianowicie prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym).

Zakwestionowany przepis narusza zatem, w sposób oczywisty, konstytucyjne prawo do sądu rzeczoznawcy majątkowego, którego operat szacunkowy został poddany ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych – przez zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia przez tę osobę jej naruszonych wolności, takich jak wolność wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji). W ocenie Skarżącej, w niniejszym przypadku rzeczoznawcy majątkowi pozbawieni zostali również konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Przedstawione powyżej argumenty uzasadniają pogląd, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie należy tu podkreślić, że nawet w przypadku odrzucenia przez Trybunał Konstytucyjny argumentacji wskazującej na to, że w niniejszym przypadku może mieć zastosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji należałoby uznać, że zapewnienie odwołania do organu innego niż organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie można wywodzić z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). Zasadny wobec powyższego jest tym samym zarzut niezgodności art. 157 ust.1 i 1a w zw. z art. 156 ust.1 z art. 78 Konstytucji. Przepis przewiduje dla stron każdego postępowania prawo do uruchomienia procedury weryfikującej rozstrzygnięcia wydawane przez organ działający w charakterze pierwszej „instancji”. Przepis ten należy odnieść do wszystkich typów postępowań, a zatem wykracza on poza zakres postępowań toczących się przed sądami, a także poza zasadę dwuinstancyjności postępowań sądowych.

Ponadto przyjęta w art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n. regulacja, jak zostało powyżej wykazane, ma charakter blankietowy. Obowiązkiem ustawodawcy jest zaś formułowanie przepisów w sposób jasny i precyzyjny. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wywodzona z art. 2

Konstytucji zasada prawidłowej legislacji i wynikająca z niej zasada dostatecznej określoności przepisów prawa, zasada zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada proporcjonalności.

Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi powinien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym tak, by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady tej wynika m.in. zasada dostatecznej określoności prawa. Zasada ta wprowadza nakaz stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Należy pamiętać, że „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90), a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku Skarżącej.

Należy zatem zbadać, czy kwestionowany przepis został sformułowany w sposób jasny oraz dostatecznie przejrzysty. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie przepisu pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Tymczasem dwuznaczność obecnej regulacji przyjętej w art. 157 u.g.n., brak kryteriów oceny operatu szacunkowego, może prowadzić do istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów. Na marginesie należy też zauważyć, że w przypadku rozbieżnych operatów szacunkowych sporządzonych dla tego samego celu wyceny stosuje się przepisy art. 157 ust. 1 i 3 u.g.n. dotyczące oceny operatu szacunkowego. Stosuje się je odpowiednio, co oznacza, że ocenie może podlegać tylko jeden z dwóch operatów albo że gdy ocenie podlegają oba, treść jednego może w praktyce wpływać na ocenę drugiego (wbrew dyspozycji art. 157 ust. 2 u.g.n.).

W przypadku Skarżącej ocena wykonanych przez Skarżącą operatów szacunkowych dokonana została w oparciu o wewnętrzny regulamin działania Komisji Opiniowania Wycen Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (pismo z 10.10.2011 r. Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie), a nie jak wskazuje się w orzecznictwie na podstawie rozporządzenia RM w sprawie zasad wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego. Niniejsze uwypukla blankietowy charakter przepisu i powstający w jego wyniku nadmierny luz decyzyjny po stronie organów stosujących ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Wobec powyższego, zdaniem Skarżącej przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wymaga również oceny pod względem zgodności z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie należy podkreślić, że Skarżąca ma pełną świadomość, iż instytucja skargi konstytucyjnej jest specyficznym, subsydiarnym, środkiem prawnym służącym jednostce dla ochrony jej konstytucyjnych praw i wolności. Przepisy Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym formułują wymogi jakie musi spełniać skarga konstytucyjna. Jednocześnie szereg zasad dotyczących warunków skargi konstytucyjnej zostało rozwiniętych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak też wyraźnie wskazuje się, że samodzielnej podstawy skargi nie może stanowić art. 2 (SK 41/07, s. 82-83), art. 31 ust. 3 (SK 35/08, s. 32) czy art. 32 Konstytucji (SK 2/09, s. 13; SK 35/08, s. 32; K 19/09, s. 433; SK 47/08, s. 457; SK 38/09, s. 672). Przepisy te muszą być powiązane z konstytucyjnym prawem podmiotowym.

W niniejszym przypadku zostały powołane subsydiarnie, jako powiązane z prawem do sądu podlegającym ochronie na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślenia wymaga, że Skarżąca odwołuje się do zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statutowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 2 stanowi więc funkcję pomocniczego wzorca kontroli (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2). Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pomocnicze powołanie się na art. 2 Konstytucji jest dopuszczalne (SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75, s. 1009; SK 70/06, s. 1278; SK 18/05, s. 1582).

---

## KONKLUZJE

---

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że art. 157 ust. 1 i 1a w zw. z art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności. Są one podyktowane przede wszystkim następującymi względami:

Po pierwsze: naruszeniem fundamentalnego prawa konstytucyjnego, jakim jest prawo dostępu do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 oraz zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), art. 78 (zasada dwuinstancyjności postępowania). Pozbawienie prawa do sądu polega na uniemożliwieniu rzeczoznawcy majątkowemu zainicjowania postępowania w przypadku negatywnej opinii, dotyczącej operatu szacunkowego. Ponadto przepis, jak zostało powyżej wykazane, narusza zasadę państwa prawnego, przyjętą w art. 2 Konstytucji oraz zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako że tak daleko idące ograniczenie prawa do sądu nie znajduje uzasadnienia w tejże normie konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie zaakcentować należy znaczenie i zakres prawa do sądu jako jednego z podstawowych praw osobistych, nader istotnego dla oceny państwa jako państwa prawnego (zob. sygn. K 8/91, sygn. SK 19/98). Odnosząc się do naruszenia zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, można przyjąć, że skoro danego rodzaju ograniczenie prawa do sądu, a mianowicie zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw, z mocy szczególnego przepisu Konstytucji, w ogóle nie może być ustanowione w drodze ustawy zwykłej to, tym samym, jakkolwiek przepis ustawy zwykłej naruszający ten zakaz należy uznać nie tylko za niedopuszczalny z mocy owej szczególnej normy konstytucyjnej, ale i za naruszający bardziej ogólną regulację zawartą w Konstytucji, określającą warunki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Zakwestionowany przepis, w ocenie Skarżącej w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, narusza istotę prawa do sądu – przez wyłączenie jednego z podstawowych elementów tego prawa, czyli prawa dostępu do sądu (zob. wyrok z 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248).

ADWOKAT DR MARTA DERLATKA

Po drugie: Art. 157 ust. 1 i 1a w zw. z art. 156 ust. 1 u.g.n – naruszając prawo do sądu rzeczoznawcy majątkowego – narusza tym samym ogólną zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jako że prawo do sądu „jest jednym z elementów składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego”. Ponadto blankietowy charakter przepisu art. 157 u.g.n., wskazuje na niezachowanie zasady dostatecznej określoności przepisów prawnych interpretowanej z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wynikających z niej zasad szczegółowych. Zgodnie z tą zasadą normy prawne powinny być formułowane w sposób jasny, pozwalający ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych. Nie powinny wywoływać wątpliwości interpretacyjnych, które mogłyby prowadzić, jak w powyższym przypadku, do dwuznaczności.

Kwestionowane w skardze regulacje pozostają w sprzeczności z poglądami doktryny, jak też z międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W związku z przedstawioną powyżej argumentacją wnoszę jak w *petitum* skargi.

**Załączniki:**

1. Pełnomocnictwo z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej
2. Postanowienie NSA z października 2012 r., sygn.
3. Postanowienie WSA z dnia lipca 2012 r., sygn.
4. Skarga kasacyjna z dnia sierpnia 2012 r. od postanowienia WSA w W z dnia lipca 2012 r., sygn.
5. Pisma Skarżącej do Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych w W
6. Pismo z dnia .10.2011 Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych w W
7. Regulamin działania Komisji Opiniowania Wycen Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych w W
8. 5 egzemplarzy skargi konstytucyjnej

ADWOKAT  
dr Marta Derlatka