**RZECZPOSPOLITA POLSKA**
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 5 listopada 2002 r.

35799
RPO-288842-IV/98/BM

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności § 36 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 98, poz. 612) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 158 i art. 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.).

Uzasadnienie

Wpływają do mnie skargi od rzeczoznawców majątkowych wskazujące, iż § 36 ust. 3 rozporządzenia z dnia 7 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 98, poz. 612) narusza zaufanie do osób wykonujących ten zawód. Zdaniem tej grupy zawodowej, owe naruszenie polega na tym, że przepis § 36 ust. 3 ww. rozporządzenia nakłada na rzeczoznawców obowiązek ujawniania w sporządzanych przez nich wyciągach z operatów

szacunkowych zbyt wielu informacji o osobach, którym przysługują określone prawa do wycenianej nieruchomości. Jak podkreślają rzeczoznawcy majątkowi, podczas wykonywania czynności zawodowych oraz w relacjach ze swoimi klientami, kierują się oni takimi zasadami jak: należyta staranność, rzetelność, czy poufność. Skoro więc charakter działalności prowadzonej przez rzeczoznawców wymaga od nich m.in. zachowania szczególnej dyskrecji, to na skutek konieczności umieszczania w wyciągach z operatów szacunkowych tak wielu informacji o samej nieruchomości, jak i o podmiotach, którym przysługują do niej określone prawa, w pewnych konkretnych przypadkach osoby wykonujące ten zawód narażone są na utratę zaufania ze strony zleceniodawców. W opinii rzeczoznawców majątkowych taka sytuacja utrudnia też swobodne przeprowadzanie czynności związanych z wyceną nieruchomości.

Podzielając słuszność powyższych uwag postulowanych przez rzeczoznawców majątkowych, w mojej ocenie wskazują one przede wszystkim na to, iż § 36 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 158 i art. 159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.). Niezgodność ta polega zaś na tym, że przepis § 36 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1998 r. wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a co za tym idzie, jest niezgodny z tą ustawą i Konstytucją RP. W tym miejscu chciałbym też dodać, iż poprzedni Rzecznik Praw Obywatelskich prof. dr Adam Zieliński w wystąpieniu z dnia 5 lipca 1999 r. zgłosił Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast swoje zastrzeżenia co do zgodności z prawem § 36 ust. 3 rozporządzenia. W udzielonej na to wystąpienie odpowiedzi z dnia 10 sierpnia 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił wszystkie przedstawione mu przez ówczesnego Rzecznika uwagi oraz zaznaczył, że w celu usunięcia istniejącej niezgodności zostaną podjęte odpowiednie prace legislacyjne. Jak się jednak okazuje, do chwili obecnej prac takich nie przeprowadzono.

Za utrwalony, tak w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego należy uznać pogląd, że konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu,

2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy,

3) niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym na podstawie którego zostało wydane, a także z wszystkimi

obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Jak się także wskazuje, powyższe warunki oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń: bez upoważnienia ustawowego (bez podstawy w ustawie), nie będących aktami wykonującymi ustawę, sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami (zob. J. Oniszczuk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, s. 532 oraz przywołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie zajmował się też kwestią ustalenia granic upoważnienia zawartego w ustawie. I tak, w jednym ze swych początkowych orzeczeń Trybunał zwrócił uwagę na to, że cyt."(...) upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może w zasadzie wchodzić w rachubę", (zob. postanowienie TK z dnia 20 stycznia 1988 r., sygn. Uw 6/87, Zbiór Orzecz. TK z 1988 r., poz. 10). W innym jeszcze orzeczeniu, powtarzając wcześniej zajęte przez siebie stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, iż cyt. (...) Uznając, że upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni, nie może wchodzić w rachubę domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji (zob. orzeczenie TK z dnia 17 czerwca 1997 r., sygn. U 5/96, OTK z dnia 30 czerwca 1997 r., nr 2, poz. 21).

Jak zatem pokazuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, każdy organ uprawniony do wydania aktu wykonawczego musi kształtować jego treść według ściśle określonych wymogów. Natomiast, jeżeli właściwy organ uczyni to z pominięciem któregoś z tych wymogów, wówczas w stosunku do takiego aktu można postawić zarzut jego niezgodności z normami wyższego rzędu. I z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Otóż, zgodnie z art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wyceny nieruchomości oraz zasady i tryb sporządzania operatu szacunkowego. Tymczasem, gdy spojrzy się na treść § 36 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego, widoczne jest prima facie, że organ uprawniony do wydania rozporządzenia wyszedł poza ramy wyznaczone mu przez upoważnienie ustawowe. W myśl bowiem tego przepisu, wyciąg, o którym mowa w art. 158, powinien zawierać także określenie nieruchomości i celu wyceny, wskazanie osób, którym przysługują prawa do tej nieruchomości, określenie jej rodzaju i wartości, datę określenia wartości, datę sporządzenia operatu oraz podpis rzeczoznawcy majątkowego. Po pierwsze więc, Rada Ministrów poprzez przepis § 36 ust. 3 rozporządzenia

uregulowała materię, która nie była wymieniona w upoważnieniu ustawowym, a po drugie wkroczyła również w materię ustawową, gdyż treść wyciągu została wyraźnie określona w art. 158 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W świetle tego przepisu, rzeczoznawcy majątkowi przekazują, z uwzględnieniem art. 175 ust. 3, organom prowadzącym kataster nieruchomości wyciągi z wykonanych przez siebie operatów szacunkowych, zawierające opisy nieruchomości oraz ich wartość, w terminie 3 miesięcy od dnia ich sporządzenia. Na marginesie należy także podnieść, że rozporządzenie operuje w stosunku do treści wyciągu z operatu szacunkowego innymi pojęciami niż ustawa. Używa np. pojęcia określenie nieruchomości i jej rodzaju, zamiast ustawowego opisu nieruchomości.

Reasumując, ustawodawca w art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie upoważnił Rady Ministrów do określenia treści wyciągu z operatu szacunkowego. Gdyby bowiem chciał to uczynić, to w upoważnieniu ustawowym, poza przyznaniem uprawnienia do szczegółowego ustalenia zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego, udzieliłby też Radzie Ministrów kompetencji do określenia treści wyciągu z operatu szacunkowego. Jednakże, ustawodawca przyjął zupełnie inne rozwiązanie prawne, ponieważ o tym, co ma zawierać wyciąg z operatu szacunkowego zadecydował samodzielnie dając temu wyraz w art. 158 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Tym samym, wobec braku woli ustawodawcy w tym zakresie trzeba uznać, iż Rada Ministrów nie miała kompetencji normodawczych do uregulowania w drodze rozporządzenia treści owego wyciągu. W konsekwencji organ ten dopuścił się oczywistego naruszenia art. 158 i art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który wyraźnie określa, jakim standardom powinien odpowiadać każdy akt wykonawczy.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll